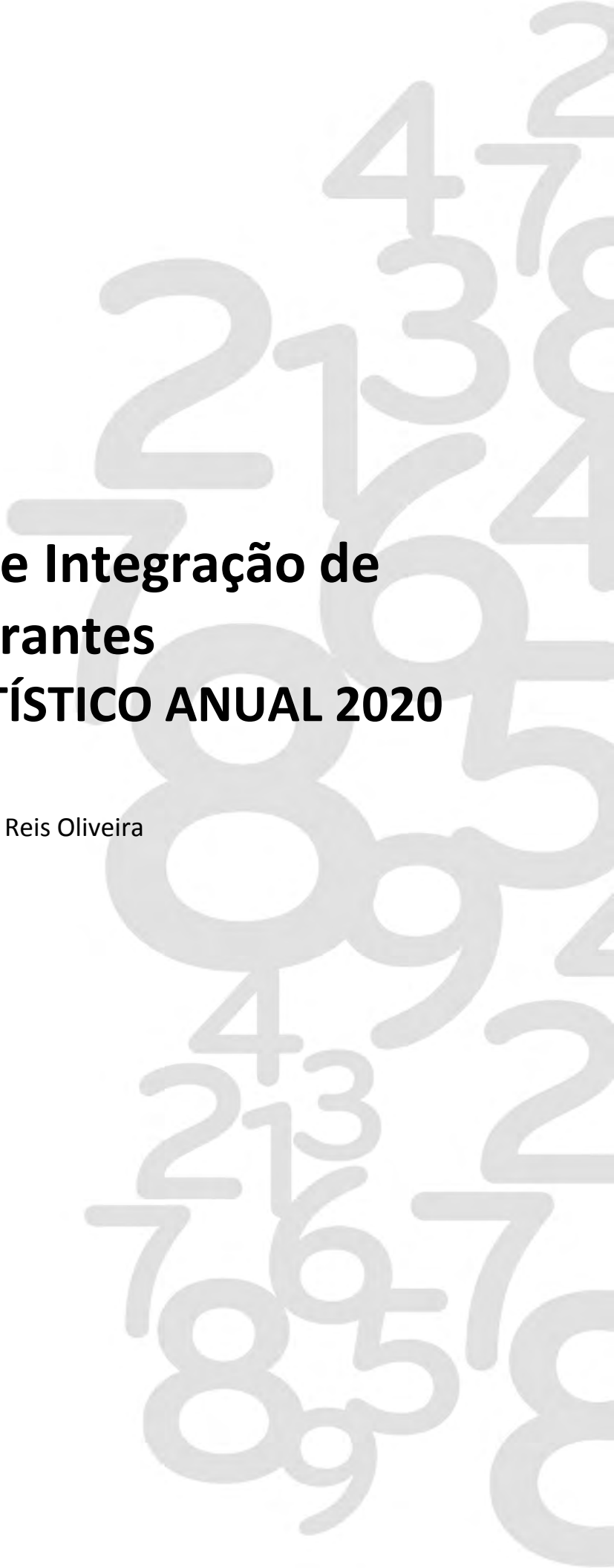


OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES
IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

Indicadores de Integração de Imigrantes
RELATÓRIO ESTATÍSTICO ANUAL

2020

Catarina Reis Oliveira (coord.)



Indicadores de Integração de Imigrantes

RELATÓRIO ESTATÍSTICO ANUAL 2020

Catarina Reis Oliveira

FICHA TÉCNICA

Biblioteca Nacional de Portugal – Catalogação da Publicação

OLIVEIRA, Catarina Reis
Indicadores de integração de imigrantes: relatório estatístico
anual 2020. 1ª ed. (Imigração em Números – Relatórios Anuais 5)
ISBN 978-989-685-111-8
CDU 316

Promotor

Observatório das Migrações



Coordenadora da Coleção *Imigração em Números*

Catarina Reis de Oliveira

Autora

Catarina Reis de Oliveira

Propriedade do título e edição

Alto Comissariado para as Migrações (ACM, IP)
Rua Álvaro Coutinho, 14, 1150-025 Lisboa
E-mail: om@acm.gov.pt

Conceção Gráfica

António Souto

Periodicidade: Anual

ISBN

978-989-685-111-8

Depósito Legal

435292/17

Lisboa, dezembro de 2020

As análises e apreciações expressas nesta edição são da exclusiva responsabilidade da autora e não vinculam o ACM ou as instituições que cederam os dados aqui analisados.

ÍNDICE GERAL

PREÂMBULO	005
INTRODUÇÃO	009
Imigrantes e estrangeiros: conceitos e limites estatísticos	010
Integração de Imigrantes: é possível medi-la?	011
CAP.1. MOVIMENTOS MIGRATÓRIOS INTERNACIONAIS: PORTUGAL COMPARADO	019
1.1. Imigração e a sua importância: entre perceções e realidade	020
1.2. Portugal um país de imigração?	026
CAP. 2. FLUXOS DE ENTRADA, PERMANÊNCIA E SAÍDA DE PORTUGAL	031
2.1. Entrada de estrangeiros em Portugal	033
2.1.1. Pedidos e concessões de proteção internacional em Portugal	038
2.2. Permanência de estrangeiros em Portugal	055
2.4. Saída de estrangeiros de Portugal	058
CAP. 3. CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS DA POPULAÇÃO ESTRANGEIRA RESIDENTE	061
3.1. Dimensão da população estrangeira e distribuição no país	061
3.2. Mulheres na população estrangeira residente: a composição por sexo	066
3.3. Distribuição por nacionalidades	069
3.4. Composição por grupos etários	071
CAP. 4. IMIGRAÇÃO E DEMOGRAFIA	073
4.1. Qual o papel da imigração num país envelhecido?	077
4.2. Saldos totais, naturais e migratórios	083
4.3. Estrutura etária da população: estrangeiros versus nacionais	085
4.4. Natalidade	087
4.5. Nupcialidade	091
4.6. Mortalidade	097
CAP. 5. EDUCAÇÃO E QUALIFICAÇÕES	102
5.1. Alunos estrangeiros no sistema escolar português	110
5.1.1. Ensino básico e secundário	110
5.1.2. Ensino Superior	120
5.2. Reconhecimento de graus académicos estrangeiros	130
CAP. 6. APRENDIZAGEM DA LÍNGUA PORTUGUESA	137
6.1. Português como Língua não Materna	142
6.2. Programa de Português para Todos (PPT)	146
6.3. Plataforma do Português Online do ACM	151
CAP. 7. ESTRANGEIROS NO MERCADO DE TRABALHO PORTUGUÊS	153
7.1. Sectores de atividade e grupos profissionais	155
7.2. Habilitações de estrangeiros ativos	161
7.3. Remunerações	164
7.4. Empregadores estrangeiros	169
7.5. Sinistralidade laboral	180
7.6. Desemprego	188
7.6.1. Desemprego registado de estrangeiros no Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP)	190
7.6.2. Beneficiários das prestações de desemprego a partir dos dados do Instituto de Segurança Social	195

CAP. 8. ESTRANGEIROS E INCLUSÃO SOCIAL	198
8.1. Risco de pobreza ou exclusão social	200
8.2. Estrangeiros no Sistema de Segurança Social	206
8.2.1. Contribuições	210
8.2.2. Prestações Sociais	216
8.2.2.1. Subsídio por doença	220
8.2.2.2. Prestações de parentalidade	222
8.2.2.3. Abono de família	225
8.2.2.4. Rendimento social de inserção	227
CAP. 9. HABITAÇÃO	230
9.1. Regime de ocupação do alojamento	231
9.2. Condições de habitação	236
CAP. 10. MIGRAÇÕES E SAÚDE	240
10.1. Estado de saúde	242
10.2. Determinantes da saúde, fatores de risco e fatores protetores da saúde	255
10.3. Acesso e utilização de serviços de saúde	268
10.3.1. Acordos Internacionais de saúde e a mobilidade internacional de doentes	270
10.3.2. Utilização de serviços de saúde por residentes e necessidades médicas não satisfeitas	273
10.4. Recursos humanos estrangeiros no Serviço Nacional de Saúde em Portugal	279
CAP. 11. ACESSO À NACIONALIDADE PORTUGUESA	288
11.1. Acesso à nacionalidade portuguesa: processos entrados e findos	290
11.1.1. Aquisição de nacionalidade portuguesa: nacionalidade derivada	298
11.1.2. Atribuições de nacionalidade portuguesa: nacionalidade original	305
11.2. Acesso à nacionalidade portuguesa: deferimentos e indeferimentos	310
CAP. 12. RECENSEAMENTO ELEITORAL DE ESTRANGEIROS RESIDENTES EM PORTUGAL	312
CAP. 13. ESTRANGEIROS E O SISTEMA DE JUSTIÇA	328
13.1. Reclusos estrangeiros nos países da Europa	328
13.2. Reclusos estrangeiros no sistema prisional português	330
13.3. Criminalidade julgada e condenada em Portugal	336
CAP. 14. DISCRIMINAÇÃO DE BASE RACIAL E ÉTNICA	339
14.1. Perceções de discriminação de base racial e étnica	341
14.2. Experiências de discriminação de base racial e étnica reportadas	344
CAP. 15. MIGRAÇÕES E REMESSAS	362
SUMÁRIO: TENDÊNCIAS DA INTEGRAÇÃO DE IMIGRANTES EM PORTUGAL	372
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	382

PREÂMBULO

As migrações constituirão uma pedra angular do futuro do mundo, segundo o Papa Francisco na recente Carta Encíclica sobre a Fraternidade e a Amizade Social. De facto, a migração é um dos temas mais relevantes do nosso tempo. A inclusão deste tema nas agendas políticas deve-se à intensificação dos fluxos migratórios, mas também aos contributos dos imigrantes a nível demográfico, económico, cultural e social. O governo de Portugal tem desempenhado um papel crucial na Europa no desenvolvimento de uma abordagem integral relativamente às políticas de integração – articulando a administração central com a administração local e as entidades da sociedade civil. Deste modo, tem assegurado a igualdade de direitos e oportunidades para todos os cidadãos, independentemente da sua origem.

A informação deste Relatório é da maior relevância, permitindo uma monitorização e uma avaliação das políticas públicas através de indicadores sociais, económicos, educacionais e cívicos. Resulta do compromisso de contribuir para uma maior compreensão das migrações através de informação clara e sistematizada, de forma acessível. Paralelamente, este Relatório constitui um exemplo do empenho para a concretização das medidas de continuidade do Plano para a Implementação do Pacto Global para as Migrações.

O Relatório mostra-nos as dimensões que necessitam de ser melhoradas na integração dos imigrantes, como a habitação e a adequação da inserção profissional com as habilitações, bem como os seus contributos para a sociedade portuguesa. Destes, destaco dois que têm beneficiado a sociedade portuguesa.

Em termos demográficos, a população portuguesa teria diminuído mais e seria mais envelhecida se não fosse o contributo dos imigrantes. Em 2019, o saldo natural é negativo, isto é, morrem mais portugueses do que nascem, enquanto o saldo migratório é positivo, ou seja, entraram mais estrangeiros do que saíram portugueses, o que ajuda a contrariar a tendência de envelhecimento.

Em termos de segurança social, houve um contributo inédito dos imigrantes que bateu todos os recordes em 2019 – 884 milhões de euros. Este dado explica-se por 81% dos imigrantes estarem na idade ativa, portanto, a trabalhar e a contribuir para a segurança social.

Portugal apresenta também um dos melhores resultados na aquisição da nacionalidade portuguesa ao nível europeu, sendo reconhecido internacionalmente como um país modelo no enquadramento legal de acesso à nacionalidade. Mais de meio milhão de pessoas obtiveram a nacionalidade portuguesa, entre 2007 e 2019.

Saliento o reconhecimento nacional e internacional das políticas de integração de imigrantes desenvolvidas por Portugal. Primeiro, no Índice Medidor de Políticas Públicas de Migrações, MIPEX, entre todos os países representados, Portugal situa-se em terceiro lugar. Segundo, foi considerado *Champion Country* pelas Nações Unidas, em relação à implementação das medidas do Pacto Global para as Migrações. Estas distinções mostram que tem havido bastante progresso nas políticas públicas e nas práticas de integração dos imigrantes.

Gostaria, por último, de deixar uma palavra de reconhecimento ao Observatório das Migrações, do Alto-Comissariado para as Migrações, em particular, à coordenadora e autora, pelo trabalho desenvolvido na elaboração deste Relatório. Trata-se de uma referência extremamente útil para decisores políticos, investigadores e profissionais da área, bem como interessados da sociedade civil, que trabalham num tema tão desafiante.

Cláudia Pereira

SECRETÁRIA DE ESTADO PARA A INTEGRAÇÃO E AS MIGRAÇÕES

**INDICADORES DE INTEGRAÇÃO
DE IMIGRANTES 2020**

Agradecimentos

A autora gostaria de dirigir em primeiro lugar uma nota de especial agradecimento a todas as instituições com dados recolhidos para fins estatísticos acerca de estrangeiros em Portugal e que cooperaram muito ativamente, como tem acontecido nos últimos anos, para a concretização de mais este relatório. Foram as equipas de técnicos de vários destes serviços públicos que tornaram possível a redação de mais este relatório estatístico anual dos *Indicadores de Integração de Imigrantes* do Observatório das Migrações. Esta publicação não se teria concretizado sem a sua preciosa agilidade, empenho, orientação e especialmente célere atenção em meses de uma nova realidade de trabalho com uma pandemia mundial, permitindo tanto o fundamental acesso à informação, como o melhor entendimento dos desafios que persistem na monitorização da integração de imigrantes em Portugal, mantendo a sua ajuda na clarificação dos conceitos subjacentes e na sinalização de alguns dos dilemas estatísticos deste exercício. A qualidade deste relatório deve-se à rigorosa validação dos dados aqui vertido por algumas dessas equipas e aos seus comentários e orientações para a adequada leitura dos dados.

Um agradecimento muito especial da autora é extensível a Natália Gomes, amiga de longa data e coautora dos anteriores relatórios, que, embora tenha partido para outros desafios profissionais, fará sempre parte do legado desta coleção *Imigração em Números* do Observatório das Migrações.

O habitual agradecimento inclui ainda a colega jurista do Alto Comissariado para as Migrações (ACM, IP) Júlia Cruz que, apesar das suas múltiplas atividades, apoiou mais uma vez, como o tem feito ao longo dos anos, na identificação e revisão da atualidade do enquadramento legal das várias dimensões de integração de imigrantes aqui consideradas nesta publicação do Observatório das Migrações.

Finalmente, o reconhecimento da autora vai também para a colega Rita Monteiro que, embora tenha entrado na equipa do Observatório das Migrações apenas em agosto deste ano, abraçou rapidamente e muito profissionalmente a dinâmica de atividade deste Observatório, nomeadamente de recolha e sistematização de alguns dos indicadores e de leitura crítica e atenta. O seu grande empenho e entusiasmo permitiram que o trabalho realizado para este relatório não fosse tão solitário.

INTRODUÇÃO

O **Observatório das Migrações** (OM) tem entre as suas atribuições *“recolher, sistematizar e analisar informação estatística e administrativa de fontes nacionais e internacionais respeitantes ao fenómeno da imigração, nomeadamente os indicadores de integração de imigrantes e de refugiados”* (alínea a) do artigo 2º da Deliberação n.º 1243/2016, de 8 de agosto), atribuição essa que concretiza nomeadamente uma das missões do Alto Comissariado para as Migrações (ACM, IP) de *“contribuir para a melhoria da recolha e divulgação de dados estatísticos oficiais sobre fluxos migratórios, através da consolidação da recolha de dados ou de informações complementares que não se encontrem diretamente acessíveis”* (alínea i) do artigo 3º do Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 de fevereiro). Na persecução desta atribuição o OM tem desenvolvido a sistematização de informação estatística, disponibilizada nas suas compilações estatísticas online em www.om.acm.gov.pt (desde 2007) e promovido a **Coleção Imigração em Números**, lançada em 2014, com coordenação científica e autoria de Catarina Reis Oliveira, com cinco linhas editoriais: (1) relatórios estatísticos decenais; (2) relatórios estatísticos anuais – indicadores de integração de imigrantes; (3) Cadernos Estatísticos Temáticos; (4) Boletins Estatísticos; e (5) edições de sensibilização estatística, contemplando, nomeadamente, Estatísticas de Bolso da Imigração (Oliveira e Gomes, 2019) e Infografias.

O OM tem recorrido a inúmeras fontes estatísticas, nacionais e internacionais, e instituições com dados administrativos em Portugal e que dispõem de informação desagregada por nacionalidade, sistematizando e analisando essa informação com o intuito de melhor caracterizar a situação das populações estrangeiras no país nas mais variadas dimensões que compõem o seu processo de integração, mobilizando deste modo – com as devidas ressalvas – de forma integrada diversas naturezas de dados.

Com este trabalho e, em particular, com a publicação dos relatórios estatísticos anuais da Coleção *Imigração em Números* do OM, este Observatório responde às preocupações da Comissão Europeia em assegurar que todos os Estados-membros disponham de indicadores e mecanismos de monitorização da integração dos imigrantes, e concretiza medidas previstas nos planos de ação para a integração de imigrantes em Portugal, nomeadamente a medida 6 do **Plano Estratégico para as Migrações** – PEM (Resolução do Conselho de Ministros n.º 12-B/2015), em implementação até ao final de 2020, para a *“Melhoria dos dados oficiais sobre a integração dos migrantes”* e que na sua primeira ação realçou a necessidade de se criarem novos indicadores e melhorar os já existentes nas fontes oficiais que acompanham, de forma direta ou indireta, o nível de integração dos imigrantes, estando esta ação sob a responsabilidade deste Observatório das Migrações, em parceria com o Instituto Nacional de Estatística (INE) e demais entidades com dados relevantes sobre imigrantes e estrangeiros residentes, na qual se estabelece como indicador de execução a *“elaboração de um relatório analítico anual, com disponibilização online de dados promovido pelo Observatório das Migrações”*.

A redação e a publicação deste mesmo relatório estatístico anual dos Indicadores de Integração de Imigrantes do Observatório das Migrações é assumida também como prioridade no **Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações**, publicado em Diário da República a 20 de agosto de 2019 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2019), que estabelece no objetivo 1 a prioridade de *“recolher e utilizar informação precisa e discriminada para definição de políticas assentes em dados concretos”* e que determina na primeira medida *“criar uma rede de pontos focais para a uniformização da recolha de dados de acolhimento e de integração de migrantes, incrementando a qualidade da informação administrativa e estatística e assegurando a sua divulgação através de relatórios anuais, elaborados pelo Observatório das Migrações”*.

A redação e publicação destes relatórios estatísticos anuais de Indicadores de Integração de Imigrantes deste Observatório, desde 2016, não seria possível sem a estreita colaboração do INE, através de várias das suas equipas, e de todas as instituições com dados administrativos desagregados por nacionalidade dos cidadãos, a quem muito se agradece e se reconhece o empenho exímio na promoção da acessibilidade

desta informação para melhor monitorização da integração dos imigrantes em Portugal. Importa, porém, atender que as análises e os cálculos efetuados a partir desses dados são da inteira responsabilidade da sua autora – Catarina Reis de Oliveira – e não comprometem ou vinculam as instituições que cederam os dados, nem o Alto Comissariado para as Migrações (ACM, IP) que financia estes trabalhos.

Reforçando a Coleção *Imigração em Números* do OM, pretende-se com este volume de 2020 **atualizar e aprofundar a análise de mais de três centenas de indicadores de trinta e duas fontes estatísticas e administrativas nacionais e disponíveis anualmente, complementadas por dezasseis fontes internacionais**, assumindo que na maioria dessas fontes há uma décalage temporal para efeitos analíticos. Assim, e por forma a garantir a comparabilidade da informação recolhida assume-se iguais anos de referência para todas as fontes consideradas, mesmo quando algumas dessas fontes podem dispor de dados ligeiramente mais atualizados. Procura-se, deste modo, assegurar a objetividade na comparação das tendências observadas para a diversidade de fontes analisadas. Esta nova edição, atualizando os relatórios anteriores na maioria dos indicadores considerados e acrescentando novos indicadores, incide as análises nos **anos de referência de 2018 e 2019**.

Como em anos anteriores, mantêm-se algumas dificuldades em apurar com rigor o fenómeno da integração de imigrantes a partir da informação estatística e administrativa disponível. Face aos dados disponíveis em Portugal, **o principal critério para estimar a dimensão da população imigrante e as suas características é o da nacionalidade dos indivíduos**. Embora seja comum considerar os conceitos de *imigrante* e *estrangeiro* como sinónimos, na realidade não o são, induzido esta opção a algumas consequências analíticas: embora a nacionalidade seja um critério objetivo e exclusivo na sistematização de dados e definição de indicadores, traduz apenas numa aproximação à realidade da imigração, não se sobrepondo ao universo de imigrantes no país. Por um lado, há cidadãos com nacionalidade estrangeira que já tendo nascido em Portugal, não têm qualquer experiência migratória, correspondendo nomeadamente a descendentes de imigrantes que herdaram a nacionalidade estrangeira de origem dos seus pais. Por outro lado, verifica-se que dados de indivíduos com nacionalidade estrangeira podem excluir imigrantes *de facto* que adquiriram, entretanto, a nacionalidade portuguesa e que por isso deixaram de estar nos dados da população estrangeira residente em Portugal. Resulta, assim, atendendo a que em Portugal a maioria das fontes de dados disponíveis apenas recolhem informação desagregada por nacionalidade dos indivíduos (sendo esta a variável comum), tem de se considerar para efeitos de aproximação ao fenómeno da integração de imigrantes o universo de estrangeiros residentes, devendo reconhecer-se, porém, que inúmeros imigrantes e seus descendentes já com nacionalidade portuguesa desaparecem das estatísticas e/ou passam a integrar o universo de nacionais.

Ainda no que toca às dificuldades de medição no tema deste relatório estatístico, é necessário considerar a **integração de imigrantes como um processo multidimensional**, sendo umas dimensões mais fáceis de medir do que outras atendendo à disponibilidade de informação passível de tratamento estatístico. Este relatório sintetiza algumas das tendências observadas na **situação dos estrangeiros residentes em Portugal em quinze diferentes dimensões da sua permanência e integração no país** (e.g. demografia, educação e qualificações, aprendizagem da língua portuguesa, trabalho, inclusão e proteção social, condições de habitação, saúde, acesso à nacionalidade, recenseamento eleitoral, sistema de justiça, discriminação de base racial e étnica, e remessas), comparando-os com os resultados dos residentes com nacionalidade portuguesa.

Imigrantes e estrangeiros: conceitos e limites estatísticos

Em termos conceptuais, a noção de *imigrante* está confinada ao universo de pessoas que tem um movimento de fronteira e/ou de entrada e fixação por um período superior a um ano num país diferente do seu de origem. Neste âmbito a Organização das Nações Unidas define imigrante internacional como a pessoa que muda de país de residência habitual por um período determinado (ONU, 1998: 9-10).

Esta definição político-jurídica de *imigrante* tende, contudo, a não se operacionalizar na produção de

estatísticas do fenómeno migratório. Verifica-se que não há uniformização quanto à forma como os diferentes países operacionalizam estatisticamente o conceito de *imigrante*, não havendo consenso internacional acerca do que contar (Cantisani e Poulain, 2006: 181; Lemaitre, 2005: 1). Em 2008 Lemaitre e colaboradores consideravam ser difícil, se não mesmo impossível, harmonizar, de acordo com as recomendações da ONU, as estatísticas referentes aos fluxos migratórios internacionais que eram construídas na base das fontes nacionais usuais. Esta equipa da OCDE recomendou por isso que as análises fossem feitas com base nas autorizações de residência, embora reconhecesse que esta opção induziria à não contabilização de alguns fluxos de imigração, nomeadamente de nacionais (imigrantes que já não têm nacionalidade estrangeira). Os autores justificavam esta opção pelo facto de as migrações reguladas deixarem rastro burocrático suscetível de tratamento estatístico (Lemaitre et al., 2008: 2). Huddleston, Niessen e Tjaden (2013) fazem notar ainda que a definição de *imigrante* nas estatísticas internacionais depende da disponibilidade de variáveis nas bases de dados nacionais que os permitam identificar enquanto tal. *Imigrante*, referem estes autores, é uma categoria muito inclusiva que pode referir-se tanto à naturalidade como à nacionalidade dos indivíduos, ou à naturalidade dos ascendentes.

Noutros relatórios analíticos acerca da integração de imigrantes (OCDE, 2015; EUROSTAT, 2011) tem sido recomendado que uma solução melhor para o estudo da imigração é a naturalidade dos indivíduos, destacando que o universo de imigrantes não depende da sua nacionalidade mas da sua origem. No caso português, optar por classificar os indivíduos em função do local de nascimento em vez da sua nacionalidade não é uma possibilidade para a maioria das fontes de dados estatísticos e administrativos, uma vez que tende a limitar grandemente a variedade de indicadores passíveis de análise, já que a informação desagregada pela naturalidade dos indivíduos não está disponível em grande parte das fontes, mas apenas em função da nacionalidade dos residentes. Acresce que em virtude de Portugal ter tido outras fronteiras até relativamente tarde (legado colonial), ainda há população portuguesa que nasceu em regiões que na década de 1970 se tornaram países independentes, sendo à luz das fronteiras atuais automaticamente classificados como naturais do estrangeiro, embora na época não fossem contabilizados como migrantes internacionais, mas migrantes internos, sendo nacionais portugueses há gerações.

Resulta, assim, que face aos dados estatísticos e administrativos disponíveis em Portugal o principal critério para estimar a dimensão da população imigrante e as suas características é o da nacionalidade dos indivíduos. Embora este seja um critério objetivo e exclusivo, importa reconhecer que traz consequências analíticas, uma vez que se traduz apenas numa aproximação ao universo de imigrantes no país, não se sobrepondo inteiramente à realidade. Isso decorre, por um lado, de haver cidadãos com nacionalidade estrangeira que já tendo nascido em Portugal, não têm qualquer experiência migratória, correspondendo nomeadamente a descendentes de imigrantes que herdaram a nacionalidade estrangeira de origem dos seus pais. Por outro lado, verifica-se que dados acerca de indivíduos com nacionalidade estrangeira podem excluir imigrantes *de facto* que adquiriram, entretanto, a nacionalidade portuguesa e que por isso deixaram de integrar os dados acerca da população estrangeira residente em Portugal e/ou desaparecem das estatísticas oficiais e dos dados administrativos.

Por todas estas razões deve reconhecer-se que em Portugal não existe informação estatística e administrativa que apure com rigor e integralmente o fenómeno da imigração e, inerentemente, da integração dos imigrantes. Os dados desagregados por nacionalidade dos residentes em Portugal e sistematizados e analisados neste relatório devem, pois, ser lidos como uma aproximação ao fenómeno.

Desta premissa de base acerca de como operacionalizar estatisticamente o conceito de imigrante, acrescentam-se os desafios da operacionalização da noção de integração e a inerente consolidação de indicadores de integração dos imigrantes.

Integração de imigrantes: é possível medi-la?

A discussão em torno da operacionalização estatística da noção de integração é iniciada na década de 1950 com Landecker a partir do seu artigo “Types of Integration and their measurement”. Nesse artigo o autor

problematiza as múltiplas dimensões que compõem a noção de integração, assumindo a necessidade de operacionalizar o conceito em quatro tipos de integração: *Problems of index construction are discussed for four types of integration, each of which varies on a continuum of its own. The four types are: the cultural, that is, consistency among the standards of a culture; the normative, or conformity of the conduct of the group to cultural standards; the communicative, or exchange of meanings throughout the group; and the functional, or interdependence among group members through the division of labor* (Landecker, 1951: 332). Subjacente a esta opção do autor está a discussão que promove, recomendando que se devem evitar generalizações e abstrações da noção de integração, ganhando-se com a medição do conceito se o mesmo assumir subclassificações ou for medido através de índices compósitos e múltiplos indicadores, reconhecendo que uma pessoa pode obter um bom resultado de integração numa área e pior resultado de integração noutra área, tendências que ficariam mescladas num conceito unidimensional.

Tornou-se, pois, consensual ao longo das décadas a ideia de que **a integração é um processo multidimensional**, embora essas dimensões tenham variado desde Landecker. Esta visão enquadrou também o debate europeu em torno dos designados *indicadores de integração de imigrantes* clarificados em 2010 na Declaração de Zaragoza e organizados em quatro dimensões – emprego, educação, inclusão social e cidadania ativa.

Já há cerca de setenta anos Landecker reconhecia ainda que **mais relevante que questionar o que é a integração é perguntar como se mede a integração?** (cit in Oliveira, 2012: 291). E, inerente, a essa questão fundamental definem-se outras tantas questões que se associam ao desafio **de que forma se consegue medir integração ou quantificar a valoração de integração**: *Under what conditions does social integration increase? Under what conditions does it decrease? What are the consequences of a high degree of integration? What are the consequences of a low degree of integration?* (Landecker, 1951: 332). É reconhecido pelo autor ainda que os principais desafios com a medição do conceito de integração são metodológicos: nas palavras do autor, *in order to promote substantive research involving different aspects of integration, more effort must be spent in developing techniques of measuring integration in its several forms* (Landecker, 1951: 340).

O primeiro documento europeu de incentivo à mensuração de indicadores de integração de imigrantes na Europa foi promovido pelo Conselho da Europa em 1996 – *Measurement and indicators of integration* – no qual era assumido tanto o carácter multidimensional da noção de integração de imigrantes, como as **dificuldades na sua mensuração**: *Since integration concerns complicated phenomena and refers to a very widespread field, one cannot restrict the evaluation of a progress (or non-progress) in integration to one single unit of measurement. There is no such thing as "one meter of integration" or "two kilos of integration" which would make comparisons over time and/or between two countries an easy task. As a way out, one can only try to identify facts and phenomena giving an impression of the current **social, economic, cultural and political** role migrants play in a given society as well as at changes occurring over time. These **indicators of integration can be selected from all four dimensions of integration**. But in addition to this the host society - as was already mentioned - is very important as well, because public opinion - though only measurable with a good deal of doubt left behind - can for example give a hint as to the willingness to accept immigrants.* (Conselho da Europa, 1996: 10). Embora desde a década de 1990 o Conselho da Europa tivesse vindo a desenvolver o debate, nomeadamente com académicos e decisores políticos, quanto à necessidade de se promover a monitorização das políticas de integração de imigrantes e quanto à possibilidade de se definirem indicadores comuns de integração de imigrantes, estas opções só ganhariam verdadeiramente adesão já no início do século XXI.

Em 2003 ocorreu a publicação da *Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Relativa à Imigração, à Integração e ao Emprego* (COM/2003/0336 final) onde se destacava no seu ponto 4.11. a relevância de se promover a monitorização e a avaliação das políticas de integração, com recurso a indicadores e estatísticas na área das migrações: *As mentioned above, a key condition for successful policy implementation is to improve the information available as well as the **tools for monitoring and evaluation**. This is also essential to raise*

*public awareness of the contribution which migrants bring to economic, social and cultural life in the EU. Without **accurate and comparable data and knowledge** about the effectiveness of measures taken, Member States and the Community are not in a position to know if their policies have the desired outcome.*

De forma concomitante, a Comissão promoveu um estudo e relatório para explorar as possibilidades de desenvolver indicadores ao nível europeu e estatísticas das migrações que assegurassem a avaliação comparativa da integração de imigrantes. Entzinger e Biezeveld (2003) foram os autores desse relatório, onde realçaram as continuidades entre as discussões académicas e a eventual transição do conceito de integração para o vocabulário político europeu, aludindo também à possibilidade de se estabilizarem indicadores comuns na Europa que permitiriam aos decisores políticos, aos níveis europeu e nacional, tecerem comparações no que concerne às formas como os diferentes países lidam com assuntos relacionados com a integração de imigrantes (2003: 4). Os autores reconheciam, porém, que as diferenças entre Estados-membros em termos de políticas de integração de imigrantes, orientações e definições tornavam à data difícil a realização de comparações internacionais. O mesmo identificaram, anos mais tarde, Kupiszewska e colaboradores num documento de 2010 resultante do projeto *Promoting Comparative Quantitative Research in the Field of Migration and Integration in Europe* (PROMINSTAT), concluindo que continuava a ser difícil conduzir pesquisa comparada internacional acerca de fluxos migratórios na Europa (Kupiszewska et al., 2010: 46).

A emergência de indicadores de integração de imigrantes passou pela aprovação, em 19 de novembro de 2004, dos *Princípios Básicos Comuns de Integração dos Imigrantes* na União Europeia, constando no décimo princípio comum exatamente a preocupação e prioridade dos Estados-membros passarem a desenvolver indicadores e mecanismos de avaliação de forma a permitirem aos decisores políticos monitorizarem o impacto das suas políticas e sinalizarem situações de necessidade de adaptação das políticas para uma melhor integração das populações imigrantes (Oliveira e Gomes, 2014: 18). Com estes princípios básicos e a *Agenda Comum para a Integração - Enquadramento para a integração de nacionais de países terceiros na União Europeia* (COM/2005/389 final) a Comissão assumia a clarificação do conceito operativo de **integração** (no quadro das suas recomendações para política pública) como **um processo dinâmico e bidirecional de adaptação mútua de todos os imigrantes e residentes nos Estados-Membros**.

A Declaração de Vichy (MIGR 108 SOC 668), relativa à conferência ministerial de 3 e 4 de novembro de 2008, elevou a avaliação das políticas de integração para a prioridade europeia, ditando que esta fosse objeto de discussões regulares acerca dos métodos e dos resultados e que levasse à identificação de indicadores. Continuando a construir sobre esta fundação, com o *Programa de Estocolmo – Uma Europa Aberta e Segura que Sirva e Proteja os Cidadãos* (2010/C 115/01) o Conselho Europeu convidou a Comissão a apoiar os esforços dos Estados-membros no sentido de: (...) desenvolver **indicadores básicos** num número limitado de políticas relevantes (p. ex. emprego, educação e inclusão social) com vista a **monitorizar os resultados das políticas de integração**, e a fim de permitir uma melhor comparação das experiências nacionais e de reforçar o processo europeu de aprendizagem (2010/C 115/01).

A *Declaração de Zaragoza*, adotada em Abril de 2010 pelos ministros responsáveis pela integração de imigrantes dos vários Estados-membros, veio culminar este processo com a identificação objetiva e assumida pelos Estados-membros das dimensões de integração dos imigrantes – (1) emprego; (2) educação; (3) inclusão social; e (4) cidadania ativa - que eram, por sua vez, mensuradas a partir de indicadores – denominados então dos **indicadores comuns de integração** de imigrantes. Neste âmbito era decidida a realização de um projeto-piloto com o objetivo de: (...) *avaliar as políticas de integração, e nomeadamente a apreciar os indicadores propostos (...) e analisar o significado dos indicadores definidos tendo em conta os contextos nacionais, o pano de fundo constituído por diversas populações de migrantes e pelas diferentes políticas de migração e de integração dos Estados-Membros, bem como elaborar um relatório sobre a disponibilidade e a qualidade dos dados provenientes de fontes harmonizadas selecionadas para efeitos do cálculo desses indicadores* (8771/10 MIGR 40 SOC 271).

Dando seguimento a este compromisso, o EUROSTAT publicou em 2011 o estudo piloto *Indicators of*

immigrant integration com vista a aferir a disponibilidade e a qualidade dos dados provenientes de fontes europeias harmonizadas para o cálculo dos quinze indicadores de integração, das quatro dimensões, para os quais puderam ser compilados dados comparáveis. Este primeiro exercício passou a ser assumido de forma regular, publicando o EUROSTAT novos relatórios e promovendo novos estudos sobre a utilização dos indicadores comuns de integração de imigrantes - sendo o mais recente desses relatórios o *Migrant Integration* (EUROSTAT, 2017). Foi também criado um repositório próprio do EUROSTAT¹ com os dados de integração de migrantes que serão analisados, pontualmente, em alguns dos capítulos deste relatório, procurando comparar e posicionar o caso português no contexto europeu.

Em 2013 a Comissão Europeia promoveu e publicou ainda um estudo compreensivo acerca da possível utilização dos indicadores de integração de imigrantes - *Using EU Indicators of Immigrant Integration*. Nesse âmbito, os autores do estudo, Huddleston e colaboradores (2013: 37), defenderam a necessidade de se assegurar a comparabilidade através da utilização de dados de recolhas internacionais, dada a variação de país para país em termos de definições e de cobertura da população imigrante, reconhecendo porém a necessidade de **aprofundar a dimensão das amostras** de algumas destas fontes e inquéritos europeus que não foram originalmente concebidas para recolher dados acerca de imigrantes.

Em 2018, a Comissão Europeia com a OCDE promoveram também o relatório *Indicators of Immigrant Integration: Settling In 2018* para monitorizar a fiabilidade dos indicadores comuns de integração de imigrantes e validar novas possibilidades de indicadores de integração, focando a sua análise na população nascida no estrangeiro (e não na população estrangeira *per si*). Esta publicação veio aprofundar os anteriores relatórios da OCDE de 2012 – *Setting In OECD Indicators of Immigrant Integration* – e de 2015 – *Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling in*. Ambos os relatórios da OCDE identificam diferenças entre os nascidos no estrangeiro e as populações nascidas nativas nos países da União Europeia e noutros países da OCDE, assumindo mais dimensões analíticas de integração e mais indicadores para além dos estabelecidos na Declaração de Zaragoza. Alguns destes indicadores sistematizados pela OCDE serão analisados pontualmente neste relatório para posicionar, sempre que possível, os resultados de Portugal no contexto internacional.

Em junho de 2016, o *Plano de Ação Europeu sobre a Integração de Nacionais de Países Terceiros* (COM/2016/377 final), em implementação até final de 2020, reforçou o compromisso da Comissão de continuar a monitorizar as políticas de integração e os respetivos resultados através do desenvolvimento das ferramentas e indicadores já disponíveis, nomeadamente em parceria com a OCDE e a Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais (FRA). O relatório da Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais (FRA), *Together in the EU. Promoting the participation of migrants and their descendants* (2017), respondendo a uma das ações previstas no plano de ação europeu, procurou exatamente contribuir para essa monitorização das políticas de integração e respetivos resultados. Entre outras dimensões analisadas, o relatório alerta para **os desafios que se colocam nas especificidades nacionais para a monitorização da integração dos imigrantes e das políticas de integração**. Em 2017, o relatório notava que apenas cerca de metade dos Estados-membros desenvolvia algum tipo de avaliação periódica das suas políticas e dos seus planos ou estratégias nacionais de integração (15 países) e que nem sempre os países baseiam essas avaliações na monitorização a partir dos indicadores comuns de integração estabilizados na Declaração de Zaragoza. O relatório identificou apenas onze Estados-membros (Áustria, Bélgica-Flandres, Dinamarca, Estónia, Finlândia, Alemanha, Itália, Letónia, Holanda, Portugal e Suécia) a utilizar os indicadores de integração assentes em dados oficiais disponíveis, referindo-se a todos ou à maioria dos indicadores de Zaragoza. No mesmo capítulo, o relatório destacou ainda dois Estados-membros que adotaram indicadores adicionais, indo muito para além dos estabelecidos na Declaração de Zaragoza com recurso a fontes estatísticas e administrativas nacionais: Portugal e Alemanha. **Portugal aparece, pois, particularmente destacado por ser um dos países com melhor e mais ampla sistematização de dados e indicadores que vão para além das recomendações de Zaragoza** (FRA, 2017: 37), sendo realçados como evidência disso os relatórios estatísticos deste Observatório das Migrações da *Coleção Imigração em*

¹ Vd. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/migrant-integration/data/database>

Números (Oliveira e Gomes, 2014 e Oliveira e Gomes, 2016) e que atualizamos e aprofundamos nesta edição de 2020 do Relatório *Indicadores de Integração de Imigrantes*.

Mais recentemente, em novembro de 2020, a Comissão Europeia lançou um **novo Plano de Ação europeu de integração – Action Plan on Integration and Inclusion 2021-2027** (COM(2020) 758 final). O novo plano europeu, a implementar entre 2021 e 2027, volta a destacar a importância de monitorizar a integração dos migrantes no espaço europeu e dos Estados-membros desenvolverem políticas de inclusão baseadas em evidências e dados, sendo reiterada a necessidade de continuarem os trabalhos em torno da sistematização dos indicadores de integração de imigrantes em todos os Estados-membros, nomeadamente com o apoio do portal do EUROSTAT², pese embora se reconheçam algumas limitações nos dados disponíveis, e de ser incentivada a investigação científica (incluindo sobre integração, discriminação, participação de imigrantes e descendentes, e sobre atitudes e perceções das populações de acolhimento face aos imigrantes). Entre as medidas do plano neste domínio, é anunciado como compromisso da Comissão a realização de uma inquirição europeia a imigrantes e seus descendentes (em 2022), a realização de um Eurobarómetro sobre integração, e o financiamento a vários projetos comparativos de mapeamento das políticas de integração dos Estados-membros, nomeadamente na vertente da integração no mercado de trabalho, educação e da integração de refugiados, por forma a coadjuvar a aprendizagem e a troca de experiências entre Estados-membros e combater a falta de evidências do impacto das medidas e políticas de integração de imigrantes. Para esta dimensão, os Estados-membros são, por sua vez, incentivados a, por um lado, desenvolverem ou melhorarem os seus sistemas de monitorização da integração, por forma a conseguirem identificar os desafios de integração dos migrantes ou o seu progresso ao longo do tempo nos contextos nacionais, e, por outro lado, a melhorarem os dados disponíveis sobre os resultados de integração dos seus imigrantes, incluindo ao nível nacional, regional e local. Identifica-se, pois, continuidade nos próximos anos na aposta europeia de incentivo aos Estados-membros de monitorizarem os resultados de integração, e de sistematizarem indicadores de integração de imigrantes, como este Observatório das Migrações faz com este relatório estatístico anual da Coleção *Imigração em Números*.

Em **2018 o Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular** (Resolução A/73/L.66 da Assembleia-Geral das Nações Unidas de 19 de dezembro de 2018), negociado entre Estados-membros das Nações Unidas com o apoio da Assembleia Geral da ONU, assumindo-se como um acordo inédito para uma visão e abordagem comum e holística das migrações internacionais, também identificou logo no seu primeiro objetivo (entre 23 objetivos) a importância de se recolher e disseminar dados desagregados sobre migrantes que permitam definir políticas para migrantes mais informadas e assentes em evidência estatística. Na especificação das medidas de implementação deste objetivo 1, o Pacto identifica a necessidade de se estabelecerem ou reforçarem observatórios das migrações que promovam a recolha e análise de dados (alínea f) e se melhorem as formas de recolha de dados sobre migrantes nos vários contextos nacionais, nomeadamente promovendo a desagregação da informação estatística por país de nascimento, país de nascimento dos pais e país de cidadania dos indivíduos. Neste âmbito Portugal empenhou-se no processo que levou à elaboração do Pacto, desde o seu lançamento, em setembro de 2016, até à sua conclusão, dois anos depois, tendo, em agosto de 2019, se tornado num dos primeiros países a aprovar o respetivo Plano Nacional de Implementação, concebido como um documento operacional, orientado para resultados práticos e precisos e seguindo a estrutura de 23 objetivos do Pacto Global das Migrações. Portugal passou mesmo a destacar na primeira medida do plano nacional de implementação do pacto a importância do incremento da qualidade de informação estatística e administrativa sobre acolhimento e integração de migrantes através destes relatórios estatísticos anuais do Observatório das Migrações sobre indicadores de integração de imigrantes.

Mais recentemente a Comissão Europeia também anunciou um **novo Pacto em matéria de Migração e Asilo** (COM(2020) 609 final, de 23 de setembro de 2020), no qual se destaca a atuação no sentido de “construir da melhor forma um sistema de gestão e normalização da migração a longo prazo, plenamente assente nos valores europeus e no direito internacional”, num quadro comum de solidariedade e de

² Em <https://ec.europa.eu/eurostat/web/migrant-integration/data/database>

partilha de responsabilidades entre Estados-membros nos domínios da migração, do asilo, da integração e da gestão de fronteiras. Na vertente da integração este pacto destaca que a Comissão adotará um **novo Plano de Ação sobre a integração e a inclusão para 2021-2024** que se baseará “em todas as políticas e instrumentos relevantes em domínios fundamentais como a inclusão social, o emprego, a educação, a saúde, a igualdade, a cultura e o desporto, definindo a forma como a integração dos migrantes deve fazer parte dos esforços para alcançar os objetivos da UE em cada um destes domínios. Um objetivo chave será o de garantir que os migrantes beneficiem plenamente do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.” (COM(2020) 609 final, p. 31). Não sendo ainda conhecido este novo plano de ação, não deixa de ser relevante a sua antecipação como um documento que trabalhará a integração com uma visão holística e multidimensional no pilar dos direitos sociais europeus.

Nos relatórios estatísticos internacionais de indicadores de integração de imigrantes a opção tem sido sempre a de **medir o resultado da população imigrante em cada indicador por comparação ao resultado da população nacional de cada país para esse mesmo indicador**. Por outras palavras, a integração dos imigrantes foi medida atendendo à diferença ou proximidade de resultados entre os imigrantes e o grupo de referência (nacional) no mesmo contexto. Essas diferenças foram objetivadas nas comparações em pontos percentuais. Importa reconhecer, porém, que **em bom rigor a comparação entre grupos (imigrantes versus portugueses) não permite avaliar os impactos das políticas de imigração e de integração de cada país atendendo à variedade de fatores exógenos e de variáveis de controlo que teriam de ser consideradas e estudadas para afinar as análises desenvolvidas**. Deve atender-se que em função das características e perfis dos imigrantes que cada país acolhe (e.g. qualificações, língua materna, inserção no mercado de trabalho), também a distância ao grupo nacional de referência pode ser maior ou menor. Ora como deve ser reconhecido nem todos os países acolhem o mesmo perfil de imigrantes, nem a sua população autóctone tem as mesmas características, o que pode induzir a distâncias e discrepâncias entre grupos que nada têm a ver com o maior ou menor sucesso das políticas de integração dos imigrantes do país.

Como se alertava antes (Oliveira, 2012), **a monitorização da integração de imigrantes a um nível internacional acarreta ainda alguns desafios**, nomeadamente associados à harmonização de dados e de fontes internacionais. A necessidade de “forçar” a informação a enquadrar-se em categorias e definições comuns em todos os países comparados faz perder especificidades nacionais (e.g. diversidade de estruturas e poderes governativos, diferentes enquadramentos institucionais, diversidade de nacionalidades imigrantes e de volumes de imigração, diversidade nas características da população imigrante – idade, sexo, qualificações, etc.).

A integração tem, assim, de ser considerada de forma multidimensional e enquadrada por indicadores de contexto da imigração que permitam explicar os reais resultados subjacentes à distância ou proximidade de resultados entre imigrantes e nacionais quando comparados. Neste âmbito ganha especial importância em Portugal **recorrer-se não apenas a fontes estatísticas, mas também a fontes de dados administrativos** que permitem alcançar maior riqueza de informação e em mais áreas de estudo da situação de integração dos imigrantes.

Várias iniciativas legislativas e institucionais em Portugal (algumas em resposta a compromissos internacionais) têm vindo a contribuir para a construção e consolidação de um **sistema nacional de recolha e análise de indicadores de integração de imigrantes**. Na génese deste trabalho destaca-se o papel fundamental do Instituto Nacional de Estatística (INE) que através da sua Secção Permanente de Estatísticas Demográficas e Sociais, das Famílias e do Ambiente do Conselho Superior de Estatística, promoveu, entre 2004 e 2006, no grupo de trabalho sobre Estatísticas da Demografia um relatório sobre *Estatísticas dos Movimentos Migratórios* (DOCT/1772/CSE/DSFA de março de 2006). Apesar desse relatório não ter ambicionado medir a integração de imigrantes em Portugal, foi instrumental na resposta às recomendações inerentes ao plano de ação para a recolha e a análise de estatísticas comunitárias anuais no domínio das migrações, resultantes da comunicação de 2003 da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu (COM/2003/179 final). Já em 2006, no referido relatório, o INE procurou explorar e analisar, de

forma integrada, diferentes fontes de informação estatística e administrativa para quantificar e caracterizar a população estrangeira em Portugal, gerando recomendações quanto à necessária melhoria dos dados em Portugal acerca dos movimentos migratório do país.

Os dados recolhidos, sistematizados e analisados nesta coleção do Observatório das Migrações são o resultado de **forte cooperação institucional e do reconhecimento da importância de consolidar um sistema permanente de informação passível de tratamento estatístico anual acerca da integração de residentes estrangeiros em território nacional.**

Os relatórios estatísticos deste Observatório das Migrações foram enquadrados inicialmente na medida 4 do *Plano para a Integração de Imigrantes* (2010-2013) (PII) e, posteriormente, na medida 6 do *Plano Estratégico para as Migrações 2015-2020* (Resolução da Presidência do Conselho de Ministros N.º 12-B/2015, de 20 de março) que remete para a “melhoria dos dados oficiais sobre a integração dos migrantes” que esteve em implementação até final 2020. No âmbito desta medida destaca-se a ação que prevê a criação de novos indicadores e melhorar os já existentes nas fontes oficiais que acompanham, de forma direta ou indireta, a integração dos imigrantes, estando esta ação sob a responsabilidade deste Observatório das Migrações, em estreita parceria com o INE e demais entidades com dados relevantes sobre imigrantes e estrangeiros residentes, na qual se estabelece como meta a “elaboração de um relatório analítico anual, com disponibilização *online* de dados promovido pelo Observatório das Migrações”. A redação dos relatórios estatísticos anuais de *Indicadores de Integração de Imigrantes* da Coleção *Imigração em Números* deste Observatório, da autoria e coordenação de Catarina Reis Oliveira, desde 2016 refletem exatamente a execução desta medida do PEM.

Estes relatórios estatísticos anuais dos indicadores de integração de imigrantes do Observatório das Migrações têm continuidade para além de 2020 com a **execução da transposição do Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular para o contexto nacional.** Conforme foi publicado em Diário da República a 20 de agosto de 2019 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2019) o *Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações* de Portugal destaca, associado ao primeiro objetivo de “recolher e utilizar informação precisa e discriminada para definição de políticas assentes em dados concretos”, na primeira medida a necessidade de se “criar uma rede de pontos focais para a uniformização da recolha de dados de acolhimento e de integração de migrantes, incrementando a qualidade da informação administrativa e estatística e assegurando a sua divulgação através de relatórios anuais, elaborados pelo Observatório das Migrações”. É, pois, realçado o papel deste Observatório das Migrações e destes relatórios estatísticos na monitorização de indicadores de integração de imigrantes e na sustentação de políticas migratórias mais informadas e assentes em factos estatísticos.

Neste relatório anual de 2020 são analisados dados de **32 fontes estatísticas e administrativas disponíveis em Portugal, e 16 fontes estatísticas internacionais**, por forma a caracterizar cada uma das **15 dimensões consideradas de integração**, a partir de um **total de 312 indicadores**. Procede-se também, em cada uma das dimensões consideradas, e sempre que possível, a uma análise comparada dos indicadores de integração de imigrantes de Portugal com os restantes países europeus ou, para alguns indicadores, para os restantes países da OCDE, nomeadamente recorrendo a dados sistematizados pelo EUROSTAT (*Migrant Integration Indicators*) e dados publicados pela OCDE (*Indicators of Immigrant Integration* e *International Migration Outlook*).

Catarina Reis de Oliveira

COORDENADORA CIENTÍFICA DA COLEÇÃO *IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS* E AUTORA DO RELATÓRIO
DIRETORA DO OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES



CAPÍTULO 1.

MOVIMENTOS MIGRATÓRIOS INTERNACIONAIS: PORTUGAL COMPARADO

Confrontam-se neste primeiro capítulo algumas das perceções e atitudes perante a imigração, face à realidade efetiva dos números da imigração, procurando assim desconstruir não apenas estereótipos e mitos em torno do volume efetivo da população imigrante, mas também enquadrar de forma redimensionada a realidade que este relatório aborda.

Importa desde já compreender que **os dados estatísticos e administrativos aqui sistematizados se reportam a um universo de cerca de apenas 4,7%³ da população residente em Portugal**, se nos referirmos a residentes **com nacionalidade estrangeira** (1,5% da população residente tinha nacionalidade de outro Estado-membro da UE28 e 3,1% era extracomunitária) **ou a um universo de 9,3%⁴ dos residentes se nos reportarmos a nascidos no estrangeiro**. É esta baixa importância relativa de imigrantes no total da população do país que faz Portugal assumir apenas o vigésimo lugar entre 28 países do espaço europeu com estrangeiros residentes – lista em que o Luxemburgo continua a ocupar o primeiro lugar com 47,4% de estrangeiros no total de residentes –, tendo na última década Portugal vindo mesmo a descer a sua posição como consequência de ter diminuído a população estrangeira residente no país entre 2010 e 2015, afastando-se por isso ainda mais do valor médio da União Europeia da importância relativa de estrangeiros residentes, embora tenha recuperado no último ano uma posição (em 2017 e 2018 estava em 21º lugar).

A realidade imigratória de um país e a importância que esse fenómeno social assume devem ser ainda relativizadas pelo contexto mais macro e internacional e/ou pela posição do país no panorama das migrações internacionais: aquela que pode ser a perceção de uma dada dimensão – grande ou pequena – da população imigrante no país deve ser redimensionada face à realidade internacional. Qualificar se Portugal é um país de imigração e quantificar se Portugal tem muita ou pouca população imigrante no total de residentes assenta também na comparação do país com aquele que é o enquadramento mais geral dos fluxos migratórios internacionais. Por outro lado, a dimensão efetiva ou percecionada da imigração influencia também as atitudes das populações perante a imigração (mais favoráveis ou menos favoráveis).

A realidade da imigração de um país (tal como as suas perceções) e os seus impactos são, por outro lado, enquadrados pelos saldos migratórios que o país assume: o volume de imigrantes tem maior ou menor impacto em função da sua relação com as saídas (emigração) e o saldo migratório do país. A forma como os países chegam aos seus saldos migratórios induz a diferentes resultados e impactos das *migrações de substituição*: o mesmo valor no saldo migratório pode ser atingido com mais imigração e emigração ou, simultaneamente, menos imigração e emigração. Por outro lado, um país pode chegar a um saldo

³ a 1 de janeiro de 2019, +0,6 pontos percentuais que em janeiro de 2018.

⁴ +0,5 pontos percentuais que em janeiro de 2018.

migratório positivo porque atrai imigrantes ou porque consegue reter os seus nacionais. Resulta, pois, que mais emigração induz à necessidade de mais imigração para chegar a saldos migratórios positivos, enquanto mais fluxos imigratórios poderão dar alguma margem à existência de emigração, embora essa margem possa ainda assim ser limitada em função da dependência de saldos migratórios positivos para compensar saldos naturais negativos ou nulos.

Feita esta problematização inicial, este capítulo procura essencialmente estabelecer escalas para o fenómeno imigratório em Portugal: compreender a sua importância relativa face à população total residente no país, enquadrando essa proporção da população imigrante também no contexto internacional, posicionando o país no panorama das migrações internacionais; distinguir percepções da realidade quanto ao peso da imigração para o país; e compreender, face aos saldos migratórios e naturais, a importância que a imigração pode assumir para Portugal.

1.1. Imigração e a sua importância: entre percepções e realidade

Pese embora se verifique alguma subjetividade (e até conjunturalidade) na forma como se definem e identificam percepções acerca da imigração em diferentes países do mundo e acerca do volume que representa a população imigrante numa dada sociedade, nota-se que essas imagens e representações sociais são importantes indicadores, não apenas por aferirem a percepção pública acerca da imigração, como pelo efeito que podem ter no sentido da definição de políticas públicas, em função das preocupações sociais ou prioridades assumidas pela maioria da população residente. Não raras vezes, receios sociais em torno da imigração contribuíram para a definição de políticas mais restritivas no controlo de fronteiras, com limites à entrada de estrangeiros, e incrementaram expulsões de imigrantes indocumentados (World Bank, 2019: 24).

No inquérito semestral à opinião pública na União Europeia (Eurobarómetro Padrão⁵) afere-se quais, na percepção dos inquiridos, são as principais questões sociais que se levantam tanto para a União Europeia (gráfico 1.1), como para o respetivo país de residência dos inquiridos (gráfico 1.2). A imigração é elencada como uma das questões possíveis de seleção pelos inquiridos, ao lado de outras questões como mudanças climáticas, situação económica, finanças públicas, terrorismo, ambiente, desemprego, aumento dos preços/inflação/custo de vida, crime, abastecimento de energia, pensões, e impostos.

Desde 2015⁶ que a imigração é identificada como a principal questão da União Europeia, assumindo a percentagem mais elevada de respondentes (58%) na Edição 84 do Eurobarómetro Padrão (de outono de 2015). Entre outono de 2011 (9%) e a primavera de 2013 (10%), a imigração era apontada como uma questão europeia para apenas um décimo da totalidade de respondentes dos Estados-membros da UE28, correspondendo à quarta principal questão na percepção dos inquiridos. Desde finais de 2013 que se verifica, porém, o incremento da percentagem de respondentes que destacam a imigração como uma questão europeia, subindo para a posição de principal questão europeia a partir de 2015, embora em diminuição gradual da percentagem de inquiridos nas últimas edições deste Eurobarómetro Padrão, estabilizando em 34% dos inquiridos em 2019. Em Portugal a prevalência de inquiridos que considera a imigração como a principal questão do momento da União Europeia nunca foi tão expressiva como a tendência geral apurada para o total de países da UE28 (vd. gráfico 1.1), tendo só na edição de outono de 2019 sido identificada pela primeira vez como a principal questão da UE (26% dos inquiridos, mas -8 pontos

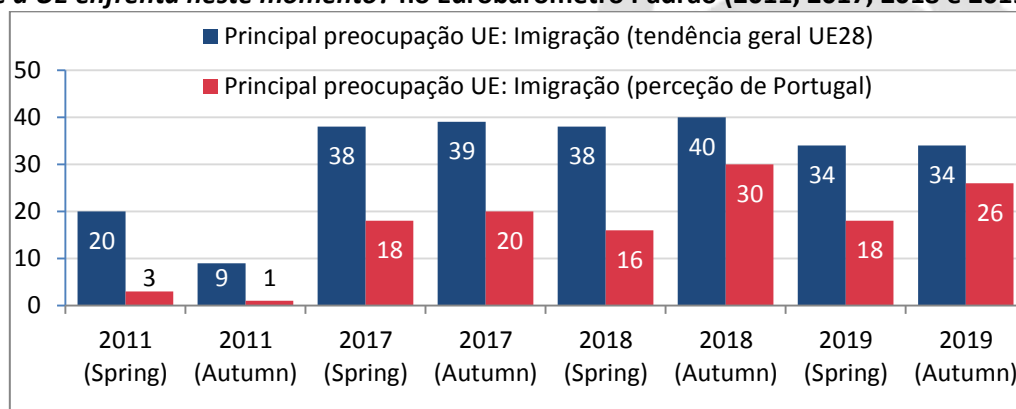
⁵ O Eurobarómetro é um inquérito periódico aplicado aos nacionais da União Europeia, com 15 ou mais anos de idade, que residem nos seus diversos Estados-membros. As amostras de 1.000 entrevistas em cada país onde é aplicado o inquérito são de tipo aleatório, representativas da população-alvo residente em cada Estado-membro, e, mediante ponderação, agregadas de modo a representar também o todo da UE. O Eurobarómetro padrão tem duas vagas (momentos de recolha de dados) anuais, uma na primavera e outra no outono. Para além das perguntas regulares deste inquérito, desenvolvem-se inquéritos temáticos, ditos Eurobarómetros especiais.

⁶ Como consequência da chamada “crise migratória” ou dos refugiados identificada na Europa a partir de 2015 (Oliveira, 2020).

percentuais que o apurado para o total de respostas da UE28).

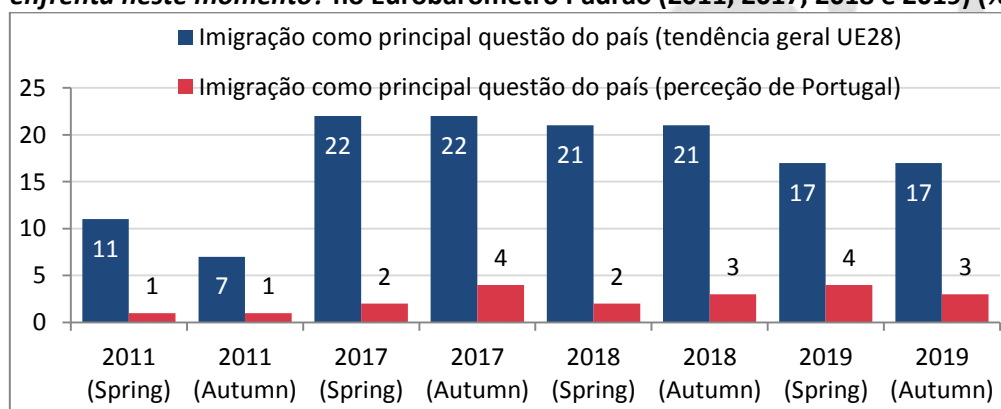
Já no âmbito das principais questões que se destacam nos respetivos países de residência dos inquiridos, a imigração só se relevou para primeira ou segunda questão entre 2015 (na edição de outono atinge a expressão mais elevada com 36% de inquiridos) e final de 2018, passando em 2019 para a quinta questão realçada com apenas 17% de inquiridos do agregado dos países da UE28 (vd. gráfico 1.2). Em Portugal os inquiridos tendem a desvalorizar a imigração como uma questão nacional, surgindo entre (os poucos) países europeus com a menor percentagem de inquiridos a selecionar a imigração como a principal questão que o país enfrenta no momento (variando entre 1% e 4% de inquiridos, entre 2011 e 2019), correspondendo à última ou penúltima questão selecionada entre as opções de resposta (gráfico 1.2). Nos últimos anos, na perceção dos inquiridos de Portugal, entre as principais questões enfrentadas pelo país estiveram essencialmente assuntos associadas à situação económica, financeira e do mercado de trabalho do país. No Eurobarómetro 92, de outono de 2019, destacaram-se como principais questões de Portugal o sistema de segurança social e de saúde (questão destacada por 44% dos inquiridos, +10pp que na edição da primavera de 2019), o aumento dos preços/inflação/custo de vida (por 21% dos inquiridos, -6pp que no semestre anterior), as pensões (20%, -2pp que na edição anterior), o desemprego (18% em ambas as inquirições de 2019) e a situação da economia do país (16%, mas -6pp que no semestre anterior).

Gráfico 1.1. Inquiridos que consideram ser a imigração a principal questão que a União Europeia (UE) enfrenta no momento, na resposta à questão *Quais considera ser as duas questões mais importantes que a UE enfrenta neste momento?* no Eurobarómetro Padrão (2011, 2017, 2018 e 2019) (%)



Fonte: *Public opinion in the European Union* - Standard Eurobarometer (sistematização e elaboração da autora).

Gráfico 1.2. Inquiridos que consideram ser a imigração a principal questão que o seu país enfrenta no momento, na resposta à questão *Quais considera ser as duas questões mais importantes que o seu país enfrenta neste momento?* no Eurobarómetro Padrão (2011, 2017, 2018 e 2019) (%)



Fonte: *Public opinion in the European Union* - Standard Eurobarometer (sistematização e elaboração da autora).

As principais questões que se levantam em cada momento, na perceção dos inquiridos residentes nos diferentes Estados-membros, acaba por refletir as características socioeconómicas de cada país, o volume (ou a perceção desse volume) que assume a imigração no país, e a perceção quanto aos impactos da

imigração para o país (percepção de imigração como oportunidade ou como ameaça).

Deve reconhecer-se, porém, que persistem em torno da imigração alguns mitos e estereótipos que induzem a erros de percepção e a distorções da realidade - desde logo acerca do **quanto representa a população imigrante no total dos residentes de cada país** -, mas que rapidamente se conseguem desconstruir com factos baseados em sustentação estatística. Vários inquéritos têm vindo a mostrar como a opinião pública, na generalidade dos países, tende a perceber de forma exagerada a população migrante.

O inquérito *Transatlantic Trends: Mobility, Migration and Integration* (2014) - aplicado nos Estados Unidos, Rússia e em onze países europeus, entre os quais Portugal - tem mostrado como em ambos os lados do Atlântico os respondentes tendem a sobrestimar a percentagem da população nascida no estrangeiro que reside no país e/ou a importância relativa da população imigrante no total de residentes no país. Globalmente os inquiridos tendem a perceber a imigração como sendo um fenómeno social numericamente bastante mais expressivo do que o é na realidade. Em média, os respondentes norte-americanos estimam que a população imigrante no seu país ascenda aos 42%, quando na realidade não ultrapassa os 13% da população residente nos Estados Unidos da América. Por sua vez os respondentes portugueses estimavam nessa inquirição que a população nascida no estrangeiro e residente em Portugal alcançava os 35%, por comparação aos reais 8% de naturais do estrangeiro residentes no país. Entre os países inquiridos, foi a Suécia que apresentou maior aproximação entre as estimativas e a realidade: os inquiridos suecos estimaram 18% de imigrantes, correspondendo esses efetivamente a 15% dos residentes no país (Transatlantic Trends, 2014: 16).

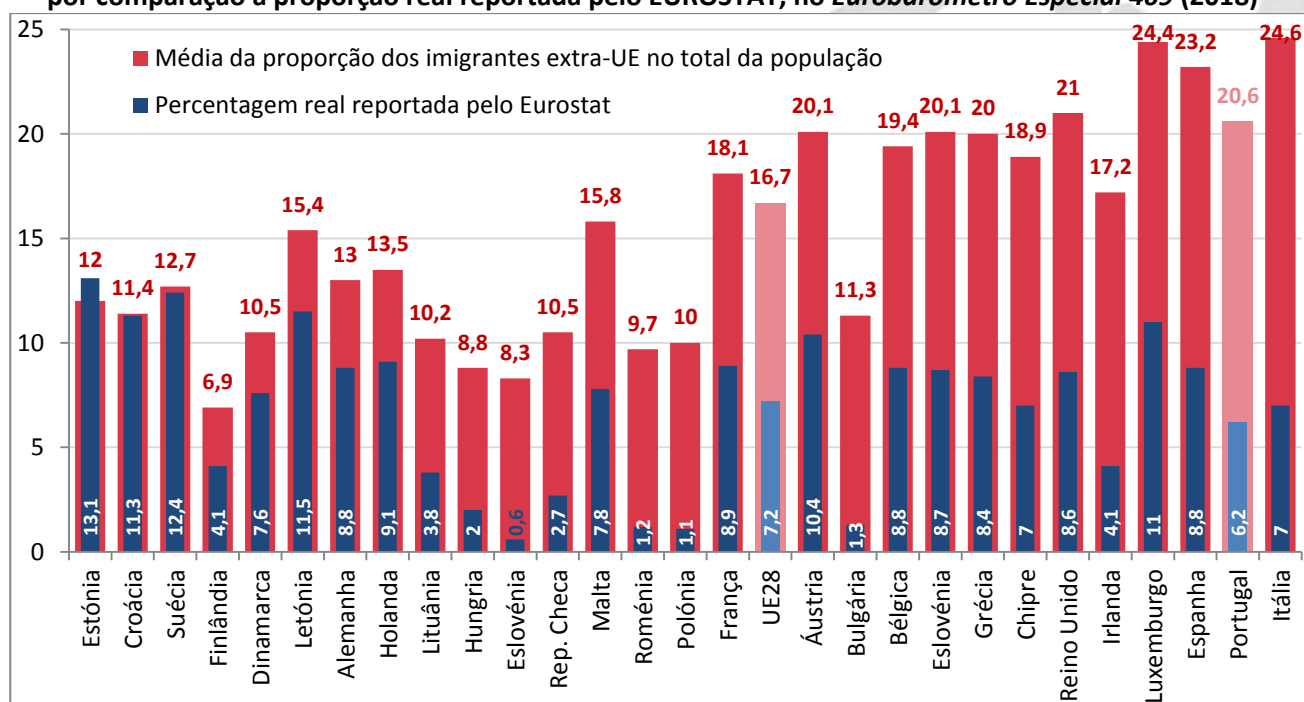
De forma semelhante, focando no contexto europeu, o *Inquérito Social Europeu* (ESS), nas suas edições de 2002/2003 e 2014/2015, no módulo de imigração, integrou uma pergunta acerca da estimativa que os inquiridos faziam da população imigrante no país⁷ e que permitiu identificar os mesmos erros de percepção. A comparação dos países que dispõem de dados sobre esta questão permitiu promover uma análise longitudinal das percepções, devendo reconhecer-se, no entanto, que a realidade (factual) da imigração mudou nos doze anos em análise, tal como as políticas de integração de imigrantes de cada país e o conhecimento das populações autóctones acerca do tema. De 2002 para 2014, na percepção da generalidade dos inquiridos do ESS, verifica-se um aumento da importância relativa da população imigrante entre os residentes, reforçando-se por inerência a distância face à efetiva realidade da imigração em cada país europeu. As exceções observam-se nos resultados da França, Hungria e Israel, onde se observa, de 2002 para 2014, uma diminuição da percentagem percebida (em média) de imigrantes no total de residentes do país. Na generalidade dos países onde foi aplicada a questão há a percepção de que os nascidos no estrangeiro representam mais de 10% do total de residentes (exceção para a República Checa, Polónia e Finlândia), verificando-se um conjunto de países onde a percepção é de que representam mais de um quarto do total de residentes (e.g. França, Reino Unido, Bélgica, Suíça e Áustria). Entre os países que participaram no ESS de 2002, Portugal surgiu - juntamente com a França, Reino Unido, Holanda e Bélgica - como um exemplo de país onde a percepção mais se afasta da realidade. O mesmo se repete em 2014, mantendo-se (ou reforçando-se mesmo) a distância entre as percepções em torno da importância relativa de nascidos no estrangeiro no total de residentes e a realidade nos vários países europeus, persistindo a tendência de se verificar que na percepção dos inquiridos, os imigrantes são mais do que na realidade o são. Portugal mostra na inquirição de 2014 um agravamento da distância entre a percepção do volume da imigração na sociedade e a efetiva realidade: em 2002 a distância entre a percepção e a realidade era de cerca de 15 pontos percentuais, passando em 2014 para 17 pontos percentuais.

Erros de percepção semelhantes para o caso português foram identificados no módulo especial sobre migrantes dos *Inquéritos Temáticos* “O Portugal que temos e o que imaginamos: Acha que Conhece o seu país?” da Social Data Lab – Laboratório de Análise Social, numa parceria com a SIC e o Jornal Expresso, com entrevistas aplicadas entre 3 e 14 de dezembro de 2016. De uma amostra por quotas de 1004 indivíduos,

⁷ *Out of every 100 people living in [country] how many do you think were born outside [country]?*

com idades entre 18 e 64 anos residentes em Portugal Continental, à pergunta se Portugal tem mais, o mesmo ou menos estrangeiros residentes que os outros países europeus, foram apenas 42% os inquiridos que responderam que Portugal é um país com menos estrangeiros a residir, resultando, pois, que a maioria dos inquiridos percecionam que Portugal tem o mesmo (29% dos respondentes) ou mais (29% dos respondentes) estrangeiros residentes que os restantes países da União Europeia. Da análise destes resultados, segundo variáveis de caracterização dos entrevistados, decorre que são os indivíduos mais jovens os que têm maior consciência da realidade e respondem maioritariamente que Portugal tem menos população estrangeira residente do que os outros países da União Europeia.

Gráfico 1.3. Perceção da proporção de imigrantes (nascidos fora da UE28) no total da população do país, por comparação à proporção real reportada pelo EUROSTAT, no Eurobarómetro Especial 469 (2018)



Fonte: *Integration of immigrants in the European Union – Special Eurobarometer 469* (elaboração da autora).

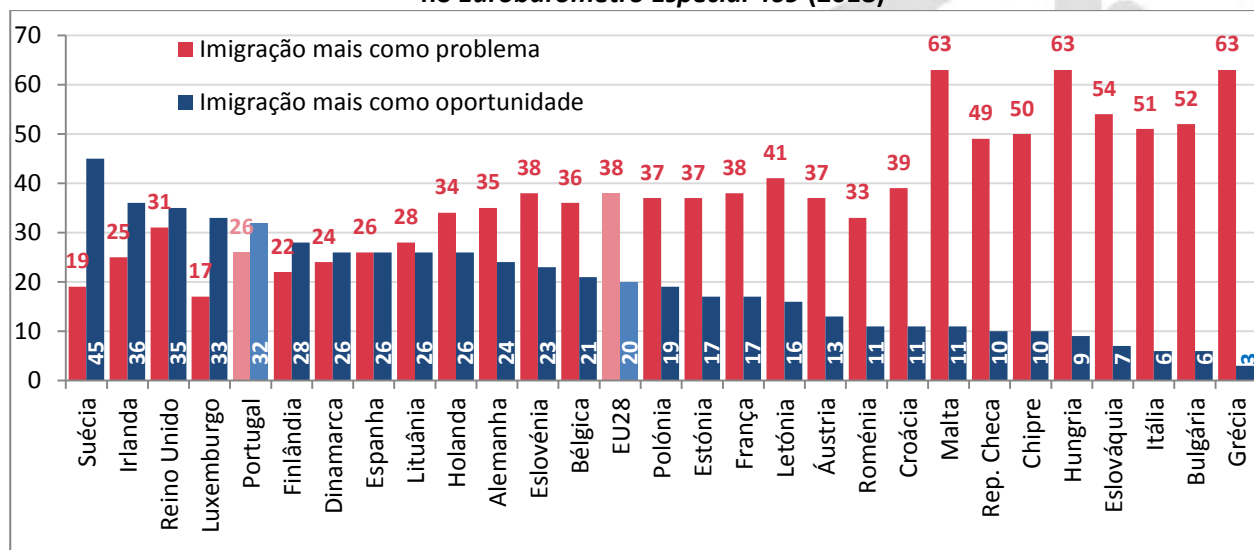
No *Eurobarómetro Especial 469* (2018) acerca da integração dos imigrantes na União Europeia mostra-se também, neste âmbito, que os europeus tendem a sobrestimar a proporção de imigrantes nascidos fora da União Europeia no total de residentes (vd. gráfico 1.3). Nesta inquirição⁸, em 19 Estados-membros (dos 28) a proporção estimada de imigrantes corresponde a pelo menos o dobro da sua real proporção nos residentes, aparecendo a Croácia, a Estónia e a Suécia como as exceções, tendo os inquiridos desses países subestimado ligeiramente a proporção dos imigrantes. Portugal surge destacado (+14,4 pontos percentuais), ao lado da Itália (+17,6pp) e da Espanha (+14,4pp), como um dos países onde se verifica uma maior distância entre a percepção do volume da imigração na sociedade (média de respostas de 20,6%) e a efetiva realidade (6,2% de nascidos fora da UE28 a residir no país). Conclui-se que, globalmente, são os inquiridos mais qualificados que tende a responder com percepções mais próximas da realidade.

Também ao longo dos anos tem havido mudanças nas percepções dos residentes nos países europeus face ao que consideram ser **o impacto da imigração para o respetivo país**. No *Eurobarómetro Especial 469* (2018) identifica-se que cerca de 4 em cada 10 inquiridos considera a imigração de pessoas nascidas fora da UE28 mais como um problema que como uma oportunidade (38%), apenas um terço dos inquiridos (31%) considera que é tanto um problema como uma oportunidade, e um quinto (20%) vê a imigração como uma oportunidade. Identificam-se, porém, variações de resposta em função dos países de residência dos inquiridos: é na Hungria, Malta e Grécia que mais de 6 pessoas em cada 10 inquiridas considera a imigração mais como um problema, enquanto que no Luxemburgo (17%) e na Suécia (19%) menos de 2 pessoas em

⁸ Base amostral de 19.957 inquiridos que estimaram a proporção de imigrantes no total da população do seu país.

cada 10 considera a imigração como um problema. Nesta inquirição Portugal surge ao lado do número limitado de países onde se identifica maior prevalência de inquiridos a considerar a imigração como uma oportunidade: entre os 28 Estados-membros, apenas a Suécia (45% de inquiridos a considerar a imigração uma oportunidade para o país, +26pp que os inquiridos que consideram a imigração como um problema), a Irlanda (36%, +11pp), o Reino Unido (35%, +4pp), o Luxemburgo (33%, +16pp), Portugal (32%, +6pp), a Finlândia (28%, 6pp) e a Dinamarca (26%, +2pp). Os inquiridos com mais qualificações (28% no total UE28) tendem a perceber mais a imigração como uma oportunidade que os inquiridos com menos qualificações (13% no total UE28).

Gráfico 1.4. Perceção da imigração mais como um problema versus e como uma oportunidade, no Eurobarómetro Especial 469 (2018)



Fonte: *Integration of immigrants in the European Union – Special Eurobarometer 469* (elaboração da autora).

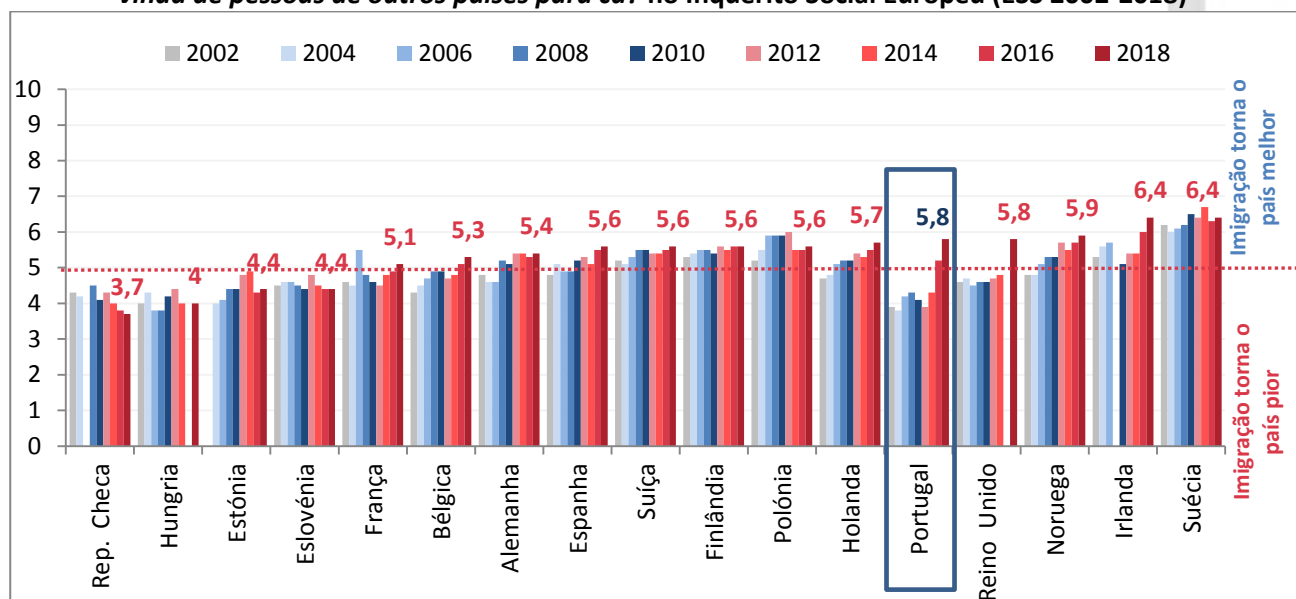
O Inquérito Social Europeu (ESS) também tem estudado especificamente as atitudes dos residentes nos vários países europeus (maiores de 15 anos, independentemente da sua nacionalidade) face à imigração, nomeadamente quanto à percepção de se ***O nosso país tornou-se um lugar pior ou melhor para se viver com a vinda de pessoas de outros países para cá?***, permitindo uma análise longitudinal. Numa escala de 0 (o país torna-se um lugar pior para viver) a 10 (o país torna-se um lugar melhor), o ESS aferiu de dois em dois anos, entre dezembro de 2002 e dezembro de 2018, como evoluiu a percepção dos residentes na Europa quanto aos impactos que a imigração assume para o país (vd. gráfico 1.5). Entre 2002 e 2018, globalmente verifica-se que os públicos europeus se tornaram tendencialmente **mais favoráveis acerca dos efeitos da imigração** para as sociedades europeias (com a exceção da República Checa, da Áustria e da Hungria que se tornaram mais desfavoráveis), mesmo quando na última década e meia aumentou a imigração na generalidade dos países europeus, aumentaram os debates acerca da imigração, e alguns países europeus foram gravemente afetados por uma crise económica e financeira.

Na análise de detalhe destes resultados identifica-se que, os países mais favoráveis ao reconhecimento de que o país se torna um lugar melhor com a imigração, ao longo dos anos, são a Suécia (valor médio de 6,4 em 2018 e tinha sido 6,7 em 2014) e a Irlanda (que sobe de 5,4 em 2014 para 6 em 2016 e 6,4 em 2018). Por contraste, os países mais desfavoráveis e que consideram que a imigração torna o país pior para viver são a Hungria (valor médio de 4 desde 2014) e a República Checa (4 em 2014, descendo para 3,8 em 2016 e 3,7 em 2018) – vd. gráfico 1.5.

Neste indicador Portugal obtém uma evolução muito positiva: se em 2002 e 2004 Portugal assumia valores médios bastante baixos e desfavoráveis (valores médios de 3,9 e 3,8, respetivamente), posicionando-se ao lado dos países mais desfavoráveis da Europa; nos anos seguintes (mesmo nos anos da crise) o país foi melhorando gradualmente na percepção dos efeitos da imigração, assumindo os valores mais favoráveis em 2016 quando atinge o valor médio de 5,2, e em 2018 com 5,8 (ao lado do Reino Unido, que nesse ano

também sobe para 5,8).

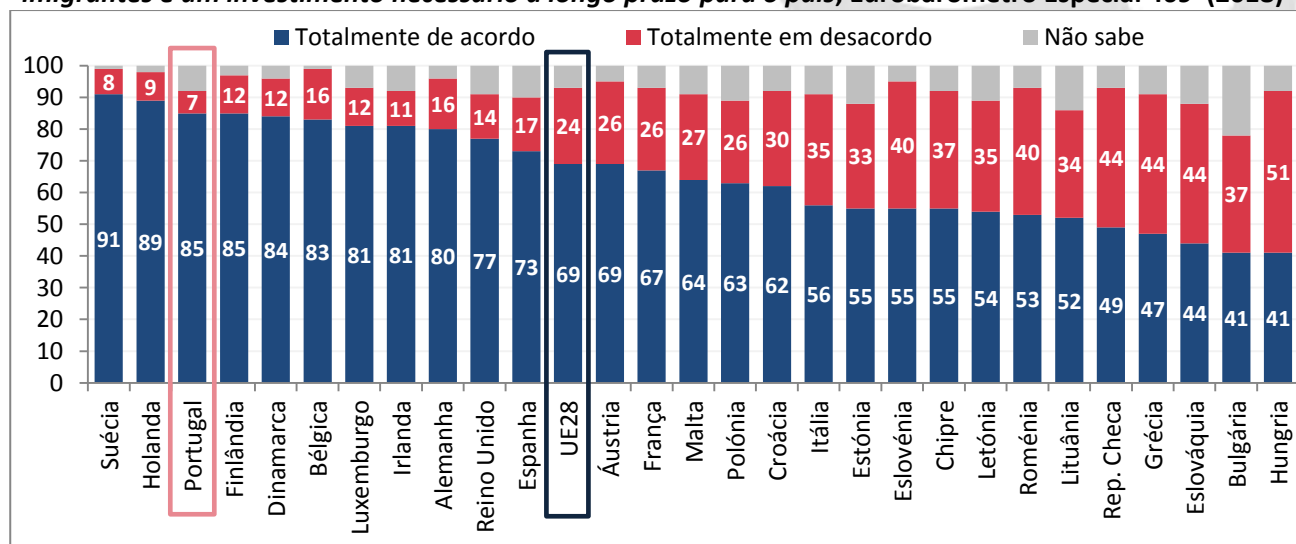
Gráfico 1.5. Resultados da questão *O nosso país tornou-se um lugar pior ou melhor para se viver com a vinda de pessoas de outros países para cá?* no Inquérito Social Europeu (ESS 2002-2018)



Fonte: European Social Survey – ESS, sistematizado em POP – Portal da Opinião Pública (análise e tratamento gráfico da autora). // Nota: Estão representados apenas os países que dispõem de dados para esta questão em pelo menos 8 dos 9 momentos da inquirição ESS entre 2002 e 2018, admitindo-se apenas a ausência de um momento de inquirição.

Os países que tendem a associar-se nas inquirições de percepções às visões mais favoráveis da imigração (caso de Portugal), são também aqueles que valorizam mais o desenvolvimento de políticas de integração para imigrantes.

Gráfico 1.6. Resultados da questão *Concorda ou discorda com a afirmação: fomentar a integração de imigrantes é um investimento necessário a longo prazo para o país*, Eurobarómetro Especial 469 (2018)



Fonte: *Integration of immigrants in the European Union* – Special Eurobarometer 469 (elaboração da autora).

Novamente recuperando alguns indicadores recolhidos no *Eurobarómetro Especial* 469 (2018) acerca da integração dos imigrantes na União Europeia, identifica-se que globalmente a maioria dos europeus (7 em cada 10 ou 69%) defendem que **promover a integração dos imigrantes é um investimento necessário para o país**: em 23 dos 28 Estados-membros, a maioria dos respondentes concorda que integrar os imigrantes é benéfico a longo prazo. No grupo de países com resultados ainda mais favoráveis que a média da UE28, encontra-se **Portugal com 85% dos inquiridos a mostrarem-se totalmente de acordo com a afirmação de**

que o fomento da integração dos imigrantes é um investimento necessário para o país a longo prazo (sendo os resultados do país apenas ultrapassados pela Suécia, com 91% totalmente de acordo, e a Holanda com 89%). Por sua vez no extremo oposto, com a maioria dos inquiridos a discordar totalmente de que o fomento da integração de imigrantes é um investimento necessário para o país, encontra-se a Hungria (51%) – vd. gráfico 1.6.

No mesmo Eurobarómetro identifica-se ainda que um pouco mais de metade dos europeus considera que a **integração dos imigrantes está a ser bem sucedida** na sua cidade ou país (54%), e que os respetivos **governos estão a fazer o suficiente para fomentar a integração dos imigrantes** (51%), embora se identifiquem variações nos resultados dos vários Estados-membros. Também nestes indicadores **Portugal surge destacado**, em ambos na segunda posição: é o segundo país (a seguir à Irlanda com 80%) onde mais de três quartos dos inquiridos tem a perceção que os imigrantes estão a integrar-se bem (77%), e é o segundo país (neste caso a seguir à Áustria, com 72%) onde mais de dois terços dos inquiridos percecionam que governo estar a fazer o suficiente para fomentar a integração dos imigrantes (69%). Por contraste, no extremo oposto, uma vez mais, é na Bulgária (24%), Estónia (34%) e na Hungria (37%) onde se identifica menor percentagem de inquiridos a percecionarem uma integração bem sucedida dos imigrantes, e é, curiosamente, na Suécia e no Reino Unido onde os inquiridos são menos favoráveis à perceção de que o governo está a fazer o suficiente em prole da integração dos imigrantes (ambos os países com apenas 39% de inquiridos a considerar que o governo faz o suficiente) (*Eurobarómetro Especial* 469, 2018: 7-8).

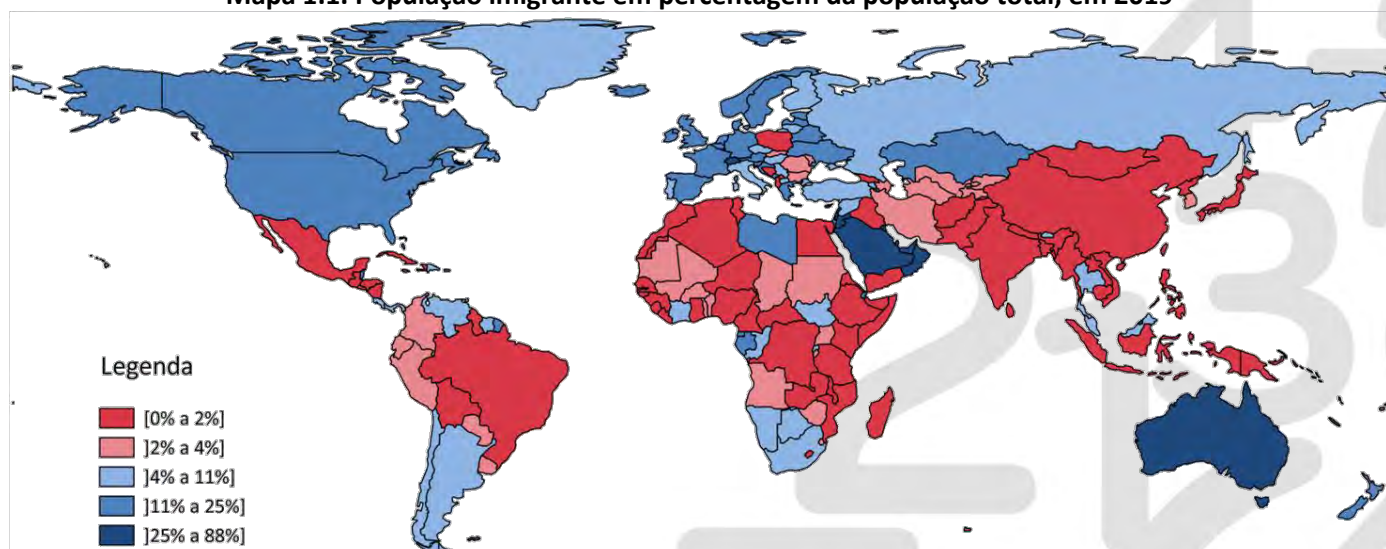
Em suma, é evidente que as perceções sociais tendem a sobrestimar a realidade da imigração, não apenas em Portugal, como na maioria dos países da União Europeia. Por outro lado, os residentes dos países europeus não assumem uma perceção homogénea quanto aos impactos da vinda de imigrantes para o país, embora nos últimos anos tenham aumentado os contextos onde a perceção dos seus residentes se tornou mais favorável. Também se identificam variações entre Estados-membros quanto à perceção de que os imigrantes se estão a integrar, de que as políticas de integração são um investimento necessário para o país e de que os governos estão a fazer o suficiente para fomentar essa integração dos imigrantes. Embora Portugal surja destacado de forma favorável na generalidade destas inquirições de perceções, em particular nos últimos anos, a realidade que os dados estatísticos e administrativos disponíveis acerca da integração dos imigrantes evidencia pode ser outra bem diferente, e que importa analisar detalhadamente.

Pese embora se verifique alguma subjetividade na forma como se definem e identificam perceções sociais acerca da imigração em diferentes países do mundo, e essas perceções não são estáveis ao longo do tempo, rapidamente se conseguem desconstruir distorções desta realidade com factos baseados em sustentação estatística. A falta de informação contribui para alimentar mitos e estereótipos errados e influenciar negativamente a perceção dos cidadãos sobre a imigração e os reais contributos dos imigrantes para o país. Resulta, assim, que a recolha, sistematização, análise e disseminação de informação estatística inerente a este relatório estatístico anual dos indicadores de integração de imigrantes é da maior relevância e deve ser aprofundada com uma leitura atenta.

1.2. Portugal um país de imigração?

A importância estatística que a imigração assume para um país pode ser analisada a partir de duas leituras: por um lado, quanto à **importância relativa que os imigrantes assumem no total de residentes** – sendo que a comparação internacional ajuda a relativizar aquela que pode ser percecionada como maior ou menor importância e impacto da imigração num determinado país - e, por outro, quanto à **evolução do saldo migratório** – a maior ou menor imigração, e o respetivo volume dos fluxos de entrada num dado país, deve ser analisada em complemento com a evolução dos fluxos de saída de pessoas do país: mais entradas podem ser anuladas por maiores números de saídas, ou menor número de entradas pode ainda assim ter um importante impacto pela inexistência de saídas do país.

Mapa 1.1. População imigrante em percentagem da população total, em 2019



Fonte: Divisão de População da Organização das Nações Unidas - ONU (tratamento gráfico por Tiago Santos).

Quadro 1.1. Importância relativa da população estrangeira por total de residentes, a 1 de janeiro de 2019

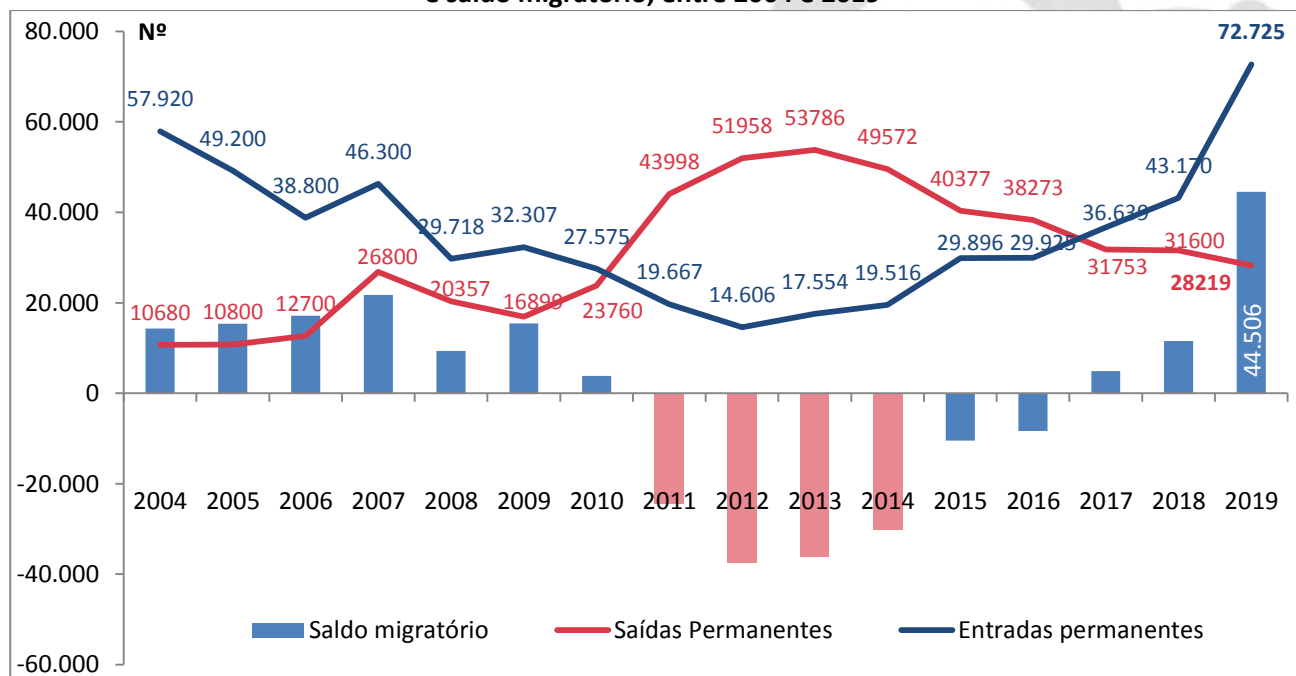
Países	% estrangeiros por total residentes no país	% cidadãos da União Europeia por residentes	% cidadãos não comunitários por residentes
Luxemburgo	47,4	40,1	7,3
Chipre	17,8	13,4	4,3
Malta	16,9	9,2	7,7
Áustria	16,1	8,2	7,8
Estónia	15,0	1,6	13,5
Letónia	13,9	0,3	13,5
Irlanda	12,5	9,2	3,3
Bélgica	12,2	8,0	4,2
Alemanha	12,1	5,3	6,9
Espanha	10,3	4,2	6,1
Reino Unido	9,3	5,5	3,7
Dinamarca	8,9	3,9	5,0
Suécia	8,8	3,1	5,7
Itália	8,7	2,6	6,1
Grécia	7,8	2,0	5,8
França	7,3	2,4	4,9
Eslovénia	6,6	1,0	5,6
Holanda	6,1	3,3	2,8
República Checa	5,2	2,2	3,1
Portugal	4,7	1,5	3,1
Finlândia	4,6	1,8	2,8
Hungria	1,8	0,8	1,1
Lituânia	1,7	0,3	1,4
Croácia	1,6	0,4	1,2
Eslováquia	1,4	1,1	0,3
Bulgária	1,3	0,2	1,1
Polónia	0,8	0,1	0,7
Roménia	0,6	0,3	0,3

Fonte: EUROSTAT (sistematização e cálculos da autora).

O mapa 1.1. retrata a importância relativa que a população nascida no estrangeiro (dados de naturalidade) assume no total da população residente em cada país do mundo (a 1 de julho de 2019). Segundo dados divulgados pela Divisão de População da Organização das Nações Unidas (ONU), entre os países que mais se destacam no mundo com mais imigrantes na sua população são os Emiratos Árabes Unidos (87,9%), o Qatar (78,7%), o Kuwait (72,1%), Mónaco (68%) e o Liechtenstein (67%). Outros países que se assumem como destinos de imigração nos continentes americano e europeu e na Oceânia têm importâncias relativas de imigrantes (por total da população) bastante distantes dessa realidade: e.g. Luxemburgo (47,4%), Austrália (30%), Suíça (29,9%), Nova Zelândia (22,3%), Canadá (21,3%), Suécia (20%), Áustria (19,9%), Malta (19,3%), Bélgica (17,2%) e Irlanda (17,1%). No outro extremo, encontram-se países como Cuba (0%), China (0,1%), Vietname (0,1%), Madagáscar (0,1%) e Indonésia (0,1%) com a menor percentagem de imigrantes na sua população total. Portugal está no grupo de países em que os nascidos no estrangeiro não assumem mais do que 10% da população residente (neste caso ficando-se pelos 8,7%).

Entre os países da União Europeia (UE28), Portugal assume apenas o vigésimo lugar quanto à importância relativa de estrangeiros (dados de nacionalidade) no total de residentes (quadro 1.1.), com apenas 4,7% (em janeiro de 2019, +0,6 pontos percentuais que em janeiro de 2018), tendo nos últimos anos vindo a descer a sua posição como consequência de ter diminuído a população estrangeira residente no país, especialmente entre 2010 e 2015, afastando-se por isso ainda mais do valor médio da União Europeia (7,8% de estrangeiros residentes em janeiro de 2018, +0,3pp que no ano anterior), embora no último ano tenha subido uma posição (ultrapassando a Finlândia). Em janeiro de 2019, com valores abaixo de Portugal estavam apenas oito países: Finlândia (4,6% de estrangeiros no total de residentes), Hungria (1,8%), Lituânia (1,7%), Croácia (1,6%), Eslováquia (1,4%), Bulgária (1,3%), Polónia (0,8%) e Roménia (0,6%). No contexto europeu continua a destacar-se o Luxemburgo com 47,4% de estrangeiros no total de residentes (-0,4pp face ao ano anterior), tendo o segundo país com mais estrangeiros por total de residentes no contexto europeu (Chipre) menos 30 pontos percentuais, com apenas 17,8% (vd. quadro 1.1).

Gráfico 1.7. Movimentos de entrada (imigração) e saída (emigração) permanente de Portugal, e saldo migratório, entre 2004 e 2019



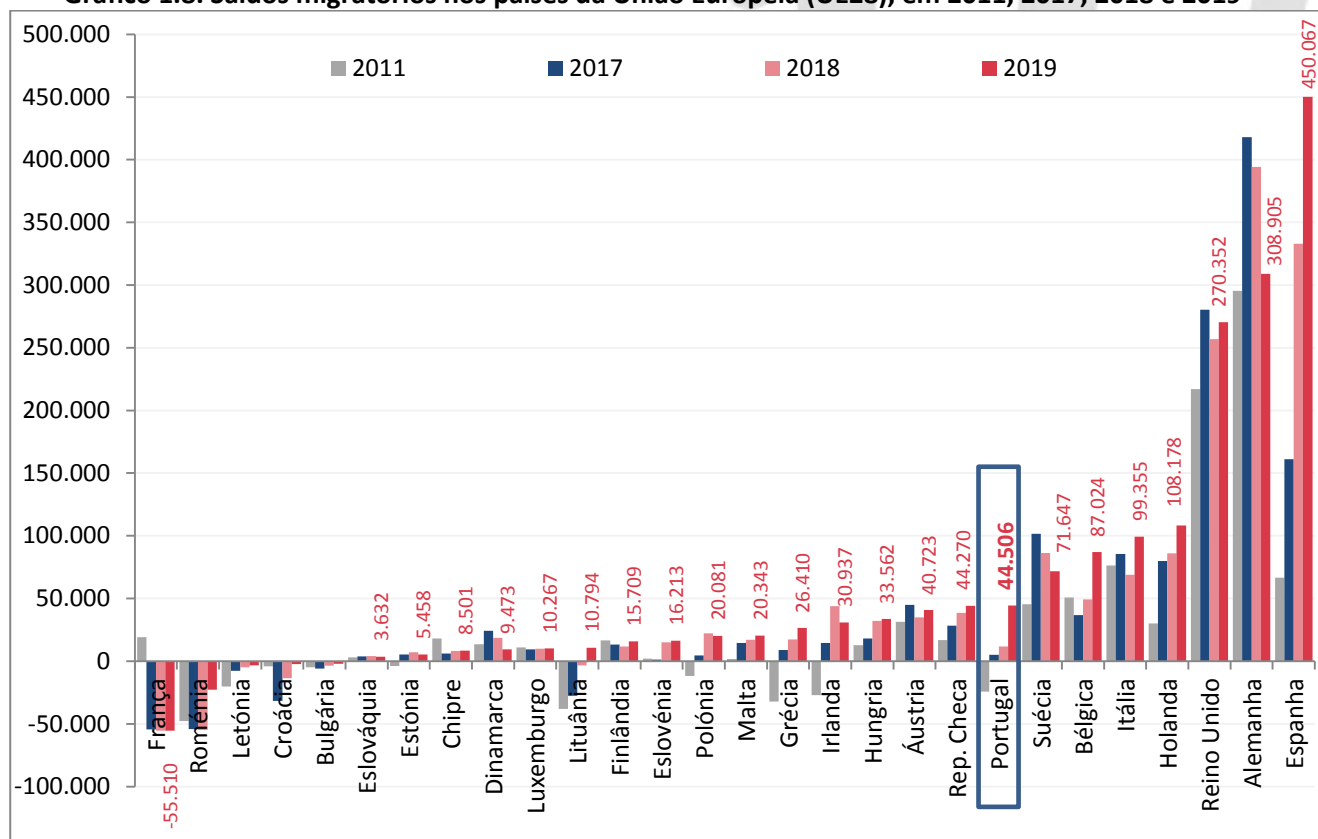
Fonte: INE, Indicadores Demográficos e Estimativas Anuais da Imigração e Estimativas Anuais da Emigração (sistematização e gráfico da autora).

A acumular com uma baixa importância relativa da população estrangeira no total de residentes estrangeiros, Portugal contrasta ainda com a maioria dos países europeus por ter assumido um saldo migratório negativo entre 2011 e 2016 (ainda que desde 2013, em recuperação, aproximando-se o número

de entradas de pessoas com o número de saídas) – vd. gráfico 1.7. A partir de 2017, Portugal regressa a um saldo migratório positivo (+4.886), por força de uma diminuição no fluxo de saída de emigrantes permanentes (registou 31.753 emigrantes permanentes) e de um aumento do fluxo de entrada de imigrantes permanentes (36.639 imigrantes permanentes), saldo esse que é reforçado em 2018 (+11.570) com as entradas permanentes a assumir valores (43.170) apenas comparáveis com os da década passada, tendo também diminuído as saídas do país (31.600 em 2018), e substantivamente em 2019 (+44.506), resultado de um forte incremento das entradas permanentes no país (72.725), e de uma ligeira diminuição das saídas permanentes (28.219) (gráfico 1.7).

Recorde-se que a mudança no sentido dos saldos migratórios (para valores negativos), entre 2011 e 2016, foi consequência da crise económica e financeira que afetou o país, tendo induzido a um efeito conjugado do abrandamento dos fluxos de entrada no país e do incremento dos fluxos de saída, atingindo-se o pico da quebra de entradas em 2012 (com apenas 14.606 entradas de imigrantes permanentes) e o pico das saídas do país em 2013 (com 53.786 saídas de emigrantes permanentes). Resultou que 2012 foi o ano em que, desde o início do século, o país atingiu o valor mais negativo de saldo migratório (-37.352). A partir de 2014 começam a observar-se melhorias face ao início da década (Oliveira e Gomes, 2016: 18). Em 2016 (mantendo a tendência conjugada de melhoria observada desde 2013), verificou-se um aumento nas entradas de pessoas e uma diminuição nas saídas de pessoas de Portugal, gerando ainda assim um saldo migratório negativo (-8.348), que é invertido a partir de 2017 (+4.886) e reforçado em 2018 (+11.570) e 2019 (+44.506). Nos últimos anos Portugal conseguiu, assim, quebrar a tendência do saldo migratório negativo que se observou entre 2011 e 2016, recuperando os valores do início do século (em 2001 o saldo migratório foi de +56,2 mil e em 2002 em +41,8 mil).

Gráfico 1.8. Saldos migratórios nos países da União Europeia (UE28), em 2011, 2017, 2018 e 2019



Fonte: EUROSTAT (sistematização e cálculos da autora).

Em 2011, Portugal encontrava-se, entre os 28 Estados-membros, na vigésima quarta posição pelo valor assumido no seu saldo migratório (-24.333). No início da presente década, abaixo de Portugal apenas se encontrava a Irlanda (com um saldo migratório de -27.171), a Grécia (-32.315), a Lituânia (-38.178) e a Roménia (-47.866). Nos anos mais recentes, porém, Portugal tem recuperado posições pelo valor do seu

saldo migratório, subindo para a 19ª posição em 2017, 18ª posição em 2018, e para a oitava posição em 2019. Em 2019, a França é o Estado-membro com o saldo migratório mais baixo (-55.510) e a Espanha passa a ser o Estado-membro com o maior saldo migratório (+450.067), destronando a Alemanha que passa para a segunda posição (+308.905). Em 2019, Portugal surge, assim, entre os oito Estados-membros com o mais elevado saldo migratório, depois de uma década marcada por ocupar as últimas posições, com os mais baixos saldos migratórios (vd. gráfico 1.8). Em 2019, no contexto europeu, com saldos mais positivos que Portugal (com +44,5 mil) apenas se encontrava a Suécia (+71,6 mil), a Bélgica (+87 mil), a Itália (+99,4 mil), a Holanda (+108,2 mil), o Reino Unido (+270,4 mil), a Alemanha (+308,9 mil) e a Espanha (+450 mil, quando ainda em, 2015 apresentava um saldo de -7,5 mil). Desde 2017, regressando Portugal a um saldo migratório positivo (+4,9 mil), observa-se uma melhoria da sua posição no contexto europeu, que se reforça em 2018 e 2019 (vd. gráfico 1.8). Em 2018 com saldos migratórios negativos mantiveram-se a Roménia (-53,7 mil), a França (-42,6 mil), a Croácia (-13,5 mil), a Letónia (-4,9 mil), a Bulgária (-3,7 mil), a Lituânia (-3,3 mil) e Montenegro (-0,9 mil). Ainda abaixo de Portugal, mas já com saldos migratórios positivos, ainda se posicionou nesse ano a Eslováquia (+4 mil), a Islândia (+6,6 mil), Estónia (+7 mil), Chipre (+8,1 mil) e o Luxemburgo (+9,9 mil). Por sua vez, entre os países com os saldos migratórios mais positivos do contexto europeu em 2018, embora com algumas descidas nos valores assumidos antes, mantinha-se a Alemanha (+394,2 mil, era +476,3 mil em 2017), o Reino Unido (+258,3 mil, foi 281,6 mil no ano anterior), a Holanda (+86,4 mil), a Suécia (+86,3 mil, desceu de +101,6 mil), Itália (+69 mil, desceu de +85,4 mil), subindo neste grupo a Espanha que passou em 2018 a ser o país europeu com o segundo maior saldo migratório (+332,4 mil, quando era +163,5 mil em 2017).

Nota-se, pois, que o comportamento do saldo migratório, e inerentemente dos fluxos de entrada e de saída de pessoas, não é uniforme ao longo do território, não apenas no contexto mais geral europeu, como no contexto mais específico de Portugal, nem é estável ao longo do tempo.

CAPÍTULO 2.

FLUXOS DE ENTRADA, PERMANÊNCIA E SAÍDA

Para a caracterização dos fluxos de entrada, permanência e saída de estrangeiros em Portugal recorre-se a três fontes de dados de natureza administrativa – a Direção Geral dos Assuntos Consulares do Ministério dos Negócios Estrangeiros para caracterização dos fluxos de entrada, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras para caracterização da permanência de estrangeiros no país, e a Organização Internacional das Migrações, no âmbito do *Programa de Apoio ao Retorno Voluntário e à Reintegração*, para ilustrar parte do fluxo de saída de estrangeiros de Portugal. Embora se reconheça que estas fontes têm objetivos diversos e graus de cobertura distintos, os dados disponibilizados permitem analisar e caracterizar o tema, reconhecendo a complexidade do fenómeno da imigração nestas três dimensões: **entrada, permanência e saída** de estrangeiros.

Nos anos de referência deste relatório (2018 e 2019) há mudanças a assinalar no enquadramento legal relativo à entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, assumindo-se as mesmas como indutoras de alguma mudança nas tendências das dinâmicas dos fluxos dos últimos anos. O regime que continua em vigor é enquadrado pela Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, com as seis alterações que o diploma teve nos últimos anos: a primeira alteração pela Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto; a segunda pela Lei n.º 56/2015, de 23 de junho; a terceira Lei n.º 63/2015, de 30 de junho; a quarta com a Lei n.º 59/2017, de 31 de julho; a quinta alteração pela Lei n.º 102/2017, de 28 de agosto (em vigor desde 26 de novembro de 2017); a sexta alteração com a Lei n.º 26/2018, de 5 de julho (em vigor desde 6 de julho de 2018); e, mais recentemente, a sétima alteração com a Lei n.º 28/2019, de 29 de março. Nos anos de referência deste relatório interferiram mais diretamente algumas das alterações à lei introduzidas a partir de 2015 na vertente dos vistos de residência para efeitos de investigação científica para extracomunitários admitidos como estudantes de ensino superior ao nível de doutoramento ou como investigadores a colaborar num centro de investigação com contrato de trabalho ou bolsa de investigação científica e ao nível do visto de residência para exercício de uma atividade docente no ensino superior ou atividade altamente qualificada. Mais se veio complementar o acesso ao mercado de trabalho para o exercício de uma atividade subordinada ou independente para os que beneficiaram de autorização de residência para efeitos de estudo no ensino secundário ou superior (desde que não tenham chegado ao abrigo de acordos de cooperação). Esta revisão legal induziu, portanto, ao reforço do fluxo de entrada de estrangeiros por motivos de estudo e para atividades de investigação e altamente qualificadas.

Nos anos de referência deste relatório observa-se ainda alguma interferência das alterações legislativas de 2017 (OCDE, 2018: 274). Nesse âmbito, importa referir que a lei de 2007 estipulava que, sob circunstâncias excecionais, os imigrantes que tivessem a promessa de um contrato de trabalho em Portugal poderiam solicitar uma autorização de residência desde que tivessem entrado no país legalmente. As alterações de 2017 vêm retirar este caráter excecional ao procedimento de atribuição de autorização de residência,

sendo que na prática passou a ser possível (sempre, e não como exceção submetida a autorização) obter uma autorização de residência, para exercício independente ou subordinado de atividade profissional em Portugal, com base numa promessa de contrato de trabalho. Assim sendo, os artigos 88.º (de autorização de residência - AR para exercício de atividade profissional subordinada) e 89.º (de AR para atividade profissional independente ou para imigrantes empreendedores) da Lei de Estrangeiros passaram a ter uma nova redação, determinando como condições: no caso dos requerentes de AR para atividade subordinada, possuir “um contrato de trabalho ou promessa de contrato de trabalho”, ou ter “uma relação laboral comprovada por sindicato, por representante de comunidades migrantes com assento no Conselho para as Migrações ou pela Autoridade para as Condições de Trabalho”; ter “entrada legalmente em território nacional”; estar “inscrito na Segurança Social”, salvo se for caso de uma promessa de trabalho; e no caso dos requerentes de AR para atividade independente, “desenvolver projeto empreendedor, incluindo a criação de empresa de base inovadora, integrado em incubadora certificada”. Como se analisará em detalhe adiante neste capítulo, a partir dos dados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), estas alterações induziram nos anos de referência deste relatório a um aumento na concessão de autorizações de residência para atividades subordinadas (que estavam em quebra desde o início desta década) e para atividades profissionais independentes ou de empreendedorismo.

As alterações de 2017 à lei de estrangeiros também vieram restringir a expulsão do país de imigrantes indocumentados, protegendo as pessoas que tenham chegado a Portugal antes dos 10 anos de idade, que tenham nascido em território português e aqui residam ou que tenham a seu cargo filhos menores (artigo 135.º). A redação de 2017 da Lei também transpôs para a legislação nacional três diretivas da União Europeia sobre as condições de entrada e permanência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho sazonal, no quadro de transferências dentro das empresas, e para efeitos de investigação, de estudos, de formação, de voluntariado, de programas de intercâmbio de estudantes, de projetos educativos, e de colocação *au pair*.

A Lei n.º 28/2019, de 29 de março, veio, por sua vez, estabelecer a sétima alteração à Lei n.º 23/2007, definindo a presunção de entrada legal em Portugal na concessão de autorização de residência para o exercício de atividade profissional (dependente, pelo artigo 88.º 6, ou independente, pelo artigo 89.º 5), desde que regularizada a situação do requerente perante a segurança social há pelo menos 12 meses.

Para além destas modificações no enquadramento legal com alguns efeitos na evolução e perfil dos estrangeiros em Portugal, há ainda a assinalar a confirmação da inversão da tendência dos últimos anos: 2018 e 2019 evidenciam um reforço das entradas e da permanência de estrangeiros residentes em Portugal, alcançando valores inéditos no país (quase meio milhão de estrangeiros residentes em 2018, perto de +60 mil residentes face ao ano anterior, e quase seiscentos mil em 2019 ou +110 mil residentes face ao ano anterior), confirmando-se a inversão da tendência, de redução das entradas e das permanências de estrangeiros em Portugal, associada nos primeiros anos desta década aos efeitos da crise económica e financeira que afetou o país. Nos anos de referência deste relatório observa-se um aumento substantivo dos vistos de residência atribuídos a estrangeiros para virem para Portugal e um aumento do número global das autorizações de residência, o que resultou num crescimento substantivo da população estrangeira residente, atingindo valores inéditos acima de meio milhão.

Verifica-se, por outro lado, que em 2018 e 2019 o número de requerentes do Programa de Retorno Voluntário recuperam face ao valor residual apurado em 2016 (em que se registou cerca de dez vezes menos procura do programa que no início desta década), embora mantendo-se com valores longe da procura que o programa teve nos anos da crise económica e financeira que afetou o país.

O ano de 2019 também ficou marcado pelo grande incremento de pedidos de proteção internacional a Portugal (depois de uma quebra observada em 2018 face aos anos anteriores), embora no último ano se tenha observado uma diminuição na concessão do estatuto de refugiado e de proteção subsidiária (Oliveira, 2020: 92-115). Recorde-se que o incremento do número de requerentes de asilo em Portugal nos anos de referência deste relatório reflete tanto a pressão migratória no contexto europeu a partir de

meados de 2015, como os crescentes compromissos assumidos pelo país neste domínio: até 2014 os pedidos de proteção internacional a Portugal nunca haviam ultrapassado as cinco centenas, assumindo o valor de 275 pedidos no início da presente década (em 2011), valor que cresceu para cerca de cinco vezes mais em 2016 (para 1.469 pedidos) e para quase sete vezes mais em 2017 (com 1.750 pedidos), tendo descido ligeiramente em 2018 (para 1.272), para voltar a subir em 2019 (para 1.849). Resultou, deste modo, face ao início da presente década, também num aumento substantivo das concessões do estatuto de refugiados (de 27 em 2011 para 286 em 2018 e 183 em 2019) e de autorizações de residência de proteção subsidiária em Portugal (de 38 em 2011 para 405 em 2018, descendo para 113 em 2019).

Detalha-se, assim, neste capítulo as principais tendências e mudanças nos fluxos de entrada (subcapítulo 2.1), incluindo os pedidos e concessões de proteção internacional (subcapítulo 2.1.1), de permanência (2.2) e de saída (2.3) de estrangeiros de Portugal nos anos de referência deste relatório.

2.1. Entrada de estrangeiros em Portugal

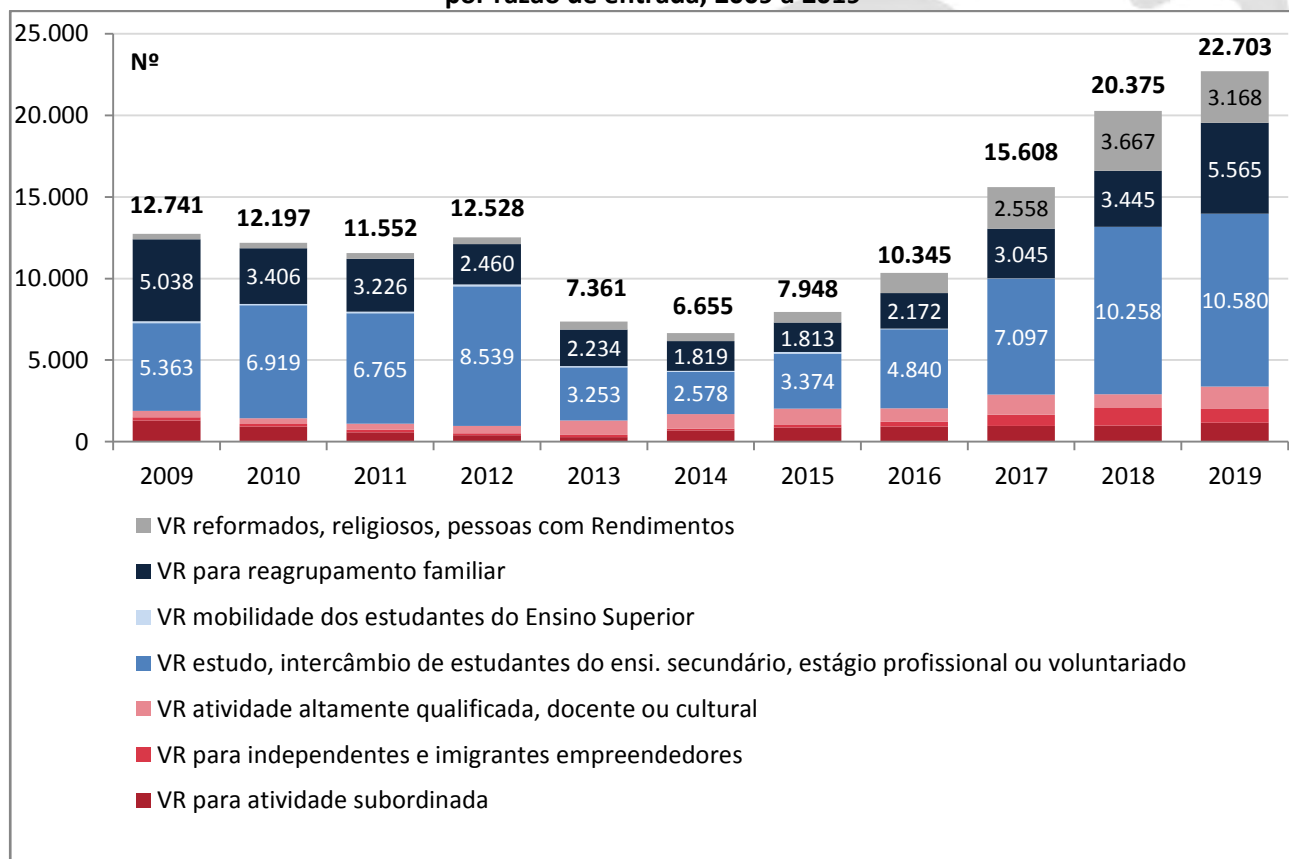
Nos primeiros anos da presente década Portugal assistiu a uma diminuição do número de estrangeiros residentes, e a uma redução do volume de entradas de estrangeiros no país. Globalmente verificou-se uma redução substantiva do número total de vistos de residência atribuídos nos postos consulares nos primeiros anos desta década: no início da presente década, em 2011 foram concedidos 11.552 vistos de residência, subindo esse número para 12.528; entre 2012 e 2013, porém, verifica-se uma taxa de variação de -41,2%, passando-se para 7.361 vistos concedidos em 2013; e em 2014 o número total de vistos fixa-se em 6.655, refletindo uma redução de -9,6% face ao ano anterior, mas de -46,9% face a 2012. A partir de 2015, contudo, notam-se **sinais de inversão de tendência na evolução das entradas de estrangeiros**: de 2014 para 2015 verifica-se um aumento de +19,4% (passando-se de 6.655 vistos de residência atribuídos na rede consular portuguesa para 7.948 vistos), de 2015 para 2016 há um reforço desse aumento, com variação de +30,2% entre anos (passando os vistos em 2016 para 10.345), e entre 2016 e 2017 a taxa de variação foi de +50,9%, passando o número de vistos de residência de 10.345 em 2016 para 15.608 em 2017 (número de vistos apenas comparável com o verificado em 2008, quando se contabilizaram 14.804). Em 2018 e 2019 os vistos de residência têm uma subida ainda mais expressiva (+30,5% e +11,4%, respetivamente, em 2018 e 2019 face ao ano anterior), ultrapassando os 20 mil (20.375 em 2018 e 22.703 em 2019). Nos anos de referência deste relatório identifica-se, assim, o reforço da tendência de revitalização da procura de vistos de residência para Portugal (gráfico 2.1).

Verifica-se que o crescimento nas entradas ao longo da presente década está particularmente associado ao aumento na concessão de determinados vistos de residência: por um lado, ao incremento de vistos de residência para reformados estrangeiros (que duplicam de 2015 para 2016 e de 2016 para 2017, e se reforçam em 2018 em +43,4% para 3.667 vistos, quando no início da década eram apenas 347, embora ligeiramente diminuindo em 2019 para 3.168), a independentes e investidores (no início desta década eram apenas 143 vistos, passando para 1.088, mais que duplicando entre 2016 e 2017 e assumindo um crescimento de 59,1% de 2017 para 2018, embora no último ano tenham decrescido para 850, -21,9%), a trabalhadores altamente qualificados (crescendo de 387 vistos em 2011 para 832 em 2018, +50,4% entre 2016 e 2017, e +65,7% de 2018 para 2019, quando passam a 1.379) e a estudantes (+47% de 2016 para 2017, +44,5% de 2017 para 2018, e +3,1% no último ano, passando de 6.765 vistos no início da década para 10.258 em 2018 e 10.580 em 2019) – vd. gráfico 2.1.

Desde 2008 que Portugal observa uma alteração nos perfis das entradas de estrangeiros e um aumento de alguns fluxos – caso dos estudantes, de investigadores e altamente qualificados, trabalhadores independentes, investidores e de reformados – e diminuição de outros – entradas para o exercício de atividades subordinadas. Se até meados da década passada as principais razões de entrada ou de solicitação de entrada no país eram de natureza laboral (para exercício de uma atividade subordinada principalmente), desde finais da década passada – por força da situação da economia portuguesa e do decréscimo das oportunidades de trabalho nos setores económicos onde os imigrantes tendiam a inserir-se

– os fluxos de entrada de estrangeiros passaram a estar associados principalmente ao estudo e ao reagrupamento familiar (embora o reagrupamento familiar tenha perdido importância nos últimos anos: em 2008 contabilizaram-se 6.837 vistos tendo progressivamente diminuído para 3.445 vistos em 2018, recuperando em 2019 para 5.565).

Gráfico 2.1. Vistos de residência* atribuídos nos postos consulares, por razão de entrada, 2009 a 2019



Fonte: Ministério dos Negócios Estrangeiros (sistematização e elaboração da autora).

Nota: * Exclui vistos para Autorizações de Residência para investimento (ARI).

A análise dos vistos de residência atribuídos nos postos consulares em 2018 e 2019 (tal como no relatório do ano anterior) mostra que as razões de entrada de estrangeiros no país estiveram principalmente associadas ao estudo, ao reagrupamento familiar e a reformados, já notada em intervalos temporais anteriores: em 2018 estes três tipos de vistos representaram em conjunto 85,3% do total de vistos (50,3% de vistos para estudo, 18% de vistos para reformados e 16,9% de vistos para reagrupamento familiar), repetindo-se a tendência no ano de 2019, quando representaram 85,1% do total de vistos, embora no último ano os vistos de reagrupamento familiar suplantaram os vistos para reformados (46,6% de vistos para estudo, 14% para reformados e 24,5% de vistos para reagrupamento familiar). Ainda assim, mantendo a tendência de anos anteriores, é relevante identificar que tem ganho importância relativa a concessão de vistos de residência para reformados, que excederam a importância relativa dos vistos para atividades altamente qualificadas a partir de 2016 e se confirma nos anos de referência deste relatório, em que representam mais do dobro desses vistos (vd. gráfico 2.1).

Estando Portugal numa situação de acentuado envelhecimento demográfico, conforme se detalhará no capítulo 4.1. deste relatório, importa neste âmbito reconhecer que **nem todos os perfis migratórios poderão aliviar a situação demográfica do país**: os estrangeiros reformados que chegam ao nosso país, assumindo-se ou consolidando-se como um novo fluxo migratório, tendem a reforçar a importância relativa de idosos residentes e, ao contrário da população imigrante em idade ativa e em idade fértil que tradicionalmente o país recebeu nas últimas décadas, não atenuam o envelhecimento demográfico do país,

mas antes acentuam-no. Reforçando-se este novo perfil migratório para Portugal, as cenarizações e projeções da população residente devem passar a atender não apenas se os saldos migratórios são positivos ou negativos, mas também às características etárias de quem imigra para Portugal versus quem emigra de Portugal, uma vez que pode estar em causa a substituição de gerações ou de grupos etários e o atenuar da situação de envelhecimento demográfico do país. Como discutiram Carrilho e Craveiro (2015: 85), “o contributo das migrações na dinâmica do crescimento da população depende do sentido e da duração dos fluxos bem como do volume e da correspondente estrutura etária e por sexo”, acrescentando adiante no mesmo estudo que “estas duas populações, de nacionalidade portuguesa e estrangeira apresentam estruturas por sexo e idades diferentes e consequentemente provocam efeitos também diferentes na população residente em Portugal.” (2015: 87). Ora se mudar a estrutura etária da população estrangeira residente, o seu efeito na estrutura demográfica para atenuar o envelhecimento pode passar a ser próximo de nulo.

Embora de forma ténue, nos anos de referência deste relatório observa-se também a um ligeiro incremento dos vistos de residência atribuídos por razão de atividades subordinadas e para independentes e imigrantes empreendedores, a que não são alheios os efeitos das mudanças na Lei de Estrangeiros: de 2015 para 2016 e para 2017 e 2018, os vistos para atividade subordinada passaram de 866 para 931, para 967 e para 985, respetivamente (+13,7%, de 2015 para 2018), reforçando-se mais expressivamente em 2019 para 1.159 (+17,7% face ao ano anterior). Já os vistos para independentes e imigrantes empreendedores passaram de 158 em 2015 para 286 em 2016, para 684 em 2017 e 1.088 e 2018, respetivamente (+588,6% de 2015 para 2018), embora em 2019 tenham descido para 850 (-21,9%).

A distribuição dos vistos de residência por razão de entrada em Portugal em função do sexo mostra perfis bastante distintos entre as mulheres e os homens estrangeiros (vd. quadro 2.1.). Mantendo a tendência de anos anteriores, nos anos de referência deste relatório os homens mantiveram-se sobre representados no total de vistos de residência concedidos nos postos consulares portugueses (51,3% em 2018 e 50,9% em 2019), verificando-se que os homens quase dominam em alguns títulos – e.g. visto de residência para atividade subordinada (83% em 2018 e 89,3% em 2019 desses vistos foram atribuídos a homens) e visto de residência para independentes e imigrantes empreendedores (72,3% em 2018 e 77,4% em 2019). Em contrapartida as mulheres continuam a destacar-se mais nas entradas por reagrupamento familiar (64% em 2018 e 64,2% em 2019 desses vistos foram atribuídos a mulheres) e nos vistos de residência para estudo (52,2% em 2018 e 50,8% desses vistos em 2019).

Quadro 2.1. Vistos de residência (VR) atribuídos nos postos consulares, por razão de entrada e sexo do titular do visto, em 2018 e 2019

Vistos de residência	2018			2019		
	Total (N)	Homens (%)	Mulheres (%)	Total (N)	Homens (%)	Mulheres (%)
VR para atividade subordinada	985	83,0	17,0	1.159	89,3	10,7
VR para independentes e imigrantes empreendedores	1.088	72,3	27,7	850	77,4	22,6
VR atividade altamente qualificada, docente ou cultural	832	78,2	21,8	1.379	78,9	21,1
VR estudo, intercâmbio de estudantes, estágio profissional ou voluntariado	10.258	47,8	52,2	10.580	49,2	50,8
VR mobilidade dos estudantes do Ensino Superior	0	0,0	0,0	2	0,0	100,0
VR para reagrupamento familiar	3.445	36,0	64,0	5.565	35,8	64,2
VR reformados, religiosos, pessoas com Rendimentos	3.667	56,0	46,7	3.168	51,5	48,5
Total	20.375	51,3	48,7	22.703	50,9	49,1

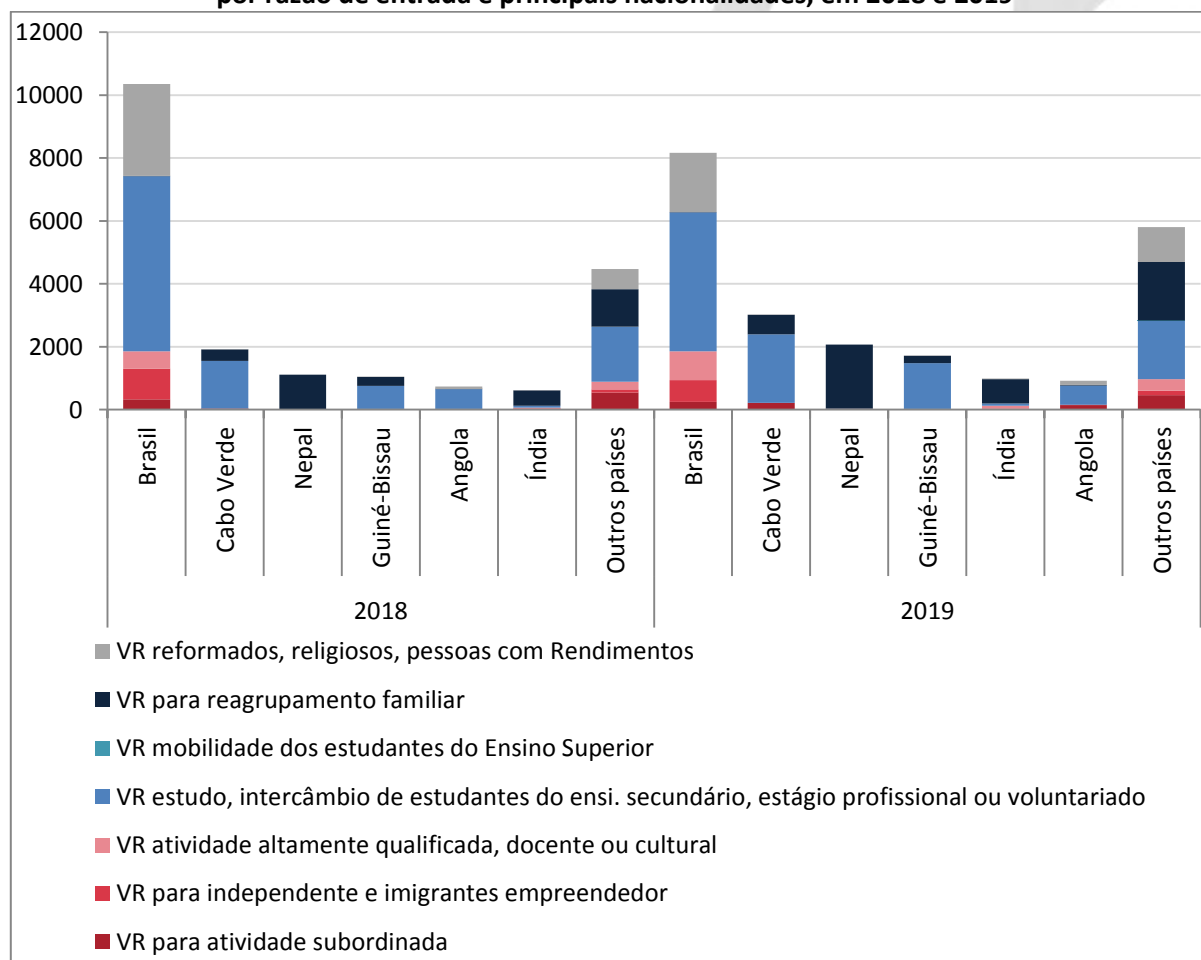
Fonte: Ministério dos Negócios Estrangeiros (sistematização e cálculos da autora).

Importa reconhecer, por outro lado, que a população estrangeira não é um todo homogéneo, pelo que não se verifica uma uniformidade na distribuição de vistos de residência em função da razão da vinda para Portugal para todas as nacionalidades, nem todas as nacionalidades tiveram o mesmo tipo de evolução nas

entradas. Em 2018 e 2019, as nacionalidades que aumentaram mais na concessão de vistos de entrada foram a nepalesa (+85,8% em 2019 e tinha sido +31,5% em 2018), a guineense (+63,5% em 2019), a indiana (+58,2% em 2019) e a cabo-verdiana (+57,6% em 2019 e +88,3% em 2018). Por contraponto, os brasileiros perderam expressão na concessão de vistos de residência nos postos consulares no último ano (-21,1% em 2019, quando nos anos anteriores tinham aumentado em +58,7% entre 2017 e 2018 e +119% entre 2016 e 2017).

As razões de entrada em Portugal não são idênticas para todos os fluxos migratórios. Enquanto as entradas dos nacionais do Brasil (53,8% em 2018 e 54,1% em 2019), de Angola (84,6% em 2018 e 66,4% em 2019), de Cabo Verde (78,7% em 2018 e 71,9% em 2019) e da Guiné-Bissau (70,3% em 2018 e 84,3% em 2019) refletem principalmente razões de estudo, no caso dos nacionais da Índia (77,8% em 2018 e 78,4% em 2019) e do Nepal (99,1% em 2018 e 98,5% em 2019) é o reagrupamento familiar a principal razão para a concessão de vistos de residência nos postos consulares portugueses. Finalmente, a entrada de reformados estrangeiros tem estado mais associada a nacionalidades da União Europeia, embora nos últimos anos tenha ganho importância relativa noutras nacionalidades, nomeadamente na brasileira (27,3% em 2017, 28,3% em 2018 e 23,1% em 2019 do total de vistos concedidos) – vd. gráfico 2.2.

Gráfico 2.2. Vistos de residência (VR)* atribuídos nos postos consulares, por razão de entrada e principais nacionalidades, em 2018 e 2019



Fonte: Ministério dos Negócios Estrangeiros (sistematização e elaboração da autora).

Nota: *Exclui vistos para Autorizações de Residência para investimento (ARI).

Os dados dos fluxos registados pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) quanto à emissão de novos títulos⁹ confirmam também a viragem na evolução dos vistos (vd. quadro 2.2): se de 2012 para 2013 se

⁹ Importa atender que o volume de novos títulos emitidos pelo SEF em Portugal é sempre superior ao número de vistos de residência emitidos na rede consular (dados do MNE) essencialmente por duas razões: por um lado, porque

manteve ainda a tendência de diminuição (-13,7%, passando de 38.537 novos títulos emitidos para 33.246), em 2014 verifica-se uma inversão na tendência de novos títulos emitidos pelo SEF (35.265, refletindo uma taxa de variação de +6,1%), confirmada em 2015 (passa para 37.851, mostrando um aumento de +7,3% face ao ano anterior) e em 2016 (passa para 46.925, com variação de +24% face ao ano anterior), e claramente reforçada em 2017 (passa para 61.413, com variação de +30,9% face ao ano anterior), 2018 (passa para 93.154, +51,7% face ao ano anterior) e 2019 (atinge os 129.155 novos títulos emitidos, +38,6%).

Quadro 2.2. Fluxos migratórios com novos títulos emitidos pelo SEF, por nacionalidade e razão da concessão do título, em 2018 e 2019

Nacionalidades e tipos de títulos	2018	2019	Variação 2018-2019 (%)
Brasil	28.210	48.796	+73,0
Reino Unido	5.079	8.353	+64,5
Itália	6.989	7.865	+12,5
Índia	4.094	6.267	+53,1
Nepal	4.211	5.010	+19,0
França	5.306	4.930	-7,1
Angola	2.877	4.478	+55,6
Cabo Verde	2.565	4.380	+70,8
Guiné-Bissau	1.907	3.457	+81,3
Espanha	2.899	3.246	+12,0
Alemanha	2.469	2.825	+14,4
Bangladesh	1.954	2.396	+22,6
China	2.335	2.164	-7,3
Venezuela	1.693	1.888	+11,5
Roménia	2.118	1.862	-12,1
Total estrangeiros	93.154	129.155	38,6
AR para atividade subordinada	16.424	29.993	+82,6
AR para atividade independente ou empreendedores	719	900	+25,2
AR atividade docência, altamente qualificada, cultural	833	1.278	+53,4
AR estudantes do ensino superior e investigadores	7.514	11.699	+55,7
AR estudantes ensino secun., estagiários e voluntários	1.013	1.929	+90,4
AR para Reagrupamento familiar	12.716	21.734	+70,9
Vit. Tráfico e AIL	8	13	+62,5
Regime excecional	1.727	1.880	+8,9
AR com dispensa de visto de residência	243	5.853	+2308,6
ARI, Investimento	3.548	1.310	-63,1
Outros motivos	4.287	3.601	-16,0
Cartões de residente	44.122	48.965	+11,0

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (sistematização e cálculos da autora).

a emissão de vistos de residência (emitidos pelo MNE) não se converte instantaneamente em autorizações de residência (emitidas pelo SEF), podendo existir uma maior ou menor *décalage* temporal entre os dois momentos; por outro lado, deve atender-se que há novos títulos emitidos em território nacional pelo SEF com dispensa de vistos de residência no momento da entrada no país, como é o caso da concessão de títulos de residência para cidadãos da União Europeia e seus familiares (que em 2016 representaram 21.192, perto de metade dos novos títulos emitidos pelo SEF nesse ano; em 2017 passam para 27.340, menos de metade do universo total de vistos; em 2018 para 31.412, significando um terço dos novos títulos emitidos; e em 2019 passam a 35.679, um pouco mais de um quarto do total de novos títulos emitidos pelo SEF no último ano). Acresce ainda que o SEF pode atribuir novos títulos sem que reflitam novas entradas de estrangeiros no país, associando-se a indivíduos que adquirem pela primeira vez esse título por essa razão de concessão, mas já residiam no país com outro título (com outra razão de permanência).

Nos anos de referência deste relatório, observam-se aumentos na concessão de novos títulos em quase todas as modalidades previstas na lei. Sem prejuízo dessa tendência geral, os aumentos mais significativos verificaram-se nos títulos com dispensa de visto de residência (tornam-se quase vinte cinco vezes mais, de 243 em 2018 passam a 5.853 em 2019), refletindo claramente os efeitos das mais recentes mudanças da lei que regula a entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros de Portugal (nomeadamente quanto às alterações introduzidas com as Leis n.º 63/2015 e n.º 102/2017, quarta e quinta alteração da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho), nas quais se passa a permitir a quem concluiu os estudos em Portugal ou teve uma AR para investigação poder usufruir de um ano para procurar trabalho ou criar uma empresa em território nacional compatível com as suas qualificações. Verifica-se ainda o incremento da emissão de novos títulos para o ensino secundário (de 395 para 1.013 de 2016 para 2018, +156,5%, e +90,4% de 2018 para 2019, quando foram emitidos 1.929), para o ensino superior e investigadores (de 3.088 para 7.514 títulos de 2016 para 2018, +143%, e +55,7% no último ano, passando a 11.699 em 2019) e para atividade de docência e altamente qualificada (+53,4% de 2018 para 2019, com 1.278 novos títulos). Finalmente, mantendo a tendência retratada no relatório anterior, observa-se ainda o crescimento da emissão de novos títulos para atividade subordinada (de 3.005 títulos em 2016 para 16.424 em 2018, +447%, e +82,6% no último ano, em que passam a 29.993), para independentes ou para empreendedores (de 184 para 719 de 2016 para 2018, +290,8%, e +25,2% no último ano com 900 novos títulos) e para o reagrupamento familiar (de 3.770 para 12.716 de 2016 para 2018, +237%, e +70,9% de 2018 para 2019 quando passam a 21.734 nos títulos) e nos títulos para o regime excecional (com dez vezes mais títulos de 2016 para 2018, de 149 passam para 1.727, e 1880 em 2019).

Se no crescimento de emissão de novos títulos em 2017 e 2018 destacaram-se os cidadãos comunitários (e.g. +69,6% e +32,7% de vistos de italianos, +34,2% e +13,8% de franceses, +25% e +32,5% de britânicos, respetivamente), em 2019 os incrementos mais acentuados associaram-se aos nacionais de países de língua portuguesa: realçaram-se os brasileiros (+143,7% de vistos em 2018 e +73% em 2019 com 48.796 novos títulos), os cabo-verdianos (+70,8% em 2019, com 4.380 novos títulos), os guineenses (+81,3% no último ano, 3.457 novos títulos) e os angolanos (+55,6% em 2019, 4.478 novos títulos). No último ano os cidadãos da União Europeia abrandaram a sua evolução (apenas +12% de novos títulos para espanhóis, +12,5% nos italianos, e +14,4% nos alemães) ou mesmo diminuíram (-7,1% de novos títulos para franceses e -12,1% para romenos). No caso dos ingleses, porém, o efeito *brexit* pode ter induzido ao incremento observado em 2019 (+64,5%, foram 8.353 novos títulos). Outras nacionalidades extracomunitárias também continuaram a aumentar no universo de novos títulos emitidos pelo SEF: destaque para os indianos (+75,9% em 2017 com 1.801 títulos nesse ano, +127,3% em 2018 com 4.094 títulos, e +53,1% em 2019, quando passam a 6.267 novos títulos), os nepaleses (+29,5% em 2017 com 1.746 títulos, +141,2% em 2018 para 4.211 títulos, e +19% em 2019, quando passam a 5.010 novos títulos), os nacionais do Bangladesh (+22,6% de vistos em 2019, quando passam a 2.396 novos títulos), e os venezuelanos (+11,5%, ultrapassando no último ano os romenos). No último ano continuou a diminuir a procura dos chineses por novos títulos de permanência em Portugal: de quinto lugar em 2016 passaram para a sexta posição em 2017 (com 2.600, e uma taxa de variação de -8,4%), a décima primeira posição em 2018 (2.335 e -10,2%) e a décima terceira posição em 2019 (-7,3% de novos títulos em Portugal, com 2.164 títulos novos) na lista de países com mais novos títulos emitidos pelo SEF – vd. quadro 2.2.

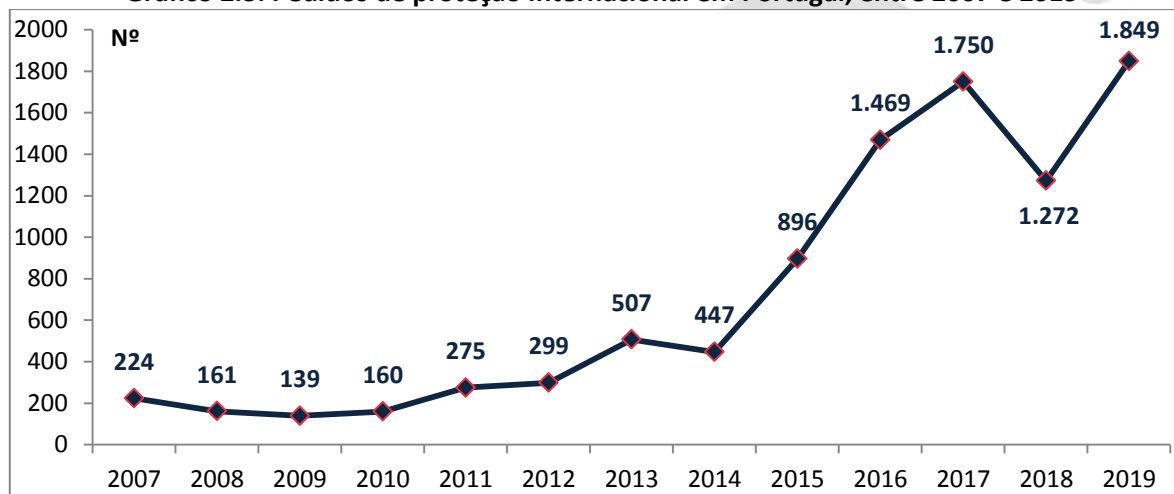
2.1.1. Pedidos e concessões de proteção internacional em Portugal¹⁰

As condições e procedimentos de concessão de asilo e de proteção subsidiária concedidos em Portugal, no âmbito da Lei do Asilo (Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, alterada pela Lei n.º 26/2014, de 5 de maio) vinculam-se à Convenção de Genebra de 1951, ao conjunto de instrumentos jurídicos da União Europeia que integram o Sistema Europeu Comum de Asilo, e à Constituição Portuguesa (Oliveira, Peixoto e Góis, 2017; Oliveira, 2020). No ano de 2019 foram contabilizados pelo SEF 1.849 **pedidos de proteção internacional**, que equivalem a um acréscimo de 45,4% face ao ano anterior, durante o qual foram

¹⁰ Este subcapítulo corresponde a uma síntese adaptada de Oliveira (2020).

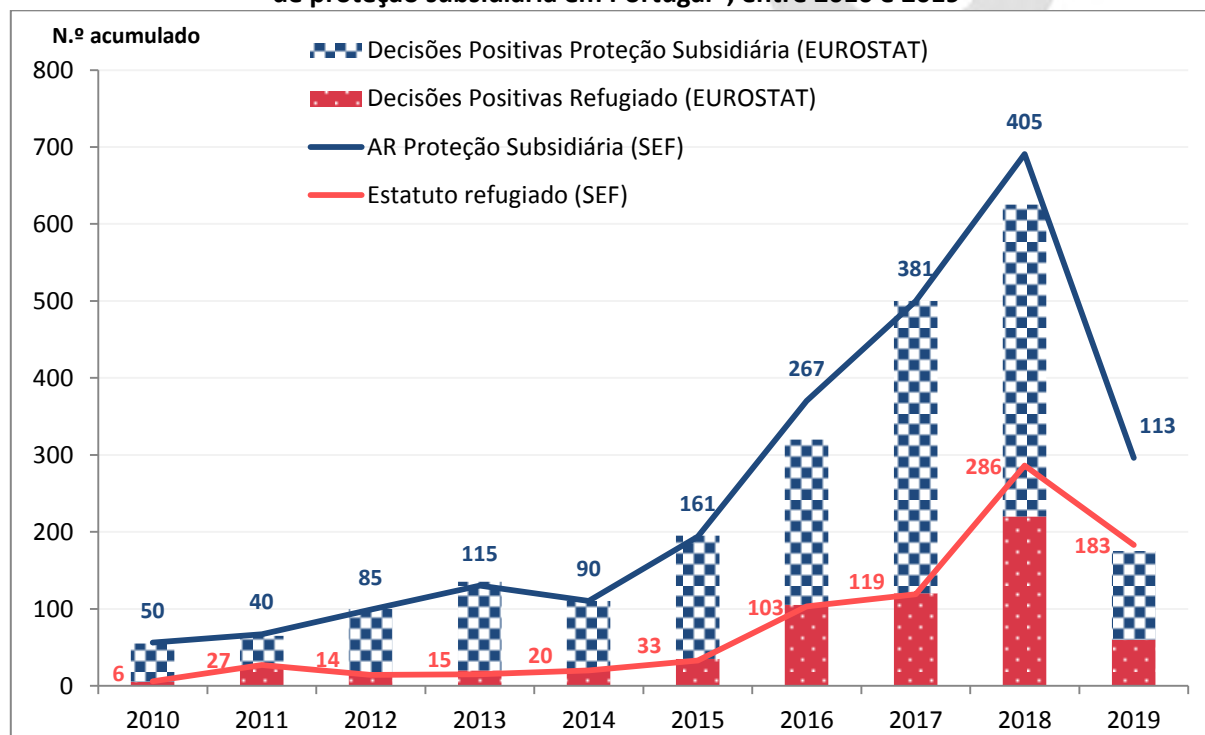
apresentados 1.272 pedidos de asilo. Relativamente ao início desta década (em 2011), quando o número de pedidos perfazia 275, os pedidos de proteção internacional tornaram-se quase sete vezes mais (vd. gráfico 2.3). Em 2018 verificou-se uma diminuição do número de pedidos de proteção internacional para 1.272, ou seja, -27,3% face ao ano anterior em que Portugal atingiu um pico (de 1.750 pedidos), suplantado em 2019.

Gráfico 2.3. Pedidos de proteção internacional em Portugal, entre 2007 e 2019



Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (sistematização da autora).

Gráfico 2.4. Concessões do estatuto de refugiado e de autorizações de residência de proteção subsidiária em Portugal*, entre 2010 e 2019



Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e EUROSTAT (extração de 11.3.2020). (Sistematização da autora, em Oliveira, 2020: 103). // Nota: * O gráfico retrata a discrepância entre os dados administrativos do SEF e os dados publicados pelo EUROSTAT sobre Portugal. As discrepâncias podem associar-se à consolidação da informação nos dados administrativos, versus a publicação de dados provisórios pelo EUROSTAT.

Em Portugal, o incremento dos pedidos de proteção internacional em território nacional nos últimos anos reflete-se, também, na evolução das **concessões do estatuto de refugiado e de proteção subsidiária** no país, que aumentou substantivamente, especialmente entre 2016 e 2018 (vd. gráfico 2.4). Entre 2010 e

2014 (em cinco anos) o **estatuto de refugiado** foi concedido a um total 82 pessoas, nunca ultrapassando as 20 concessões por ano. Nos cinco anos seguintes (entre 2015 e 2019), porém, esse número sobe para 724 autorizações de residência (AR) para beneficiários do estatuto de refugiado, ou seja, quase dez vezes mais (+782,9% de 2010/2014 para 2015/2019). O aumento expressivo da concessão do estatuto de refugiado ocorreu a partir de 2016, quando se registaram 103 concessões (+215% que em 2015), tendo o ano de 2017 registado 119 concessões (+14% que em 2016 e +340% que em 2011), 2018 registado 286 concessões (valor mais elevado da última década) e 2019 apurado 183 concessões. Quanto à concessão de autorização de residência de beneficiários de **proteção subsidiária**, na última década o número destas concessões foi superior à atribuição do estatuto de refugiado. O número destas autorizações de residência aumentou, sobretudo, a partir do ano de 2012 (85 autorizações), registando o ano de 2018 o valor mais elevado da última década (total de 405 autorizações). Entre 2010 e 2014 (primeiros cinco anos da última década) totalizou-se a concessão de 380 AR de proteção subsidiária, subindo esse número para 1.327 nos cinco anos mais recentes (entre 2015 e 2019), quase quadruplicando o valor (+249,2% de 2010/2014 para 2015/2019) – vd. gráfico 2.4.

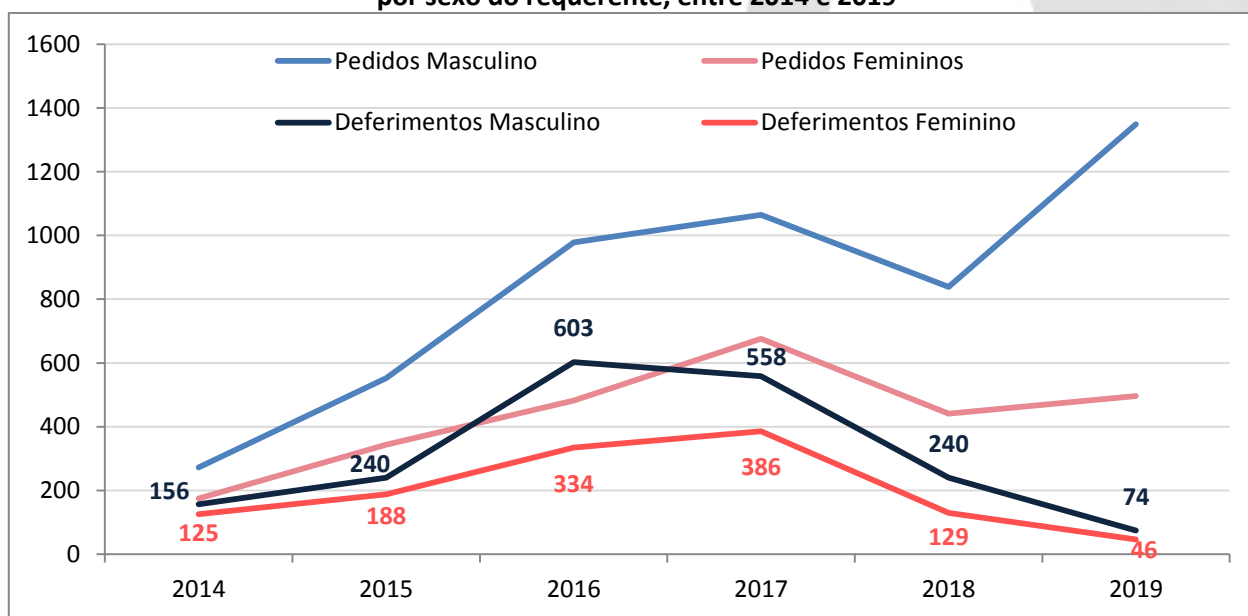
Importa, neste âmbito, analisar as decisões positivas mais detalhadamente, compreendendo que no número total de **deferimentos** de cada ano apurado pelo SEF não constam as pessoas que chegam a Portugal já com estatuto de refugiado em cada ano (por via dos canais de reinstalação, nomeadamente, pelo Mecanismo de reinstalação 2018/2019¹¹ e antes pelo Acordo UE/Turquia 1x1) e que por isso não remetem nem para um pedido de proteção ao país, nem para um deferimento no país, razão pela qual o número global de pessoas que adquiriam em Portugal uma autorização de residência de beneficiário do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária em cada ano é superior ao número de decisões positivas ou deferimentos de cada ano (vd. gráfico 2.4). Por outro lado, há que reconhecer que se verifica alguma

¹¹ Por reinstalação entende-se a admissão de extracomunitários com necessidades de proteção internacional num Estado-membro da UE28, oriundos de um primeiro país de asilo externo à UE28. O mecanismo de reinstalação foi definido na articulação estreita entre os Estados-membros e o ACNUR, para definir uma alternativa segura e legal para as deslocações irregulares e arriscadas de migrantes com necessidades de proteção internacional com destino à Europa, e para demonstrar a solidariedade europeia com países extracomunitários que recebem maior pressão de fluxos de pessoas que fogem de guerras e perseguição. Embora antes de 2015 a maioria dos Estados-membros já assumisse compromissos nacionais de reinstalação com o ACNUR (Portugal assume desde 2006), foi a partir de 2015, que a Comissão Europeia definiu pela primeira vez as bases de um mecanismo europeu de reinstalação, concretizado nomeadamente ao abrigo de dois programas de reinstalação a partir de 2016 (*Acordo UE/Turquia 1x1* e *Reinstalação Esquema 50.000*) criados com o apoio financeiro da comissão europeia. Os Estados-membros que reinstalaram pessoas ao abrigo destes compromissos e programas definidos a partir de 2016 receberam apoio financeiro do orçamento da própria Comissão Europeia para a boa concretização dos seus compromissos. A consequência direta deste financiamento da Comissão Europeia nos Estados-membros foi o aumento substantivo da proteção internacional da UE28. Assim, a definição de um mecanismo europeu de reinstalação induziu a um incremento real do número de reinstalados na Europa a partir de 2015: de 2011 para 2015 o número de refugiados reinstalados na Europa duplicou, de 4.050 passou a 8.175, e por sua vez triplicou de 2015 para 2018, apurando-se, para esse último ano, 24.815 reinstalados. Entre 2016 e 2018, em três anos, quase 63 mil pessoas que procuraram proteção internacional foram reinstaladas na Europa, quando nos seis anos anteriores (entre 2010 e 2015) apenas cerca de metade das pessoas tinha sido reinstalada (33,5 mil pessoas). Embora globalmente se tenha identificado um incremento do universo de reinstalados na UE28, em especial desde 2016, nota-se que os esforços dos Estados-membros não tem sido equilibrados, verificando-se que há países que têm cumprido mais os compromissos de reinstalação para o seu território do que outros. Globalmente, destacam-se no mecanismo de reinstalação quatro Estados-membros (Reino Unido, França, Suécia e Alemanha): entre 2010 e 2018, estes quatro países juntos reinstalaram sempre mais de metade do total de reinstalados de todo o espaço europeu, sendo 2014 o ano em que juntos tiveram a importância relativa mais baixa (54,4% do total de reinstalados da UE28) e 2018 o ano em que agregaram a importância relativa maior (78,6% do total de reinstalados na UE28). Tal como os outros Estados-membros da UE, Portugal não tem conseguido executar plenamente os seus compromissos políticos de reinstalação: para o Acordo UE/Turquia 1x1 Portugal concretizou 71% das reinstalações a que se tinha comprometido até ao final de 2017 (142 pessoas das 200 comprometidas chegaram a Portugal, 7 em 2016 e 135 em 2017), enquanto no caso do mecanismo de reinstalação UE50 mil, tendo o compromisso de reinstalar 1.010 pessoas (606 pessoas da Turquia e 404 pessoas do Egito), Portugal reinstalou até ao final de 2019 apenas 40,5% desse compromisso (409 pessoas, 223 do Egito e 186 da Turquia, das quais 33 chegaram em 2018 e 376 em 2019). (aprofundamento em Oliveira, 2020:72-79).

décilagem temporal entre a data do deferimento e a data da concessão da autorização de residência de refugiado e de proteção subsidiária, não sendo sobrepostos os momentos de instrução do processo.¹²

Décilagem semelhante verifica-se entre a data de entrada dos pedidos de proteção internacional e a data do deferimento. Ainda assim, é relevante compreender a distância que se verifica ao longo dos anos entre o número de pedidos que dá entrada em cada ano no SEF e o número de deferimentos: em 2014 foram apurados 281 deferimentos (face a 447 pedidos de proteção internacional nesse ano), subindo para 428 deferimentos em 2015 (face a 895 pedidos), 937 deferimentos em 2016 (por comparação a 1.460 pedidos) e 944 deferimentos em 2017, ano em que Portugal atinge o pico no número de deferimentos (face a 1.741 pedidos), descendo acentuadamente o número de deferimentos nos dois últimos anos para 369 em 2018 (face a 1.273 pedidos em 2018) e para apenas 120 em 2019 (face a 1.834 pedidos). Resulta, assim, como se observa no gráfico 2.5, que nos últimos anos, em especial desde 2017, verifica-se um aumento da distância entre o número de pedidos de proteção internacional que deu entrada no SEF e o número de deferimentos para ambos os **sexos dos requerentes**, embora de forma mais pronunciada no caso dos requerentes do sexo masculino. Mais se verifica que, nos últimos anos, diminuiu o número de deferimentos em ambos os sexos: se em 2016 registaram-se 603 deferimentos do sexo masculino (ano em que atinge o pico) e 334 deferimentos do sexo feminino, e em 2017 observaram-se 558 deferimentos do sexo masculino e 386 do sexo feminino (ano em que atinge o seu pico no sexo feminino), em 2018 e 2019 observa-se uma quebra acentuada do número de deferimentos tanto no sexo masculino (240 e 74, respetivamente, reduzindo para menos de metade em 2018 e a um sexto em 2019) como no sexo feminino (129 em 2018 e 46 em 2019). Embora no caso das requerentes do sexo feminino esta diminuição dos deferimentos acompanhe, em parte, a diminuição verificada nos pedidos de proteção internacional do sexo feminino, no caso dos requerentes do sexo masculino observa-se, na realidade, um incremento da distância entre os dois universos em especial em 2019 em que se registou um novo incremento dos pedidos de proteção do sexo masculino (depois de terem diminuído em 2018), mas uma acentuada quebra nos deferimentos do sexo masculino – vd. gráfico 2.5.

Gráfico 2.5. Pedidos de proteção internacional em Portugal e deferimentos, por sexo do requerente, entre 2014 e 2019



Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) (Sistematização da autora, retirado de Oliveira, 2020: 104).

¹² Conforme definido no artigo 27.º da Lei n.º 26/2014, de 5 de maio, nas “situações em que o pedido de proteção internacional tenha sido admitido, o SEF emite uma autorização de residência provisória, válida pelo período de seis meses contados da data de decisão de admissão do mesmo, renovável até decisão final”. Só depois de obter o estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária o beneficiário adquire a autorização de residência válida por período inicial de cinco anos ou três anos, respetivamente.

Deve atender-se que se os deferimentos diminuíram substantivamente nos dois últimos anos, os **indeferimentos aumentaram de forma acentuada**, refletindo uma diminuição dos pedidos que foram considerados pelo SEF como fundamentados, nomeadamente quanto à credibilidade, consistência dos factos apresentados e com base na informação à data do deferimento da situação do país de origem, em conformidade com as orientações do EASO e do ACNUR. Conforme previsto na Lei do Asilo (Lei n.º 27/2008, com alterações da Lei n.º 26/2014, de 5 de maio) no seu artigo 18.º é definido que, na apreciação de cada pedido de proteção internacional, compete ao SEF “analisar todos os elementos pertinentes”, o que inclui tanto toda a informação disponível acerca do país de origem do requerente, como as declarações dos requerentes (e.g. situação e circunstâncias pessoais do requerente e se sofreu ou sofre perseguição ou ofensa grave), devendo essas ser “coerentes, plausíveis e não contraditórias face às informações disponíveis” e por isso validadas (tendo de ser “apurada a credibilidade geral do requerente”).

Para explicar esta quebra nos últimos anos, deve atender-se, também, que **o universo de requerentes de proteção internacional não é homogêneo ou estável em cada ano, nem é semelhante entre os países europeus de acolhimento**. Reconhecendo que há grupos etários (nomeadamente os menores) e nacionalidades (com base na informação ao momento do país de origem que fundamenta a consistência dos factos apresentados) mais enquadráveis para admissibilidade e deferimento nos pedidos de proteção, verifica-se que esse universo tem sido variável no volume de pedidos de proteção ao país ao longo dos anos, sendo que, nos dois últimos anos, diminuiu nos pedidos os requerentes que têm tido uma maior taxa de reconhecimento da necessidade de proteção. A comparação de Portugal com os restantes Estados-membros nos anos de referência deste relatório ajuda a compreender esta evolução do país.

Portugal comparado: proteção internacional na União Europeia

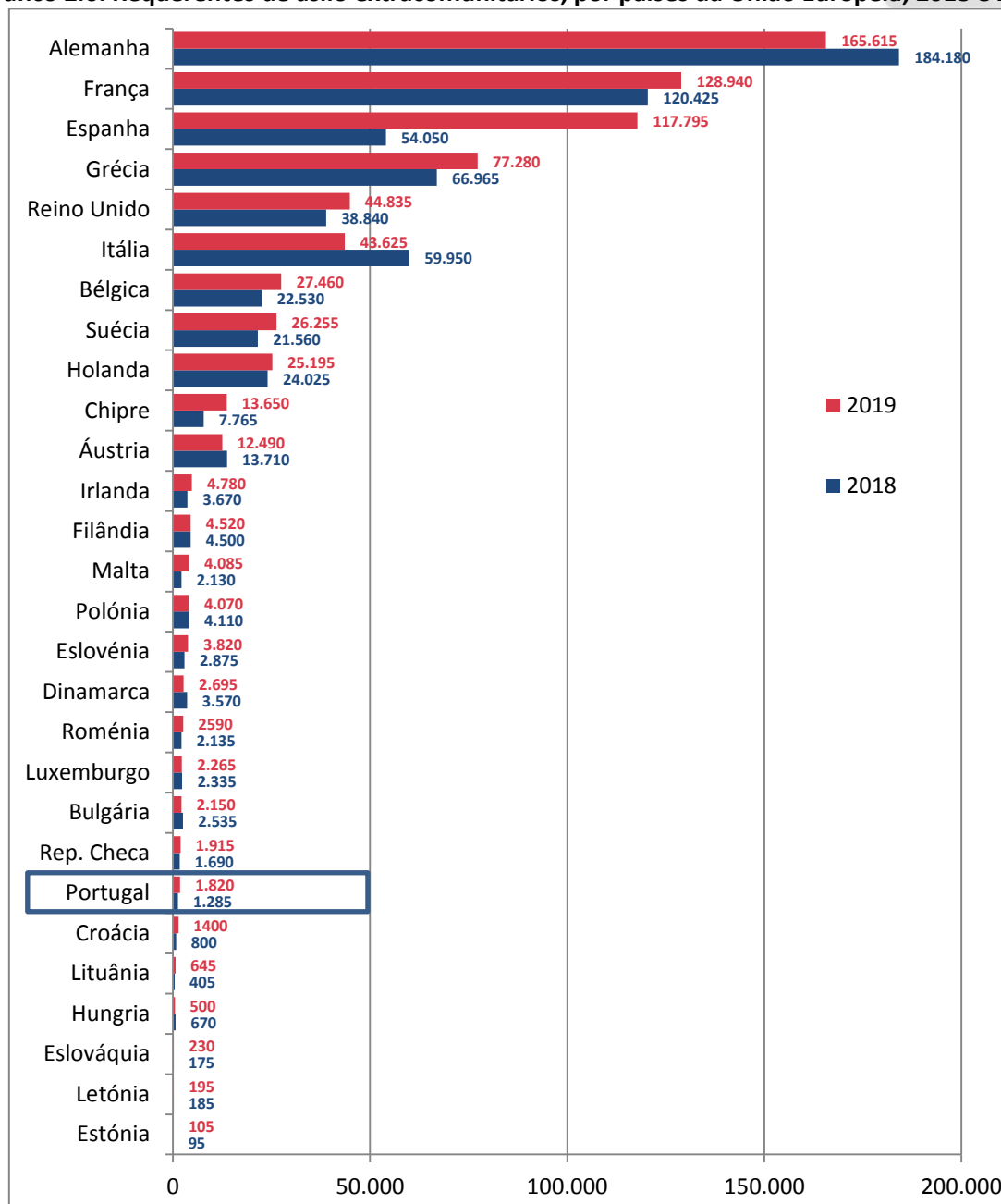
Embora Portugal tenha assistido a um incremento significativo dos pedidos de proteção internacional ao país e, inerentemente, tenha aumentado as concessões do estatuto de refugiado e de proteção internacional, por comparação aos demais países da União Europeia, Portugal continua a não se destacar nos países com mais requerentes de asilo. Em 2017, segundo os dados do EUROSTAT, os países da União Europeia (UE) com maior número de requerentes de asilo foram: a Alemanha (222.560 requerentes), que absorveu 32% dos pedidos acolhidos na UE em 2017; a Itália (128.850, acolhendo 18% dos requerentes de asilo); a França (99.330, com 14% dos requerentes); a Grécia (58.650, com 8,3%) e o Reino Unido (34.780, com 4,8%). Neste ano, Portugal encontrava-se em 21.º lugar no conjunto dos 28 países da UE, registando 1.750 requerentes de asilo, representando 0,2% do total de pedidos acolhidos na UE em 2017 – vd. gráfico 2.6. Em 2018 Portugal passa para a 22.ª posição entre os principais países da UE28 com requerentes de asilo, representando os seus requerentes 0,2% do total de pedidos da UE28, sendo no entanto a diminuição dos requerentes de asilo em Portugal face ao ano anterior mais expressiva (-26,6%) que o verificado no cômputo geral dos Estados-membros (-9,1%, passando de 712.235 requerentes de asilo na União Europeia para 647.165). A mesma diminuição foi identificada em alguns dos países mais procurados por requerentes de asilo: na Alemanha (-17,2% de requerentes de 2017 para 2018), na Itália (-53,5%), na Suécia (-18,1%) e na Áustria (-44,5%). Por contraste em 2018 observou-se um incremento de requerentes de asilo na França (+21,2%), na Grécia (+14,2%), na Espanha (+47,7%), no Reino Unido (+8,5%), na Holanda (+31,9%), na Bélgica (+22,8%), no Chipre (+68,8%) e na Irlanda (+25,3%).

Em 2019 Portugal, mantendo a 22.ª posição, aumenta, no entanto, ligeiramente a sua importância relativa no total de pedidos apurados para a UE28 (passa a representar 0,3%), refletindo um aumento de +41,6% nos pedidos de asilo apurados no país face ao ano anterior, mostrando um incremento bastante superior ao observado na UE28 (+3,9%) ou mesmo na Alemanha (que diminui em -10,1% de 2018 para 2019). No último ano é a Espanha que se destaca com o maior crescimento de pedidos de proteção internacional que mais do que duplicam (de 54 mil em 2018 o país passa para 118 mil pedidos em 2019).

Globalmente, ainda assim, na última década Portugal assumiu-se como um dos países da União Europeia com maiores taxas de variação positiva na evolução dos requerentes de asilo (+703% entre 2008 e 2018, +231,8% entre 2014 e 2016 e +24,7% entre 2016 e 2019), embora mantendo-se com valores em números

absolutos de requerentes de asilo aquém do verificado nos países com maior procura de requerentes de proteção internacional na União Europeia (e.g. Alemanha, França, Grécia, Itália e Espanha).

Gráfico 2.6. Requerentes de asilo extracomunitários, por países da União Europeia, 2018 e 2019



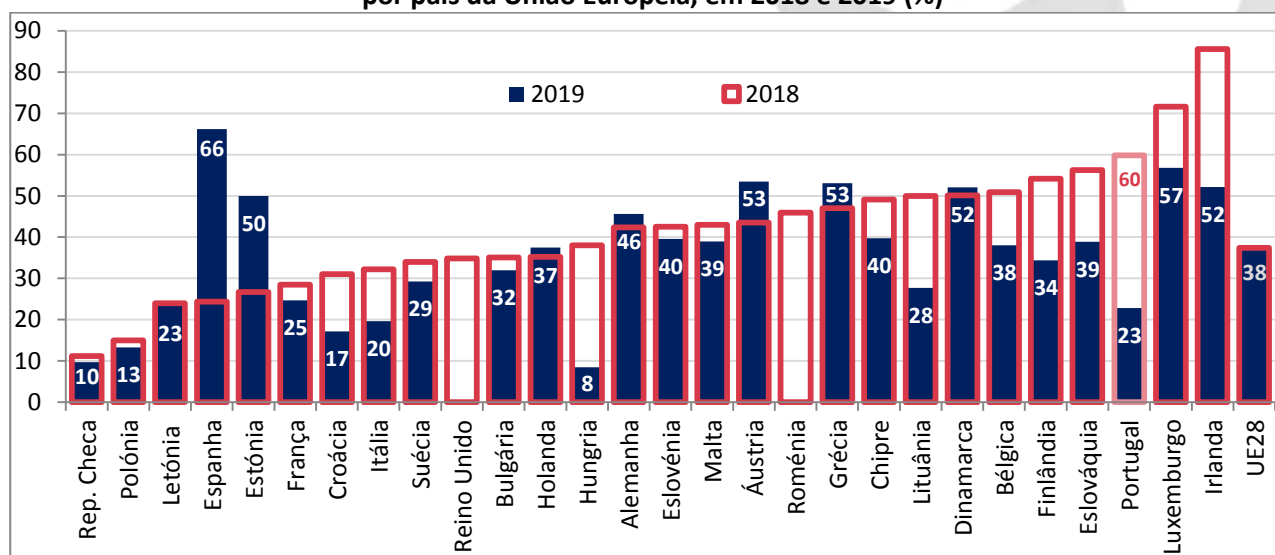
Fonte: EUROSTAT, extraído a 5.3.2020 (sistematização da autora, publicado em Oliveira, 2020: 33).

Os pedidos de asilo entrados em cada ano não obtêm, necessariamente, no mesmo ano, uma decisão (Oliveira, 2020: 33-50). O EUROSTAT sistematiza dados anuais relativos a **decisões sobre os pedidos de asilo** a dois níveis de instância: decisões de primeira instância e decisões finais tomadas no âmbito de processos de recurso ou de revisão da decisão. Para esta análise consideram-se as decisões de primeira instância. Em 2018 foram proferidas quase 582 mil decisões de primeira instância sobre pedidos de asilo na União Europeia (UE28) e em 2019 quase 570 mil decisões. Nos dois últimos anos o número de decisões diminuiu gradualmente, regressando a valores semelhantes ao observado em 2015 (quase 597 mil), depois de em 2016 e 2017 terem sido proferidas, respetivamente, 1,1 milhões de decisões e 962 mil. Nos dois últimos anos alguns países têm-se destacado como aqueles que proferem mais decisões na UE28, refletindo também os países com mais requerentes de asilo: primeiro Alemanha (27,1% das decisões proferidas em 2019 e 30,8% das decisões de 2018), França (20% em 2019 e 19,8% em 2018), Itália (16,4%

em 2019 e 16,4% em 2018) e Grécia (5,7% em 2019 e 5,6% em 2018). Nos últimos dois anos, dois países surgem nesta lista dos cinco principais países a proferir decisões: em 2018 destaca-se na 4ª posição a Áustria (com 5,9% das decisões da UE28) que é substituída em 2019 pela Espanha que sobe diretamente à 4ª posição (com 10,2% das decisões, quando em 2018 representavam apenas 2% das decisões da UE28).

Por sua vez, conforme explicitado por Oliveira, Peixoto e Góis (2017), os pedidos de asilo nem sempre se traduzem em decisões positivas. Nesse sentido, a partir dos dados sistematizados pelo EUROSTAT, identifica-se que **as taxas de decisão positiva** diferem de país para país, sendo que há países onde essas taxas (ou seja, onde o número de decisões positivas por cada 100 decisões de pedidos de asilo) são mais expressivas do que o verificado para a média da UE28 (Oliveira, 2020: 34). Por contraste, sucede o contrário com outros países, onde o número de decisões positivas por cada 100 decisões é inferior à média europeia (vd. gráfico 2.7). Em 2017, os países com mais decisões positivas por cada 100 decisões de requerentes de asilo, e acima da média europeia (46), foram a Irlanda (86), Lituânia (77), Letónia (74), Malta (68), Eslováquia (67) e Luxemburgo (66). Ainda com valores acima da média da UE28, encontrava-se Portugal (52), seguido de países como a Bélgica (52), Alemanha (50), Holanda (49) e Finlândia (48). Por oposição, os países com as taxas mais baixas de decisão positiva foram, em 2017, a República Checa (12), Polónia (25), França (29), Reino Unido (31), Hungria (31) e Croácia (32). Em 2018 a média europeia na taxa de decisões positivas desce para 37 decisões positivas por cada 100 decisões, subindo porém Portugal para terceiro lugar (60 decisões positivas por cada 100 decisões de requerentes de asilo), logo depois da Irlanda (86) e do Luxemburgo (72), entre os países com mais elevada expressão de deferimentos (vd. gráfico 2.7). Nota-se que os países com maior número de pedidos de asilo apresentaram em 2018, globalmente, taxas de decisão positiva relativamente baixas: caso da Grécia (com 47), da Alemanha (com 42), do Reino Unido (com 35), da Itália (com 32), da França (com 28) e da Espanha (com 24). Por oposição, são alguns dos países com menor número de pedidos de asilo que apresentaram as taxas de decisão positivas mais elevadas, como é o caso da Irlanda (86), do Luxemburgo (com 72), de Portugal (60), e da Eslováquia (56). Em 2019, porém, Portugal regista apenas 23 decisões positivas por total de decisões proferidas, ficando neste ano aquém da média da UE28. No último ano a Espanha passa a ser o país com maior taxa de decisões positivas de primeira instância (66 decisões positivas por cada 100 decisões proferidas) no contexto da UE28.

Gráfico 2.7. Decisões positivas de primeira instância por 100 decisões, por país da União Europeia, em 2018 e 2019 (%)



Fonte: EUROSTAT, extraído a 5.3.2020 (sistematização dos dados pela autora, retirado de Oliveira, 2020: 34).

Associado ao aumento das taxas de recusa no último ano, verifica-se uma perda de importância relativa da concessão do estatuto de refugiado entre as decisões de primeira instância proferidas. Em 2018 a média da UE28 era de 21 concessões de estatuto de refugiado por cada 100 decisões proferidas, descendo para 20 em 2019. A importância relativa dos estatutos de refugiado entre o total de decisões proferidas variou entre 3% (na República Checa) e 67% (no Luxemburgo) em 2018, diminuindo este intervalo em 2019 para

entre 3% (na Espanha e na Hungria) e 54% (no Luxemburgo). Portugal também diminuiu a expressão da concessão do estatuto de refugiado no total de decisões proferidas, passando de 21 estatutos de refugiados por cada 100 decisões proferidas em 2018 para 8 em cada 100 decisões em 2019.

Quadro 2.3. Decisões de 1ª Instância a pedidos de proteção internacional, por país da UE28, em 2019

País	Total de Decisões 2019	Decisões positivas para requerentes de asilo								Recusas	
		Total		Estatuto de refugiado		Proteção subsidiária		Razões humanitárias		N	% por total de decisões
		N	%	N	%	N	%	N	%		
Alemanha	154.175	70.320	34,2	45.050	41,5	19.415	37,5	5.855	13,0	83.850	54,4
França	113.890	28.140	13,7	17.360	16,0	10.780	20,8	n.d.	n.d.	85.750	75,3
Itália	93.485	18.375	8,9	10.120	9,3	6.870	13,3	1.385	3,1	75.110	80,3
Espanha	58.035	38.420	18,7	1.640	1,5	1.540	3,0	35.240	78,2	19.615	33,8
Grécia	32.700	17.350	8,4	13.515	12,4	3.835	7,4	0	0,0	15.350	46,9
Reino Unido	28.460	15.000	6,8	12.590	10,4	1.245	2,3	1.165	2,5	13.460	47,3
Suécia	20.700	6.055	2,9	3.295	3,0	2.300	4,4	455	1,0	14.645	70,7
Bélgica	17.170	6.530	3,2	5.555	5,1	975	1,9	n.d.	n.d.	10.640	62,0
Áustria	13.890	7.425	3,6	5.620	5,2	1.075	2,1	725	1,6	6.465	46,5
Holanda	12.935	4.845	2,4	2.455	2,3	1.830	3,5	560	1,2	8.090	62,5
Finlândia	4.845	1.665	0,8	1.295	1,2	205	0,4	165	0,4	3.180	65,6
Chipre	3.275	1.300	0,6	150	0,1	1.150	2,2	0	0,0	1.975	60,3
Dinamarca	3.025	1.575	0,8	645	0,6	575	1,1	355	0,8	1.450	47,9
Polónia	1.995	265	0,1	130	0,1	130	0,3	5	0,0	1.730	86,7
Irlanda	1.870	975	0,5	585	0,5	120	0,2	265	0,6	895	47,9
Rep. Checa	1.390	135	0,1	50	0,0	80	0,2	5	0,0	1.255	90,3
Roménia	1.315	585	0,3	320	0,3	265	0,5	0	0,0	730	55,5
Bulgária	1.250	400	0,2	140	0,1	265	0,5	n.d.	n.d.	850	68,0
Luxemburgo	1.180	670	0,3	635	0,6	35	0,1	n.d.	n.d.	510	43,2
Malta	1.040	405	0,2	50	0,0	345	0,7	15	0,0	635	61,1
Portugal	745	170	0,1	60	0,1	115	0,2	n.d.	n.d.	570	76,5
Hungria	710	60	0,0	20	0,0	30	0,1	5	0,0	650	91,5
Lituânia	325	90	0,0	80	0,1	15	0,0	0	0,0	230	70,8
Croácia	320	55	0,0	55	0,1	0	0,0	0	0,0	265	82,8
Eslovénia	215	85	0,0	80	0,1	5	0,0	n.d.	n.d.	130	60,5
Letónia	150	35	0,0	30	0,0	5	0,0	n.d.	n.d.	120	80,0
Estónia	90	45	0,0	40	0,0	5	0,0	0	0,0	45	50,0
Eslováquia	90	35	0,0	5	0,0	20	0,0	15	0,0	55	61,1
UE28	569.260	221.015	100	121.570	100	53.230	100	46.220	100	348.245	61,2

Fonte: EUROSTAT, extraído a 5.3.2020 (atualização dos dados pela autora, retirado de Oliveira, 2020: 37)

Relativamente às **diferentes modalidades de decisões positivas face a pedidos de asilo** (estatuto de refugiado; proteção subsidiária; proteção humanitária) importa referir que, em 2017, metade das pessoas (50,1%) que obtiveram resposta positiva aos seus pedidos de asilo na União Europeia adquiriram o estatuto de refugiado (ou seja, o correspondente a 222 mil pessoas), cerca de 158 mil obtiveram o estatuto de proteção subsidiária (35,6%) e perto de 63 mil obtiveram uma autorização para permanecer na UE por razões humanitárias (14,2%). Em 2018 o número de decisões positivas de pedidos de asilo na UE28 foi de 217. 430, o que representou cerca de metade face a 2017 (437.555), embora a importância relativa das modalidades de decisões positivas se tenha mantido, mas com valores absolutos menores: 56,1% das decisões positivas para requerentes de asilo induziram à concessão do estatuto de refugiado (122.085), 28,5% à concessão de proteção subsidiária (61.905) e 15,4% à concessão de títulos por razões humanitárias

(33.440). Em 2019 o número de decisões positivas de pedidos de asilo na UE28 passa a 221.015 (38,8% do total de decisões desse ano), mantendo-se a distribuição das modalidades de decisões positivas, mas com valores absolutos ligeiramente maiores, embora com alguma perda de importância relativa das concessões do estatuto de refugiado e incremento nas concessões por razões humanitárias: 55% das decisões positivas para requerentes de asilo induziram à concessão do estatuto de refugiado (121.570), 24,1% à concessão de proteção subsidiária (53.230) e 20,9% à concessão de títulos por razões humanitárias (passam a 46.220, refletindo um incremento em valores absolutos também e +13 mil concessões) – vd. quadro 2.3.

De notar, contudo, que conforme explicado por Oliveira, Peixoto e Góis (2017), as autorizações por razões humanitárias são atribuídas em função dos enquadramentos legais dos contextos nacionais, que podem ou não dispor desta salvaguarda, ao contrário do que sucede com o estatuto de refugiado e de proteção subsidiária, que são enquadrados por disposições internacionais e transpostos para os contextos nacionais.

Em particular no que toca às decisões positivas de atribuição do **estatuto de refugiado**, em 2017 destaca-se a Alemanha como o país comunitário com o maior número de atribuições do estatuto de refugiado (cerca de 123 mil, o correspondente a 55,8% do total de concessões na UE28). Seguiu-se, nesse ano, a Áustria (21 mil, o equivalente a 9,6%), a França (8,6% do total, perto de 19 mil decisões positivas), a Suécia (6% do total da UE28), a Bélgica (4,3%) e a Grécia (4,2%). Em 2018 a importância relativa desses países muda: a Alemanha passa a representar 33,9% dos estatutos de refugiado concedidos na UE28 (41.370), seguida da França com 17,3% (21.125), da Grécia com 10,3% (12.635) e da Áustria com 8,7% (10.620). Os estatutos de refugiado concedidos em 2018 por Portugal representaram 0,2% (220) do total de estatutos concedidos pelos Estados-membros da UE28, descendendo essa importância relativa para 0,1% em 2019, ano em que há apenas 60 decisões positivas do estatuto de refugiado. Nos restantes países da UE28, em 2019 verifica-se um novo reforço da importância relativa dos estatutos de refugiado concedidos na Alemanha que passam a representar 41,5% (45.050) do total de decisões positivas desse estatuto na UE28, seguindo-se a França com 16% (17.360), a Grécia com 12,4% (13.515), Reino Unido com 10,4% (12.590) e a Itália com 9,3% (10.120).

A Alemanha evidenciou-se também na concessão do estatuto de **proteção subsidiária** em 2017, atribuindo perto de 98 mil estatutos desta natureza em 2017 e 25 mil em 2018, o correspondente a 62,1% e 40,4%, respetivamente, do total de estatutos de proteção subsidiária atribuídos na UE28. No que toca a este estatuto em particular sobressaíram ainda a França (8,6% do total da UE28 em 2017 e 18,7% em 2018), Itália (4,6% em 2017 e 6,8% em 2018), a Suécia (7,8% em 2017 e 6,4% em 2018) e a Áustria (5,2% em 2017 e 5,8% em 2018). Em 2019 identificam-se tendências semelhantes, embora com quebras em números absolutos e alterações nas importâncias relativas de alguns países: a Alemanha manteve a perda de importância relativa na concessão deste estatuto, passando a representar 37,7% do total de concessões de proteção subsidiária na União Europeia (19,4 mil, refletindo uma quebra de quase 6 mil títulos face ao ano anterior); por contraste, a França incrementa ligeiramente a sua posição (passa a representar 20,8% do total de decisões positivas para proteção subsidiária, o equivalente a 10,8 mil), tal como a Itália que passa a representar 13,3% (6.870). No último ano Portugal representou 0,2% das decisões favoráveis de proteção subsidiária do espaço europeu (o equivalente a 115), refletindo uma importante quebra face a 2018 em que representou 0,7% dessas concessões (405 decisões).

Relativamente às 62 mil e 33 mil autorizações concedidas por **razões humanitárias**, respetivamente, em 2017 e 2018, a esmagadora maioria foi atribuída pela Itália (31% do total da UE28 em 2017 e 59,7% em 2018) e a Alemanha (63% em 2017 e 28,5% em 2018) que, em conjunto, atribuíram cerca de 90% do total destas autorizações na União Europeia nos últimos dois anos. Em 2019 verifica-se um incremento das concessões deste título (de 33,4 mil em 2018 passam a 46 mil em 2019), muito por relação ao grande crescimento de decisões positivas de Espanha para proteção por razões humanitárias que de zero concessões em 2018 passam a 35.240 decisões positivas em 2019 (78% do total de decisões positivas por razões humanitárias), seguindo-se a Alemanha (13%) com quase metade das decisões positivas por razões humanitárias (passam de 9,5 mil em 2018 para 5,9 mil em 2019) e a Itália (3,1%) que apresenta também uma quebra acentuada (de quase 20 mil em 2018 passa para 1,4 mil em 2019) – vd. quadro 2.3.

Numa outra dimensão de análise, pode ainda ser relevante analisar as **desistências de pedidos de asilo** que se encontravam em apreciação. O EUROSTAT disponibiliza informação acerca de desistências de requerentes de asilo, tanto para processos que se encontravam ainda em apreciação, como para processos já com decisão de primeira instância. Como nos outros indicadores de asilo, as tendências das desistências pelos requerentes não são uniformes no espaço europeu, variando de país para país onde se encontra em tramitação o pedido de asilo, e identificam-se mudanças ao longo do tempo, sendo evidente o incremento das taxas de desistência de requerentes de asilo em 2015 (de 11,2% em 2014 passa para 14,1% em 2015, +3pp), 2016 (13,7%) e 2017 (15,2%), abrandando a partir de 2018 (passa a 8,6% em 2018 e 9,4% em 2019). Globalmente, entre 2014 e 2016, o volume de desistências de pedidos de asilo pendentes de requerentes extracomunitários aumentou (+22,3%), quando diminui entre 2016 e 2019 (-31,8%): em 2014 o total de países da UE28 registaram 70.435 desistências, subindo esse número para 186.585 em 2015, ano em que atinge o pico, e 173.285 em 2016, descendo progressivamente desde então (passa a 108.315 em 2017, 55.780 em 2018 e 67.550 em 2019).¹³

No volume de desistências de pedidos de asilo que se encontravam pendentes não se destacam exatamente os mesmos países onde se identificam mais pedidos de asilo ou maior número de decisões positivas. Em 2015, ano em que as desistências de pedidos de asilo pendentes de requerentes extracomunitários atingem o valor mais expressivo (total de 186,6 mil no conjunto dos países da UE28), o maior número de desistências foi registado na Hungria (103 mil desistências, o equivalente a 55,2% do total de desistências da UE28 nesse ano), seguindo-se nesse ano a Bulgária (14,7 mil ou 7,9% do total de desistências desse ano) e a Alemanha (14,5 mil ou 7,8% do total da UE28). Em 2015 Portugal surge como o país da UE28 que menos contribuiu para as desistências de requerentes de asilo no espaço europeu (0,03% do total das desistências na UE28).

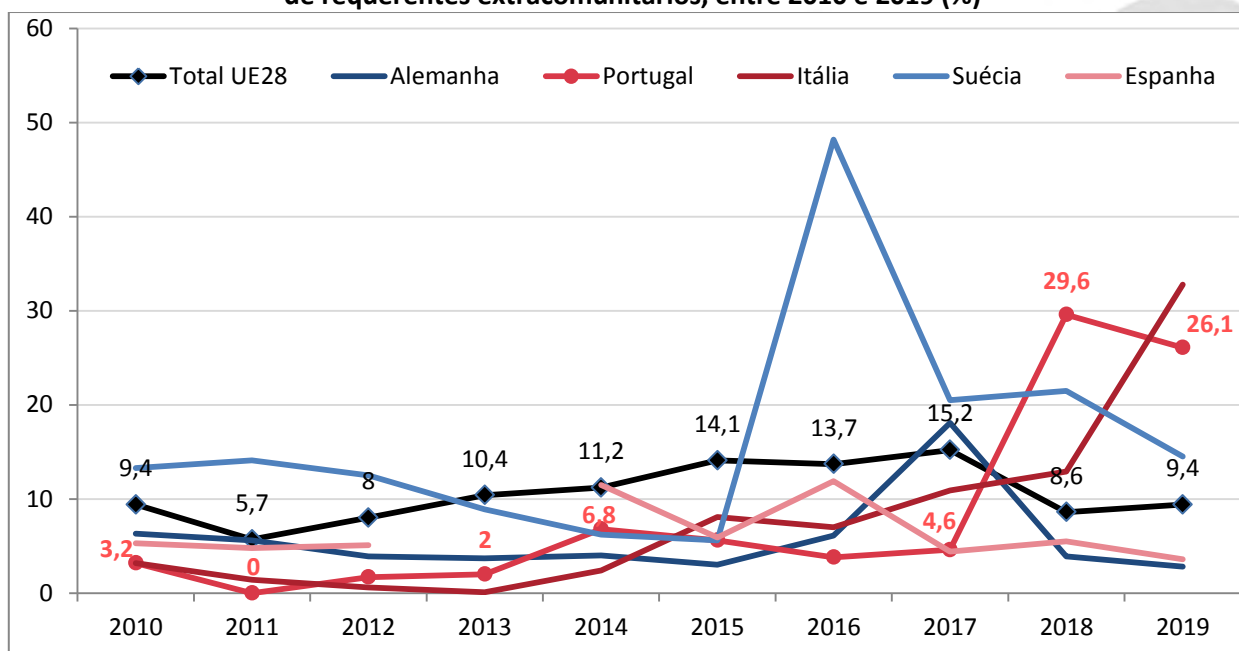
Em 2018 e 2019, porém, identifica-se outra hierarquia de países onde no espaço europeu se registaram mais desistências de pedidos de asilo pendentes de requerentes extracomunitários: entre um total de 55,8 mil desistências em 2018 e 67,6 mil em 2019 na UE28, o país que mais contribuiu para esses totais de desistências foi a Grécia (11,7 mil em 2018 e 16,6 mil em 2019, representando 21% e 24,6%, respetivamente, em 2018 e 2019 do total), seguindo-se a Itália (7,7 mil desistências em 2018 e 14,3 mil em 2019, ou seja, 13,9% e 21,2%, respetivamente, do total de desistências da UE28 nesses anos) e a Alemanha (respetivamente 7,2 mil e 4,7 mil ou 12,9% e 6,9% em 2018 e 2019). Nestes dois últimos anos Portugal contribuiu com 0,7% do total de desistências registadas na UE28 (380 em 2018 e 475 em 2019), refletindo um incremento nas desistências de pedidos de asilo pendentes nesses anos no país (passam a ser cinco vezes mais do que o registado até 2017).

Procurando relativizar o número absoluto de desistências de pedidos de asilo pendentes de requerentes extracomunitários de cada país da UE28, consideram-se os pedidos anuais de asilo de cada país. A partir de uma seleção de Estados-membros da UE28 nota-se que o número de desistências de pedidos de asilo pendentes de requerentes extracomunitários por cada 100 pedidos asilo registados no país (taxa de desistência) é variável ao longo do tempo e por país da UE28, não se associando as maiores taxas de desistência aos países com mais pedidos de asilo ou aos países com maiores taxas de recusa. Em 2019 os cinco países que mais se destacaram no volume de pedidos de asilo na UE28 foram a Alemanha, França, Espanha, Grécia, Reino Unido e Itália (gráfico 2.8). Por sua vez, os países que mais se destacaram nas taxas de recusa de pedidos de asilo na UE28 em 2019 foram a Hungria, a República Checa, Polónia, Croácia e Itália (quadro 2.3). Ora, nas desistências, se em números absolutos se destaca a Grécia, a Itália, Alemanha, Espanha e Suécia, em taxas de desistência outros países aparecem com maior expressão: em 2019 na Eslovénia registaram-se 86 desistências de pedidos de asilo pendentes por cada 100 pedidos de asilo que entraram nesse ano, seguindo-se a Eslováquia (78 desistências por cada 100 pedidos), a Bulgária (52 desistências por cada 100 pedidos), a Polónia (49 desistências por cada 100 pedidos), a Letónia (41 desistências por 100 pedidos), Itália (33 desistências por 100 pedidos), Dinamarca (33 desistências por 100

¹³ Para maior detalhe vd. Oliveira (2020: 38-41).

pedidos), Portugal (26%), Hungria (22%) e Grécia (21%). Nesse ano a Alemanha registou apenas 3 desistências por cada 100 pedidos de asilo, a França 2 desistências em cada 100 pedidos e a Espanha 4 desistências por cada 100 pedidos (aprofundado em Oliveira, 2020: 40).

Gráfico 2.8. Taxa de desistência anual* de pedidos de asilo pendentes de requerentes extracomunitários, entre 2010 e 2019 (%)



Fonte: EUROSTAT, extraído a 5.3.2020 (sistematização e cálculos da autora, retirado de Oliveira, 2020:41).

Nota: * Corresponde ao número de desistências de pedidos de asilo pendentes por cada 100 pedidos de asilo no mesmo ano. As desistências de pedidos de asilo pendentes não ocorrem necessariamente no mesmo ano da entrada do pedido, considerando-se a sobreposição do ano apenas para efeitos operativos neste exercício de estimativa de taxa de desistência anual.

É difícil, porém, estabelecer uma tendência: se é verdade que a maioria dos países da UE28 aumentou a sua taxa de desistências, nos anos que também aumentou o número de pedidos de asilo na UE28 (globalmente de uma taxa de 6% em 2011, a UE28 sobe para uma taxa de desistências de 14,1% em 2015, 13,7% em 2016 e 15,2% em 2017, voltando desde então a descer para taxas em torno de 8,6% em 2018 e 9,4% em 2019), não se consegue associar as maiores taxas de desistências aos países que receberam maior pressão nos pedidos de asilo (a França e a Alemanha apresentam as mais baixas taxas de desistência), mas antes aos países onde a pressão de pedidos de asilo foi menor (e.g. Eslovénia, Eslováquia, Polónia e Letónia) ou aos países que têm apresentado taxas de recusa de pedidos de asilo mais expressivas (e.g. Bulgária e Itália). Neste âmbito, Portugal tem-se aproximado da tendência observada em Itália, em que as taxas de desistência aumentaram nos últimos dois anos: Portugal de uma taxa de desistência de requerentes de asilo de 4% em 2016 e 5% em 2017, sobe para 30% em 2018 e 26% em 2019; enquanto a Itália de uma taxa de 7% em 2016 e 11% em 2017, sobe para 13% em 2018 e 33% em 2019 – vd. gráfico 2.8. Importa ainda destacar o caso da Suécia que no início da chamada “crise” dos refugiados começou por surgir ao lado da Alemanha como um dos principais destinos europeus de requerentes de asilo (de 29,7 mil requerentes de asilo em 2011, sobe para 162,5 mil em 2015, ano em que atinge o pico de pedidos), contudo, não apenas reduziu o número de requerentes de asilo rapidamente (para 28,8 mil pedidos em 2016, 21,6 mil em 2018 e 26,3 mil em 2019), como se destacou entre as taxas de desistências anuais de pedidos de asilo pendentes (especialmente em 2016: 48 desistências por cada 100 pedidos).

Importa atender, porém, que variações identificadas entre países, nomeadamente quanto às taxas de recusa e de decisões positivas, ou de repartição das decisões favoráveis (estatuto de refugiado, proteção subsidiária ou razões humanitárias), ou ainda quanto às taxas de desistência de requerentes de pedidos de asilo, não refletem apenas as características e opções dos Estado-membros ao nível das suas políticas de asilo, mas podem associar-se ainda às **características da população que cada Estado recebe a requerer**

proteção internacional e que é variável. Ora deve reconhecer-se que não apenas os Estados-membros não são homogêneos em termos processuais na política de asilo, como também não são homogêneas as populações que cada estado recebe anualmente (aprofundado em Oliveira, 2020).

O EUROSTAT sistematiza alguma informação sobre as características dos requerentes de asilo de cada Estado-membro, nomeadamente quanto à sua nacionalidade, sexo e idade (na altura do pedido). Os quadros 2.4 e 2.5 apresentam uma visão global das vinte principais **nacionalidades** de requerentes de asilo em 2018 e 2019 no contexto geral da UE28 e em Portugal, tornando-se evidentes as diferenças, não apenas entre anos, como entre a tendência global da UE28 e o observado em Portugal. Considerando primeiro as tendências gerais do total da UE28 (quadro 2.4), identifica-se que, tanto em 2018 como em 2019, os sírios representam o maior grupo de requerentes de asilo dos 28 Estados-membros da UE, significando, respetivamente, 12,9% (83.745 em 2018) e 10,9% (78.545 em 2019), do total de requerentes de asilo nesses anos, sendo que um pouco mais de metade destes requerentes estava na Alemanha (44 mil em 2018). A este país de nacionalidade seguia-se o Afeganistão a representar, respetivamente, 7,1% (45.995) e 8,2% (59.150) dos requerentes de asilo em 2018 e 2019, mostrando uma tendência de maior dispersão pelos Estados-membros, embora mais representados na Grécia (12 mil em 2018) e na França (10 mil em 2018). De 2018 para 2019 altera-se o grupo que ocupa a terceira posição: em 2018 identificavam-se os iraquianos (6,9% ou 44.835 requerentes, dos quais 16 mil estavam na Alemanha e quase 10 mil na Grécia), que em 2019 passam para a 4ª posição (4,9% ou 35.170 requerentes); passando a partir de 2019 a constar os venezuelanos na terceira posição (6,3% ou 45.400 requerentes), que no ano anterior estava em sétimo lugar (3,5% ou 22.450, dos quais 19 mil estavam em Espanha).

Quadro 2.4. Requerentes de asilo, por principais países de nacionalidade no total de países da UE28, Portugal comparado para as mesmas nacionalidades, em 2018 e 2019

Portugal comparado para as mesmas nacionalidades, em 2018 e 2019									
Principais nacionalidades	2018				Principais nacionalidades	2019			
	Total UE28		Portugal comparado			Total UE28		Portugal comparado	
	N	%	N	%		N	%	N	%
Síria	83.745	12,9	10	0,8	Síria	78.545	10,9	5	0,3
Afeganistão	45.995	7,1	5	0,4	Afeganistão	59.150	8,2	20	1,1
Iraque	44.835	6,9	15	1,2	Venezuela	45.400	6,3	95	5,2
Paquistão	29.100	4,5	50	3,9	Iraque	35.170	4,9	10	0,5
Nigéria	25.960	4,0	20	1,6	Colômbia	32.300	4,5	15	0,8
Irão	25.145	3,9	15	1,2	Paquistão	29.620	4,1	10	0,5
Venezuela	22.450	3,5	40	3,1	Turquia	25.595	3,6	10	0,5
Geórgia	19.295	3,0	5	0,4	Nigéria	25.460	3,5	70	3,8
Eritreia	15.600	2,4	45	3,5	Irão	24.390	3,4	30	1,6
Bangladesh	15.165	2,3	5	0,4	Albânia	23.275	3,2	10	0,5
Guiné	14.235	2,2	70	5,4	Geórgia	21.805	3,0	5	0,3
Somália	12.900	2,0	40	3,1	Bangladesh	16.275	2,3	5	0,3
Colômbia	10.260	1,6	20	1,6	Somália	14.450	2,0	10	0,5
Argélia	10.080	1,6	5	0,4	Rússia	14.410	2,0	15	0,8
Costa do Marfim	8.940	1,4	20	1,6	Guiné	12.885	1,8	125	6,9
Sudão	8.715	1,3	25	1,9	Eritreia	12.350	1,7	10	0,5
Marrocos	8.430	1,3	30	2,3	El Salvador	10.330	1,4	0	0,0
Rep. D. Congo	7.525	1,2	130	10,1	Argélia	9.915	1,4	15	0,8
Palestina	7.380	1,1	5	0,4	Marrocos	9.885	1,4	35	1,9
Mali	6.975	1,1	10	0,8	Rep. D. Congo	9.805	1,4	85	4,7
Total	647.500	100	1.285	100	Total	720.925	100	1.820	100

Fonte: EUROSTAT, extraído a 5.3.2020 (sistematização e cálculos da autora, retirado de Oliveira, 2020:42).

As vinte principais nacionalidades de requerentes de asilo na UE28 (apuradas no quadro 2.4) representavam 65,3% do total de requerentes de asilo em 2018 e 70,9% em 2019; contudo, essas mesmas nacionalidades não representavam em Portugal mais do que 44% em 2018 e 31,9% em 2019 (cerca de metade). Demonstra-se, assim, que a realidade do asilo é distinta de país para país da União Europeia, identificando-se que determinadas nacionalidades tendem a procurar mais alguns Estados-membros que outras, podendo refletir redes sociais ou familiares anteriormente estabelecidas com determinado país europeu ou o efeito de características culturais específicas do país europeu de acolhimento (e.g. a língua, relações históricas).

Quadro 2.5. Requerentes de asilo por principais países de nacionalidade em Portugal, total de países da UE28 comparados para as mesmas nacionalidades, em 2018 e 2019

Total de países da UE28 comparados para as mesmas nacionalidades, em 2018 e 2019									
Principais nacionalidades	2018				Principais nacionalidades	2019			
	Portugal		UE28 comparada			Portugal		UE28 comparada	
	N	%	N	%		N	%	N	%
Angola	225	17,5	1.985	0,3	Angola	305	16,8	2.590	0,4
Rep. D. Congo	130	10,1	7.525	1,2	Gâmbia	175	9,6	4.210	0,6
Guiné	70	5,4	14.235	2,2	Guiné-Bissau	160	8,8	705	0,1
Paquistão	50	3,9	29.100	4,5	Guiné	125	6,9	12.885	1,8
Guiné-Bissau	50	3,9	725	0,1	Venezuela	95	5,2	45.400	6,3
Eritreia	45	3,5	15.600	2,4	Rep. D. Congo	85	4,7	9.805	1,4
Venezuela	40	3,1	22.450	3,5	Ucrânia	80	4,4	9.605	1,3
Somália	40	3,1	12.900	2,0	Senegal	75	4,1	5.955	0,8
Marrocos	30	2,3	8.430	1,3	Nigéria	70	3,8	25.460	3,5
Sudão	25	1,9	8.715	1,3	Camarões	50	2,7	5.740	0,8
Camarões	25	1,9	5.405	0,8	Serra Leoa	45	2,5	1.230	0,2
Brasil	25	1,9	740	0,1	Marrocos	35	1,9	9.885	1,4
Comores	25	1,9	450	0,1	Sudão	35	1,9	7.550	1,0
Nigéria	20	1,6	25.960	4,0	Irão	30	1,6	24.390	3,4
Colômbia	20	1,6	10.260	1,6	Costa do Marfim	30	1,6	8.050	1,1
Costa do Marfim	20	1,6	8.940	1,4	Mali	30	1,6	6.415	0,9
Senegal	20	1,6	6.070	0,9	Togo	30	1,6	875	0,1
Gâmbia	20	1,6	5.200	0,8	Afeganistão	20	1,1	59.150	8,2
Iraque	15	1,2	44.835	6,9	Gana	20	1,1	2.925	0,4
Irão	15	1,2	25.145	3,9	Cuba	20	1,1	2.035	0,3
Total	1.285	100	647.500	100	Total	1.820	100	720.925	100

Fonte: EUROSTAT, extraído a 5.3.2020 (sistematização e cálculos da autora, retirado de Oliveira, 2020:43).

Analisando então as principais nacionalidades dos requerentes de asilo em Portugal, por comparação ao observado na UE28, identificam-se claramente outras nacionalidades, sendo que a maioria das quais nem surgia nas principais nacionalidades identificadas no total da UE28 (vd. quadro 2.5). As vinte principais nacionalidades de requerentes de asilo em Portugal representam 70,8% e 83,2%, respetivamente em 2018 e 2019, do total de pedidos de proteção internacional apurados em Portugal, quando essas mesmas nacionalidades não representavam mais que 39,3% e 33,9% no total de requerentes da UE28. Por contraste ao observado no total da UE28, nas vinte principais nacionalidades que efetuaram um pedido de asilo em Portugal não aparece a Síria que ocupa o primeiro lugar nos dois anos em análise para o total do espaço europeu. Nos dois últimos anos, os angolanos representaram o maior número de requerentes de asilo em Portugal (17,5% ou 225 em 2018 e 16,8% ou 305 em 2019), embora no total da UE28 esta nacionalidade não estivesse nas vinte principais nacionalidades dos requerentes de asilo (representaram 0,3% dos pedidos em 2018 e 0,4% em 2019 no total de pedidos da UE28). Do total de requerentes de asilo angolanos na UE28 em 2018 (1.985 requerentes) e em 2019 (2.490), 11,3% e 11,8%, respetivamente, pediram asilo em Portugal, refletindo a tendência de associação positiva na procura de determinadas nacionalidades por

países específicos com quem há relações históricas ou afinidades, ou redes sociais e familiares de comunidades já constituídas. Outro país de nacionalidade que se destaca em Portugal, mas não no conjunto dos países da UE28, é a Guiné-Bissau (3,9% dos pedidos no país em 2018 e 8,8% em 2019), para a qual os pedidos efetuados em Portugal representam 22,7% do total de pedidos efetuados por esta nacionalidade no conjunto dos países da UE28 em 2019. O mesmo destaque pode ser feito para os pedidos de asilo de brasileiros em Portugal (1,9% ou 25 em 2018), embora para o conjunto dos países da UE28 esses pedidos efetuados em Portugal representem 3,4% do total dos países do espaço comunitário (quadro 2.5).

É exatamente esta diversidade nos requerentes de proteção internacional de cada país europeu que explica as diferentes tendências de deferimento e indeferimento ao longo do tempo. Deve atender-se que há grupos etários (nomeadamente os menores) e nacionalidades (com base na informação ao momento do país de origem que fundamenta a consistência dos factos apresentados) mais enquadráveis para admissibilidade e deferimento nos pedidos de proteção, sendo esse universo variável no volume de pedidos de proteção ao país ao longo dos anos, e entre países.

Quadro 2.6. Decisões de primeira instância a pedidos de proteção internacional no total da UE28, decisões positivas e taxas de reconhecimento de proteção, por nacionalidade do requerente, em 2019

Nacionalidade (20 principais nacionalidades)	Total Decisões	Positivas	Taxa de reconhecimento (Total)	Estatuto de Refugiado	Proteção Subsidiária	Taxa de reconhecimento de Estatuto de Refugiado e de Proteção Subsidiária
Síria	69.750	59.620	85,5	36.445	22.330	84,3
Venezuela	38.690	37.230	96,2	935	1.100	5,3
Afganistão	35.720	19.410	54,3	7.500	9.105	46,5
Iraque	32.885	13.595	41,3	9.480	2.975	37,9
Nigéria	30.850	4.795	15,5	3.430	390	12,4
Paquistão	25.020	3.085	12,3	1.725	1.005	10,9
Albânia	20.415	1.450	7,1	600	675	6,2
Geórgia	18.745	750	4,0	385	305	3,7
Irão	18.695	7.570	40,5	7.115	235	39,3
Turquia	17.330	9.180	53,0	8.675	155	51,0
Bangladesh	16.005	1.220	7,6	725	315	6,5
Guiné	13.990	2.485	17,8	1.945	370	16,5
Somália	11.360	5.645	49,7	3.615	1.705	46,8
Rússia	11.220	2.525	22,5	1.925	360	20,4
Eritreia	11.140	9.135	82,0	6.855	1.845	78,1
Ucrânia	9.375	960	10,2	285	500	8,4
Costa do Marfim	9.025	1.615	17,9	1.215	310	16,9
Mali	8.520	1.325	15,6	530	710	14,6
Senegal	8.135	580	7,1	415	95	6,3
Marrocos	7.600	665	8,8	540	75	8,1
Sudão	7.050	4.390	62,3	3.895	460	61,8
Total	569.600	221.025	38,8	121.575	53.230	30,7

Fonte: EUROSTAT (extraído a 11.3.2020). (sistematização e cálculos da autora, retirado de Oliveira, 2020: 105).

Considerando os dados das decisões de primeira instância a pedidos de proteção internacional no total da UE28 (quadro 2.6), identifica-se que para as vinte **nacionalidades** com maior número de decisões proferidas em 2019 há taxas de reconhecimento¹⁴ bastante variáveis em função das nacionalidades dos

¹⁴ As taxas de reconhecimento (ou “recognition rates”) correspondem ao número de decisões positivas por cada 100 decisões de primeira instância proferidas, neste caso para cada nacionalidade (para maior detalhe vd. *Asylum quarterly report. Statistics Explained* de 9/3/2020).

requerentes. Em 2019 a nacionalidade com a maior taxa de reconhecimento a pedidos de proteção internacional foi a venezuelana com 96,2% de taxa de reconhecimento total (embora com apenas 5,3% de taxa de reconhecimento para estatuto de refugiado e de proteção subsidiária, uma vez que a maioria dos pedidos foram deferidos para permanências por razões humanitárias na UE28), seguida da síria com 85,5% (sendo que em 2019 continua a ser esta a nacionalidade com maior taxa de reconhecimento de estatuto de refugiado e de proteção subsidiária de 84,3%), dos nacionais da Eritreia com 82% (78,1% para taxa de reconhecimento de estatuto de refugiado e de proteção subsidiária), do Sudão com 62,3% (61,8% de reconhecimento de estatuto de refugiado e de proteção subsidiária) e do Afeganistão com 54,3% (mas 46,5% de taxa de reconhecimento de refugiado ou proteção subsidiária), tendo nesse ano todas as outras nacionalidades obtido menos de metade de reconhecimentos dos pedidos recebidos no total de países da UE28. Em 2019, entre as vinte nacionalidades com maior número de decisões proferidas, destacam-se como as nacionalidades com menores taxas de reconhecimento a albanesa e a senegalesa com uma taxa de 7,1% (6,2% e 6,3%, respetivamente, de taxa de reconhecimento do estatuto de refugiado e de proteção subsidiária), seguidas dos nacionais do Bangladesh com uma taxa de 7,6% (6,5% de reconhecimento do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária), de Marrocos com 8,8% (8,1%) e da Ucrânia com 10,2% (8,4%) – vd. quadro 2.6.

Quadro 2.7. Decisões de primeira instância a pedidos de proteção internacional de Portugal, decisões positivas e taxas de reconhecimento de proteção, por nacionalidade do requerente, em 2019

Nacionalidade (com mais de 10 decisões proferidas)	Total	Positivas	Taxa de reconhecimento do Estatuto de Refugiado e Proteção Subsidiária (Portugal)	Taxa de reconhecimento do Estatuto de Refugiado e Proteção Subsidiária (Total UE28)
Angola	170	0	0	17,2
Síria	85	85	100	84,3
Rep. D. Congo	60	5	8,3	32,0
Venezuela	40	0	0	5,3
Ucrânia	30	15	50,0	8,4
Guiné	30	5	16,7	16,5
Guiné-Bissau	30	0	0	4,8
Camarões	25	0	0	27,1
Togo	25	0	0	12,7
Nigéria	20	0	0	12,4
Congo	15	0	0	24,7
Eritreia	15	15	100	78,1
Mali	15	0	0	14,6
Costa do Marfim	10	0	0	16,9
Gana	10	0	0	4,9
Senegal	10	0	0	6,3
Irão	10	5	50,0	39,3
Iraque	10	5	50,0	37,9
Total	745	170	22,8	30,7

Fonte: EUROSTAT (extraído a 11.3.2020). (sistematização e cálculos da autora, retirado de Oliveira, 2020: 106).

Comparando os resultados do total da UE28 (quadro 2.6) com os resultados de Portugal para o mesmo ano (quadro 2.7), identifica-se o incremento de nacionalidades com baixas taxas de reconhecimento do estatuto de refugiado e de proteção subsidiária nas decisões proferidas em Portugal, o que explica, em parte, a diminuição dos deferimentos em 2019 no país face ao total de decisões de primeira instância de proteção internacional proferidas (recorde-se o identificado a partir do gráfico 2.7, em que Portugal, de 60 decisões positivas por cada 100 decisões em 2018 passa para apenas 23 decisões positivas por cada 100 decisões proferidas). Em 2019, segundo dados sistematizados pelo EUROSTAT sobre o país, a nacionalidade sobre a qual Portugal proferiu mais decisões foi a angolana (170 decisões), embora tenha conduzido a zero

decisões positivas (o que contrasta com a taxa de reconhecimento do estatuto de refugiado e proteção subsidiária da UE28 nesse ano de 17,2%); seguindo-se os nacionais da Síria (85 decisões) com uma taxa de reconhecimento de 100% (quando a média da UE28 era de 84,3%) e da República Democrática do Congo (60 decisões das quais 5 foram positivas, gerando uma taxa de reconhecimento de 8,3%, quando a média da UE28 foi de 32%). Embora o apuramento rigoroso das taxas de reconhecimento do estatuto de refugiado e de proteção subsidiária observadas em Portugal e registadas na média da UE28 não conduza inteiramente à sobreposição equilibrada de valores, verifica-se, em traços gerais, que há o mesmo sentido (mais positivo ou mais negativo) dos reconhecimentos do estatuto de refugiado e de proteção subsidiária no país e na UE28: Portugal apresenta taxas de reconhecimento mais elevadas para as mesmas nacionalidades que apresentam maiores taxas de reconhecimento na UE28 (e.g. Síria, Eritreia), tal como apresenta menores taxas de reconhecimento para as mesmas nacionalidades que apresentam menor reconhecimento do estatuto de refugiado e de proteção subsidiária no contexto europeu (e.g. Guiné, Guiné-Bissau, Gana, Senegal, Togo, Nigéria, Mali, Costa do Marfim) – vd. quadro 2.7.

Olhando para os dados administrativos do SEF sobre deferimentos de pedidos de proteção internacional, entre 2014 e 2019, identifica-se que nos anos em que ocorreram mais deferimentos, os respetivos deferimentos estiveram essencialmente associados a nacionalidades que, no contexto europeu, apresentam maiores taxas de reconhecimento do estatuto de refugiado e de proteção subsidiária, e, em contrapartida, nos anos em que se observou menor número de deferimentos se constata, essencialmente, nacionalidades que no contexto europeu têm menores taxas de reconhecimento. Em 2014 e 2015 a nacionalidade que mais se destacou nos deferimentos de pedidos de proteção internacional a Portugal foi a ucraniana (37,7% dos deferimentos de 2014 ou 106 deferimentos, e 49,1% dos deferimentos de 2015 ou 210 deferimentos). Por sua vez, em 2016 e 2017, anos em que Portugal contabiliza o maior número de deferimentos de proteção internacional de que há registo, dos 937 deferimentos 385 foram de cidadãos sírios (41,1%) em 2016, e dos 944 deferimentos 416 foram de cidadãos sírios (44,1%) em 2017. Também entre 2016 e 2018 se destacaram nos deferimentos os nacionais da Eritreia (26,1% dos deferimentos em 2016 ou 245 deferimentos, 6,9% ou 65 deferimentos em 2017 e 13% ou 48 deferimentos em 2018) e do Iraque (9,4% dos deferimentos de 2016 ou 88 deferimentos, e 17,2% ou 162 deferimentos em 2017). Ora, nos dois últimos anos e muito especialmente em 2019 não se identifica, nos deferimentos das dez nacionalidades numericamente mais representadas, nenhuma dessas nacionalidades cujas taxas de reconhecimento têm sido mais elevadas nos últimos anos, não apenas em Portugal como na generalidade dos países da UE28. Em contraste, em 2019, observando-se à partida maior dispersão de deferimentos por diferentes nacionalidades, os dois países de nacionalidade com maior número de deferimentos foram Angola (11 ou 9,2% dos deferimentos desse ano) e República Democrática do Congo (11 ou 9,2% dos deferimentos desse ano), seguindo-se o Irão (8 deferimentos) e Líbia (7).

Quadro 2.8. Deferimentos a pedidos de proteção internacional a Portugal, por dez principais nacionalidades dos requerentes em cada ano, entre 2014 e 2019

2014		2015		2016		2017		2018		2019	
Ucrânia	106	Ucrânia	210	Síria	385	Síria	416	Eritreia	48	Angola	11
Paquistão	32	China	71	Eritreia	245	Iraque	162	Angola	33	Rep. Congo	11
Síria	16	Paquistão	34	Iraque	88	Ucrânia	119	Ucrânia	32	Irão	8
Irão	14	Mali	18	Ucrânia	68	Eritreia	65	Somália	29	Líbia	7
Serra Leoa	13	Síria	11	Apátrida	17	Angola	30	Síria	28	Ucrânia	6
Sri Lanca	10	Guiné	10	China	14	Venezuela	16	Turquia	25	Turquia	6
Eritreia	8	Marrocos	8	Paquistão	13	Rep. Congo	13	Rep. Congo	18	Venezuela	6
Costa Marfim	8	Irão	6	Guiné	10	Apátrida	12	Sudão	15	Camarões	6
Somália	7	Sri Lanca	5	Rep. Congo	10	Rússia	12	Paquistão	14	Guiné	5
Camarões	6	Rússia	5	Serra Leoa	9	Paquistão	10	Venezuela	13	Serra Leoa	4
Total	281	Total	428	Total	937	Total	944	Total	369	Total	120

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) (Sistematização da autora, retirado de Oliveira, 2020: 107).

A mesma heterogeneidade no universo dos que obtêm deferimento de proteção internacional em Portugal ao longo dos anos se observa na comparação dos **grupos etários dos requerentes**. Se nos anos em que aumentou substantivamente o número de deferimentos em Portugal (2016 e 2017) se observou um incremento da importância relativa dos que tinham até 18 anos de idade que passam a representar 24,1% em 2016 e 37,4% em 2017, o que contrastou com a importância relativa que tinham em 2014 (16,7%) e 2015 (11,4%), nota-se nesses anos uma perda de importância relativa dos requerentes com entre 19 e 39 anos (de 63,1% em 2015 passam a representar 60,9% em 2016 e 45,7% em 2017). Por sua vez, a distribuição etária dos requerentes de proteção internacional que obtiveram deferimento em 2018 e 2019 parece regressar à tendência de 2014 e 2015, com uma sobre representação dos requerentes com entre 19 e 39 anos (a representar, respetivamente, 60,2% e 60,8%), diminuindo a importância relativa dos requerentes com mais de 40 anos de idade que obtêm deferimento do seu pedido de proteção em Portugal. Os efeitos das nacionalidades mais representadas em cada ano na distribuição dos grupos etários dos requerentes com deferimento são evidentes. Se se comparar os anos de 2017 (com total de 944 deferimentos) e 2018 (369 deferimentos), é possível verificar que há nacionalidades com maior concentração de requerentes com até 18 anos (especialmente evidente nos sírios em 2017 e 2018, mas também nos angolanos em 2018), quando outras têm uma clara sobre representação de requerentes com entre 19 e 39 anos de idade (os nacionais da Eritreia têm tanto em 2017 como em 2018 quase a totalidade dos seus deferimentos nesse grupo etário, e em 2018 os nacionais da Somália só têm deferimentos desse grupo etário). Por outro lado, verifica-se que é praticamente apenas nos nacionais de Angola onde se encontram deferimentos de requerentes com 65 e mais anos de idade.

A análise da repartição etária dos requerentes de asilo por país da UE28 também faz destacar diferenças entre a população que cada Estado-membro recebe. Em 2018 e 2019, os requerentes de asilo com menos de 13 anos de idade representavam cerca de um quarto (24%) do total de requerentes da UE28; os requerentes com entre 14 e 17 anos representavam 6% em 2018 e 5% em 2019; identificando-se que quase metade dos requerentes tinha entre 18 e 34 anos de idade (48% em 2018 e 2019); e os com mais de 35 anos representavam perto de um quarto do total de requerentes de asilo (21% em 2018 e 22% em 2019). Deste modo, quase quatro em cada cinco requerentes de asilo no espaço europeu tinha menos de 35 anos de idade e quase um terço do número total de pedidos de proteção internacional era constituído por menores de 18 anos.¹⁵ Entre os países que acolhem mais pedidos de proteção internacional de crianças, destacam-se a Áustria (43,3% dos pedidos em 2018 eram de crianças com menos de 13 anos, passando para 39,2% em 2019), a Hungria (39,6% de menores de 13 anos em 2018 e 43% em 2019), a Polónia (39,5% de menores de 13 anos em 2018 e 38,8% em 2019) e a Alemanha (39,5% em 2018 e 41,2% em 2019 de pedidos de requerentes com menos de 13 anos). Os requerentes de proteção internacional em Portugal apresentam uma distribuição por idades muito próxima da média da UE28: em 2018 os requerentes com menos de 13 anos representavam 18% do total de pedidos de asilo processados no país, passando para 13% em 2019; os pedidos de requerentes com entre 14 e 17 anos representaram 6% em 2018 e 5% em 2019; os requerentes de asilo com idades entre 18 e 34 anos representaram 53% em 2018 e 59% em 2019; e finalmente os requerentes com mais de 35 anos de idade apresentaram uma importância relativa de 23% em 2018 e 22% em 2019, sendo praticamente inexistente pedidos de requerentes com 65 e mais anos de idade.

Verifica-se que a UE28 parece estar sensível à necessidade de proteção específica para os grupos mais vulneráveis, neste caso para os requerentes de grupos etários de menor idade. Em 2019 a importância relativa dos requerentes com menos de 13 anos de idade sobe de 24,1% nos pedidos para 37,5% nas decisões de primeira instância positivas (+13,4pp). Nesse ano, os países que mais se destacam neste

¹⁵ Resulta ainda que quando se analisam os dados das desistências de pedidos de asilo pendentes de requerentes extracomunitários desagregados por idade se identifica que são os requerentes entre os 18 e os 34 anos os que mostram maior prevalência de desistirem do seu pedido de asilo (representaram 57,2% do total de desistências da UE28 em 2018 e 58,6% em 2019), seguindo-se o grupo entre os 35 e os 64 anos (19,9% das desistências da UE28 em 2018 e 20,9% em 2019). Portugal acompanha esta tendência: as desistências registadas no país foram principalmente de requerentes entre os 18 e os 34 anos (50% em 2018 e 54,7% em 2019) e entre os 35 e 64 anos (19,7% em 2018 e 25,3% em 2019).

incremento da importância relativa dos menores de 13 anos, da análise dos pedidos para as decisões positivas, foram: Malta (os menores de 13 anos passam a representar 45,7% das decisões positivas, quando esse grupo etário representava apenas 9,7% de pedidos, ou seja, incrementa em +36pp), República Checa (+24,8pp, de 12,3% de pedidos de menores de 13 anos passa para 37% nas decisões favoráveis), Bulgária (+22,2p, 9,1% nos pedidos e 31,3% nas decisões favoráveis), Áustria (39,2% nos pedidos e 59,5% nas decisões favoráveis, ou seja, os menores de 13 anos passam a representar mais de metade das decisões favoráveis, +20,3pp), e a Alemanha (+19,5pp, de 41,2% nos pedidos passam a ser 60,7% nas decisões positivas). Os resultados de Portugal, neste ano, acompanham a tendência da média da UE28: os menores de 13 anos representaram 12,6% do total de pedidos de asilo no país, mas significaram 26,5% do total de decisões de primeira instância positivas (+13,8pp).

A repartição por **sexo** dos requerentes de asilo para os anos de referência deste relatório (2018 e 2019) mostra que globalmente na UE28 há mais pedidos de asilo de homens (representavam 64% do total de pedidos em 2018 e 63% em 2019) do que de mulheres (36% em 2018 e 37% em 2019), verificando-se também que os homens mostram maior prevalência para desistir do pedido de asilo que as mulheres (nas desistências apuradas UE28, 73% foram de requerentes do sexo masculino em 2018 e 72% em 2019¹⁶). Considerando, no entanto, o peso de cada sexo nas decisões de primeira instância positivas nota-se que as mulheres aumentam a sua prevalência: passam a representar 41% em 2018 e 45% em 2019, ou seja, +5pp e +8pp, respetivamente, nas decisões positivas por comparação ao observado nos pedidos, o que reflete que a proteção internacional no contexto da UE28 parece estar sensível à necessidade de proteção específica de mulheres e raparigas, mostrando as requerentes do sexo feminino maiores taxas de decisão positiva que os requerentes do sexo masculino. Essa maior proteção é especialmente clara em 2018 em países como a Bulgária, República Checa e Dinamarca, onde foram mais as mulheres que incrementaram a sua importância relativa nas decisões positivas por comparação à importância que assumiam no total de pedidos de asilo: na Bulgária de 18,1% nos pedidos, as mulheres passam a representar 45,9% nas decisões positivas (+27,8pp); na República Checa de 29% nos pedidos passam a 54,8% nas decisões positivas (+25,8pp); e na Dinamarca de 38,4% nos pedidos passam para 58,9% nas decisões positivas (+20,6pp). Já em 2019, os países que se destacam com maior incremento do sexo feminino, dos pedidos para as decisões favoráveis, foram: Malta onde de 14,1% nos pedidos, o sexo feminino passa a representar 43,2% nas decisões favoráveis (+29,1pp); Bulgária de 14,4% nos pedidos passam para 41,3% nas decisões favoráveis (+26,8pp); Eslovénia de 5,5% nos pedidos passam a 29,4% nas decisões (+23,9pp); e Dinamarca de 38,6% nos pedidos, o sexo feminino passa a representar 58,1% (mais de metade) das decisões (+19,5pp). Portugal acompanha esta tendência, aproximando-se mais da média europeia: nos pedidos de asilo em 2018 as mulheres representaram 34,6%, passando para 40,8% nas decisões positivas (+6,2pp); e em 2019 de uma importância relativa de 26,9% no total de pedidos de asilo, as mulheres passam a representar 41,2% nas decisões favoráveis (+14,3pp).

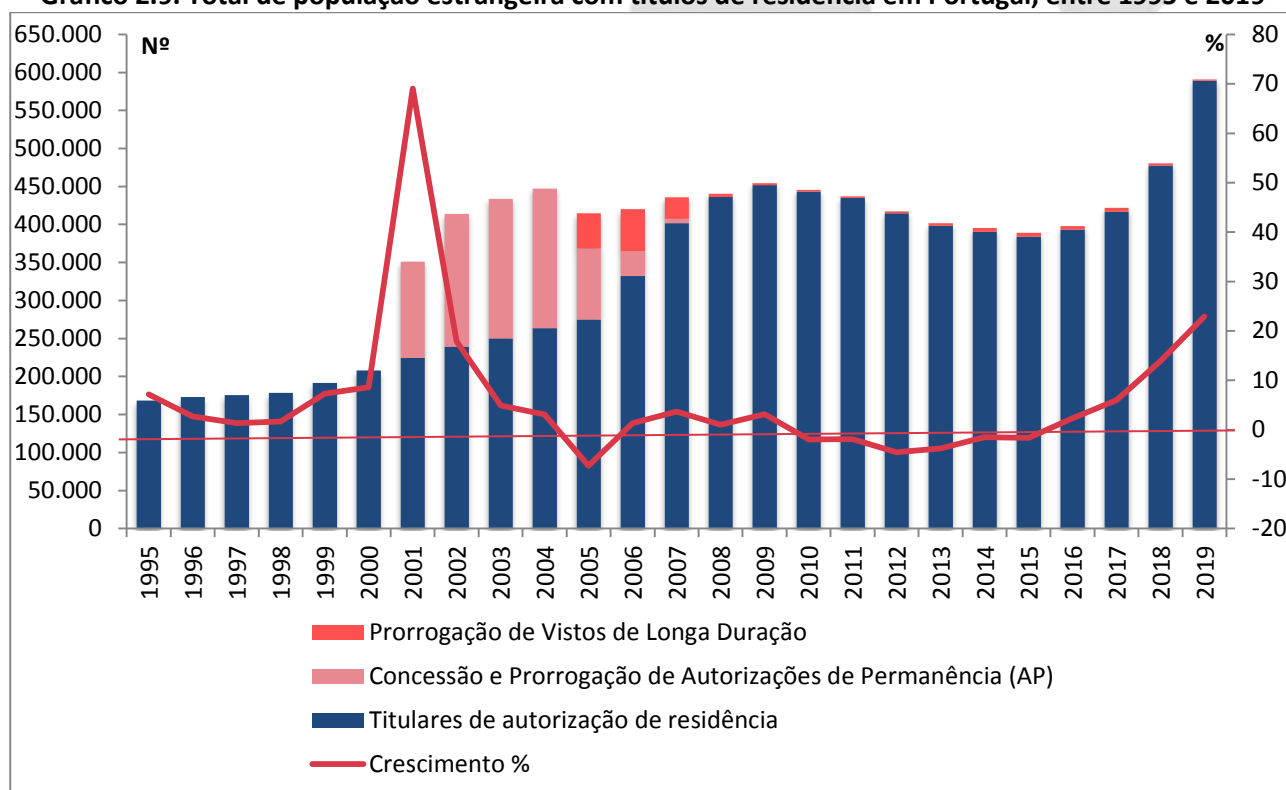
2.2. Permanência de estrangeiros em Portugal

A análise da evolução do número de estrangeiros com títulos de residência em Portugal nas duas últimas décadas (gráfico 2.9) aponta para um grande crescimento entre finais da década de 1990 e da transição para o século XXI. Porém, entre 2010 e 2015 interrompe-se a trajetória de crescimento registada ao longo da primeira década do século XXI e nota-se um progressivo decréscimo dos residentes estrangeiros permanentes registados pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), refletindo, por um lado, a diminuição de oportunidades de trabalho no país e que induziram à saída de estrangeiros residentes e à diminuição da entrada de novos estrangeiros residentes, e, por outro lado, a aquisição da nacionalidade portuguesa (em especial desde 2007) por um número crescente de residentes estrangeiros que os fez desaparecer dos dados de rastro burocrático dos residentes estrangeiros (aprofundado em Oliveira *et al.*,

¹⁶ Esta é uma tendência transversal à generalidade dos países da UE28. Em Portugal nas desistências de pedidos de asilo pendentes de requerentes extracomunitários, os requerentes do sexo masculino representaram 62% em 2018 e 68% em 2019.

2017). O ano de 2015 atinge o valor mais baixo da população estrangeira residente desta década (388.731 estrangeiros com títulos de residência), verificando-se nos anos seguintes uma tendência de recuperação que culmina nos valores inéditos contabilizados nos anos de referência deste relatório: em 2018 de quase meio milhão de cidadãos estrangeiros residentes (477.472 titulares de autorização de residência e 2.828 com prorrogação de visto de longa duração) e em 2019 de quase seiscentos mil estrangeiros residentes (588.976 títulos de residência e 1.372 prorrogações de vistos de longa duração), ultrapassando amplamente o número de estrangeiros residentes do início desta década (436.822 em 2011). Em 2016 e 2017 observa-se pela primeira vez na presente década a mudança de tendência de decréscimo da população estrangeira com títulos de residência em Portugal: 2016 mostra um ligeiro aumento (+2,3% face ao ano anterior, quando sobe para 397.731 residentes estrangeiros) que é reforçado em 2017 (+6% face ao ano anterior, para 421.711), assumindo-se 2015 como o último ano da década com tendência de diminuição (-1,6%). É em 2018 (+13,9% face a 2017, para 480.300) e em 2019 (+22,9% face ao ano anterior, para 590.348) que o incremento e a recuperação da população estrangeira mais se fizeram sentir e que culminaram em valores inéditos de residentes estrangeiros no país.

Gráfico 2.9. Total de população estrangeira com títulos de residência em Portugal, entre 1995 e 2019



Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (sistematização da autora).

Tal como os dados relativos à emissão de vistos nos postos consulares já refletiam, nos últimos anos Portugal viu o perfil do *stock* da sua população estrangeira residente mudar progressivamente. Os títulos que mais cresceram desde o início da presente década foram as autorizações de residência para atividade independente (eram 174 autorizações de residência em 2011, passando para 2.920 em 2017, +15,5% face ao ano anterior, descendo para 792 em 2018 e voltando a subir ligeiramente para 975 em 2019), as autorizações para atividade altamente qualificada (eram 334 AR em 2011 passando para 3.135 em 2017, +11,3% face ao ano anterior, embora descendo para 2.051 em 2018 e 1.349 em 2019), as autorizações de residência para investimento (de 0 ARI em 2011, passa-se para 5.229 em 2017 e 11.651 em 2018, +21,3% e +122,8%, respetivamente em cada ano, embora descendo para 6.371 em 2019, -45,3% face ao ano anterior) e as autorizações de residência para atividade profissional subordinada (de 7.501 em 2011 passa-se para 19.077 em 2017 e 18.693 em 2018, +0,1% e -2%, respetivamente, em cada ano, e para 32.872 em 2019, +75,9% face ao ano anterior). Importa atender que estas oscilações por tipo de despacho associado à autorização de residência, em especial algumas das aparentes diminuições de titulares, refletem na

realidade uma transferência de titulares para autorizações de residência permanente que aumentaram substantivamente no último ano e nas quais não é especificada a razão da permanência: em 2017 contabilizavam-se 50.403 titulares de autorização de residência permanente, triplicando esse valor em 2018 para 145.783 (+189,2% face ao ano anterior), voltando, porém, a estabilizar nas 53.643 autorizações de residência permanente em 2019 – vd. quadro 2.5.

Os titulares de autorização de residência para estudo no ensino superior que tinham estado em tendência de crescimento desde 2008, atingindo em 2012 um pico em número absoluto (10.275) e em taxa de variação (+31,7%), diminuíram nos anos que se seguiram (-26,6% em 2013, -7,1% em 2014 e -8,4% em 2015). A partir de 2016 este universo de titulares de autorização de residência para estudo no ensino superior em Portugal volta a recuperar: +12,4% em 2016, +4,8% em 2017, e especialmente em 2018 (+85,6% face ao ano anterior), passando para 14.040 estudantes e em 2019 (+65,3%), ano em que passam a ser 23.207 titulares de AR para estudar no ensino superior em Portugal. Deve reconhecer-se que muitos destes estudantes do ensino superior estavam no país, tendo reforçado a categoria dos ‘outros’ depois de terem renovado o seu título de residência ao fim de dois anos de permanência (vd. quadro 2.9).

Nos últimos anos verificou-se também um incremento dos titulares de autorização de residência com dispensa de visto (de 1.164 em 2018 passam para 10.623 em 2019) e do regime excecional (de 1.816 em 2018 passam a 2.589 em 2019) – vd. quadro 2.9.

Quadro 2.9. População estrangeira residente por tipo de despacho associado à autorização de residência (AR*), em 2018 e 2019

Autorização de residência	2018			2019		
	N	% total	Variação 2017-2018 (%)	N	% total	Variação 2018-2019 (%)
AR atividade profissional subordinada	18.693	3,9	-2,0	32.872	5,6	+75,9
AR atividade independente ou empreendedores	792	0,2	-72,9	975	0,2	+23,1
AR atividade de docência, altamente qualificada e cultural	2.051	0,4	-34,6	1.349	0,2	-34,2
AR estudantes do ensino superior e investigadores	14.040	2,9	+85,6	23.207	3,9	+65,3
AR estudantes do ensino secundário, estagiários e voluntários	1.842	0,4	+29,6	3.304	0,6	+79,4
AR reagrupamento familiar	15.557	3,2	+31,7	32.081	5,4	+106,2
AR permanente	145.783	30,4	+189,2	53.643	9,1	-63,2
AR com dispensa de visto de residência	1.164	0,2	-82,4	10.623	1,8	+812,6
ARI	11.651	2,4	+122,8	6.371	1,1	-45,3
Regime excecional (e.g. AR Razões Humanitárias da Lei de Asilo)	1.816	0,4	+351,7	2.589	0,4	+42,6
Outros	266.911	55,6	-14,8	423.334	71,7	+58,6
Total	480.300	100	+13,9	590.348	100	+22,9

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (cálculos da autora). // Nota: * Os dados são referentes a stocks, permitindo a perceção da população estrangeira residente a 31 de dezembro de cada ano, por motivos que deram origem à concessão da autorização de residência pelo SEF. **A sobre representação da categoria “outros” reflete que ao fim de dois anos a renovação dos títulos de residência gera registos para o regime geral (incluído em “outros motivos”), perdendo-se informação de quais as razões que enquadram a permanência no país.

A análise realizada em anteriores publicações desta coleção (Oliveira e Gomes, 2014, 2016, 2017 e 2018) mostrou que as autorizações de residência de reagrupamento familiar em 2008 representavam 7,6% do total de residentes estrangeiros, decrescendo substantivamente nos últimos anos, para passar a representar 2,8% em 2017 (ainda que com taxa de variação de +20,1% face ao ano anterior, quando em 2016 representava 2,5%). Entre 2016 e 2017 o reagrupamento familiar deu sintomas de recuperação, evoluindo positivamente, acompanhando a tendência que se observou entre 2014 e 2015 (+70%), embora

com taxa de variação negativa em 2016 face a 2015 (-5,5%). Em 2018 e 2019 também aumentam os titulares de autorização de residência por reagrupamento familiar (de 11.811 em 2017 passam para 15.557 em 2018, +31,7%, e 32.081 em 2019, +106,2%), passando a representar, respetivamente, 3,2% e 5,4% do total de residentes estrangeiros com autorização de residência – vd. quadro 2.9.

Embora a categoria ‘outros’ concentre muita informação não especificada, os dados disponibilizados pelo SEF dão conta que as mulheres estrangeiras continuam a assumir maior importância relativa nas autorizações de residência por reagrupamento familiar (60,8% em 2018 de 15.557 títulos, significando 9.454 mulheres titulares, e 59,9% em 2019, 19.207 mulheres titulares do total de 32.081 títulos), nas autorizações de residência para estudo no ensino superior (53,5% em 2018 e 54,2% em 2019), passando este a ser o segundo título de residência que mais justificou a permanência das mulheres estrangeiras com autorização de residência em Portugal (7.516 titulares em 2018 e 12.574 em 2019) - vd. quadro 2.10. Nos anos de referência deste relatório perdeu importância aquele que era um dos principais títulos de residência em Portugal das mulheres estrangeiras: a autorização de residência para uma atividade profissional subordinada (6.829 do total de mulheres estrangeiras residentes em 2017, 6.010 mulheres titulares em 2018 e 10.464 em 2019). Por contraste, foi fortemente reforçada a autorização de residência permanente em Portugal (23.552 no caso das mulheres e 26.851 no caso dos homens em 2017, subindo para 76.837 e 68.946, respetivamente, em 2018, embora voltando a diminuir em 2019 para 24.837 mulheres titulares e 28.806 homens titulares).

Quadro 2.10. População estrangeira residente por tipo de despacho associado à autorização de residência (AR) e sexo, em 2018 e 2019

Autorização de residência	2018			2019		
	Total (N)	Homens (%)	Mulheres (%)	Total (N)	Homens (%)	Mulheres (%)
AR para atividade profissional subordinada	18.693	67,8	32,2	32.872	68,2	31,8
AR atividade independente ou empreendedores	792	68,4	31,6	975	76,2	23,8
AR atividade de docência, altamente qualificada e cultural	2.051	66,7	33,3	1.349	80,1	19,9
AR estudantes do ensino superior e investigadores	14.040	46,5	53,5	23.207	45,8	54,2
AR estudantes do ensino secun., estagiários e voluntários	1.842	52,9	47,1	3.304	50,8	49,2
AR reagrupamento familiar	15.557	39,2	60,8	32.081	40,1	59,9
AR permanente	145.783	47,3	52,7	53.643	53,7	46,3
AR com dispensa de visto de residência	1.164	45,1	54,9	10.623	44,9	55,1
ARI	11.651	51,0	49,0	6.371	59,6	40,4
Outros	268.727	49,8	50,2	425.923	49,2	50,8
Total	480.300	237.466	242.834	590.348	296.417	293.931

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (cálculos da autora). //Nota: A sobre representação da categoria “outros” reflete que ao fim de dois anos a renovação dos títulos de residência gera registos para o regime geral (incluído em “outros motivos”), perdendo-se informação de quais as razões que enquadram a permanência no país.

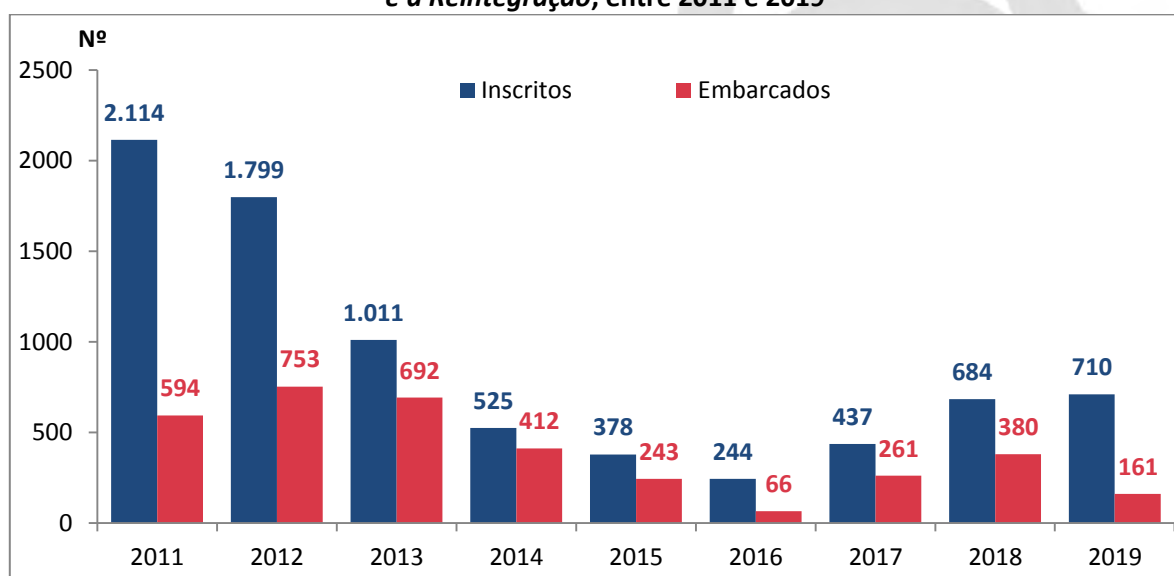
2.3. Saída de estrangeiros de Portugal

O apuramento do número de saídas ou regressos aos países de origem pelos estrangeiros residentes em Portugal é um exercício difícil, uma vez que os cidadãos que deixam o país não informam as autoridades, acabando por se apurar as suas ausências essencialmente nos momentos de renovação de títulos (nesse caso refletindo-se na diminuição do *stock* de estrangeiros com títulos de residência em cada ano). Deste modo, e repetindo a opção tomada em relatórios anteriores (Oliveira e Gomes, 2014, 2016, 2017, 2018 e 2019), recorre-se aos dados dos beneficiários do *Programa de Apoio ao Retorno Voluntário* e à

Reintegração, apurados pela Organização Internacional das Migrações (OIM), para ter uma perceção do fenómeno das saídas de estrangeiros. Recorde-se, porém, as ressalvas e limites estatísticos associados a estes dados e devidamente descritos anteriormente (Oliveira e Gomes, 2014: 47).¹⁷

Esses dados, divulgados pela Organização Internacional das Migrações (OIM), dão conta de uma diminuição acentuada do número de requerentes e beneficiários (e/ou de saídas de estrangeiros) do programa desde o início da presente década, alcançando os valores mais residuais da década em 2016 (vd. gráfico 2.10): em 2016 foram apenas 244 os estrangeiros requerentes de apoio ao retorno (-88,5% que em 2011) e 66 os embarcados (-88,9% que em 2011), logo bastante longe dos valores assumidos no início da década (2.114 inscritos e 594 embarcados). O ano de 2016 assume-se, pois, como o ano – desde a criação do programa – em que menos estrangeiros se inscreveram e embarcaram: até à data, 2006 tinha sido o ano com menos embarcados e o valor tinha ficado acima da centena (163 embarcados). Em 2017 e 2018 nota-se uma melhoria da tendência de decréscimo, subindo o número de estrangeiros inscritos no programa para 437 requerentes em 2017 (+79% face ao ano anterior) e para 684 em 2018 (+56,5% face ao ano anterior), tendo também aumentado o número de embarcados (passam para 261 em 2017, +295% que em 2016, e para 380 em 2018, +45,6%). Em 2019, porém, verifica-se uma nova diminuição dos embarcados (passam para 161, -57,6% face ao ano anterior), apesar de se manter a tendência de incremento dos inscritos (710 em 2019, +3,8% face a 2018) – vd. gráfico 2.10.

Gráfico 2.10. Requerentes e utentes do Programa de Apoio ao Retorno Voluntário e à Reintegração, entre 2011 e 2019



Fonte: Organização Internacional das Migrações (OIM) (sistematização da autora).

Os estrangeiros que beneficiaram do apoio ao Programa em 2017 e 2018 corresponderam, respetivamente, a 60% e 55,6% do total dos candidatos inscritos, o que representa um aumento também da taxa de concretização do retorno (em 2016 a taxa foi de apenas 27%). Já em 2019, porém, a taxa de concretização do retorno voltou a descer substantivamente para 22,7%. O grande aumento no volume de inscritos e de embarcados no Programa observou-se essencialmente entre 2008 e 2011, tendo 2011 sido o ano em que o programa atingiu o pico de procura e ultrapassou os 2000 requerentes; desde 2012 verifica-se a diminuição

¹⁷ O apoio ao regresso voluntário de cidadãos estrangeiros está protocolado entre a Organização Internacional das Migrações (OIM) e o governo português (através do SEF e o Ministério da Administração Interna) desde 1997, podendo beneficiar deste programa apenas os cidadãos nacionais de países terceiros à União europeia que não disponham de recursos próprios suficientes para cobrir os custos do seu regresso ao país de origem, ou que sejam requerentes de asilo com decisão final recusada, ou refugiados ou beneficiários de proteção temporária que queiram voltar ao seu país de origem. Os beneficiários do programa têm de renunciar expressamente à sua permanência em Portugal e não podem regressar a Portugal por um período de três anos após o abandono voluntário do país, a não ser que restituam os montantes recebidos acrescidos de juros à taxa legal.

do número de inscritos, surgindo 2017 e 2018 como anos mais próximos dos valores observados antes da crise.

Quadro 2.11. Beneficiários do Programa de Apoio ao Retorno Voluntário e à Reintegração (embarcados), por nacionalidades mais representativas, 2011, 2016, 2017, 2018 e 2019 (%)

Nacionalidade	2011		2016		2017		2018		2019	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Brasil	499	84,0	52	78,8	232	88,9	353	92,9	151	93,8
Cabo Verde	14	2,4	4	6,1	1	0,4	2	0,5	1	0,6
Ucrânia	8	1,3	1	1,5	5	1,9	1	0,3	4	2,5
S. T. Príncipe	16	2,7	3	4,5	4	1,5	1	0,3	2	1,2
Angola	26	4,4	0	0,0	8	3,1	2	0,5	0	0,0
Guiné-Bissau	-	-	1	1,5	1	0,4	2	0,5	0	0,0
Outros	31	5,2	5	7,6	10	3,8	19	5,0	3	1,9
Total	594	100	66	100	261	100	380	100	161	100

Fonte: Organização Internacional das Migrações (OIM) (sistematização e cálculos da autora).

Mantendo a tendência de outros anos, em 2018 e 2019, verifica-se a sobre representação de beneficiários de nacionalidade brasileira (92,9% do total de pessoas embarcadas em 2018 e 93,8% em 2019, o correspondente a 353 e 151, respetivamente) – vd. quadro 2.11. Importa considerar que apesar da importância relativa dos beneficiários de nacionalidade brasileira refletir, em parte, a maior expressão destes nacionais no conjunto da população estrangeira residente em Portugal (com 105.423 cidadãos residentes em 2018, 21,9% do total de residentes estrangeiros, e com 151.304 em 2019, 25,6%), verifica-se ainda assim uma sobre representação que se tem acentuado desde 2007.

Em 2017, a segunda nacionalidade mais representada neste programa de apoio ao retorno foi a angolana (3,1% das pessoas embarcadas), surgindo logo depois os nacionais da Ucrânia e de São Tomé e Príncipe com 1,9% e 1,5%, respetivamente, do total de beneficiários (vd. quadro 2.7). Em 2018 não sobressaem propriamente outras nacionalidades, surgindo nacionais dos PALOP com alguma procura do programa. Em 2019 volta a sobressair como segunda nacionalidade mais representada no programa a ucraniana (2,5% ou 4 pessoas embarcadas), seguindo-se os nacionais de São Tomé e Príncipe (1,2% ou 2 pessoas embarcadas). Em 2017 e 2018 as “outras nacionalidades” (e.g. China, Moldávia, Bangladesh, Iraque) ganham importância relativa entre os beneficiários deste programa (3,8% e 5%, respetivamente), voltando a perder expressão em 2019 (apenas 1,9%, com nacionais do Chile, da Colômbia e da Gâmbia).

CAPÍTULO 3.

CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS DA POPULAÇÃO ESTRANGEIRA RESIDENTE

Este capítulo caracteriza sumariamente as mais recentes tendências das características sociodemográficas da população estrangeira residente em Portugal. Como em anos anteriores, nota-se que a população estrangeira residente não se distribui de forma equilibrada pelo país, concentrando-se principalmente nas zonas urbanas do litoral, assumindo maiores impactos no total de residentes de cada município nos concelhos do Algarve, tendo nos anos de referência deste relatório se realçado também nalguns concelhos do Alentejo (em especial no município de Odemira).

Em 2019 inverte-se a tendência verificada desde o início da presente década de feminização da imigração em Portugal, voltando os homens estrangeiros a assumir maior importância relativa no total de estrangeiros residentes. As dez nacionalidades estrangeiras numericamente mais representadas em Portugal mantiveram-se no último ano, embora sofreram algumas alterações de ordenação, refletindo um ligeiro abrandamento da evolução dos cidadãos da União Europeia (e.g. Roménia, Itália e França) e um novo incremento de nacionais do Brasil, do Reino Unido e de algumas nacionalidades dos PALOP.

Finalmente, mantendo a distribuição das últimas décadas, nota-se que a população estrangeira residente é tendencialmente mais jovem que a população portuguesa, concentrando-se nos grupos etários mais jovens, em idades ativas e férteis.

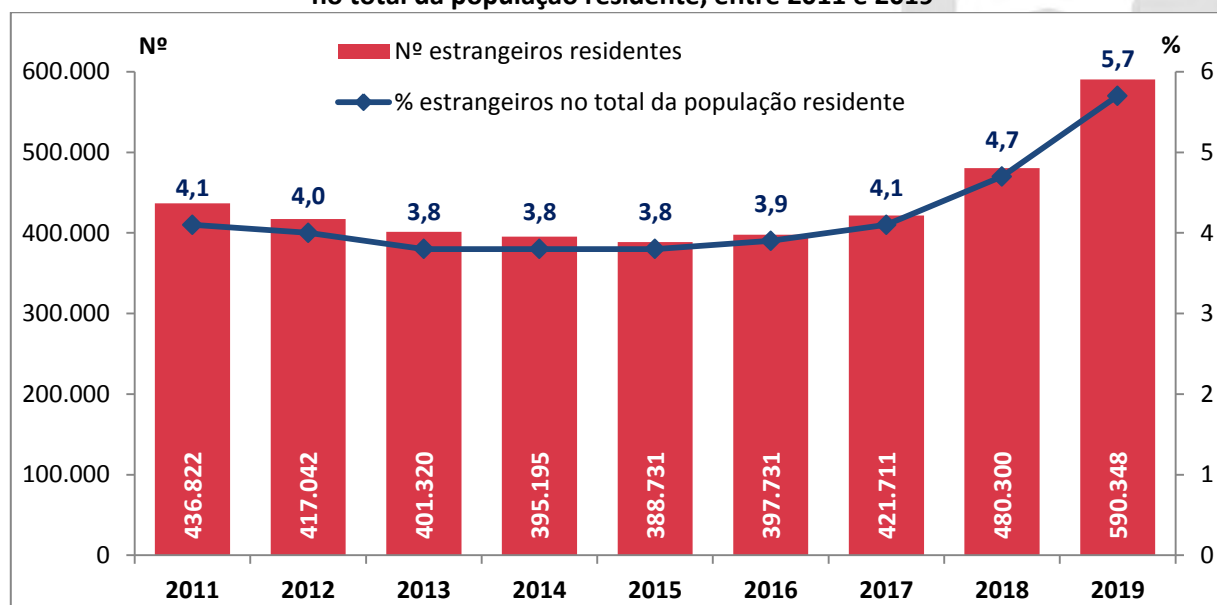
3.1. Dimensão da população estrangeira e distribuição no país

Conforme detalhado no subcapítulo 2.2. deste relatório, segundo dados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), em 2019 residiam em Portugal 590.348 cidadãos estrangeiros¹⁸ com título de residência válido, representando **5,7% do total de residentes do país**, +1 ponto percentual que no ano anterior (em 2018 eram 480.300 cidadãos estrangeiros com título de residência válido, representando 4,7% do total de residentes do país). Conforme se pode observar no gráfico 3.1, desde o início desta década tem-se verificado um decréscimo da população estrangeira residente no país, assumindo-se o ano de 2014 como o primeiro ano em que o número de estrangeiros residentes é inferior a 400 mil e 2015 o ano com menor número de estrangeiros residentes da década (apenas 388,7 mil). A partir de 2016 nota-se, contudo, uma tendência de recuperação invertendo-se esta trajetória de declínio: em 2016 regista-se um aumento de +2,3% no número de estrangeiros face ao ano anterior, quando desde 2011 se observava um decréscimo da população estrangeira residente (de -8,9%); em 2017 verificou-se, pelo segundo ano consecutivo, um

¹⁸ O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) considera, para efeitos estatísticos, “estrangeiro residente” o estrangeiro com título de residência emitido nos termos da Lei da Imigração, do Regime de Livre Circulação de Nacionais de Estados Membros da União Europeia e seus familiares e da Lei de Asilo.

crescimento do número de estrangeiros residentes, com um aumento de +6% face a 2016, regressando o país a valores acima dos 400 mil residentes e próximo do observado no início desta década; em 2018, Portugal alcança o valor inédito no país de 480 mil estrangeiros residentes (quase meio milhão), ou seja, +13,9% de residentes face ao ano anterior; e, finalmente, em 2019, Portugal ultrapassa o meio milhão de estrangeiros residentes, culminando no valor novo de 590.348 estrangeiros residentes, +22,9% que no ano anterior e +35,1% face ao início da década (vd. gráfico 3.1).

Gráfico 3.1 População estrangeira residente em Portugal, e percentagem de estrangeiros no total da população residente, entre 2011 e 2019



Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) (sistematização e cálculos da autora).

Os dados nacionais disponíveis permitem realçar que a população estrangeira residente **não se distribui de forma homogénea por Portugal**, assumindo-se que as oportunidades de trabalho e as redes sociais de interajuda (nomeadamente associadas às zonas de residência das primeiras vagas de imigrantes) funcionam como os dois principais fatores enquadradores da distribuição geográfica dos estrangeiros no país. Mantendo a tendência das últimas décadas, nos anos de referência deste relatório, a população estrangeira residente em Portugal encontrava-se sobretudo concentrada no distrito de Lisboa: em 2017 43,2% (182.105) dos estrangeiros residentes em Portugal declaram residir nesse distrito, sendo reforçada a residência nesse distrito em 2018 e 2019, respetivamente, com 213.065 e 260.503 residentes estrangeiros, representando 44,4% e 44,1% do total. A este distrito seguem-se os distritos de Faro e de Setúbal, respetivamente com 15,7% (92.603) e 8,8% (51.983) do total de estrangeiros residentes em Portugal em 2019 (vd. quadro 3.1).

Nota-se, contudo, que nem todos os distritos de Portugal atraem da mesma forma a população estrangeira. De 2017 para 2018, a população estrangeira residente aumentou sobretudo nos distritos do Porto (+18,7%), Viana do Castelo (+17,4%), Lisboa (+17%), Beja (+14,5%), Braga (+12,8%), Madeira (12,8%) e Faro (12,3%). É relevante observar que em 2018 os distritos de Portugal apresentam globalmente taxas de variação positiva, sendo a única exceção o distrito de Portalegre (-0,3%). Já em 2019 observa-se que todos os distritos do país aumentaram os seus residentes estrangeiros, com destaque para os distritos de Castelo Branco (+36,4%), Porto (+29,9%), Braga (+29,4%), Setúbal (+29,3%) e Viana do Castelo (29,2%), onde se observaram os maiores incrementos. Em 2019, os distritos com os aumentos menores foram de Portalegre (+3,4%), Évora (+6,1%) e Açores (+8,2%).

Se a análise for efetuada em função dos municípios do país (em vez dos distritos), verifica-se que praticamente metade dos estrangeiros residentes (48,4%) estão concentrados em dez municípios, dos quais seis municípios são do distrito de Lisboa, dois municípios do distrito de Faro, um município do distrito de Setúbal e um município do distrito do Porto. Lisboa e Sintra são os municípios de Portugal que

concentram mais estrangeiros, posição que ocupam há vários anos (em 2018 e 2019 concentravam 23,2% dos residentes estrangeiros).

Quadro 3.1. População estrangeira residente em Portugal por distrito, em 2019

Distritos	Número de Estrangeiros residentes em 2019	% face ao total de estrangeiros residentes 2019	Variação 2018-2019 (%)
Lisboa	260.503	44,1	+22,3
Faro	92.603	15,7	+19,5
Setúbal	51.983	8,8	+29,3
Porto	42.353	7,2	+29,9
Leiria	21.436	3,6	+23,3
Braga	18.238	3,1	+29,4
Aveiro	16.531	2,8	+22,9
Coimbra	15.530	2,6	+22,5
Santarém	14.175	2,4	+22,1
Beja	12.175	2,1	+25,1
Madeira	8.586	1,5	+13,3
Castelo Branco	5.888	1,0	+36,4
Viseu	5.491	0,9	+26,5
Viana do Castelo	4.789	0,8	+29,2
Évora	4.505	0,8	+6,1
Bragança	4.159	0,7	+27,1
Açores	3.899	0,7	+8,2
Vila Real	2.573	0,4	+11,7
Portalegre	2.532	0,4	+3,4
Guarda	2.399	0,4	+10,5

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) (sistematização e cálculos da autora).

Quadro 3.2. População estrangeira residente em Portugal nos dez municípios com maior número de estrangeiros residentes, em 2019

Municípios (top 10)	Número de Estrangeiros 2019	% face ao total de estrangeiros residentes em Portugal 2019	Variação 2018-2019 (%)
Lisboa	98.841	16,7	+24,0
Sintra	37.840	6,4	+19,0
Cascais	30.328	5,1	+20,4
Amadora	21.456	3,6	+20,6
Loures	19.649	3,3	+18,3
Odivelas	17.696	3,0	+22,3
Loulé	17.452	3,0	+18,4
Albufeira	14.813	2,5	+19,9
Porto	14.558	2,5	+21,4
Almada	13.303	2,3	+31,1
Total	590.348	100	+22,9

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) (sistematização e cálculos da autora).

Assim, nos anos de referência deste relatório, os dez municípios do país com maior número de estrangeiros residentes eram: em primeiro lugar Lisboa (que concentrava 16,6% e 16,7%, respetivamente em 2018 e 2019, do total de estrangeiros residentes no país), seguindo-se o município de Sintra (6,6% e 6,4%, respetivamente em 2018 e 2019), Cascais (5,2% em 2018 passando para 5,1% em 2019), Amadora (3,7% e

3,6%, respetivamente), Loures (3,5% em 2018 e 3,3% em 2019) e Odivelas (3% em ambos os anos). Em 2018 e 2019 destacavam-se ainda os municípios de Loulé (3,1% e 3%, respetivamente), Albufeira (2,6% em 2018 e 2,5% em 2019), Porto (2,5% em ambos os anos), e Almada (com 2,1% em 2018 e 2,3% de residentes estrangeiros em 2019) - vd. quadro 3.2. No município de Lisboa residem perto de 99 mil estrangeiros e em Sintra quase 38 mil, seguindo-se os municípios de Cascais (30,3 mil), Amadora (21,5 mil), Loures (19,6 mil) e Odivelas (17,7 mil). Destacam-se ainda os municípios de Loulé (17,5 mil), Albufeira (14,8 mil), Porto (14,6 mil) e Almada (13,3 mil).

Esta tendência de sobre representação da população estrangeira residente em zonas urbanas, especialmente em áreas metropolitanas - onde os imigrantes percecionam mais oportunidades de emprego e mais rápida inserção no mercado de trabalho e por isso onde se consolidam redes sociais de interajuda mais fortes -, acompanha o verificado na maioria dos países da OCDE (2016: 106). Verifica-se que desde 2016 foram essencialmente os municípios de Lisboa e do Porto, e os municípios algarvios que recuperaram população estrangeira residente, contrariando no caso dos primeiros municípios a tendência de repulsão de população que sentiram nos primeiros anos da presente década, com saldos migratórios negativos (Oliveira e Gomes, 2017: 39).

Os dados oficiais permitem ainda realçar que os estrangeiros residentes têm **diferentes impactos nos municípios onde residem em função do total de residentes dessas unidades territoriais**. Se atendermos aos municípios onde a população estrangeira assume maior impacto no total de residentes desse território, destacam-se rapidamente os municípios do Algarve (ver quadro 3.3): nos municípios algarvios os estrangeiros residentes representam entre 6,1% (Alcoutim) e 37,2% (Vila do Bispo) do total de residentes. A hierarquia dos municípios algarvios alterou-se ligeiramente em 2018 (face ao ano anterior), persistindo e reforçando-se o grande impacto dos estrangeiros no total de residentes, passando Vila do Bispo a ocupar a primeira posição (estrangeiros a representar 30,2% do total de residentes), destronando do primeiro lugar Albufeira (30%), Lagos (26,8%) que se mantém na terceira posição, Aljezur (23,8%), Loulé (21,7%), Tavira (20,9%), Lagoa (18,3%) e Portimão (15,1%). Em 2019, embora os municípios do Algarve se continuem a destacar na hierarquia de municípios onde os estrangeiros assumem maior impacto no total de residentes, o município alentejano de Odemira sobe para a terceira posição. Assim, em 2019, mantem-se Vila do Bispo como o município do país com maior percentagem de estrangeiros no total de residentes (37,2%), seguindo-se Albufeira (35,7%), Odemira (33%), Lagos (32,1%), Aljezur (29,2%), Loulé (25,4%) e Lagoa (21%). No extremo oposto, os municípios com menor percentagem de estrangeiros residentes em 2019 foram do Norte do país, no distritos de Viseu (Cinfães e Tabuaço), de Aveiro (Castelo de Paiva), Braga (Celorico de Bastos) e do Porto (Baião), todos os municípios com apenas 0,4% de estrangeiros no total de residentes.

Deste modo, embora globalmente os estrangeiros estejam, em números absolutos, sobre representados nos municípios da região de Lisboa, a importância relativa que assumem no total de residentes é bastante menor que nos municípios algarvios: em 2019 no concelho de Lisboa os estrangeiros representam 19,4% dos residentes do município (eram 15,7% em 2018 e 12,6% em 2017), constando ainda assim nos dez municípios onde os estrangeiros assumem maior importância relativa face ao total de residentes. Nos restantes municípios do distrito de Lisboa com maior número de estrangeiros residentes, o seu impacto no total de residentes fica bastante aquém em 2019: em Sintra (o segundo município do país com maior número de estrangeiros residentes) os estrangeiros representaram 9,7% do total de residentes (eram 11,9% em 2018 e 10,2% em 2017), em Cascais significaram 14,2%, na Amadora 11,7% (eram 9,8% em 2018 e 8,8% em 2017), em Loures 9,2% e em Odivelas 10,9%. Finalmente, no Porto e em Almada (os restantes dois municípios da lista dos dez municípios que em números absolutos concentram maior número de estrangeiros residentes) os cerca de 14,6 mil e 13,3 mil estrangeiros residentes, respetivamente, não representaram mais do que 6,7% e 7,9% em 2019 (vd. quadro 3.3).

Em 2019 foram 48 os municípios onde os estrangeiros residentes representaram mais nos residentes do município do que a percentagem que os estrangeiros assumem globalmente no total da população residente no país (5,7%). Nota-se que nesses municípios estão essencialmente representados os distritos do centro e sul de Portugal, com destaque para os municípios dos distritos de Faro, de Lisboa e de Setúbal.

Quadro 3.3. População estrangeira residente em Portugal, para os cinquenta municípios onde assume maior importância relativa face ao total de residentes no município, 2019

Município (top 50)	Estrangeiros residentes 2019 (SEF)	População Residente 2019 (INE, Estimativas População)	% de estrangeiros no total de residentes
Vila do Bispo	1.918	5.154	37,2
Albufeira	14.813	41.528	35,7
Odemira	8.157	24.717	33,0
Lagos	9.759	30.374	32,1
Aljezur	1.635	5.594	29,2
Tavira	6.275	24.530	25,6
Loulé	17.452	68.697	25,4
Lagoa (Algarve)	4.776	22.762	21,0
Lisboa	98.841	509.515	19,4
Portimão	10.189	55.483	18,4
Silves	6.245	36.226	17,2
Monchique	817	5.077	16,1
Vila Real de Santo António	2.943	18.749	15,7
Faro	8.708	61.015	14,3
Cascais	30.328	213.608	14,2
Castro Marim	862	6.237	13,8
São Brás de Alportel	1.380	10.416	13,2
Pedrogão Grande	416	3.410	12,2
Amadora	21.456	184.106	11,7
Odivelas	17.696	161.774	10,9
Olhão	4.699	44.405	10,6
Sintra	37.840	391.402	9,7
Loures	19.649	213.687	9,2
Almada	13.303	169.039	7,9
Lajes das Flores	112	1.463	7,7
Ferreira do Alentejo	596	7.845	7,6
Montijo	4.347	57.614	7,5
Bragança	2.434	33.607	7,2
Óbidos	842	11.850	7,1
Calheta (R.A.Madeira)	759	10.867	7,0
Góis	266	3.805	7,0
Oeiras	12.320	177.408	6,9
Ourique	319	4.607	6,9
Porto	14.558	216.606	6,7
Aveiro	5.290	78.734	6,7
Setúbal	7.589	115.126	6,6
Sines	897	13.715	6,5
Porto Santo	336	5.202	6,5
Penamacor	308	4.755	6,5
Benavente	1.939	30.602	6,3
Alenquer	2.734	44.052	6,2
Alcoutim	132	2.159	6,1
Rio Maior	1.236	20.379	6,1
Seixal	10.050	167.752	6,0
Alvaiázere	386	6.597	5,9
Nazaré	828	14.165	5,8
Caldas da Rainha	3.018	51.912	5,8
Coimbra	7.768	134.166	5,8
Idanha-a-Nova	459	8.043	5,7
Braga	10.363	182.679	5,7
Total	590.348	10.295.909	5,7

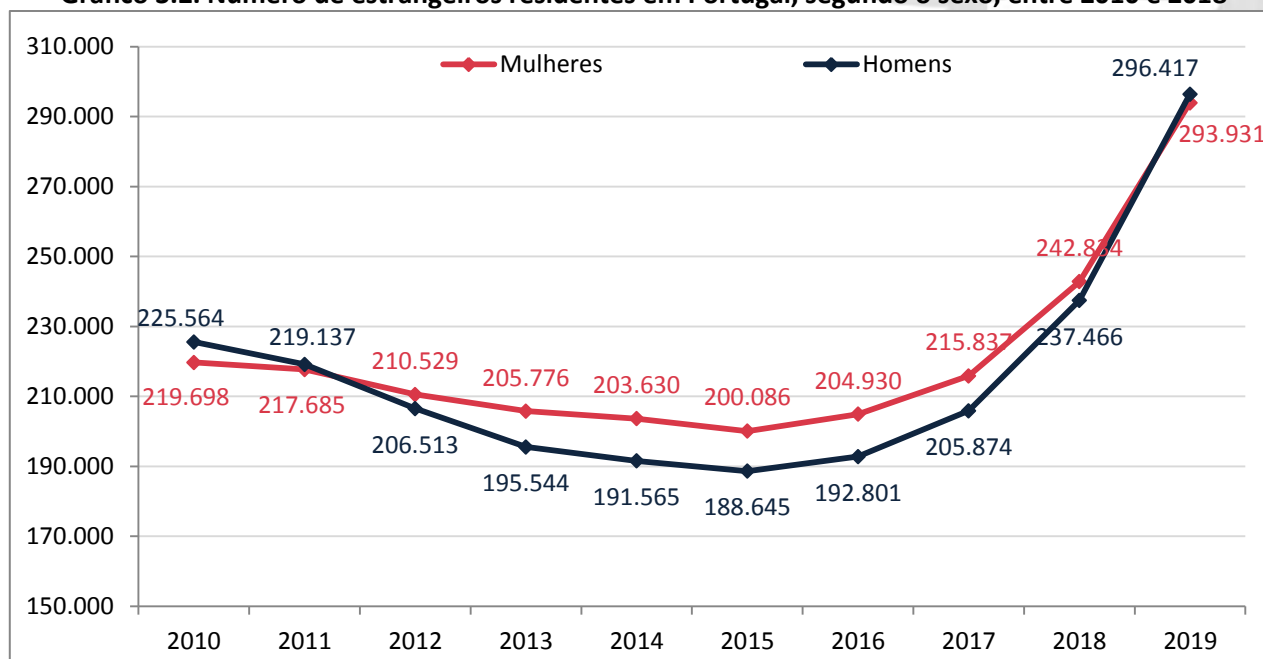
Fonte: SEF e Estimativas Anuais da População Residente (INE) (sistematização e cálculos da autora).

Atendendo à sobre concentração da população estrangeira em determinadas regiões do país, por um lado, e à maior importância relativa que assume no total de residentes de determinados municípios do país, por outro lado, deve reconhecer-se que a integração das populações imigrantes ao nível local é relevante e tendencialmente variável em função das características dos contextos e das próprias populações que lá residem. Esta diversidade local acaba por ser diluída em muitos dos apuramentos estatísticos efetuados para todo um território nacional. Reconhecendo que a integração se faz a nível local, na *Agenda Comum para a Integração de Nacionais de países terceiros* (COM (2011) 455 final) é mesmo recomendado que os Estados-membros melhorem a cooperação entre diferentes níveis de governança (nacional, regional e local) e promovam a monitorização das políticas desenvolvidas nesses diferentes níveis. É, pois, relevante que as fontes estatísticas e administrativas nacionais, dentro do possível, recolham cada vez mais informação desagregada por município por forma a melhor possibilitar a monitorização da integração dos seus residentes estrangeiros, salientando que os imigrantes não se distribuem equilibradamente no território, mas estão sobre representados em determinadas áreas. Como era reconhecido no relatório da OCDE de 2016, *International Migration Outlook*, muitas das análises acerca dos fluxos migratórios acabam por ser essencialmente de âmbito nacional por ser nesse âmbito que as políticas de imigração se definem e as fontes de dados tendem a não disponibilizar informação desagregada para outros níveis geográficos (OCDE, 2016: 106).

3.2. Mulheres na população estrangeira residente: a composição por sexo

Os dados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras evidenciam um aumento da proporção de mulheres de nacionalidade estrangeira no total de residentes estrangeiros entre 2012 e 2018, tendo os homens voltado a suplantar as residentes estrangeiras do sexo feminino no último ano. Os dados apontavam para a feminização da imigração em Portugal durante esta década, sendo que a distância entre a importância relativa de mulheres e homens estrangeiros aumentou particularmente entre 2014 e 2016 (vd. gráfico 3.2): em 2011 as mulheres representavam -0,3 pontos percentuais que os homens, passando para +1 ponto percentual em 2012 e reforçando a distância entre 2014 (+3,1pp) e 2016 (+3pp). Em 2018 as mulheres estrangeiras ainda representavam +1,1 pontos percentuais que os homens, porém, em 2019 voltam a representar -0,4 pontos percentuais que os homens (vd. quadro 3.4).

Gráfico 3.2. Número de estrangeiros residentes em Portugal, segundo o sexo, entre 2010 e 2018



Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (elaboração da autora).

Quadro 3.4. População estrangeira residente em Portugal, segundo o sexo, entre 2011 e 2019

Ano	Mulheres		Homens		A - B (pontos percentuais)
	N	% (A)	N	% (B)	
2011	217.685	49,8	219.137	50,2	-0,3
2012	210.529	50,5	206.513	49,5	+1,0
2013	205.776	51,3	195.544	48,7	+2,5
2014	203.630	51,5	191.565	48,5	+3,1
2015	200.086	51,5	188.645	48,5	+2,9
2016	204.930	51,5	192.801	48,5	+3,0
2017	215.837	51,2	205.874	48,8	+2,4
2018	242.834	50,6	237.466	49,4	+1,1
2019	293.931	49,8	296.417	50,2	-0,4

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (sistematização e cálculos da autora).

A imigração feminina deixou de estar associada, como no passado, a um percurso e projeto «familiar» no qual primeiro emigrava o homem e, posteriormente, a mulher e os filhos, através do reagrupamento familiar. Essencialmente desde o final do século passado a observação dos fluxos migratórios permitiu evidenciar o crescente número de mulheres que migram por decisão própria e autónoma (Wall et al., 2008; Marques e Góis, 2012) fora dos contextos de reagrupamento familiar. Os dados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) relativos à população estrangeira residente do sexo feminino por tipo de despacho associado à autorização de residência (AR) concedida em cada ano dão bem conta do **crescente número de mulheres que migram fora dos contextos de reagrupamento familiar, por decisão própria e de forma autónoma**. Ao longo da presente década, os dados evidenciam o reforço de outras razões para a permanência das mulheres imigrantes, por contraposição à diminuição da importância relativa de mulheres estrangeiras com AR para reagrupamento familiar.

Quadro 3.5. População estrangeira residente do sexo feminino por tipo de despacho associado à autorização de residência (AR), em 2009, 2011, 2018 e 2019 (%)

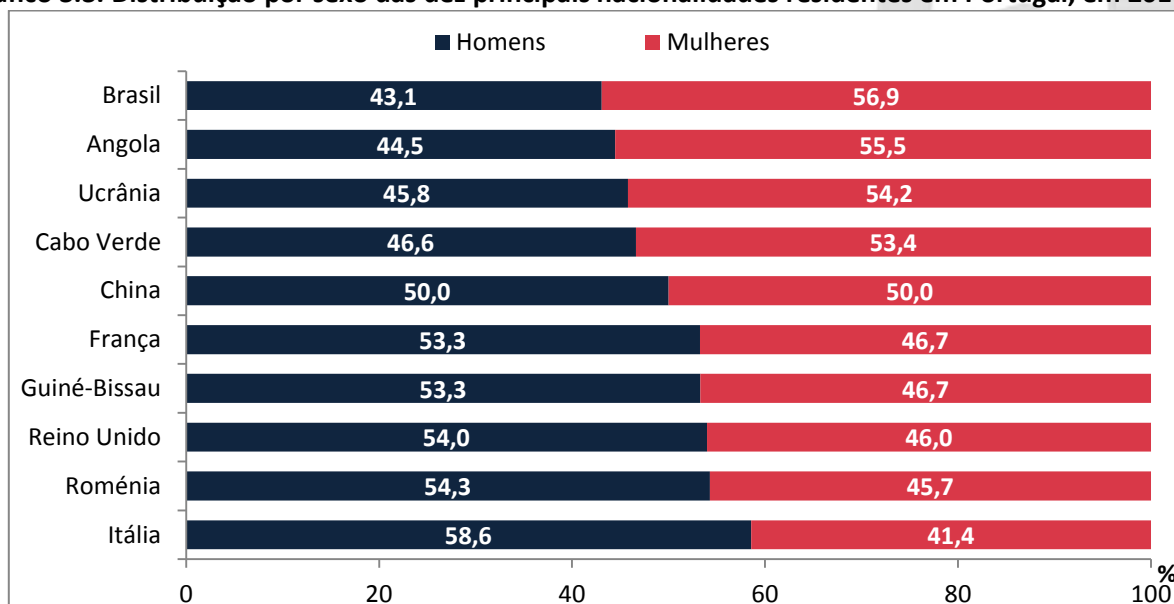
Autorização de residência	2009	2011	2018	2019	Variação 2009-2019 (%)	Variação 2018-2019 (%)
AR para atividade profissional subordinada	4,1	1,5	2,5	3,6	+16,1	+74,1
AR atividade independente ou para imigrantes empreendedores	0,1	0	0,1	0,1	+70,6	-7,2
AR atividade de docência, altamente qualificada e cultural	0,1	0,1	0,3	0,1	+111	-60,8
AR para estudantes do ensino superior e investigadores	1,3	1,9	3,1	4,3	+357,7	+67,3
AR estudantes do ensino secundário, estagiários e voluntários	0,5	0,8	0,4	0,6	+53,5	+87,3
AR reagrupamento familiar	5,5	2,8	3,9	6,5	+57,7	+103,2
AR permanente	12,9	11,2	31,6	8,4	-12,7	-67,7
AR com dispensa de visto de residência	2	2,2	0,3	2	+35,3	+815,8
ARI	0	0	2,4	0,9		-54,9
Outros	73,6	79,6	55,5	73,6	+33,8	+60,4
Total	100	100	100	100		
Total (N)	219.749	217.685	242.834	293.931	+33,8	+21

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (sistematização e cálculos da autora).

Entre 2008 e 2018 verificou-se uma diminuição do número de mulheres estrangeiras titulares de AR para o reagrupamento familiar em -55% (quando se verificou um aumento geral no número de mulheres estrangeiras residentes de +15,8%), em contraposição verificam-se aumentos substantivos nas mulheres estrangeiras residentes titulares de AR para atividades altamente qualificadas (taxa de variação de +584%), de AR para estudantes do ensino superior e investigadores (+186,7%) e de AR para trabalho independente

(taxa de variação de +29,5%). Em 2019, porém, volta a verificar-se um incremento do número de mulheres estrangeiras titulares de AR para o reagrupamento familiar (+103,2% só no último ano), observando-se ainda assim um incremento significativo nas mulheres estrangeiras residentes titulares de AR para atividade profissional subordinada (+74,1%), para estudo no ensino superior e investigação (+67,3%), para estudo no ensino secundário e estágios (+87,3%), mas que acompanhou uma diminuição nos títulos para atividades independentes (-7,2% no último ano) e para atividades de docência e altamente qualificada (-60,8%) – vd. quadro 3.5.

Gráfico 3.3. Distribuição por sexo das dez principais nacionalidades residentes em Portugal, em 2019 (%)



Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (sistematização e cálculos da autora).

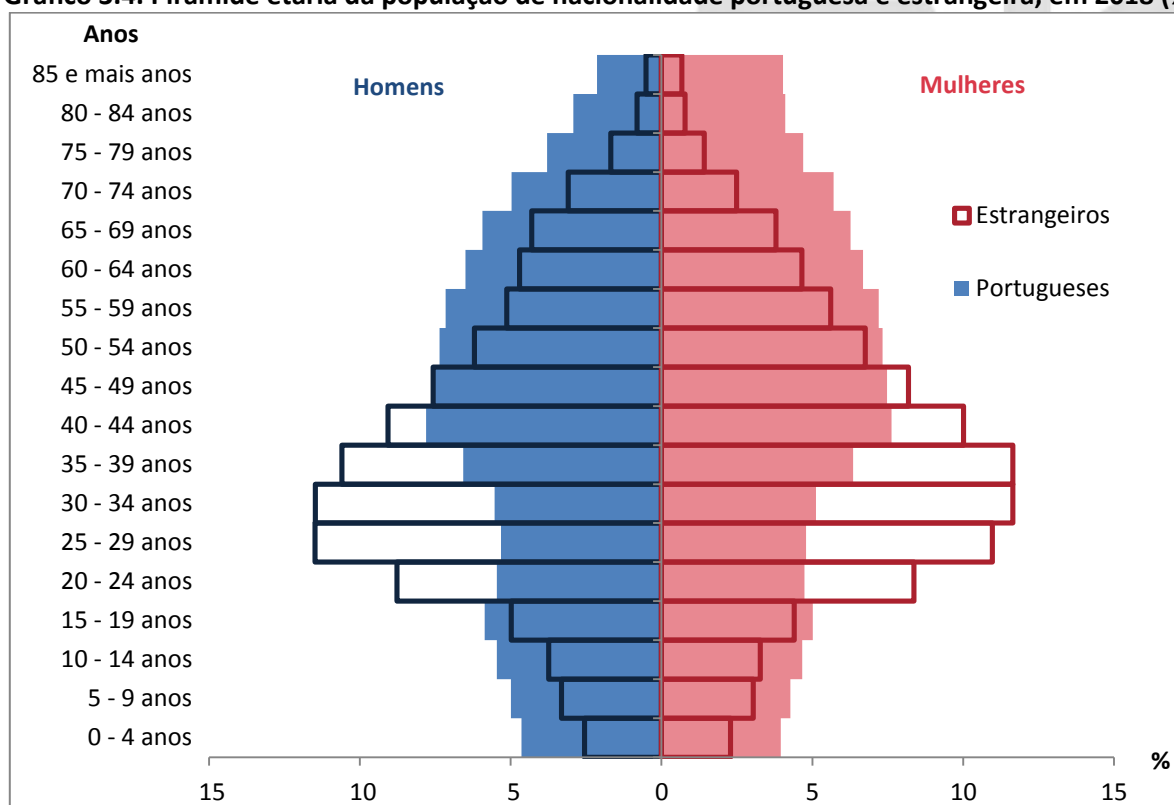
Reconhecendo que a **população estrangeira não é um todo homogêneo**, e considerando as dez nacionalidades numericamente mais representadas em Portugal no ano de 2019, observa-se que a nacionalidade brasileira continua a ser aquela que mostra maior importância relativa do sexo feminino (56,9% em 2019) no total de residentes dessa nacionalidade, embora se verifique uma ligeira diminuição desta sobre representação nos últimos anos (representavam 61,5% em 2017 e 59,4% em 2018) – vd. gráfico 3.3. Entre os nacionais de Angola, Ucrânia e Cabo Verde, as mulheres assumem igualmente maior importância relativa (as mulheres angolanas representam 55,5% do total de residentes dessa nacionalidade, as ucranianas 54,2% e as cabo-verdianas 53,4%). Por contraste, nota-se que entre os residentes de nacionalidade italiana, romena, britânica, guineense e francesa a proporção de homens no total de residentes dessas nacionalidades é superior, respetivamente com 58,6%, 54,3%, 54%, 53,3% e 53,3% (vd. gráfico 3.3).

Quanto à estrutura etária, mantendo a tendência de anos anteriores, em 2018, observa-se que **as mulheres estrangeiras são ligeiramente mais jovens que os homens estrangeiros, mas bastante mais jovens que as mulheres de nacionalidade portuguesa**. Enquanto 60,8% das mulheres estrangeiras se concentra no intervalo de idades dos 20 aos 49 anos de idade, no caso dos homens estrangeiros essa percentagem desce para os 59%. Esta percentagem declina ainda mais no caso das mulheres de nacionalidade portuguesa, que registam 36,1% dos seus efetivos no intervalo de idades compreendido entre os 20-49 anos (-25 pontos percentuais que as mulheres estrangeiras). Nota-se também que, em 2018, apenas 9,1% das mulheres estrangeiras têm 65 ou mais anos, enquanto os homens estrangeiros atingem os 10,4% no mesmo intervalo de idades, subindo ainda mais essa importância relativa no caso das mulheres de nacionalidade portuguesa que se encontram mais envelhecidas (24,8% das mulheres portuguesas e 19,8% dos homens portugueses têm 65 ou mais anos) – vd. gráfico 3.4.

De ressaltar ainda que as mulheres estrangeiras residentes têm sido responsáveis não apenas pelo aumento de efetivos em idade jovem e ativa, mas também pelo incremento dos nascimentos em Portugal.

Em 2018 as mulheres estrangeiras foram responsáveis por 11% do total de nascimentos de mães residentes em Portugal. Esta percentagem é particularmente significativa se considerarmos que a população estrangeira apenas representava 4,7% do total da população residente em Portugal em 2018, evidenciando o contributo muito positivo dos imigrantes, e particularmente das mulheres estrangeiras, para a demografia portuguesa. Acresce que, quando se comparam as taxas brutas de natalidade feminina, conclui-se que as mulheres de nacionalidade estrangeira obtêm taxas superiores às taxas obtidas junto das mulheres portuguesas, confirmando-se a maior fecundidade das estrangeiras por comparação às nacionais e, assim, os seus efeitos positivos para o reforço do grupo etário mais jovem da pirâmide demográfica. Em 2018 por cada 1000 mulheres verificou-se mais do dobro da prevalência de nascimentos nas mulheres estrangeiras (40 nados-vivos por cada 1000 mulheres estrangeiras) por comparação ao verificado nas mulheres de nacionalidade portuguesa (14 nados-vivos por cada 1000 mulheres portuguesas) – aprofundado no subcapítulo 4.4 deste relatório.

Gráfico 3.4. Pirâmide etária da população de nacionalidade portuguesa e estrangeira, em 2018 (%)



Fonte: INE, Estimativas Anuais da População Residente (sistematização e cálculos da autora).

3.3. Distribuição por nacionalidades

As **10 nacionalidades estrangeiras mais numerosas** em Portugal no início desta década eram por ordem de importância: a brasileira, ucraniana, cabo-verdiana, romena, angolana, guineense, britânica, chinesa, francesa e espanhola. Entre 2001 e 2011 verificou-se um crescimento significativo dos residentes de nacionalidade brasileira, ucraniana, romena e chinesa, verificando-se em contrapartida a perda de importância relativa de outros residentes estrangeiros dos PALOP e da União Europeia.

A introdução em 2006 de um novo enquadramento legal de regulação do acesso à nacionalidade portuguesa¹⁹, com sucessivos reforços na presente década, induziu a uma diminuição de algumas nacionalidades dos estrangeiros residentes (e.g. PALOP), embora mantendo-se entre a população residente do país. Na primeira metade da presente década, o efeito da crise económica e financeira que afetou o país

¹⁹ Para aprofundar vd. Oliveira, C. R. et al. (2017).

induziu também a uma diminuição global da população estrangeira (especialmente entre 2010 e 2015) e a alguma mudança na hierarquização das nacionalidades estrangeiras mais numerosas no país: em 2018 as principais nacionalidades por ordem de importância eram a brasileira, cabo-verdiana, romena, ucraniana, britânica, chinesa, francesa, italiana, angolana e guineense. Face ao início da década notou-se nesse ano um reforço da importância de estrangeiros oriundos de países europeus (e.g. crescimento significativo dos residentes de nacionalidade francesa, italiana e britânica) e da Ásia (e.g. aumento de residentes de nacionalidade chinesa), e uma perda de importância relativa de residentes estrangeiros dos PALOP e da Europa de Leste.

Em 2019, embora mantendo-se as mesmas dez nacionalidades estrangeiras numericamente mais representadas no país, verifica-se, porém, a uma alteração na sua ordenação: mantendo-se as nacionalidades brasileira (variação de +43,5%, passando a representar 25,6% dos estrangeiros com 151.304 residentes) e cabo-verdiana (+8%, passando a representar 6,3% dos estrangeiros residentes com 37.436) nas duas primeiras posições (tal como acontece desde 2002), o Reino Unido, porém, passa à terceira posição, subindo duas posições (+29,9%, passando a representar 5,8% dos estrangeiros residentes com 34.358), superando os romenos (+0,5%, representando 5,3% da população estrangeira em 2019 com 31.065) e os ucranianos (+1,7%, a representar 5% dos estrangeiros com 29.718 residentes) que passam, respetivamente, para a quarta e quinta posição. Os chineses mantiveram-se a sexta nacionalidade estrangeira mais representada (+9,8%, significando 4,7% dos estrangeiros residentes com 27.839), passando a ser seguidos pelos italianos (+34,7%, a representar 4,3% dos estrangeiros com 25.408 residentes) que ultrapassam os franceses (+17%, a representar 3,9% da população estrangeira no país com 23.125 residentes). Os angolanos (+23,4%) e os guineenses (+16,7%) mantiveram em 2019 a nona e décima posição, respetivamente, representando 3,8% (22.691 residentes) e 3,2% (18.886 residentes) dos estrangeiros residentes em Portugal. Em 2019 estas dez nacionalidades estrangeiras numericamente mais representadas em Portugal significaram 68% do total de estrangeiros residentes no país (vd. quadro 3.6).

Quadro 3.6. Evolução e variação das 10 principais nacionalidades estrangeiras residentes numericamente mais representadas em Portugal, em 2018 e 2019

Principais nacionalidades	2019		2018		Variação 2018-2019	
	N	%	N	%	N	%
Brasil	151.304	25,6	105.423	21,9	+45.881	+43,5
Cabo Verde	37.436	6,3	34.663	7,2	+2.773	+8,0
Reino Unido	34.358	5,8	26.445	5,5	+7.913	+29,9
Roménia	31.065	5,3	30.908	6,4	+157	+0,5
Ucrânia	29.718	5,0	29.218	6,1	+500	+1,7
China	27.839	4,7	25.357	5,3	+2.482	+9,8
Itália	25.408	4,3	18.862	3,9	+6.546	+34,7
França	23.125	3,9	19.771	4,1	+3.354	+17,0
Angola	22.691	3,8	18.382	3,8	+4.309	+23,4
Guiné-Bissau	18.886	3,2	16.186	3,4	+2.700	+16,7
Total de estrangeiros	590.348	100	480.300	100	+110.048	+22,9

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (sistematização e cálculos da autora).

O aumento de residentes do Reino Unido, da França e da Itália nos últimos anos, e a suas subidas de posição na estrutura das dez nacionalidades numericamente mais expressivas no país, vem confirmar a atratividade de Portugal junto dos cidadãos estrangeiros oriundos de países europeus, o que em parte se relaciona com as vantagens fiscais decorrentes do regime para o residente não habitual (cit in SEF, 2018: 12; OCDE, 2018: 274), ou seja, de uma imigração com outro perfil.²⁰ Já a descida de posição dos nacionais

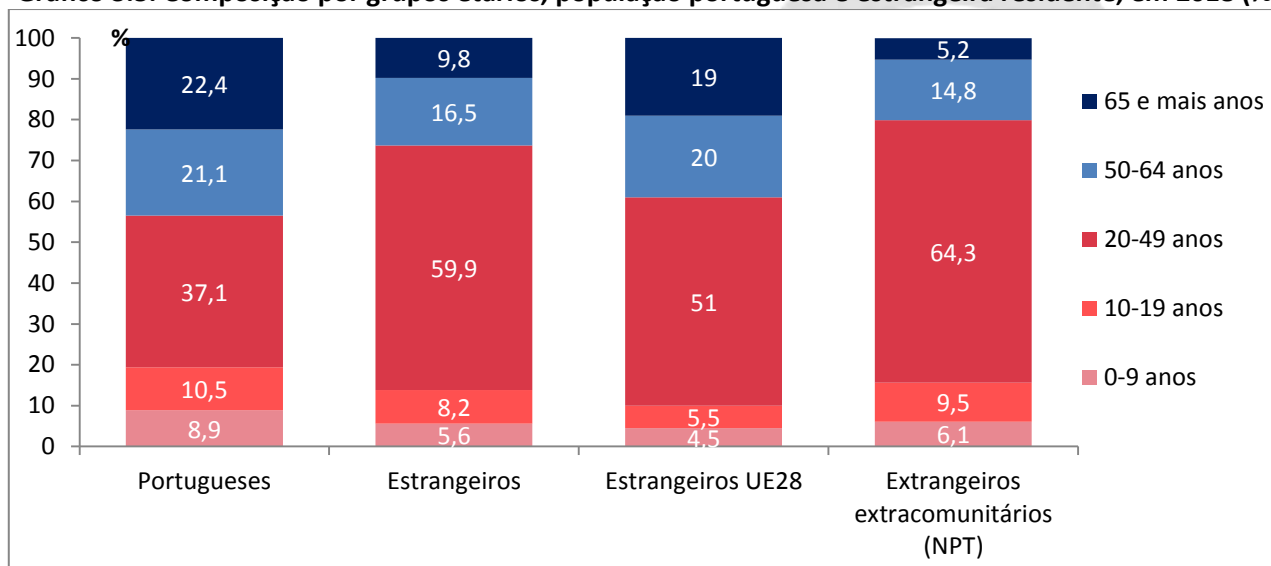
²⁰ A análise detalhada realizada pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras revela que se verificam semelhanças no nível de escolaridade destas duas nacionalidades (51% dos italianos e 45% dos franceses possuem habilitações de nível superior), muito embora no que respeita à situação profissional se assinalem “diferenças particularmente no que se

dos PALOP na última década (embora recuperando no último ano) pode associar-se tanto à aquisição da nacionalidade portuguesa por esses cidadãos (fazendo-os desaparecer das estatísticas dos residentes estrangeiros – Oliveira et al., 2017), como ao retorno de algumas populações estrangeiras aos seus países de origem ou a outros destinos migratórios em virtude das condições do mercado de trabalho português dos primeiros anos desta década (determinante também evidente no caso dos ucranianos que têm vindo a descer a sua posição nas dez nacionalidades estrangeiras numericamente mais representadas no país).

3.4. Composição por grupos etários ²¹

Mantendo a tendência de anos anteriores, nota-se que a população de nacionalidade estrangeira residente em Portugal é tendencialmente mais jovem que a população de nacionalidade portuguesa. Como é mostrado a partir da **distribuição etária** da população estrangeira e portuguesa (vd. gráfico 3.5), enquanto a população estrangeira apresenta uma grande concentração nas idades ativas entre os 20-49 anos (59,9% em 2018), a população de nacionalidade portuguesa, para o mesmo intervalo de idades, concentra apenas 37,1% dos seus cidadãos. Por outro lado, apenas 9,8% dos estrangeiros residentes tem 65 ou mais anos, enquanto os residentes de nacionalidade portuguesa nesse grupo etário atingem os 22,4%. Conforme será aprofundado no capítulo 4.3 deste relatório, em virtude da imigração para Portugal assumir uma pirâmide etária mais jovem e em idade ativa, por se tratar de uma imigração predominantemente de razões económicas ou laborais, assume um papel fundamental no atenuar dos efeitos do envelhecimento demográfico da população portuguesa. Deve atender-se, porém, que face a algumas mudanças dos perfis migratórios nos últimos anos, nomeadamente com o reforço da entrada de imigrantes em idade da reforma, observa-se um ligeiro incremento da importância relativa dos grupos etários mais envelhecidos no caso da população estrangeira residente (em 2018 há +0,4pp no grupo etário de 65 e mais anos face ao ano anterior, e em 2017 tinha-se registado +0,8pp face ao ano anterior).

Gráfico 3.5. Composição por grupos etários, população portuguesa e estrangeira residente, em 2018 (%)



Fonte: INE, Estimativas Anuais da População Residente (sistematização e cálculos da autora)

Nota-se, contudo, alguma diversidade entre a população estrangeira residente, não se devendo olhar a

refere aos reformados, que representam mais de um terço dos franceses mas apenas cerca de um quinto dos italianos” (SEF, 2018: 12). Relativamente à nacionalidade italiana, sublinha ainda o SEF (2018), que “17% dos cidadãos de nacionalidade italiana são naturais do Brasil, facto que poderá ser explicado pelo conceito vigente de concessão da nacionalidade naquele país (*jus sanguinis*), não impondo limite de gerações (caso todos os ascendentes diretos do lado italiano do requerente sejam do sexo masculino), e a sua relação com a significativa comunidade descendente de italianos no Brasil” (SEF, 2018: 12).

²¹ À data da redação deste relatório ainda não estavam disponíveis dados por grupos etários para o ano de 2019.

estrutura demográfica da população estrangeira como um todo homogéneo. Verifica-se que são os estrangeiros nacionais de países da União Europeia que apresentam uma estrutura demográfica mais semelhante à população portuguesa. Os nacionais da União Europeia residentes em Portugal continuam a ser aqueles que, entre os estrangeiros residentes, apresentam as estruturas etárias mais envelhecidas, registando maior importância relativa no grupo etário dos 65 ou mais anos (19% para os estrangeiros da UE28, quando para os extracomunitários esse grupo etário apenas representa 5,2%). Por contraste, são os nacionais de países extracomunitários (NPT) aqueles que evidenciam maior concentração nas idades ativas entre os 20-49 anos (64,3% em 2018, ou +13 pontos percentuais que os estrangeiros residentes da UE28, ou +27 pp que o observado nos portugueses) – vd. gráfico 3.5.

CAPÍTULO 4. IMIGRAÇÃO E DEMOGRAFIA

Há um conjunto de fatores ou componentes que condicionam a evolução numérica das populações, a sua dispersão e a sua estrutura etária, destacando-se neste âmbito os **nascimentos**, os **casamentos**, os **óbitos** e as **migrações**. Os nascimentos acrescentam a população e rejuvenescem-na, podendo ser conceptualizados, consoante os fins, como natalidade (nascimentos por 1.000 habitantes) ou fecundidade (número de filhos de uma mulher na totalidade da sua carreira reprodutiva). Os óbitos subtraem à população e podem envelhecê-la ou rejuvenescê-la conforme as idades em que tenham maior incidência. Finalmente, as migrações podem crescer (imigração) ou subtrair (emigração) a população, bem como rejuvenescê-la ou envelhecê-la conforme os grupos de idades que afetarem mais e o sentido do seu efeito. As migrações são, pois, uma das determinantes dos fenómenos demográficos, ditando o crescimento (ou não) da população, e definindo a sua estrutura e distribuição.

No debate científico contemporâneo a relação entre imigração e demografia tem assente sobretudo na noção de *migrações de substituição*. Esta noção surgiu pela primeira vez no relatório da Divisão de População da Organização das Nações Unidas em 2000: *Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?* (ONU, 2000). Nessa publicação, as *migrações de substituição* eram definidas como a proporção de migrantes necessários para contrariar tanto os declínios populacionais (associados à quebra de nascimentos e da população ativa) como o envelhecimento da população de cada país (ONU, 2000: 1); tendo apresentado uma estimativa dos saldos migratórios necessários em função das metas demográficas. Apesar do conceito de *migrações de substituição* ter sido desde a transição para o século XXI alvo de críticas, mantém-se um conceito amplamente usado na bibliografia internacional e nacional (Rosa et al., 2004; Abreu e Peixoto, 2009; Peixoto et al, 2017), tendo gerado novas reflexões sobre os desafios contemporâneos da demografia e da sua relação com a imigração.

Segundo o mais recente relatório das Nações Unidas (ONU, 2019: 35) com projeções da população mundial, **as migrações tornaram-se na componente principal da mudança populacional de alguns países**, demonstrando que a imigração pode atenuar o declínio populacional em países onde o saldo natural é negativo. O mesmo relatório conclui que, ao longo da década 2010-2020, nove países do mundo apresentaram saldos migratórios positivos que contrariaram saldos naturais negativos (Bielorrússia, Estónia, Alemanha, Hungria, Itália, Japão, Rússia, Sérvia e Ucrânia), dos quais em quatro (Bielorrússia, Alemanha, Itália e Rússia) o volume da imigração foi suficiente para compensar os saldos naturais negativos e manter o crescimento da população em níveis positivos ao longo da década. Nos restantes cinco países, os saldos migratórios positivos atenuaram o decréscimo populacional, mas a população estimada para 2020 é inferior à população registada em 2010. Por contraste, em dez países do mundo - todos da Europa, entre os quais Portugal (Bósnia-Herzegovina, Bulgária, Croácia, Grécia, Polónia, Portugal, Letónia, Lituânia, Moldávia e Roménia) – os saldos migratórios negativos exacerbaram o declínio populacional causado pelos saldos naturais negativos entre 2010-2020, tendo, por consequência, apresentado um decréscimo

populacional que variou entre -1% na Moldávia e -13% na Lituânia. O mesmo relatório (Nações Unidas, 2019: 18) prevê que até 2050, uma em cada quatro pessoas que vive na Europa e na América do Norte terá 65 anos ou mais, e que o número de pessoas com 80 ou mais anos triplicará em todo o mundo, passando de 143 milhões em 2019 para 426 milhões em 2050.

Embora seja **improvável esperar que as migrações possam parar o envelhecimento ou o declínio das populações**, o debate neste âmbito tem sido consensual em reconhecer que a imigração embora não forneça por si só a solução para o ‘problema’ do envelhecimento, especialmente sentido nos países do continente europeu, entre os quais Portugal, será sempre uma componente importante para o atenuar. Neste âmbito a *Estratégia de Desenvolvimento Sustentável da União Europeia* reconhece o contributo que a imigração pode ter para responder aos desafios que se colocam com os cenários demográficos esperados. No recente relatório da União Europeia (European Union, 2019: 8) sobre cenários demográficos, conclui-se que sem imigração de países terceiros à UE, o declínio natural da população resultante da baixa fertilidade e do aumento da esperança média de vida, induzirá à diminuição real da população e ao envelhecimento acentuado da população nativa. O mesmo relatório reconhece, porém, que a imigração só poderá atenuar os desafios do envelhecimento da população europeia, sendo limitados os efeitos que a imigração poderá ter na alteração da estrutura etária da UE, atendendo a que os migrantes embora chegando mais jovens, em idade fértil e ativa, tendem a estabelecer-se por longos períodos e também envelhecem como a população nativa.

Não obstante a imigração poder atenuar o declínio populacional onde o saldo natural é negativo, no caso de Portugal, ao longo da última década, os saldos migratórios negativos tiveram consequências no declínio populacional já causado pelos saldos naturais, também eles negativos. Em 2018 Portugal foi o terceiro país da União Europeia (UE) com maior proporção de pessoas com mais de 65 anos (21,5%), a par dos saldos naturais (desde 2009) e migratórios (entre 2011 e 2016) negativos, e consequentemente saldos populacionais totais negativos desde 2010, evidenciando-se que a imigração desde 2011 não consegue evitar o decréscimo da população no país (não obstante o regresso a saldos migratórios positivos em 2017 e 2018, esses saldos não chegaram para compensar os valores negativos do saldo natural). Em 2019 Portugal consegue reverter esta tendência da última década, voltando a assumir um saldo total positivo (+19.292, quando ainda no ano anterior se tinha mantido negativo em -14.410), resultado do saldo migratório (+44.506) ter conseguido compensar o saldo natural (-25.214).

A Comissão Europeia (CE, 2018) tem promovido estudos e análises acerca dos impactos do envelhecimento e da evolução da força de trabalho sobre o sistema de pensões, de saúde e de providência social ao nível do desemprego. O envelhecimento demográfico tem sido analisado como um problema social, no qual se atende à simultaneidade do envelhecimento no topo e na base da pirâmide etária, ou seja, o aumento do número de idosos devido ao aumento da esperança média de vida (envelhecimento do topo da estrutura demográfica) e a diminuição do número de crianças e jovens devido à quebra da natalidade (envelhecimento da base), com consequências ao nível do financiamento dos sistemas de proteção social e das respostas sociais e familiares.

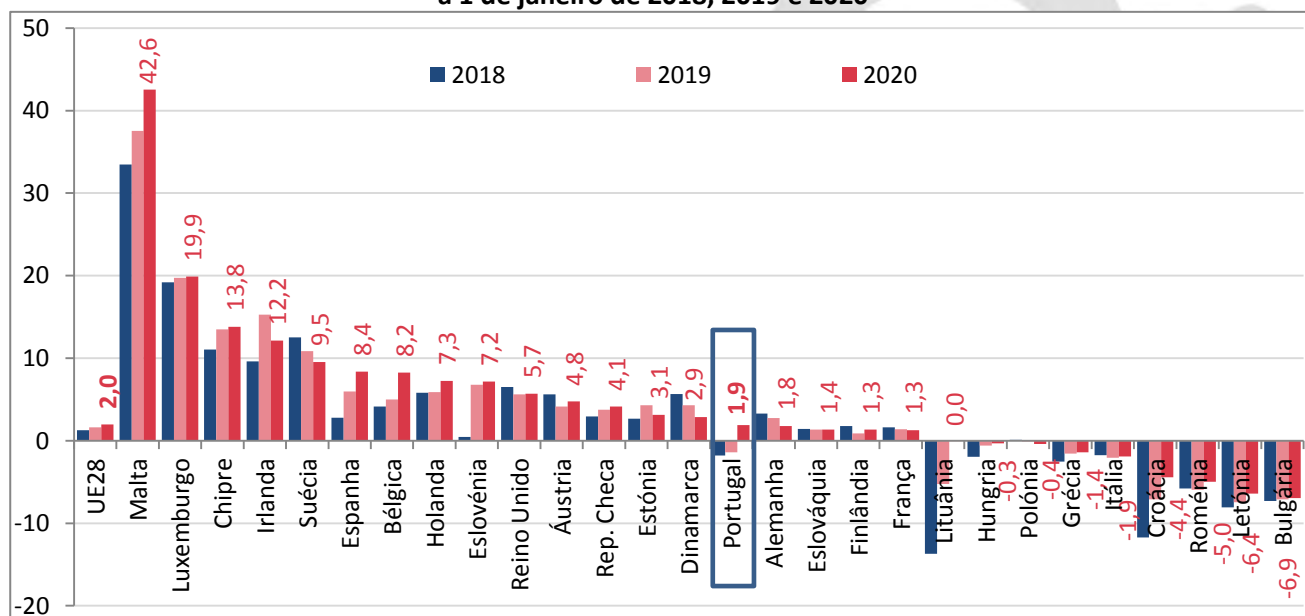
Um estudo do EUROSTAT (2013: 137) alertava para algumas das consequências mais negativas da asfixia demográfica, associada ao aumento dos idosos e diminuição da estrutura populacional mais jovem da União Europeia, colocando Portugal entre os países que mais rapidamente passaram a ser envelhecidos com um aumento substancial de idosos mais velhos, com mais de oitenta anos. A ONU apontou em 2015 Portugal como o quinto país ou área mais envelhecida do mundo, em termos de percentagem de pessoas com 60 e mais anos, sendo expectável que mantenha essa posição em 2030 e 2050 (ONU, 2015: 29, 142). Segundo projeções do INE (2017), estima-se que em 2080 o índice de envelhecimento em Portugal venha a atingir os 317 idosos por 100 jovens, o índice de sustentabilidade potencial chegue às 137 pessoas em idade ativa por cada 100 idosos e a população residente decresça um quarto (para 7,5 milhões).

Ora sendo assumido no contexto europeu (EUROSTAT, 2013: 137) que a capacidade da União Europeia crescer demograficamente está substancialmente dependente da existência de saldos migratórios

positivos, Portugal mostra-se particularmente vulnerável, sobretudo porque acumulou entre 2011 e 2016 saldos naturais negativos com saldos migratórios negativos. Embora Portugal tenha recuperado o saldo migratório positivo, a partir de 2017, manteve até 2019 uma situação de grande fragilidade demográfica por comparação aos restantes países da União Europeia: o país apresentou uma taxa de migração líquida abaixo da União Europeia até 2018 (em 2017 a UE28 de +2,6 por 1000 habitantes e Portugal +0,5 por 1000 habitantes, passando em 2018 para +2,8 por 1000 habitantes na UE28 e para +1,1 por 1000 habitantes em Portugal), que recupera em 2019 (nesse ano +3,2 por 1000 habitantes na UE28 versus +4,3 por 1000 habitantes em Portugal); e um saldo natural bruto mais negativo que a média dos 28 países da União Europeia (em 2017, a UE28 com -0,4 por 1000 pessoas e Portugal com -2,3 por 1000 pessoas, passando em 2018 para -0,6 na UE28 versus -2,5 em Portugal, e em 2019 para -0,8 na UE28 versus -2,5 em Portugal).

Resulta, assim, que a 1 de janeiro de 2017, de 2018 e de 2019, Portugal, embora mantendo a tendência de declínio da população dos últimos anos, progressivamente atenuou a diminuição dos seus residentes (no início de 2017 face ao ano anterior, contabilizavam-se -3,1 pessoas por 1000 habitantes, passando a -1,8 pessoas no início de 2018 e -1,4 pessoas por 1000 habitantes a 1 de janeiro de 2019) graças a ter recuperado um saldo migratório positivo desde 2017, passando a 1 de janeiro de 2020 a mostrar um ligeiro incremento dos residentes no país (+1,9 pessoas por 1000 habitantes). Se até 1 de janeiro de 2019, Portugal manteve-se entre os países com população a decrescer, quando a UE28 globalmente manteve uma evolução positiva (+2,5 pessoas por 1000 habitantes a 1 de janeiro de 2017, +2,2 pessoas no ano seguinte, e +1,6 pessoas por 1000 habitantes a 1 de janeiro de 2019), melhora a sua posição, ocupando a 1 de janeiro de 2019 a nona diminuição da população mais significativa entre os 28 países da União Europeia), quando antes ocupava a oitava posição. A 1 de janeiro de 2020, Portugal passa a ocupar a décima quarta posição nos países que incrementaram a sua população residente (+1,9 pessoas por 1000 habitantes), aproximando-se da evolução global da UE28 (+2 pessoas por 1000 habitantes a 1 de janeiro de 2020) – vd. gráfico 4.1.

Gráfico 4.1. Taxa de variação da população residente nos Estados-membros da União Europeia (UE28), a 1 de janeiro de 2018, 2019 e 2020



Fonte: EUROSTAT (sistematização da autora).

Desde o início da década de 1980 do século passado que o Índice Sintético de Fecundidade indica que o país não assegura a reposição das gerações (Peixoto et al., 2017: 46), verificando-se que Portugal tem estado entre os países com a mais baixa fecundidade da Europa (Carrilho e Craveiro, 2015: 69). A tendência de envelhecimento do país foi compensada entre 1980 e 2010 pela emergência (em especial a partir de 1993) de um saldo migratório positivo. Ora, entre 2011 e 2016 o saldo migratório passa a ser negativo, juntando-se desse modo ao saldo natural que já era negativo desde 2007, o que reforçou o declínio da

população sentido até final de 2018, mas com sinais de recuperação em 2019, quando o saldo migratório volta a compensar o saldo natural.

A questão das *migrações de substituição* assume por isso bastante atualidade, embora haja o reconhecimento generalizado que as migrações *per si* apenas conseguem atenuar ou atrasar o envelhecimento e o decréscimo populacional, uma vez que a compensação efetiva dos *deficits* demográficos com migrações seria apenas possível com valores de saldos migratórios extraordinariamente elevados (e inéditos).

Ora a forma como os países chegam aos seus saldos migratórios induz a diferentes resultados e impactos das *migrações de substituição*: o mesmo valor no saldo migratório pode ser atingido com mais imigração e emigração ou, simultaneamente, menos imigração e emigração. Por outro lado, um país pode chegar a um saldo migratório positivo porque atrai imigrantes ou porque consegue reter os seus nacionais. Resulta, pois, que as projeções das **migrações de substituição necessárias para contrariar o envelhecimento da população ou o seu decréscimo variam em função da capacidade de cada país em atrair imigrantes e conter a sua emigração**: mais emigração induz à necessidade de mais imigração para chegar a saldos migratórios positivos, enquanto maiores fluxos imigratórios poderão dar alguma margem à existência de emigração, embora a margem possa ainda assim ser limitada em função da dependência de saldos migratórios positivos para compensar saldos naturais negativos ou nulos.

Quando **a fecundidade de um país não assegura a substituição de gerações**, as migrações assumem também um papel fundamental na gestão das consequências do envelhecimento e declínio populacional. Importa, no entanto, compreender que **a composição etária e sexual dos fluxos não é indiferente** aos resultados das *migrações de substituição*: se um fluxo de entrada de pessoas mais jovens implica não apenas que estas se manterão na população ativa durante mais tempo, mas também viverão a sua idade reprodutiva no país de acolhimento (contribuindo assim também para a natalidade do país) – ainda que a prazo os padrões de fecundidade da sociedade de acolhimento tendem a ser adotados pelos imigrantes (e.g. Abreu e Peixoto, 2009: 732; Carrilho e Craveiro, 2015: 85 e 97) –; por contraste, um fluxo imigratório de reformados ou idosos ainda que possa induzir a saldos migratórios positivos de um país, não contraria o envelhecimento demográfico de uma sociedade, mas antes reforça-o.

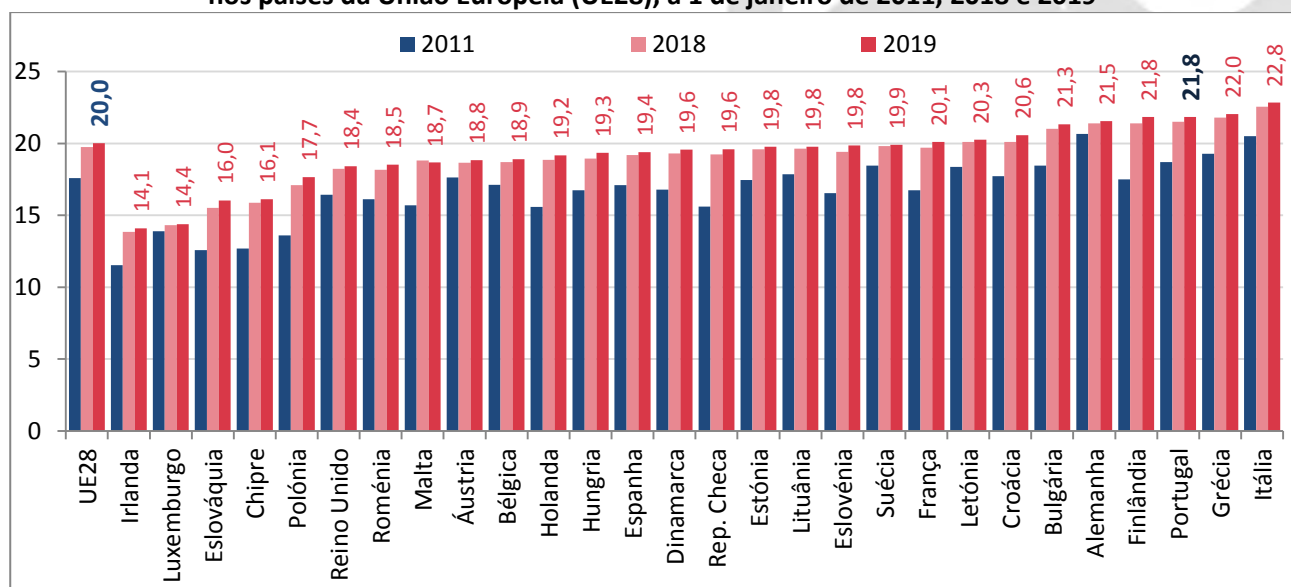
Já em 2000 o relatório da ONU (2000) concluía que era inverosímil esperar que as migrações parassem o envelhecimento ou o declínio das populações. O debate sobre imigração e demografia tem sido, assim, consensual ao nível da questão do envelhecimento de que **apesar de a imigração não fornecer por si só a solução para o “problema”, será sempre uma componente importante para o atenuar**. Num estudo mais recente, e desenvolvido em Portugal acerca deste tema, Peixoto e colaboradores (2017) realizaram um exercício similar ao efetuado pela ONU (2000), pretendendo nomeadamente estimar quais os quantitativos de imigrantes que seriam necessários para deter o declínio e o envelhecimento populacionais do país, embora adotando uma abordagem interdisciplinar que aprofundou conexamente questões relativas às exigências do mercado de trabalho e do sistema da Segurança Social (Peixoto et al., 2017: 11). As suas conclusões confirmam o anteriormente estabelecido quer a nível internacional (ONU, 2000), quer a nível nacional (Valente Rosa et al., 2004: 114-116), nomeadamente que as migrações de substituição só por si não são solução para os “problemas” do declínio e do envelhecimento demográfico de Portugal (Peixoto et al., 2017: 268). Antes de mais, porque simplesmente **travar o declínio exigiria que o país mantivesse de forma sustentada saldos migratórios ao nível dos observados nos anos de 1990**. Contudo, caso o país desejasse manter a população em idade ativa, os valores de saldo migratório a assegurar doravante teriam de corresponder aos máximos históricos registados em 2000 e 2001, embora uma vez mais tal não bastaria para travar o envelhecimento da população. Manter constante o índice de sustentabilidade potencial exigiria saldos migratórios de tal forma elevados que seriam considerados totalmente irrealistas (Peixoto et al., 2017: 259-260). Peixoto e colaboradores (2017) ensaiaram ainda o efeito que diversas estruturas etárias possíveis teriam sobre a eficiência da imigração, considerando que imigrantes mais jovens não apenas teria um efeito direto maior no combate ao declínio e envelhecimento da população, como também contribuiriam para a natalidade (Peixoto et al., 2017: 210).

Este capítulo procura, assim, relacionar os desafios demográficos de Portugal com a imigração, atualizando os principais indicadores demográficos disponíveis no país e, de forma comparada, para os nacionais e os estrangeiros residentes.

4.1. Qual o papel da imigração num país envelhecido?

Portugal tem-se destacado como um dos países mais envelhecidos do mundo, pelo que o tema da relação entre envelhecimento e imigração assume-se como incontornável. Devem considerar-se três causas do envelhecimento demográfico de Portugal (Valente Rosa e Chitas, 2013: 20-21): por um lado, a retração do número de filhos, com efeitos consequentes na perda de importância relativa dos primeiros grupos etários; por outro lado, a diminuição da mortalidade ou o controlo da mortalidade precoce que induziu ao aumento da esperança média de vida e ao aumento do número de indivíduos com idades mais avançadas. Finalmente uma terceira causa que se relaciona com os fluxos migratórios – a saída da população, especialmente dos grupos etários em idade fértil e ativa, não compensada pela entrada de imigrantes – que induz também a um aumento da população envelhecida no país e a uma diminuição dos nascimentos (Oliveira e Gomes, 2016: 19).

Gráfico 4.2. Percentagem da população com 65 e mais anos de idade, nos países da União Europeia (UE28), a 1 de janeiro de 2011, 2018 e 2019



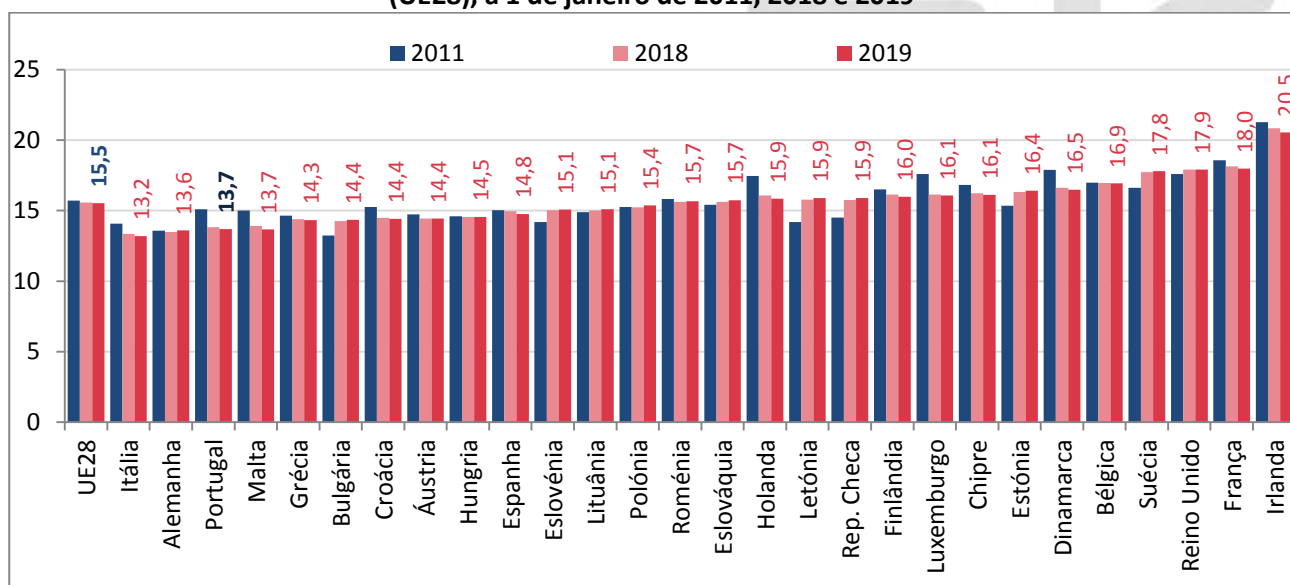
Fonte: EUROSTAT (sistematização da autora).

O envelhecimento populacional tem sido estudado como uma das mais importantes (e preocupantes) tendências demográficas do século XXI. Embora o reforço do envelhecimento demográfico seja uma tendência transversal ao conjunto dos países da União Europeia, Portugal encontra-se entre os países europeus com mais grave fragilidade demográfica, assumindo-se como o terceiro país da UE28 com maior **proporção de idosos** (pessoas com mais de 65 anos), o que acarreta importantes consequências ao nível da evolução da população. A proporção de idosos (apurada pelo EUROSTAT) para Portugal a 1 de janeiro de 2018 e 2019 (respetivamente, 21,5% e 21,8%) era apenas ultrapassada por dois países europeus, Itália (respetivamente, 22,6% e 22,8%) e Grécia (respetivamente, 21,8% e 22%), sendo que o valor global apurado para a UE28 era de 19,7% no início de 2018 e de 20% no início de 2019, identificando-se apenas nove países acima do valor global da UE28 (vd. gráfico 4.2). O caso português é ainda mais surpreendente no contexto europeu não apenas por estar entre os países mais envelhecidos (embora os demais Estados-membros também estejam a envelhecer), mas muito especialmente pela rapidez com que esse processo se manifestou no país, uma vez que de um dos países com estrutura populacional mais jovem da União Europeia (ainda em 1980 a proporção de idosos era de apenas 11,2%), Portugal rapidamente passou a ser

dos países mais envelhecidos e com um aumento substancial de idosos mais velhos com mais de oitenta anos (Rosa e Chitas, 2013: 20-21).

Por outro lado, a 1 de janeiro de 2018 e de 2019, Portugal mantinha-se entre o grupo de países com menor percentagem da população com menos de 15 anos de idade (respetivamente, 13,8% e 13,7%), ocupando a terceira posição, depois da Alemanha (respetivamente, 13,5% e 13,6%) e Itália (respetivamente, 13,4% e 13,2%) que ainda apresentavam menor percentagem (vd. gráfico 4.3). Nos países com maior percentagem de população com menos de 15 anos de idade mantém-se a Irlanda (20,8% no início de 2018 e 20,5% no início de 2019), França (respetivamente, 18,1% e 18%), Reino Unido (respetivamente, 17,9% e 17,9%) e Suécia (respetivamente, 17,7% e 17,8%), ficando o valor global da UE28 a 1 de janeiro de 2018 e de 2019, respetivamente, em 15,6% e 15,5%.

Gráfico 4.3. Percentagem da população com menos de 15 anos de idade, nos países da União Europeia (UE28), a 1 de janeiro de 2011, 2018 e 2019



Fonte: EUROSTAT (sistematização da autora).

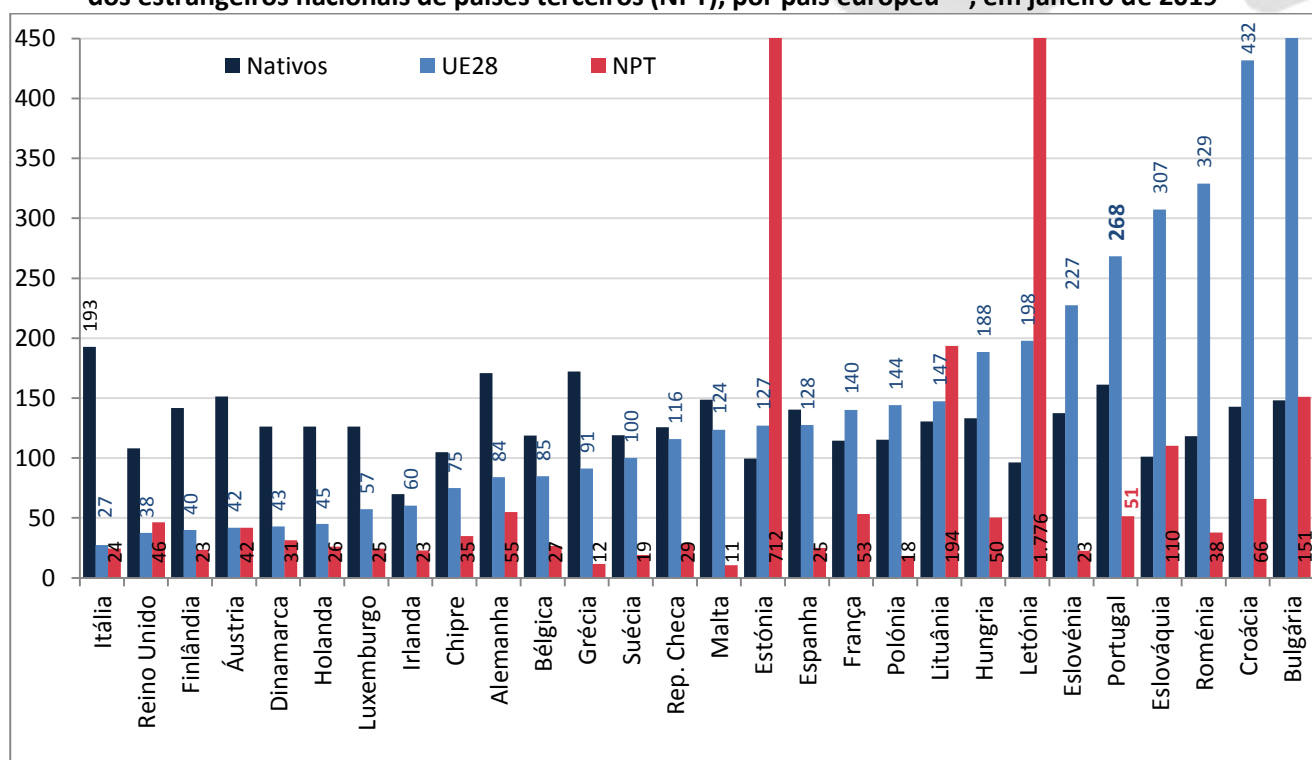
Neste âmbito, em consequência, Portugal está também entre os Estados-membros com maior **índice de envelhecimento da população**, rácio de pessoas idosas (com 65 ou mais anos) por jovens (entre os 0 e os 14 anos) – vd. gráfico 4.4. A 1 de janeiro de 2018, o índice de envelhecimento no contexto europeu variou entre os 66 idosos por 100 jovens na Irlanda e os 169 idosos por 100 jovens na Itália. Portugal surge na terceira posição com 155 idosos por cada 100 jovens, logo a seguir à Alemanha (159 idosos por 100 jovens), mostrando o reforço do número de idosos por 100 jovens (+4 face ao ano anterior). A 1 de janeiro de 2019 o índice de envelhecimento volta a agravar-se na generalidade dos Estados-membros, passando a variar entre 70 idosos por 100 jovens na Irlanda e os 193 idosos por 100 jovens na Itália, encontrando-se Portugal na quarta posição com 161 idosos por cada 100 jovens (+5 que no ano anterior), depois da Alemanha (171 idosos por cada 100 jovens), da Grécia (172 idosos por cada 100 jovens) e da Itália.

Quando comparados os estrangeiros residentes com os nacionais de cada Estado-membro da UE28, identificam-se contrastes relevantes, verificando-se, porém, que os estrangeiros em cada um dos países europeus não são um grupo homogéneo. Comparando o envelhecimento da população nativa de cada país europeu com o envelhecimento dos estrangeiros residentes, verifica-se que na grande maioria dos países a população estrangeira residente assume índices de envelhecimento mais baixos e distantes dos observados na população em geral, o que confirma o efeito da população estrangeira no atenuar do envelhecimento demográfico dos países europeus (vd. gráfico 4.4). A diferença entre nativos e estrangeiros é particularmente nítida na Itália, onde a população em geral assumiu em janeiro de 2018 mais 146 idosos por cada 100 jovens do que a população estrangeira (169 idosos por 100 jovens para a população geral por comparação a apenas 23 idosos por 100 jovens na população estrangeira residente), na Grécia, em que a

diferença é de 130 (151 versus 21), e na Finlândia, onde a diferença é de 103 (132 versus 30).

Entre os estrangeiros residentes, comparando os nacionais de países da União Europeia (UE28) com os estrangeiros nacionais de países terceiros à UE (NPT), notam-se, porém, diferentes padrões de envelhecimento (vd. gráfico 4.4). Na generalidade dos países da União Europeia, os não-nacionais residentes com nacionalidade de um dos países da UE28 são mais envelhecidos do que os nacionais de países terceiros também residentes nesses países, tendo por isso uns e outros impactos diversos no envelhecimento da população em geral de cada país de acolhimento ou no seu atenuar. Em Portugal o índice de envelhecimento do total de estrangeiros residentes, embora globalmente inferior ao verificado para a população nativa do país, agrega duas realidades bastante diferentes: no caso dos cidadãos da UE28 residentes no país o índice de envelhecimento situou-se a 1 de janeiro de 2018 em 262 idosos por cada 100 jovens (logo +105 que o verificado para o total da população residente no país nesse ano), subindo ainda a 1 de janeiro de 2019 para 268 idosos por cada 100 jovens (logo +107 que o verificado para a população nativa). Neste âmbito, Portugal surge a 1 de janeiro de 2019 como o quinto Estado-membro a assumir mais estrangeiros residentes nacionais de outro país da UE28 com um índice de envelhecimento mais elevado, a seguir à Eslováquia, Roménia, Croácia e Bulgária (vd. gráfico 4.4). Por contraste, no caso dos nacionais de países terceiros residentes identificam-se em Portugal apenas 50 idosos por cada 100 jovens a 1 de janeiro de 2018 (-107 que o verificado para o total da população no país), passando para 51 idosos por cada 100 jovens em janeiro de 2019 (-110 que o verificado na população nativa). Resulta, assim, que estes dois grupos de não-nacionais residentes em Portugal assumem diferentes efeitos no envelhecimento demográfico do país: se a imigração de origem de países terceiros à União Europeia atenua o envelhecimento demográfico, a imigração de cidadãos comunitários, pelo contrário, exacerba esse envelhecimento.

Gráfico 4.4. Índice de envelhecimento* dos nativos, dos estrangeiros nacionais de um país da UE28 e dos estrangeiros nacionais de países terceiros (NPT), por país europeu, em janeiro de 2019**

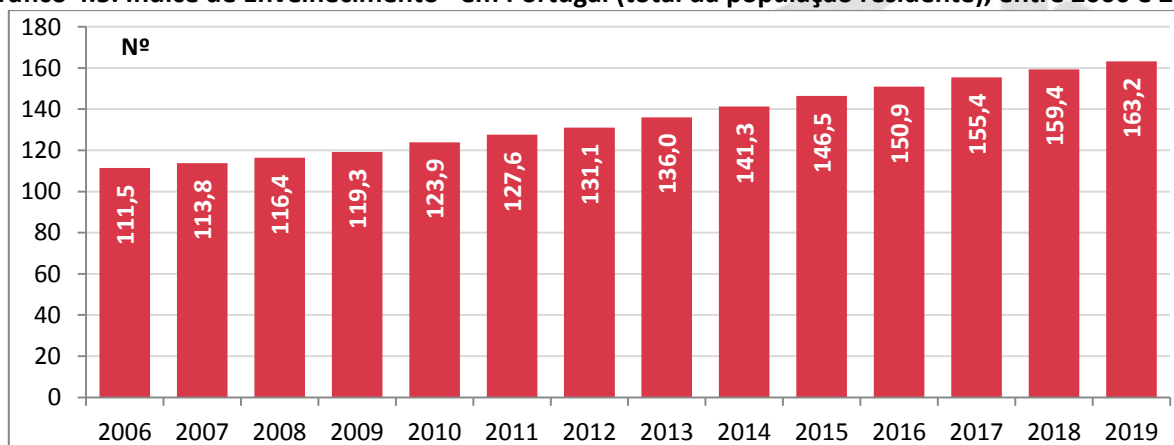


Fonte: EUROSTAT (elaboração e cálculo da autora). // Notas: *Número de idosos com mais de 65 anos, por cada 100 jovens com menos de 15 anos./ **Os estados bálticos têm, por razões históricas, valores atípicos que comprometeriam a legibilidade do gráfico, razão pela qual a sua representação não foi integrada em valores reais.

Na última década o índice de envelhecimento registado em Portugal tem vindo a agravar-se de forma constante. Em 2006 por cada 100 jovens residiam em Portugal 112 idosos, valor que aumentou para 159

em 2018 e para 163 em 2019 (vd. gráfico 4.5). O INE (2017) estima que em 2080 o índice de envelhecimento em Portugal venha a atingir os 317 idosos por 100 jovens. Desde o ano 2000 que o número de idosos ultrapassou o número de jovens em Portugal. As alterações na composição etária da população residente em Portugal, em consequência da descida da natalidade, do aumento da esperança média de vida e do aumento da emigração (especialmente entre 2011 e 2014), nomeadamente com saídas de população em idade fértil e ativa, têm contribuído não apenas para o efetivo decréscimo da população do país, como também para o agravamento do envelhecimento demográfico português. Projeções do INE (2019) estimam que até 2080 o país irá perder população residente, passando dos atuais 10,3 milhões para 7,9 milhões de residentes, ficando abaixo dos 10 milhões de residentes já em 2033.

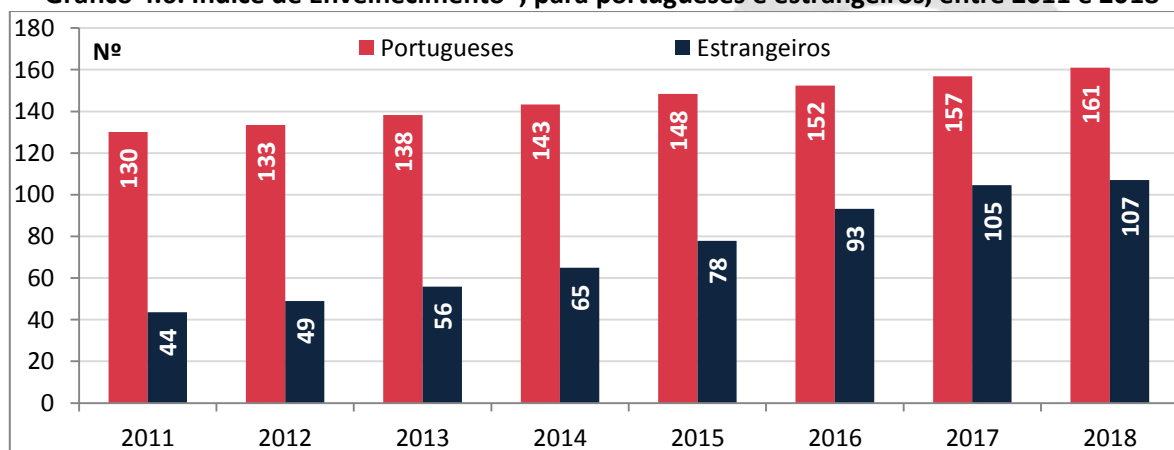
Gráfico 4.5. Índice de Envelhecimento* em Portugal (total da população residente), entre 2006 e 2019



Fonte: INE, Estimativas Anuais da População Residente (elaboração da autora).

Nota: * Número de idosos, com 65 e mais anos, por cada 100 jovens com menos de 15 anos.

Gráfico 4.6. Índice de Envelhecimento*, para portugueses e estrangeiros, entre 2011 e 2018



Fonte: INE, Estimativas Anuais da População Residente (elaboração e cálculo da autora).

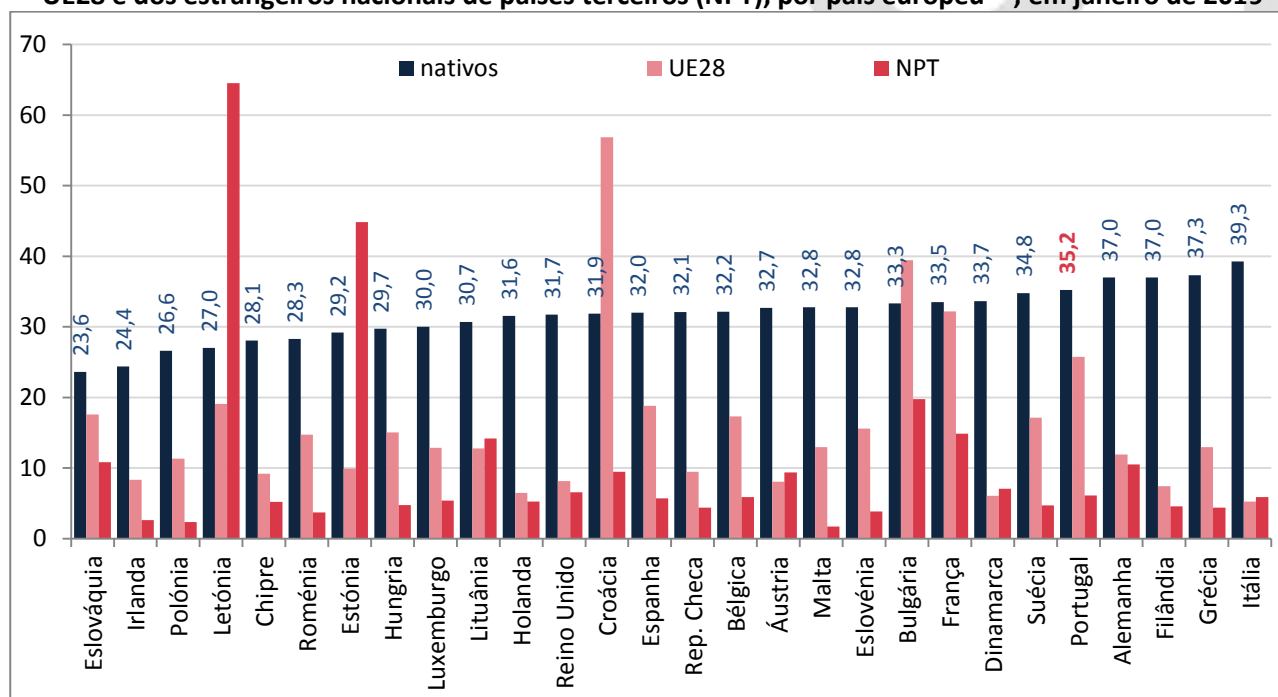
Nota: * Número de idosos com mais de 65 anos, por cada 100 jovens com menos de 15 anos.

A comparação dos índices de envelhecimento dos portugueses e dos estrangeiros residentes em Portugal, ao longo dos anos, mostra que os estrangeiros têm bastante mais jovens com menos de 15 anos que idosos com mais de 65 anos que os portugueses (vd. gráfico 4.6). Até 2015, o índice de envelhecimento da população estrangeira residente em Portugal mostra valores apenas comparáveis com a realidade portuguesa do início da década de 1990, quando o índice de envelhecimento da população total residente em Portugal se situava em cerca de 75 idosos por cada 100 jovens. Em 2011, no início da presente década, enquanto os portugueses tinham 130 idosos por cada 100 jovens, os estrangeiros residentes contabilizavam apenas 44 idosos em cada 100 jovens. Já em 2016, os portugueses passam para 152 idosos por cada 100 jovens (logo mais idosos que jovens), assumindo a tendência de crescimento dos idosos (+22 face ao início da década), e os estrangeiros residentes, mantendo valores aquém dos portugueses, apresentaram menos idosos que jovens (93 idosos por cada 100 jovens). Em 2017, os portugueses passam

para 157 idosos por cada 100 jovens e os estrangeiros residentes passam pela primeira vez a ter mais idosos que jovens (com 105 idosos por cada 100 jovens), refletindo uma evolução ainda mais crescente que a verificada nos portugueses (+61 idosos face ao início da década no caso dos estrangeiros), que é incrementada em 2018 para 107 idosos por cada 100 jovens estrangeiros residentes (+63 face a 2011), a que não é alheia a mudança de alguns perfis migratórios dos últimos anos, nomeadamente associados ao crescimento de estrangeiros reformados residentes no país, em especial de europeus (Oliveira e Gomes, 2018: 80), uma vez que o índice de envelhecimento no caso dos extracomunitários é em 2018 de apenas 51 (50 em 2017) quando nos cidadãos europeus residentes sobe para 268 (262 em 2017).

Refletindo, por outro lado, sobre o **índice de dependência de idosos**, que relaciona o número de idosos por cada 100 pessoas em idade ativa (idade entre os 15 e os 64 anos), identifica-se que Portugal está também entre os Estados-membros com maior rácio de pessoas idosas por população em idade ativa (vd. gráfico 4.7). A 1 de janeiro de 2018, no contexto europeu, o índice de dependência de idosos variou entre 21 idosos por 100 pessoas em idade ativa no Luxemburgo e na Irlanda (valor mais baixo) e 35 idosos por cada 100 pessoas em idade ativa em Itália (valor mais alto), tendo nesse ano Portugal ocupado a quarta posição entre os países com maiores índices de dependência de idosos, apurando 33,3 idosos por cada 100 pessoas em idade ativa, sendo apenas superado pela Itália (35,2), a Finlândia (34,2) e a Grécia (34,1), e seguido pela Alemanha (32,8). A 1 de janeiro de 2019, o índice de dependência de idosos passou a variar entre 24 idosos por 100 pessoas em idade ativa na Eslováquia (valor mais baixo) e 39 idosos por cada 100 pessoas em idade ativa na Itália (valor mais alto), passando Portugal para a quinta posição (a Alemanha passa para a quarta posição) entre os países com maiores índices de dependência de idosos, apurando 35,2 idosos por cada 100 pessoas em idade ativa (gráfico 4.7).

Gráfico 4.7. Índice de Dependência de idosos* dos nativos, dos estrangeiros nacionais de um país da UE28 e dos estrangeiros nacionais de países terceiros (NPT), por país europeu, em janeiro de 2019**



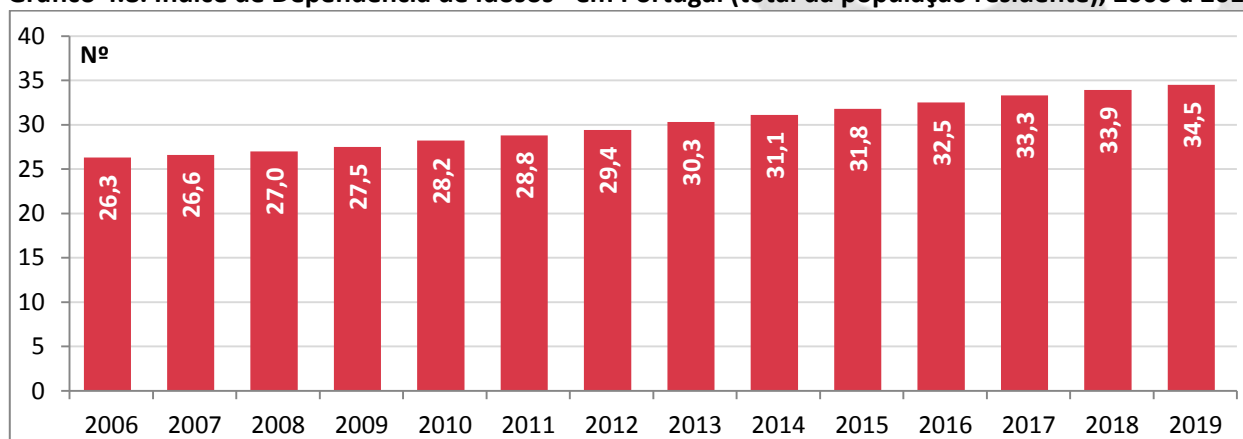
Fonte: EUROSTAT (Sistematização e cálculo da autora). // Nota: * O Índice de dependência de idosos corresponde à relação entre a população idosa e a população em idade ativa, definida habitualmente como o quociente entre o número de pessoas com 65 ou mais anos e o número de pessoas com idades compreendidas entre os 15 e os 64 anos.

Na quase totalidade dos países europeus, os valores do índice de dependência de idosos dos estrangeiros residentes são mais favoráveis que o verificado para o total da população, ou seja, os estrangeiros

assumem valores menores do que os registados pela população em geral (vd. gráfico 4.7).²² Na Itália, Grécia, Finlândia e Alemanha (os países com maiores índices de dependência de idosos relativos à população residente em geral), os desfasamentos face aos índices de dependência de idosos da população estrangeira residente são em torno das 30 pessoas idosas por cada 100 pessoas em idade ativa. Ao analisar-se esta dependência de idosos nos estrangeiros em função da sua proveniência, verifica-se, uma vez mais, resultados bastante diferenciados em função das nacionalidades dos residentes da UE28 e dos extracomunitários (NPT) – vd. gráfico 4.7. Em janeiro de 2019, na generalidade dos países europeus, o índice de dependência de idosos é superior para os estrangeiros com nacionalidade de um país da UE28. Tal é particularmente evidente na Croácia (57 idosos por cada 100 pessoas em idade ativa nos UE28, mais 47 do que o observado nos NPT residentes nesse país), na Bulgária (39 idosos por cada 100 pessoas em idade ativa, mais 20 nos cidadãos UE28 do que nos NPT), na França (32 idosos por cada 100 pessoas em idade ativa nos UE28, mais 17 do que o observado nos NPT) e em Portugal (mais 20 idosos por cada 100 pessoas em idade ativa nos cidadãos comunitários do que nos nacionais de países terceiros, assumindo os residentes da UE28 26 idosos por cada 100 em idade ativa, por comparação a apenas 6 idosos por cada 100 em idade ativa no caso dos residentes NPT).

Em Portugal, a 1 de janeiro de 2019, o desfasamento entre nativos e estrangeiros era de 29 se se comparar os nativos (35 idosos por 100 ativos) com os estrangeiros extracomunitários (NPT com 6,1 idosos por 100 ativos), e de 9 se se comparar nativos com estrangeiros nacionais de outro Estado-membro (UE28 com 26 idosos por 100 ativos), confirmando que os estrangeiros residentes em Portugal são uma população mais jovem e fundamentalmente em idade ativa. Tal como identificado na evolução do índice de envelhecimento, o índice de dependência de idosos tem vindo a agravar-se de forma constante em Portugal, em particular na última década²³, ou seja, a proporção de idosos tem aumentado na população em idade ativa (vd. gráfico 4.8): observa-se globalmente um agravamento da dependência de idosos em Portugal, aumentando o número de idosos por cada 100 pessoas em idade ativa (+4 em 2016 e 2017 que em 2011, de 29 para 33 idosos por 100 pessoas em idade ativa, e +5 em 2018 e +6 em 2019 face ao início da década, passando para, respetivamente, 34 e 35 idosos por 100 pessoas em idade ativa). Em 2006 por cada 100 pessoas em idade ativa (entre 15 e 64 anos) contabilizavam-se 26 idosos (com 65 e mais anos), subindo esse valor para 33 idosos em 2016 e 2017, 34 em 2018 e 35 em 2019 (vd. gráfico 4.8).

Gráfico 4.8. Índice de Dependência de Idosos* em Portugal (total da população residente), 2006 a 2019



Fonte: INE, Estimativas Anuais da População Residente (elaboração da autora).

Nota: * Número de idosos com 65 e mais anos por cada 100 pessoas em idade ativa, entre os 15 e os 64 anos.

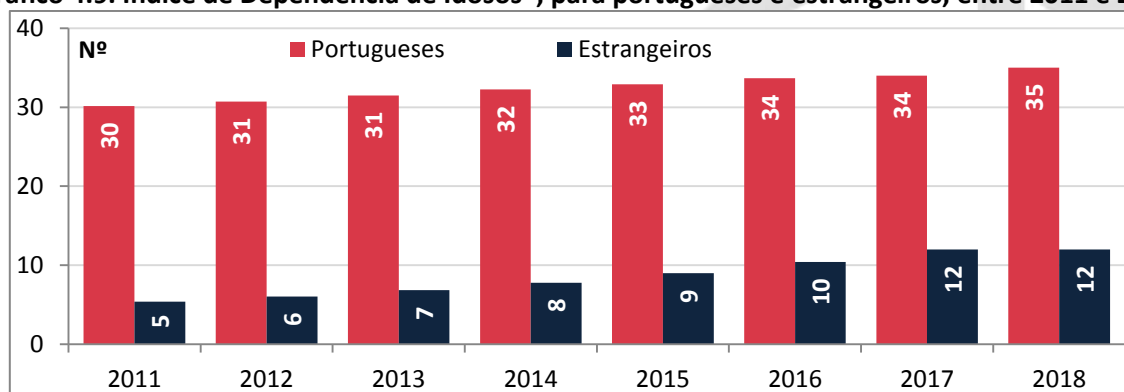
Em Portugal o índice de dependência de idosos da população estrangeira é de 12 pessoas idosas por cada 100 pessoas em idade ativa em 2018 (mantendo o valor do ano anterior), situando-se, pois, 23 unidades aquém do registado para a população em geral (vd. gráfico 4.9). Em 2011, os portugueses apresentavam, por comparação aos estrangeiros residentes, +25 idosos por cada 100 pessoas em idade ativa. Embora,

²² O contrário (uma maior dependência de idosos entre os estrangeiros por comparação à população residente em geral) apenas se verificou na Letónia e na Estónia.

²³ Em 1970 eram 16 idosos por cada 100 pessoas em idade ativa.

desde o início da presente década, tenha diminuído ligeiramente a distância entre os dois grupos, nomeadamente em virtude de mudanças nos perfis migratórios para Portugal (incluindo o reforço de uma imigração de reformados estrangeiros para o país, conforme mostrado no subcapítulo 2.1 deste relatório), nota-se que os estrangeiros continuam a apresentar uma consistente menor prevalência de idosos por ativos no país quando comparados com os nacionais portugueses: em 2011 registavam-se apenas 5 idosos estrangeiros por cada 100 pessoas em idade ativa de nacionalidade estrangeira, duplicando esse valor em 2016 quando passam a 10 idosos estrangeiros por cada 100 ativos, subindo em 2017 para 12 idosos (+7 que em 2011), valor que se manteve em 2018. Confirma-se, deste modo, que a imigração para Portugal é essencialmente de motivação económica, permanecendo no país fundamentalmente em idade ativa, embora tenha aumentado a população idosa e reformada de nacionalidade estrangeira.

Gráfico 4.9. Índice de Dependência de Idosos*, para portugueses e estrangeiros, entre 2011 e 2018



Fonte: INE, Estimativas Anuais da População Residente (elaboração e cálculos da autora).

Nota: *Número de idosos com mais de 65 anos por cada 100 pessoas em idade ativa, entre os 15 e os 64 anos.

Neste contexto, a entrada de imigrantes permite ao país reforçar os grupos etários mais jovens e em idade ativa, atenuando o envelhecimento demográfico.

4.2. Saldos totais, naturais e migratórios

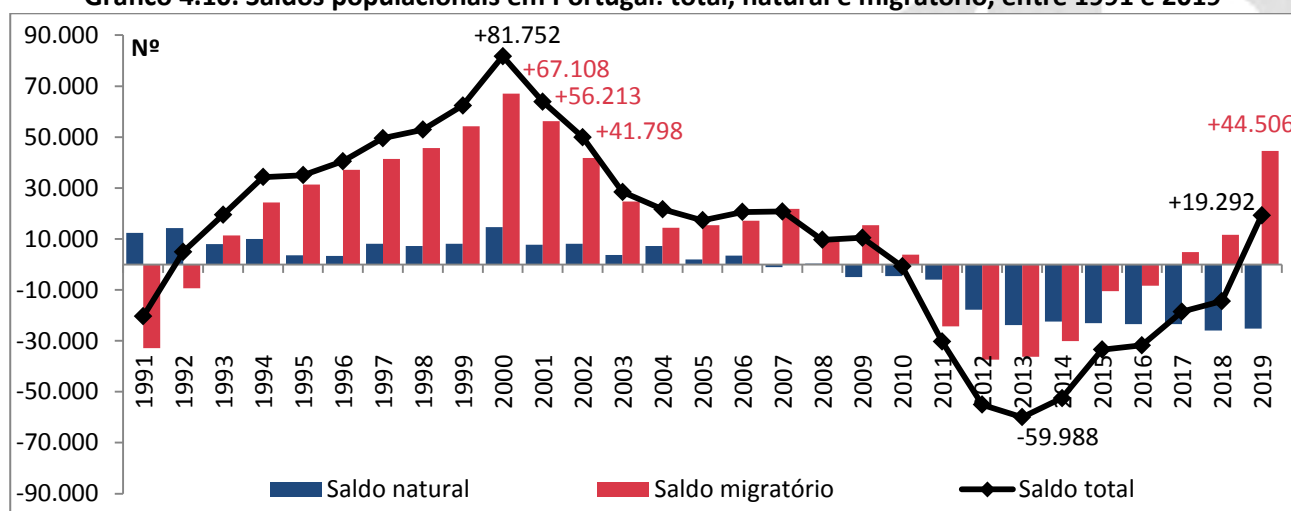
Acumulando com o envelhecimento demográfico (da base e do topo da pirâmide etária), Portugal assumiu ainda nos últimos anos valores negativos nos saldos naturais (desde 2007) e migratórios (entre 2011 e 2016), o que induziu a saldos naturais totais negativos e a um efetivo decréscimo da população que se sentiu entre 2010 e 2018, ainda que o ritmo de declínio tenha atenuado em 2017 e 2018, e se investido em 2019, ano em que o país volta a incrementar a sua população. Em 2000 Portugal atingiu o valor mais elevado de incremento da população, com um saldo populacional total de +81.752, que refletia tanto um saldo migratório positivo (+67.108) como um saldo natural positivo (+14.644). Nesta década, porém, inverte-se totalmente a tendência, assumindo-se 2013 como o ano em que o saldo populacional total foi mais negativo (-59.988), tendo recuperado nos anos mais recentes para -18.546 em 2017, -14.410 em 2018 e +19.292 em 2019 (vd. gráfico 4.10).

A população residente em Portugal no final de 2019 foi estimada em 10.295.909 pessoas (mais 19.292 pessoas do que no ano anterior), registando-se uma tendência de **acréscimo populacional** (taxa de variação de +0,19%) que veio contrariar a tendência dos últimos anos de decréscimo da população. Ainda em final 2018 a população residente em Portugal tinha sido estimada em 10.276.617 pessoas (menos 14.410 que em 2017, ou seja, taxa de variação negativa de -0,14%), mantendo-se ainda nesse ano a tendência de decréscimo populacional, embora com uma evolução mais atenuada por comparação aos anos anteriores.

De acordo com o INE, em 2017, observou-se uma diminuição tanto nos óbitos como nos nascimentos registados em Portugal, estabilizando em 109.586 óbitos (-949 óbitos que em 2016) e 86.154 nados-vivos (representando -972 que em 2016), mantendo-se o número de nascimentos insuficiente para compensar o

número de óbitos, o que induziu à manutenção de um **saldo natural** negativo em 2017 (-23.432, próximo do valor obtido em 2016 de -23.409). Em 2018 o saldo natural negativo agrava-se (de -23.432 em 2017 para -25.980 em 2018): embora se verifique um ligeiro aumento do número de nados-vivos de mães residentes (+0,5%), o mesmo não compensou o acréscimo do número de óbitos de residentes (+3%). Em 2019, verifica-se uma estabilização do saldo natural em valores próximos aos anos anteriores: -25.214, refletindo no entanto, tanto uma diminuição no número de nados-vivos (de 87 mil em 2018 para 86,6 mil em 2019, significando -1%), como uma diminuição do número de óbitos de residentes (de 113 mil em 2018 para 111,8 mil em 2019, significando -1,1%).

Gráfico 4.10. Saldos populacionais em Portugal: total, natural e migratório, entre 1991 e 2019



Fonte: INE, Indicadores Demográficos (elaboração da autora).

De 2017 para 2018 observa-se, porém, uma **desaceleração do decréscimo populacional** em Portugal devido à **melhoria do saldo migratório** nestes dois anos (de +4.886 pessoas em 2017 para +11.570 pessoas em 2018), em resultado do aumento da imigração permanente (36.639 entradas em 2017 e 43.170 entradas em 2018) e diminuição da emigração permanente (31.753 saídas em 2017 e 31.600 saídas em 2018). Não obstante Portugal ter regressado em 2017 a um saldo migratório com valores positivos (+4.886), o que não se verificava desde 2010, e que se consolidou em 2018 (+11.570), estes valores não chegaram para compensar os valores negativos do saldo natural (-23.432 pessoas em 2017 e -25.980 em 2018), pelo que Portugal continuou em 2017 e 2018 a registar um **saldo total** negativo (-18.546 pessoas em 2017 e -14.410 pessoas em 2018).

O ano de **2019 traz a inversão de tendência da última década**, voltando o país a aumentar a sua população residente (saldo populacional total de +19.292), o que já não acontecia desde 2009, aproximando-se dos valores observados em 2007 (ano em que se contabilizou um saldo populacional total de +20.751). Assim, Portugal não apenas recuperou o sentido do **reforço positivo do saldo migratório** (+44.506 em 2019, ou dez vezes mais que o observado em 2018) – resultado de um aumento da imigração permanente (que quase duplica face ao ano anterior, para 72.725 entradas permanentes) e diminuição da emigração permanente (28.219 saídas permanentes) –, como esse veio **compensar os valores negativos do relativamente estável saldo natural** do país (-25.214 em 2019).

Recorde-se que a mudança no sentido dos saldos migratórios, entre 2011 e 2016, foi induzida pela crise económica e financeira que afetou o país, conjugando um abrandamento dos fluxos de entrada em Portugal e um incremento dos fluxos de saída. A partir de 2014 começaram a observar-se melhorias face ao início da presente década (vd. Oliveira e Gomes, 2016: 18), o que se viria a confirmar-se com o aumento nas entradas permanentes de pessoas e a diminuição nas saídas permanentes de Portugal, e que conduziram a uma aproximação gradual do saldo migratório do zero. Ainda que o saldo migratório de 2016 tenha permanecido negativo (-8.348), por os valores da emigração (38.273) se terem mantido superiores aos da imigração (29.925) – embora bastante longe do valor assumido em 2012 em que, desde o início do

século, o país atingiu o valor mais negativo no seu saldo migratório (com -37.352) –; confirmou sinais de recuperação que tornariam 2017 como o ano de viragem. Em 2017 o saldo migratório de Portugal regressa a valores positivos (+4.886) e o registo das entradas permanentes (36.639) volta a assumir valores apenas comparáveis com os valores da década passada (em 2006, por exemplo, tinham-se registado 38.800 entradas no país, que desceriam para o valor mais baixo assumido em 2012 com apenas 14.606 entradas), tendo também as saídas do país diminuído (de 38.273 em 2016 para 31.753 em 2017). Em 2018 confirma-se o regresso do país a saldos migratórios positivos (+ 11.570 pessoas), com um valor comparável aos valores assumidos dez anos antes, entre 2008 (+9.361) e 2009 (+15.408). Em 2019, o saldo migratório obtido (de +44.506) é apenas comparável a valores observados no início do século (+56.213 em 2001 e +41.798 em 2002).

A recuperação das entradas de imigrantes desde 2012 (+398% entre 2012 e 2019, +68,5% só no último ano, entre 2018 e 2019), acompanhada pela diminuição das saídas (taxa de variação de -45,7% entre 2012 e 2019, passando de 51.958 saídas permanentes em 2012 para 28.219 em 2019, -10,7% no último ano), induziu a que os saldos migratórios negativos entre 2011 e 2016 fossem uma situação conjuntural da qual o país recuperou, tendo desde 2017 regressado aos saldos migratórios positivos (que o país tem desde 1993).

Algumas projeções da população residente promovidas pelo INE (2014), trabalhadas a partir de três hipóteses para Portugal, entre 2012 e 2060, davam como hipótese otimista a recuperação dos saldos migratórios anuais para valores positivos a partir de 2020 e até ao fim da projeção (2060), embora na hipótese pessimista se projetasse a possibilidade da manutenção dos saldos migratórios internacionais anuais em valores negativos para todo o período da projeção. Embora o verificado tenha sido a projeção mais otimista e antes do previsto, o certo é que o sentido que os fluxos migratórios assumem no presente e no futuro determina o efeito que a imigração pode ter no atenuar do envelhecimento demográfico de Portugal e do declínio populacional do país, pois também são factos que a fecundidade portuguesa irá manter-se em níveis inferiores ao da substituição das gerações e a longevidade da população portuguesa continuará a aumentar (Oliveira e Gomes, 2018: 15-30). Na atualização de 2019 ao cenário central das projeções de população residente 2015-2080 para Portugal, face ao reforço do saldo migratório positivo e incremento dos nascimentos, o INE retrata no cenário central a esperança de vida à nascença a aumentar gradualmente para os homens e para as mulheres (atingindo em 2080, 87,38 anos para homens e 92,10 para mulheres), o aumento progressivo do índice sintético de fecundidade (até atingir 1,55 crianças por mulher em 2080) e uma evolução de saldos migratórios positivos a atingir o valor de +12.442 em 2080; hipóteses que resultarão numa tendência inevitável de declínio da população e de envelhecimento demográfico (índice de envelhecimento estimado para 2080 de 291, sendo este um valor atenuado face ao estimado em 2015 de 317,4 quando o país ainda tinha saldos migratórios negativos).

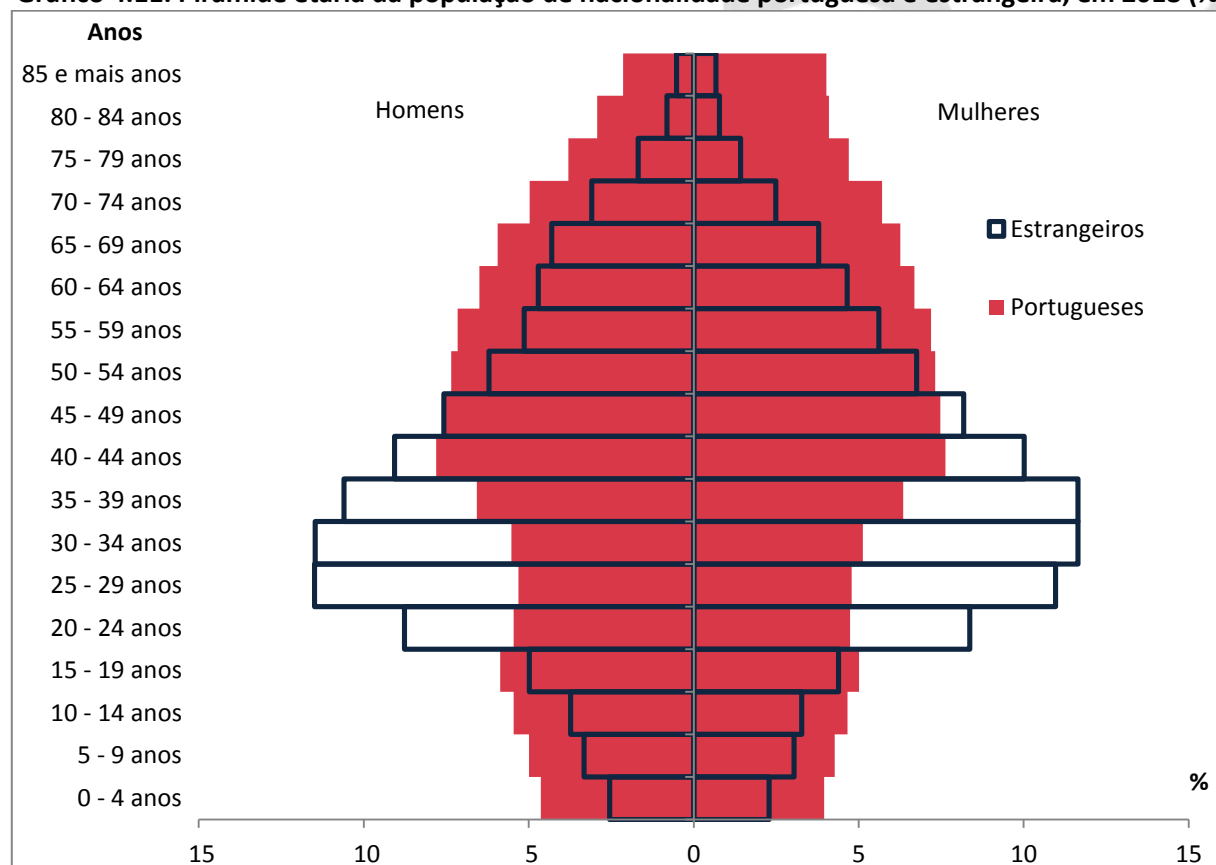
Em síntese, como também realçam Peixoto et al. (2017a: 70), *Portugal precisa de imigrantes e não pode perder tantos emigrantes. A existência de saldos migratórios positivos (mais entradas do que saídas) é vital para a sustentabilidade do país*, contudo, como também alertam os mesmos autores, *considerar as migrações como estratégia única para compensar o envelhecimento e os problemas daí decorrentes mostra-se muito pouco razoável e ineficaz. Mesmo equacionando metas pouco exigentes, como a de assegurar a manutenção da dimensão da população em idade ativa, tal implicaria a entrada de volumes elevados de população ao longo dos 45 anos do exercício [prospetivo], a um nível superior ao conhecido hoje*. (Peixoto et al., 2017a: 71).

4.3. Estrutura etária da população: estrangeiros versus nacionais

A entrada de imigrantes permite ao país reforçar os grupos etários **mais jovens, em idade fértil e em idade ativa**, atenuando assim o envelhecimento da população portuguesa. A comparação da pirâmide etária dos estrangeiros com a pirâmide etária dos portugueses (para o ano de 2018) permite mostrar que (tal como observado em outros anos) a população de nacionalidade estrangeira é tendencialmente mais jovem que a população de nacionalidade portuguesa. A estrutura demográfica da população estrangeira residente em

Portugal contrasta significativamente com a estrutura da população portuguesa: desde logo, os estrangeiros mostram uma grande concentração nas idades ativas, entre os 20-49 anos (59,9% em 2018), o que não se verifica na população de nacionalidade portuguesa que regista percentagens mais baixas no mesmo intervalo de idades (37,1%); por outro lado, apenas 9,8% dos estrangeiros tem 65 ou mais anos, enquanto os cidadãos de nacionalidade portuguesa atingem os 22,4% no mesmo intervalo de idades em 2018 (vd. gráfico 4.11).

Gráfico 4.11. Pirâmide etária da população de nacionalidade portuguesa e estrangeira, em 2018 (%)



Fonte: INE, Estimativas Anuais da População Residente (sistematização e cálculos da autora).

Deste modo, continua a observar-se que enquanto os portugueses estão em progressivo agravamento do envelhecimento demográfico, tanto pela base como pelo topo da pirâmide de idades, resultante da diminuição da população jovem (com menos de 15 anos) e do aumento da proporção da população idosa (65 e mais anos); a população estrangeira residente em Portugal continua a apresentar uma maior proporção da população em idade ativa e em idade fértil, em particular nos grupos etários entre os 20 e os 49 anos.

Importa ainda realçar que, segundo dados de 2018, as mulheres estrangeiras são ligeiramente mais jovens que os homens estrangeiros e bastante mais que as mulheres de nacionalidade portuguesa. Enquanto 60,8% das mulheres estrangeiras se concentra nas idades jovens, férteis e ativas (entre os 20 e os 49 anos de idade), no caso dos homens estrangeiros essa percentagem desce ligeiramente para os 59%. Por sua vez, esta percentagem declina acentuadamente no caso das mulheres de nacionalidade portuguesa que registam 36,1% dos seus efetivos no intervalo de idades compreendido entre os 20-49 anos (importância relativa ainda mais abaixo dos 38,3% dos homens de nacionalidade portuguesa). Nota-se também que, em 2018, apenas 9,1% das mulheres estrangeiras tem 65 ou mais anos, enquanto os homens estrangeiros atingem os 10,4% no mesmo intervalo de idades. Os cidadãos de nacionalidade portuguesa evidenciam percentagens muito mais elevadas nos grupos etários mais envelhecidos (24,8% das mulheres portuguesas e 19,8% dos homens portugueses têm 65 ou mais anos de idade).

4.4. Natalidade

Outra dimensão da demografia portuguesa e que também justifica o seu contexto de fragilidade reporta-se à natalidade. Nos últimos anos, Portugal tem registado uma quebra no número de nados-vivos, verificando-se em 2018, segundo dados do INE, menos 9.475 nascimentos que no início da presente década (em 2011) e em 2019 menos 9.830 nascimentos que em 2011. Em 2019 registaram-se 87.026 nados-vivos, o que representa um decréscimo de -0,4% face ao ano anterior ou -10,1% face ao início da década, e em 2018 registaram-se 87.381 nados-vivos (nesse ano +1,4% que no ano anterior).

Em 2019, do total de nascimentos ocorridos em Portugal, 12,7% foram de mãe de nacionalidade estrangeira (11.015, sendo mais mil que o verificado no início da década), refletindo, por contraste à evolução do total de nados-vivos, um crescimento face ao ano anterior (+1.364 nados-vivos de mãe estrangeira ou +10,1% de nados-vivos face ao início da década). Desde 2016 que a importância relativa dos nascimentos de mãe estrangeira se tem vindo a reforçar, depois de nos anos anteriores ter diminuído (acompanhando a redução da população estrangeira no contexto da crise económica e financeira que afetou o país), passando em 2018 a representar 11% do total de nascimentos (9.651), refletindo um crescimento face ao ano anterior de +16,1% (+1.335 nados-vivos de mãe estrangeira) – vd. quadro 4.1.

Quadro 4.1. Nados-vivos de mães residentes em Portugal, segundo a nacionalidade da mãe, entre 2011 e 2019

Ano	Total de nados-vivos (N)	Portuguesa		Estrangeira	
		N	%	N	%
2011	96.856	86.853	89,7	10.003	10,3
2012	89.841	81.080	90,2	8.761	9,8
2013	82.787	75.382	91,1	7.405	8,9
2014	82.367	75.147	91,2	7.200	8,7
2015	85.500	78.336	91,6	7.164	8,4
2016	87.126	79.421	91,2	7.686	8,8
2017	86.154	77.838	90,3	8.316	9,7
2018	87.381	77.730	89,0	9.651	11,0
2019	87.026	76.011	87,3	11.015	12,7
Variação (%) 2011-2019	-10,1	-12,5		+10,1	

Fonte: INE, Nados-vivos (cálculos da autora).

Nota: Não se consideram os nados-vivos em que as mães são apátridas ou têm nacionalidade ignorada.

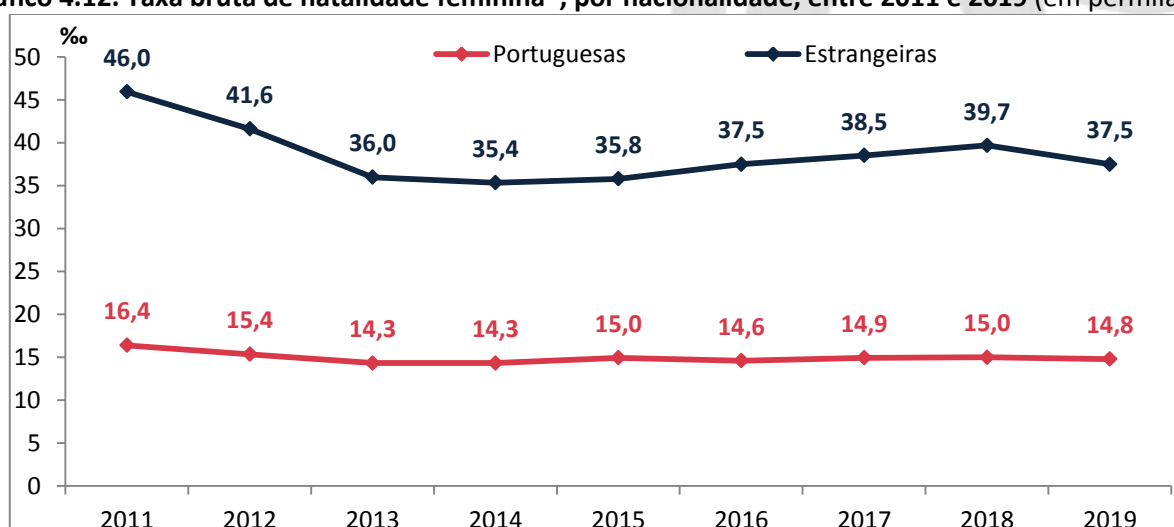
A evolução dos dois últimos anos acompanha, assim, a tendência desde 2016: o peso relativo dos nados-vivos de mãe estrangeira aumentou em 2016 face a 2015 (passando de 8,4% em 2015 para 8,8% em 2016), sucedendo o mesmo em 2017 face ao ano de 2016 (passando de 8,8% em 2016 para 9,7% em 2017). Esta evolução contrasta com os primeiros anos da presente década: entre 2011 e 2015 observou-se um decréscimo gradual dos nados-vivos de mães com nacionalidade estrangeira (-28,4%, ou seja, -2.839 nados-vivos), recuperando-se a tendência de crescimento a partir de 2016 (+7,3% face ao ano anterior, ou seja, +522 nados-vivos), com confirmação de regresso à evolução crescente em 2017 (+8,2% face ao ano anterior) e reforçada em 2018 (+16,1%) e 2019 (+14,1%).

Os nados-vivos de mães com nacionalidade estrangeira e residência em Portugal mais do que duplicaram a sua proporção no total dos nascimentos verificados no país entre 2001 e 2010, atingindo o seu valor máximo nesse último ano em que representaram 10,6% do total de nascimentos. Entre 2011 e 2015 os nados-vivos de mães de nacionalidade estrangeira perderam importância relativa no total de nascimentos (perda de 2 pontos percentuais), justificando-se a sua descida com o próprio decréscimo da população estrangeira residente em Portugal e a diminuição das entradas de população estrangeira, nomeadamente em idade fértil (especialmente sentida entre 2010 e 2015).

Deve, porém, ser reconhecido que os imigrantes tendem a adotar os padrões de fecundidade das sociedades de acolhimento, e eles próprios envelhecem (Oliveira e Gomes, 2016: 40-41). Deste modo, embora 2016 e 2017 tragam sinais de recuperação no contributo das mães de nacionalidade estrangeira para os nascimentos em Portugal, entre o início da presente década e 2017 verifica-se um decréscimo relativo superior nos nados-vivos de mães estrangeiras (-16,9%) por comparação ao observado nas mães portuguesas (-10,4%); notando-se em 2018 um abrandamento desse decréscimo para as mães estrangeiras (-3,5% na comparação dos nados-vivos de 2018 face a 2011) e mantendo-se o decréscimo para as mães portuguesas (-10,5% de 2011 para 2018), mas completamente invertido em 2019, quando os nados-vivos de mães estrangeiras passam ser superiores ao observado no início da década (+10,1%), embora se mantendo o decréscimo de nados-vivos de mães de nacionalidade portuguesa (-12,5% entre 2011 e 2019). – vd. quadro 4.1.

Deve destacar-se que a importância relativa dos nados-vivos de mães estrangeiras (11% do total de nascimentos em 2018 e 12,7% em 2019) é significativa para a demografia portuguesa, sendo este peso particularmente elevado quando comparado com a importância relativa da população estrangeira no total da população residente (em 2018 a população estrangeira era 4,7% do total da população residente em Portugal e em 2019 passa a 5,7%): em 2018, 11 em cada 100 nados-vivos foi de mãe estrangeira, quando nesse ano apenas 5 em cada 100 residentes em Portugal eram estrangeiros; por sua vez, em 2019, 13 em cada 100 nados-vivos foi de mãe estrangeira, quando nesse ano apenas 6 em cada 100 residentes em Portugal eram estrangeiros.

Gráfico 4.12. Taxa bruta de natalidade feminina*, por nacionalidade, entre 2011 e 2019 (em permilagem)



Fonte: INE, Nados-vivos e Estimativas Anuais da População Residente (cálculos da autora).

Nota: *Número de nados-vivos por cada 1000 mulheres residentes.

Com efeito, quando se comparam as taxas brutas de natalidade feminina e masculina das populações de nacionalidade portuguesa e estrangeira, conclui-se que essas taxas são bastante mais favoráveis na população estrangeira. O facto da população estrangeira apresentar valores mais elevados nas taxas de natalidade está, entre outros fatores, associado à estrutura etária desta população, que se mostra mais favorável à ocorrência de nascimentos – ou seja, a população estrangeira apresenta maior concentração de efetivos em idade fértil (15-49 anos), conforme ilustrado na pirâmide etária anteriormente apresentada (gráfico 4.11). As mulheres de nacionalidade estrangeira obtêm taxas brutas de natalidade superiores às taxas obtidas junto das mulheres portuguesas, confirmando-se a maior fecundidade das estrangeiras por comparação às nacionais e, assim, os seus efeitos positivos para o reforço do grupo etário mais jovem da pirâmide demográfica. Em 2018 e 2019 por cada 1000 mulheres verifica-se mais do dobro da prevalência de nascimentos nas mulheres estrangeiras (39,7 e 37,5 nados-vivos por cada 1000 mulheres estrangeiras, respetivamente em 2018 e 2019) por comparação ao verificado nas mulheres de nacionalidade portuguesa (15 e 14,8 nados-vivos por cada 1000 mulheres portuguesas), reforçando-se a distância entre portuguesas e

estrangeiras em 2018 (por cada 1000 mulheres de nacionalidade estrangeira mais 24,7 nados vivos que o verificado nas mulheres portuguesas, quando no ano anterior a diferença era de 23,6) que se atenua em 2019 (com descida para uma diferença de 22,7 nados vivos por 1000 mulheres entre mulheres estrangeiras e portuguesas) – vd. gráfico 4.12.

Os resultados da taxa geral de fecundidade feminina reforçam ainda mais o diferencial nestas proporções para os estrangeiros por comparação aos portugueses (vd. quadro 4.2). Esta taxa procura isolar o efeito da estrutura etária e mostra que em 2018, em cada 1000 mulheres de nacionalidade estrangeira com idades entre os 15 e os 49 anos há 61 nascimentos, valor bastante superior ao verificado nas mulheres portuguesas que se ficam pelos 37 nascimentos (-24 nascimentos por cada 1000 mulheres em idade fértil por comparação às mulheres estrangeiras residentes com as mesmas idades). Note-se que, por comparação a 2017, se verifica em 2018 um reforço dos nascimentos entre mulheres estrangeiras entre os 15 e os 49 anos de +2 nascimentos, uma vez que em 2017 em cada 1000 mulheres de nacionalidade estrangeira registaram-se 59 nascimentos versus 36 nascimentos de mulheres portuguesas. A taxa geral de fecundidade feminina torna, portanto, evidente a efetiva maior propensão para a ocorrência de nascimentos na população estrangeira residente.

Na população portuguesa a queda da fecundidade tem vindo a repercutir-se nos efetivos populacionais jovens com menos de quinze anos, recuando a sua importância relativa na população total, o que por sua vez a médio prazo também se repercute no volume de mulheres com idade fértil para gerar mais nascimentos, comprometendo-se, assim, todo um ciclo de nascimentos da população portuguesa.

Quadro 4.2. Taxa bruta de natalidade e taxa de fecundidade geral feminina das populações de nacionalidade portuguesa e estrangeira, de 2017 a 2019 (em permilagem)

	2017		2018		2019	
	Portug.	Estrangeira	Portug.	Estrangeira	Portug.	Estrangeira
Taxa Bruta de Natalidade Feminina ‰*	14,6	37,5	14,3	39,7	14,8	37,5
Taxa de Fecundidade Geral Feminina ‰**	36,0	58,5	36,5	60,9	n.d.	n.d.

Fonte: INE, Nados-vivos, Estatísticas Demográficas e Estimativas Anuais da População Residente (sistematização e cálculos da autora). // Notas: Não se consideram os nados-vivos de progenitores apátridas ou com nacionalidade ignorada. * Número de nados-vivos por cada 1000 mulheres residentes. **Número de nados-vivos por cada 1000 mulheres residentes com 15-49 anos.

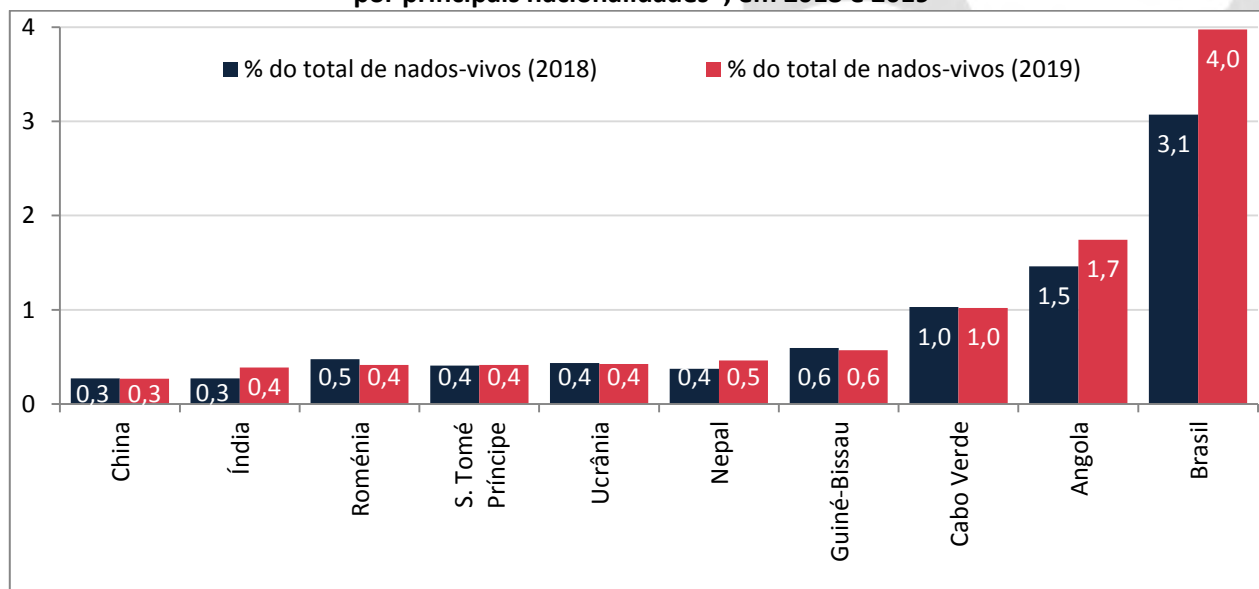
Considerando as dez nacionalidades estrangeiras que registaram maior número de nados-vivos em 2019, destacam-se as mães de nacionalidade brasileira (4% do total de nados-vivos registados em Portugal nesse ano ou 31,4% dos nados-vivos de mães estrangeiras), angolana (1,7% do total ou 13,8% dos nados-vivos de mães estrangeiras) e cabo-verdiana (1% do total de nados-vivos do país). Destaque ainda para as mães guineenses (0,6% do total de nados-vivos do país), nepalesas (0,5%), e ucranianas, são-tomenses e romenas (cada com um contributo de 0,4% para o total de nados-vivos de Portugal em 2019). Em 2018 as mães de nacionalidade brasileira e angolana tinham reforçado a sua importância relativa no total de nados-vivos em Portugal, respetivamente para 3,1% (+0,6 pontos percentuais face a 2017) e 1,5% (+0,1pp que em 2017) – vd. gráfico 4.13.

Nota-se, pois, que nos últimos anos as principais dez nacionalidades de mães estrangeiras com maior número de nados-vivos (e que contribuem mais para os nascimentos em Portugal) não corresponde às dez nacionalidades numericamente mais representadas no país, refletindo que as populações estrangeiras residentes apresentam estruturas etárias distintas (umas com maior peso de mulheres em idade fértil que outras).

Em termos de taxas brutas de natalidade das mulheres estrangeiras em 2018 e 2019, os dados refletem que são as mulheres africanas – angolanas (126,7 e 120,3 nascimentos por cada 1000 mulheres residentes), são-tomenses (70,2 e 64, respetivamente em 2018 e 2019), guineenses (68 e 56,5) e cabo-verdianas (48,5 e 44,4) - e as mulheres asiáticas - indianas (72,8 e 76,9 nascimentos por 1000 mulheres residentes) e

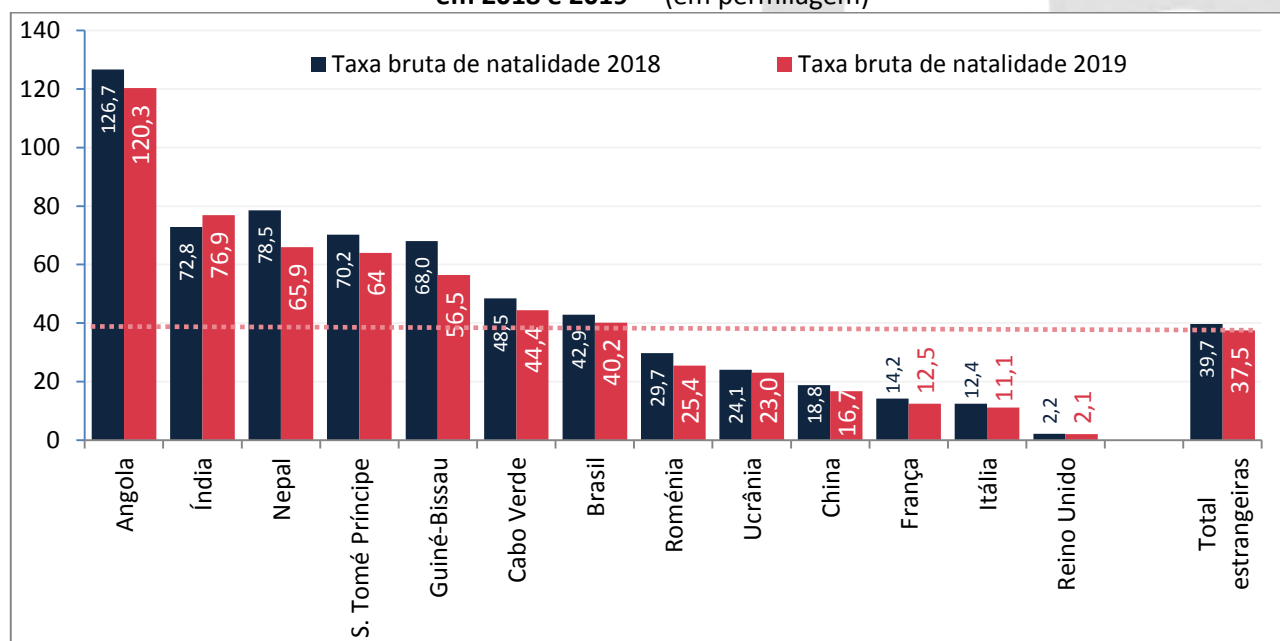
nepalesas (78,5 e 65,9) - as que revelam maiores taxas, assumindo mesmo taxas superiores à taxa média assumida pelo total de mulheres estrangeiras (39,7 nascimentos por cada 1000 mulheres em 2018 e 37,5 em 2019). Por contraste, são as mulheres com nacionalidade de um país europeu que evidenciam as taxas brutas de natalidade mais baixas: francesas (14,2 e 12,5 nascimentos por 1000 mulheres residentes, respetivamente em 2018 e 2019), italianas (12,4 e 11,1) e britânicas (2,2 e 2,1) - vd. gráfico 4.14.

Gráfico 4.13. Percentagem de nados-vivos de mães estrangeiras do total de nados-vivos em Portugal, por principais nacionalidades*, em 2018 e 2019



Fonte: INE, Nados-vivos (sistematização e cálculos da autora). // Nota: *Consideram-se as 10 nacionalidades estrangeiras que registaram maior número de nados-vivos no ano em análise.

Gráfico 4.14. Taxa bruta de natalidade feminina*, por principais nacionalidades estrangeiras, em 2018 e 2019 (em permilagem)**



Fonte: INE, Nados-vivos e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (sistematização e cálculos da autora).

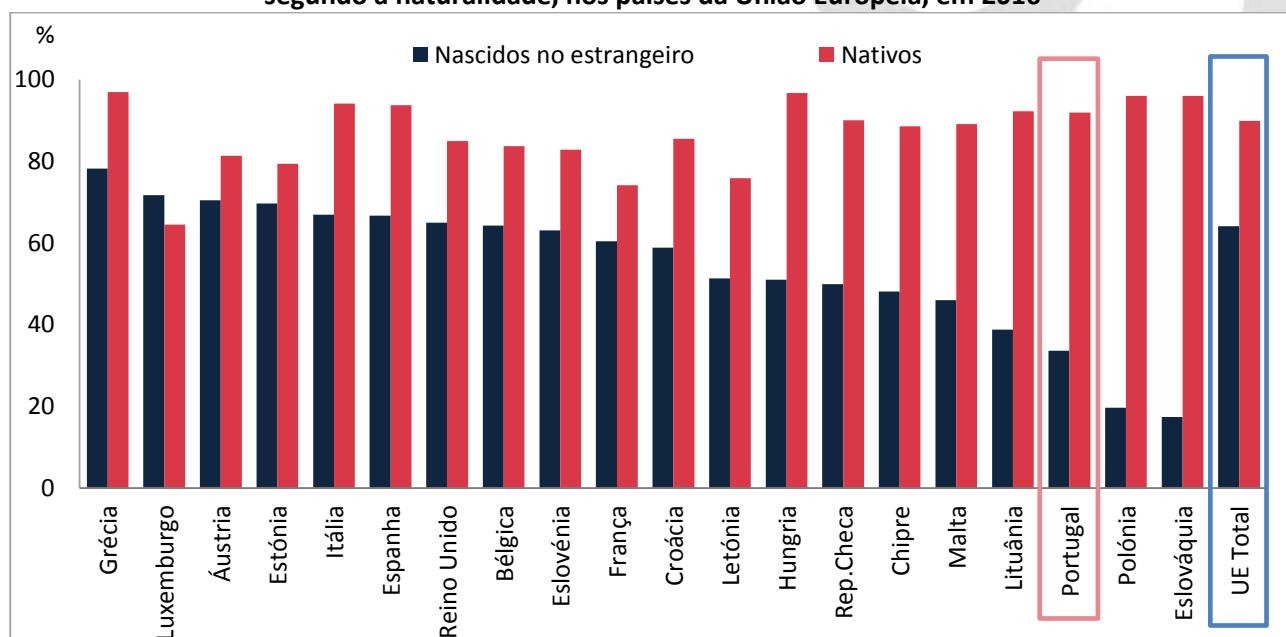
Nota: * A taxa bruta de natalidade feminina é o número de nados-vivos por cada 1000 mulheres residentes.

** Consideram-se as 10 nacionalidades estrangeiras que registaram maior número de nados-vivos no ano em análise, bem como as 10 nacionalidades estrangeiras com maior número de estrangeiros residentes em Portugal.

4.5. Nupcialidade

Segundo dados divulgados pela OCDE na publicação *Indicators of Immigrant Integration de 2018*, em 2016 no conjunto dos países da União Europeia, 64,1% dos casais de nascidos no estrangeiro viviam com um companheiro/cônjuge da mesma origem geográfica, subindo a taxa de endogamia entre nativos para 90% dos casais (OCDE/CE, 2018: 46-47). Note-se que por comparação aos dados apurados para 2008 pela OCDE na edição anterior do mesmo relatório (OCDE, 2015: 44), a taxa de endogamia aumentou ligeiramente nos casais de nascidos no estrangeiro (era de 60% em 2008), mantendo-se a mesma proporção entre casais nativos (90%). Segundo os mesmos dados (OCDE, 2015: 44; OCDE/CE, 2018: 46), os imigrantes são particularmente **endogâmicos**²⁴ em países de imigração mais recente: em 2008 destacavam-se a Grécia, a Espanha e a Estónia como os países de maior taxa de endogamia entre estrangeiros residentes; quando para dados de 2016, destacam-se ainda os países da Europa do Sul (Grécia, Itália e Espanha), acompanhados de outros países como Luxemburgo, Áustria, Estónia e Reino Unido (vd. gráfico 4.15). Tal como acontecia nos dados de 2008, em 2016, Portugal surge entre os países onde a taxa de endogamia entre naturais do estrangeiro é menor. Já as menores prevalências de endogamia entre nativos dos países europeus associa-se principalmente a países de imigração mais antiga, onde a percentagem de casais mistos cresceu com o aumento do número de filhos de imigrantes ou descendentes já nacionais desses países, como acontece em França (76,6% em 2008 e 74,1% em 2016) ou no Luxemburgo (62% em 2008 e 64,5% em 2016). Na taxa de endogamia de nativos, Portugal apresenta as tendências observadas em outros países de imigração recente: com taxas de endogamia entre os cidadãos nativos (94,9% em 2008 e 91,9% em 2016) muito semelhantes às observadas em países como a Grécia (95,3% em 2008 e 96,9% em 2016) e a Espanha (94,3% em 2008 e 93,7% em 2016) – vd. gráfico 4.15.

Gráfico 4.15. Taxa de endogamia* na população em coabitação com mais de 15 anos, segundo a naturalidade, nos países da União Europeia, em 2016



Fonte: OCDE, *Indicators of Immigrant Integration 2018* (sistematização da autora). // Nota: *A taxa endogamia é a proporção de indivíduos que coabitam com uma pessoa da mesma origem. A região de origem é baseada em agrupamentos regionais de países de nascimento ou, no caso dos nativos, no país de nascimento dos pais.

Analisando em maior detalhe estes indicadores publicados pela OCDE focando no caso português, identifica-se que Portugal é um dos países da União Europeia com maior discrepância entre a taxa de endogamia de cidadãos nativos e de cidadãos imigrantes (nascidos no estrangeiro): em 2008 os nativos apresentavam uma taxa de endogamia de 94,9% e os nascidos no estrangeiro apresentavam uma taxa de 47,8% (nativos com +47 pontos percentuais de endogamia), reforçando-se a distância entre os dois grupos

²⁴ A taxa de endogamia é a proporção de indivíduos que coabitam com uma pessoa da mesma origem geográfica.

em 2016 quando os nativos em Portugal passam a ter +58,3 pontos percentuais de endogamia que os nascidos no estrangeiro (91,9% nos nativos por comparação à taxa de endogamia de 33,6% observada nos imigrantes). É relevante observar que, segundo estes dados publicados pela OCDE, a taxa de endogamia tem vindo a baixar em Portugal, tanto no caso dos nativos (-3pp de 2008 para 2016), como no caso dos nascidos no estrangeiro (-14pp de 2008 para 2016), aumentando por consequência a proporção de casais mistos no país.

Outros dados permitem apurar a percentagem de **casamentos mistos** no total de casamentos celebrados, referindo-se à percentagem de casamentos em que um dos cônjuges tem nacionalidade do país que reporta os dados e o outro cônjuge tem nacionalidade de um país estrangeiro.

A importância relativa de casamentos mistos em Portugal deve atender a alguns aspetos enquadradores: os casamentos mistos em Portugal podem ocultar, na realidade, algumas situações de casamentos entre cônjuges naturais do estrangeiro, ou seja, entre cidadãos de nacionalidade estrangeira e “novos” cidadãos portugueses, ou seja, naturais do estrangeiro que entretanto adquiriram a nacionalidade portuguesa (vd. Oliveira e Gomes, 2014: 59-61; Oliveira e Gomes, 2017: 72). Por outro lado, há que atender à experiência emigratória portuguesa que induz a outros casamentos mistos que integram também casamentos entre cônjuges portugueses com descendentes de emigrantes portugueses já com outras nacionalidades. Como explicitam Rosa et al. (2004: 91) *“não são de excluir as hipóteses de o casamento, por exemplo, de africanos dar-se com nacionais portugueses de ancestralidade africana, e o casamento com europeus dar-se entre portugueses e ‘estrangeiros’ descendentes de emigrantes portugueses, entretanto chegados a Portugal”*.

Em Portugal, e contrastando com a tendência da década anterior (detalhada em Oliveira e Gomes, 2014: 71-72), desde 2011 (em especial entre 2013 e 2015) os casamentos mistos (entre portugueses e estrangeiros) diminuíram (vd. quadro 4.3): de 2011 para 2014 verificou-se uma diminuição de -9,7% (-621 casamentos mistos registados em Portugal), recuperando progressivamente nos últimos anos (+1.146 casamentos mistos de 2014 para 2017, +356 casamentos mistos de 2017 para 2018), embora se observe um nova diminuição no último ano (-134 casamentos mistos em 2019 face a 2018). Verifica-se, ainda assim, face ao início da década, um incremento dos casamentos mistos em Portugal: em 2017 a recuperação da evolução dos casamentos mistos foi para além do valor de 2011 (aumento +12,6%), que se reforça em 2018 (+21,1% face a 2011, com aumento só no último ano de +7,6%), atenuando-se em 2019 (ainda assim com +17,9% face ao início da década). Entre 2001 e 2011 verificou-se um aumento de +123% dos casamentos mistos em Portugal, em resultado do crescimento global da população estrangeira residente no país. A explicação para a inversão da tendência na primeira metade da presente década reside, em parte, no decréscimo global da população estrangeira residente em Portugal, observada entre 2010 e 2015 (aprofundar em Oliveira e Gomes, 2016: 47-54).

A evolução dos casamentos mistos acompanha a própria evolução do total de casamentos celebrados em Portugal nos últimos anos. Entre 2011 e 2014 observou-se uma quebra no total de casamentos celebrados no país, de 36.035 casamentos em 2011 passam para 31.478 em 2014 (-4.557). A partir de 2015, porém, observa-se uma recuperação parcial deste número, crescendo entre 2014 e 2018 o número de casamentos para 34.637 (+3.159). Ainda assim, entre o início desta década e 2017, nota-se uma quebra no número de casamentos na ordem dos -7%, atenuada no último ano, passando ao decréscimo a ser de -3,9% entre 2011 e 2018. Em 2019, contudo, volta-se a ter uma diminuição no número total de casamentos celebrados no país (-1.365), o que induziu a um reforço da quebra face ao verificado no início da década (-7,7% de 2011 para 2019) – vd. quadro 4.3.

Do total de casamentos celebrados em 2019, 81% foram casamentos entre cidadãos portugueses (eram 86,2% em 2011, sendo -0,4pp face a 2018), 4,2% casamentos entre cidadãos estrangeiros (eram 2,2% em 2011, sendo +0,2pp face ao ano anterior) e 14,8% (em 2011 eram 11,6%, sendo +0,2pp face a 2018) corresponderam a casamentos mistos (entre cônjuge português e cônjuge estrangeiro). Em 2018 também se verificou esta tendência de reforço da importância relativa dos casamentos mistos (foram 14,6%, +0,6pp face ao ano anterior) e dos casamentos entre estrangeiros (passam para 3,9%, ou seja, +0,6pp face ao ano

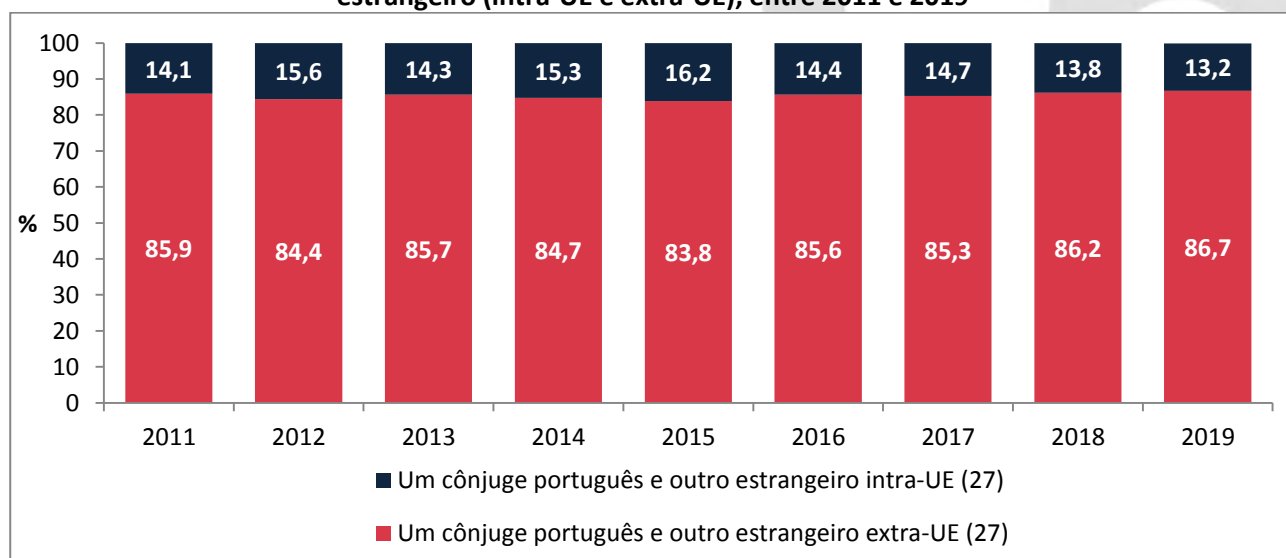
anterior). Nota-se, assim, que nos últimos anos, no universo de casamentos celebrados em Portugal, tem aumentado a importância relativa dos casamentos mistos e dos casamentos entre estrangeiros, uma vez que a evolução crescente destes casamentos (+21,5% e +72,9%, respetivamente, entre 2011 e 2018, e +17,9% e +79% em 2019 face ao início da década) tem sido contrária à evolução decrescente dos casamentos entre portugueses (-13,3% entre 2011 e 2019 e tinha sido -47,8% entre 2001 e 2011) - vd. quadro 4.3.

Quadro 4.3. Casamentos celebrados em Portugal: total, entre portugueses, entre estrangeiros e casamentos mistos, entre 2011 e 2019

Ano	Total		Entre portugueses		Mistos (um cônjuge português e outro estrangeiro)		Entre estrangeiros	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
2011	36.035	100	31.073	86,2	4.175	11,6	787	2,2
2012	34.423	100	29.410	85,4	4.216	12,2	797	2,3
2013	31.998	100	27.422	85,7	3.809	11,9	767	2,4
2014	31.478	100	27.068	86,0	3.554	11,3	856	2,7
2015	32.393	100	27.573	85,1	3.763	11,6	1.057	3,3
2016	32.399	100	27.202	84,0	4.115	12,7	1.082	3,3
2017	33.634	100	27.676	82,3	4.700	14,0	1.258	3,7
2018	34.637	100	28.202	81,4	5.056	14,6	1.379	4,0
2019	33.272	100	26.941	81,0	4.922	14,8	1.409	4,2
Variação (%) 2011/2018	-3,9		-9,2		+21,1		+75,2	
Variação (%) 2011/2019	-7,7		-13,3		+17,9		+79,0	

Fonte: INE, Casamentos (sistematização e cálculos da autora).

Gráfico 4.16. Casamentos mistos celebrados em Portugal, segundo a nacionalidade do cônjuge estrangeiro (intra-UE e extra-UE), entre 2011 e 2019



Fonte: INE, Casamentos (sistematização e cálculos da autora). // Nota: a partir de 2019 considera-se UE27.

Mantendo a tendência da década anterior, verifica-se que em 2018 e 2019 a maioria dos casamentos mistos ocorreram entre um cônjuge português e um nacional de país extracomunitário (86,2% e 86,7%, respetivamente), assumindo os casamentos entre portugueses e cidadãos da União Europeia menor importância relativa (13,8% em 2018 e 13,2% em 2019) – vd. gráfico 4.16. A esta tendência não são alheios alguns fatores que importa contextualizar: por um lado, deve atender-se à sobre representação, entre o total de estrangeiros residentes em Portugal, dos nacionais de países extracomunitários no total de

estrangeiros residentes (em 2018 representavam 66,9% do total de estrangeiros residentes no país e 68,7% em 2019); por outro lado, deve ainda atender-se às estruturas etárias destes dois universos de estrangeiros residentes em Portugal, sendo os nacionais de países extracomunitários mais jovens e com maior concentração de efetivos em idades matrimoniais (maior importância relativa de efetivos entre os 20 e os 49 anos de idade, com 64,3% em 2019, e apenas 20% com mais de 50 anos) que os nacionais de países da União Europeia (51% entre os 20 e os 49 anos, e maior percentagem de efetivos com mais de 50 anos, o correspondente a 49%).

Entre as dez nacionalidades estrangeiras mais representadas na população residente em Portugal em 2018, os casamentos mistos entre um homem estrangeiro e uma mulher com nacionalidade portuguesa assumiram uma prevalência superior a dois terços dos casamentos celebrados entre os cabo-verdianos (87,2%), angolanos (90,4%), guineenses (79,4%) e romenos (70,6%). Em 2019 destacam-se com maior prevalência de casamentos mistos entre um homem estrangeiro e uma mulher com nacionalidade portuguesa, os homens de nacionalidade de um dos países dos PALOP – angolana (92%), cabo-verdiana (83,2%), são-tomense (78,7%) e guineense (88,9%) –, mas também de Espanha (87,9%) – vd. quadro 4.4.

Quadro 4.4. Casamentos celebrados em Portugal, por país de nacionalidade* do cônjuge masculino, em 2019 (percentagem em linha)

Nacionalidade do Cônjuge Masculino/Cônjuge 1	Nacionalidade do Cônjuge Feminino/Cônjuge 2			Total (N)
	Portuguesa	Mesma Nacionalidade	Outra Nacionalidade	
1º Brasil	55,7	38,8	5,5	689
2º Bermudas	16,7	55,3	27,9	215
3º Alemanha	20,4	70,7	8,8	181
4º Cabo Verde	83,2	13,3	3,5	143
5º Irlanda	8,5	79,1	12,4	129
6º Ucrânia	16,7	76,5	6,9	102
7º Reino Unido	10,8	67,5	21,7	83
8º Angola	92,0	4,0	4,0	75
9º França	66,7	15,3	18,1	72
10º Rússia	10,0	82,9	7,1	70
11º Itália	56,5	21,7	21,7	69
12º Espanha	87,9	4,5	7,6	66
13º São Tomé e Príncipe	78,7	19,7	1,6	61
14º Venezuela	85,0	11,7	3,3	60
16º Guiné-Bissau	88,9	7,4	3,7	54
17º Índia	64,1	17,9	17,9	39
24º Roménia	63,6	0,0	36,4	22
38º China	30,0	50,0	20,0	10

Fonte: INE, Casamentos (sistematização e cálculos da autora). // Nota: * Consideram-se as principais nacionalidades estrangeiras que registaram maior número casamentos no ano em análise, bem como as 10 nacionalidades estrangeiras com maior número de estrangeiros residentes em Portugal em 2019.

No caso dos casamentos mistos entre uma mulher estrangeira e um homem com nacionalidade portuguesa (quadro 4.5), sobressaem as mesmas nacionalidades estrangeiras, em especial a angolana (95,1% dos casamentos com cônjuge feminina angolana e 95,8% em 2018) e a venezuelana (95,1% em 2019 e 97,2% em 2018), embora também se destaquem outras nacionalidades, nomeadamente, a espanhola (91,1% em 2019), a brasileira (85,3% dos casamentos celebrados em 2019 e 88,1% em 2018), a cabo-verdiana (81,8% em 2019 e 87,1% em 2018), a guineense (88,7% em 2019 e 81,4% em 2018) e a romena (92,3% em 2019 e 78,5% em 2018) – vd. quadro 4.5.

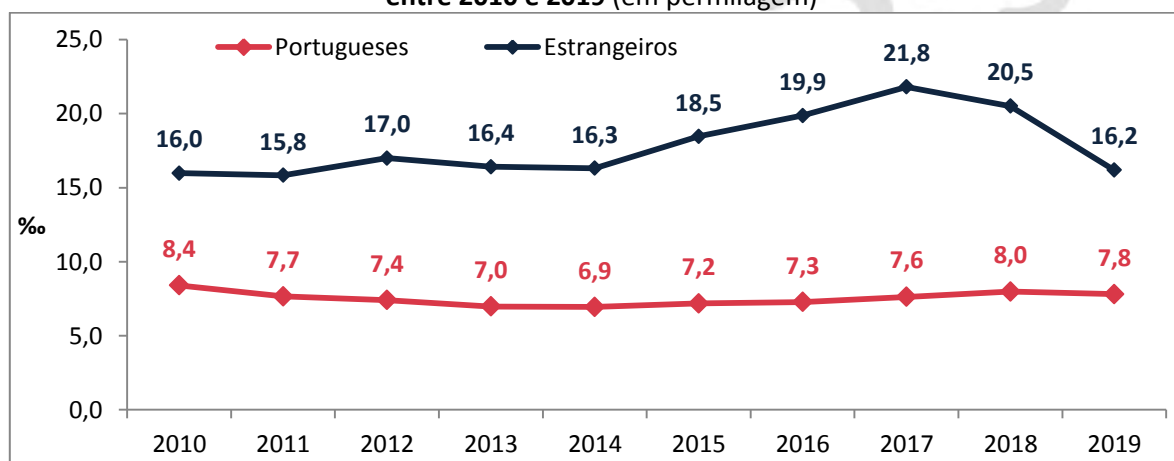
Quadro 4.5. Casamentos celebrados em Portugal, por país de nacionalidade* do cônjuge feminino, em 2019 (percentagem em linha)

Nacionalidade do Cônjuge Feminino/Cônjuge 2	Nacionalidade do Cônjuge Masculino/Cônjuge 1			Total (N)
	Portuguesa	Mesma Nacionalidade	Outra Nacionalidade	
1º Brasil	85,3	11,8	2,9	2.266
2º Ucrânia	63,4	31,7	4,9	246
3º Bermudas	17,0	63,3	19,7	188
4º Venezuela	95,1	3,8	1,1	185
5º Alemanha	24,0	69,9	6,0	183
6º Rússia	53,8	37,2	9,0	156
7º Angola	95,1	2,1	2,8	142
8º Cabo Verde	81,8	14,4	3,8	132
9º Irlanda	5,6	81,6	12,8	125
10º Reino Unido	10,1	70,9	19,0	79
12º França	77,0	14,9	8,1	74
13º Roménia	92,3	0,0	7,7	65
14º Espanha	91,1	5,4	3,6	56
16º Guiné-Bissau	88,7	7,5	3,8	53
17º Itália	54,7	28,3	17,0	53
18º São Tomé e Príncipe	74,0	24,0	2,0	50
25º China	77,8	18,5	3,7	27

Fonte: INE, Casamentos (sistematização e cálculos da autora).// Nota: *Consideram-se as principais nacionalidades estrangeiras que registaram maior número casamentos no ano em análise, bem como as 10 nacionalidades estrangeiras com maior número de estrangeiros residentes em Portugal em 2019.

Importa atender que a estes resultados não são alheias as características e história da imigração de cada população. Deve reconhecer-se que a população estrangeira não é um todo homogêneo: se há nacionalidades que tendem a definir o projeto migratório já em família, e por isso já com casamento celebrado noutro país (e que induz, por exemplo, à sobre representação das mulheres a chegarem ao país como cônjuges por reagrupamento familiar, como se mostrou no capítulo anterior), não se destacando por isso nos casamentos celebrados em Portugal, embora estando em números absolutos entre as populações estrangeiras residentes (e.g. chineses); também há fluxos migratórios de indivíduos não-casados e em idades “matrimoniais” (entre os 15 e os 49 anos).

Gráfico 4.17. Taxa de nupcialidade geral* das populações de nacionalidade portuguesa e estrangeira, entre 2010 e 2019 (em permilagem)



Fonte: INE, Estatísticas dos Casamentos e Estimativas Anuais da População Residente (sistematização e cálculos da autora). // Nota: *Por Taxa de Nupcialidade Geral entende-se o número de casamentos por cada 1000 residentes com idades compreendidas entre os 15 e 49 anos.

Resulta, deste modo, que a expressão dos casamentos celebrados é também influenciada pela estrutura etária da população. Observando-se que há, entre os residentes em Portugal, nacionalidades com maior concentração de efetivos nas idades “matrimoniais” (e.g. nacionalidades extracomunitárias), deve determinar-se o efeito da estrutura etária na nupcialidade, considerando os resultados da **taxa de nupcialidade**, que relaciona o número de casamentos celebrados na população residente com idades entre os 15 e os 49 anos. Desde o início desta década, a taxa de nupcialidade dos estrangeiros mostrou-se sempre superior à taxa de nupcialidade dos portugueses, atingindo sempre o dobro (ou mais do dobro) da prevalência desta última, o que significa que mesmo isolando os efeitos da estrutura etária, a população de nacionalidade estrangeira mostra padrões de nupcialidade superiores aos observados na população portuguesa. Em 2017 cerca de 22 estrangeiros em cada 1000 residentes, com idades entre os 15 e os 49 anos, contraíram matrimónio, sendo que no caso dos cidadãos portugueses essa relação foi de apenas 8 casamentos por cada 1000 residentes. Em 2018 e 2019 diminui a distância entre os dois grupos: passa para, respetivamente, 21 e 16 estrangeiros em cada 1000 residentes, com idades entre os 15 e os 49 anos, que contraíram matrimónio, versus 8 casamentos por cada 1000 residentes portugueses (vd. gráfico 4.17).

Noutra vertente da análise dos indicadores da nupcialidade, consideram-se os dados relativos aos **divórcios registados** em Portugal. Em 2018 registaram-se em Portugal 20.766 divórcios e em 2019 registaram-se 20.846 divórcios, mostrando um ténue incremento no último ano (+0,4%), embora longe dos valores assumidos no início da década (em 2010 registaram-se 27.556 divórcios). Do total de divórcios contabilizados em 2018 e 2019, a maioria (93,4% e 92,6%, respetivamente) reflete divórcios entre cidadãos portugueses, representando os divórcios entre cidadãos estrangeiros uma importância relativa bastante residual (apenas 1,1% e 1,4%, respetivamente). Já os **divórcios de casais mistos** (entre um cônjuge português e um cônjuge estrangeiro) corresponderam em 2018 a 5,4% e em 2019 a 5,8% do total de divórcios (vd. quadro 4.6).

Quadro 4.6. Divórcios registados em Portugal, entre cidadãos portugueses, entre cidadãos estrangeiros e de casamentos mistos (cônjuge português e cônjuge estrangeiro), entre 2006 e 2019

Ano	Total		Entre portugueses		Mistos		Entre estrangeiros	
	N	%	N	%	N	%	N	%
2006	22.881	100	22.070	96,5	662	2,9	146	0,6
2007	25.120	100	23.936	95,3	998	4,0	165	0,7
2008	26.110	100	24.742	94,8	1.165	4,5	195	0,7
2009	26.176	100	24.897	95,1	1.080	4,1	194	0,7
2010	27.556	100	26.120	94,8	1.199	4,4	231	0,8
2011	26.751	100	25.235	94,3	1.277	4,8	233	0,9
2012	n.d.	-	n.d.	-	n.d.	-	n.d.	-
2013	22.784	100	21.467	94,2	1.119	4,9	194	0,9
2014	22.239	100	20.964	94,3	1.087	4,9	185	0,8
2015	23.633	100	22.307	94,4	1.114	4,7	210	0,9
2016	22.649	100	21.375	94,4	1.063	4,7	207	0,9
2017	21.930	100	20.541	93,7	1.158	5,3	208	0,9
2018	20.766	100	19.398	93,4	1.122	5,4	219	1,1
2019	20.846	100	19.300	92,6	1.211	5,8	294	1,4
Variação (%) 2006-2010	+20,4		+18,4		+81,1		+58,2	
Variação (%) 2010-2017	-20,4		-21,4		-3,4		-10,0	
Variação (%) 2010-2018	-24,6		-25,7		-6,4		-5,2	
Variação (%) 2018-2019	+0,4		-0,5		+7,9		+34,2	

Fonte: INE, Estatísticas de divórcios e separações de pessoas e bens (cálculos e sistematização da autora).

O aumento do número de divórcios de casais residentes em Portugal, que se verificava desde 2006 (+20,4% entre 2006 e 2010), foi interrompido em 2011, ano a partir do qual se observa um decréscimo dos divórcios (-24,6%, entre 2010 e 2018). A trajetória evolutiva verificada para o total de divórcios desde 2006 é transversal aos divórcios entre cidadãos estrangeiros (+58% entre 2006 e 2010 e -10% entre 2010 e 2017 e - 5,2% entre 2010 e 2018) e entre casais mistos, de cônjuge português com cônjuge estrangeiro (+81% entre 2006 e 2010, passando para -11,3% entre 2010 e 2016, -3,4% entre 2010 e 2017 e -6,4% entre 2010 e 2018). Importa referir que a evolução da nupcialidade em Portugal de cônjuges de nacionalidade estrangeira – considerando tanto os indicadores de casamento como de divórcio – reflete em grande medida o próprio crescimento global da população estrangeira residente em Portugal desde o início do século XXI (+70% de 2001 para 2011). A diminuição da população estrangeira residente a partir de 2011 veio igualmente refletir-se na diminuição do número de casamentos e de divórcios entre estrangeiros residentes. Por outro lado, a crise económica e financeira vivida em Portugal a partir de finais da primeira década do século XXI também pode ter tido alguns efeitos na diminuição tanto dos casamentos como dos divórcios no país desde 2011: como analisam Gaspar et al. (2017: 46) *“outra razão a considerar poderá residir em causas económicas, responsáveis pelo recuo do casamento, e que serão também responsáveis pelo recuo da dissolução (pelo menos oficial) dos mesmos. (...) atendendo à crise económica (...) a partir de 2008, é de admitir que alguns casais que num contexto económico mais favorável optariam por se divorciar, decidem manter-se juntos, por uma questão de economia de escala, já que o divórcio, com a consequente separação de casas e despesas, acarreta consigo custos elevados.”*

Quadro 4.7. Número de divórcios por cada 100 novos casamentos por ano, entre portugueses, entre estrangeiros e mistos (um cônjuge português e outro estrangeiro), entre 2006 e 2019

Ano	Total	Entre portugueses	Mistos	Entre estrangeiros
2006	47,8	52,3	13,4	19,4
2007	54,2	60,4	17,6	16,5
2008	60,4	67,6	20,8	19,1
2009	64,8	71,5	23,3	20,9
2010	68,9	75,1	27,7	26,4
2011	74,2	81,2	30,6	29,6
2012	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
2013	71,2	78,3	29,4	25,3
2014	70,6	77,4	30,6	21,6
2015	73	80,9	29,6	19,9
2016	69,9	78,6	25,8	19,1
2017	65,2	74,2	24,6	16,5
2018	60,0	68,8	22,2	15,9
2019	62,7	71,6	24,6	20,9

Fonte: INE, Estatísticas dos casamentos e Estatísticas de divórcios e separações de pessoas e bens (cálculos e sistematização da autora).

Nota-se, porém, que – extraídos os efeitos da evolução dos divórcios - os nacionais portugueses mostram maior prevalência de divórcio que os estrangeiros residentes. Em 2018, registaram-se 69 divórcios por cada 100 novos casamentos celebrados no mesmo ano entre cônjuges portugueses e, em 2019, 72 divórcios por cada 100 novos casamentos. Esta relação desce para 16 e 21 divórcios em cada 100 casamentos no caso de casais estrangeiros, respetivamente em 2018 e 2019, e para 22 e 25 divórcios em cada 100 novos casamentos de casais mistos, respetivamente em 2018 e 2019 (vd. quadro 4.7).

4.6. Mortalidade

Entre 2011 e 2019 a quase totalidade dos **óbitos** de residentes em Portugal foram de indivíduos de nacionalidade portuguesa, verificando-se que os óbitos de indivíduos de nacionalidade estrangeira apenas

representaram 1,5% no total de óbitos em 2018 e 1,6% em 2019 (vd. quadro 4.8). Em 2018 ocorreram 113.000 óbitos em Portugal respetivamente, dos quais 98,5% foram de cidadãos de nacionalidade portuguesa (-0,1pp face a 2017), 0,6% de cidadãos estrangeiros da União Europeia (o correspondente em números absolutos a 691 óbitos) e 0,9% de cidadãos estrangeiros com nacionalidade de países extracomunitários (1.039 óbitos, +0,1pp face a 2017). Já em 2019 os óbitos descem ligeiramente para 111.793, mantendo-se a sobre representação de óbitos de nacionais portugueses (98,4%, embora -1,2% face a 2018), seguidos dos nacionais de países extracomunitários (com 1.044 óbitos, representando 0,9% do total de óbitos no país e refletindo um ligeiro incremento de +0,5% face ao ano anterior) e dos cidadãos comunitários (765 óbitos ou 0,7% do total de óbitos, mas mostrando um incremento só no último ano de +10,7%) – vd. quadro 4.8.

Quadro 4.8. Óbitos ocorridos em Portugal, segundo a nacionalidade, entre 2011 e 2019

Ano	Total N	Portugueses N	Estrangeiros		União Europeia (28)		Fora da União Europeia	
			N	%	N	% estrang.	N	% estrang.
2011	102.848	101.447	1.377	1,3	520	37,8	857	62,2
2012	107.612	106.304	1.229	1,1	541	44,0	758	61,7
2013	106.554	105.202	1.331	1,2	466	35,0	865	65,0
2014	104.843	103.492	1.338	1,3	553	41,3	785	58,7
2015	108.539	107.217	1.310	1,2	541	41,3	769	58,7
2016	110.573	109.034	1.529	1,4	677	44,3	852	55,7
2017	109.586	108.031	1.545	1,4	653	42,3	892	57,7
2018	113.000	111.265	1.730	1,5	691	39,9	1.039	60,1
2019	111.793	109.978	1.809	1,6	765	42,3	1.044	57,7
Taxa de Variação 2011-2019	+8,7	+8,4	+31,4		+47,1		+21,8	
Taxa de variação 2011-2015	+5,5	+5,7	-4,9		+4,0		-10,3	
Taxa de variação 2015-2018	+4,1	+3,8	+32,1		+27,7		+35,1	
Taxa de variação 2015-2019	+3,0	+2,6	+38,1		+41,4		+35,8	
Taxa de Variação 2018-2019	-1,1	-1,2	+4,6		+10,7		+0,5	

Fonte: INE, Óbitos (sistematização e cálculos da autora). //

Notas: A soma dos portugueses e estrangeiros não corresponde ao total de óbitos uma vez que o quadro não inclui os dados de óbitos de país desconhecido. Para efeitos de comparabilidade de anos, consideram-se os países que compunham a União Europeia no último ano analisado (inclui Reino Unido), mas exclui Portugal.

Conforme referido anteriormente, o saldo natural observado em Portugal tornou-se negativo nos últimos anos (desde 2009), agravando-se particularmente a partir de 2012, mantendo-se bastante negativo nos anos de referência deste relatório. Em 2018 e 2019 morreram mais cerca de 25 mil pessoas, respetivamente em cada ano, do que aquelas que nasceram, registando-se um saldo natural de -25.980 indivíduos em 2018 e -25.214 em 2019).

A evolução dos óbitos desde o início desta década revela padrões semelhantes nas populações de nacionalidade portuguesa e estrangeira, sendo ainda assim incremento mais substantivo nos estrangeiros: entre 2011 e 2019 verificou-se um aumento de +8,4% de óbitos na população portuguesa e um aumento de +31,4% de óbitos na população de nacionalidade estrangeira. Regista-se a mesma tendência de aumento nos indivíduos de nacionalidade estrangeira extracomunitários (que registaram no mesmo período um aumento de +21,8%) e nos cidadãos estrangeiros oriundos dos países da União Europeia (+47,1% de óbitos entre 2011 e 2019) – vd. quadro 4.8.

Neste âmbito, observa-se que o maior crescimento de óbitos de residentes em Portugal associa-se aos

cidadãos da União Europeia, o que invariavelmente é consequência da própria estrutura demográfica desta população (como se mostrou antes, entre os estrangeiros residentes, são os cidadãos da UE28 os mais envelhecidos). Nos últimos anos têm aumentado os óbitos de cidadãos da União Europeia, em valores absolutos e em importância relativa no total de óbitos ocorridos em Portugal dos estrangeiros, refletindo que são também as nacionalidades estrangeiras com estruturas etárias mais envelhecidas e com maior expressão de indivíduos com mais de 65 anos (conforme mostrado no subcapítulo 3.4). Em 2011 cerca de 37,8% dos óbitos ocorridos em Portugal de população com nacionalidade estrangeira foram de nacionais da União Europeia, evoluindo para 39,9% em 2018 (+2,1pp face ao início da década) e para 42,3% em 2019 (+4,5pp face a 2011), quando estes nacionais apenas representavam 25% em 2011, 33,1% em 2018 e 31,3% em 2019 do total da população estrangeira residente no país. Mais se verifica que entre 2011 e 2015 enquanto os estrangeiros nacionais de países extracomunitários diminuíram nos óbitos ocorridos em Portugal (-10,3%), refletindo a diminuição global da população estrangeira residente nesses anos, os residentes nacionais de países da União Europeia aumentaram o número de óbitos (+4%). Entre 2015 e 2018 observa-se um aumento global dos óbitos ocorridos em Portugal, sendo esse aumento superior entre os residentes extracomunitários (+35,1%), que o verificado nos nacionais da União Europeia (+27,7%) ou nos portugueses (+3,8%), o que atenuou no último ano, passando os cidadãos comunitários a incrementarem mais o número de óbitos (+41,4% entre 2015 e 2019, ou +10,7% de 2018 para 2019) que os residentes extracomunitários (+35,8% de 2015 para 2019 e só +0,5% no último ano).

A **taxa bruta de mortalidade**²⁵, apesar de não isolar o efeito das estruturas etárias diferenciadas das populações de nacionalidade portuguesa e estrangeira, permite aferir a existência de diferenças em função da nacionalidade no que toca à mortalidade. Em 2018 e 2019, a população de nacionalidade estrangeira registou menor taxa de mortalidade (3,6‰ e 3,1‰, respetivamente) que a população de nacionalidade portuguesa (11,4‰ e 11,3‰, respetivamente) – vd. quadro 4.9. No entanto, tal como a taxa de natalidade, também a taxa de mortalidade é influenciada pela estrutura etária de uma dada população, ou seja, se a população de nacionalidade portuguesa é mais envelhecida que a população de nacionalidade estrangeira (conforme explicitado anteriormente) é expectável que apresente taxas de mortalidade superiores.

Quadro 4.9. Taxas brutas de mortalidade* das populações portuguesa e estrangeira, entre 2011 e 2019

Taxa Bruta de Mortalidade %	Nacionalidade			
	Portuguesa	Estrangeira	Estrangeiros UE	Estrangeiros Extra-UE
2011	10,0	3,2	4,8	2,6
2012	10,6	2,9	5,4	2,4
2013	10,5	3,3	4,6	2,9
2014	10,4	3,4	5,5	2,7
2015	10,8	3,4	5,1	2,7
2016	11,0	3,8	5,7	3,0
2017	10,9	3,7	4,8	3,1
2018	11,4	3,6	4,3	3,2
2019	11,3	3,1	4,1	2,6

Fonte: INE, Óbitos. População residente: Estimativas Anuais da População Residente e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (sistematização e cálculos da autora). // Nota:*Número de óbitos por cada 1000 habitantes.

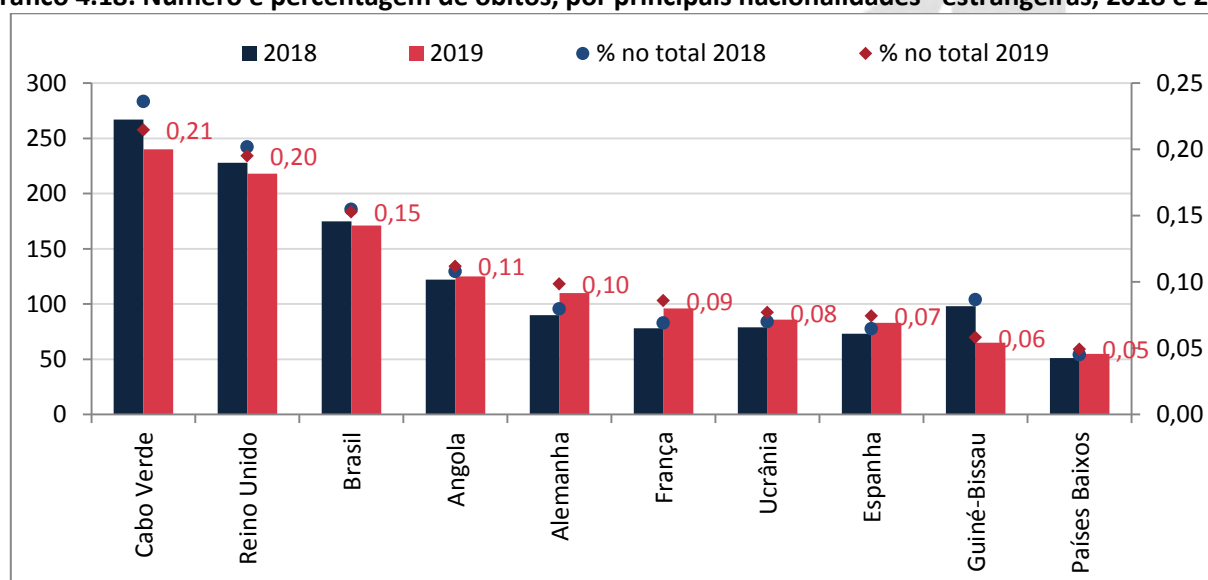
Atendendo a que população estrangeira residente não é um todo homogéneo quanto à sua composição por grupos etários, verificando-se que os cidadãos da União Europeia são mais envelhecidos que os cidadãos de países extracomunitários, identificam-se taxas de mortalidade bastante diferenciadas: em 2018 e 2019 os cidadãos extracomunitários apresentam menor taxa de mortalidade (3,2‰ e 2,6‰, respetivamente) que a população de países da União Europeia residente em Portugal (4,3‰ e 4,1‰, respetivamente) – vd. quadro 4.9.

Nas dez nacionalidades estrangeiras que registaram maior número de óbitos em 2018 e 2019, identificam-

²⁵ Número de óbitos por cada 1000 habitantes na população residente no ano de referência.

se os cabo-verdianos (0,24% do total de óbitos registados no país em 2018 e 0,21% em 2019, equivalendo a 240 óbitos no último ano), os nacionais do Reino Unido (0,20% do total em ambos os anos, ou 218 óbitos em 2019), os brasileiros (0,15% nos dois últimos anos, tendo ocorrido 171 óbitos em 2019), os angolanos (0,11% em 2018 e 2019, correspondendo a 125 óbitos em 2019), os alemães (0,08% em 2018 e 0,10% em 2019, tendo ocorrido 110 óbitos), os franceses (0,07% em 2018 e 0,09% em 2019, equivalendo a 96 óbitos), os ucranianos (0,07% em 2018 e 0,08% em 2019 com 86 óbitos), os espanhóis (0,06% em 2018 e 0,07% em 2019 com 83 óbitos), os guineenses (0,09% em 2018 e 0,06% em 2019 com 65 óbitos), e os holandeses (0,05% do total de óbitos de 2018 e de 2019, no último ano com 55 óbitos) – vd. gráfico 4.18.

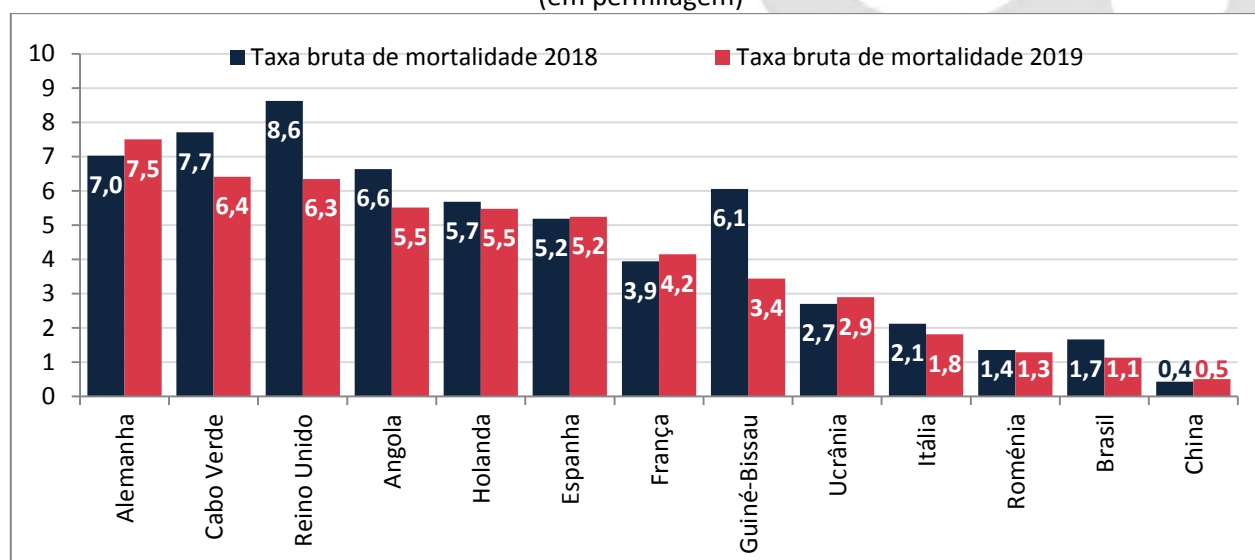
Gráfico 4.18. Número e percentagem de óbitos, por principais nacionalidades* estrangeiras, 2018 e 2019



Fonte: INE, Óbitos (sistematização e cálculos da autora).

Nota: *Consideram-se as 10 nacionalidades estrangeiras com maior número de óbitos nos dois anos em análise.

Gráfico 4.19. Taxa bruta de mortalidade, por principais nacionalidades estrangeiras, em 2018 e 2019*
(em per milagem)



Fonte: INE, Óbitos e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (sistematização e cálculos da autora).

Nota: *Consideram-se as 10 nacionalidades estrangeiras que registaram maior número de óbitos no ano em análise e as 10 nacionalidades estrangeiras com maior número de estrangeiros residentes em Portugal em 2018 e 2019. A taxa bruta de mortalidade corresponde ao número de óbitos por cada 1000 residentes.

Em termos das taxas brutas de mortalidade destas mesmas nacionalidades, observa-se que em Portugal são os cidadãos da União Europeia e dos PALOP aqueles que revelam maior número de óbitos por 1000

residentes. Em 2018 e 2019, os estrangeiros que registaram taxas brutas de mortalidade mais expressivas foram os nacionais da Alemanha (7‰ em 2018 e subindo para 7,5‰ em 2019), de Cabo Verde (7,7‰ em 2018 versus 6,4‰ em 2019), do Reino Unido (8,6 óbitos por cada 1000 residentes em 2018, descendo em 2019 da primeira posição para a terceira com 6,3‰), de Angola (6,6‰ em 2018 e 5,5‰ no último ano), da Holanda (5,7‰ em 2018 e 5,5‰ em 2019), da Espanha (5,2‰ em 2018 e 2019), da França (3,9‰ em 2018, subindo para 4,2‰ em 2019), e da Guiné-Bissau (6,1‰ em 2018 que apresenta a maior descida para 3,4‰ em 2019). Conforme evidenciado no gráfico 4.19, todas estas nacionalidades apresentam taxas de mortalidade superiores à média global dos estrangeiros (3,6 óbitos por cada 1000 estrangeiros residentes em 2018 e 3,1‰ em 2019), refletindo simultaneamente populações imigrantes mais antigas no país ou populações com estruturas etárias onde o peso da população idosa é superior àquele que se verifica para outras nacionalidades estrangeiras.

CAPÍTULO 5. EDUCAÇÃO E QUALIFICAÇÕES

A educação e as qualificações da população estrangeira residente são características importantes para enquadrar também o seu processo de integração nas sociedades de acolhimento. Procura-se neste capítulo caracterizar, por um lado, a educação adquirida em Portugal por cidadãos de nacionalidade estrangeira residentes no país (contemplando-se a integração de estudantes estrangeiros no sistema escolar português nos ensinos básico, secundário e superior) e, por outro lado, consideram-se as qualificações que os estrangeiros trazem para Portugal e as quais procuram enquadrar no país recorrendo a procedimentos de reconhecimento de diplomas estrangeiros de nível superior.

Ao nível da integração educativa dos estrangeiros residentes deve atender-se a duas dimensões da mesma realidade que os dados administrativos tendem a mesclar: por um lado, o fluxo migratório de alunos estrangeiros, ou seja, imigrantes que chegam às sociedades de acolhimento por razões educativas, nomeadamente por via de políticas que promovem a captação de estudantes internacionais; e, por outro lado, os alunos estrangeiros que integram o sistema escolar por acompanharem os seus familiares imigrantes, mas para os quais o acesso à educação não determina em si a razão do fluxo imigratório.

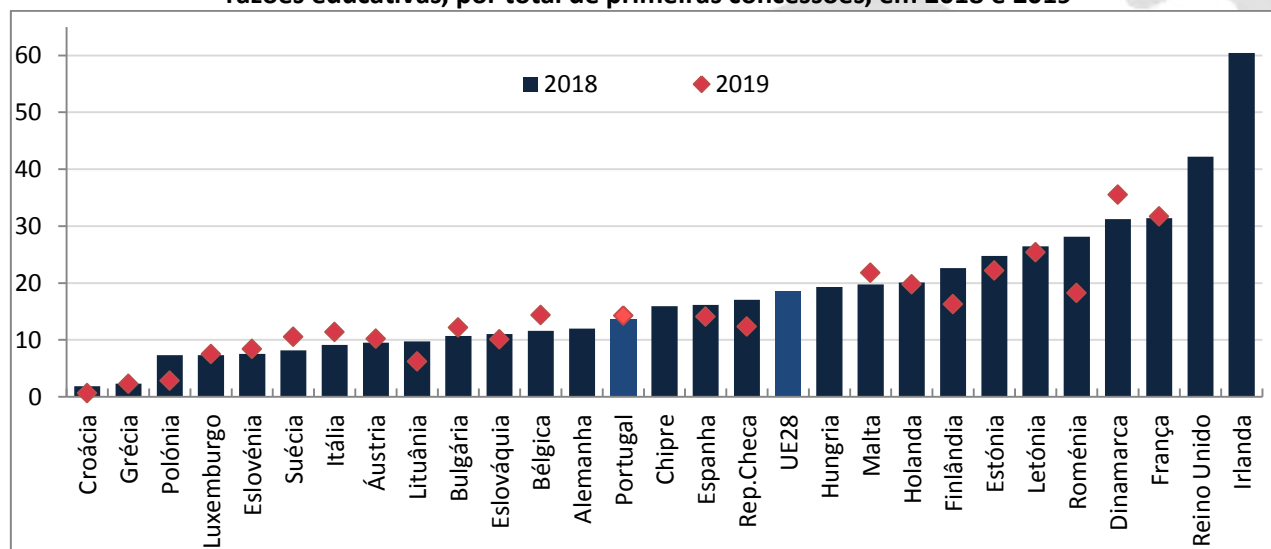
Nos últimos anos a **entrada de estudantes estrangeiros** nos diferentes países de acolhimento ganhou importância relativa nos fluxos de imigração. Segundo o EUROSTAT, em 2018, o país com maior afluência de imigrantes por ‘razões educativas’²⁶ foi a Irlanda, representando as autorizações de residência para estudo 60,5% do total de primeiras concessões de autorizações de residência nesse país²⁷. Seguiam-se o Reino Unido e a França, com 42,2% e 31,4% de autorizações de residência por ‘razões educativas’ por total de primeiras concessões de autorizações de residência (a França passa a 31,7% em 2019). No extremo oposto da distribuição encontram-se a Croácia (1,9% em 2018 e 0,7% em 2019), a Grécia (2,3% nos dois últimos anos) e a Polónia (7,3% em 2018 e 2,9% em 2019) que se assumem como os países da UE28 com menor importância relativa de primeiras autorizações de residência por razões educativas (vd. gráfico 5.1). Portugal registou 13,6% de primeiras autorizações de residência por razões educativas em 2018 e 14,3% em 2019, importância relativa que tem vindo a aumentar nos últimos anos (eram 11,4% em 2014, 10,8% em 2015 e 13,4% em 2016), embora bastante aquém dos 26% registados pelo país em 2012 e abaixo da média do total de países da União Europeia (UE28 com 18,5% em 2018). O pico atingido no país em 2012

²⁶ As razões educativas são uma das quatro categorias principais da tipologia de razões para a concessão de autorizações de residência, compreendendo duas subcategorias: o estudo e outras razões. O *estudo* reporta-se a pessoas admitidas num curso de ensino superior ou um programa de estudos (estudantes). A categoria *outras razões educativas* contabiliza pessoas admitidas no país por razões educacionais que não são cobertas pela definição de estudante como, por exemplo, estagiários não remunerados e voluntários.

²⁷ É considerada uma primeira autorização de residência não apenas quando é concedida a alguém pela primeira vez, mas também se o tempo decorrido entre o término de uma autorização anterior e o início da validade da nova autorização for de pelo menos três meses, independentemente do ano em que tenha sido emitida a autorização.

contrariou a queda das restantes autorizações de residência (nomeadamente por razões laborais), quando as primeiras autorizações por razões educativas aumentaram e representaram a importância relativa inédita de 26% do total de novas concessões de Portugal, situando-se nesse ano o país acima da média dos países da União Europeia registada então (22%).

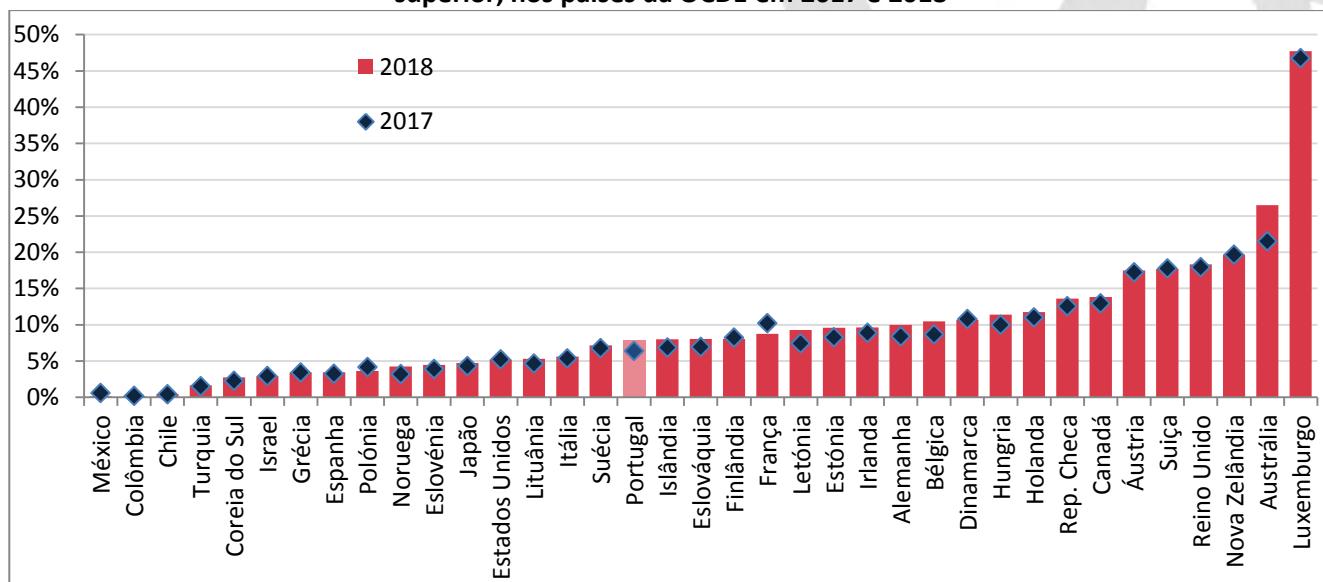
Gráfico 5.1. Percentagem de primeiras concessões de autorizações de residência a estrangeiros por razões educativas, por total de primeiras concessões, em 2018 e 2019



Fonte: EUROSTAT (sistematização, cálculos e gráfico da autora).

Estas concessões de autorização de residência a estrangeiros por razões educativas têm-se associado principalmente ao fluxo de estudantes internacionais do ensino superior, que tem conduzido a um aumento da importância relativa dos estrangeiros no ensino superior nos países da OCDE (vd. gráfico 5.2.).

Gráfico 5.2. Percentagem de estudantes internacionais ou estudantes estrangeiros inscritos no ensino superior, nos países da OCDE em 2017 e 2018



Fonte: OCDE.Stat (sistematização e tratamento gráfico da autora).

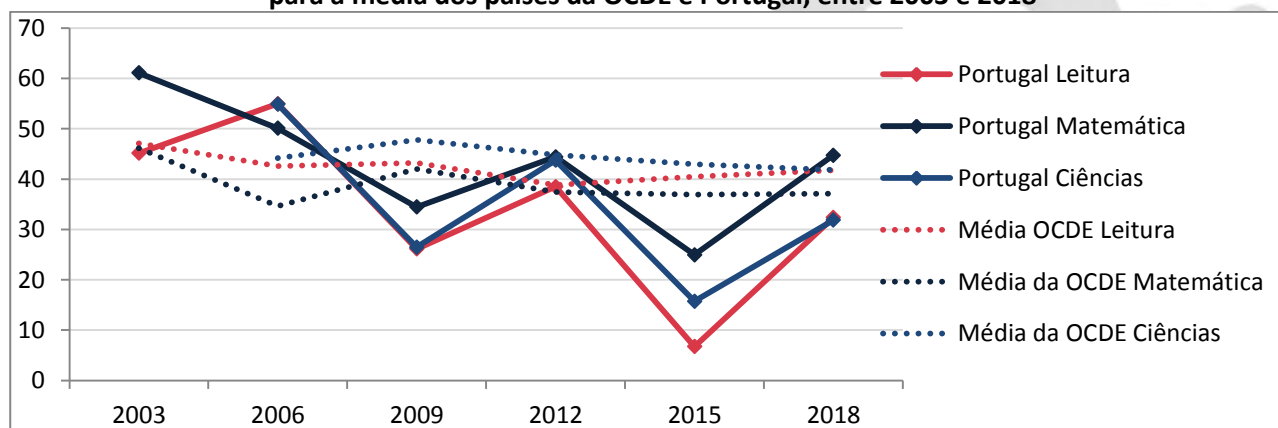
Dados disponibilizados pela OCDE permitem identificar o **peso relativo que os estudantes estrangeiros assumem no total de inscritos do ensino superior**, observando-se que em 2018 o país com maior percentagem de ingressos internacionais era o Luxemburgo com 47,7% (46,7% em 2017), seguido a alguma distância pela Austrália com 26,5% (21,5% em 2017) e pela Nova Zelândia com 19,7% (19,6% em 2017), e depois pelo Reino Unido com 18,3% (17,9% em 2017), a Suíça com 17,7% (era 17,8% em 2017) e a Áustria

com 17,5% (17,2% em 2017). Por contraste, no extremo oposto, os países da OCDE com menor proporção de estudantes internacionais no total de inscritos são a Colômbia (0,2% em 2017 e 2018), o México (0,6% em 2017 e 0,2% em 2018), o Chile (0,4% em 2017 e 0,5% em 2018) e a Turquia (1,5% em 2017 e 1,7% em 2018). Nestes dados apurados pela OCDE, Portugal regista apenas 7,9% de estudantes internacionais no total de inscritos em 2018 (mas tinha 6,4% em 2017), posicionando-se ainda assim à frente dos restantes países da Europa do Sul, da Suécia e dos Estados Unidos da América.

Noutra vertente, **a integração propriamente dita de estudantes estrangeiros no sistema educativo e o seu desempenho escolar**, têm-se assumido como problemáticas de estudo importantes em inúmeros relatórios internacionais. Os estudantes estrangeiros têm de se ajustar a regras académicas, expectativas e objetivos escolares que podem ser muito distintos dos do seu país de origem, e aprender numa nova língua, fatores que podem conduzir a desafios ou dificuldades de aprendizagem destes estudantes nas sociedades de acolhimento. Os estudos desenvolvidos pela OCDE (2006, 2010) evidenciam que, de uma forma geral, **os imigrantes tendem a apresentar maiores dificuldades em obter bons resultados escolares quando comparados com os nacionais dos países de acolhimento**.

Nas várias edições do teste PISA (*Programme for International Student Assessment*), desenvolvido pela OCDE, com o intuito de avaliar a literacia de jovens de 15 anos nas áreas da Leitura, Ciências e Matemática, refletindo informação sobre o desempenho dos sistemas educativos de diferentes países do mundo²⁸, tem-se identificado sempre, na generalidade de países da OCDE, hiatos entre o desempenho escolar dos estudantes imigrantes e não imigrantes, mostrando os imigrantes menores desempenhos que os não imigrantes (vd. gráfico 5.3). Embora entre as edições de 2003 e 2018 se verificasse globalmente melhoria dos resultados nos três domínios considerados, tanto na média dos países da OCDE como em Portugal, os estudantes imigrantes permanecem com desempenhos aquém dos estudantes não imigrantes.

Gráfico 5.3. Evolução da distância (em pontos) entre o desempenho dos estudantes imigrantes e não imigrantes nos domínios PISA (leitura, matemática e ciências), para a média dos países da OCDE e Portugal, entre 2003 e 2018



Fonte: PISA (2019c). Sistematização de Rita Monteiro (2020).

Importa atender, porém, que as maiores dificuldades ou piores desempenhos escolares não se associam apenas à condição imigrante, mas sobrepõem-se a condições socioeconómicas distintas de partida: verifica-se, neste âmbito, **o papel explicativo nas performances escolares da classe social e das características dos indivíduos e dos seus agregados familiares** (e.g. género, qualificações dos pais, meio onde reside rural/urbano ou centro/subúrbio), verificando-se que **estas dimensões tendem a suplantam a influência explicativa que a origem étnica ou cultural pode ter**.

²⁸ De notar que nos testes do PISA não são avaliados conteúdos curriculares — aqueles que são lecionados em contexto de sala de aula. No estudo da OCDE o que se pretende saber é em que medida os alunos de 15 anos são capazes de mobilizar os seus conhecimentos, nas três dimensões avaliadas — leitura, ciências e matemática —, na resolução dos problemas do dia-a-dia.

Por outro lado, deve atender-se ao efeito que podem exercer as políticas públicas educativas no combate a desigualdades sociais e escolares transversais (e não específicas aos imigrantes), assumindo a **estrutura de acolhimento e os respetivos enquadramentos institucionais e legais também pendor explicativo para diferenças de desempenho escolar** que se podem observar em diferentes países de acolhimento de imigrantes (PISA, 2016: 243). Os estudantes imigrantes estão ainda frequentemente em situações de dupla desvantagem pela sua condição de imigrante e pela sua classe social ou privação social (PISA, 2016: 244).

Atendendo a todas estas dimensões explicativas e ao **aumento global da presença de estudantes estrangeiros nos sistemas escolares dos diferentes países da OCDE** (de 9,4% em 2006 e 10% em 2009 para 12,5% em 2015 e 13% em 2018), importa sintetizar²⁹, também pelo seu potencial comparativo, os resultados do teste PISA. Reconhecendo os efeitos explicativos no desempenho escolar dos alunos de algumas variáveis, a OCDE controla os efeitos da origem migratória (imigrantes e não imigrantes), o status socioeconómico e da língua falada em casa, para aferir a equidade educativa de base, assumindo a educação como uma importante dimensão de integração das crianças de imigrantes (PISA, 2016 e 2019).

Portugal participa nas avaliações do PISA desde 2000 tendo, de forma consistente (Ferreira *et al.*, 2017: 13-14), melhorado nos três domínios considerados, reduzindo simultaneamente a importância relativa dos alunos com desempenho fraco (*low performers*) e aumentado o peso dos alunos de desempenho excelente (*top performers*). Na edição de 2016 (PISA, 2016), os alunos de Portugal melhoraram os resultados em todas as áreas, tendo obtido *scores* acima da média dos resultados dos vários países da OCDE em todos os domínios, alcançando a 17ª posição a Ciências, a 18ª em Leitura e a 22ª a Matemática (entre os 35 países que integram o estudo da OCDE).

Na edição do PISA de 2018, porém, há uma ligeira diminuição dos bons resultados da edição de 2015. Os resultados mostram que nas áreas da leitura e da matemática, o desempenho médio dos alunos de Portugal ficou próximo do nível observado 2015; em ciências, o desempenho médio de 2018 ficou abaixo do observado em 2015 e retornou a um desempenho próximo ao nível observado em 2009 e 2012. A mais recente edição do PISA (2019) conclui ainda que Portugal apresentou pontuações ligeiramente acima da média da OCDE em leitura, matemática e ciências (na matemática e em ciências Portugal assumiu mais 3 pontos que a média da OCDE; na leitura Portugal apresenta mais 5 pontos que a média da OCDE). Quando avaliado por um período mais longo, Portugal é ainda um dos poucos países com uma trajetória positiva de melhoria nas três áreas - Leitura, Ciências e Matemática (PISA, 2019:1). Assim sendo, em termos globais para a generalidade dos estudantes em 2018, Portugal volta a consolidar os resultados obtidos em 2015, ano em que superou pela primeira vez a média da OCDE, apesar dos jovens portugueses de 15 anos terem descido ligeiramente no ranking que avalia a sua literacia (na leitura, ciências e na matemática). Os resultados de 2018 mostram um panorama global positivo para Portugal, que mantém médias acima da OCDE: na leitura os resultados de Portugal (492) colocam o país num posicionamento próximo dos países com tradição de presença nos melhores lugares do ranking mundial (e.g. Alemanha com 498; Bélgica e França com 493 pontos; Holanda com 485 pontos; República Checa com 490, Eslovénia com 495 pontos); na ciência foi onde se sentiram mais diferenças, tendo os jovens portugueses alcançado 492 pontos uma diferença de menos 9 pontos em relação a 2015 (501), embora este resultado permite ao país manter-se acima da média da OCDE (489) por 3 pontos; na Matemática, em 2018 Portugal mantém a pontuação (492) alcançada na edição do PISA de 2015, com 3 pontos acima da média da OCDE (489 pontos).

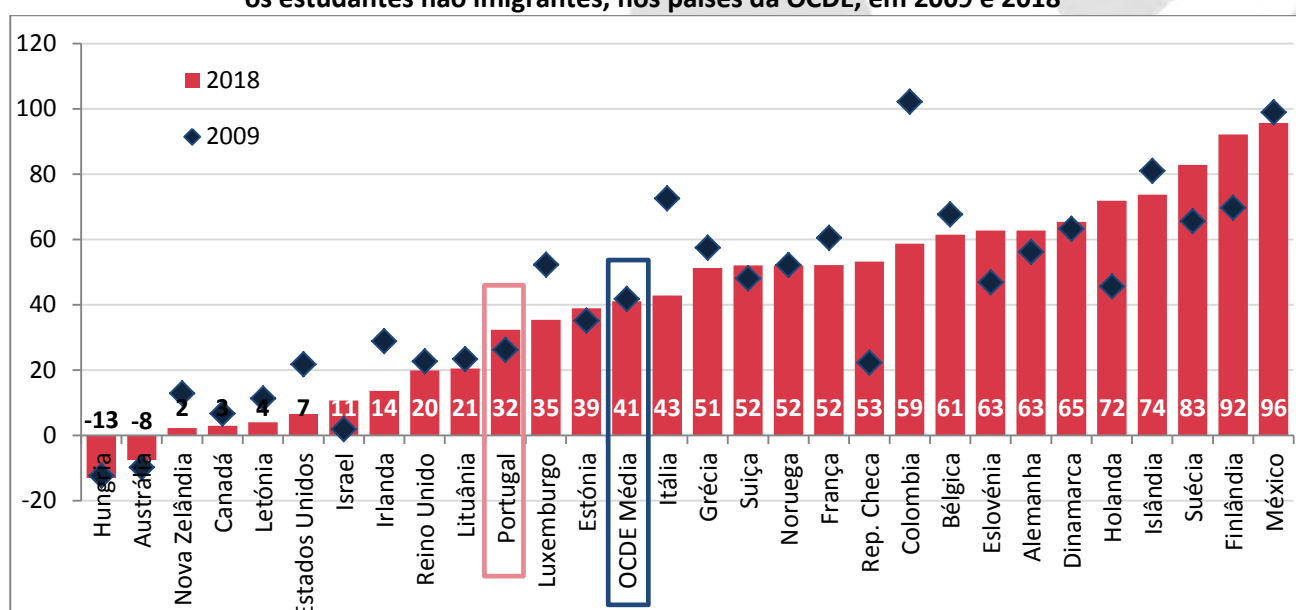
Relativamente aos alunos imigrantes, em 2015 **Portugal tinha sido o país da OCDE onde mais se reduziu a distância entre os resultados dos imigrantes e dos restantes alunos em ciências e na leitura** (PISA, 2016: 260): de 54,9 pontos observada em 2006 para 15,7 pontos em 2015 em ciências; e de 55 pontos para 6,7 pontos em 2015 na leitura (vd. gráfico 5.3). Uma redução também significativa, mas que apenas coloca Portugal em terceiro lugar nos países com dados para os dois anos, verifica-se na performance na matemática: de 2006 para 2015 os estudantes imigrantes passam de um resultado, em média, inferior em 50,1 pontos face ao dos colegas sem um percurso migratório, para 25 pontos. Portugal não apenas foi o

²⁹ Síntese a partir do desenvolvido e analisado em Oliveira e Gomes (2017a).

contexto com a maior convergência de estudantes imigrantes e não imigrantes, registada entre 2006 e 2015, como essa convergência foi notável por ter sido conseguida mediante melhorias de desempenho substantivas por parte de ambos os grupos, mas muito particularmente pelos imigrantes.

Estas **melhorias substantivas podem refletir tanto mudanças nas políticas educativas, como mudanças nas características do universo de estudantes imigrantes integrados no sistema educativo do país**. Deve, pois, atender-se que entre 2006 e 2015 verificaram-se mudanças na própria composição dos fluxos e das suas características em Portugal. Se é verdade que, conforme realçava a OCDE (PISA, 2016: 245), os países recentes de imigração como Portugal tendiam a estar mais associados a fluxos imigratório de baixas qualificações, o que inferia nos resultados escolares dos alunos imigrantes no PISA, também é verdade que desde a viragem do século se diversificaram mais as qualificações dos imigrantes residentes em Portugal em virtude da chegada ou reforço de novos fluxos de imigração, o que podem ter influído nestes resultados dos desempenhos dos estudantes imigrantes na última década.

Gráfico 5.4. Distância no desempenho a leitura entre os estudantes imigrantes e os estudantes não imigrantes, nos países da OCDE, em 2009 e 2018



Fonte: PISA (2019c). Sistematização da autora. // Nota: Projetados os países para os quais há dados em 2009 e 2018. / Nota PISA para dados de 2018: Honk Kong (China), Holanda, Portugal e Estados Unidos: os dados do PISA 2018 não atenderam aos padrões técnicos do PISA, mas foram aceites como amplamente comparáveis.

Em **2018, com o inquérito focado no desempenho na leitura, nota-se um ligeiro aumento da distância no desempenho dos estudantes imigrantes face aos estudantes não imigrantes**, por comparação à edição anterior desta avaliação focada na leitura (2009): a distância era de 26 pontos de diferença em 2009, passando para 32 pontos em 2018 de distância dos imigrantes face aos resultados dos não imigrantes. Apesar disso, verifica-se que os resultados de Portugal (32 pontos de distância a favor dos alunos não imigrantes) continuam positivos face à média da OCDE, onde em 2018 a distância entre alunos imigrantes e não imigrantes é mais acentuada (41 pontos de distância). Por outro lado, os resultados de Portugal são ainda positivos no sentido em que colocam o país entre os países com menores distâncias de desempenho em leitura entre imigrantes e não imigrantes: entre 35 países analisados no PISA (2019), Portugal é superado apenas pela Lituânia onde os não imigrantes obtêm mais 21 pontos de desempenho na leitura que os imigrantes, no Reino Unido é de 20 pontos, na Irlanda 14 pontos, nos Estados Unidos 7 pontos, na Letónia 4 pontos, Canadá 3 pontos, Nova Zelândia 2 pontos. Com resultados piores que Portugal encontram-se países como o Luxemburgo (não imigrantes com mais 35 pontos de desempenho que os imigrantes), Estónia, Itália, Grécia, Suíça, Noruega, França entre outros países com tradição de presença nos melhores lugares do ranking mundial em termos de desempenho global dos seus estudantes (imigrantes e não imigrantes). Os países que em 2018 mostravam as maiores distâncias de desempenho entre imigrantes e não imigrantes foram o México (96 pontos distancia a favor dos não imigrantes), a Finlândia (92 pontos

de distância) e a Suécia (83 pontos distâncias) – vd. gráfico 5.4. Atendendo a esta diversidade de resultados, identifica-se que o país onde os estudantes imigrantes integram o sistema escolar influencia fortemente o seu desempenho.

Na edição do PISA de 2018 (PISA, 2019), os imigrantes em Portugal alcançaram 463 pontos no desempenho a Leitura, posicionando-se assim acima da média da OCDE, onde os imigrantes apresentaram 452 pontos (ou seja, os imigrantes em Portugal com mais 11 pontos que a média dos imigrantes na OCDE). Relativamente aos não imigrantes o resultado de Portugal (495) mostra-se muito próximo da média da OCDE relativa aos estudantes não imigrantes (494). Também na edição do PISA de 2009, os imigrantes em Portugal (466 pontos) apresentaram mais 11 pontos que os imigrantes na média da OCDE (455 pontos), embora em 2009 os estudantes não imigrantes apresentaram desempenhos a leitura (492 pontos) inferiores à média dos não imigrantes na OCDE (496 pontos). Em relação ao indicador que mede a resiliência³⁰ dos alunos imigrantes, conclui-se ainda que, em média nos países da OCDE, 16,8% dos estudantes imigrantes obtiveram nota máxima no desempenho de leitura em 2018, apresentando os alunos imigrantes em Portugal valores ligeiramente superiores aos da média da OCDE com 17,1% (PISA, 2019:6; PISA, 2019b: 16).

Apesar do encurtamento na distância dos resultados dos alunos com percursos de imigração face aos não imigrantes, e da melhoria da performance dos alunos imigrantes nas várias áreas (ciências, matemática e leitura), a tendência internacional continua a apontar para uma **maior dificuldade dos estudantes imigrantes conseguirem a mesma performance escolar que os restantes estudantes** das sociedades de acolhimento. Portugal acompanha esta tendência, apesar dos resultados positivos que tem vindo a alcançar na última década. Como explicam Ferreira, Flores e Casas-Novas (2017: 25) para o caso português os diferenciais resultam essencialmente das várias características do agregado familiar (e.g. escolaridade, estatuto profissional, bens materiais e alguns indicadores culturais), sendo os resultados do país essencialmente explicados pelo nível de escolaridade dos pais. Para as autoras, a melhoria dos resultados do PISA para Portugal na última década e meia deve-se essencialmente às melhorias das condições socioeconómicas dos alunos. As autoras reconhecem, porém, que *continua ainda a existir muita iniquidade social que se traduz em maiores dificuldades de aprendizagem e consequentemente resultados mais fracos do que os desejáveis* (Ferreira et al., 2017: 25).

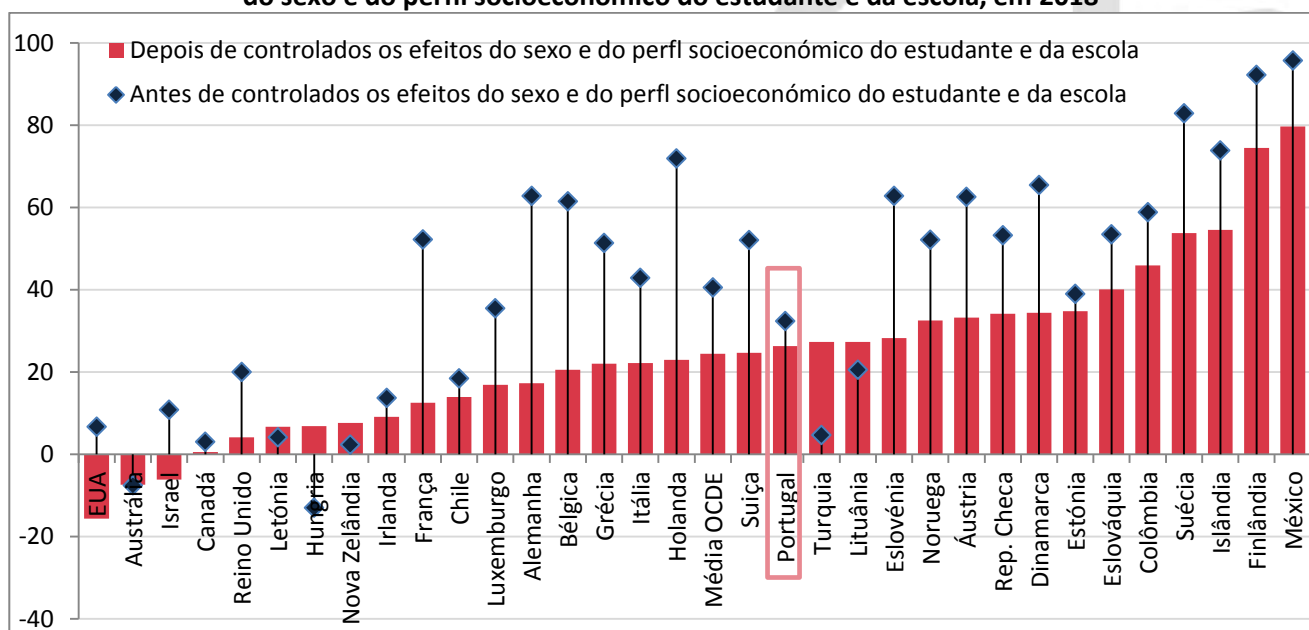
Neste âmbito, para melhor aferir os reais efeitos da origem de imigração na performance escolar nos vários países de acolhimento, o PISA procura retirar os efeitos do contexto socioeconómico e da língua falada em casa nos resultados dos estudantes imigrantes. Assim, quando **controlados os efeitos do contexto socioeconómico e da língua falada em casa**, no PISA de 2006, os estudantes imigrantes em Portugal apresentavam um resultado inferior em literacia científica aos estudantes autóctones em 57 pontos, descendo este hiato no PISA de 2015 para 8,4 pontos (média da OCDE de 18,9 pontos). A redução neste caso, em Portugal foi de 48,6 pontos, representando a maior redução dos países da OCDE quando removidos estes efeitos do estatuto socioeconómico e da língua falada em casa. Reduções semelhantes verificam-se no hiato do desempenho a matemática e a leitura entre os estudantes não imigrantes e os imigrantes de Portugal, controlados os efeitos do *status* socioeconómico e da língua falada em casa: de 2006 para 2015, a redução no hiato dos desempenhos a matemática foi de 37 pontos (segunda melhor evolução, superada apenas pela Bélgica com redução de 38 pontos) e a leitura uma redução de 54 pontos, a maior dos países da OCDE para esse ano (só depois a Bélgica com uma redução de 39 pontos).

Na inquirição de 2018 identifica-se que as **desvantagens socioeconómicas continuam a influenciar o desempenho dos estudantes imigrantes em Portugal** (vd. gráfico 5.5): segundo o PISA (2019: 6), e considerando que nesta edição a área em foco é a leitura, conclui-se que a diferença no desempenho em leitura entre estudantes imigrantes e não imigrantes em Portugal que era 32 pontos, passa para 26 pontos depois de controlados os efeitos do perfil socioeconómico dos alunos e das escolas, ou seja, a diferença

³⁰ Por Alunos imigrantes resilientes entende-se os estudantes com melhores resultados académicos ou no melhor quartil (PISA, 2016:252).

diminui. Resulta, assim, que o desempenho escolar encontra-se muito ligado ao estatuto socioeconómico das famílias dos estudantes, mostrando-se que quando controlado o seu efeito, o hiato entre imigrantes e não imigrantes diminui substantivamente. Comparando os resultados de Portugal com os outros países da OCDE (vd. gráfico 5.5) identifica-se, porém, que os resultados do país ficam aquém do observado na média de países da OCDE onde as desvantagens socioeconómicas fazem aumentar mais a discrepância dos desempenhos na leitura entre imigrantes e não imigrantes: na França, por exemplo, de 52 pontos de diferença no desempenho em leitura entre estudantes imigrantes e não imigrantes, passa-se a uma diferença de apenas 13 pontos depois de controlados os efeitos do perfil socioeconómico dos alunos e das escolas.

Gráfico 5.5. Distância no desempenho a leitura entre os estudantes imigrantes e os estudantes não imigrantes, nos países da OCDE, antes e depois de controlados os efeitos do sexo e do perfil socioeconómico do estudante e da escola, em 2018

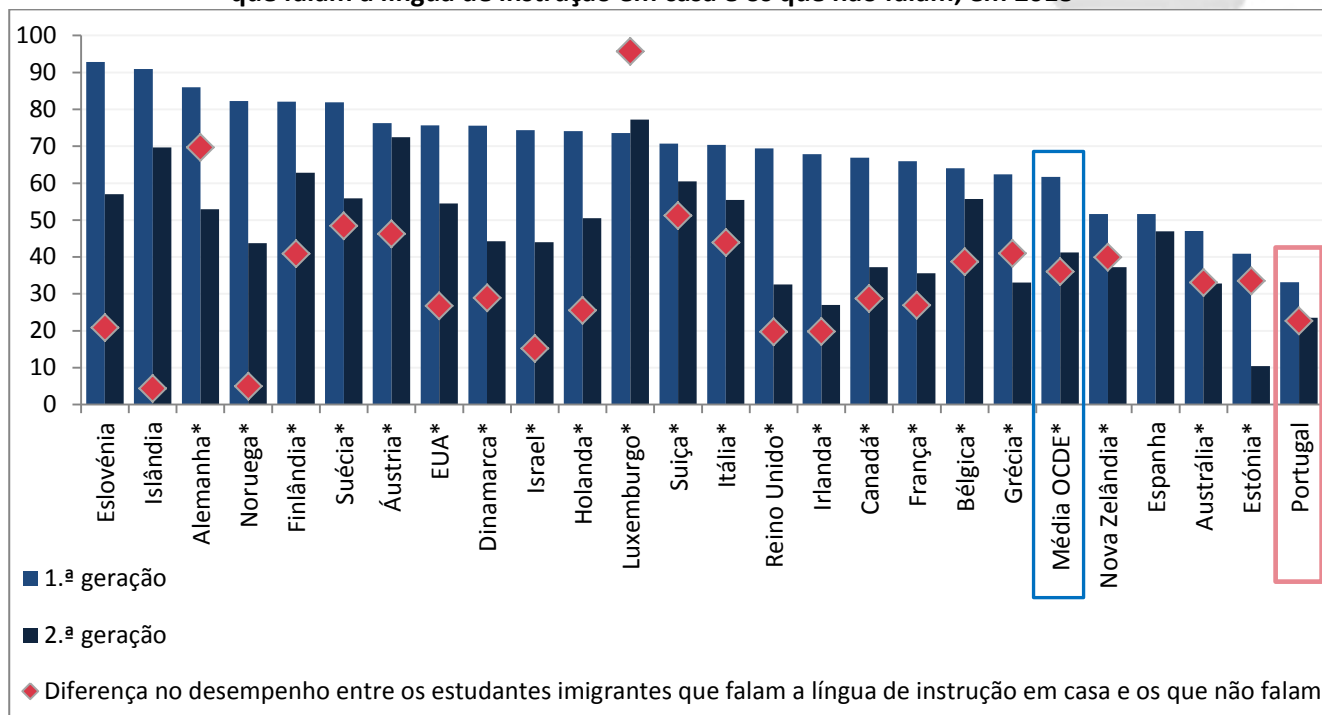


Fonte: PISA (2019c). Sistematização de Rita Monteiro (2020) e da autora. Gráfico da autora.

As diferenças de desempenho escolar entre imigrantes e não imigrantes não se relacionam apenas com os determinantes do perfil socioeconómico (situação de desvantagem socioeconómica tende a reduzir performance escolar), mas ainda com o **domínio da língua de instrução** que pode surgir como uma importante barreira ao sucesso escolar dos imigrantes. Uma vez mais identificam-se resultados discrepantes entre os países da OCDE (vd. gráfico 5.6), dependendo da língua de instrução de cada país e da diversidade de línguas de cada país associada ao universo de estudantes imigrantes. Na maioria dos países uma importante proporção dos estudantes imigrantes (em especial da primeira geração) não fala a língua de instrução em casa. Neste indicador Portugal surge destacado como um dos países da OCDE onde é menor a percentagem de imigrantes de primeira e segunda geração que não falam a língua de instrução em casa (respetivamente, 33,2% e 23,5%), sendo essa prevalência menos de metade do observado na média de países da OCDE (61,7% dos imigrantes de 1ª geração não falam a língua de instrução em casa e 41,2% dos de segunda geração). As características da imigração para Portugal, na qual estão sobre representados imigrantes de países de língua portuguesa (41,3% do total de residentes estrangeiros em 2019), explica estes resultados.

A diferença no desempenho em leitura entre os imigrantes que falam a língua de instrução em casa e os que não falam é relevante, verificando-se que os estudantes imigrantes que não falam a língua de instrução em casa apresentam piores desempenhos escolares do que aqueles que falam (vd. gráfico 5.6). Em Portugal os estudantes imigrantes que falam a língua de instrução em casa apresentam melhor desempenho (+26,6 pontos) que os estudantes imigrantes que não falam, sendo o hiato ainda maior na média dos países da OCDE (36 pontos).

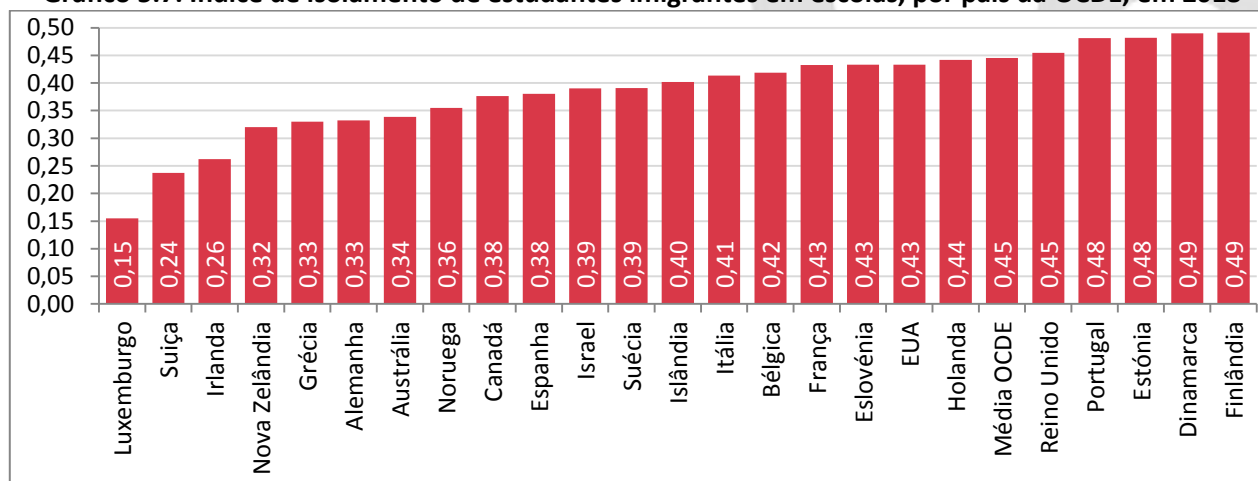
Gráfico 5.6. Percentagem de estudantes imigrantes que não falam a língua de instrução em casa, da 1ª e 2ª Geração, e diferença no desempenho em leitura entre os estudantes imigrantes que falam a língua de instrução em casa e os que não falam, em 2018



Fonte: PISA (2019c). Sistematização de Rita Monteiro (2020).

Notas: * A diferença no desempenho a leitura entre os estudantes imigrantes que falam a língua de instrução em casa e os que não falam é significativa. / Só são apresentados os países da OCDE para os quais existem dados disponíveis e em que a percentagem de estudantes imigrantes é superior a 5%.

Gráfico 5.7. Índice de isolamento de estudantes imigrantes em escolas, por país da OCDE, em 2018



Fonte: PISA (2019c). Sistematização de Rita Monteiro (2020).

Nos relatórios PISA é ainda destacado o efeito na performance escolar do grau de concentração dos estudantes imigrantes e estudantes em situação de desvantagem socioeconómica na mesma escola. Identifica-se que o intensificar da concentração induz a piores desempenhos escolares, sendo por isso encorajada a dispersão equilibrada de estudantes de diferentes perfis nas várias escolas da sociedade de acolhimento como forma de evitar o reforço ou a reprodução de condições sociais de partida (PISA, 2019c: 188-189). O indicador PISA tal como é produzido ilustra a **probabilidade de um estudante de origem imigrante ficar em contacto na mesma escola com outros estudantes imigrantes**, assumindo o índice o valor 1 quando os estudantes imigrantes estão concentrados em escolas em que os estudantes não

imigrantes têm menor probabilidade de frequentar, sendo o índice normalizado em função da dimensão da população estudantil imigrante em cada país. O índice calculado a partir dos resultados de 2018 do PISA mostra que entre os países com valores mais elevados (superiores a 0,45) se encontra Portugal, ao lado de outros países europeus como a Dinamarca, Estónia, Finlândia, Malta e Reino Unido (vd. gráfico 5.7). Nestes países os estudantes imigrantes têm mais probabilidade de frequentar escolas com outros estudantes imigrantes, ficando assim mais isolados dos estudantes não-imigrantes. Em contraste, em países como o Luxemburgo, Suíça e Irlanda os resultados do índice ficam aquém dos 0,3.

Procura-se de seguida detalhar o caso português a partir dos dados administrativos nacionais quanto ao ingresso dos alunos estrangeiros no sistema educativo nacional e a sua performance escolar, por comparação aos nacionais portugueses, assumindo, por um lado, a educação adquirida em Portugal por cidadãos de nacionalidade estrangeira residentes no país (subcapítulo 5.1) - contemplando-se a integração de estudantes estrangeiros no sistema escolar português nos ensinos básico, secundário (ponto 5.1.1.) e superior (ponto 5.1.2.) – e, por outro lado, o nível educacional que os imigrantes trazem para Portugal, considerando-se as qualificações que os estrangeiros trazem e procuram enquadrar no país a partir de procedimentos de reconhecimento de graus académicos estrangeiros de nível superior (subcapítulo 5.2.).

5.1. Alunos estrangeiros no sistema escolar português

Nos pontos que se seguem são analisados os dados disponibilizados pela Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC), organismo de dupla tutela do Ministério da Educação e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior desde 2015. Consideram-se como os anos de referência para a análise deste relatório os anos letivos de 2017/2018 e 2018/2019.

No caso do ensino básico e secundário, os dados reportam os alunos matriculados no sistema público de educação (rede pública de escolas) de Portugal Continental, não se incluindo neste universo os alunos a frequentar o ensino artístico em cursos de iniciação ou em regime articulado ou supletivo. Como se especifica em cada apuramento destes dados, resulta assim que não se incluem dados da rede privada de escolas, nem dos arquipélagos dos Açores e da Madeira, o que induz a que embora se caracterize a grande maioria do universo de alunos estrangeiros a viver e estudar em Portugal no ensino básico e secundários, estes dados não reportam a sua totalidade.

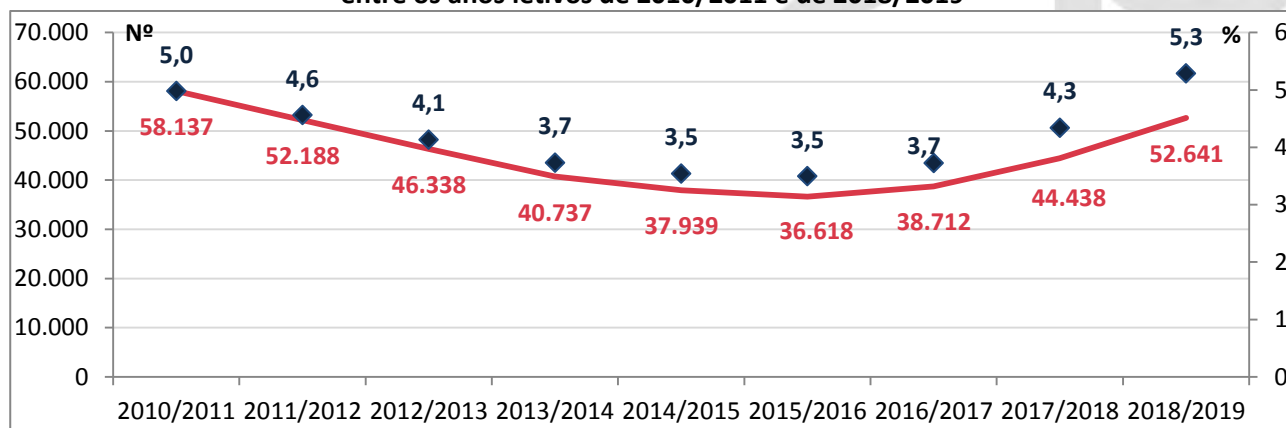
No que respeita ao ensino superior os dados incluem os alunos do ensino público e privado e os alunos inscritos em programas de mobilidade internacional, não contemplando os alunos inscritos em cursos técnicos superiores profissionais. Os dados analisados também não incluem os alunos que frequentaram Cursos de Especialização Tecnológica.

5.1.1. Ensino Básico e Secundário

No ano letivo de 2018/2019 encontravam-se **matriculados** no ensino básico e secundário 52.641 alunos de nacionalidade estrangeira, verificando-se um acréscimo de 8.203 alunos (+18,5%) face ao ano letivo anterior (quando os alunos estrangeiros perfaziam 44.438 indivíduos). Entre o início da década (referência face ao ano letivo de 2010/2011) e o ano letivo de 2015/2016 o ensino básico e secundário português perdeu 37% de alunos de nacionalidade estrangeira (-21.519 alunos), verificando-se uma inversão de tendência a partir do ano letivo de 2016/2017, ano letivo em que se volta a incrementar o número de alunos estrangeiros matriculados no ensino básico e secundário: de 36.618 alunos no ano letivo 2015/2016 (ano em que atinge o valor mais baixo da década), os alunos crescem para 38.712 no ano letivo de 2016/2017, reforçam-se no ano letivo seguinte para 44.438 alunos e novamente incrementam para 52.641 no ano letivo de 2018/2019 (+44% nos últimos três anos letivos ou +16.023 alunos face ao observado no ano letivo 2015/2016). O decréscimo dos alunos estrangeiros no sistema de ensino português verificou-se de forma mais explícita entre os anos letivos de 2009/2010 e 2015/2016, refletindo, por um lado, o próprio decréscimo da população estrangeira residente nesses anos e, por outro, o aumento do número de

cidadãos estrangeiros, nomeadamente de descendentes de imigrantes já nascidos em Portugal, que adquiriram a nacionalidade portuguesa ao abrigo do enquadramento legal instituído em 2006 (vd. capítulo 11 deste relatório e em Oliveira *et al.*, 2017), o que os faz desaparecer das estatísticas oficiais por deixarem de ser estrangeiros. Nos anos letivos de referência deste relatório reforça-se o incremento dos alunos estrangeiros no ensino básico e secundário (registando-se um aumento anual de +5,7% em 2016/2017, de +14,8% em 2017/2018 e de +18,5% em 2018/2019), acompanhando também o crescimento anual da população estrangeira residente no país (+2,3% em 2016, +6% em 2017, +13,9% em 2018 e +22,9% em 2019) – vd. gráfico 5.8.

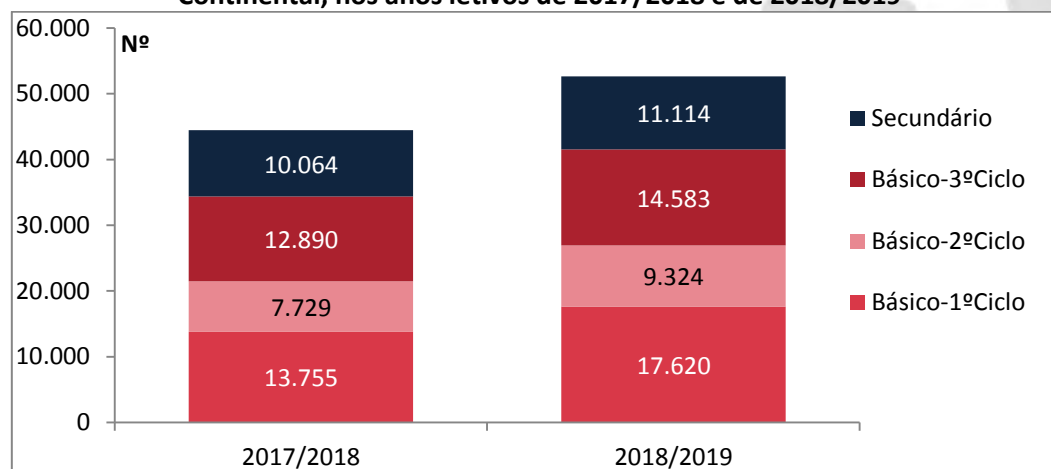
Gráfico 5.8. Evolução do número de alunos estrangeiros matriculados no ensino básico e secundário em Portugal Continental e importância relativa dos alunos estrangeiros no total de alunos matriculados, entre os anos letivos de 2010/2011 e de 2018/2019



Fonte: DGEEC (sistematização e cálculos da autora. Apoio na atualização do último ano de Rita Monteiro do OM).

Esta evolução do número de alunos estrangeiros matriculados no ensino básico e secundário desde o início desta década tem se refletido também na importância relativa que estes alunos assumem no total de alunos (vd. gráfico 5.8): no início desta década (ano letivo 2010/2011) os alunos estrangeiros representavam 5% do total de matriculados no ensino básico e secundário, descendo de forma constante a sua importância relativa para 3,5% em 2015/2016, ano letivo a partir do qual os alunos estrangeiros voltam a crescer e passam a representar 3,7% do total de alunos nesses níveis de ensino em 2016/2017, 4,3% em 2017/2018 e 5,3% no ano letivo 2018/2019 (+1 ponto percentual que no início da década).

Gráfico 5.9. Número de alunos estrangeiros matriculados no ensino básico e secundário em Portugal Continental, nos anos letivos de 2017/2018 e de 2018/2019



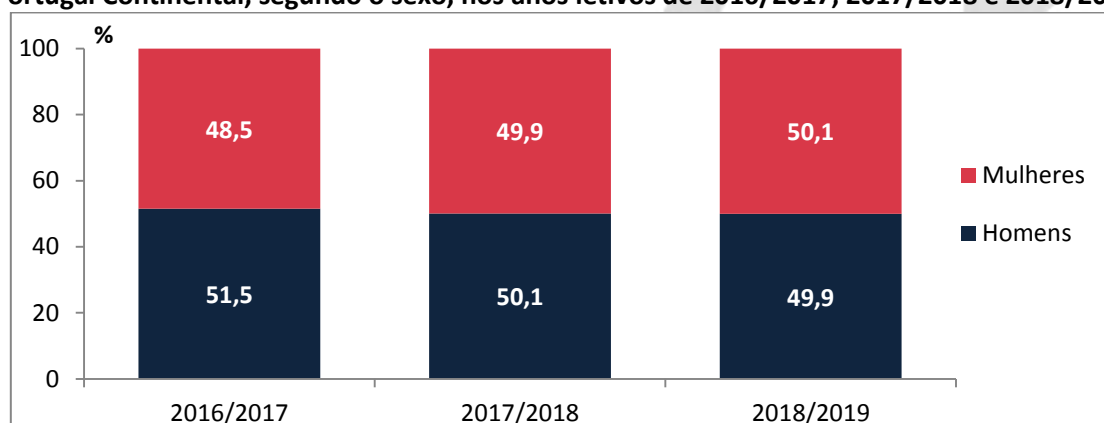
Fonte: DGEEC (sistematização e cálculos da autora. Apoio na atualização do último ano de Rita Monteiro do OM).

No ano letivo de 2018/2019 (e mantendo a tendência de anos letivos anteriores) o nível de ensino que reúne o maior número de alunos estrangeiros é o 1º ciclo do ensino básico (17.620 alunos, eram 13.755

alunos em 2017/2018), seguido do 3º ciclo do ensino básico (com 14.583, eram 12.890 alunos no ano letivo anterior) – vd. gráfico 5.9. Entre o início da década (por referência ao ano letivo de 2010/2011) e o ano letivo 2015/2016 os níveis de ensino que perderam mais alunos foram o 2º ciclo (-44,8%, o correspondente a -5.053 alunos) e o 3º ciclo (-40,4%, ou seja, -7.528 alunos), seguindo-se o secundário (-32,1%, ou seja, -4.624 alunos) e, finalmente, o 1º ciclo que foi o nível de ensino obrigatório que perdeu menos alunos (-31,2%, o correspondente a -4.314 alunos). Identifica-se, porém, que do ano letivo 2015/2016 para o ano letivo mais recente de 2018/2019 os níveis de ensino que mais incrementaram ou recuperaram o número de alunos estrangeiros matriculados foram o 1º ciclo (+85% ou +8.095 alunos), seguido do 2º ciclo (+49,6% ou +3.092 alunos), do 3º ciclo (+31,4% ou +3.482 alunos), e só depois o secundário (com um incremento mais ligeiro de apenas +13,9%, ou +1.354 alunos).

No que toca ao sexo, a distribuição dos alunos estrangeiros do ensino básico e secundário revelava uma ligeira prevalência dos alunos estrangeiros do sexo masculino (51,5% no ano letivo de 2016/2017 e 50,1% no ano letivo de 2017/2018) que se inverte no último ano letivo de 2018/2019, no qual as alunas estrangeiras do sexo feminino passam a representar um pouco mais de metade dos alunos estrangeiros matriculados (50,1%) (vd. gráfico 5.10).

Gráfico 5.10. Alunos estrangeiros matriculados no ensino básico e secundário em Portugal Continental, segundo o sexo, nos anos letivos de 2016/2017, 2017/2018 e 2018/2019 (%)



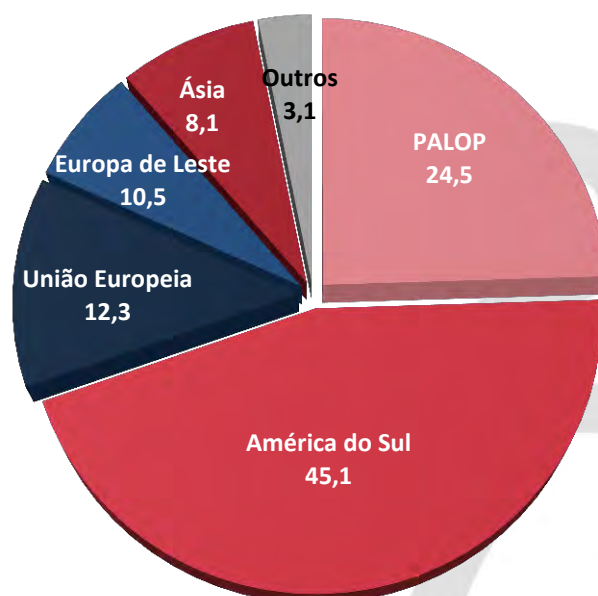
Fonte: DGEEC (sistematização e cálculos da autora. Apoio na atualização do último ano de Rita Monteiro do OM).

No ano letivo de 2017/2018 as escolas públicas do ensino básico e secundário reuniam alunos de 174 nacionalidades diferentes, e no seu conjunto os alunos de nacionalidade estrangeira correspondiam a 4,3% do total de alunos do sistema escolar português. No ano letivo de 2018/2019 a diversidade de nacionalidades passa a 170, diminuindo ligeiramente, embora a importância relativa dos alunos estrangeiros no total de matriculados no ensino básico e secundário incrementa para 5,3%.

No ano letivo de 2017/2018 cerca de um terço (36,7%) dos alunos estrangeiros tinha nacionalidade de um país da América do Sul (com destaque para os alunos do Brasil). A este grupo seguiam-se os alunos dos PALOP (que eram o grupo mais numeroso no ano letivo anterior) e da União Europeia, representando 27,2% e 15,2% do total de estrangeiros, respetivamente. Já no último ano letivo de referência para este relatório verifica-se um forte incremento dos alunos da América do Sul que passam a representar 45,1% do total de alunos estrangeiros matriculados no ensino básico e secundário, seguindo-se os alunos dos PALOP que perdem importância relativa (passam a representar 24,5%), da União Europeia (12,3%), da Europa de Leste (10,5%) e de Ásia (8,1%) – vd. gráfico 5.11.

Face ao ano letivo anterior, alguns grupos de nacionalidades apresentam uma taxa de variação negativa entre os anos letivos em análise, mantendo a tendência de anos anteriores: alunos da Europa de Leste (com -5,4%) e alunos da União Europeia (-4%). Outros grupos de nacionalidades registaram, porém, uma tendência contrária, evidenciando taxas de variação positivas: os alunos da América do Sul (+45,4%), da Ásia (+9,9%) e dos PALOP (+7%), depois de nos anos letivos imediatamente anteriores ter tido uma evolução decrescente recuperou alunos no ano letivo 2018/2019.

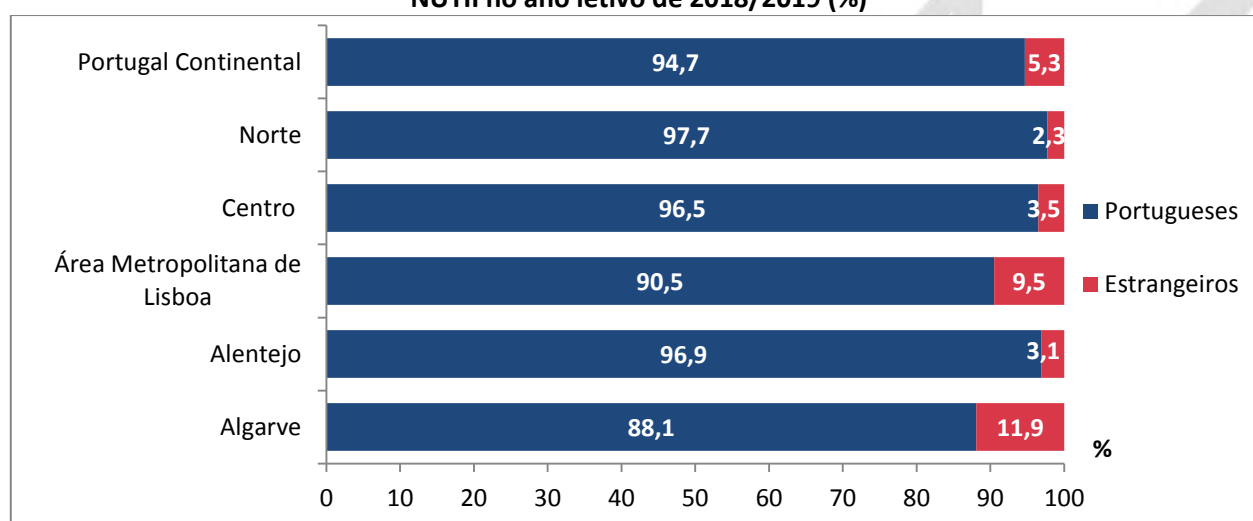
Gráfico 5.11. Alunos estrangeiros matriculados no ensino básico e secundário, segundo os principais grupos de nacionalidade, em Portugal Continental, no ano letivo de 2018/2019 (%)



Fonte: DGEEC (sistematização e cálculos da autora. Apoio na atualização do último ano de Rita Monteiro do OM).

Relativamente à distribuição geográfica dos alunos estrangeiros do ensino básico e secundário evidenciam-se tendências semelhantes às identificadas na distribuição da população estrangeira residente (analisadas no subcapítulo 3.1. deste Relatório), ou seja, a integração no sistema de ensino português reflete os próprios padrões de distribuição e residência da população estrangeira que se encontra em Portugal. Assim sendo, verifica-se a sobre concentração dos alunos estrangeiros matriculados no ensino básico e secundário na região de Lisboa (NUT II) com 54,4% dos alunos estrangeiros (o correspondente a 28.670 alunos), seguindo-se as regiões do Norte com 15,3% (8.029 alunos) e do Centro com 14,4% (7.593 alunos), que suplantam no último ano letivo a região do Algarve com 11,5% (6.029 alunos), e finalmente a região do Alentejo com apenas 4,4% dos alunos estrangeiros matriculados no sistema de ensino português (2.320).

Gráfico 5.12. Alunos matriculados no ensino básico e secundário, segundo a nacionalidade e a região NUTII no ano letivo de 2018/2019 (%)



Fonte: DGEEC (sistematização e cálculos da autora. Apoio na atualização do último ano de Rita Monteiro do OM).

A sobre concentração dos alunos na região de Lisboa acaba, porém, por se diluir no universo dos alunos matriculados no ensino básico e secundário da região. No ano letivo de 2017/2018, a região de Portugal Continental onde a proporção de alunos estrangeiros no total de alunos matriculados assumiu maior

impacto ou importância relativa foi a região do Algarve (11,9%), e só depois a região de Lisboa (9,5%) – vd. gráfico 5.12. Por sua vez, embora a região do Alentejo seja a região de Portugal Continental com menor número de alunos estrangeiros matriculados, é uma das regiões do país onde os alunos estrangeiros matriculados têm algum impacto no total de alunos da região: representam 3,1% do total de alunos da região, importância superior à verificada na região Norte, a zona do país onde os alunos estrangeiros têm menor impacto (representam apenas 2,3% do total de alunos matriculados). Assim, importa atender a que a maior ou menor importância relativa dos alunos estrangeiros no total de alunos de cada região acaba por refletir também a estrutura etária da população residente onde se inserem e a própria distribuição da população estudantil no país. Não se verifica, pois, uma sobreposição direta entre as regiões do país onde os alunos estrangeiros matriculados no ensino básico e secundário são numericamente mais expressivos, com as regiões do país onde a sua importância relativa, e inerente impacto, é maior.

O mesmo sucede em relação às nacionalidades dos alunos, onde se pode observar alguma concentração de determinadas nacionalidades em certas regiões do país, acompanhando as tendências de dispersão verificadas para o total da população estrangeira residente. Neste âmbito, observa-se que os alunos dos PALOP (12.921 alunos no ano letivo de 2018/2019) e da Ásia (4.265 alunos) encontram-se mais concentrados na região de Lisboa (83,1% dos alunos dos PALOP e 54,6% dos alunos asiáticos encontram-se na região de Lisboa). Por contraste, os restantes grupos de nacionalidades apresentam maior dispersão pelas várias regiões do país (vd. quadro 5.1).

Quadro 5.1. Alunos estrangeiros matriculados no ensino básico e secundário em Portugal Continental, segundo os principais grupos de nacionalidade e a região NUTII, no ano letivo de 2018/2019 (%)

Nacionalidade	Norte (%)	Centro (%)	Lisboa (%)	Alentejo (%)	Algarve (%)	Total (%)	Total (N)
Europa	15,7	18,3	33,7	8,0	24,3	100	10.445
União Europeia	16,9	16,5	32,1	9,1	25,4	100	6.475
Europa de Leste	10,4	21,1	38,0	6,3	24,1	100	3.609
Outros Europa	45,7	22,2	17,5	6,9	7,8	100	361
África	5,9	7,1	81,4	1,4	4,3	100	13.723
PALOP	5,5	6,7	83,1	1,3	3,4	100	12.921
Outros África	12,0	13,5	53,7	3,0	17,8	100	802
América	20,8	16,7	48,2	4,2	10,1	100	24.174
América do Sul	20,9	16,6	48,4	4,2	10,0	100	23.730
América do Norte	18,5	26,8	40,4	5,3	8,9	100	302
Outros América	18,3	16,9	28,9	11,3	24,6	100	142
Ásia	12,8	15,5	54,6	6,1	10,9	100	4.265
Oceânia	17,6	26,5	32,4	8,8	14,7	100	34
Países ignorados	-	-	-	-	-	-	0
Total (N)	8.029	7.593	28.670	2.320	6.029	-	52.641

Fonte: DGEEC (sistematização e cálculos da autora. Apoio na atualização do último ano de Rita Monteiro do OM).

No total de alunos matriculados no Ensino Básico e Secundário, no ano letivo de 2018/2019, destacam-se os brasileiros (43,1% dos alunos estrangeiros matriculados, o correspondente a 22.687 alunos), registando uma taxa de variação de +45,2% face ao ano anterior. Na segunda e terceira posições encontravam-se os alunos angolanos (8,4% ou 4.446 alunos) e os alunos cabo-verdianos (7,2% ou 3.781 alunos), sendo que os alunos cabo-verdianos registam uma taxa de variação negativa face ao ano letivo anterior (-6,5%) e os alunos angolanos registam uma taxa de variação positiva (+25,3%), em resultado da qual superaram o número de alunos cabo-verdianos pela primeira vez. A quarta e quinta posições são ocupadas pelos alunos da Guiné-Bissau (4,9% ou 2.593 alunos, representando um incremento de +4,9% face ao ano letivo anterior) e da Ucrânia (4,5% ou 2.370 alunos, mas refletindo um decréscimo de -4,7%). A sexta posição pertence aos alunos romenos (3,5% ou 1.962 alunos, refletindo uma taxa de variação de -13,2% de alunos matriculados). Destaque ainda para os alunos de São Tomé e Príncipe, da China, da Moldávia, de França e de Espanha, a representarem 3,2%, 2,7%, 1,6%, 1,5% e 1,5%, respetivamente do total de alunos estrangeiros matriculados no ano letivo 2018/2019 (vd. gráfico 5.13 e quadro 5.2.).

Quadro 5.2. Alunos estrangeiros matriculados no ensino básico e secundário em Portugal Continental, segundo os principais países de nacionalidade, nos anos letivos de 2017/2018 e 2018/2019 (%)

Nacionalidades	2017/2018		2018/2019		Taxa de variação entre anos letivos (%)
	N	%	N	%	
União Europeia	6.746	15,2	6.475	12,3	-4,0
Roménia	2.261	5,1	1.962	3,7	-13,2
França	753	1,7	805	1,5	+6,9
Espanha	774	1,7	794	1,5	+2,6
Reino Unido	767	1,7	757	1,4	-1,3
Itália	348	0,8	523	1,0	+50,3
Bulgária	493	1,1	404	0,8	-18,1
Alemanha	459	1,0	387	0,7	-15,7
Holanda	334	0,8	281	0,5	-15,9
Outros União Europeia	557	1,3	562	1,1	+0,9
Europa de Leste	3.817	8,6	3.609	6,9	-5,4
Ucrânia	2.487	5,6	2.370	4,5	-4,7
Moldávia	919	2,1	844	1,6	-8,2
Rússia	299	0,7	286	0,5	-4,3
Outros Europa de Leste	112	0,3	109	0,2	-2,7
Outros países da Europa	369	0,8	361	0,7	-2,2
África	12.849	28,9	13.723	26,1	+6,8
Angola	3.547	8,0	4.446	8,4	+25,3
Cabo Verde	4.042	9,1	3.781	7,2	-6,5
Guiné-Bissau	2.472	5,6	2.593	4,9	+4,9
S. Tomé Príncipe	1.640	3,7	1.689	3,2	+3,0
Moçambique	371	0,8	412	0,8	+11,1
Outros Africa	777	1,7	802	1,5	+3,2
América do Sul	16.323	36,7	23.730	45,1	+45,4
Brasil	15.626	35,2	22.687	43,1	+45,2
Venezuela	512	1,2	803	1,5	+56,8
Outros América do Sul	185	0,4	240	0,5	+29,7
América do Norte	285	0,6	302	0,6	+6,0
Estados Unidos	211	0,5	225	0,4	+6,6
Outros América do Norte	74	0,2	77	0,1	+4,1
Outros países da América	133	0,3	142	0,3	+6,8
Ásia	3.882	8,7	4.265	8,1	+9,9
China	1.404	3,2	1.443	2,7	+2,8
Nepal	683	1,5	802	1,5	+17,4
Índia	642	1,4	726	1,4	+13,1
Paquistão	365	0,8	411	0,8	+12,6
Outros países da Ásia	788	1,8	883	1,7	+12,1
Oceânia	33	0,1	34	0,1	+3,0
Total (N)	44.438	100	52.641	100	+18,5

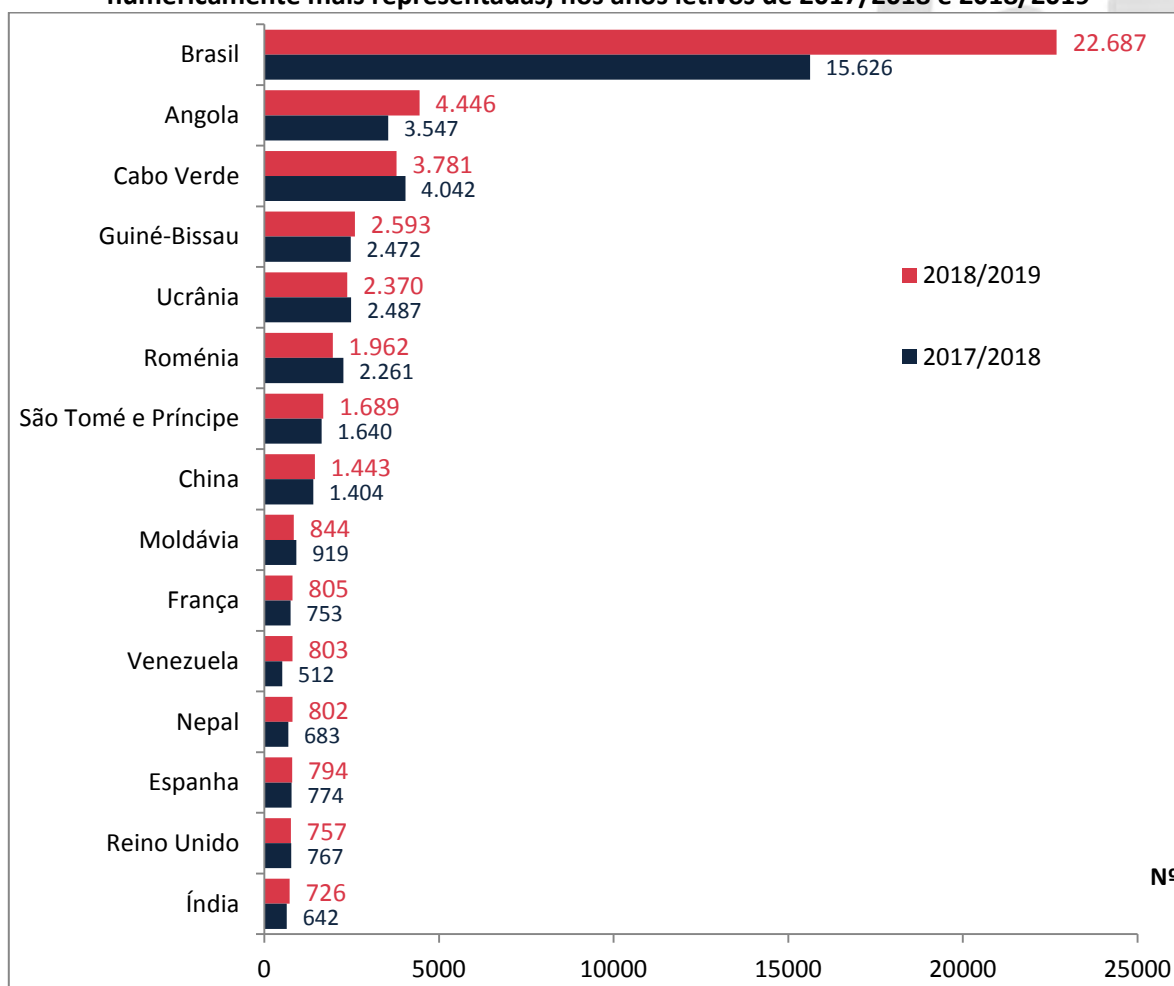
Fonte: DGEEC (sistematização e cálculos da autora. Apoio na atualização do último ano de Rita Monteiro do OM).

Esta evolução fez alterar a ordenação das dez nacionalidades mais representadas nos alunos estrangeiros matriculados nestes níveis de ensino do sistema escolar português. Face aos anos letivos anteriores, mantêm-se praticamente as mesmas dez nacionalidades numericamente mais representadas, com exceção da nacionalidade britânica e espanhola, que deixam de constar nas dez nacionalidades mais representadas entrando na lista a nacionalidade francesa. Verifica-se, porém, alguma alteração de posições nas dez nacionalidades numericamente mais representadas: a nacionalidade cabo-verdiana passa para a terceira posição³¹, sendo superada pela angolana que passa à segunda posição, e os guineenses superam os

³¹ O incremento que se tem vindo a verificar nas aquisições da nacionalidade portuguesa poderá explicar a descida de posição dos alunos cabo-verdianos, ou seja, estes alunos podem não ter abandonado o sistema escolar embora tenham desaparecido das estatísticas oficiais sobre estrangeiros com a mudança de nacionalidade.

ucranianos, passando para a terceira e quarta posição respetivamente, no ano letivo de 2018/2019. Considerando as quinze nacionalidades mais representadas no ano letivo 2018/2019 realçam-se outras nacionalidades que estão a ganhar expressão no sistema de ensino básico e secundário (vd. gráfico 5.13): destaque para os alunos da Venezuela (sobem para a décima primeira posição com 803 alunos) e do Nepal (na décima segunda posição, com 802 alunos) com forte incremento de alunos face ao ano letivo anterior (respetivamente, +56,8% e +17,4%).

Gráfico 5.13. Alunos matriculados no ensino básico e secundário, segundo as quinze nacionalidades numericamente mais representadas, nos anos letivos de 2017/2018 e 2018/2019



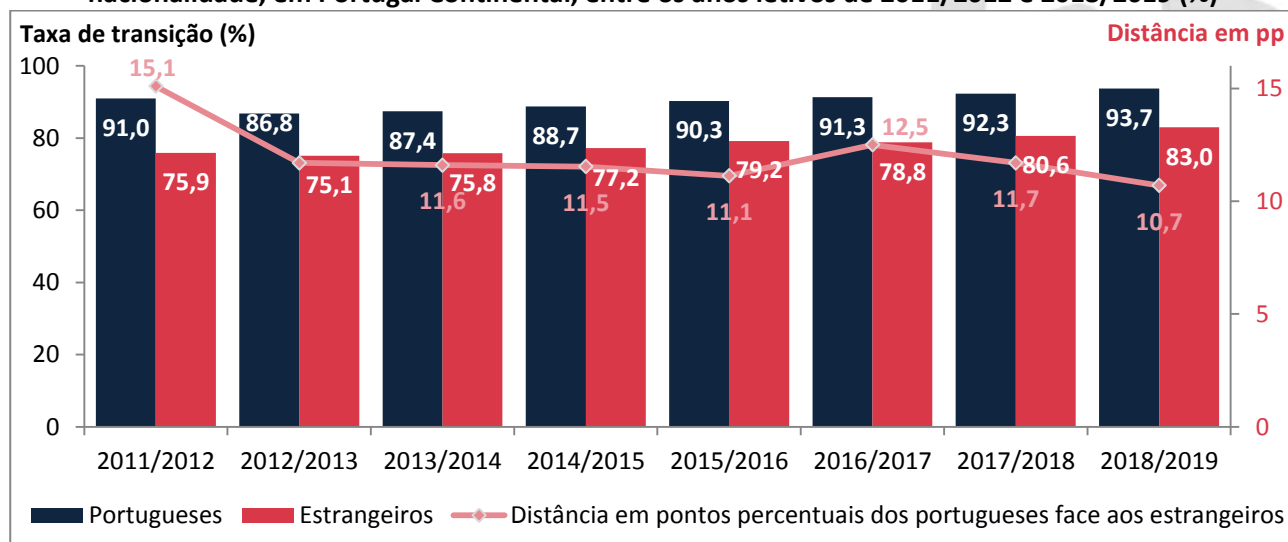
Fonte: DGEEC (sistematização e cálculos da autora. Apoio na atualização do último ano de Rita Monteiro do OM).

No que toca ao **desempenho escolar**, os dados mostram que os alunos de nacionalidade estrangeira apresentam, de forma genérica, níveis de sucesso escolar inferiores aos verificados para os alunos de nacionalidade portuguesa, tendência que revela alguma continuidade com o observado na década anterior em Portugal (Oliveira e Gomes, 2014: 134) e similitudes com o que já se havia mostrado para os restantes países da OCDE (PISA, 2016 e 2019c). No ano letivo de 2017/2018, a taxa de transição/conclusão dos alunos de nacionalidade estrangeira (80,6%) situava-se 11,7 pontos percentuais abaixo da taxa apresentada pelos alunos de nacionalidade portuguesa (92,3%), e no ano letivo 2018/2019 os alunos estrangeiros têm menos 10,7 pontos percentuais de taxa de transição que os alunos portugueses – vd. gráfico 5.14.

A taxa de transição dos alunos estrangeiros melhorou de forma consistente nos últimos anos letivos, passando de 78,8% em 2016/2017, para 80,6% em 2017/2018 (+1,8 pp face ao ano anterior) e 83% em 2018/2019 (+2,4pp face ao ano anterior). Em termos evolutivos, importa realçar que quando se estabelece uma comparação com os anos letivos anteriores (gráfico 5.14), denota-se uma melhoria nos níveis de sucesso escolar dos alunos de nacionalidade estrangeira face aos valores apresentados no início desta década, subindo 7,1 pontos percentuais na taxa de transição/conclusão entre o ano letivo de 2011/2012 e

2018/2019. Esta tendência é transversal ao conjunto dos alunos do Ensino Básico e Secundário, notando-se simultaneamente uma melhoria do desempenho escolar entre os alunos de nacionalidade portuguesa (que sobem a taxa de transição em 2,7 pontos percentuais de 2011/2012 para 2018/2019). Por outro lado, desde o início da década, observa-se uma diminuição da distância (em pontos percentuais) entre a taxa de transição dos alunos estrangeiros face aos alunos portugueses (em 2011/2012 a distância era de 15,1pp quando em 2018/2019 passa para 10,7pp).

Gráfico 5.14. Taxa de transição/conclusão dos alunos no Ensino Básico e Secundário, segundo a nacionalidade, em Portugal Continental, entre os anos letivos de 2011/2012 e 2018/2019 (%)



Fonte: DGEEC (sistematização e cálculos da autora. Apoio na atualização do último ano de Rita Monteiro do OM).

No que diz respeito aos níveis de ensino, observam-se algumas diferenças de desempenho escolar quando se compara ensino básico e secundário. De um modo geral, a taxa de sucesso escolar é mais elevada no ensino básico, quer se trate de alunos portugueses ou alunos estrangeiros. Assim, no ano letivo de 2017/2018, enquanto a taxa de transição dos alunos portugueses no ensino básico era de 94,6%, no ensino secundário os alunos da mesma nacionalidade apenas atingiam 84,9% (traduzindo uma diferença de 9,7 pontos percentuais, entre níveis de ensino para os alunos portugueses). A mesma diferença observa-se no ano letivo 2018/2019, embora com melhorias na taxa de transição em ambos os níveis de ensino: a taxa de transição dos alunos portugueses no ensino básico foi de 96,1%, descendo para 86,1% no ensino secundário (vd. quadro 5.3).

Quadro 5.3. Transição ou conclusão dos alunos no Ensino Básico e Secundário, segundo a nacionalidade e nível de ensino, em Portugal Continental, entre os anos letivos de 2016/2017 e 2018/2019 (%)

Nacionalidade	Ensino Básico			Ensino Secundário		
	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2016/2017	2017/2018	2018/2019
Portugueses	93,9	94,6	96,1	83,3	84,9	86,1
Estrangeiros	83,7	85,2	87,8	64,9	64,8	65,2
Total	93,5	94,2	95,7	82,5	84,1	85,1

Fonte: DGEEC (sistematização e cálculos da autora. Apoio na atualização do último ano de Rita Monteiro do OM).

O mesmo sucede nos alunos de nacionalidade estrangeira que, para os mesmos anos letivos, a taxa de transição no ensino básico (85,2% e 87,8%, respetivamente, em 2017/2018 e 2018/2019) é superior à taxa de transição no ensino secundário (64,8% e 65,2%, respetivamente) em +20,4 pontos percentuais no ano letivo 2017/2018 e +22,6 pp em 2018/2019 (vd. quadro 5.3.).

Os dados do desempenho escolar dos alunos estrangeiros em função do sexo mostram que, de forma geral, a taxa de sucesso escolar é mais elevada nos alunos do sexo feminino, quer se tratem de alunos portugueses ou alunos de nacionalidade estrangeira. Assim, no ano letivo de 2017/2018, enquanto a taxa

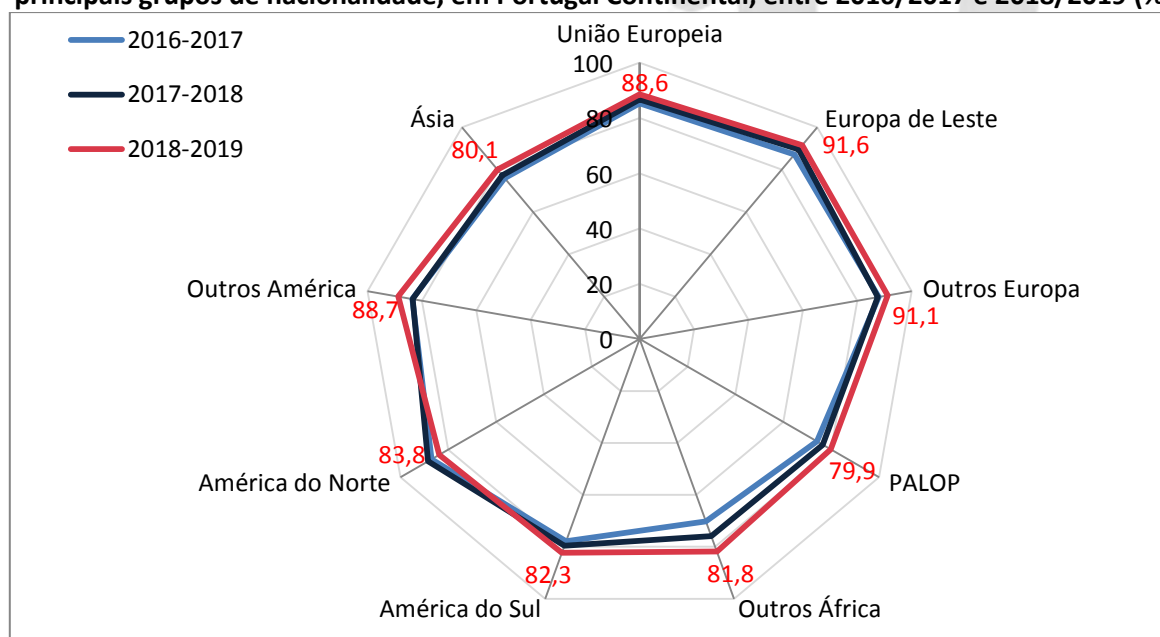
de transição dos alunos portugueses do sexo feminino era de 93,7% (correspondendo a +2,7 pontos percentuais que os alunos do sexo masculino); os alunos de nacionalidade estrangeira revelam que a taxa de transição dos alunos do sexo feminino (82,1%) era superior à dos alunos do sexo masculino (79,1%) em 3 pontos percentuais (vd. quadro 5.4.). Discrepâncias semelhantes nas taxas de transição entre sexos verifica-se no ano letivo mais recente de 2018/2019: as alunas do sexo feminino de nacionalidade portuguesa (94,8%) com uma taxa superior em 2 pontos percentuais face aos alunos do sexo masculino (92,8%); e as alunas de nacionalidade estrangeira (84,4%) com +2,7 pontos percentuais de taxa de transição ou conclusão por comparação aos alunos estrangeiros (81,7%). Importa ainda destacar que entre anos letivos os alunos portugueses e estrangeiros mostram uma evolução positiva nos níveis de sucesso escolar nos dois sexos (feminino e masculino): os alunos estrangeiros do sexo masculino subiram 2,6pp (1,8pp no caso dos alunos portugueses) e as alunas estrangeiras do sexo feminino subiram 2,3pp (1,1pp no caso das alunas portuguesas) – vd. quadro 5.4.

Quadro 5.4. Transição ou conclusão dos alunos do Ensino Básico e Secundário, segundo a nacionalidade e o sexo, em Portugal Continental, entre os anos letivos de 2016/2017 e 2018/2019 (%)

Nacionalidade	Homens			Mulheres		
	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2016/2017	2017/2018	2018/2019
Portugueses	89,8	91,0	92,8	92,9	93,7	94,8
Estrangeiros	77,1	79,1	81,7	80,7	82,1	84,4
Total	89,4	90,5	92,2	92,5	93,2	94,2

Fonte: DGEEC (sistematização e cálculos da autora. Apoio na atualização do último ano de Rita Monteiro do OM).

Gráfico 5.15. Taxa de transição ou conclusão dos alunos no Ensino Básico e Secundário, segundo os principais grupos de nacionalidade, em Portugal Continental, entre 2016/2017 e 2018/2019 (%)



Fonte: DGEEC (sistematização e cálculos da autora. Apoio na atualização do último ano de Rita Monteiro do OM).

Os alunos estrangeiros não são, contudo, um todo homogéneo. Nos anos letivos de 2017/2018 e 2018/2019, mantendo a tendência de anos letivos anteriores, e no que respeita ao desempenho escolar, nota-se que os alunos estrangeiros com melhores resultados escolares são provenientes do continente europeu (respetivamente, com +7,2 e +6,7 pontos percentuais na conclusão dos dois níveis escolares que o verificado para a média do total de estrangeiros). No grupo dos alunos do continente europeu, os alunos com melhores resultados são os alunos da Europa de Leste, com +8,6 pontos percentuais que o total de estrangeiros no ano letivo de 2018/2019, seguidos dos alunos dos “outros países europeus” (maioritariamente de nacionalidade suíça) com +8,1 pontos percentuais que o total de estrangeiros, seguidos dos alunos da União Europeia (+5,6 pontos percentuais). Em contraste, os nacionais do continente africano (-3 pontos percentuais), asiático (-2,9 pontos percentuais) e americano (-0,6 pontos percentuais)

apresentam resultados abaixo do verificado para a média do total de estrangeiros no ano letivo de 2018/2019 (vd. quadro 5.5. e gráfico 5.15).

Quadro 5.5. Alunos de nacionalidade estrangeira que transitaram/concluíram o Ensino Básico e Secundário, por principais nacionalidades, anos letivos de 2017/2018 e 2018/2019 (Portugal Continental)

Principais nacionalidades	Taxa de transição 2017/2018 (%)	Taxa de transição 2018/2019 (%)	Diferença face ao total de estrangeiros 2018/2019 (pontos percentuais)	Diferença face aos portugueses 2018/2019 (pontos percentuais)
União Europeia	86,7	88,6	+5,5	-5,1
Alemanha	85,4	89,4	+6,4	-4,3
Bulgária	83,8	83,9	+0,9	-9,8
Espanha	87,9	88,0	+5,0	-5,7
França	87,0	89,8	+6,8	-3,9
Holanda	88,3	89,0	+5,9	-4,8
Itália	81,6	89,9	+6,8	-3,9
Reino Unido	86,4	87,6	+4,5	-6,1
Roménia	87,6	89,3	+6,3	-4,4
Outros União Europeia	39,5	87,9	+4,9	-5,8
Europa de Leste	89,6	91,6	+8,6	-2,1
Moldávia	90,5	91,8	+8,8	-1,9
Rússia	91,6	91,6	+8,6	-2,1
Ucrânia	89,2	91,5	+8,5	-2,2
Outros Europa Leste	86,6	91,7	+8,7	-2,0
Outros Países Europa	87,5	91,1	+8,1	-2,6
Suíça	88,3	90,8	+7,8	-2,9
África	76,5	80,0	-3,1	-13,8
Angola	75,7	78,5	-4,5	-15,2
Cabo Verde	76,9	81,6	-1,4	-12,1
Guiné-Bissau	74,9	78,4	-4,6	-15,3
Moçambique	81,1	83,7	+0,7	-10,0
S. Tomé Príncipe	78,7	80,8	-2,3	-13,0
Outros África	75,9	81,8	-1,2	-11,9
América do Sul	79,6	82,3	-0,7	-11,4
Brasil	79,3	82,1	-1,0	-11,7
Venezuela	86,7	89,4	+6,4	-4,3
Outros América sul	81,6	85,4	+2,4	-8,3
América do Norte	88,4	83,8	+0,7	-10,0
Estados Unidos	85,3	84,9	+1,9	-8,8
Outros América norte	97,3	80,5	-2,5	-13,2
Outros Países América	83,5	88,7	+5,7	-5,0
Ásia	77,4	80,1	-2,9	-13,6
China	89,0	90,9	+7,8	-2,9
Índia	66,2	67,4	-15,7	-26,4
Nepal	67,1	74,2	-8,8	-19,5
Paquistão	69,0	70,1	-13,0	-23,7
Outros Ásia	78,7	83,1	+0,1	-10,6
Oceânia	87,9	88,2	+5,2	-5,5
Total estrangeiros	80,6	83,0	0	-10,7
Portugueses	92,3	93,7	+10,7	0

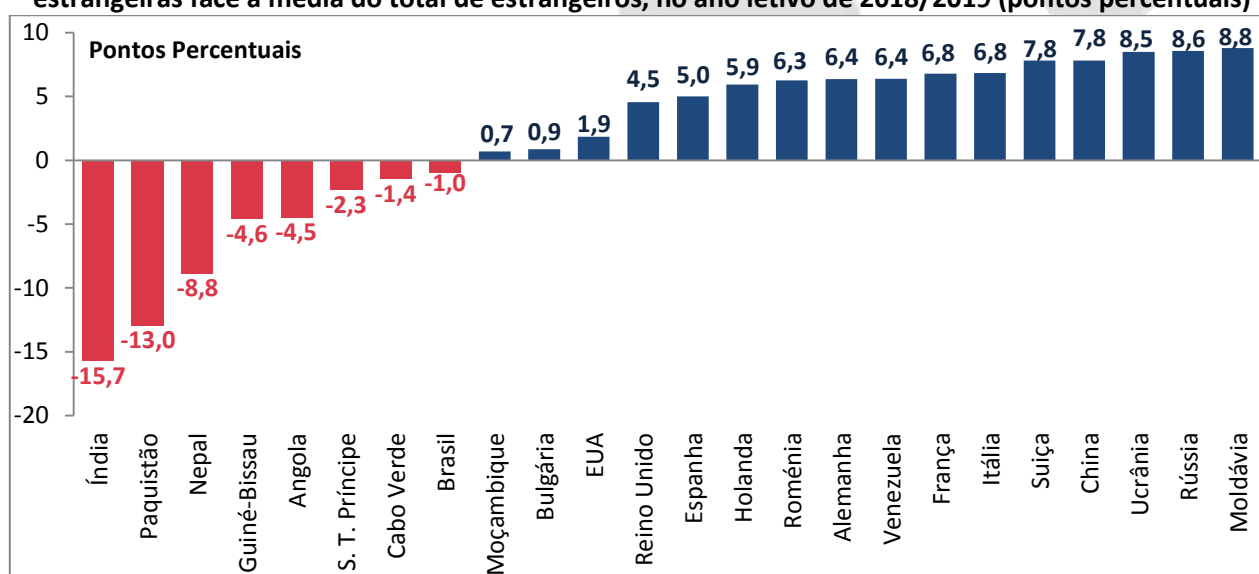
Fonte: DGEEC (sistematização e cálculos da autora. Apoio na atualização do último ano de Rita Monteiro do OM).

Quando se analisam os desempenhos escolares entre os anos letivos 2017/2018 e 2018/2019, observa-se uma evolução positiva em todos os grupos de nacionalidade, com uma única exceção para os alunos da América do Norte, que registaram uma descida na taxa de transição ou conclusão (de -4,6 pontos percentuais). Assim os alunos que evidenciaram as maiores subidas na taxa de transição ou conclusão

foram os alunos dos “outros países de África” (+5,9 pontos percentuais), “outros da América” (+5,3pp) e dos PALOP (+3,4pp) e da América do Sul (+2,7pp) – vd. gráfico 5.15.

Desagregando por **principais nacionalidades** desses grandes grupos por continentes (quadro 5.5. e gráfico 5.16), observa-se que no ano letivo 2017/2018 os alunos com melhores resultados escolares são os oriundos da Europa de Leste (e.g. Moldávia com +8,8 pontos percentuais que a taxa de transição do total de alunos estrangeiros; Rússia com +8,6pp e a Ucrânia com +8,5pp), destacando-se igualmente os alunos da China (+8,4 pontos percentuais que a média dos alunos estrangeiros) e de países da União Europeia (e.g. a Itália com +6,8 pontos percentuais que a média dos alunos estrangeiros; a França com +6,8 pp; a Alemanha com +6,4pp; o Reino Unido com +5,8pp) e de alguns países do continente americano (e.g. Venezuela com +6,4 pontos percentuais). Do continente africano, entre os nacionais dos PALOP, apenas os nacionais de Moçambique mostram taxas de transição ligeiramente superiores às verificadas para o total de alunos estrangeiros do ensino básico e secundário (+0,7pp).

Gráfico 5.16. Diferença das taxas de transição/conclusão dos alunos das principais nacionalidades estrangeiras face à média do total de estrangeiros, no ano letivo de 2018/2019 (pontos percentuais)



Fonte: DGEEC (sistematização e cálculos da autora. Apoio na atualização do último ano de Rita Monteiro do OM).

Por oposição, os alunos que registaram taxas de transição mais baixas (quadro 5.5. e gráfico 5.16), por comparação aos restantes grupos de nacionalidades estrangeiras, são os nacionais de países asiáticos (e.g. Índia com -15,7 pontos percentuais que o total de alunos estrangeiros; Nepal com -8,8pp que o total de alunos estrangeiros; e o Paquistão com -13pp que a média da taxa de conclusão ou transição dos alunos estrangeiros) e de países africanos (e.g. Guiné-Bissau com -4,6pp que a média dos estrangeiros, Angola com -4,5pp, São Tomé e Príncipe com -2,3pp, e Cabo Verde com -1,4pp). Os alunos brasileiros apresentam uma taxa de transição (82,1%) semelhante à média dos alunos estrangeiros (83%), registando apenas -1 ponto percentual de diferença.

5.1.2. Ensino Superior

Nos últimos anos, programas de captação de estudantes internacionais para o ensino superior têm feito aumentar os fluxos migratórios de estudantes estrangeiros para vários graus do ensino superior nos diferentes países da OCDE (gráfico 5.2). Algumas mudanças no enquadramento legal português, com vista à captação de estudantes internacionais para o ensino superior, têm influenciado na evolução dos alunos estrangeiros no ensino superior. O Decreto-Lei n.º 36/2014, de 10 de março estabeleceu o estatuto do estudante internacional, fundamentando-se de que a *captação de estudantes estrangeiros permite aumentar a utilização da capacidade instalada nas instituições, potenciar novas receitas próprias, que poderão ser aplicadas no reforço da qualidade e na diversificação do ensino ministrado, e tem um impacto*

positivo na economia. O decreto-lei previu que as instituições públicas poderão fixar propinas diferenciadas, tendo em consideração o custo real da formação, bem como que estas não podem ser inferiores à propina máxima fixada pela lei para o ciclo de estudos em causa. Definiu-se estudante internacional pela ausência de nacionalidade portuguesa, mas excluíram-se desse universo os nacionais de Estados-membros da União Europeia, os que sendo nacionais de países terceiros residam já em Portugal há pelo menos dois anos, e os que requeiram o ingresso no ensino superior através dos regimes especiais de acesso e ingresso previstos no Decreto-Lei n.º 393-B/99, de 2 de outubro.

Na sequência da avaliação dos sistemas de ensino superior, ciência, tecnologia e inovação portugueses pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico), entre 2016 e 2017, a pedido do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, resultaram um conjunto de recomendações com o objetivo de reforçar o desempenho e impacto das atividades e instituições de investigação e de ensino superior de Portugal, numa aposta na internacionalização. Estas recomendações – algumas delas já previstas nas orientações gerais de articulação da política de internacionalização do ensino superior e da ciência e tecnologia com as demais políticas públicas de internacionalização da Resolução do Conselho de Ministros n.º 78/2016 – foram refletidas na redação atualizada da regulamentação do Estatuto do Estudante Internacional no Decreto-Lei n.º 62/2018, de 6 de agosto. No quadro da nova realidade do país no apoio ao acolhimento de refugiados e de pessoas deslocadas em busca de proteção internacional (mais em Oliveira, 2020), entre as novidades introduzidas pelo diploma estiveram a remoção de constrangimentos legais antes existentes ao acolhimento de estudantes em situação de emergência humanitária nas instituições do ensino superior, sendo garantido o acesso integral à ação social, incluindo a atribuição de bolsas de estudo e a sua equiparação excecional aos estudantes nacionais para efeitos de pagamento de propinas, taxas de emolumentos.

Também tendo presentes as conclusões da avaliação ao primeiro triénio de aplicação do Estatuto do Estudante Internacional (previsto no artigo 18º do Decreto-Lei n.º 36/2014), o Decreto-Lei n.º 62/2018, de 6 de agosto, procurou ainda esclarecer alguns aspetos do regime, nomeadamente regras do concurso especial de ingresso dos estudantes internacionais e das respetivas provas de ingresso, e que se distinguem do concurso para estudantes nacionais e estudantes da União Europeia. As clarificações introduzidas tiveram igualmente em consideração a Recomendação da Provedoria de Justiça n.º 1/A/2018, de 13 de abril, segundo a qual se alertava ser *necessário compatibilizar as disposições do Estatuto do Estudante Internacional com o princípio da igualdade de tratamento dos cidadãos da União e dos seus familiares nacionais de Estados Terceiros.*

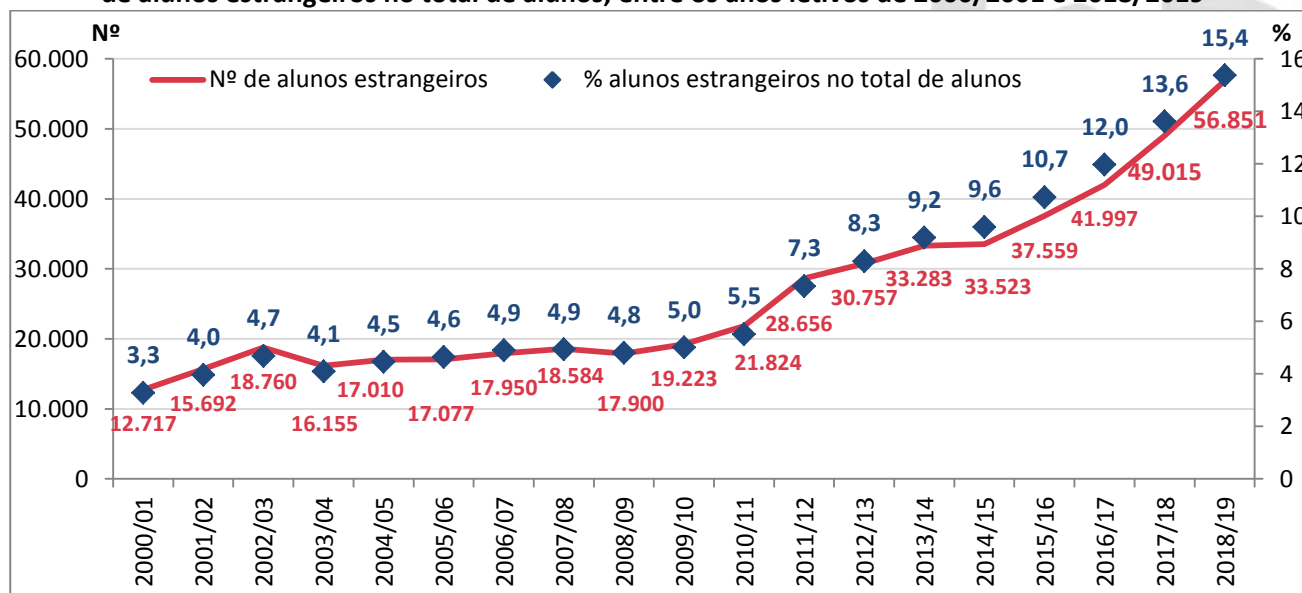
Os dados dos anos de referência deste relatório (anos letivos 2017/2018 e 2018/2019) refletem, assim, já alguns dos impactos e resultados destas mudanças no regime jurídico de acesso e frequência de estudantes internacionais no ensino superior português.

A última década ficou marcada pelo aumento substantivo do número de estudantes estrangeiros no ensino superior português (vd. gráfico 5.17). No ano letivo de 2018/2019, os alunos estrangeiros corresponderam a 56.851 inscritos, registando um crescimento de 16% face ao ano letivo anterior, e quase triplicando face ao número de alunos no início da década (+160,5% face ao ano letivo 2010/2011). Por comparação ao início do século, os alunos estrangeiros passaram a ser quase cinco vezes mais (de cerca de 13 mil estudantes passaram para 57 mil), tendo este crescimento, em valores absolutos, também tido impacto na importância relativa destes alunos no total de alunos do ensino superior português, passando os estudantes estrangeiros a representar 15,4% do total de inscritos no ensino superior em 2018/2019 (mais 12 pontos percentuais face ao ano letivo de 2000/2001, quando os estudantes representavam apenas 3,3% do total de inscritos no ensino superior).

Nos dois anos letivos de referência deste relatório, o grau do ensino superior que registou maior número de alunos estrangeiros foi o grau de licenciatura (vd. gráfico 5.18). No ano letivo de 2017/2018 os alunos estrangeiros no grau de licenciatura eram 23.323, correspondendo a 47,6% do total de alunos estrangeiros inscritos no ensino superior. No ano letivo de 2018/2019 os alunos estrangeiros a frequentar licenciaturas

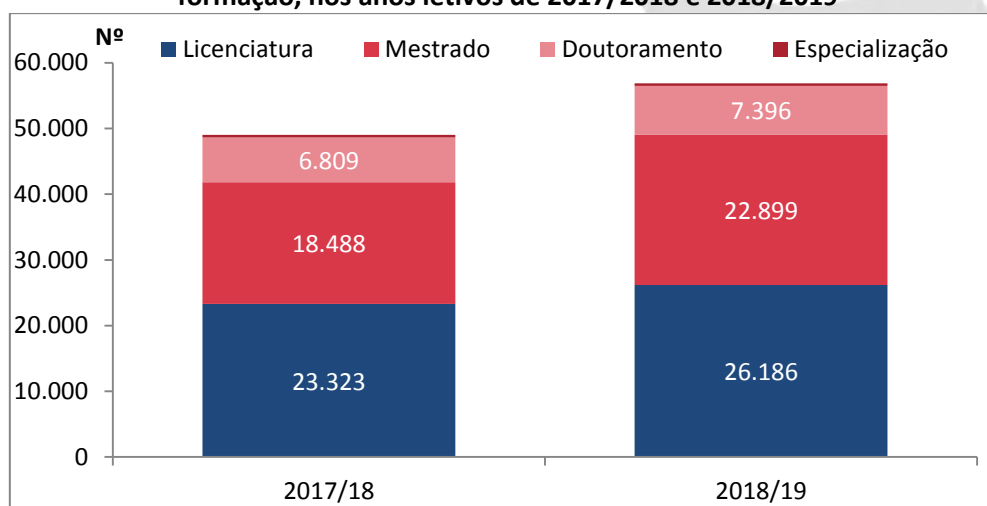
passam a perfazer 26.186, traduzindo 46,1% do total de estudantes estrangeiros inscritos no ensino superior. De notar que a importância relativa dos alunos estrangeiros de mestrado tem vindo a aumentar nos últimos anos letivos (representaram 36,1% dos alunos estrangeiros inscritos no ensino superior no ano letivo 2016/2017, passando para 37,7% em 2017/2018 e 40,3% em 2018/2019). Entre os dois últimos anos letivos, os alunos estrangeiros de mestrado registaram um crescimento de +23,9% (de 18.488 alunos para 22.899), tendo os alunos de doutoramento aumentado +8,6% (de 6.809 passaram a 7.396).

Gráfico 5.17. Número de alunos estrangeiros inscritos no Ensino Superior* em Portugal, e percentagem de alunos estrangeiros no total de alunos, entre os anos letivos de 2000/2001 e 2018/2019



Fonte: DGEEC-DEES (sistematização e cálculos da autora. Apoio na atualização do último ano de Rita Monteiro da Equipa do OM). //Nota: * Exclui os inscritos dos cursos de especialização tecnológica e cursos técnicos superiores profissionais lecionados em estabelecimentos de ensino superior.

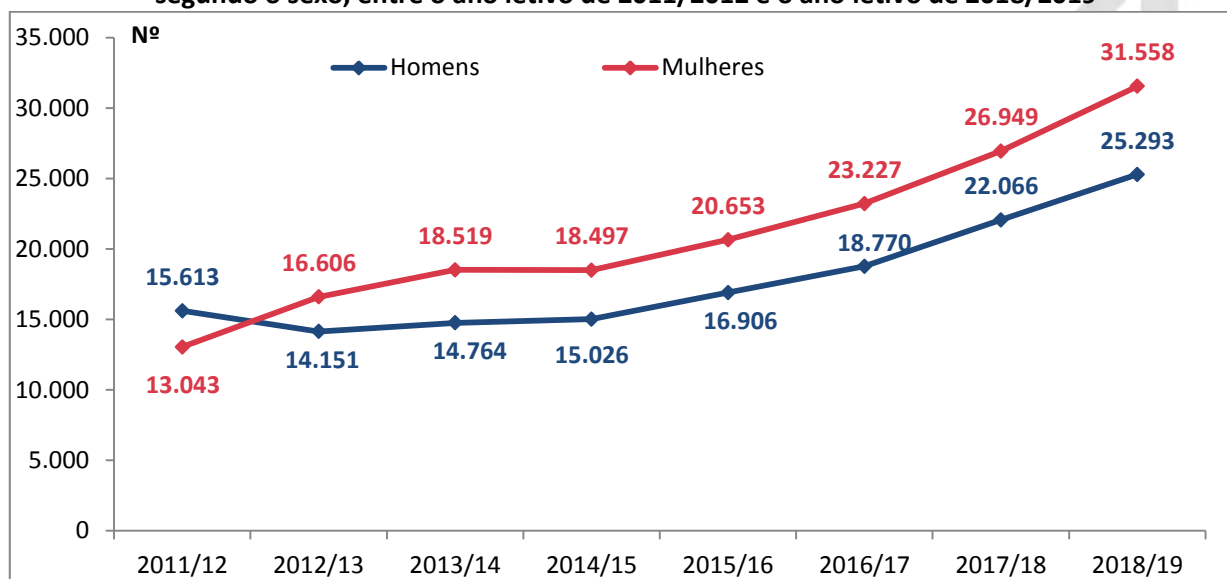
Gráfico 5.18. Alunos estrangeiros inscritos no Ensino Superior* em Portugal, segundo o nível de formação, nos anos letivos de 2017/2018 e 2018/2019



Fonte: DGEEC-DEES (sistematização e cálculos da autora. Apoio na atualização do último ano de Rita Monteiro da Equipa do OM). //Nota: * Exclui os inscritos dos cursos de especialização tecnológica e cursos técnicos superiores profissionais lecionados em estabelecimentos de ensino superior.

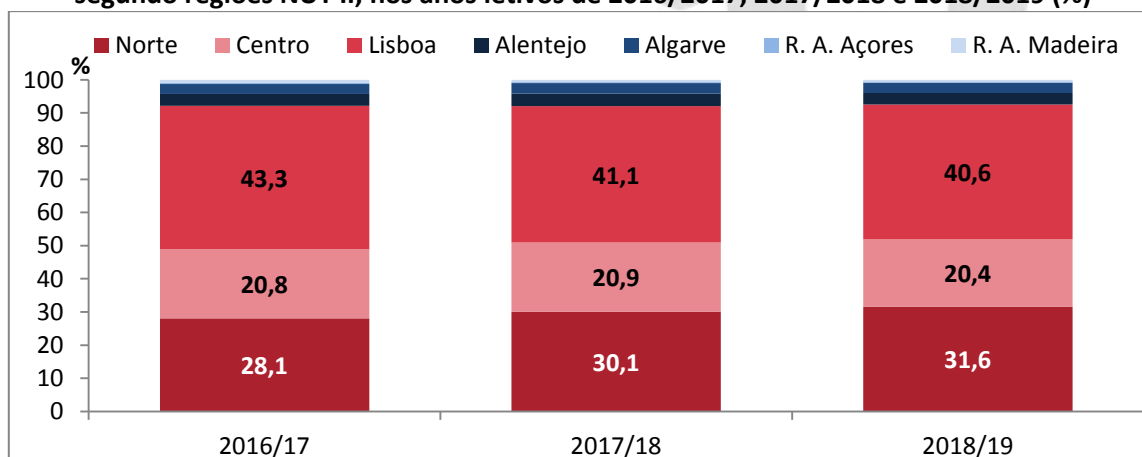
A distribuição por sexo dos alunos estrangeiros inscritos em estabelecimentos de ensino superior mostra uma prevalência dos alunos estrangeiros do sexo feminino (vd. gráfico 5.19): 55,3% no ano letivo de 2016/2017, 55% no ano letivo de 2017/2018 e 55,5% no ano letivo 2018/2019.

Gráfico 5.19. Alunos estrangeiros inscritos em estabelecimentos de Ensino Superior* em Portugal, segundo o sexo, entre o ano letivo de 2011/2012 e o ano letivo de 2018/2019



Fonte: DGEEC-DEES (sistematização e cálculos da autora. Apoio na atualização do último ano de Rita Monteiro da Equipa do OM). //Nota: * Exclui os inscritos dos cursos de especialização tecnológica e cursos técnicos superiores profissionais lecionados em estabelecimentos de ensino superior.

Gráfico 5.20. Alunos estrangeiros inscritos no Ensino Superior* em Portugal, segundo regiões NUT II, nos anos letivos de 2016/2017, 2017/2018 e 2018/2019 (%)



Fonte: DGEEC-DEES (sistematização e cálculos da autora. Apoio na atualização do último ano de Rita Monteiro da Equipa do OM). //Nota: * Exclui os inscritos dos cursos de especialização tecnológica e cursos técnicos superiores profissionais lecionados em estabelecimentos de ensino superior.

Relativamente à distribuição destes alunos estrangeiros pelo país (vd. gráfico 5.20), e mantendo a tendência de anos anteriores, observa-se que as principais regiões de destino dos estudantes estrangeiros são as regiões de Lisboa, Norte e Centro (NUTII), refletindo também as zonas de maior concentração de estabelecimentos de Ensino Superior em Portugal. No ano letivo de 2017/2018 a região de Lisboa concentrava 41,1% dos alunos estrangeiros, seguindo-se a região Norte com 30,1% e a região Centro com 20,9%. As restantes regiões do país (Alentejo, Algarve, Região Autónoma dos Açores e Região Autónoma da Madeira) detinham apenas 8% do total de estudantes estrangeiros inscritos no ensino superior em Portugal, refletindo também a fraca densidade de universidades nessas regiões de Portugal. Tendências semelhantes observam-se no ano letivo de 2018/2019: região de Lisboa com 40,6% dos alunos estrangeiros inscritos no ensino superior em Portugal, a região norte com 31,6%, a região centro com 20,4% e a restantes regiões do país com apenas 7,5% dos alunos estrangeiros inscritos no ensino superior.

Também mantendo a tendência de anos anteriores, as áreas de educação e formação que nos anos letivos

em análise reuniram maior número de alunos estrangeiros foram essencialmente três: “Ciências empresariais, administração e direito” (25,5% no ano letivo de 2016/2017, 25,2% em 2017/2018 e 25,6% em 2018/2019), “Engenharia, Indústrias Transformadoras e Construção” (19,7% no ano letivo de 2016/2017, 19,9% em 2017/2018 e 20,2% em 2018/2019), “Ciências Sociais, jornalismo e informação” (13,1% nos dois anos letivos anteriores e 13,3% em 2018/2019) e “Artes e Humanidades” (12,7% no ano letivo de 2016/2017, 13,1% em 2017/2018 e 12,8% em 2018/2019). Assim, um pouco mais de 70% dos alunos de nacionalidade estrangeira concentravam-se nestas quatro áreas de educação (vd. quadro 5.6).

Quadro 5.6. Alunos estrangeiros inscritos em estabelecimentos de Ensino Superior* em Portugal, segundo a Área de Educação e Formação, nos anos letivos de 2016/2017, 2017/2018 e 2018/2019

Área de Educação e Formação	2016/2017		2017/2018		2018/2019	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Ciências empresariais, administração e direito	10.714	25,5	12.348	25,2	14.574	25,6
Engenharia, Indústrias Transformadoras e Construção	8.263	19,7	9.731	19,9	11.460	20,2
Ciências sociais, jornalismo e informação	5.481	13,1	6.431	13,1	7.543	13,3
Artes e Humanidades	5.354	12,7	6.404	13,1	7.300	12,8
Saúde e Proteção Social	4.222	10,1	5.171	10,5	6.284	11,1
Ciências naturais, matemática e estatística	2.433	5,8	2.833	5,8	2.971	5,2
Educação	2.313	5,5	2.299	4,7	2.590	4,6
Serviços	1.834	4,4	2.188	4,5	2.324	4,1
Tecnologias da informação e comunicação (TICs)	764	1,8	836	1,7	1.012	1,8
Agricultura, silvicultura, pescas e ciências veterinárias	566	1,3	644	1,3	734	1,3
Área desconhecida	48	0,1	130	0,3	59	0,1
Total	41.997	100	49.015	100	56.851	100

Fonte: DGEEC-DEES (sistematização e cálculos da autora. Apoio na atualização do último ano de Rita Monteiro da Equipa do OM). //Nota: * Exclui os inscritos dos cursos de especialização tecnológica e cursos técnicos superiores profissionais lecionados em estabelecimentos de ensino superior.

Quadro 5.7. Alunos estrangeiros inscritos no Ensino Superior* em Portugal, segundo o continente/grupo de países e o sexo, nos anos letivos de 2017/2018 e 2018/2019

Continente e grupos de países	2017/2018				2018/2019			
	N	%	Homens	Mulheres	N	%	Homens	Mulheres
Europa	18.022	36,8	41,8	58,2	19.678	34,6	41,5	58,5
União Europeia	15.992	32,6	42,1	57,9	17.633	31,0	41,8	58,2
Europa de Leste	1075	2,2	30,7	69,3	1066	1,9	31,1	68,9
Outros Europa	955	1,9	48,3	51,7	979	1,7	48,3	51,7
CPLP	26.082	53,2	46,2	53,8	31.488	55,4	45,3	54,7
África	10.376	21,2	54,6	48,5	11.670	20,5	52,0	48,0
PALOP	9.642	19,7	52,0	48,0	10.783	19,0	51,3	48,7
Outros África	734	1,5	61,2	38,8	887	1,6	59,6	40,4
América	17.633	36,0	42,9	57,1	22.204	39,1	42,5	57,5
América do Norte	514	1,0	42,8	57,2	562	1,0	44,1	55,9
América do Sul	16.970	34,6	42,8	57,2	21.389	37,6	42,5	57,5
Outros América	149	0,3	49,7	50,3	253	0,4	42,7	57,3
Ásia	2.957	6,0	50,6	49,4	3.267	5,7	48,9	51,1
Oceânia	27	0,1	48,1	51,9	32	0,1	43,8	56,3
Total	49.015	100	22.066	26.949	56.851	100	25.293	31.558

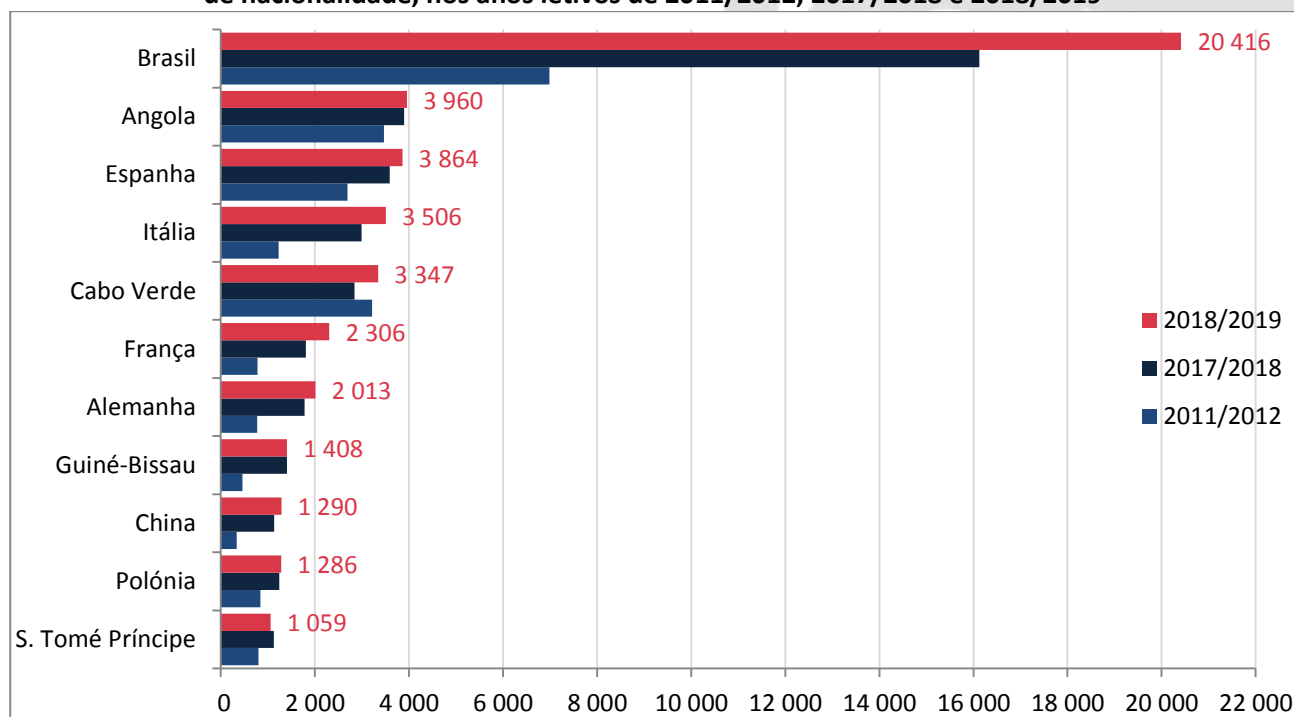
Fonte: DGEEC-DEES (sistematização e cálculos da autora. Apoio na atualização do último ano de Rita Monteiro da Equipa do OM). //Nota: * Exclui os inscritos dos cursos de especialização tecnológica e cursos técnicos superiores profissionais lecionados em estabelecimentos de ensino superior.

No ano letivo de 2017/2018 o ensino superior português acolhia alunos de 170 nacionalidades diferentes (menos 9 nacionalidades que no ano letivo anterior) e 167 nacionalidades diferentes no ano letivo de

2018/2019 (menos 3 que no ano letivo precedente). À semelhança do verificado em anos anteriores, observa-se que cerca de metade dos alunos são nacionais dos países da CPLP (Comunidade de Países de Língua Portuguesa) – 50,3% no ano letivo 2016/2017, 53,2% em 2017/2018 e 55,4% em 2018/2019, mantendo deste modo a tendência de anos anteriores (no ano letivo de 2010/2011 estes estudantes representavam 63,7% do total de estudantes estrangeiros no ensino superior português). Os alunos da União Europeia correspondem ao segundo grupo mais numeroso (34,5% no ano letivo de 2016/2017, 32,6% no ano letivo de 2017/2018 e 31% em 2018/2019) – vd. quadro 5.7. Uma vez mais, a distribuição por sexo dos alunos estrangeiros mostra que os alunos do sexo feminino são os mais numerosos na grande maioria dos grupos de países, com exceção dos alunos africanos em que o sexo masculino é predominante.

Nas nacionalidades mais representadas (vd. gráfico 5.21 e quadro 5.8), destacam-se a brasileira (com 16.125 alunos e 20.416 alunos, respetivamente em 2017/2018 e 2018/2019, correspondendo a 38,4% e 35,9% do total de alunos estrangeiros do ensino superior e com uma taxa de variação face ao início da década de +192%), seguida da angolana (3.960 alunos no último ano letivo, representando 7% do total de alunos estrangeiros no ensino superior, e com um crescimento face ao início da década de +14%), espanhola (3.864 alunos, equivalendo a 8,5%, e com um crescimento entre 2011/2012 e 2018/2019 de +44%), italiana (3.506 alunos, traduzindo 6,2% do total de alunos estrangeiros e com um crescimento notável face ao início da década de +186%) e cabo-verdiana (3.347 alunos correspondendo a 5,9%, mas refletindo uma evolução moderada face ao início da década de +4,2%).

Gráfico 5.21. Alunos estrangeiros inscritos no Ensino Superior em Portugal*, segundo os principais países de nacionalidade, nos anos letivos de 2011/2012, 2017/2018 e 2018/2019



Fonte: DGEEC-DEES (sistematização e cálculos da autora. Apoio na atualização do último ano de Rita Monteiro da Equipa do OM). //Nota: * Exclui os inscritos dos cursos de especialização tecnológica e cursos técnicos superiores profissionais lecionados em estabelecimentos de ensino superior.

Face ao início da década, há a registar a evolução negativa dos alunos de nacionalidade cabo-verdiana que perdem a terceira posição no ranking, passando para a quinta posição, sendo suplantados pelos alunos de nacionalidade espanhola e italiana, e dos alunos são-tomenses que no último ano letivo deixam de constar nas dez nacionalidades estrangeiras mais representadas no ensino superior português, passando à décima primeira posição (com 1.059 alunos, embora +32,9% face ao início da década). No ano letivo de 2018/2019 deve destacar-se ainda a entrada dos guineenses diretamente para a oitava posição (com 1.408 alunos) quando não constavam nas dez principais nacionalidades de alunos estrangeiros do ensino superior antes,

apresentando um incremento de +205% face ao início da década. Destacam-se ainda os alunos da França (2.306 alunos em 2018/2019, refletindo um incremento de +197% face a 2011/2012), da Alemanha (2.013 alunos, +161% face ao início da década), da Polónia (1.286 alunos) e da China (1.290 alunos e +285% face ao início da década).

Quadro 5.8. Alunos estrangeiros inscritos no Ensino Superior em Portugal, segundo os países de nacionalidade mais significativos, nos anos letivos de 2017/2018 e 2018/2019 (%)

Principais países	2017/2018		2018/2019	
	N	%	N	%
África				
Angola	3.894	7,9	3.960	7,0
Cabo Verde	2.841	5,8	3.347	5,9
Moçambique	946	1,9	1.408	2,5
São Tomé e Príncipe	1.124	2,3	1.059	1,9
Guiné-Bissau	810	1,7	1.009	1,8
América				
Brasil	16.125	32,9	20.416	35,9
Equador	276	0,6	322	0,6
Estados Unidos	204	0,4	244	0,4
Ásia				
China	1.137	2,3	1.290	2,3
Turquia	648	1,3	649	1,1
Índia	273	0,6	429	0,8
Irão	343	0,7	289	0,5
Timor-Leste	315	0,6	268	0,5
Europa				
Espanha	3.590	7,3	3.864	6,8
Itália	2.990	6,1	3.506	6,2
Alemanha	1.778	3,6	2.306	4,1
Polónia	1.240	2,5	2.013	3,5
França	1.810	3,7	1.286	2,3
Roménia	528	1,1	594	1,0
Holanda	491	1,0	480	0,8
República Checa	411	0,8	475	0,8
Bélgica	414	0,8	430	0,8
Lituânia	337	0,7	425	0,7
Moldávia	109	0,2	261	0,5
Rússia	205	0,4	206	0,4
Ucrânia	476	1,0	98	0,2
Total	49.015	100	56.851	100

Fonte: DGEEC-DEES (sistematização e cálculos da autora. Apoio na atualização do último ano de Rita Monteiro da Equipa do OM). //Nota: * Exclui os inscritos dos cursos de especialização tecnológica e cursos técnicos superiores profissionais lecionados em estabelecimentos de ensino superior.

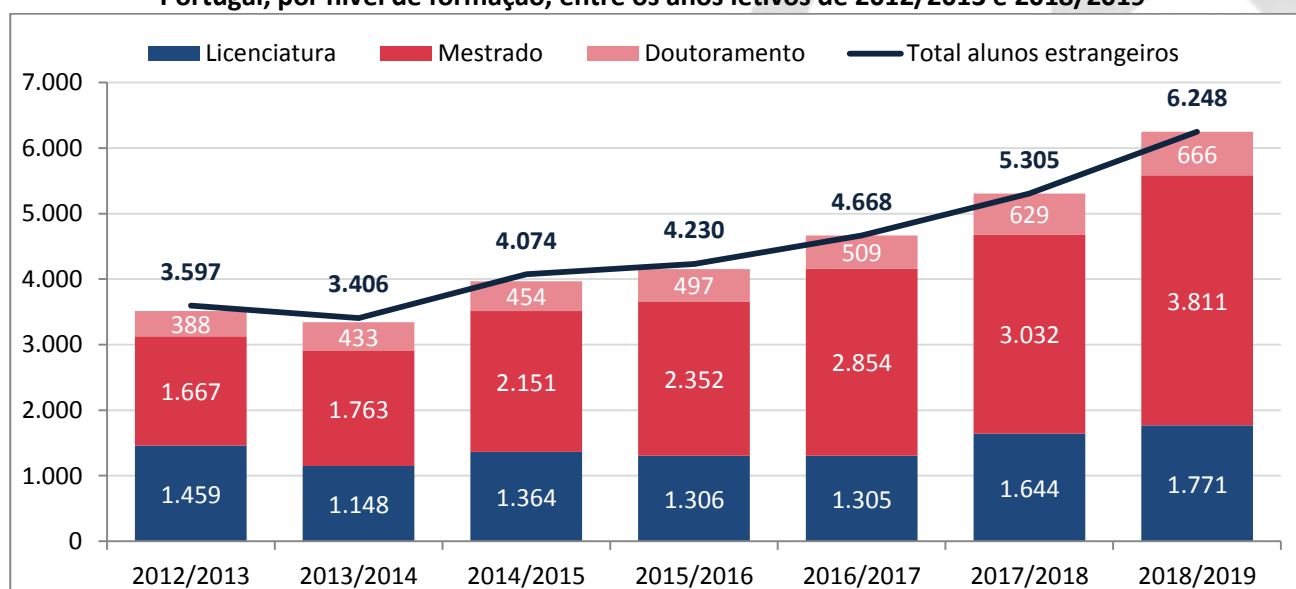
Embora assumindo valores inferiores ao número de alunos inscritos, o número de **diplomados estrangeiros** no ensino superior tem vindo a aumentar. Em 2017/2018 registou-se um aumento de +14% face ao ano letivo anterior (passou-se de 4.668 para 5.305 diplomados estrangeiros), sendo que face ao início da década o aumento foi de 59% (passou-se de 3.345 diplomados no ano letivo de 2010/2011 para 5.305 em 2017/2018). No último ano letivo, de 2018/2019, volta a verificar-se um crescimento de +18% face ao ano letivo anterior, quando passam a ser 6.248 os diplomados estrangeiros do ensino superior (gráfico 5.22).

Para compreender melhor estes dados importa atender que a frequência de alunos estrangeiros no ensino superior não traduz o universo de alunos que está ou tenciona estar a frequentar os graus de ensino superior de forma completa. Na realidade, o sistema de ensino superior português acolhe cada vez mais estrangeiros inscritos em programas temporários de mobilidade internacional que frequentam apenas algumas disciplinas ou módulos nas universidades nacionais e que por isso se encontram no universo de

inscritos, mas não se refletem na importância dos diplomados. No ano letivo de 2017/2018, por exemplo, estavam inscritos no ensino superior 16.208 estudantes estrangeiros de programas de mobilidade internacional, o equivalente a 33,1% do universo de alunos estrangeiros inscritos nesse ano.

Nos dois anos letivos analisados, tal como em anos letivos anteriores, o grau de ensino superior que registou maior número de diplomados estrangeiros foi o grau de mestrado (vd. gráfico 5.22): no ano letivo de 2017/2018 os diplomados estrangeiros com grau de “mestre” foram 3.032, correspondendo a 57,2% do total de diplomados estrangeiros do ensino superior português; e no ano letivo de 2018/2019 perfizeram 3.811 (61% do total). Na segunda posição encontram-se os diplomados do grau de licenciatura, que nos anos letivos de 2017/2018 e 2018/2019 representavam 31% e 28% do total de diplomados estrangeiros, respetivamente. No grau de licenciatura nota-se um incremento no número de diplomados estrangeiros (+8% entre os dois anos letivos), verificando-se que também os graus de mestrado e doutoramento apresentam uma tendência de reforço e crescimento (+26% e +6%, respetivamente) entre 2017/2018 e 2018/2019 (gráfico 5.22). Face ao início da década (ano letivo de 2010/2011) observa-se um aumento de +16% no número de diplomados estrangeiros no grau de licenciatura, sendo que nos graus de mestrado e doutoramento se nota um incremento substantivo de +151% e +262%, respetivamente.

Gráfico 5.22. Diplomados de nacionalidade estrangeira em estabelecimentos de Ensino Superior* em Portugal, por nível de formação, entre os anos letivos de 2012/2013 e 2018/2019



Fonte: DGEEC-DEES (sistematização e cálculos da autora. Apoio na atualização do último ano de Rita Monteiro da Equipa do OM). //Nota: * Exclui os inscritos dos cursos de especialização tecnológica e cursos técnicos superiores profissionais lecionados em estabelecimentos de ensino superior.

Relativamente à repartição por sexo dos diplomados de nacionalidade estrangeira, os dados refletem o que tinha sido apurado antes para o número de inscritos, ou seja, nos dois anos letivos estudados destacam-se os diplomados do sexo feminino: 53,4% no ano letivo 2016/2017, 53,3% no ano letivo 2017/2018 e 55,7% em 2018/2019.

Acompanhando a tendência da distribuição por áreas de educação dos estudantes estrangeiros inscritos no ensino superior, nos anos letivos de 2017/2018 e 2018/2019 o maior número de diplomados estrangeiros completou estudos na área das “Ciências empresariais, administração e direito” (respetivamente, 27,5% e 26,2% do total de diplomados estrangeiros), seguindo-se, por ordem decrescente, os diplomados da área da “Engenharia, Indústrias Transformadoras e Construção” (17,3% em 2017/2018 e 16,8% em 2018/2019). No último ano letivo a ordenação altera-se entre as “Artes e Humanidades” (12,9% em 2017/2018 e 12,6% em 2018/2019) e as “Ciências Sociais, jornalismo e informação” (11,8% em 2017/2018 e 12,8% em 2018/2019) – vd. quadro 5.9.

Quadro 5.9. Diplomados de nacionalidade estrangeira em estabelecimentos de Ensino Superior* em Portugal, segundo a área de educação, nos anos letivos de 2017/2018 e 2018/2019

Área de Educação	2017/2018		2018/2019	
	N	%	N	%
Ciências empresariais, administração e direito	1.458	27,5	1.639	26,2
Engenharia, indústrias transformadoras e construção	920	17,3	1.049	16,8
Ciências sociais, jornalismo e informação	624	11,8	797	12,8
Artes e humanidades	686	12,9	785	12,6
Saúde e proteção social	600	11,3	756	12,1
Educação	396	7,5	389	6,2
Ciências naturais, matemática e estatística	298	5,6	374	6,0
Serviços	178	3,4	274	4,4
Tecnologias da informação e comunicação (TICs)	77	1,5	102	1,6
Agricultura, silvicultura, pescas e ciências veterinárias	67	1,3	81	1,3
Área desconhecida	1	0,0	2	0,0
Total	5.305	100	6.248	100

Fonte: DGEEC-DEES (sistematização e cálculos da autora. Apoio na atualização do último ano de Rita Monteiro da Equipa do OM). //Nota: * Exclui os inscritos dos cursos de especialização tecnológica e cursos técnicos superiores profissionais lecionados em estabelecimentos de ensino superior.

Quadro 5.10. Diplomados de nacionalidade estrangeira em estabelecimentos do Ensino Superior* em Portugal, segundo o continente/grupo de países e sexo, nos anos letivos de 2017/2018 e 2018/2019

Continente e grupos de países	2017/2018				2018/2019			
	N	%	Homens	Mulheres	N	%	Homens	Mulheres
Europa	1.405	26,5	46,7	53,3	1.800	28,8	44,9	55,1
União Europeia	1202	22,7	49,5	50,5	1575	25,2	46,5	53,5
Europa de Leste	165	3,1	27,3	72,7	159	2,5	26,4	73,6
Outros Europa	38	0,7	42,1	57,9	66	1,0	51,5	48,5
CPLP**	3.048	57,5	46,5	53,5	3.522	56,4	43,0	57,0
África	1.333	25,1	55,8	44,2	1.288	20,6	49,5	50,5
PALOP**	1251	23,6	56,2	43,8	1184	19,0	48,6	51,4
Outros África	82	1,5	50,0	50,0	104	1,7	59,6	40,4
América	2.053	38,7	40,0	60,0	2.560	41,0	40,7	59,3
América do Norte	81	1,5	46,9	53,1	67	1,1	35,8	64,2
América do Sul	1942	36,6	39,9	60,1	2437	39,0	40,6	59,4
Outros América	30	0,6	30,0	70,0	56	0,9	51,8	48,2
Ásia	510	9,6	50,0	50,0	599	9,6	47,1	52,9
Oceânia	4	0,1	-	-	1	0	0	100
Total	5.305	100	2.478	2.827	6.248	100	2.770	3.478

Fonte: DGEEC-DEES (sistematização e cálculos da autora. Apoio na atualização do último ano de Rita Monteiro da Equipa do OM). //Notas: * Exclui os inscritos dos cursos de especialização tecnológica e cursos técnicos superiores profissionais lecionados em estabelecimentos de ensino superior. / ** Por uma questão de manutenção da série estatística, a Guiné-Equatorial não foi considerada na contabilização dos dados referentes aos PALOP e à CPLP, embora recentemente tenha passado a integrar estes grupos de países.

Também no que toca aos grupos de países dos diplomados estrangeiros, encontram-se refletidas as mesmas tendências evidenciadas anteriormente para os alunos estrangeiros inscritos em estabelecimentos de ensino superior em Portugal. Ou seja, são os nacionais dos países da CPLP os que mais se destacam entre os diplomados estrangeiros em Portugal representando mais de metade desses diplomados (54,3% no ano letivo de 2016/2017, 57,5% no ano letivo de 2017/2018 e 56,4% em 2018/2019). Às nacionalidades dos países da CPLP seguem-se os diplomados da Europa (30,2% dos alunos estrangeiros no ano letivo de 2016/2017, 26,5% no ano letivo de 2017/2018 e 28,8% em 2018/2019) – vd. quadro 5.10. Recorde-se, porém, que no universo dos inscritos no ensino superior os estudantes da Europa representavam 37% em 2017/2018 e 35% em 2018/2019, cerca de 10 pontos percentuais acima do valor que obtêm no universo de diplomados, refletindo esta diferença o grande universo de europeus que integra programas de mobilidade temporária internacional, ou seja, que procuram a inserção em universidades portuguesas por períodos

curtos de tempo, não se diplomando no país. Os diplomados da Europa perderam importância relativa entre os anos letivos de 2016/2017 e 2017/2018 (desceram 3,7 pontos percentuais), evolução não acompanhada pelos diplomados da CPLP que aumentam a sua importância relativa no total de diplomados estrangeiros (em +3,2 pontos percentuais). Porém, no último ano letivo de 2018/2019, os diplomados europeus voltam a ganhar importância relativa (+2pp), quando os diplomados da CPLP perdem ligeiramente importância relativa (-1pp).

Os diplomados do ensino superior provenientes da Ásia também registaram uma evolução positiva entre os anos letivos analisados: nos anos letivos de 2017/2018 e 2018/2019, os diplomados asiáticos passaram a representar 9,6% (+0,8pp que em 2016/2017). Por contraste, os alunos da Europa de Leste perdem importância relativa nos últimos anos letivos. Os restantes grupos de países apresentaram evoluções positivas entre os dois anos letivos analisados (vd. quadro 5.10).

Uma vez mais, a distribuição por sexo mostra que os diplomados do sexo feminino são os mais numerosos na grande maioria dos grupos de países, refletindo uma distribuição de 53,3% do sexo feminino e 46,7% do sexo masculino no ano letivo de 2017/2018, passando para 55,7% e 44,3%, respetivamente, no ano letivo seguinte. Entre o universo de diplomados da Europa do ano letivo de 2018/2019, 53,1% eram mulheres, tal como para o conjunto dos países da CPLP em que as mulheres estavam sobre representadas (57%), e da América (59,3%). Entre os diplomados dos continentes asiático e africano observava-se um relativo equilíbrio entre os dois sexos, com cerca de metade dos diplomados de cada sexo, embora em ambos os casos as diplomadas mulheres estejam ligeiramente sobre representadas – vd. quadro 5.10.

Quadro 5.11. Diplomados de nacionalidade estrangeira do Ensino Superior* em Portugal, segundo os países de nacionalidade mais significativos, nos anos letivos de 2017/2018 e 2018/2019

Principais países	2017/2018		2018/2019	
	Nº	%	Nº	%
África				
Angola	633	11,9	552	8,8
Cabo Verde	335	6,3	334	5,3
São Tomé e Príncipe	105	2,0	125	2,0
Moçambique	129	2,4	124	2,0
Guiné-Bissau	49	0,9	49	0,8
América				
Brasil	1.752	33,0	2.286	36,6
Equador	83	1,6	45	0,7
Colômbia	45	0,8	40	0,6
Estados Unidos	42	0,8	31	0,5
Ásia				
China	238	4,5	302	4,8
Índia	69	1,3	52	0,8
Timor Leste	45	0,8	52	0,8
Irão	41	0,8	36	0,6
Europa				
Itália	220	4,1	390	6,2
Alemanha	198	3,7	306	4,9
Espanha	327	6,2	283	4,5
França	167	3,1	272	4,4
Holanda	32	0,6	42	0,7
Roménia	43	0,8	53	0,8
Ucrânia	59	1,1	71	1,1
Total	5.305	100	6.248	100

Fonte: DGEEC-DEES (sistematização e cálculos da autora. Apoio na atualização do último ano de Rita Monteiro da Equipa do OM). //Nota: * Exclui os inscritos dos cursos de especialização tecnológica e cursos técnicos superiores profissionais lecionados em estabelecimentos de ensino superior.

À semelhança do observado para o número de estrangeiros inscritos no ensino superior português, e considerando os anos letivos de 2017/2018 e 2018/2019, conclui-se que os principais países de origem dos diplomados estrangeiros do Ensino Superior (vd. quadro 5.11) são, por ordem decrescente, o Brasil (com 1.752 e 2.286 diplomados, respetivamente, correspondendo a 33% e 37% do total de diplomados estrangeiros), Angola (633 diplomados em 2017/2018 e 552 em 2018/2019, representando 11,9% e 8,8%, respetivamente), Itália (que sobe no último ano letivo diretamente para a terceira nacionalidade estrangeira numericamente mais representada nos diplomados estrangeiros com 390 diplomados, quando eram 220 no ano letivo anterior, correspondendo a 6,2% dos diplomados estrangeiros), Cabo Verde (334 diplomados no último ano letivo, menos um que no ano letivo anterior, equivalendo a 5,3% ou -1pp que em 2017/2018), a China (302 diplomados, correspondendo a 4,8%), a Espanha (refletindo uma quebra nos alunos diplomados no ensino superior no último ano: de 327 diplomados em 2017/2018 passam a 283 em 2018/2019, passando a representar 4,5% dos diplomados estrangeiros) e França (272 diplomados, representando 4,4%) – vd. quadro 5.11.

5.2. Reconhecimento de graus académicos superiores

Conforme explicitado noutras publicações deste Observatório das Migrações, nem sempre a distribuição dos trabalhadores estrangeiros pelos grupos profissionais do mercado de trabalho em Portugal reflete as suas qualificações (Oliveira e Fonseca, 2013: 85; Góis e Marques, 2014; Oliveira e Gomes, 2014). Na realidade, em especial a partir da transição para o século XXI, Portugal começou a ter no seu mercado de trabalho trabalhadores em situação de sobre qualificação, ou seja, trabalhadores com um nível de habilitações superior ao requerido pelas tarefas que desempenhavam. O fenómeno da sobre qualificação no mercado de trabalho português, mais evidente a partir de finais da década de 1990, esteve muito associado a mudanças verificadas nos fluxos imigratórios desse período, em particular com a chegada de imigrantes de países da Europa de Leste, com um perfil mais qualificado do que os fluxos de imigração que Portugal recebia tradicionalmente de forma mais expressiva (essencialmente dos PALOP dominados por uma imigração semiqualficada ou desqualificada), mas absorvidos no mercado de trabalho nas mesmas atividades pouco ou nada qualificadas dos segmentos profissionais da base mais exigentes, muito por força da necessidade de responderem às oportunidades mais imediatas do mercado de trabalho para regularizarem a sua situação no país (Oliveira e Fonseca, 2013).

Atendendo a que a experiência imigratória portuguesa foi muito marcada pela atração de imigrantes semiqualficados e desqualificados para responderem às necessidades de mão-de-obra essencialmente manual do mercado de trabalho português, o enquadramento legal do reconhecimento de qualificações até meados da década passada estava muito pouco desenvolvido. Até 2007 o processo de reconhecimento de qualificações era subjetivo e muito dependente da universidade a que o indivíduo com habilitações adquiridas no estrangeiro solicitava o reconhecimento (Oliveira e Fonseca, 2013: 98-100). Assim, até 2007, no ensino superior os pedidos de equivalência/reconhecimento eram analisados caso a caso, competindo às instituições de ensino superior o deferimento ou indeferimento do processo. Adicionalmente, nem todos os cidadãos podiam requerer o reconhecimento ou a equivalência de diplomas e qualificações académicas em Portugal: apenas os cidadãos estrangeiros de países com os quais Portugal tinha acordos específicos em matéria de equivalência e/ou estabeleciam o princípio da reciprocidade para requerer o reconhecimento de habilitações académicas. Eram, no entanto, dispensados da apresentação de prova de reciprocidade os cidadãos oriundos dos países da União Europeia, do Brasil e dos países que tinham ratificado a Convenção Conjunta do Conselho da Europa/UNESCO sobre o Reconhecimento de Qualificações Relativas ao Ensino Superior na Região Europa (Convenção de Lisboa) de 11 de abril de 1997.³² Este enquadramento justificou, pois, os valores mais residuais nos reconhecimentos de qualificações registados até 2008 e, por contraste, o

³² Entre os países que ratificaram a Convenção de Lisboa estão: Albânia, Austrália, Áustria, Azerbaijão, Bielorrússia, Bulgária, Cazaquistão, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, França, Geórgia, Hungria, Islândia, Letónia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Macedónia, Moldávia, Noruega, Portugal, Reino Unido, Republica Checa, Roménia, Rússia, Suécia, Suíça, Ucrânia.

aumento verificado nos anos seguintes (Oliveira e Fonseca, 2013; Oliveira e Gomes, 2014: 149-150).

Em 2007 foi aprovado um novo enquadramento e regime para o reconhecimento de títulos académicos – licenciaturas, mestrados e doutoramentos – adquiridos no estrangeiro (Decreto-Lei n.º 341/2007). Neste âmbito foi estabelecido um regime de reconhecimento automático de graus académicos superiores estrangeiros que concede aos seus titulares a totalidade dos direitos inerentes aos graus portugueses de licenciado, mestre e doutor conferidos pelas instituições de ensino superior portuguesas. O diploma assentou no princípio da confiança recíproca que deve ser assumido pela comunidade académica internacional, e visou simplificar o reconhecimento de graus estrangeiros eliminando os obstáculos à circulação de diplomados, quer no mercado de trabalho quer na formação académica. Este diploma enquadrou-se num conjunto de medidas que visaram garantir a mobilidade efetiva e desburocratizada de estudantes e diplomados, vocacionadas para atrair e fixar em Portugal recursos humanos qualificados (cit. in Decreto-Lei n.º 341/2007 de 12 de Outubro).

No âmbito desta regulamentação, uma das modalidades que se manteve disponível foi a modalidade de **equivalência**, a qual se encontrava regulamentada ao abrigo do Decreto-Lei n.º 283/83, de 21 de Junho. A equivalência consiste num processo pelo qual uma qualificação académica estrangeira é comparada a uma qualificação portuguesa, relativamente ao nível (Licenciado, Mestre ou Doutor), duração e conteúdo programático, sendo também fixada a área científica da equivalência concedida. O **reconhecimento** é um processo pelo qual uma qualificação académica estrangeira é comparada a uma qualificação portuguesa apenas em nível e encontra-se também regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 283/83, de 21 de Junho. Quer a equivalência quer o reconhecimento são modalidades de reconhecimento de graus estrangeiros de nível superior que se baseiam numa reavaliação científica do trabalho realizado com vista à obtenção do grau. Contudo, um reconhecimento não autoriza à utilização do título de mestre/licenciado ou Doutor pela Universidade que atribuiu o reconhecimento. Neste caso a qualificação académica continua a ser mencionada na língua de origem do grau de que se é titular, seguida da referência à instituição que o concedeu. Outra diferença é que na equivalência é atribuída classificação e no reconhecimento não.

O **registo de grau académico estrangeiro**, por sua vez, é o regime aprovado pelo Decreto-Lei n.º 341/2007 que visou simplificar o reconhecimento de graus académicos estrangeiros, de nível, objetivos e natureza idênticos aos dos graus de licenciado, mestre e doutor, atribuídos por Instituições de Ensino Superior portuguesas, conferindo aos seus titulares todos os direitos inerentes a estes graus académicos, no sentido de promover a circulação de diplomados na formação académica e também no mercado de trabalho. Para este registo são considerados de nível, objetivos e natureza idênticos aos graus portugueses de licenciado, mestre e doutor: i) os graus académicos conferidos por instituições de ensino superior estrangeiras que, por deliberação da comissão de reconhecimento de graus estrangeiros sejam como tal qualificados e; ii) os graus académicos conferidos por instituições de ensino superior estrangeiras de um Estado aderente ao Processo de Bolonha e acreditado por entidade acreditadora reconhecida no âmbito do mesmo Processo. Os beneficiários deste tipo de reconhecimento identificam a sua qualificação académica através da menção, na língua de origem, do grau académico de que são titulares, seguido do nome da instituição de ensino superior que o concedeu e do país respetivo, não resultando do processo de reconhecimento ao abrigo do Decreto-Lei n.º 341/2007 a autorização para utilizar o título de licenciado (mestre ou doutor) por uma instituição de ensino superior portuguesa.

Finalmente, importa realçar que o diploma de 2007 tinha como objetivo, tal como referido anteriormente, simplificar o reconhecimento de graus académicos superiores estrangeiros, substituindo, em todos os casos em que se aplique, o processo de equivalência baseado na reavaliação científica do trabalho realizado com vista à obtenção de um grau, mantendo-se o regime de equivalência aprovado pelo Decreto-Lei n.º 283/83 ao qual podem recorrer os titulares de graus académicos a que não possa ser aplicado este modelo de reconhecimento automático. Pretendia-se, contudo, que este processo automático pudesse abranger cada vez mais diplomas obtidos em diferentes países.

A partir de 2017 é aprofundada a simplificação do enquadramento legal do reconhecimento de graus

académicos e diplomas de ensino superior obtidos no estrangeiro, com a Portaria nº227/2017, de 25 de julho. Esta portaria estabeleceu as regras do processo de Registo de Diplomas Estrangeiros ao abrigo do Decreto-Lei nº341/2007 e, no quadro do Programa Simplex+, previu o **registo único de graus académicos estrangeiros** em Portugal de modo a **facilitar o reconhecimento e/ou a equivalência** de graus estrangeiros em Portugal. Esta portaria procurou adaptar os procedimentos administrativos às regras do registo único, através da implementação de uma plataforma eletrónica de gestão centralizada (criada e gerida Pela Direção-Geral do Ensino Superior), a qual permite às instituições de ensino superior nacionais e à Direção-Geral do Ensino Superior a atribuição de um número único a cada processo de registo. Devido às alterações de procedimentos enquadradas na Portaria n.º 227/2017, de 25 de julho, os dados relativos ao biénio de 2016 a 2017 são provisórios por quebra de series e alterações nas bases de dados existentes.³³

Em 2018, através do Decreto-Lei n.º 66/2018, de 16 de agosto, **é aprovado um novo regime jurídico de reconhecimento de graus académicos e diplomas de ensino superior atribuídos por instituições de ensino superior estrangeiras**, que veio revogar os anteriores regimes (definidos pelo Decreto-Lei n.º 283/83 e o Decreto-Lei n.º 341/2007) sendo a sua aplicação regulamentada pela Portaria n.º 33/2019, de 25 de janeiro. O Decreto-Lei n.º 66/2018, de 16 de agosto, *“veio modernizar e uniformizar os procedimentos de reconhecimento de qualificações estrangeiras, tornando -os mais transparentes, equitativos e simples”* (cit. in Portaria n.º 33/2019), procurando assim responder a algumas recomendações da OCDE (no âmbito da sua avaliação aos sistemas de ensino superior e de ciência, tecnologia e inovação portugueses) para o país criar melhores condições de promover a atratividade internacional junto de recursos humanos qualificados, entre os quais investigadores de nacionalidade estrangeira.

Este novo e mais recente diploma legal veio, assim, uniformizar os procedimentos de reconhecimento de qualificações estrangeiras, tornando-os mais simples e transparentes, clarificando conceitos, e promovendo o alargamento do reconhecimento de qualificações estrangeiras aos cursos técnicos superiores profissionais (que configuram cursos superiores não conferentes de grau académico). O Decreto-Lei de 2018 introduz procedimentos simplificados, estabelecendo no reconhecimento de nível um sistema de precedências, que garante um processo mais automático sobre a decisão, reduzindo custos e tempos de resposta sobre a decisão dos reconhecimentos.

O enquadramento legal em vigor passou a prever três tipos de reconhecimento em Portugal: reconhecimento automático; reconhecimento de nível; e reconhecimento específico. O **reconhecimento automático** é uma forma de reconhecer genericamente um grau ou diploma de ensino superior estrangeiro cujos objetivos e natureza sejam idênticos aos graus portugueses de licenciado, mestre e doutor ou de diploma de técnico superior profissional, que conste do elenco de graus e diplomas fixado pela comissão de reconhecimento de graus e diplomas estrangeiros e que tenha sido conferido por uma instituição reconhecida ou acreditada pelas autoridades competentes do país de origem. O **reconhecimento de nível** permite reconhecer por comparabilidade, caso a caso, um grau ou diploma de ensino superior estrangeiro como tendo um nível correspondente a um grau académico ou diploma de ensino superior português. O reconhecimento de nível é requerido a uma instituição que confira o grau ou diploma na mesma área de formação. O reconhecimento de nível pode ainda ser baseado em precedência, nos casos em que se reúnam cumulativamente os seguintes elementos: a) ser conferido pela mesma instituição de ensino superior estrangeira no mesmo país; b) apresentar a mesma designação do ciclo de estudos; c) apresentar a mesma designação do grau ou diploma estrangeiro; d) a formação conferente do grau ou diploma ter duração idêntica ou o mesmo número de créditos. Por fim, o **reconhecimento específico** permite reconhecer por comparabilidade, caso a caso, um grau ou diploma de ensino superior estrangeiro como tendo um nível correspondente a um grau académico ou diploma de ensino superior português numa determinada área de formação, especialidade ou ramo do conhecimento. O reconhecimento específico é

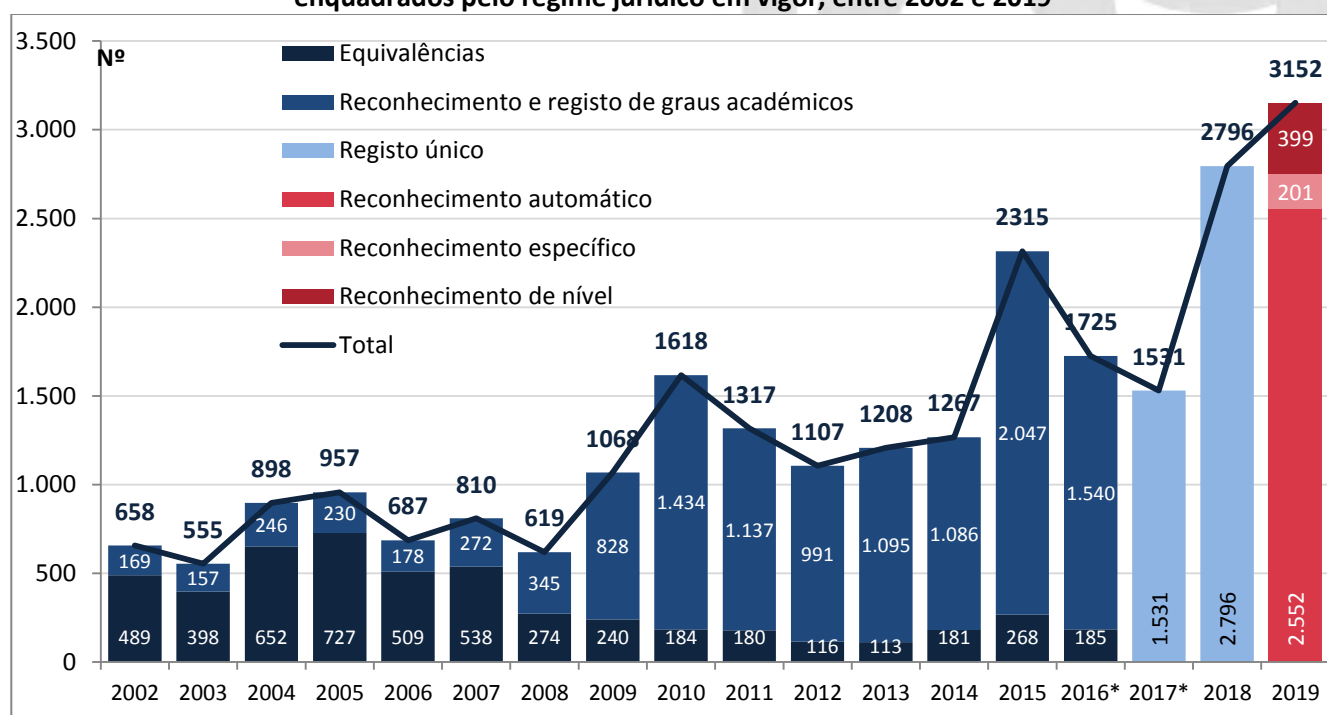
³³ Acresce que em 2016 os dados são provisórios também porque persistem processos abrangidos pelo Decreto-Lei nº283/83 que continuam a não contemplar grande parte dos processos enviados pelas Instituições de Ensino Superior, uma vez que estes ainda não foram atualizados nas bases de dados, logo os valores de 2016 encontrem-se subestimados.

requerido a uma instituição que confira o grau ou diploma na mesma área de formação e pode ser condicionado à aprovação em procedimentos de avaliação de conhecimentos.

Este novo regime, com efeitos a partir de 2019, induz a uma quebra de série estatística, à semelhança do que havia ocorrido a partir de 2017 com as mudanças operacionais no tratamento dos dados por mudanças de série nas bases de dados por consequência do registo único de graus académicos estrangeiros operacionalizado com a Portaria nº227/2017, de 25 de julho.

Nota-se que desde de 2007 as mudanças introduzidas no enquadramento legal de reconhecimentos de graus académicos adquiridos no estrangeiro geraram um aumento substantivo do número global de reconhecimentos de graus académicos superiores estrangeiros em Portugal. Entre 2008 e 2018 verificou-se um aumento de +351,7% no número de reconhecimentos concedidos (passando de 619 em 2008 para 2.796 em 2018). Nos últimos dois anos, são reportados 2.796 processos de reconhecimento em 2018 e 3.152 processos em 2019, registando-se um aumento substantivo nos anos de referência deste relatório (aumento anual de 82,6% em 2018 e de 12,7% em 2019), com o número de reconhecimentos a atingir valores nunca antes alcançados no país (vd. gráfico 5.23). A estes aumentos a partir do ano de 2018 não é alheia a criação do registo único de graus académicos estrangeiros (através da Portaria nº227/2017) e a revisão do regime jurídico de reconhecimento de graus académicos e diplomas de ensino superior atribuídos por instituições de ensino superior estrangeiras (Decreto-Lei n.º66/2018, que revogou os regimes anteriores de 1983 e de 2007).

Gráfico 5.23. Evolução do número de reconhecimentos de graus académicos superiores estrangeiros, enquadrados pelo regime jurídico em vigor, entre 2002 e 2019

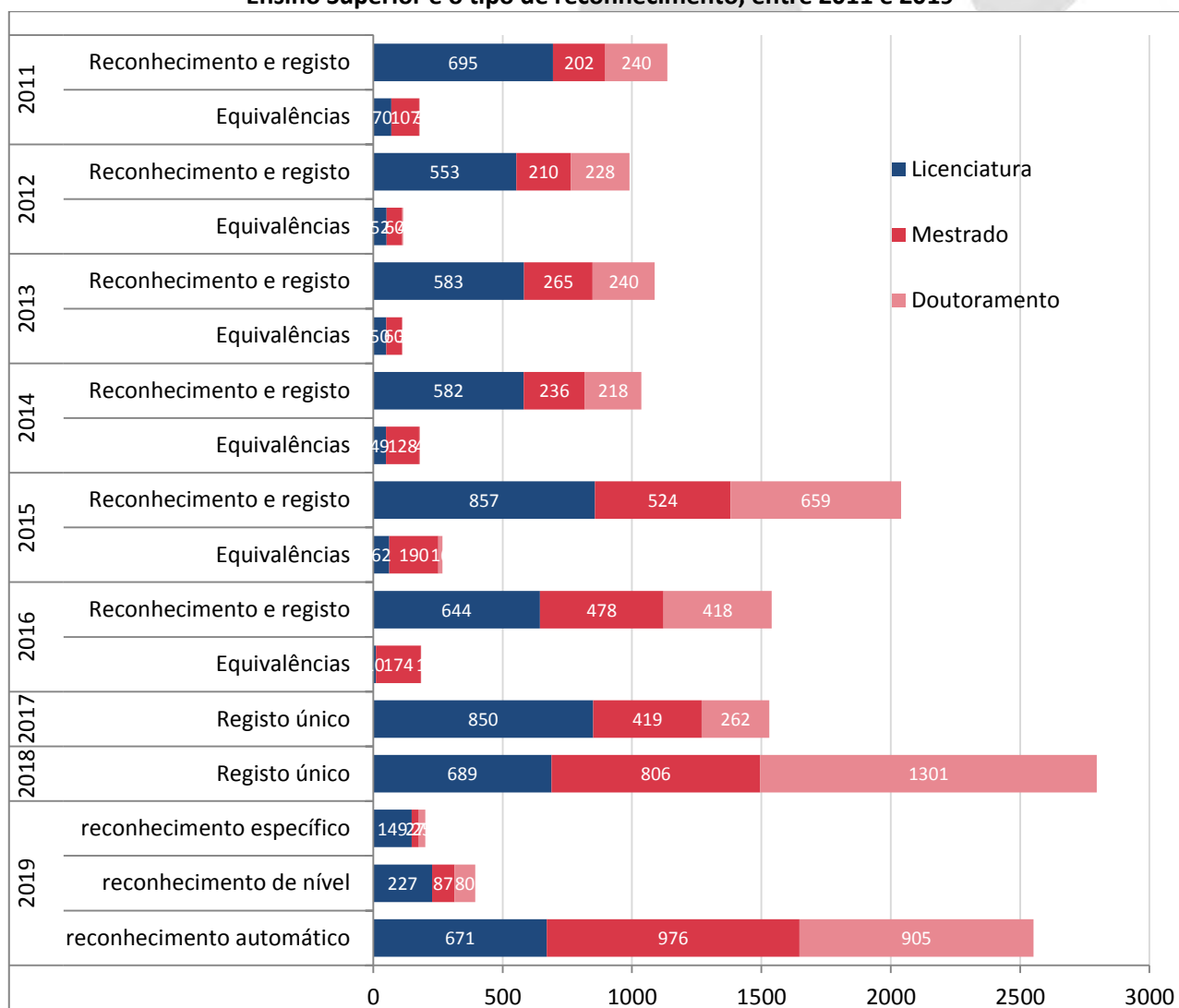


Fonte: Direção Geral do Ensino Superior (sistematização da autora). // Nota: *Os dados de 2016 e 2017 são dados provisórios. Em 2017 e 2018 os dados referem-se ao registo único de graus académicos estrangeiros (Portaria nº227/2017). A partir de 2019 os dados reportam os três tipos de reconhecimentos (automático, específico e de nível) previstos no novo regime jurídico de reconhecimento de graus académicos e diplomas de ensino superior atribuídos por instituições de ensino superior estrangeiras, Decreto-Lei n.º 66/2018, de 16 de agosto, que revogou o Decreto-Lei n.º 283/83 e o Decreto-Lei n.º 341/2007.

O aumento verificado na última década decorre do enquadramento legal de 2007, que induziu ao incremento sobretudo no reconhecimento e registo de graus académicos em detrimento das equivalências (conforme pode ser observado no gráfico 5.23). Assim, tendo em conta que este enquadramento visou simplificar o reconhecimento de graus académicos, veio substituir em muitos casos o processo de

equivalência anteriormente existente baseado na reavaliação científica (mantendo-se, ainda assim, o regime de equivalência definido no Decreto-Lei n.º283/83 até 2018 ao qual podiam recorrer os titulares de graus académicos que não podiam enquadrar-se no reconhecimento automático), o que se refletiu nos dados: entre 2002 e 2016 verificou-se uma diminuição para menos de metade das equivalências (passando de 489 em 2002 para 185 em 2016), enquanto os reconhecimentos e registos de graus académicos tiveram um incremento substantivo de para quase dez vezes mais (passando de 169 em 2002 para 1.540 em 2016). Em 2017 e 2018 com a introdução do registo único é possível observar, sobretudo em 2018, um incremento geral do número de reconhecimentos que se associa à simplificação operada no registo único de graus académicos estrangeiros em Portugal. Finalmente em 2019 inicia-se uma série de dados com o novo regime jurídico, destacando-se neste âmbito os reconhecimentos automáticos (2.552), que representaram 81% do total de reconhecimentos ocorridos no primeiro ano de implementação do novo regime, seguindo-se os reconhecimentos de nível (399 ou 12,7% do total reconhecimentos do ano) e os reconhecimentos específicos (201 ou 6,4%).

Gráfico 5.24. Reconhecimento de graus académicos estrangeiros, em função do nível de educação de Ensino Superior e o tipo de reconhecimento, entre 2011 e 2019



Fonte: Direção Geral do Ensino Superior (sistematização da autora). // Nota: *Os dados de 2016 e 2017 são dados provisórios. Em 2017 e 2018 os dados referem-se ao registo único de graus académicos estrangeiros (Portaria nº227/2017). A partir de 2019 os dados reportam os três tipos de reconhecimentos (automático, específico e de nível) previstos no novo regime jurídico de reconhecimento de graus académicos e diplomas de ensino superior atribuídos por instituições de ensino superior estrangeiras, Decreto-Lei n.º 66/2018, de 16 de agosto, que revogou o Decreto-Lei n.º 283/83 e o Decreto-Lei n.º 341/2007.

Analisando em detalhe os dados em função do nível de educação de Ensino Superior, e considerando de forma agregada todos os tipos de reconhecimentos registados em cada ano desde o início da década, observa-se que em 2018, ao contrário do que sucedia em anos anteriores, a maioria dos reconhecimentos é do grau de doutoramento (46,5% em 2018, o equivalente a 1.301 graus reconhecidos), aumentando a importância relativa destes reconhecimentos face ao início da década (em 2018 os reconhecimentos de doutoramentos representaram +28,1 pontos percentuais do que em 2011), refletindo simultaneamente o decréscimo da importância relativa de reconhecimentos para o grau de licenciatura (passam em 2018 a representar 24,6% do total de reconhecimentos de qualificações académicas adquiridas no estrangeiro, o equivalente a 689 reconhecimentos, ou seja, -33,4 pontos percentuais face ao início desta década). O reconhecimento de mestrados também aumentou a sua importância relativa para 28,8% em 2018 (o equivalente a 806) do total de reconhecimentos (+5,4pp face a 2011). Em 2018 verifica-se, assim, uma alteração da tendência, uma vez que os doutoramentos passam a representar a maioria dos reconhecimentos, quando até 2017 eram as licenciaturas que estavam em maioria: em 2017 a maioria dos reconhecimentos registou-se no grau de licenciatura (representando 55,5% em 2017), seguindo-se o grau de mestrado (a representar 27,4% em 2017) e, por fim, o doutoramento (representando 17,1% em 2017); em 2018 altera-se a tendência registando-se uma maioria de reconhecimentos no grau de doutoramento (representando 46,5% em 2018), seguindo-se o grau de mestrado (a representar 28,8% em 2018) e, por fim, a licenciatura (representando 24,6% em 2018) – (gráfico 5.24).

Em 2019 verifica-se um maior equilíbrio entre os reconhecimentos concedidos por grau de ensino superior: 1.047 reconhecimentos de licenciatura, 1.090 de mestrado e 1.010 reconhecimentos de doutoramento. Nota-se, porém, que em função da tipologia de reconhecimento há graus de ensino superior diferentes que sobressaem: nos reconhecimentos automáticos dominam os mestrados (976, representando 38,2% do total de reconhecimentos automáticos), seguidos dos doutoramentos (905 ou 35,5%); já nos reconhecimentos de nível e reconhecimentos específicos dominam as licenciaturas reconhecidas (227 e 149, respetivamente, representando 57,6% e 74,1% do total desses reconhecimentos).

As áreas de estudo onde se registou maior número de reconhecimentos de graus académicos estrangeiros no ano de 2018 foram a Biologia e Bioquímica (11,3% do total), a Medicina (10,6% do total), seguindo-se a Engenharia e técnicas afins (3,9%), a Física (3,8%) e as Ciências da Vida (3,7%) - vd. quadro 5.12. Face ao início da década observam-se alterações substantivas nas áreas de estudo com mais reconhecimentos. Em 2011 as principais áreas foram Saúde (19,6%), Ciências Sociais e do Comportamento (9,7%), Medicina (7,9%), Ciências Empresariais (6,8%), Humanidades (5,8%) e Engenharia e Técnicas afins (5,8%). Em 2019 os reconhecimentos de Medicina passam à primeira posição (9,1% dos reconhecimentos de graus académicos superiores estrangeiros), seguidos dos reconhecimentos de Engenharia e técnicas afins (5,8%), Biologia e Bioquímica (5,4%), Direito (4,8%) e Gestão e Administração (3,5%).

Quadro 5.12. Reconhecimento de graus académicos superiores estrangeiros, por principais áreas de estudo (top 10), em 2018 e 2019

2018			2019		
Principais áreas		%	Principais áreas		%
1º	Biologia e bioquímica	11,3	1º	Medicina	9,1
2º	Medicina	10,6	2º	Engenharia e técnicas afins	5,8
3º	Engenharia e técnicas afins	3,9	3º	Biologia e Bioquímica	5,4
4º	Física	3,8	4º	Direito	4,8
5º	Ciências da vida	3,7	5º	Gestão e administração	3,5
6º	Saúde	3,2	6º	Psicologia	3,5
7º	Química	2,8	7º	Química	2,9
8º	Gestão e administração	2,7	8º	Saúde	2,8
9º	História e arqueologia	2,7	9º	Ciências da vida	2,7
10º	Ciências do ambiente	2,4	10º	Física	2,5
Total (N)		2.796			3.152

Fonte: Direção Geral do Ensino Superior (sistematização e cálculos da autora).

Ainda no âmbito do reconhecimento de graus académicos estrangeiros, verifica-se que em 2018 se destacavam como principais países de origem dos diplomas, a Espanha (24,5% do total em 2017 e 24,7% em 2018), o Reino Unido (16,7% em 2017 e 18,4% em 2018) e a Itália (9,6% em 2017 e 9,4% em 2018). No início da década a Espanha e o Reino Unido figuravam também nas duas primeiras posições, sendo em 2011 a Itália não tinha lugar nos dez principais países de origem dos diplomas estrangeiros.

Em 2019, porém, passa o Brasil a constar na primeira posição (27,1% dos reconhecimentos), passando a Espanha (17,1%) e o Reino Unido (14,1%), respetivamente, para a segunda e terceira posição. Nas posições seguintes figuram diplomas adquiridos noutros países europeus: Itália (6,1%), França (5,3%), Ucrânia (3,7%), Alemanha (2,7%), Rússia (2,4%) e Holanda (1,6%). Em 2019 os diplomas adquiridos nos Estados Unidos da América continuam a constar nos dez mais países de origem dos diplomas reconhecidos (3,2%). – vd. quadro 5.13

Quadro 5.13. Reconhecimento de graus académicos superiores estrangeiros, por país de origem do diploma (top 10), em 2018 e 2019

2018			2019		
Principais países		%	Principais países		%
1º	Espanha	24,7	1º	Brasil	27,1
2º	Reino Unido	18,4	2º	Espanha	17,1
3º	Itália	9,4	3º	Reino Unido	14,1
4º	Brasil	8,0	4º	Itália	6,1
5º	França	6,2	5º	França	5,3
6º	Ucrânia	5,1	6º	Ucrânia	3,7
7º	EUA	5,0	7º	EUA	3,2
8º	Alemanha	3,6	8º	Alemanha	2,7
9º	Holanda	2,8	9º	Rússia	2,4
10º	Rússia	1,8	10º	Holanda	1,6
Total (N)		2.796	Total (N)		3.152

Fonte: Direção Geral do Ensino Superior (sistematização e cálculos da autora).

CAPÍTULO 6.

APRENDIZAGEM DA LÍNGUA PORTUGUESA

O *Eurobarómetro Especial* (386 de março de 2012, *Europeans and their languages*) realçou a diversidade de línguas faladas no espaço europeu, correspondendo no início da presente década a 23 línguas oficiais reconhecidas, 60 línguas indígenas e regionais, e muitas outras línguas e dialetos falados pelas comunidades migrantes. Os imigrantes residentes nos países europeus têm também contribuído para o aumento da diversidade de línguas faladas no espaço europeu ou para o incremento de falantes das línguas oficiais de países europeus. O *Immigrant Citizens Survey* (Huddleston e Tjaden, 2012) demonstrou que, em geral, os imigrantes falam mais línguas que a média dos residentes dos países onde vivem. Esse facto é visível em países como Portugal, Hungria e Itália, onde se observa que os imigrantes tendem a falar mais línguas que a média dos residentes.³⁴

Embora a União Europeia tenha uma influência limitada na promoção do conhecimento de diversas línguas, tem recorrentemente recomendado a diversidade linguística e a promoção da aprendizagem de línguas “for reasons of cultural identity and social integration and cohesion, and because multilingual citizens are better placed to take advantage of the economic, educational and professional opportunities created by an integrated Europe” (Eurobarómetro, 2012: 2).

A compreensão e a aprendizagem da língua do país de acolhimento assumem-se também como um requisito fundamental no processo de integração de imigrantes. Num *Eurobarómetro Qualitativo* (2011) acerca da integração de imigrantes, os inquiridos (tanto os respondentes autóctones como os imigrantes) declararam percecionar a língua como uma das principais barreiras à integração nas sociedades europeias e, conseqüentemente, a aprendizagem ou domínio da língua da sociedade de acolhimento pelos imigrantes como um aspeto fundamental de integração.

Reconhecem-se desvantagens competitivas que podem advir dos imigrantes e seus descendentes não terem como língua materna a língua de instrução ou do mercado de trabalho do país de acolhimentos. Neste âmbito, em 2016, o *Plano de Ação sobre a Integração de Nacionais de Países Terceiros* (COM(2016) 377 final) definido ao nível europeu, recomendou o investimento dos Estados-membros em formação linguística, nomeadamente em programas que antecedam a partida dos imigrantes como forma de acelerar a sua integração no seu futuro ambiente de acolhimento, tendo a Comissão se comprometido a apoiar os Estados-membros no lançamento de ações nesta vertente, nomeadamente a: providenciar avaliação e aprendizagem *online* através do apoio linguístico Erasmus+, e apoiar eventos de aprendizagem relativos à avaliação linguística.

³⁴ O mesmo estudo mostra que, em contraste, na Bélgica a população autóctone fala mais línguas que os imigrantes residentes no país.

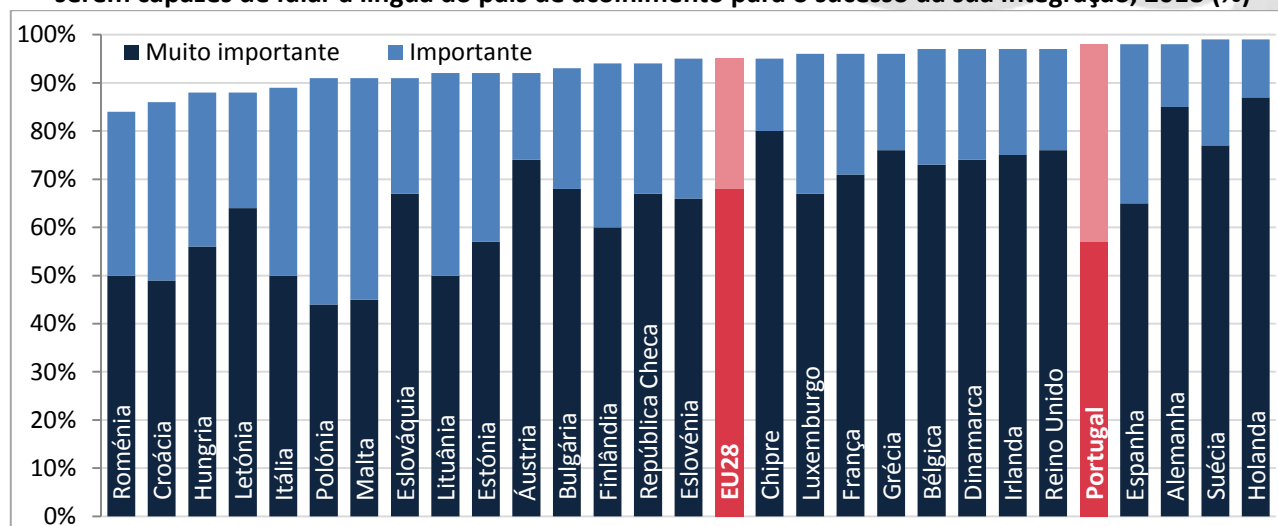
Resultou, por isso, que nos últimos anos aumentou a oferta de programas de aprendizagem da língua de acolhimento na generalidade dos Estados-membros da União Europeia, entre os quais Portugal. Os Estados-membros têm, porém, assumido abordagens diferentes quanto ao ensino da língua aos imigrantes: seja promovendo a aprendizagem da língua como um requisito obrigatório ou voluntário para a integração; seja definindo como um requisito prévio à imigração (medidas pré-partida) e com exigência de validação de competências linguísticas ainda no país de origem dos imigrantes, ou à chegada ao país de acolhimento ou já no decurso do processo de integração no Estado-membro.

No caso particular de Portugal, a aprendizagem da língua portuguesa é considerada uma dimensão importante de integração dos imigrantes, assumindo o país vários programas e recursos nesta vertente. Portugal não está, porém, entre os Estados-membros que desenvolvem medidas de ensino da língua como um requisito obrigatório à entrada no país ou à integração dos imigrantes no país. Os programas que promove para a aprendizagem da língua portuguesa como forma de integração são voluntários e disponibilizados em território português – desde 2006/07 o *Português como Língua Não Materna* (PLNM) para os alunos do ensino básico e secundário integrados no sistema educativo nacional, e o *Português para Todos* (PPT), revisto em 2020 para *Português Língua de Acolhimento* (PLA) de modo a abranger as necessidades de aprendizagem da língua portuguesa junto de adultos migrantes em Portugal. Complementarmente Portugal promove desde 2016 (também com carácter opcional) a aprendizagem online da língua portuguesa através da *Plataforma de Português Online*.

No estudo europeu *Immigrant Citizens Survey* (Huddleston e Tjaden, 2012), mais de 90% dos imigrantes inquiridos defenderam que os cursos de aprendizagem da língua do país onde se encontram tiveram um efeito muito positivo na sua integração, nomeadamente porque os ajudou a envolverem-se mais com a comunidade local onde se encontravam e a adquirir vocabulário útil para o seu trabalho.

No *Eurobarómetro Especial 469* (2018) acerca da integração dos imigrantes na União Europeia também se conclui, neste âmbito, que os europeus inquiridos tendem a concordar que um dos principais fatores que facilita ou promove a integração dos imigrantes são políticas e medidas que suportam a oferta de cursos de língua à chegada aos países europeus (88%): 9 em cada 10 dos inquiridos no contexto europeu defende a aprendizagem da língua do país de acolhimento pelos imigrantes para a sua integração.

Gráfico 6.1. Cidadãos comunitários que consideram que é importante ou muito importante os imigrantes serem capazes de falar a língua do país de acolhimento para o sucesso da sua integração, 2018 (%)



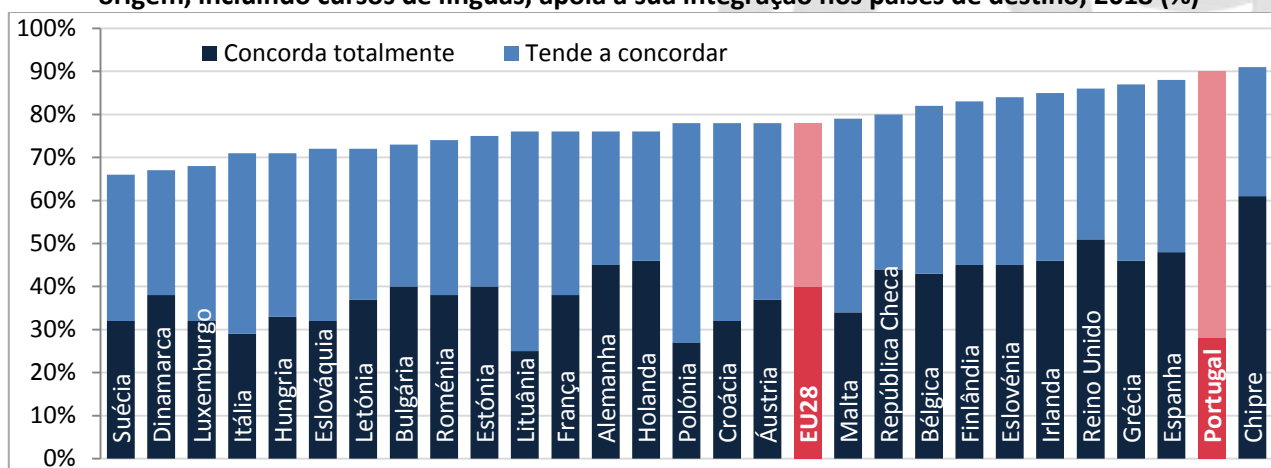
Fonte: *Eurobarómetro Especial 469* (2018). (sistematização pela equipa do OM).

Os resultados obtidos a nível comunitário (vd. gráfico 6.1) mostram ainda que os europeus consideram que é importante que os imigrantes sejam capazes de falar a língua do país para o qual migraram: mais de nove em cada dez respondentes (95%) pensam que a capacidade de os imigrantes falarem a língua do país de acolhimento é importante para uma integração bem-sucedida e mais de dois terços (68%) dos

respondentes consideram que é muito importante. Portugal³⁵ é o quinto país (segundo-se à Holanda, que ocupava o primeiro lugar, Suécia, Alemanha e Espanha) com a maior percentagem (98%) de pessoas a responder que este conhecimento é efetivamente importante, entre os quais apenas 57% declarou ser “muito importante” (57%) (percentagem inferior à média da UE28 de 68%).

Ainda no *Eurobarómetro Especial 469* (2018), perguntava-se também: “Em que medida concorda ou discorda que cada uma das seguintes medidas pode apoiar a integração dos imigrantes?”, sendo listadas várias medidas, entre as quais três na vertente de cursos de língua: “Disponibilizar medidas de integração nos países de origem antes de chegarem a Portugal (por ex., cursos de línguas, informações sobre o país de destino)”, “Oferecer ou melhorar os cursos de línguas para imigrantes aquando da sua chegada”, e “Tornar obrigatórios os programas de integração e os cursos de línguas para imigrantes aquando da sua chegada”. Os inquiridos posicionaram-se declarando concordar totalmente, tender a concordar, tender a discordar, ou discordar totalmente. Os resultados (vd. gráfico 6.2.) mostram que na generalidade dos Estados-membros, a grande maioria dos entrevistados concorda que seria positivo para o processo de integração se os imigrantes beneficiassem de medidas de integração tais como cursos de língua de acolhimento e informação sobre os seus países de destino quando ainda se encontrassem nos países de origem: para a média dos 28 países da UE, 40% concorda totalmente e 38% concorda, perfazendo 78% de inquiridos favoráveis de cursos de língua ainda nos países de origem (gráfico 6.3). Portugal surgia como o segundo país globalmente mais favorável a este tipo de medida (90%), embora apenas um 28% concordava totalmente (-12 pontos percentuais que a média da UE28 na versão mais elevada do grau de concordância).

Gráfico 6.2. Cidadãos comunitários que concordam que disponibilizar medidas pré-partida nos países de origem, incluindo cursos de línguas, apoia a sua integração nos países de destino, 2018 (%)

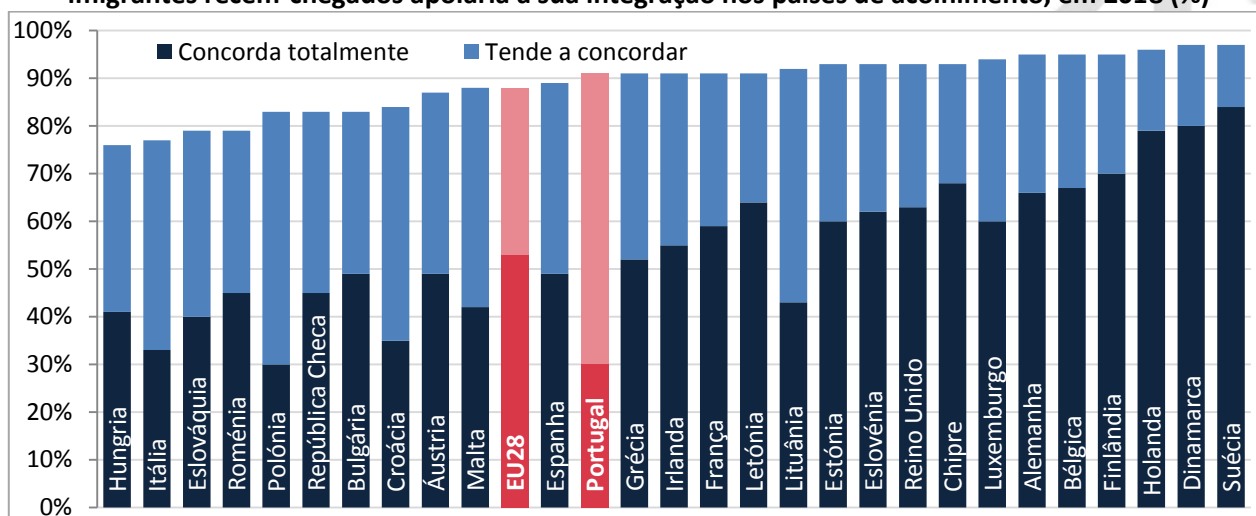


Fonte: *Eurobarómetro Especial 469* (2018: 125). (sistematização da autora).

Também no âmbito deste inquérito, os europeus foram chamados a dar a sua opinião acerca do apoio à integração através da oferta (ou melhoria) de cursos de língua para imigrantes recém-chegados (vd. gráfico 6.3). Identificou-se para a média dos 28 Estados-membros que cerca de nove em cada dez entrevistados (88%) concordava que oferecer ou melhorar cursos de língua(s) de acolhimento para imigrantes recém-chegados ajudaria no processo de integração, sendo que mais de metade (53%) concordava totalmente com essa opção e mais de um terço (35%) tendia a concordar. A concordância com a oferta de cursos de língua do país de acolhimento para os imigrantes recém-chegados predominava em todos os países, posicionando-se Portugal perto do meio da distribuição de países, com apenas três pontos percentuais acima da média da UE28, sendo um dos dois países onde a percentagem de concordância total era mais baixa (30%), ficando neste caso 13 pontos percentuais abaixo da média da UE28 (vd. gráfico 6.3).

³⁵ A primeira pergunta a incidir sobre a matéria tinha a seguinte redação em Portugal: “As pessoas têm opiniões diferentes sobre o que significa estar bem integrado na sociedade portuguesa. Em que medida cada um dos seguintes aspetos é importante para uma integração com sucesso dos imigrantes em Portugal?” Eram então elencados os diferentes aspetos, entre os quais “Ser capaz de falar português”, e pedido aos inquiridos que dissessem se eram muito importantes, importantes, pouco importantes, ou nada importantes.

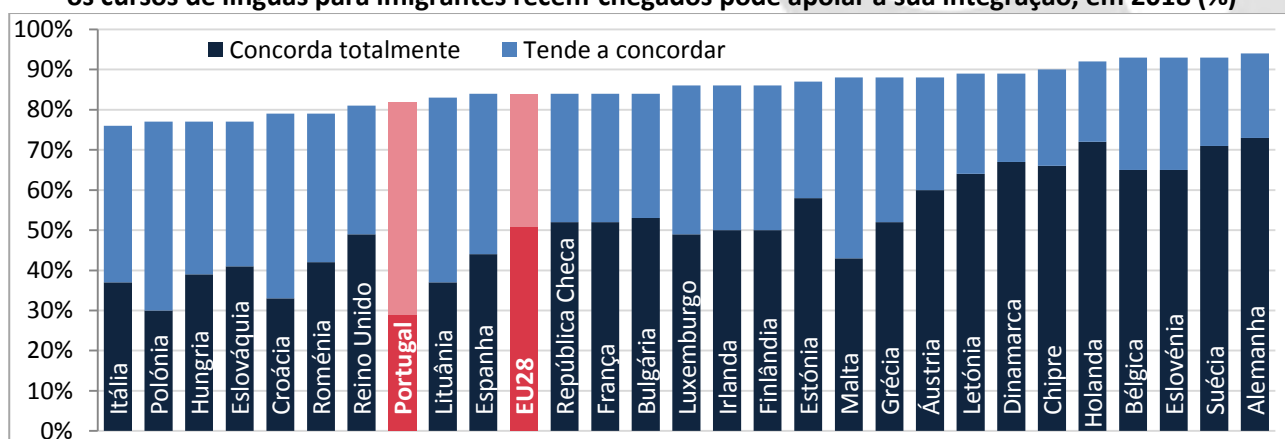
Gráfico 6.3. Cidadãos comunitários que concordam que oferecer (ou melhorar) cursos de línguas para imigrantes recém-chegados apoiaria a sua integração nos países de acolhimento, em 2018 (%)



Fonte: Eurobarómetro Especial 469 (2018). (sistematização da autora).

Finalmente, este Eurobarómetro Especial (2018) conclui que mais de oito em cada dez respondentes (84%) concordam que tornar os programas de integração e de aprendizagem da língua de acolhimento obrigatórios para os imigrantes melhoraria as suas perspetivas de integração, sendo que pouco mais de metade dos inquiridos (51%) concordava totalmente e um terço (33%) tendia a concordar (vd. gráfico 6.4). A concordância geral em Portugal ficou 2 pontos percentuais aquém da média comunitária (82%), sendo este o país da UE28 onde a percentagem de concordância total foi mais baixa (29%), situando-se 22 pontos percentuais abaixo da média dos países da UE28 (vd. gráfico 6.4), o que pode refletir as características dos programas de aprendizagem do português para imigrantes em Portugal, que assumem um carácter voluntário (e não obrigatório) (aprofundado em Oliveira e Gomes, 2017: 111-119).

Gráfico 6.4. Cidadãos comunitários que concordam que tornar obrigatórios os programas de integração e os cursos de línguas para imigrantes recém-chegados pode apoiar a sua integração, em 2018 (%)

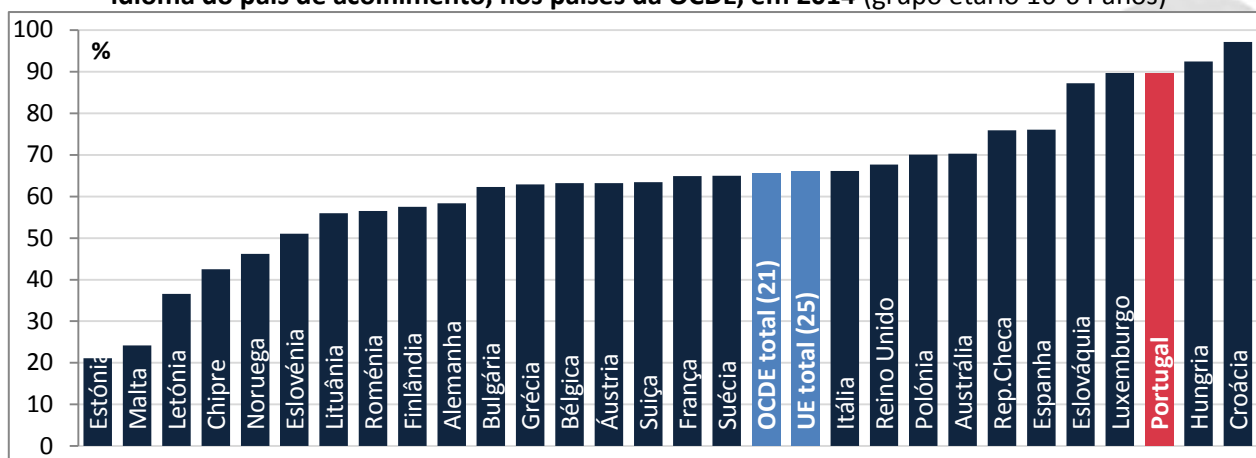


Fonte: Eurobarómetro Especial 469 (2018). (sistematização da autora).

O domínio da língua do país de acolhimento é, assim, um dos requisitos mais importantes na integração dos imigrantes nas sociedades de acolhimento, contribuindo para a sua integração no mercado de trabalho e na sociedade em geral. Neste âmbito, o relatório da OCDE sobre *Indicators of Immigrant Integration* (OCDE, 2018) identificava que dois terços dos nascidos no estrangeiro residentes na União Europeia (66%) têm proficiência avançada na língua do país de acolhimento, sendo que quase 30% dos imigrantes têm a língua do país de acolhimento como língua materna (OCDE, 2018: 68). Portugal encontra-se acima da média da União Europeia (66%), com 89,7% dos imigrantes (nascidos no estrangeiro) a reportar proficiência avançada em português (vd. gráfico 6.5), o que em parte reflete as características da população imigrante

que o país acolhe (recorde-se que a população falante de português entre os estrangeiros residentes está sobre representada: brasileiros e PALOP, conjuntamente, representaram 38,9% da população estrangeira residente em 2018 e 41,3% em 2019).

Gráfico 6.5. Percentagem de nascidos no estrangeiro que reportam proficiência linguística avançada no idioma do país de acolhimento, nos países da OCDE, em 2014 (grupo etário 16-64 anos)



Fonte: OCDE, *Indicators of Immigrant Integration* 2018: 69 (sistematização da autora).

No mesmo relatório da OCDE (2018) é ainda identificado que mais de 90% de cidadãos nascidos no estrangeiro reporta competências linguísticas avançadas em países com uma população imigrante formada por minorias nacionais (como a Croácia ou a Hungria). Portugal e o Luxemburgo destacam-se nos países da OCDE com maior percentagem de nascidos no estrangeiro a reportarem proficiência linguística avançada no idioma do país de acolhimento (perto de 90%). Por contraste, menos de metade da população imigrante na Estónia, Malta, Letónia, Chipre e na Noruega é fluente na língua principal do país de acolhimento (OCDE, 2018: 68) – vd. gráfico 6.5.

O relatório anterior da OCDE *Indicators of Immigrant Integration* (OCDE, 2015), recorrendo a informação analisada no PIAAC (*OECD Programme for the International Assessment of Adult Competencies*) sobre as línguas de origem e as línguas faladas em casa, destacou que nos 20 países onde há dados disponíveis, dois em cada três imigrantes tiveram como língua de origem (aquela que aprenderam na infância) uma língua diferente da língua do país de acolhimento. Esta proporção é maior nos países de acolhimento onde a língua oficial é pouco falada fora das suas fronteiras (e.g., Itália e Alemanha). Por contraste, em países como a Espanha ou a Irlanda mais de metade dos imigrantes reportam que a língua do país de acolhimento foi uma das línguas que aprenderam na sua infância. O mesmo relatório da OCDE realça que na maioria dos países analisados são poucos os imigrantes que falam a língua do país de acolhimento em casa. A exceção surge na República Checa e na Eslováquia, refletindo uma maioria de imigrantes residentes oriundos da antiga Checoslováquia. Na Holanda, França e Alemanha cerca de 50% dos imigrantes que não tiveram como língua materna (ou não aprenderam na infância) a língua do país de acolhimento falam esta língua em casa. Esta elevada proporção pode ser atribuída à longa experiência migratória desses países (com um elevado número de imigrantes que já estão estabelecidos no país há muitos anos). Na França e na Holanda para esta proporção muito contribui ainda a elevada presença de populações imigrantes oriundas de antigas colónias desses países. Pelo contrário, a maioria dos imigrantes dos Estados Unidos, Canadá, Bélgica e Irlanda que não tiveram como língua materna a língua do país de acolhimento continuam a falar a sua língua de origem em casa.

Tendo por referência os países para os quais há dados, o mesmo relatório da OCDE (2015) mostra que entre as línguas aprendidas na infância por imigrantes de línguas estrangeiras (inquiridos com idades entre 16 e 64 anos) destacam-se o espanhol castelhano (32,4%), chinês (6,2%), árabe (6,1%), romeno (3,3%), polaco (3,1%) e português (2,8%, correspondendo a mais de 1 milhão de migrantes que fala português em países onde a língua de acolhimento é diferente do português). Se a análise se afunilar para apenas os 18 países da Europa com dados disponibilizados neste relatório, destacam-se, porém, outras línguas mais

faladas entre os imigrantes, refletindo diferentes fluxos migratórios nos vários continentes. Nesse grupo a língua portuguesa surge na terceira posição como a língua mais falada pelos imigrantes residentes nos países europeus, contemplando um universo de cerca de 900 mil pessoas (6,1%). A primeira língua mais falada é o árabe (13,4%) e a segunda o romeno (8,4%). Como é realçado nesse relatório da OCDE (2015), deve atender-se a que as migrações intracomunitárias tornaram algumas línguas (particularmente o romeno, o polaco e o português) nas mais faladas pelos imigrantes residentes na Europa comunitária, pese embora no caso do português deva destacar-se também o contributo das comunidades imigrantes de origem do Brasil e dos PALOP em alguns países europeus.

Reconhecendo o universo crescente de falantes da língua portuguesa no mundo, em novembro de 2019 a UNESCO (Comissão do Programa e Relações Exteriores do Conselho Executivo da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura) aprovou a adoção do 5 de maio como o *Dia Mundial da Língua Portuguesa*, passando a data a integrar o calendário dos dias celebrados pelas Nações Unidas. Esta decisão surgiu em resposta a uma proposta submetida pelos nove países da Comunidade de Países de Língua Portuguesa com o apoio de mais vinte e quatro países de todos os continentes e regiões do mundo (entre os quais o Luxemburgo, onde a população emigrante portuguesa é a maior comunidade emigrante residente), tendo sido posteriormente endossada pelos cinquenta e oito membros do Conselho Executivo da UNESCO, por se reconhecer a língua portuguesa como uma das línguas mais faladas do mundo com cerca de 265 milhões de falantes, sendo a língua mais difundida no hemisfério sul e a língua da primeira vaga da globalização.

A aprendizagem da língua portuguesa reforça-se, assim, como uma dimensão importante também para a integração dos imigrantes em Portugal, pelo que é incontornável, neste âmbito, conhecer mais detalhadamente as características dos beneficiários dos programas de aprendizagem do português promovidos e disponibilizados pelo Estado português no território nacional: o *Português como Língua Não Materna* (PLNM), o *Português para Todos* (PPT) e a *Plataforma do Português Online*.

6.1. Português como Língua não Materna (PLNM)

As primeiras referências oficiais ao Português como língua não materna e língua de acolhimento surgem em 2001 (Decreto-Lei n.º 6/2001, de 18 de janeiro), realçando que: *As escolas devem proporcionar atividades curriculares específicas para a aprendizagem da língua portuguesa como segunda língua aos alunos cuja língua materna não seja o português*. Por sua vez, o Currículo Nacional do Ensino Básico de 2001 mencionava que *no espaço nacional, o Português é a língua oficial, a língua de escolarização, a língua materna da esmagadora maioria da população escolar e a língua de acolhimento das minorias linguísticas que vivem no País*. Por isso, *o domínio da língua portuguesa é decisivo no desenvolvimento individual, no acesso ao conhecimento, no relacionamento social, no sucesso escolar e profissional e no exercício pleno da cidadania*.

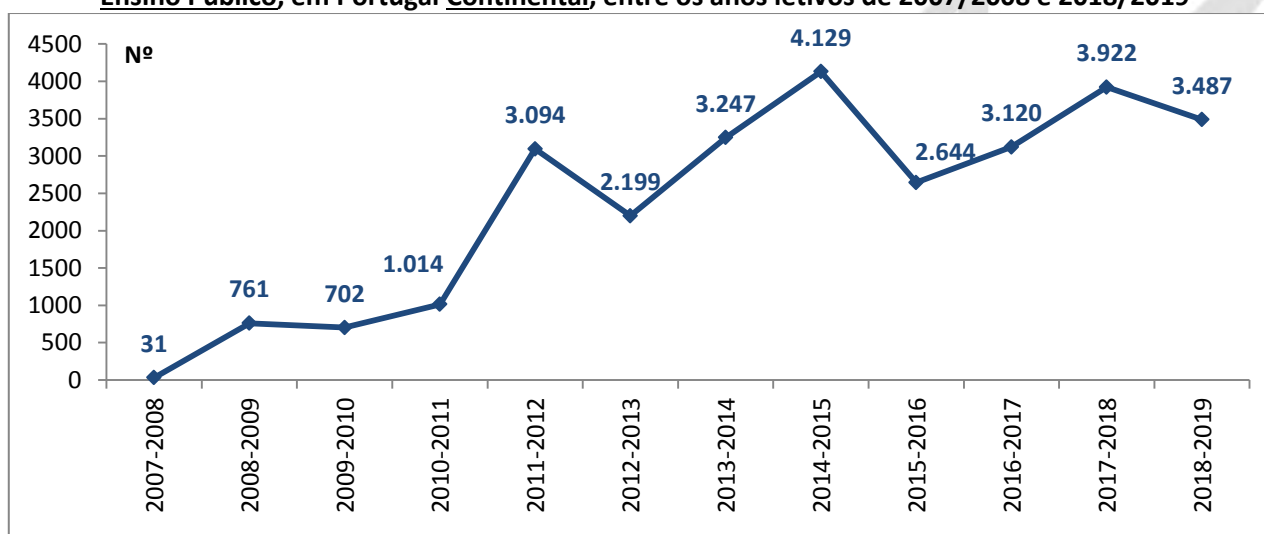
Neste âmbito, o Ministério da Educação desenvolveu em 2001 na região de Lisboa os primeiros projetos-piloto de ensino do **Português como Língua não Materna** (PLNM), tendo posteriormente regulamentado a disciplina PLNM através do Despacho Normativo n.º 7/2006, de 6 de fevereiro (Ensino Básico) e do Despacho n.º 30/2007, de 10 de agosto (Ensino Secundário), estabelecendo os princípios de atuação e as normas orientadoras da sua implementação, acompanhamento e avaliação, com o intuito de promover uma resposta às dificuldades sentidas pelos alunos, nomeadamente os recém-chegados ao sistema educativo nacional. Este enquadramento viria a ser reforçado posteriormente, com o Despacho normativo n.º 12/2011, de 22 de agosto, que definiu que os alunos para quem o português não é língua materna devem frequentar o PLNM, equivalendo a sua carga horária à disciplina de Português. O Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho, assume ainda a integração da disciplina PLNM quer no currículo básico quer no currículo do secundário. Deste modo, no ensino básico esta disciplina passa a partir de 2012 a constituir-se como disciplina do currículo, tal como já sucedia no ensino secundário, deixando de funcionar apenas no âmbito do apoio ao estudo ou apoio educativo.

Os alunos do Ensino Básico e Secundário abrangidos pela disciplina de PLNM correspondem a alunos cuja língua materna não é o português, encontrando-se também abrangidos os filhos de cidadãos nacionais emigrados em situação de retorno a Portugal, bem como os alunos filhos de pais com origem de um país de língua oficial portuguesa (e.g. Brasil, PALOP, Timor) ou de nascidos em Portugal mas com competências linguísticas que não lhes permitem uma integração total no currículo regular.

Mais recentemente, no âmbito do Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações aprovado em 2019 (com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2019, de 20 de agosto), volta a destacar-se a importância de se incentivar a aprendizagem do português como língua não materna, sendo especificado na medida 58 a intenção de se *“proporcionar uma oferta educativa inclusiva e de qualidade às crianças e jovens migrantes, promovendo o ensino e aprendizagem da língua portuguesa como língua não materna e facilitando, a todos os imigrantes, o acesso a formação profissional e à aprendizagem ao longo da vida.”*

No ano letivo de 2018/2019 encontravam-se matriculados na disciplina de PLNM 3.487 alunos, correspondendo a uma ligeira diminuição dos inscritos face ao ano letivo anterior (em 2017/2018 foram 3.922 alunos) que acompanha a tendência evolutiva oscilante anterior, embora tendencialmente de crescimento dos inscritos desde a criação da oferta da disciplina PLNM (vd. gráfico 6.6). Entre o início desta década (2010/2011) e o ano letivo de 2014/2015, o número de alunos na disciplina de PLNM quadruplicou (passando de 1.014 para 4.129). À diminuição dos inscritos no ano letivo 2015/2016 não foi alheia, por um lado, a quebra da natalidade da população estrangeira (que se sentiu especialmente entre 2012 e 2015) e que gerou nesse ano letivo a primeira coorte de crianças com idade escolar em decrescente; e, por outro lado, à diminuição global da população estrangeira residente entre 2010 e 2015, com efeitos também no número de crianças filhas de imigrantes residentes no país. Entre os anos letivos 2016/2017 e 2017/2018 observa-se, porém, o recuperar do número de alunos matriculados na disciplina, acompanhando também a evolução da população estrangeira residente em Portugal e do saldo migratório, que recuperaram a partir de 2017, depois de anos de diminuição da população estrangeira residente e de saldos migratórios negativos (entre 2011 e 2016). No último ano letivo (2018/2019) diminui ligeiramente o número de inscritos no PLNM (-435 alunos matriculados face ao ano letivo anterior), embora longe dos valores mais baixos assumidos nos anos letivos de 2012/2013 (2.199 matriculados) e 2015/2016 (2.644 matriculados).

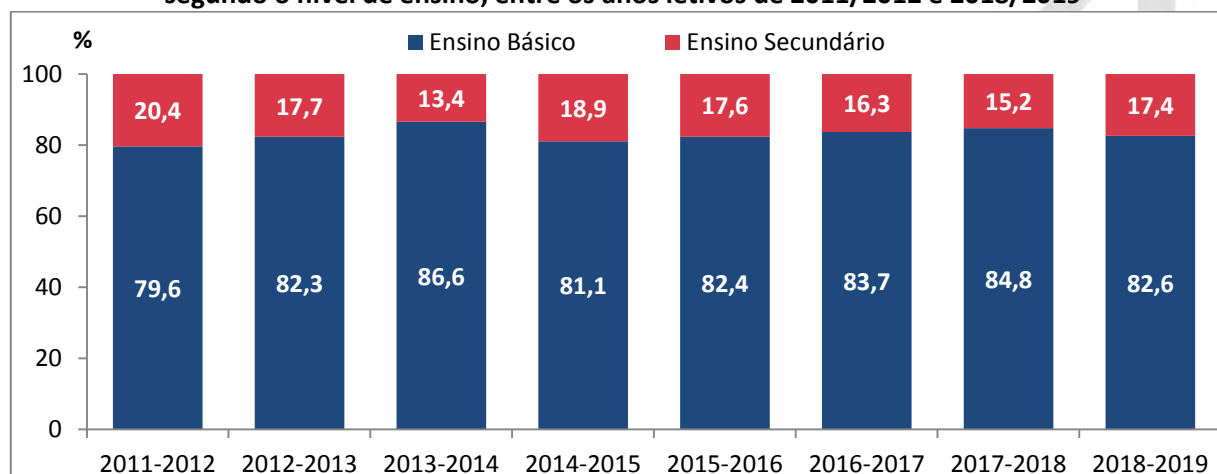
Gráfico 6.6. Número de alunos matriculados na disciplina de Português Língua Não Materna (PLNM), Ensino Público, em Portugal Continental, entre os anos letivos de 2007/2008 e 2018/2019



Fonte: DGEEC, Ministérios da Educação e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (sistematização da autora).

Mantendo a tendência de anos letivos anteriores, o nível de ensino onde se observa o maior número de inscritos é o ensino básico, onde se concentram 82,6% do total de alunos da disciplina no último ano letivo de referência (vd. gráfico 6.7).

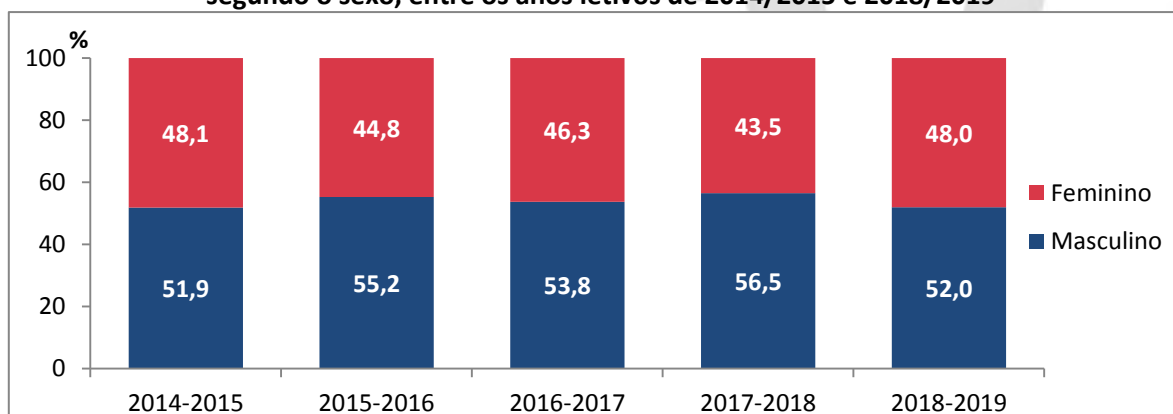
Gráfico 6.7. Alunos matriculados na disciplina de PLNM, Ensino Público, em Portugal Continental, segundo o nível de ensino, entre os anos letivos de 2011/2012 e 2018/2019



Fonte: DGEEC, Ministérios da Educação e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (sistematização da autora).

Também mantendo a tendência de anos anteriores, analisando os alunos matriculados na disciplina de PLNM em Portugal Continental em função do sexo, verifica-se o predomínio do sexo masculino (52% no ano letivo de 2018/2019 e 56,5% em 2017/2018) – vd. gráfico 6.8.

Gráfico 6.8. Alunos matriculados na disciplina de PLNM, Ensino Público, em Portugal Continental, segundo o sexo, entre os anos letivos de 2014/2015 e 2018/2019



Fonte: DGEEC, Ministérios da Educação e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (sistematização da autora).

No ano letivo de 2018/2019 encontravam-se matriculados na disciplina de PLNM alunos de 88 nacionalidades diferentes (incluindo a nacionalidade portuguesa), verificando-se um incremento da diversidade dos alunos desta disciplina nos últimos anos (foram 86 nacionalidades diferentes no ano letivo 2017/2018 e 72 no ano letivo 2016/2017). No quadro desta diversidade, algumas nacionalidades assumem, contudo, maior preponderância que outras. Entre as principais nacionalidades dos alunos da disciplina de PLNM (vd. quadro 6.1.), destacavam-se os alunos de nacionalidade portuguesa (47% em 2016/2017 e 37% 2017/2018 e 25,9%), embora em declínio nos últimos anos letivos (-37,9% de 2017/2018 para 2018/2019), e os nacionais dos PALOP: Guiné-Bissau na segunda posição (7,1% dos alunos em 2017/2018 e 8,5% em 2018/2019, mostrando um incremento de +6,1% de alunos), Cabo Verde na terceira posição (8,2% em 2017/2018 e 7,6% em 2018/2019, -17,1% entre os últimos anos letivos) e na quinta posição os angolanos (5,6% dos alunos no último ano letivo, refletindo um incremento de +35,9%). Nos últimos anos letivos têm aumentado os alunos de nacionalidades de países asiáticos: a quarta nacionalidade mais representada neste universo de alunos de PLNM é a nepalesa (representando 7,4% dos alunos nos dois últimos anos letivos, embora refletindo um ligeiro decréscimo entre anos letivos de -11,6%), os indianos ocupam a sexta posição (5,3% dos alunos em 2018/2019, refletindo uma diminuição de -7,5% face ao ano letivo anterior), seguidos dos chineses na sétima posição (4,7% dos alunos no último ano letivo, +0,6%), e os paquistaneses

com a décima primeira posição (3% dos alunos, representando um incremento de +31,6% entre os dois anos letivos de referência para este relatório). Deve destacar-se ainda o crescimento de alunos de nacionalidade venezuelana nos últimos anos letivos (+109% entre 2016/2017 e 2017/2018, e +109% novamente entre 2017/2018 e 2018/2019, passando no último ano letivo a representar 4% dos alunos de PLNM) – vd. quadro 6.1.

Quadro 6.1. Alunos matriculados na disciplina de PLNM, Ensino Público, em Portugal Continental, segundo as principais nacionalidades dos alunos, nos anos letivos de 2017/2018 e 2018/2019

Principais nacionalidades	2017-2018		2018-2019		Taxa de variação entre anos letivos
	N	%	N	%	
Portugal	1.452	37,0	902	25,9	-37,9
Guiné-Bissau	279	7,1	296	8,5	+6,1
Cabo Verde	321	8,2	266	7,6	-17,1
Nepal	292	7,4	258	7,4	-11,6
Angola	145	3,7	197	5,6	+35,9
Índia	201	5,1	186	5,3	-7,5
China	162	4,1	163	4,7	+0,6
Ucrânia	131	3,3	160	4,6	+22,1
São Tomé e Príncipe	128	3,3	140	4,0	+9,4
Venezuela	67	1,7	140	4,0	+109,0
Paquistão	79	2,0	104	3,0	+31,6
Total	3.922	100	3.487	100	-11,1

Fonte: DGEEC, Ministérios da Educação e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (sistematização da autora).

Identifica-se, pois, que as nacionalidades estrangeiras que mais se destacam no universo das nacionalidades dos alunos que se matriculam na disciplina de PLNM não correspondem exatamente às nacionalidades numericamente mais representadas no universo de estrangeiros residentes no país. Desde logo observa-se a ausência de alunos do Brasil (a nacionalidade estrangeira mais representada nos residentes em Portugal) que têm diminuído substantivamente nos últimos anos, cifrando apenas 21 alunos inscritos no PLNM no ano letivo de 2018/2019 (foram 51 em 2017/2018 e 40 em 2016/2017). Destaca-se ainda a ausência de outras nacionalidades de países da União Europeia mais representadas entre os residentes estrangeiros (e.g. franceses apenas com 62 alunos do PLNM em 2018/2019 representando 1,8% do universo de alunos; romenos com 42 alunos ou 1,2%; e nacionais do Reino Unido com 35 alunos ou 1%), facto a que não é alheio a estes dados refletirem alunos matriculados no ensino público, podendo alunos dessas nacionalidades estarem mais associados ao ensino privado ou a escolas internacionais, bem como ser consequência da própria estrutura demográfica de algumas das nacionalidades europeias (mais envelhecidas e com pouca representação de residentes em idade escolar).

Embora outras nacionalidades tenham diminuído o número de alunos na disciplina de PLNM nos dois últimos anos letivos, é o decréscimo de alunos de nacionalidade portuguesa (-37,9% entre 2017/2018 e 2018/2019) que mais induz à diminuição dos alunos de PLNM (-11,1% entre anos letivos de referência para este relatório). No que diz respeito à sobre representação dos alunos de nacionalidade portuguesa, importa recordar que os critérios de inclusão na disciplina de PLNM atendem não à nacionalidade dos alunos, mas ao seu nível de proficiência em língua portuguesa, o que pode incluir alunos de nacionalidade portuguesa com outra língua materna ou alfabetizados noutra língua que não o português, ou de descendentes de imigrantes já com nacionalidade portuguesa. Por esse motivo, os dados evidenciam uma forte presença de alunos de nacionalidade portuguesa inscritos na disciplina (37% do total de alunos no ano letivo 2017/2018 e 26% em 2018/2019), embora alguns desses alunos não tenham nascido em Portugal ou tenham progenitores de nacionalidade estrangeira. No ano letivo de 2017/2018 o universo de alunos de nacionalidade portuguesa integrava 21,1% de alunos nascidos no estrangeiro, maioritariamente em países africanos de língua oficial portuguesa, e entre os restantes alunos de nacionalidade portuguesa nascidos em Portugal (79%), 7,6% tinha pelo menos um progenitor de nacionalidade estrangeira. Já no ano letivo de

2018/2019 o universo de alunos de nacionalidade portuguesa integrava 43,4% de nascidos no estrangeiro, e 13% de alunos com naturalidade portuguesa mas com pelo menos um progenitor de nacionalidade estrangeira.

Quadro 6.2. Alunos matriculados na disciplina de PLNM, Ensino Público, em Portugal Continental, segundo a NUT III onde o aluno esteve matriculado, no ano letivo de 2018/2019

NUT III	Número de alunos	%
Área Metropolitana de Lisboa	2273	65,2
Algarve	380	10,9
Área Metropolitana do Porto	176	5,0
Região de Coimbra	93	2,7
Beiras e Serra da Estrela	92	2,6
Região de Aveiro	65	1,9
Oeste	53	1,5
Beira Baixa	46	1,3
Cávado	45	1,3
Viseu Dão Lafões	42	1,2
Alentejo Litoral	39	1,1
Alto Minho	37	1,1
Médio Tejo	37	1,1
Região de Leiria	21	0,6
Alentejo Central	19	0,5
Terras de Trás-os-Montes	18	0,5
Ave	15	0,4
Lezíria do Tejo	14	0,4
Tâmega e Sousa	9	0,3
Baixo Alentejo	6	0,2
Alto Alentejo	5	0,1
Douro	2	0,1
Total Geral	3487	100

Fonte: DGEEC, Ministérios da Educação e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (sistematização da autora).

Atendendo à distribuição no território de Portugal Continental dos alunos matriculados na disciplina de PLNM do ensino público no ano letivo de 2018/2019, verifica-se que 65,2% frequentava uma escola da Área Metropolitana de Lisboa, 10,9% do Algarve e 5% da Área Metropolitana do Porto. Todas as outras NUT III de Portugal tinham menos de 100 alunos matriculados na disciplina de PLNM – vd. quadro 6.2. Esta distribuição dos alunos de PLNM reflete a própria distribuição da população estrangeira residente no território português, sobre representada na Área Metropolitana de Lisboa e no Algarve.

6.2. Programa Português para Todos (PPT)

A aprendizagem da língua do país de acolhimento por adultos imigrantes é também uma das orientações mais relevantes no âmbito das políticas públicas em matéria de integração, uma vez que assume um efeito mitigador de fatores de vulnerabilidade à integração, nomeadamente na inserção no mercado de trabalho e no acesso à cidadania. A **oferta do ensino do português para adultos estrangeiros** surge em 2001 com a criação do primeiro programa nacional *Portugal Acolhe* (assumindo o ensino da língua juntamente com outras dimensões de formação), da responsabilidade do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP). Este programa viria a ser substituído em 2008 pelo programa *Português para Todos* – PPT (Despacho n.º 18476/2008, de 10 de julho), sob a responsabilidade do que é hoje o Alto Comissariado para as

Migrações (ACM, IP), enquanto organismo intermédio do Programa Operacional de Inclusão Social e Emprego (PO ISE) no âmbito do Portugal 2020.

O *Programa Português para Todos* (PPT) enquadra-se no âmbito maior das políticas de integração de imigrantes em Portugal, disponibilizando gratuitamente aos cidadãos imigrantes cursos de língua portuguesa. O PPT desenvolve-se a partir de duas naturezas de cursos: (1) os *cursos de português para falantes de outras línguas* com certificação para os níveis A2 (utilizador elementar) e B2 (utilizador independente) do *Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas*, correspondendo ambos os níveis a uma carga horária de 150 horas de formação de acordo com os referenciais de formação; e (2) os *cursos de português técnico*, orientados para várias atividades económicas com o intuito de facilitar a inserção dos imigrantes no mercado de trabalho em Portugal.

No primeiro grupo de cursos estão abrangidos cidadãos imigrantes e seus descendentes com a situação regular em Portugal e com idade igual ou superior a 15³⁶ anos para cursos promovidos em escolas da rede pública (DGEstE), e idade igual ou superior a 18 anos para cursos promovidos pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), através dos centros de gestão direta e gestão participada. Embora os cursos do PPT sejam opcionais para os imigrantes, a certificação da aprendizagem do português de nível A2 constitui um dos requisitos no processo de aquisição da nacionalidade portuguesa e de concessão da autorização de residência permanente ou do estatuto de residente de longa duração (conforme a Portaria nº1262/2009, de 15 de outubro), sendo o PPT uma via para a certificação da aprendizagem do português que é requerida nesses processos e, neste caso, disponibilizada gratuitamente pelo Estado português. Por sua vez, os cursos de português técnico procuram disponibilizar aos imigrantes já com algum domínio do português (nomeadamente com nível de certificação de A2) um aprofundamento de competências e proficiência de língua portuguesa orientadas para várias atividades económicas (e.g. comércio, hotelaria, cuidados de beleza, construção civil e engenharia civil) com o intuito de facilitar a sua inserção no mercado de trabalho português. A seleção destas atividades económicas reflete as áreas que mais empregavam mão-de-obra imigrante em Portugal, sendo o referencial para estes cursos promovido e operacionalizado pelo IEFP através da sua rede de centros de formação profissional que assegura uma formação de 25 horas.

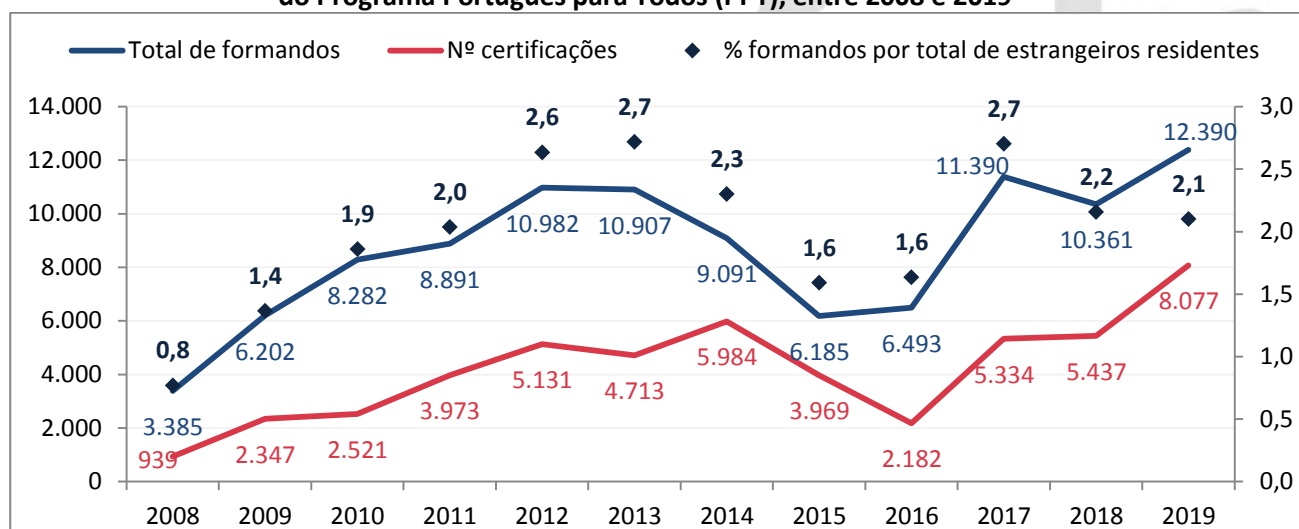
Importa atender que o ano de **2019 é o último ano desta série de dados do PPT**, uma vez que em **2020 foram criados os cursos *Português Língua de Acolhimento***, assim como as regras a que obedecem a sua organização, funcionamento e certificação, com a Portaria n.º 183/2020, de 5 de agosto, induzindo à revisão do PPT de modo à abranger as necessidades de aprendizagem da língua portuguesa junto de adultos migrantes em Portugal. Estas revisões ao PPT foram enquadradas numa das medidas previstas no Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações (aprovado com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2019, de 20 de agosto), em concreto a medida 65 que especifica “*proceder a uma revisão do Programa «Português para Todos» de modo a abranger todas as necessidades de aprendizagem da língua portuguesa junto de adultos migrantes em Portugal e divulgar a «Plataforma Português online», enquanto instrumento gratuito de ensino e aprendizagem da Língua Portuguesa*”.

Com este novo enquadramento a partir de 2020, a Portaria n.º 1262/2009, de 15 de outubro, que enquadrava os cursos do PPT foi revogada. Entre as grandes mudanças introduzidas a partir de 2020 destaca-se, por um lado, a introdução de alterações às especificações dos destinatários dos cursos de *Português para Falantes de Outras Línguas* (PFOL) e, por outro lado, o alargamento da rede de oferta de cursos aos Centros Qualifica (para além da DGEstE e IEFP) para proporcionar complementaridade de respostas aos migrantes, designadamente o ensino da língua portuguesa e o acesso a processos de reconhecimento, validação e certificação de competências, em especial no encaminhamento dos formandos com baixas qualificações para facilitar o seu acesso a percursos de reforço de competências e qualificação. O enquadramento de 2020 veio também clarificar aspetos relacionados com a organização e funcionamento dos cursos, destacando-se neste âmbito o incentivo à flexibilização dos horários de

³⁶ Embora em alguns anos tenham sido aceites, excecionalmente, inscritos menores de 15 anos (e.g. em 2019 foram aceites 3 crianças com menos de 15 anos, com 6, 10 e 11 anos).

funcionamento dos cursos para possibilitar respostas adequadas às necessidades dos formandos, e a redução do número mínimo de formandos necessários à constituição dos grupos de formação, devendo as entidades formadoras diagnosticar o nível de conhecimento de partida da língua portuguesa dos formandos para adequar os grupos segundo o nível de proficiência dos seus elementos. Os referenciais de formação dos cursos passaram ainda pela integração no Catálogo Nacional de Qualificações (CNQ), correspondendo aos níveis de proficiência linguística do Quadro Europeu Comum de Referência para Línguas e respetiva carga horária, e a incluir uma unidade de formação de curta duração dirigida a formandos que usam outro alfabeto que não o latino ou outro sistema de escrita. Finalmente, neste novo enquadramento é reforçada a colaboração com o Alto Comissariado para as Migrações (ACM) para a disseminação da oferta formativa.

Gráfico 6.9. Evolução do número de formandos e do número de certificações do Programa Português para Todos (PPT), entre 2008 e 2019*



Fonte: Programa Português para Todos, ACM, I.P (gráfico da autora). // Nota: *Dados provisórios para 2018 e 2019.

Desde que foi criado em 2008, o PPT foi aumentando o seu universo de beneficiários, atingindo um primeiro pico em 2012/2013 (quando assume três vezes mais formandos que no início do programa), entrando em descida entre 2013 e 2015 como resultado da mudança do quadro comunitário de apoio³⁷ (vd. gráfico 6.9), podendo ainda a diminuição da procura se associar também à diminuição da população estrangeira residente no país nesses anos (-11% entre 2011 e 2015 e -3,1% entre 2013 e 2015). A partir de 2016 verificou-se uma recuperação, tendo o número de formandos atingido um novo pico em 2017 (com 11.390 formandos), correspondendo esse número ao valor máximo atingido pelo programa desde o seu início. Em 2018 foram 10.361 os formandos, recuperando-se o volume de formandos assumidos pelo programa em 2012 e 2013, e em 2019 sobem para 12.390 formandos, tornando-se no número mais elevado alguma vez alcançado pelo programa PPT.

Relativizando o número de formandos do PPT pelo total de residentes estrangeiros em Portugal ao longo dos anos (vd. gráfico 6.9), verifica-se que a importância relativa de formandos do PPT nunca foi além de 2,7% (observado em 2013 e 2017) do total de residentes estrangeiros desde a sua criação, sendo que as mais baixas importâncias relativas foram observadas nos primeiros anos de implementação do programa

³⁷ Tendo sido o ano de 2015 um ano de transição do Quadro de Referência Estratégica Nacional (POPH/QREN) para o Portugal 2020, não houve lugar à abertura e aprovação de candidaturas para a Tipologia de Operação 3.06 - Português para Todos, no âmbito do PO ISE-Portugal 2020, contribuindo para uma redução do número de ações realizadas, bem como dos formandos abrangidos e certificados. Assim, no ano de 2015 a execução do Programa PPT foi determinada pela realização de ações de formação transitadas de candidaturas aprovadas no ano 2014 (no âmbito do 7.º e 8.º concurso da Tipologia de Intervenção 6.6. e suas congéneres-Formação em Língua Portuguesa para Estrangeiros) e ações não cofinanciadas pelo POPH. No ano de 2016 os dados referem-se a cursos PPT implementados pelo IEFP e DGEstE, sem cofinanciamento do POISE, em virtude de se ter mantido a não abertura de candidaturas no âmbito do POISE para o PPT.

(0,8% em 2008 e 1,4% em 2009) e nos anos em que mudou o quadro comunitário de apoio (1,6% em 2015 e 2016). Em 2018 e 2019, no contexto do incremento substantivo da população estrangeira residente que alcançou valores inéditos para o país (conforme se detalhou no subcapítulo 3.1 deste relatório), a importância relativa de formandos do PPT estabilizou em 2,1% do total de residentes estrangeiros no país.

Relativamente ao número de certificações no período analisado (entre 2008 e 2019), os anos que registaram as taxas de certificação mais elevadas foram os anos de 2014, 2015, 2018 e 2019: a percentagem de formandos certificados atingiu os 65,8% em 2014, os 64,2% em 2015, os 52,5% em 2018 e os 65,2% em 2019, ou seja, nestes anos mais de metade dos beneficiários certificaram a sua aprendizagem do PPT. Até 2010 a taxa de certificação dos beneficiários do PPT ficou sempre em valores abaixo dos 40%, tendo estabilizado entre 2011 e 2013 em taxas em torno dos 45%. Em 2016 a taxa de certificação sofreu uma quebra para os 33,6%, voltando a recuperar em 2017 para os 46,8% e em 2018 para os 52,5%.

Quadro 6.3. Características sociodemográficas dos formandos do PPT, em 2011, 2018* e 2019*

Características sociodemográficas	2011		2018*		2019*	
	N	%	N	%	N	%
Sexo						
Homens	4.334	48,7	6.172	59,6	7.522	60,7
Mulheres	4.557	51,3	4.189	40,4	4.868	39,3
Região						
Norte	2.358	26,5	1.719	16,6	1.778	14,4
Centro	1.007	11,3	1.358	13,1	1.196	9,7
Lisboa	3.054	34,3	4.137	39,9	6.176	49,8
Alentejo	194	2,2	1.388	13,4	810	6,5
Algarve	2.278	25,6	1.759	17,0	2.430	19,6
Escalão Etário						
Menos de 19 anos	450	5,1	n.d.	n.d.	261	2,1
20-24 anos	922	10,4	n.d.	n.d.	1.094	8,8
25-34 anos	2.535	28,5	n.d.	n.d.	4.375	35,3
35-44 anos	2.308	26,0	n.d.	n.d.	3.538	28,6
45 mais anos	2.676	30,1	n.d.	n.d.	3.122	25,2
Escolaridade **						
Pré-escolar	147	1,7	n.d.	n.d.	1.657	30,4
Básico-1ºciclo	691	7,8	n.d.	n.d.	140	2,6
Básico-2ºciclo	494	5,6	n.d.	n.d.	170	3,1
Básico-3ºciclo	1.540	17,3	n.d.	n.d.	1.902	34,9
Secundário***	3.856	43,4	n.d.	n.d.	1.289	23,7
Superior	2.163	24,3	n.d.	n.d.	291	5,3%
Situação face ao emprego **						
Empregados	5.089	57,2	n.d.	n.d.	2.430	44,6
Desempregados	2.765	31,1	n.d.	n.d.	3.019	55,4
Inativos	1.037	11,7	n.d.	n.d.		
Total de formandos	8.891	100	10.361	100	12.390	100
Certificações (N e taxa)	3.973	44,7	5.437	52,5	8.077	65,2

Fonte: Programa Português para Todos, ACM, I.P. (quadro e cálculos da autora a partir de apuramento de dados de Rita Monteiro da Equipa OM para o ano 2019). // Nota: n.d. Dados não disponíveis. / *Dados provisórios para 2018 e 2019. / ** Dados referentes aos cursos promovidos pelo IEFP. / *** inclui pós-secundário nos dados de 2019 do IEFP.

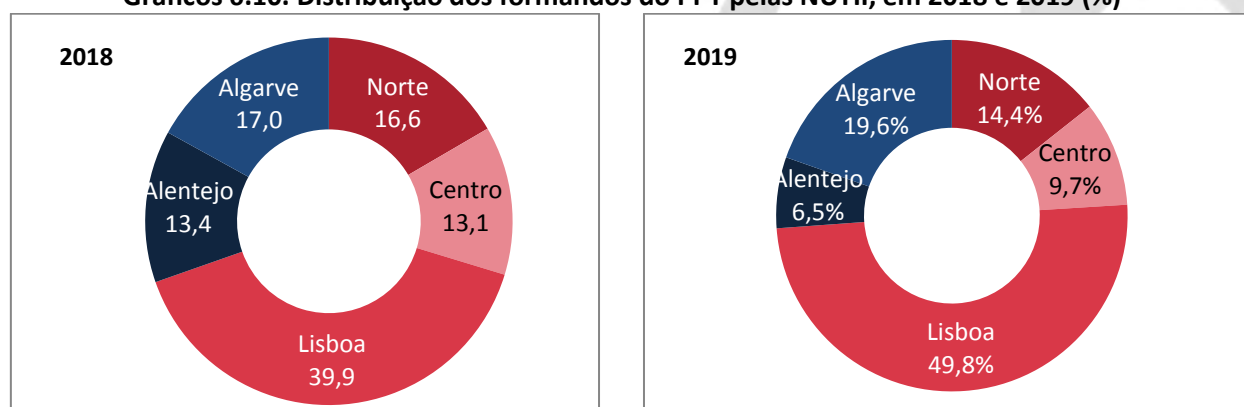
Analisando em detalhe as características sociodemográficas disponíveis relativas aos formandos do PPT (vd. quadro 6.3), evidencia-se o predomínio dos formandos do sexo masculino (59,6% em 2018 e 60,7% em 2019). Importa realçar que até 2011 verificava-se o predomínio das mulheres como beneficiárias do PPT: em 2008 representaram 54,4% dos formandos do PPT, tendo diminuído gradualmente até 2011, último ano

em que estiveram sobre representadas no universo de formandos (51,3%).

Mantendo a tendência da última década, os beneficiários do PPT são essencialmente indivíduos entre os 25 e os 44 anos: em 2011 os formandos com entre 25 e 34 anos representavam 28,5%, passando a representar 35,3% em 2019; e os formandos com entre 35 e 44 anos significavam 26% dos formandos, passando em 2019 a representar 28,6% (vd. quadro 6.3).

Em termos da distribuição dos formandos do PPT pelas diferentes regiões do país, repete-se a tendência da própria distribuição da população estrangeira residente no território português, verificando-se que a maioria dos formandos está nas regiões de Lisboa (39,9% em 2018 e 49,8% em 2019), do Algarve (17% em 2018 e 19,6% em 2019) e do Norte do país (16,6% em 2018 e 14,4% em 2019) – vd. quadro 6.3 e gráficos 6.10. Deve destacar-se, porém, que nos últimos anos aumentou a importância relativa de formandos na região Norte, tendo mesmo a partir de 2010 ultrapassado a importância relativa dos formandos do Algarve, tendência que se manteve nos anos seguintes até 2017. As exceções ocorreram em 2015, 2018 e 2019, quando a importância relativa dos formandos do Algarve foi superior (representaram 16,6% em 2015, 17% em 2018 e 19,6% em 2019) ao peso relativo dos formandos da região Norte (16,2% em 2015, 16,6% em 2018 e apenas 14,4% em 2019).

Gráficos 6.10. Distribuição dos formandos do PPT pelas NUTII, em 2018 e 2019 (%)



Fonte: Programa Português para Todos, ACM, I.P. (gráficos da autora a partir de apuramento de dados de Rita Monteiro da Equipa OM para o ano de 2019).

Considerando outras das características sociodemográficas dos formandos do PPT, cingindo a análise ao universo de beneficiários de cursos promovidos pelo IEFP (vd. quadro 6.3), identifica-se que mais de metade dos formandos dos cursos de 2019 estava em situação de desemprego (55,4%), o que contrasta com a realidade observada no início desta década em que apenas um terço dos formandos estava em desemprego (31,1%). Por outro lado, identifica-se que, por comparação ao observado em 2011, diminuiu substantivamente a importância relativa de formandos com ensino superior (representavam 24,3% dos formandos, passando a representar apenas 5,3% em 2019) e incrementou a percentagem de formandos com escolaridade inferior ao secundário (em 2019 os formandos com escolaridade ao nível do 3º ciclo representaram 30,9% do universo de formandos de cursos PPT ministrados pelo IEFP e 30,4% não dispunha de qualquer nível de escolaridade).

Embora entre 2015 e 2018 o PPT não dispôs de informação acerca da nacionalidade dos formandos, comparando o último ano de 2019 (para o qual já há esta informação) com os dados desagregados entre 2009 e 2014, verifica-se que os cursos de PPT chegaram a estrangeiros provenientes de cerca de duas centenas de países, sendo a maior expressão dos formandos oriunda dos continentes europeu e asiático. Desde o início da implementação dos cursos do PPT que a nacionalidade ucraniana ocupa as primeiras posições na procura destes cursos: em 2009 os formandos de nacionalidade ucraniana representaram 23,5% do universo de formandos desse ano (1.457 entre 6.202), passando em 2010 a representar 25,8% (2.135 entre 8.282 formandos), mantendo-se em destaque nos anos que seguiram (Oliveira e Gomes, 2014: 162; Oliveira e Gomes, 2016: 84), mantendo a preeminência em 2019 como a nacionalidade com maior

número de formandos, embora com menor importância relativa (12,6% ou 1.560 formandos entre 12.390). A segunda nacionalidade com mais expressão numérica na última década é a indiana (946 formandos entre 10.982 em 2012, representando 8,6%, incrementando em 2019 para 989 formandos, representando 8%). Em 2019 surgem, porém, novas nacionalidades a destacar-se e que não constavam no universo das dez principais nacionalidades de formandos entre 2009 e 2014: a nacionalidade nepalesa sobe diretamente para a segunda posição em 2019, a representar 10,8% dos formandos nesse ano (1.335 formandos); surge ainda a nacionalidade venezuelana na quarta posição em 2019 (com 527 formandos a representar 4,3% do universo dos formandos nesse ano), e na quinta posição os nacionais do Bangladesh (466 formandos, representando 3,8% dos formandos desse ano). O surgimento destas nacionalidades entre os formandos do PPT reflete o próprio incremento de novos fluxos migratórios para Portugal nos anos mais recentes.

Quadro 6.4. Formandos do PPT, segundo as dez principais nacionalidades, em 2019

Nacionalidade	N	%
Ucrânia	1.560	12,6
Nepal	1.335	10,8
Índia	989	8,0
Venezuela	527	4,3
Bangladesh	466	3,8
Portugal	447	3,6
China	428	3,5
Paquistão	343	2,8
Reino Unido	326	2,6
Itália	300	2,4
Outras nacionalidades	5.669	45,8
Total	12.390	100

Fonte: Programa Português para Todos, ACM, I.P. (apuramento de dados de Rita Monteiro da Equipa OM).

6.3. Plataforma de Português Online

Em maio de 2016 o Alto Comissariado para as Migrações (ACM, I.P.) lançou a *Plataforma de Português Online*. Esta plataforma, disponível nas versões portuguesa, inglesa, árabe (desde 2017) e espanhol (desde 2018), assume-se como uma ferramenta *online* que permite ao utilizador aprender e enriquecer o vocabulário português, bem como adquirir os conhecimentos da gramática do português nos contextos do uso da língua. Os módulos de aprendizagem são temáticos e são disponibilizados nos formatos texto, áudio, vídeo e imagem, sendo organizados em dois níveis – nível A e nível B – de acordo com o *Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas* (QECR) produzido pela Unidade de Política Linguística do Conselho da Europa. Os conteúdos destes dois níveis estão descritos em dois referenciais: (1) *O Português para Falantes de Outras Línguas: O Utilizador Elementar no País de Acolhimento* e (2) *O Português para Falantes de Outras Línguas: O Utilizador Independente no País de Acolhimento*.

Entre 27 de maio de 2016 (data de lançamento da plataforma) e 31 de dezembro de 2016, a plataforma chegou a 1.500 utilizadores de 104 nacionalidades diferentes. Durante o primeiro ano de arranque da plataforma evidenciaram-se enquanto principais utilizadores os nacionais da Rússia (8,3%), da Ucrânia (6,9%), dos Estados Unidos da América (5,9%), do Reino Unido (4,9%), Itália (3,1%), Espanha e China (ambos com 2,9%) e Brasil e Canadá (ambos com 2,5%). Os utilizadores com nacionalidade portuguesa apresentavam os valores mais expressivos, representando 23,9% do total de utilizadores (quadro 6.4.).

No ano de 2017, a *Plataforma de Português Online* registou 3.310 novos utilizadores (de 140 nacionalidades diferentes), em 2018 contabilizou 5.226 novos utilizadores (de 144 nacionalidades) e em 2019 registou 7.931 novos utilizadores (de 164 nacionalidades), totalizando desde o arranque da Plataforma até ao fim do ano de 2019 cerca de 18 mil novos utilizadores (17.967).

Em 2017, entre os utilizadores da plataforma destacaram-se os nacionais dos Estados Unidos da América (10,7%), logo seguidos dos utilizadores de nacionalidade portuguesa (10,1%), dos nacionais da Venezuela (7,8% do total de utilizadores), do Reino Unido (7,3%), e seguindo-se, por ordem decrescente, os nacionais de França (6,1%), Itália (6%), Ucrânia (3,4%), Polónia (3,2%), Síria (2,9%) e Alemanha (2,7%) – quadro 6.5.

Quadro 6.5. Principais nacionalidades dos utilizadores da *Plataforma de Português Online*, 2017 a 2019

2017			2018			2019		
1º	E.U.A.	10,7%	1º	Venezuela	20,9%	1º	Venezuela	11,2%
2º	Portugal	10,1%	2º	Portugal	8,6%	2º	Portugal	7,8%
3º	Venezuela	7,8%	3º	E.U.A.	8,5%	3º	E.U.A.	7,7%
4º	Reino Unido	7,3%	4º	Reino Unido	5,5%	4º	Reino Unido	5,8%
5º	França	6,1%	5º	Espanha	5,0%	5º	Espanha	5,5%
6º	Itália	6,0%	6º	Brasil	4,1%	6º	Colômbia	4,7%
7º	Ucrânia	3,4%	7º	França	3,8%	7º	Brasil	4,0%
8º	Polónia	3,2%	8º	Colômbia	3,2%	8º	Itália	3,5%
9º	Síria	2,9%	9º	Itália	3,2%	9º	Ucrânia	3,1%
10º	Alemanha	2,7%	10º	Ucrânia	3,1%	10º	França	3,0%
Outras nacionalidades		39,8%	Outras nacionalidades		34,2%	Outras nacionalidades		43,9%
Total (nº absolutos)		3.310	Total (nº absolutos)		5.226	Total (nº absolutos)		7.931

Fonte: Alto Comissariado para as Migrações (ACM, I.P.)

(apuramento de dados da autora e de Rita Monteiro da Equipa OM para o ano de 2019).

Em 2018, notam-se algumas alterações nas principais nacionalidades dos utilizadores da plataforma, com os nacionais da Venezuela a ocupar a primeira posição (representando 20,9% do total de utilizadores), logo seguidos dos utilizadores de nacionalidade portuguesa (8,6%). É importante realçar, relativamente aos utilizadores de nacionalidade portuguesa, que podem estar neste grupo diferentes perfis de utilizadores: cidadãos portugueses com naturalidade estrangeira; descendentes de imigrantes nascidos em Portugal com necessidades de aprofundar a aprendizagem da língua portuguesa; professores portugueses que utilizam esta plataforma como uma ferramenta pedagógica; e descendentes de portugueses nascidos no estrangeiro em situação de retorno a Portugal ou a residir no estrangeiro (uma vez que esta plataforma de aprendizagem é virtual, não tendo todos os utilizadores de residir em Portugal). Relativamente aos utilizadores de nacionalidade venezuelana importa também referir que este crescimento poderá estar associado à evolução destes residentes em Portugal no ano de 2018 (tendo apresentado um crescimento de +53%, passando de 3.104 residentes em 2017 para 4.740 em 2018). Em 2018, há ainda a realçar a descida dos utilizadores nacionais dos EUA, que passam a assumir a terceira posição, representando 8,5% do total de utilizadores. Na quarta posição surgem os nacionais do Reino Unido (5,5%), seguindo-se, por ordem decrescente, os nacionais de Espanha (5%), Brasil (4,1%), França (3,8%), Colômbia (3,2%), Itália (3,2%) e Ucrânia (3,1%). Neste ano de 2018 evidenciam-se algumas nacionalidades que estavam ausentes da estrutura das dez nacionalidades com maior número de utilizadores da plataforma em 2017, destacando-se como novidades a nacionalidade espanhola, brasileira e colombiana – vd. quadro 6.4.

Os dados de 2019 tendem a repetir as tendências de 2018, destacando-se em primeiro lugar a nacionalidade venezuelana (embora com perda de importância relativa: passam a representar 11,2% dos utilizadores da plataforma), seguidos de utilizadores de nacionalidade portuguesa (7,8%), nacionais dos EUA (7,7%), do Reino Unido (5,8%), da Espanha (5,5%), da Colômbia (4,7%), do Brasil (4%), de Itália (3,5%), da Ucrânia (3,1%) e da França (3%). O crescimento dos utilizadores de nacionalidade venezuelana, espanhola e colombiana nos dois últimos anos poderá estar associado ao facto da *Plataforma de Português Online* ter passado a contemplar uma versão espanhola a partir de 2018. Em 2019 verifica-se ainda que as dez principais nacionalidades de utilizadores da *Plataforma de Português Online*, embora representando mais de metade dos utilizadores, perdem importância relativa para o universo das outras nacionalidades (de 34,2% em 2018, as outras nacionalidades passam a representar 43,9% em 2019).

CAPÍTULO 7. ESTRANGEIROS NO MERCADO DE TRABALHO

Inúmeros estudos têm demonstrado que os imigrantes assumem um papel fundamental na melhoria da eficiência dos mercados de trabalho, sendo que sem os imigrantes alguns setores económicos e atividades certamente não sobreviveriam ou entrariam em colapso (Münz *et al.*, 2006: 37). Verifica-se também que há ocupações que os autóctones evitam (e.g. trabalhos mais sujos, exigentes, perigosos, mal pagos, instáveis) e nos quais os trabalhadores imigrantes estão amplamente representados (Oliveira e Pires, 2010: 107-111).

Como se tem mostrado (Peixoto, 2008; Oliveira e Pires, 2010; Oliveira e Gomes, 2014), nas últimas décadas em Portugal verifica-se uma segmentação do mercado de trabalho em função da nacionalidade dos trabalhadores, observando-se que os trabalhadores estrangeiros estão sobre representados em algumas atividades e setores económicos no país, em particular nos grupos profissionais menos qualificados, mais precários, mais expostos a instabilidade na relação laboral, com menores remunerações, e de maior incidência de sinistralidade laboral. Simultaneamente os imigrantes mostram-se mais empreendedores que os nacionais, apresentando importâncias relativas de empregadores por total de ativos superiores aos nacionais, assumindo-se por isso como importantes geradores de emprego (Oliveira, 2010, 2014 e 2019).

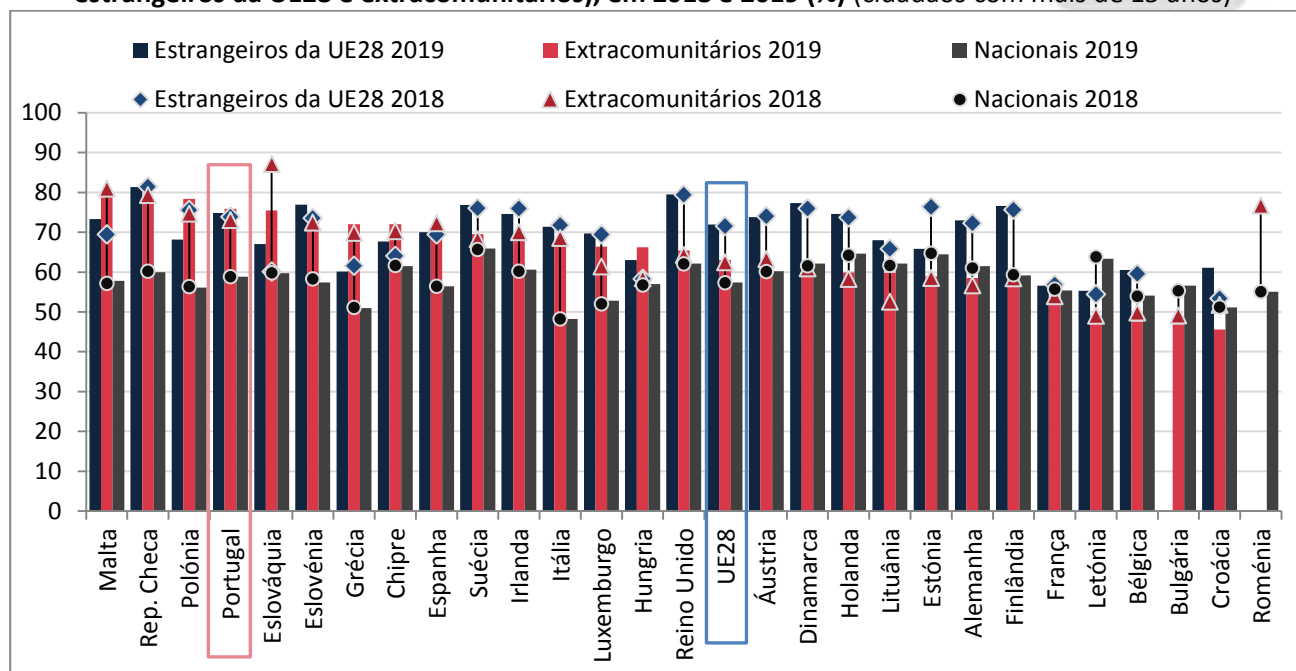
Na maioria das sociedades de acolhimento, entre as quais Portugal, os imigrantes apresentam ainda *taxas de atividade*³⁸ superiores aos nacionais. Os indicadores do EUROSTAT relativamente ao mercado de trabalho mostram, para a média da UE28, que a taxa de atividade dos cidadãos estrangeiros (extracomunitários com 62,4% em 2018 e 63% em 2019; e estrangeiros nacionais de outro país da UE28 com 71,5% em 2018 e 71,9% em 2019) é, na generalidade dos países, superior à taxa dos nacionais (57,3% em 2018 e 57,4% em 2019). Estes dados indicam claramente a elevada importância de ativos imigrantes para os mercados de trabalho dos países da União Europeia (vd. gráfico 7.1).

Relativamente aos diferentes países, se a ordenação for efetuada pela taxa de atividade dos cidadãos estrangeiros extracomunitários em 2019, Portugal surge na quarta posição com 75,9% (refletindo um incremento face a 2018 quando a taxa era de 73%), assumindo nesse ano as primeiras posições Malta (extracomunitários com 80,3% de taxa de atividade), a República Checa (78,8%) e Polónia (78,4%). Nota-se, assim, que os países da UE28 onde a taxa de atividade dos cidadãos estrangeiros extracomunitários é mais elevada são também os países de imigração mais recentes (vd. gráfico 7.1). Em 2019 as maiores distâncias da importância relativa de ativos nacionais versus ativos estrangeiros extracomunitários foram observadas em Malta (extracomunitários com +22,5pp), Polónia (+22,3pp), Grécia (+21pp), Itália (+19,8pp), República Checa (+18,8pp) e Portugal (+17,1pp). Por contraste, em 2019, entre os países onde a importância relativa dos ativos estrangeiros extracomunitários era inferior à dos cidadãos nacionais, destacaram-se: a Letónia (com -14,3pp), Bulgária (-9,7pp), Bélgica (-6,5pp), Estónia (-5,6pp), Croácia (-5,5%), Holanda (-4,7pp) e

³⁸ A taxa de atividade corresponde ao peso da população ativa (conjunto de indivíduos empregados e desempregados) no total da população com mais de 15 anos.

Alemanha (-3pp).

Gráfico 7.1. Taxa de atividade nos diferentes países da UE28, segundo a nacionalidade (nacionais, estrangeiros da UE28 e extracomunitários), em 2018 e 2019 (%) (cidadãos com mais de 15 anos)

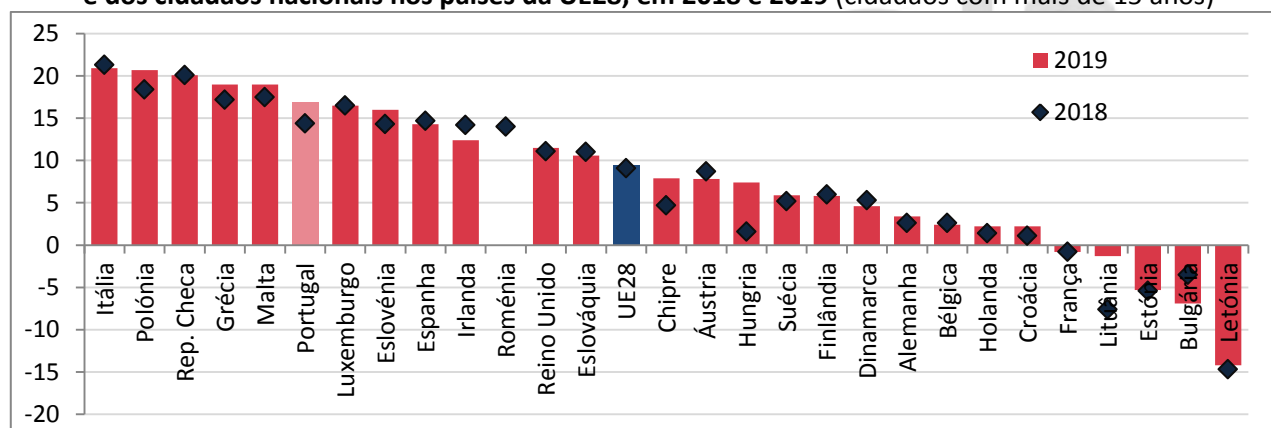


Fonte: EUROSTAT, *Migrant Integration Indicators* (sistematização e gráfico da autora).

Nota: Roménia e Bulgária sem dados disponíveis para estrangeiros da União Europeia.

Considerando a distância em pontos percentuais entre a taxa de atividade dos cidadãos estrangeiros (global) e dos cidadãos nacionais, identifica-se uma vez mais que é nos países de imigração mais recente e com populações nativas mais envelhecidas por contraste a populações imigrantes mais jovens, onde se observa maiores distâncias nas taxas de atividade, superando os estrangeiros face aos nacionais. Em 2018 e 2019 as taxas de atividade dos estrangeiros suplantavam as dos nativos na Itália (+21,3pp em 2018 e +20,9% em 2019), na República Checa (+20,1pp em 2018 e +20,1% em 2019), na Polónia (+18,4pp em 2018 e +20,5% em 2019), na Grécia (+17,2pp em 2018 e +19% em 2019), em Malta (+17,5% em 2018 e +19% em 2019) e em Portugal (+14,4pp em 2018 e +16,9pp em 2019).

Gráfico 7.2. Distância (em pontos percentuais) entre a taxa de atividade dos cidadãos estrangeiros e dos cidadãos nacionais nos países da UE28, em 2018 e 2019 (cidadãos com mais de 15 anos)



Fonte: EUROSTAT, *Migrant Integration Indicators* (cálculos e gráfico da autora).

Em Portugal verifica-se uma sobre representação de fluxos de imigração de motivação económica, ou seja, destinada a ocupar vagas no mercado de trabalho. Nas últimas décadas, tem-se observado a participação elevada dos imigrantes residentes no mercado de trabalho português, refletindo também a abundante

procura de trabalho imigrante na economia nacional, em especial para trabalhos precários, mal pagos, mais arriscados e de alguns setores como construção civil, hotelaria e restauração, e serviço doméstico (Peixoto, 2008: 20-21; Oliveira e Pires, 2010: 107-111).

No início desta década, porém, e contrariando a evolução das décadas anteriores, verificou-se uma mudança de alguns dos indicadores que permitem caracterizar a relação dos trabalhadores estrangeiros residentes com o mercado de trabalho português, atendendo à situação económica e financeira do país. Desde finais da década passada que os trabalhadores estrangeiros sofreram alguns dos maiores impactos da crise económica e financeira do país – e.g. a diminuição das oportunidades de trabalho, o aumento global do desemprego no contexto nacional, o aumento da distância das suas remunerações face aos trabalhadores portugueses. Os anos de 2013 e 2014 (vd. Oliveira e Gomes, 2016) mostraram ligeiras melhorias e recuperação, tendência que se viria a confirmar nos anos seguintes (Oliveira e Gomes 2017; Oliveira e Gomes 2018; e Oliveira e Gomes 2019), nomeadamente ao nível dos decréscimos acentuados do desemprego registado de estrangeiros face ao início da década. Os dados mostram também que os trabalhadores estrangeiros encontraram mecanismos de reação à crise e à falta de trabalho, criando o seu próprio emprego perante o desemprego, o que fez aumentar (e contrariar ao observado para os portugueses) o número de empregadores estrangeiros nesses anos. Por outro lado, verificam-se algumas mudanças na importância relativa que assumiam em alguns grupos profissionais, atendendo a que as atividades onde antes se encontravam ficaram mais afetadas pelo desemprego (e.g. diminuição da importância relativa dos trabalhadores estrangeiros no grupo profissional 7, ou seja, trabalhadores da indústria, construção e artífices, por contraponto ao aumento dos trabalhadores estrangeiros no grupo profissional 5, dos trabalhadores dos serviços pessoais e vendedores).

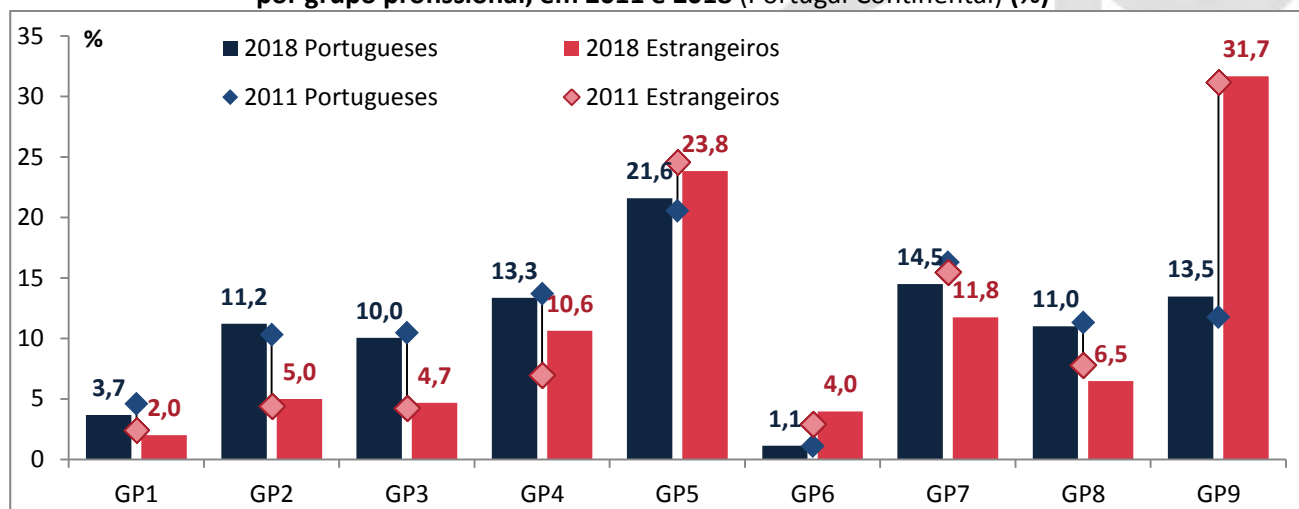
Para abordar as várias dimensões da relação dos imigrantes com o mercado de trabalho em Portugal, mobilizam-se neste capítulo dados administrativos de várias fontes nacionais, nomeadamente, os dados dos Quadros de Pessoal do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. Apesar de estarem identificadas algumas limitações das fontes estatísticas nacionais para esta caracterização (Peixoto, 2008: 24-26; Oliveira e Pires, 2010: 27-33), nomeadamente, como se reportará adiante, associadas à décalage temporal da disponibilização dos dados que inibe a atualização de inúmeros indicadores para os anos de referência deste relatório (2018 e 2019); as principais realidades estão hoje diagnosticadas: os estrangeiros continuam, por comparação aos nacionais, a estar mais representados nos grupos profissionais da base (desenvolvido no subcapítulo 7.1.); a sua inserção no mercado de trabalho português não reflete necessariamente as suas qualificações, verificando-se o reforço dos estrangeiros nos níveis de habilitações médio-superiores e a diminuição dos trabalhadores estrangeiros com habilitações inferiores ou iguais ao primeiro ciclo do ensino básico (subcapítulo 7.2); persistem desequilíbrios nas remunerações base médias quando comparados os trabalhadores estrangeiros aos trabalhadores portugueses, observando-se que os trabalhadores estrangeiros continuam a ter remunerações globalmente mais baixas que o total de trabalhadores do país (subcapítulo 7.3); os estrangeiros continuam a ter maior número de empregadores por total de ativos que os nacionais (subcapítulo 7.4), sendo cada vez mais geradores de emprego no país; altera-se a tendência de decréscimo do número total de acidentes de trabalho mortais e não mortais dos trabalhadores estrangeiros (que refletia as oscilações e quebras de atividade verificadas desde o início desta década nos setores de atividade de maior exposição à sinistralidade laboral), regressando-se a um aumento da sinistralidade laboral dos estrangeiros associado à recuperação das atividades económicas nos setores de maior exposição à sinistralidade laboral - e.g. construção civil (subcapítulo 7.5); e apresentem maiores taxas de desemprego que os nacionais (subcapítulo 7.6).

7.1. Setores de atividade e grupos profissionais

Mantendo a tendência das últimas décadas, nos anos de referência deste relatório, verifica-se que os **trabalhadores estrangeiros continuam sobre representados nos grupos profissionais da base do mercado de trabalho português** (grupos 7, 8 e 9). Metade dos trabalhadores estrangeiros encontra-se nesses três grupos profissionais da base: em 2018 os trabalhadores por conta de outrem estrangeiros desses grupos

profissionais representavam 50%. Essa importância relativa é bastante expressiva por comparação aos portugueses que apenas assumem 39% dos seus trabalhadores por conta de outrem nos grupos profissionais da base, ou seja, os estrangeiros apresentam +11 pontos percentuais de trabalhadores nesses grupos profissionais. Note-se que no início desta década (em 2011) a distância entre trabalhadores estrangeiros (54,5%) e portugueses (39,3%) desses grupos profissionais da base ainda era maior (+15pp). O outro grupo profissional onde os estrangeiros estão mais representados corresponde ao grupo dos trabalhadores dos serviços pessoais, de proteção e segurança e vendedores (grupo 5 com 23,8% dos trabalhadores estrangeiros em 2018, traduzindo +2,2 pontos percentuais por comparação à distribuição dos portugueses) – vd. gráfico 7.3 e quadro 7.1.

Gráfico 7.3. Trabalhadores conta de outrem, portugueses e estrangeiros, por grupo profissional, em 2011 e 2018 (Portugal Continental) (%)



Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

Nota: Grupos Profissionais: GP1-Representantes do poder legislativo e de órgãos executivos, dirigentes, diretores e gestores executivos; GP2-Especialistas das atividades intelectuais e científicas; GP3-Técnicos e profissões de nível intermédio; GP4-Pessoal administrativo; GP5-Trabalhadores dos serviços pessoais, de proteção e segurança e vendedores; GP6-Agricultores e trabalhadores qualificados da agricultura, da pesca e da floresta; GP7-Trabalhadores qualificados da indústria, construção e artífices; GP8-Operadores de instalações e máquinas e trabalhadores da montagem; GP9-Trabalhadores não qualificados.

Em contraste, e mantendo a tendência de anos anteriores, nos grupos profissionais de topo os trabalhadores estrangeiros mostram-se sub-representados: em 2018 os grupos profissionais 1 (dirigentes) e 2 (especialistas de atividades científicas) concentravam apenas 7% dos trabalhadores estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal, menos 8 pontos percentuais que o verificado no caso dos trabalhadores portugueses. O número de trabalhadores estrangeiros do primeiro grupo profissional diminuiu, em números absolutos, entre 2011 e 2016 (-5,3%), embora incrementou nos últimos dois anos (+13,1% entre 2016 e 2018 no grupo profissional 1). Por sua vez, no segundo grupo profissional, observou-se um crescimento (+13,8% de especialistas das atividades intelectuais e científicas em 2017 face a 2011, tendo só no último ano de 2018 aumentado +27,1%) – vd. quadro 7.1.

Ainda que persista alguma segmentação do mercado de trabalho português em função da nacionalidade e os **trabalhadores estrangeiros continuem sobre representados nos trabalhos menos atraentes do mercado de trabalho português**, de mais baixas ou nulas qualificações com condições de trabalho mais duras e com elevados níveis de insegurança (Oliveira e Pires, 2010), durante a primeira metade da presente década observou-se uma ligeira diluição desta concentração, em especial no grupo profissional 7 (-24,9% entre 2011 e 2017, embora e +28,8% em 2018 face ao ano anterior) e grupo profissional 8 (-14,6% entre 2011 e 2017, embora +24,4% em 2018). Os dados dos Quadros de Pessoal permitem mostrar que na primeira metade desta década diminuíram os trabalhadores por conta de outrem estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal (-13,5% entre 2011 e 2015 e -5,1% entre 2011 e 2016), embora nos últimos anos se observe uma recuperação dos trabalhadores estrangeiros registados (+9,7% em 2016, +10,3% em 2017 e +22,1% em 2018). A diminuição dos trabalhadores estrangeiros observada desde o início da presente

década não é, contudo, uniforme a todos os grupos profissionais: os trabalhadores estrangeiros diminuíram mais nos grupos profissionais da base, de 2011 para 2016 verifica-se -24,9% de trabalhadores estrangeiros no grupo 7, dos trabalhadores da indústria e da construção (quando diminuíram apenas 2,3% no caso dos trabalhadores portugueses) e -14,6% no grupo 8 (os portugueses no mesmo período aumentaram 9,1%). No grupo profissional 5 dos trabalhadores dos serviços e vendedores verifica-se também uma quebra expressiva de trabalhadores estrangeiros (-14,7% entre 2011 e 2015 e -8,6% entre 2011 e 2016, embora em recuperação em 2017 com +1,2% e em 2018 com +22,3%) que contrasta com o ligeiro aumento no caso dos trabalhadores portugueses desse mesmo grupo profissional (+14,3% entre 2011 e 2017, embora um incremento menor no último ano de apenas +7%). Os grupos profissionais com maiores perdas de trabalhadores na primeira metade da presente década refletem na realidade as quebras dos setores económicos mais afetados pela crise económica e financeira vivida em Portugal até 2015 (vd. quadro 7.1).

Quadro 7.1. Trabalhadores por conta de outrem, portugueses e estrangeiros, por grupo profissional, em 2017 e 2018, e taxa de variação entre anos (Portugal Continental)

Grupos profissionais	Portugueses				Estrangeiros				Taxa de variação 2011-2017		Taxa de variação 2017-2018	
	2017		2018		2017		2018		2011-2017		2017-2018	
	N	%	N	%	N	%	N	%	Port.	Estrang.	Port.	Estrang.
GP1	100.311	3,8	103.377	3,7	3.166	2,3	3.416	2,0	-9,7	-0,6	+3,1	+7,9
GP2	286.522	10,9	315.538	11,2	6.713	4,8	8.535	5,0	+15,1	+13,8	+10,1	+27,1
GP3	263.431	10,0	283.086	10,0	6.400	4,6	8.015	4,7	+4,0	+12,9	+7,5	+25,2
GP4	349.205	13,3	376.000	13,3	15.232	10,9	18.199	10,6	+5,5	+62,3	+7,7	+19,5
GP5	568.247	21,6	608.002	21,6	33.362	23,8	40.811	23,8	+14,3	+1,2	+7,0	+22,3
GP6	28.483	1,1	31.342	1,1	5.052	3,6	6.795	4,0	+8,5	+28,2	+10,0	+34,5
GP7	384.994	14,7	408.129	14,5	15.621	11,1	20.126	11,8	-2,3	-24,9	+6,0	+28,8
GP8	298.111	11,3	310.084	11,0	8.904	6,3	11.078	6,5	+9,1	-14,6	+4,0	+24,4
GP9	345.599	13,2	379.329	13,5	45.771	32,6	54.238	31,7	+21,5	+9,5	+9,8	+18,5
não atribuída	2.323	0,1	1.904	0,1	74	0,1	71	0,0	+927,9	+289,5	-18,0	-4,1
Total	2.627.226	100	2.816.791	100	140.295	100	171.284	100	+8,6	+4,6	+7,2	+22,1

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

Nota: Grupos Profissionais: GP1-Representantes do poder legislativo e de órgãos executivos, dirigentes, diretores e gestores executivos; GP2-Especialistas das atividades intelectuais e científicas; GP3-Técnicos e profissões de nível intermédio; GP4-Pessoal administrativo; GP5-Trabalhadores dos serviços pessoais, de proteção e segurança e vendedores; GP6-Agricultores e trabalhadores qualificados da agricultura, da pesca e da floresta; GP7-Trabalhadores qualificados da indústria, construção e artífices; GP8-Operadores de instalações e máquinas e trabalhadores da montagem; GP9-Trabalhadores não qualificados.

Verifica-se, contudo, algumas melhorias na evolução dos trabalhos por conta de outrem estrangeiros contabilizados nos Quadros de Pessoal nos últimos anos: nota-se um aumento global dos trabalhadores estrangeiros (+22,1% em 2018 e +10,3% em 2017) e dos trabalhadores portugueses (+7,2% em 2018 e +4,5% em 2017), sendo para o caso dos estrangeiros os aumentos mais significativos do último ano verificam-se no grupo profissional 6 (trabalhadores da agricultura, pesca e floresta com +35% em 2018, passam de 5 mil para 6,8 mil trabalhadores, sendo o aumento no caso dos trabalhadores nacionais de +10%), no grupo profissional 7 (trabalhadores qualificados da indústria e construção com +29%, passam de 15,6 mil em 2017 para 20,1 mil em 2018), no grupo profissional 2 (especialistas de atividades intelectuais e científicas estrangeiros com +27%, passam de 6,7 mil a 8,5 mil em 2018), no grupo profissional 3 (técnicos de nível intermédio com +25%, passando de 6,4 mil a 8 mil), e no grupo profissional 8 (operadores de instalações e máquinas com +24%, de 8,9 mil em 2017 passam a 11 mil em 2018). O grupo profissional 5 (serviços pessoais e vendedores) teve também um incremento (+22%, passando de 33,4 mil trabalhadores estrangeiros em 2017 para 40,8 mil). Esta variação positiva entre anos reflete sinais de recuperação do emprego dos trabalhadores estrangeiros face aos primeiros anos desta década (vd. quadro 7.1.).

Torna-se, pois, relevante analisar mais aprofundadamente de que forma tem evoluído a distribuição dos estrangeiros por grupos profissionais nos últimos anos. Considera-se para esse efeito a evolução em dois períodos de referência: entre 2011 e 2017 (desde o início da presente década) e entre 2017 e 2018, para aferir o que muda nos últimos anos. Como o quadro 7.2. ajuda a compreender é no grupo profissional 7

(Trabalhadores qualificados da indústria, construção e artífices) que mais se observam quebras acentuadas de trabalhadores estrangeiros: de 23% em 2008, os trabalhadores deste grupo profissional passam a representar apenas 15,5% no início desta década (em 2011), mantendo a evolução decrescente em 2014, passando para apenas 11,9%, em 2015 para apenas 11,7% e apenas 11,1% em 2016 e 2017 (-7,5 pontos percentuais de 2008 para 2011, -4,4pp de 2011 para 2017, mas +0,1pp entre 2016 e 2017). Entre 2008 e 2011 verifica-se que a diminuição da importância relativa dos trabalhadores do grupo profissional 7 gerou um aumento da importância relativa dos trabalhadores do grupo 5 (+3,8 pontos percentuais), do grupo profissional 2 (+1,6 pontos percentuais) e do grupo profissional 9 (+1,3 pontos percentuais). Já nos primeiros anos da presente década (entre 2011 e 2017) as perdas de importância relativa do grupo 7 foram compensadas por aumentos de importância relativa de trabalhadores estrangeiros nos grupos profissionais 4, do pessoal administrativo (+3,9 pontos percentuais, passando a concentrar 10,9% dos trabalhadores estrangeiros em 2017), algum crescimento dos grupos profissionais de topo (e.g. grupo profissional 2 passa a concentrar 4,8% dos trabalhadores estrangeiros) e uma vez mais do grupo 9 (+1,4 pontos percentuais). No último ano, porém, verifica-se o recuperar da importância relativa dos grupos profissionais 6 (0,4pp de 2017 para 2018) e 7 (+0,7pp), enquanto a maior perda de importância relativa verifica-se no grupo profissional 9 (-0,9pp de 2017 para 2018).

Quadro 7.2. Trabalhadores por conta de outrem estrangeiros, por grupo profissional, em 2011, 2017 e 2018 (Portugal Continental)

Grupos profissionais	2011	2017	2018	Diferença em pontos percentuais 2017-2018	Diferença em pontos percentuais 2011-2017
GP1	2,4	2,3	2,0	-0,3	-0,1
GP2	4,4	4,8	5,0	+0,2	+0,4
GP3	4,2	4,6	4,7	+0,1	+0,4
GP4	7,0	10,9	10,6	-0,3	+3,9
GP5	24,6	23,8	23,8	0	-0,8
GP6	2,9	3,6	4,0	+0,4	+0,7
GP7	15,5	11,1	11,8	+0,7	-4,4
GP8	7,8	6,3	6,5	+0,2	-1,5
GP9	31,2	32,6	31,7	-0,9	+1,4
Sem profissão atribuída	0	0,1	0,0	-0,1	+0,1
Total N	134.064	140.295	171.284	-	-

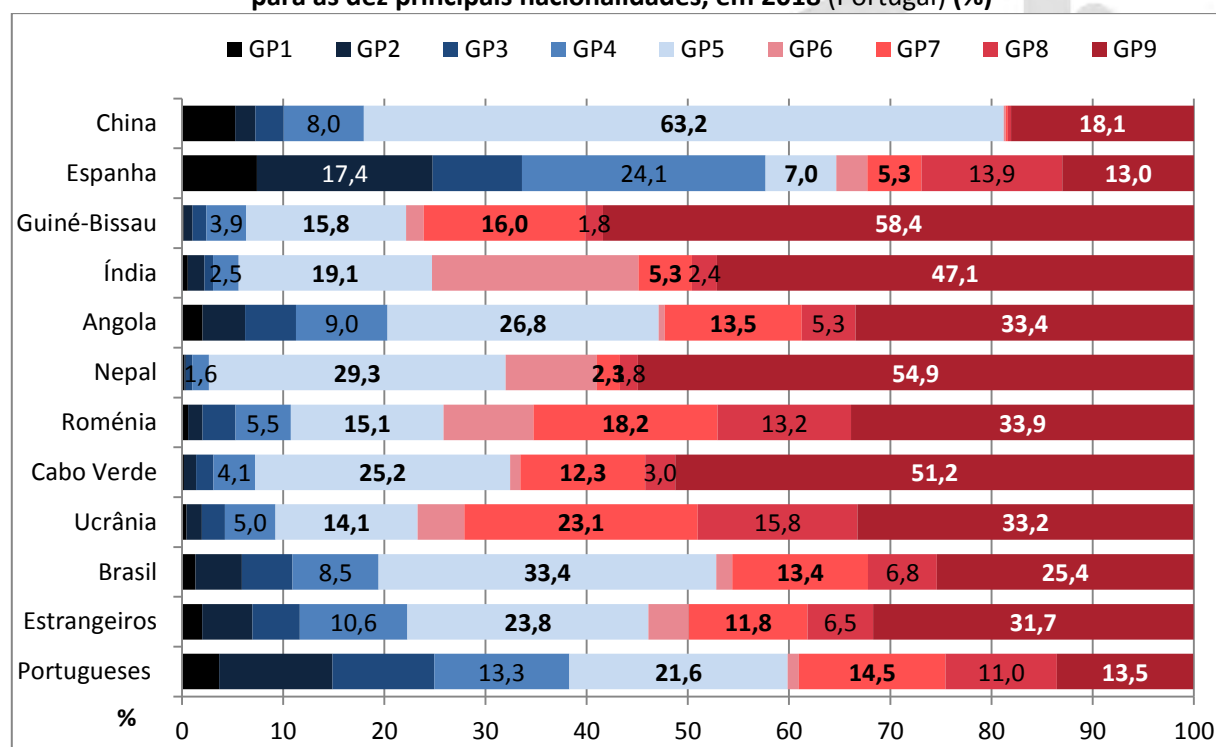
Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

À semelhança do observado em outros indicadores verifica-se, porém, que a população estrangeira não é um todo homogéneo, não distribuindo os seus trabalhadores de forma homogénea pelos nove grupos profissionais (vd. gráfico 7.4). Desde logo observa-se que as dez nacionalidades estrangeiras numericamente mais representadas nos trabalhadores por conta de outrem registados nos Quadros de Pessoal não correspondem exatamente às nacionalidades mais representadas nos residentes estrangeiros, refletindo que nem todas os estrangeiros residentes são migrantes económicos ou estão inseridos no mercado de trabalho português como trabalhadores por conta de outrem. Em 2018, entre os 171.284 trabalhadores por conta de outrem estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal, as dez nacionalidades estrangeiras numericamente mais representadas correspondiam a: em primeiro os brasileiros (45.476 trabalhadores), seguido dos ucranianos (15.478 trabalhadores), em terceiro os cabo-verdianos (15.156), em quarto os romenos (8.617), em quinto os nepaleses (7.467 trabalhadores, embora não constem das dez nacionalidades numericamente mais representadas nos residentes estrangeiros), em sexto os angolanos (7.315), em sétimo os indianos (6.887), em oitavo os nacionais da Guiné-Bissau (6.034), em nono os espanhóis (5.745) e, em décimo, os chineses (4.961).

Ora estas dez nacionalidades estrangeiras mais representadas em 2018 mostram diferentes distribuições dos seus trabalhadores pelos nove grupos profissionais do mercado de trabalho português. Os trabalhadores nacionais da Guiné-Bissau (58,4%), do Nepal (54,9%), de Cabo Verde (51,2%) e da Índia

(47,1%) são os mais associados ao grupo profissional 9 dos trabalhadores não qualificados. Por sua vez, a maioria dos trabalhadores por conta de outrem de nacionalidade chinesa (63,2%) encontram-se associados ao grupo profissional 5 (trabalhadores dos serviços pessoais e vendedores). No caso dos trabalhadores por conta de outrem brasileiros, o grupo profissional que concentrava mais efetivos registados nos Quadros de Pessoal era também o grupo 5 (33,4%), seguido do grupo profissional 9 (25,4%). Em contrapartida, os trabalhadores nacionais de Espanha contabilizados nos Quadros de Pessoal surgem mais representados no grupo profissional 2 (especialistas das atividade intelectuais e científicas com 17,4% % dos seus trabalhadores) e no grupo profissional 4 (pessoal administrativo com 24,1% de trabalhadores).

Gráfico 7.4. Trabalhadores por conta de outrem por grupo profissional para as dez principais nacionalidades, em 2018 (Portugal) (%)



Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

Nota: Grupos Profissionais: GP1-Representantes do poder legislativo e de órgãos executivos, dirigentes, diretores e gestores executivos; GP2-Especialistas das atividades intelectuais e científicas; GP3-Técnicos e profissões de nível intermédio; GP4-Pessoal administrativo; GP5-Trabalhadores dos serviços pessoais, de proteção e segurança e vendedores; GP6-Agricultores e trabalhadores qualificados da agricultura, da pesca e da floresta; GP7-Trabalhadores qualificados da indústria, construção e artífices; GP8-Operadores de instalações e máquinas e trabalhadores da montagem; GP9-Trabalhadores não qualificados.

Considerando a distribuição dos trabalhadores por conta de outrem registados nos Quadros de Pessoal por principais atividades económicas, também se identificam algumas diferenças relevantes entre os trabalhadores portugueses e estrangeiros. A maioria dos trabalhadores estrangeiros encontra-se associada a atividades económicas de alojamentos, restauração e similares (21% dos trabalhadores estrangeiros em 2017, representando nesse ano +13,6pp que o verificado na importância relativa dos trabalhadores portugueses nessa atividade económica; e 21,5% em 2018, representando +13,5pp que o observado nos trabalhadores portugueses) e atividades económicas administrativas e dos serviços de apoio (21,8% em 2017, +11,8pp que observado nos trabalhadores portugueses; e 21,1% em 2018, representando +11,7pp que o observado nos trabalhadores portugueses).

A análise da inserção dos trabalhadores estrangeiros por atividades económicas dos últimos anos mostra os efeitos da crise económica: entre 2008 e 2015 a atividade económica da construção perdeu cerca de dois terços dos trabalhadores por conta de outrem estrangeiros (eram 37.769 os trabalhadores estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal nesse grupo profissional em 2008, passando para 9.612 trabalhadores em 2015), embora se note uma recuperação deste universo de trabalhadores nos anos mais recentes (em

2016 passam para 10.229, em 2017 para 11.902 e em 2018 para 15.424). Entre 2011 e 2015 a mesma atividade teve uma taxa de variação de trabalhadores estrangeiros de -46,4% (nos trabalhadores portugueses a variação foi de -24,5%), ou seja, as perdas de trabalhadores da construção tiveram mais impacto nos estrangeiros (-22 pontos percentuais face aos trabalhadores portugueses); observando-se um recuperar gradual desta taxa de variação nos últimos anos de apuramento de dados (+6,4% em 2016, +16,4% em 2017 e +29,6% em 2018), embora ainda não se tenham recuperado os trabalhadores estrangeiros perdidos desta atividade económica (mantem-se -14% de trabalhadores estrangeiros em 2018 face ao que a construção tinha em 2011) – vd. quadro 7.3.

Quadro 7.3. Trabalhadores por conta de outrem, portugueses e estrangeiros, por atividade económica em 2017 e 2018 (Portugal Continental)

Atividade económica (CAE)	Portugueses				Estrangeiros				Taxa de variação 2011-2018	
	2017		2018		2017		2018		Port.	Estrang.
	N	%	N	%	N	%	N	%		
Agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca	51.815	2,0	55.440	2,0	9.922	7,1	11.895	6,9	+29,7	+113,2
Indústrias extrativas	8.175	0,3	8.220	0,3	232	0,2	250	0,1	-11,0	-18,3
Indústrias transformadoras	599.901	22,8	625.878	22,2	13.478	9,6	16.830	9,8	+13,6	+24,5
Eletricidade, gás, vapor, água quente e fria e ar frio	6.444	0,2	8.140	0,3	61	0,0	105	0,1	+15,0	+84,2
Captação, tratamento e distribuição água; saneamento, gestão de resíduos e despoluição	22.110	0,8	23.805	0,8	969	0,7	1.050	0,6	+26,9	-13,0
Construção	183.518	7,0	202.907	7,2	11.902	8,5	15.424	9,0	-9,5	-14,0
Comércio grosso e retalho; reparação de veículos automóveis e motociclos	490.719	18,7	526.881	18,7	16.641	11,9	19.615	11,5	+11,5	+1,0
Transportes e armazenagem	135.029	5,1	146.098	5,2	5.119	3,6	6.130	3,6	+21,2	+6,4
Alojamento, restauração e similares	194.327	7,4	223.672	7,9	29.478	21,0	36.789	21,5	+46,8	+43,9
Atividades informação e comunicação	76.542	2,9	85.031	3,0	2.663	1,9	3.742	2,2	+37,0	+176,6
Atividades financeiras e de seguros	73.576	2,8	76.012	2,7	1132	0,8	1.378	0,8	-9,9	+41,2
Atividades imobiliárias	19.207	0,7	22.211	0,8	1.547	1,1	1.797	1,0	+37,0	+47,4
Atividades de consultoria, científicas, técnicas e sim.	110.417	4,2	122.972	4,4	3.200	2,3	4.614	2,7	+23,1	+76,4
Atividades administrativas e dos serviços de apoio	263.523	10,0	264.956	9,4	30.651	21,8	36.205	21,1	+27,5	+42,1
Administração Pública e defesa; segurança social obrigatória	11.123	0,4	12.201	0,4	113	0,1	108	0,1	+13,6	0,0
Educação	51.715	2,0	58.092	2,1	1.787	1,3	2.003	1,2	+8,6	+13,6
Atividades de saúde humana e apoio social	250.550	9,5	266.744	9,5	6.756	4,8	7.893	4,6	+33,1	+25,6
Atividades artísticas, espetáculos, desportivas e recreativas	22.519	0,9	26.311	0,9	1.604	1,1	2.027	1,2	+36,6	+48,2
Outras atividades de serviços	55.935	2,1	61.136	2,2	3.029	2,2	3.420	2,0	-8,4	-3,7
Atividades dos organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais	81	0,0	85	0,0	11	0,0	9	0,0	+7,6	+12,5
Total	2.627.226	100	2.816.792	100	140.295	100	171.284	100	+16,4	+27,8

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

Verifica-se, por outro lado, um crescimento do número de trabalhadores estrangeiros em outras atividades onde esses trabalhadores não têm assumido uma importância relativa tão expressiva (vd. quadro 7.3.): de 2011 para 2018, as maiores taxas de variação verificam-se nas atividades da agricultura e pecuária (+113,2% de trabalhadores estrangeiros, quando o crescimento dos trabalhadores portugueses foi de

+29,7% no mesmo período), nas atividades de informação e comunicação (+176,6% de trabalhadores estrangeiros, versus +37% nos portugueses), nas atividades de Eletricidade, gás, vapor, água quente e fria e ar frio (+84,2% de trabalhadores estrangeiros, versus +15% nos portugueses), nas atividades de consultoria científicas e técnicas (+76,4% de trabalhadores estrangeiros nessas atividades económicas, por comparação a +23,1% no caso dos trabalhadores portugueses), nas atividades administrativas e dos serviços de apoio (+42,1% de trabalhadores estrangeiros, versus +27,5% de trabalhadores portugueses) e nas atividades artísticas (+48,2% de trabalhadores estrangeiros) – vd. quadro 7.3.

7.2. Habilitações dos estrangeiros ativos

A inserção dos trabalhadores estrangeiros nos diferentes grupos profissionais e atividades económicas do mercado de trabalho português não reflete necessariamente a qualificação e experiência profissional desses trabalhadores. Em Portugal têm-se verificado algumas situações de sobre qualificação dos trabalhadores estrangeiros face às atividades que exercem no mercado de trabalho nacional, ou seja, observa-se que há estrangeiros que estão a desempenhar funções abaixo do nível das suas habilitações (Peixoto, 2008; Oliveira e Fonseca, 2013; Góis e Marques, 2014). A concentração dos trabalhadores estrangeiros nas profissões de mais baixo estatuto e de menores requisitos habilitacionais, induz a um trabalho muito menos qualificado do que as suas habilitações poderiam ascender ou ter em expectativa.

Mantendo a tendência da última década, os dados dos Quadros de Pessoal (vd. quadro 7.4) continuam a dar conta do **reforço do número de estrangeiros nos níveis de habilitações médio-superiores e a diminuição dos trabalhadores estrangeiros com habilitações inferiores** ou iguais ao primeiro ciclo do ensino básico. Entre 2011 e 2018, os trabalhadores estrangeiros com habilitações inferiores ao nível do ensino básico e de nível do 1º ciclo do ensino básico perderam bastante importância relativa (respetivamente, -54,7% e -23,3%). Em contrapartida, os trabalhadores estrangeiros com níveis de habilitações médio-superiores (com pelo menos o ensino secundário) aumentaram ao longo desta década: +64,8% no caso dos trabalhadores estrangeiros com ensino secundário e pós-secundário e +74% nos trabalhadores com bacharelato, licenciatura ou nível de habilitação superior. Esta tendência verificada nos trabalhadores estrangeiros acompanha também a evolução dos trabalhadores portugueses registados nos Quadros de Pessoal: entre 2011 e 2018, o universo de trabalhadores portugueses com habilitações inferiores ou iguais ao primeiro ciclo do ensino básico diminuiu (respetivamente, -43,3% e -28,8%), enquanto os trabalhadores com ensino secundário e pós-secundário (+45% e os trabalhadores com bacharelato, licenciatura ou mais (+42,1%) aumentaram.

Quadro 7.4. Trabalhadores por conta de outrem, portugueses e estrangeiros, segundo o nível de habilitações, em 2017 e 2018 (Portugal Continental)

Nível de habilitações	2017				2018				Taxa de variação 2011/2018	
	Portugueses N	%	Estrangeiros N	%	Portugueses N	%	Estrangeiros N	%	Port.	Estrang.
Inferior a 1º ciclo do ensino básico	10.086	0,4	2.233	1,6	9.884	0,4	2.273	1,3	-43,3	-54,7
1º ciclo do ensino básico	279.551	10,6	17.450	12,4	278.161	9,9	18.761	11,0	-28,8	-23,3
2º ciclo do ensino básico	360.892	13,7	16.079	11,5	370.559	13,2	17.272	10,1	-11,7	-8,6
3º ciclo do ensino básico	696.813	26,5	43.798	31,2	745.679	26,5	54.695	31,9	+22,8	+38,4
Ensino secundário e pós-secundário	753.073	28,7	40.202	28,7	836.506	29,7	52.255	30,5	+45,0	+64,8
Bacharelato, licenciatura ou mais	525.570	20,0	16.361	11,7	574.619	20,4	20.828	12,2	+42,1	+74,0
Nível desconhecido	1.241	0,0	4.172	3,0	1.383	0,0	5.200	3,0	-61,5	+107,8
Total	2.627.226	100	140.295	100	2.816.791	100	171.284	100	+16,4	+27,8

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

Nos anos de referência deste relatório mantêm-se estas tendências, ainda que com evoluções mais ténues: de 2017 para 2018, os trabalhadores estrangeiros com níveis de habilitações até o primeiro ciclo do ensino básico passaram de 14% para 12,3%, ou seja, -1,7 pontos percentuais. Complementarmente os trabalhadores estrangeiros com habilitações médio-superiores passaram de 40,4% em 2017 para 42,7% em 2018, ou seja, ganharam 2,3 pontos percentuais (vd. quadro 7.4).

A análise da distribuição dos trabalhadores por conta de outrem por níveis de habilitações em função do **sexo do trabalhador** traz ainda resultados relevantes. Como se pode verificar no quadro 7.5, embora nos homens estrangeiros registadas nos Quadros de Pessoal a maioria tenha níveis de habilitação do 3º ciclo do ensino básico (33,7% em 2017, e 34,1% em 2018), a maioria das trabalhadoras estrangeiras tem uma maior representatividade do nível de habilitações do secundário e pós-secundário (29,2% em 2017 e 31,5% em 2018). Verifica-se que as mulheres estrangeiras têm maior importância relativa de trabalhadoras nos níveis de habilitações dos extremos, ou seja, se é verdade que há mais mulheres estrangeiras nos níveis de habilitações iguais ou inferiores ao primeiro ciclo do ensino básico (16,2%, +4 pontos percentuais que os homens em 2017 e 2018), também é verdade que há mais trabalhadoras mulheres estrangeiras com níveis de qualificações médio-superiores que o verificado no caso dos homens estrangeiros (42,8% em 2017, ou seja, +4,5 pontos percentuais do que o observado nos trabalhadores do sexo masculino estrangeiros; 45,8% em 2018, representando +5,6pp que os homens trabalhadores estrangeiros).

Por comparação aos trabalhadores portugueses registados nos Quadros de Pessoal em 2017, verificam-se tendências semelhantes: os homens portugueses mantêm a tendência observada para os trabalhadores estrangeiros, ou seja, de maior expressão de trabalhadores com o 3º ciclo do ensino básico (29,3% em 2017 e 2018); enquanto no caso do universo das trabalhadoras do sexo feminino nota-se uma maior representatividade do nível de habilitações do secundário e pós-secundário (29,7% em 2017 e 30,7% em 2018). As mulheres portuguesas registadas nos Quadros de Pessoal encontram-se também sobre representadas nos níveis de qualificações médio-superiores (em 2017 no seu conjunto esses níveis de habilitações concentravam 53,7% das trabalhadoras mulheres e em 2018 alcançavam 55,2%).

Quadro 7.5. Trabalhadores por conta de outrem, portugueses e estrangeiros, segundo o nível de habilitações e o sexo, em 2018 (Portugal Continental)

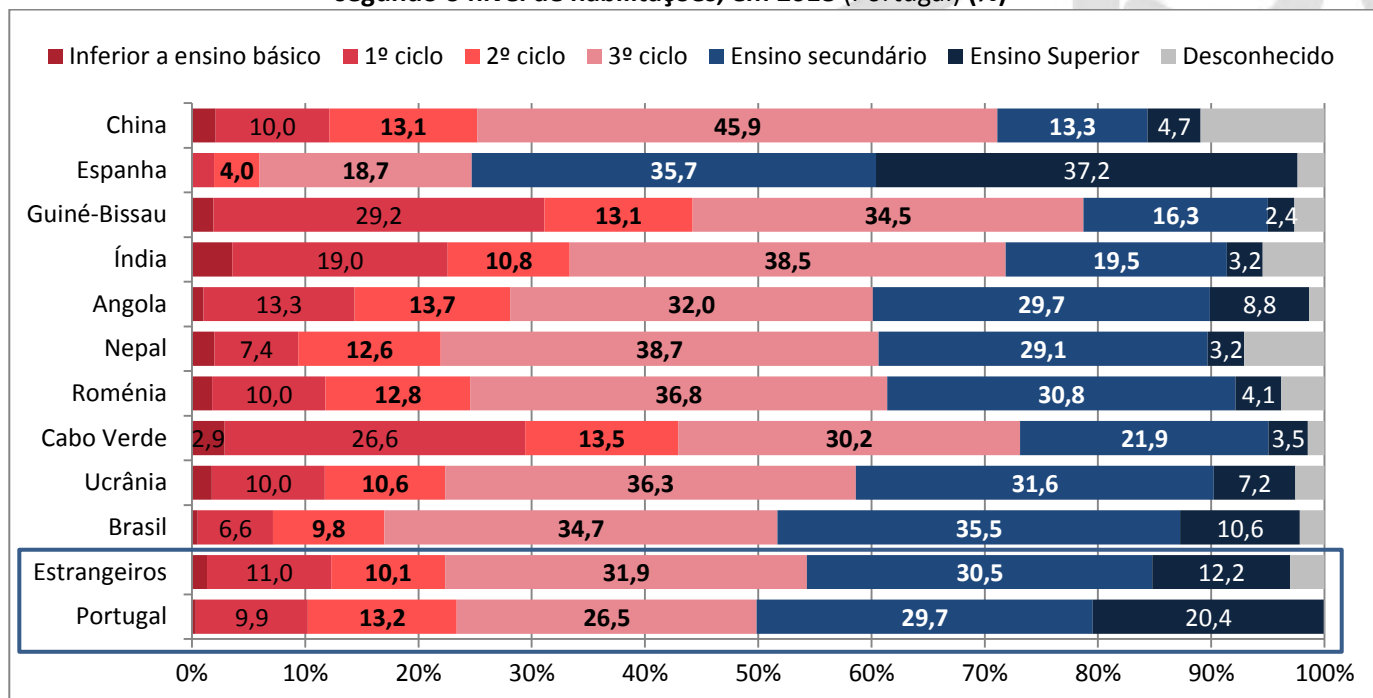
Nível de habilitações	Portugueses				Estrangeiros			
	Homens		Mulheres		Homens		Mulheres	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Inferior 1º ciclo do ensino básico	5.493	0,4	4.391	0,3	1.351	1,4	922	1,2
1º ciclo do ensino básico	148.162	10,1	129.999	9,6	9.606	10,0	9.155	12,2
2º ciclo do ensino básico	216.187	14,8	154.372	11,4	10.444	10,8	6.828	9,1
3º ciclo do ensino básico	428.676	29,3	317.003	23,4	32.875	34,1	21.820	29,1
Ensino secundário e pós-secundário	420.360	28,7	416.146	30,7	28.631	29,7	23.624	31,5
Bacharelato, licenciatura ou mais	242.508	16,6	332.112	24,5	10.113	10,5	10.715	14,3
Nível desconhecido	857	0,1	526	0,0	3.281	3,4	1.919	2,6
Total	1.462.243	100	1.354.549	100	96.301	100	74.983	100

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

Se a análise dos níveis de habilitações dos trabalhadores estrangeiros for desagregada pela **nacionalidade** dos trabalhadores (para as dez nacionalidades mais representadas nos trabalhadores estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal em Portugal), verifica-se uma vez mais que não se pode considerar a população estrangeira como um todo homogéneo. Como o gráfico 7.5. evidencia, entre os trabalhadores estrangeiros, continuam a ser os trabalhadores dos PALOP os que apresentam níveis de habilitações mais baixos, enquanto por contraste, se observa que são os trabalhadores com nacionalidades de países da Europa de Leste e da União Europeia que apresentam níveis de habilitações mais altos. Mantendo a tendência de anos anteriores, em 2018, foram os cabo-verdianos os que concentraram mais trabalhadores com habilitações inferiores ou iguais ao primeiro ciclo do ensino básico (29,5% dos seus trabalhadores); em contraste, entre os cidadãos nacionais de países terceiros (NPT), foram os trabalhadores brasileiros e

ucranianos que apresentaram maior importância relativa de trabalhadores com níveis de habilitações médio-superiores (46,1% no caso dos brasileiros, e 38,8% no caso dos ucranianos). No caso dos trabalhadores espanhóis, a importância relativa das habilitações médio-superiores sobem para mais de dois terços dos trabalhadores (72,9%), tornando-se evidente a sobre representação do nível habilitacional de ensino superior (37,2%) e que contrasta com a distribuição das restantes nacionalidades dos trabalhadores estrangeiros numericamente mais representadas. No caso dos trabalhadores asiáticos, identifica-se a sobre representação do 3º ciclo do ensino básico: 45,9% dos trabalhadores chineses com esse nível de habilitações, 38,5% dos trabalhadores indianos e 38,7% dos nepaleses.

Gráfico 7.5. Trabalhadores por conta de outrem, por país de nacionalidade, segundo o nível de habilitações, em 2018 (Portugal) (%)

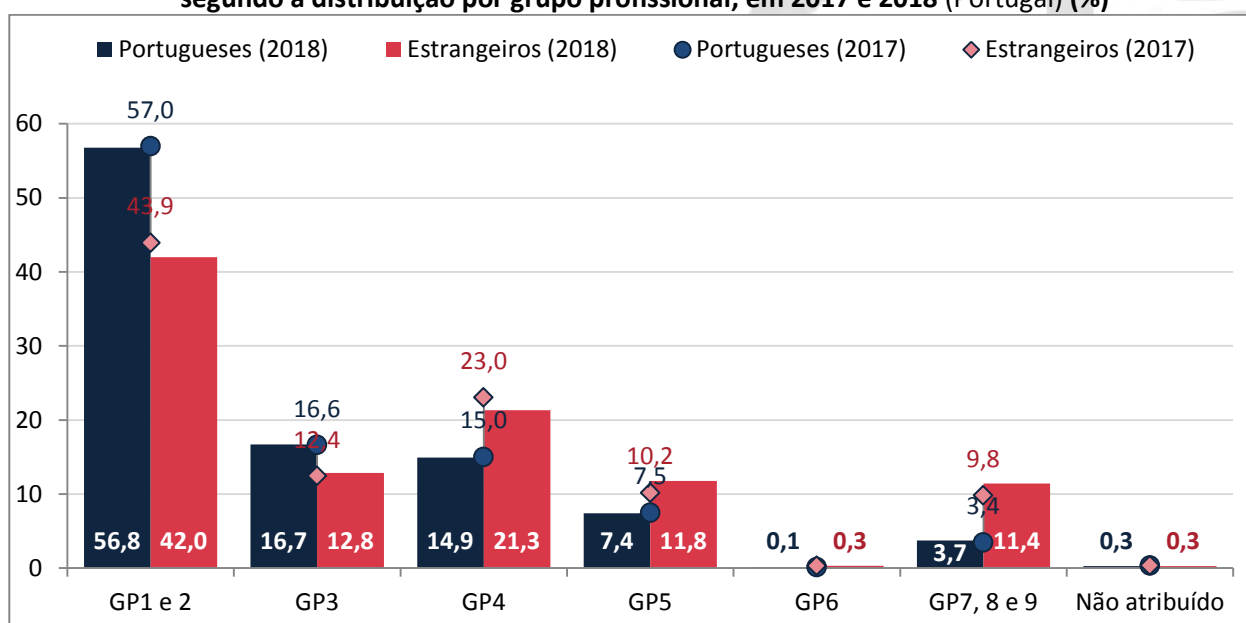


Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

Importa, porém, perceber se os estrangeiros residentes estão a usar em plenitude as suas habilitações no mercado de trabalho português. Para **compreender se as habilitações se refletem nos grupos profissionais em que os estrangeiros se enquadram**, volta-se a recorrer aos dados dos Quadros de Pessoal que permitem realizar este cruzamento para uma aproximação à população empregada (com as devidas ressalvas). Considerando apenas os trabalhadores com habilitações de nível superior, verifica-se que os trabalhadores estrangeiros, por comparação aos trabalhadores portugueses, têm uma percentagem maior de trabalhadores que não usam as suas habilitações superiores nas funções que exercem no mercado de trabalho em Portugal (vd. gráfico 7.6). Em 2017 e 2018, menos de metade dos trabalhadores estrangeiros (43,9% e 42%, respetivamente) com habilitações superiores estavam incorporados nos dois primeiros grupos profissionais (1 e 2, que incluem dirigentes e especialistas das atividades intelectuais e científicas), tendo aumentado a importância relativa dos trabalhadores estrangeiros com habilitação de nível superior incorporados nos grupos profissionais da base (7, 8 e 9) – passaram de 9,8% em 2017 a 11,4% em 2018 –, realçando-se em particular os trabalhadores estrangeiros com habilitações de nível superior inseridos como “trabalhadores não qualificados” (grupo 9), ou seja, a não usar integralmente as suas habilitações (5,9% em 2017 e 7,1% em 2018, representando respetivamente +4pp e +5pp que o verificado entre os trabalhadores portugueses). Por comparação a 2009 (vd. Oliveira e Gomes, 2014: 70-71), verifica-se em 2018 a uma diminuição da importância relativa dos trabalhadores estrangeiros com ensino superior inseridos nos grupos profissionais de topo (-9,5 pontos percentuais) e nos grupos profissionais da base (-1,3 pontos percentuais).

Quando comparados com os trabalhadores portugueses com ensino superior, verifica-se, assim, que os estrangeiros têm uma inserção mais desfavorável: em 2017 e 2018, 57% do universo de trabalhadores portugueses com habilitações superiores estava inserido nos grupos profissionais de topo (1 e 2), ou seja, +13,1 pontos percentuais que os estrangeiros em 2017 e +15pp em 2018; e apenas 3,7% estava nos grupos profissionais da base (7, 8 e 9), representando -7,7 pontos percentuais que os estrangeiros em 2018 (foi -6,4pp em 2017) – vd. gráfico 7.6. Face a 2009 (vd. Oliveira e Gomes, 2014: 71), no caso dos trabalhadores portugueses verifica-se em 2018 que há +0,1pp de trabalhadores com ensino superior integrados em grupos profissionais de topo, mas há também +2pp de trabalhadores com ensino superior integrados nos grupos profissionais da base.

Gráfico 7.6. Trabalhadores por conta de outrem com habilitações de nível superior (bacharelato, licenciatura, mestrado ou doutoramento), estrangeiros e portugueses, segundo a distribuição por grupo profissional, em 2017 e 2018 (Portugal) (%)



Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

Nota: Grupos Profissionais: GP1-Representantes do poder legislativo e de órgãos executivos, dirigentes, diretores e gestores executivos; GP2-Especialistas das atividades intelectuais e científicas; GP3-Técnicos e profissões de nível intermédio; GP4-Pessoal administrativo; GP5-Trabalhadores dos serviços pessoais, de proteção e segurança e vendedores; GP6-Agricultores e trabalhadores qualificados da agricultura, da pesca e da floresta; GP7-Trabalhadores qualificados da indústria, construção e artífices; GP8-Operadores de instalações e máquinas e trabalhadores da montagem; GP9-Trabalhadores não qualificados.

7.3. Remunerações

Uma vez mais, e à semelhança de anos anteriores, os dados dos Quadros de Pessoal para 2018 ajudam também a verificar o desequilíbrio existente nas remunerações base médias dos trabalhadores estrangeiros por comparação aos trabalhadores portugueses.

Em 2018 os trabalhadores estrangeiros continuaram a ter remunerações globalmente mais baixas que os trabalhadores portugueses registados nos Quadros de Pessoal (-5,4%), contrariando a tendência dos últimos anos de diminuição da discrepância remuneratória entre os dois grupos (foi -7% em 2013, -8% em 2014, -5,1% em 2015, -4,5% em 2016 e -2,6% em 2017). Embora se pudesse considerar que as diferenças nas remunerações refletem globalmente a maior associação dos estrangeiros aos grupos profissionais da base e alguma não utilização das habilitações desses trabalhadores no mercado de trabalho português, na realidade, se as remunerações dos trabalhadores estrangeiros forem comparadas com as remunerações do total de trabalhadores para os mesmos grupos profissionais e os mesmos níveis de habilitações, continuam a verificar-se discrepâncias que importa caracterizar (vd. quadros 7.6. e 7.7).

Enquanto os trabalhadores estrangeiros de **habilitações** superiores têm, em média, remunerações base mais altas que os trabalhadores portugueses com semelhantes habilitações (+23,7% no caso de trabalhadores estrangeiros com doutoramento, +21,5% no caso de trabalhadores com mestrado e +15% nos com licenciatura); os trabalhadores estrangeiros com habilitações inferiores apresentam remunerações mais baixas que os trabalhadores portugueses com habilitações semelhantes (-5,4% no caso dos trabalhadores estrangeiros com habilitações inferiores ao 1º ciclo do ensino básico, -10,9% no caso dos trabalhadores estrangeiros com o 1º ciclo do ensino básico, -5,9% com o 2º ciclo e -6,2% com o 3º ciclo) – vd. quadro 7.6.

Quadro 7.6. Remuneração base média dos trabalhadores por conta de outrem, portugueses e estrangeiros, segundo o nível de habilitação, em 2018 (Portugal)

Nível de escolaridade	Portugueses	Estrangeiros	Taxa de discrepância dos estrangeiros face aos portugueses
Inferior ao 1º Ciclo do Ensino Básico	657,13	621,34	-5,4
1º Ciclo do Ensino Básico	711,22	633,58	-10,9
2º Ciclo do Ensino Básico	731,34	688,07	-5,9
3º Ciclo do Ensino Básico	757,19	710,23	-6,2
Ensino Secundário	886,54	916,85	+3,4
Ensino pós Secundário não Superior	975,34	863,23	-11,5
Bacharelato	1565,79	1409,14	-10,0
Licenciatura	1554,72	1788,16	+15,0
Mestrado	1547,50	1880,57	+21,5
Doutoramento	2311,69	2859,88	+23,7
Técnico Superior Profissional	936,70	880,24	-6,0
Ignorada	1442,55	782,67	-45,7
Total	969,69	916,87	-5,4

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

Por outro lado, embora se pudesse associar as diferenças nas remunerações dos trabalhadores estrangeiros por comparação aos trabalhadores portugueses à maior associação dos primeiros aos **grupos profissionais** da base, na realidade, se as remunerações dos trabalhadores estrangeiros forem comparadas com as remunerações dos trabalhadores portugueses para os mesmos grupos profissionais continuam a verificar-se discrepâncias assinaláveis (quadro 7.7).

Em 2018, à semelhança do apurado noutros anos, os trabalhadores estrangeiros diferem dos trabalhadores portugueses registados nos Quadros de Pessoal para remunerações base médias mais altas nos grupos profissionais de topo – nos grupos profissionais dos dirigentes e diretores (+64,2% no subgrupo 11, +38,8% no subgrupo 12 e +51,7% no subgrupo 13), nos grupos profissionais dos especialistas (+38,4% de remunerações no subgrupo 21 de especialistas, +36,8% no caso dos profissionais de saúde, +29,6% no subgrupo 23 de professores) e nos subgrupos de técnicos e profissionais (e.g. +17,6% no subgrupo 31 de Técnicos das ciências e engenharia, de nível intermédio) – e remunerações mais baixas nos restantes grupos profissionais. Nos subgrupos da base, onde os trabalhadores estrangeiros estão sobre representados no mercado de trabalho em Portugal, identificam-se as maiores discrepâncias de remuneração desfavoráveis aos estrangeiros, com destaque em 2018, para os trabalhadores qualificados da floresta, pesca e caça (subgrupo 62) de nacionalidade estrangeira que recebiam -28,3% em média que os trabalhadores portugueses do mesmo subgrupo profissional; seguindo-se a maior discrepância nos trabalhadores qualificados da eletricidade estrangeiros (subgrupo 74), por comparação aos portugueses, com -15,8%; e os trabalhadores estrangeiros do subgrupo 52 dos vendedores com -9,5% de remunerações médias base por comparação aos trabalhadores portugueses do mesmo subgrupo profissional em 2018 (vd. quadro 7.7).

Quadro 7.7. Remuneração base média dos trabalhadores por conta de outrem, portugueses e estrangeiros, segundo o subgrupo profissional, em 2018 (Portugal)

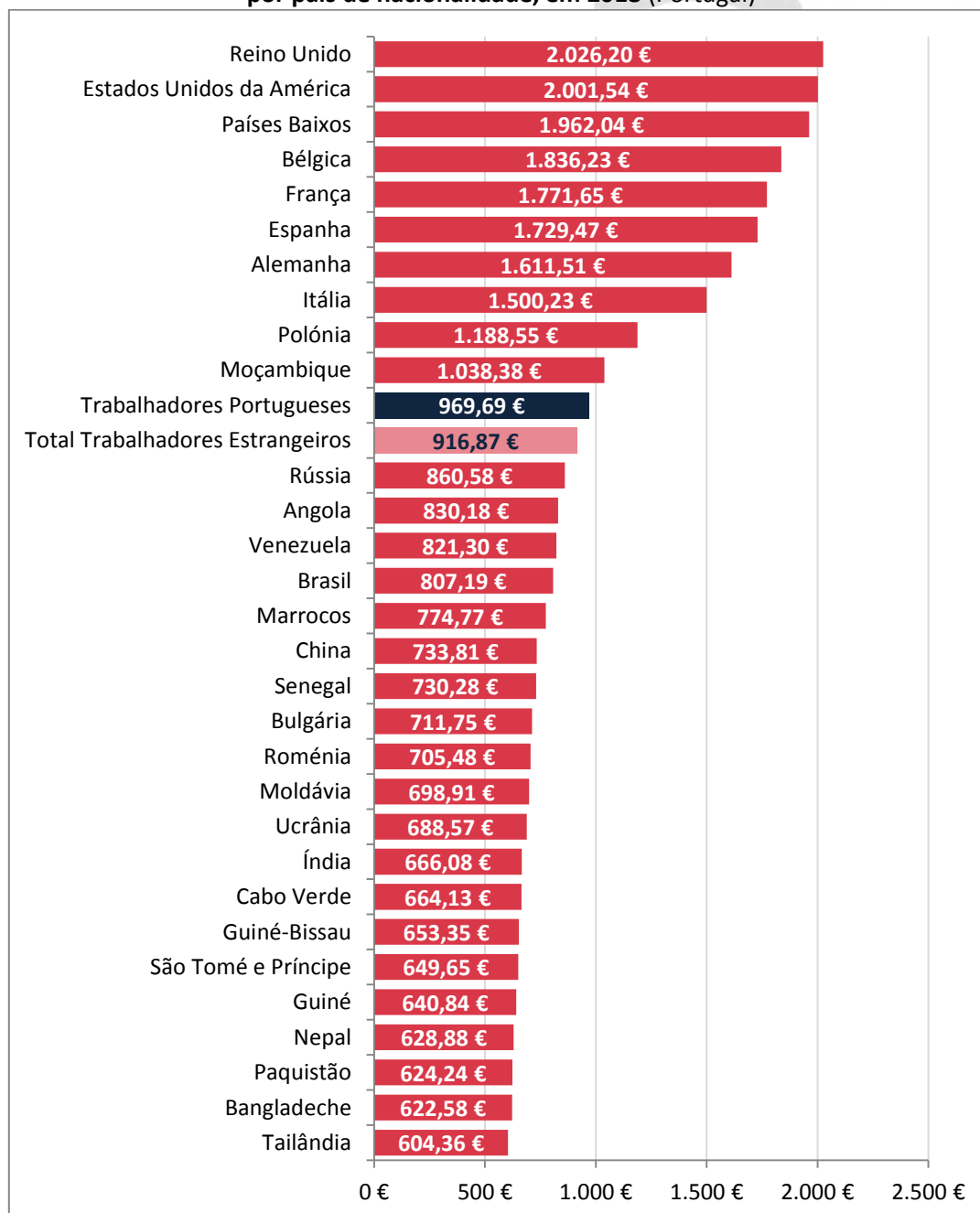
Subgrupo profissional	Portugueses	Estrangeiros	Taxa de discrepância estrang. vs. port. (%)
11 - Representantes poder legisl.órgãos exec.,dirig.super.Admin.Públ.,org.especial.,direct.e gest.empresa	2.961,00 €	4.862,30 €	+64,2
12 - Diretores de serviços administrativos e comerciais	2.462,96 €	3.419,63 €	+38,8
13 - Diretores de produção e de serviços especializados	2.108,97 €	3.199,09 €	+51,7
14 - Diretores de hotelaria, restauração, comércio e de outros serviços	1.400,19 €	1.683,19 €	+20,2
21 - Especialistas das ciências físicas, matemáticas, engenharias e afins	1.637,56 €	2.266,29 €	+38,4
22 - Profissionais de saúde	1.472,66 €	2.014,92 €	+36,8
23 - Professores	1.466,03 €	1.899,57 €	+29,6
24 - Especialistas em finanças, contabilidade, organ. administrativa, relações públicas e comerciais	1.665,30 €	1.691,52 €	+1,6
25 - Especialistas em tecnologias de informação e comunicação (TIC)	1.640,53 €	1.742,91 €	+6,2
26 - Especialistas em assuntos jurídicos, sociais, artísticos e culturais	1.429,64 €	1.271,58 €	-11,1
31 - Técnicos das ciências e engenharia, de nível intermédio	1.246,28 €	1.466,11 €	+17,6
32 - Técnicos e profissionais, de nível intermédio da saúde	926,20 €	800,60 €	-13,6
33 - Técnicos de nível intermédio, das áreas financeira, administrativa	1.289,29 €	1.372,60 €	+6,5
35 - Técnicos das tecnologias de informação e comunicação	1.226,69 €	1.134,77 €	-7,5
41 - Empregados de escritório, secretários e operadores de dados	925,23 €	877,91 €	-5,1
42 - Pessoal de apoio direto a clientes	851,56 €	779,20 €	-8,5
43 - Operadores de dados, de contabilidade, estatística, de serv.financeiros e relac. com o registo	869,39 €	851,82 €	-2,0
44 - Outro pessoal de apoio de tipo administrativo	927,15 €	834,05 €	-10,0
51 - Trabalhadores dos serviços pessoais	705,31 €	672,58 €	-4,6
52 - Vendedores	735,15 €	665,56 €	-9,5
53 - Trabalhadores dos cuidados pessoais e similares	620,25 €	612,88 €	-1,2
54 - Pessoal dos serviços de proteção e segurança	706,65 €	678,97 €	-3,9
61 - Agricultores e trabalhadores qualificados agricult. e prod. animal	681,32 €	633,46 €	-7,0
62 - Trabalhadores qualificados da floresta, pesca e caça	995,84 €	713,84 €	-28,3
71 - Trabalhadores qualificados da construção e similares	705,13 €	659,49 €	-6,5
72 - Trabalhadores qualificados da metalurgia, metalomecânica	852,68 €	773,41 €	-9,3
73 - Trabalh. qualificados da impressão, do fabrico de instrum.precisão,joalheiros, artesãos e similares	737,13 €	698,23 €	-5,3
74 - Trabalhadores qualificados em eletricidade e em eletrónica	889,67 €	748,98 €	-15,8
75 - Trabalhadores da transformação de alimentos,da madeira,do vestuário e outras indústrias e artesanato	675,57 €	668,05 €	-1,1
81 - Operadores de instalações fixas e máquinas	697,04 €	669,48 €	-4,0
82 - Trabalhadores da montagem	778,96 €	748,02 €	-4,0
83 - Condutores de veículos e operadores de equipamentos móveis	732,54 €	689,82 €	-5,8
91 - Trabalhador de limpeza	610,95 €	614,01 €	+0,5
92 - Trabalhadores não qualificados agric., prod. animal, pesca, floresta	652,13 €	610,43 €	-6,4
93 - Trabalhadores não qualificados da ind.extractiva,construção,indústria transformadora e transportes	661,24 €	617,00 €	-6,7
94 - Assistentes na preparação de refeições	617,30 €	621,91 €	+0,8
95 - Vendedores ambulantes e prestadores de serviços na rua	805,63 €	781,93 €	-2,9
96 - Trabalhadores dos resíduos e de outros serviços elementares	733,56 €	683,15 €	-6,9
Total	969,69 €	916,87 €	-5,4

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

Como em anos anteriores, estes valores médios de remunerações e as suas respetivas taxas de discrepância face aos trabalhadores portugueses também registados nos Quadros de Pessoal variam,

porém, em função da **nacionalidade do trabalhador** (vd. gráfico 7.7). Em 2018 (tal como nas últimas duas décadas), são os trabalhadores extracomunitários aqueles que tendem a receber remunerações médias mais baixas pelo seu trabalho, quando comparados com os trabalhadores portugueses. Em contrapartida, são os trabalhadores com nacionalidades de países da União Europeia (exceção para a Bulgária com -26,6% e Roménia com -27,2%) e da América do Norte os que recebem remunerações médias mais altas.

Gráfico 7.7. Remuneração base média dos trabalhadores por conta de outrem, por país de nacionalidade, em 2018 (Portugal)



Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização da autora).// Nota: *Os dados referem-se apenas aos países com 300 ou mais trabalhadores por conta de outrem registados em 2018 nos Quadros de Pessoal.

Desde o início desta década que os espanhóis se destacam entre os trabalhadores de nacionalidade estrangeira com as remunerações médias mais altas (+92,3% que os trabalhadores portugueses em 2017 e +78,4% em 2018), perdendo porém posição a partir de 2016 (tinham +127% de remunerações médias em 2015), sendo ultrapassados nos últimos anos pelos trabalhadores do Reino Unido (+117,5% de remunerações médias que os portugueses em 2017 e +109% em 2018), dos EUA (+116,5% em 2017 e

+106,4% em 2018), da Holanda (+112,9% em 2017 e +102,3% em 2018), da Bélgica (+112,3% em 2017 e +89,4% em 2018) e da França (+82,7% de remuneração média que os trabalhadores portugueses em 2018, incrementado a discrepância no último ano face a 2017 em que tinham +73,4%). A esses trabalhadores seguem-se os alemães (+80,6% de remunerações médias que os portugueses em 2017 e +66,2% em 2018), os italianos (+57% em 2017 e +54,7% em 2018), e os polacos (+22,6% em 2018) – vd. quadro 7.8.

Quadro 7.8. Remuneração base média dos trabalhadores por conta de outrem, por país de nacionalidade e sexo, em 2018 (Portugal)

País de nacionalidade*	Remuneração base média			Taxa de discrepância face aos trabalhadores portugueses (%)		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
Reino Unido	2026,20	2402,49	1568,84	+109,0	+131,8	+76,1
Estados Unidos da América	2001,54	2367,31	1554,49	+106,4	+128,4	+74,5
Holanda	1962,04	2557,87	1152,23	+102,3	+146,8	+29,3
Bélgica	1836,23	2092,27	1502,46	+89,4	+101,9	+68,6
França	1771,65	2291,31	1189,86	+82,7	+121,1	+33,6
Espanha	1729,47	2096,06	1251,08	+78,4	+102,3	+40,4
Alemanha	1611,51	1958,63	1264,82	+66,2	+89,0	+42,0
Itália	1500,23	1877,55	1057,49	+54,7	+81,2	+18,7
Polónia	1188,55	1176,59	1194,73	+22,6	+13,5	+34,1
Moçambique	1038,38	1176,73	905,37	+7,1	+13,6	+1,6
Portugal	969,69	1036,30	890,94	0,0	0,0	0,0
Rússia	860,58	910,48	814,86	-11,3	-12,1	-8,5
Angola	830,18	901,95	752,76	-14,4	-13,0	-15,5
Venezuela	821,30	887,71	745,24	-15,3	-14,3	-16,4
Brasil	807,19	914,92	684,22	-16,8	-11,7	-23,2
Marrocos	774,77	782,97	758,84	-20,1	-24,4	-14,8
China	733,81	754,45	703,54	-24,3	-27,2	-21,0
Senegal	730,28	748,76	646,66	-24,7	-27,7	-27,4
Bulgária	711,75	747,07	674,77	-26,6	-27,9	-24,3
Roménia	705,48	712,66	694,66	-27,2	-31,2	-22,0
Moldávia	698,91	719,76	667,57	-27,9	-30,5	-25,1
Ucrânia	688,57	704,09	664,07	-29,0	-32,1	-25,5
Índia	666,08	659,70	750,93	-31,3	-36,3	-15,7
Cabo Verde	664,13	690,75	637,51	-31,5	-33,3	-28,4
Guiné-Bissau	653,35	669,63	626,77	-32,6	-35,4	-29,7
São Tomé e Príncipe	649,65	668,84	628,43	-33,0	-35,5	-29,5
Guiné	640,84	651,47	620,61	-33,9	-37,1	-30,3
Nepal	628,88	632,91	614,94	-35,1	-38,9	-31,0
Paquistão	624,24	621,69	667,34	-35,6	-40,0	-25,1
Bangladeche	622,58	622,35	630,13	-35,8	-39,9	-29,3
Tailândia	604,36	605,19	602,42	-37,7	-41,6	-32,4
Total de trabalhadores estrangeiros	916,87 €	-	-	-5,4	-	-

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

Notas: *Dados apenas de países com 300 ou mais trabalhadores por conta de outrem registados.

No extremo oposto, com remunerações base médias inferiores aos trabalhadores portugueses, encontramos principalmente representados os trabalhadores de nacionalidades da Ásia, dos PALOP e da Europa de Leste. Nos últimos anos, nas nacionalidades com menores remunerações base médias

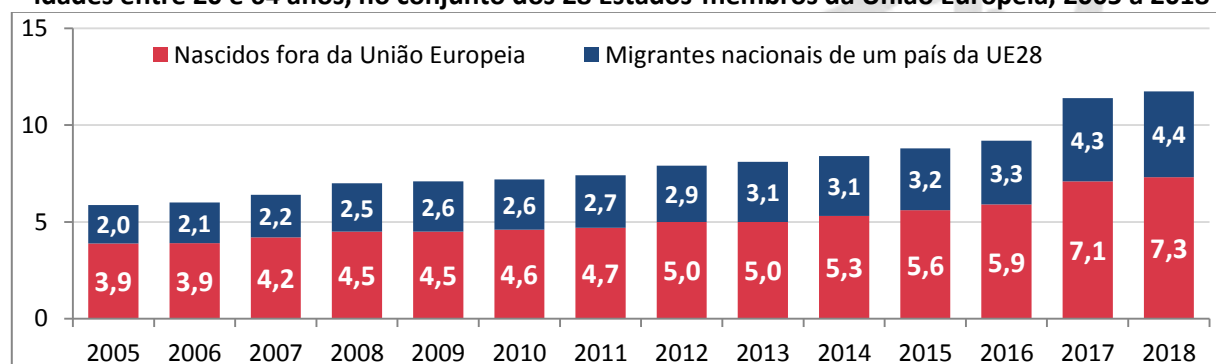
encontram-se os cidadãos da Tailândia (-39,2% em 2017 e -37,7% em 2018), do Bangladesh (-37% em 2017 e -35,8% em 2018), do Paquistão (-36,2% em 2017 e -35,6% em 2018), e do Nepal (-36% em 2017 e -35,1% em 2018). Os chineses e os indianos, embora com remunerações base médias inferiores aos trabalhadores portugueses, assumem discrepâncias ligeiramente menos significativas por comparação aos restantes trabalhadores asiáticos em Portugal (chineses com -27,6% em 2017 e -24,3% em 2018; e indianos com -31,4% em 2017 e -31,3% de remuneração média que os portugueses em 2018). Ao grupo de trabalhadores asiáticos, seguem-se depois nacionalidades dos PALOP: cidadãos da Guiné (-35,5% em 2017 e -33,9% em 2018), de São Tomé e Príncipe (-32,9% em 2017 e -33% em 2018), da Guiné-Bissau (-33,5% em 2017 e -32,6% em 2018), e cabo-verdianos (-32,3% em 2017 e -31,5% em 2018). Encontram-se de seguida trabalhadores da Europa de Leste (ucranianos com -29,9% em 2017 e -29% em 2018 e moldavos com -27,3% em 2017 e -27,9% em 2018). Os trabalhadores brasileiros (-14,2% em 2017 e -16,8% em 2018) e angolanos (-12,2% em 2017 e -14,4% em 2018) apresentam remunerações base médias mais baixas que os trabalhadores portugueses, mas não tanto como os outros grupos de trabalhadores estrangeiros.

Importa assinalar ainda discrepâncias nas remunerações base médias em função do **sexo do trabalhador**, tanto no caso dos portugueses como no caso dos estrangeiros. Em 2018, os trabalhadores do sexo masculino portugueses continuavam a receber +16,3% que as mulheres trabalhadoras portuguesas, subindo essa discrepância entre sexos para +33,5% no caso dos trabalhadores estrangeiros. É, na realidade, a discrepância salarial verificada entre as trabalhadoras do sexo feminino que explica mais a taxa de discrepância nas remunerações base média dos estrangeiros por comparação aos nacionais.

7.4. Empregadores estrangeiros

Globalmente, no conjunto dos países da União Europeia (UE), o trabalho por conta própria (TCP) aumentou de forma expressiva entre os nascidos no estrangeiro, quando decresceu para os nativos: entre 2008 e 2018 o número de trabalhadores por conta própria nativos diminuiu 6% (de 28,4 milhões para 26,7 milhões), quando aumentou no caso dos estrangeiros (+31,1%), tanto entre nascidos em países fora da União Europeia (+58,9%, passando de 1,4 milhões para 2,2 milhões), como entre migrantes nascidos noutro Estado-membro da UE (+74,8%, passando de 0,8 milhões para 1,3 milhões). Resultou que na última década aumentou a importância relativa de nascidos no estrangeiro no total de trabalhadores por conta própria: em 2008 no conjunto dos países da UE28 os nascidos fora da união europeia representavam 4,5% do total de trabalhadores por conta própria, passando a representar 7,3% em 2018. O mesmo incremento foi observado entre migrantes europeus que passaram de 2,5% em 2008 para 4,4% em 2018 do total de trabalhadores por conta própria da UE28 – vd. gráfico 7.8.

Gráfico 7.8. Percentagem de Nascidos no Estrangeiro no total de Trabalhadores por Conta Própria com idades entre 20 e 64 anos, no conjunto dos 28 Estados-membros da União Europeia, 2005 a 2018

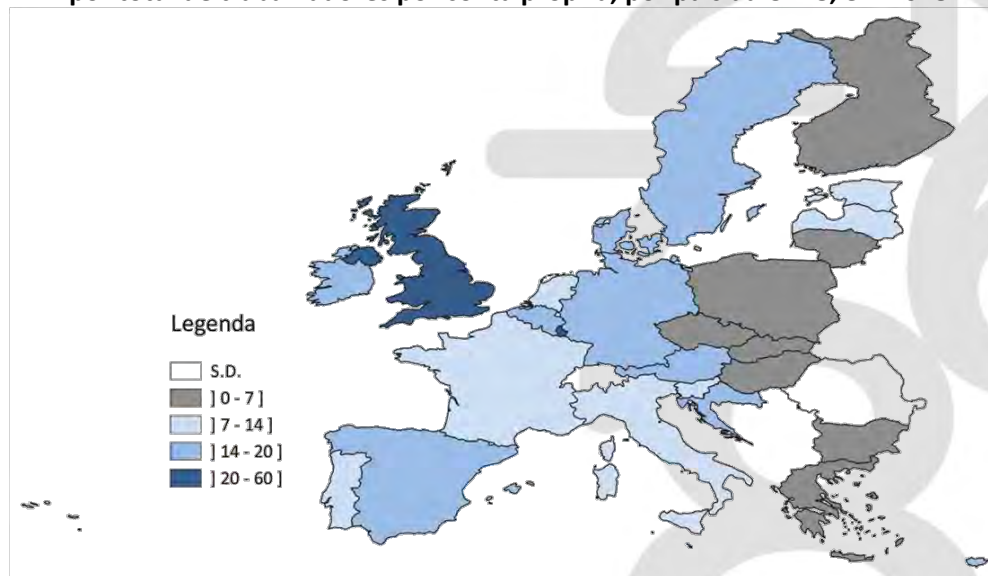


Fonte: Oliveira (2019: 71) a partir de dados do EUROSTAT (Migrant integration statistics – employment conditions).

Na maioria dos países da UE28 a **percentagem de nascidos no estrangeiro aumentou no universo de trabalhadores por conta própria** ao longo da última década, embora a sua importância relativa tenha

variado bastante entre Estados-membros: em 2018 os nascidos no estrangeiro representaram entre 0,9% na Polónia e 59,2% no Luxemburgo (em Portugal representavam 10,1%) no total de TCP. Nesse ano os TCP nascidos no estrangeiro representavam 11,7% do total de TCP da UE28, destacando-se entre os países com maior percentagem de nascidos no estrangeiro no total de TCP, por ordem de importância relativa: o Luxemburgo (59,2%), Malta (26%), Reino Unido (20,1%), Suécia (19,4%), Chipre (18,9%), Irlanda (18,8%), Alemanha (18,3%), Bélgica (17,5%) e Dinamarca (17,1%). Por contraste, entre os países onde os nascidos no estrangeiro assumiram menor importância relativa no total de TCP do país, destacaram-se em 2018 a Polónia (0,9%), Bulgária (1%), Eslováquia (1,2%), Hungria (2,7%), Grécia, Lituânia (3,7%) e República Checa (6,3%) – vd. mapa 7.1.

Mapa 7.1. Percentagem de trabalhadores por conta própria (TCP) nascidos no estrangeiro por total de trabalhadores por conta própria, por país da UE28, em 2018



Fonte: Oliveira (2019: 74) a partir de dados do EUROSTAT (Migrant integration statistics – employment conditions).

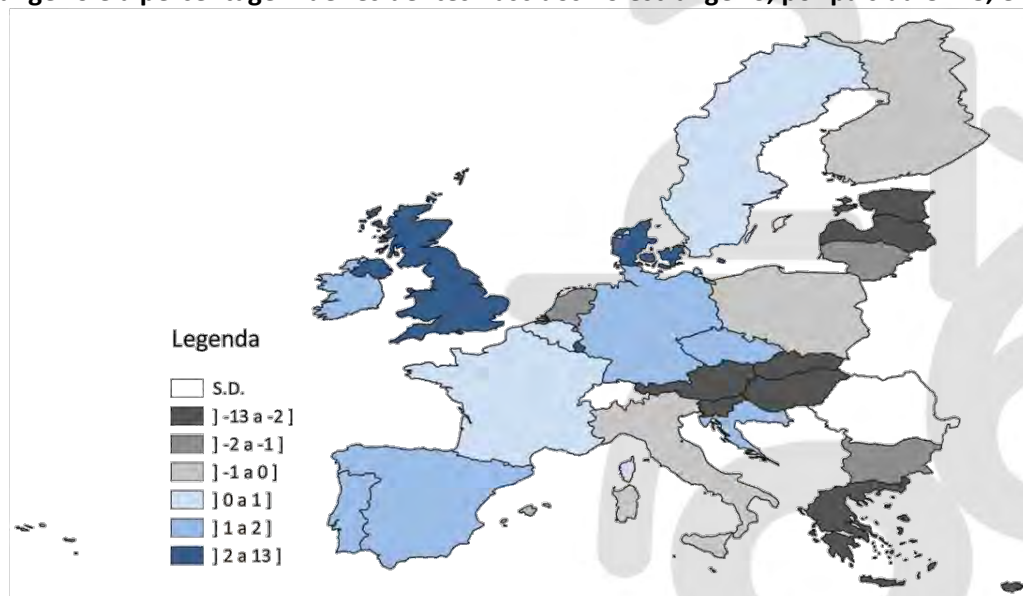
Na última década, entre 2008 e 2018, os aumentos da importância relativa de nascidos no estrangeiro no total de trabalhadores por conta própria foram mais significativos no Luxemburgo (+17,3pp), em Malta (+18,9pp), na Irlanda (+6,5pp), na Dinamarca (+6,4pp), na Suécia (+5,9pp) e no Reino Unido (+5,8pp). Em Portugal o crescimento foi de +3,6pp.

Embora o aumento da importância relativa de nascidos no estrangeiro no total de trabalhadores por conta própria acompanhe em parte o aumento generalizado da população nascida no estrangeiro no total de residentes nos vários Estados-membros entre 2008 e 2018, verifica-se que o aumento de trabalhadores por conta própria tem sido mais substantivo. No Luxemburgo o crescimento da importância relativa de nascidos no estrangeiro no total de trabalhadores por conta própria (+17,3pp) foi mais expressivo que o crescimento da percentagem de nascidos no estrangeiro no total de residentes no país (+14,3pp), verificando-se o mesmo em Malta (+18,99pp versus +10,1pp), na Dinamarca (+6,4pp versus +3,1pp), na Suécia (+5,9pp versus +4,7pp), no Reino Unido (+5,8pp versus +3,3pp), na Áustria (+5pp versus +4,1pp) e em Portugal (+3,6pp versus +0,8pp). Identificam-se, porém, simultaneamente, países onde o aumento relativo de nascidos no estrangeiro foi superior no total de residentes por comparação ao verificado no total de trabalhadores por conta própria (e.g. na Croácia os nascidos no estrangeiro no total de residentes aumentaram +12,9pp, tendo a importância relativa de trabalhadores por conta própria só crescido +1,9pp; o mesmo se verificou na Alemanha +5pp versus 4,2pp).

As aparentes baixas importâncias relativas de empresários imigrantes no total de empresários em países como Portugal, podem na realidade refletir impactos relevantes quando se compara com a importância relativa de imigrantes no total de residentes, ou seja, quando a percentagem de empresários imigrantes aparentemente reduzida é superior ao peso da população imigrante no total de residentes. Nesses casos,

então na realidade, a iniciativa empresarial imigrante assume uma expressão para além do esperado. Em Portugal os nascidos no estrangeiro representam 8,8% no total de residentes, mas significam 10,1% no total de trabalhadores por conta própria do país, logo +1,3pp do que o esperado, quando a relação na UE28 nesse ano foi de zero (0pp, ou seja, a percentagem de nascidos no estrangeiro no total dos residentes é um bom indicador da percentagem de pessoas da mesma categoria na totalidade dos TCP) – vd. mapa 7.2.

Mapa 7.2. Diferença entre percentagem de trabalhadores por conta própria (TCP) nascidos no estrangeiro e a percentagem de residentes nascidos no estrangeiro, por país da UE28, em 2018



Fonte: Oliveira (2019: 74) a partir de dados do EUROSTAT (Migrant integration statistics – employment conditions).

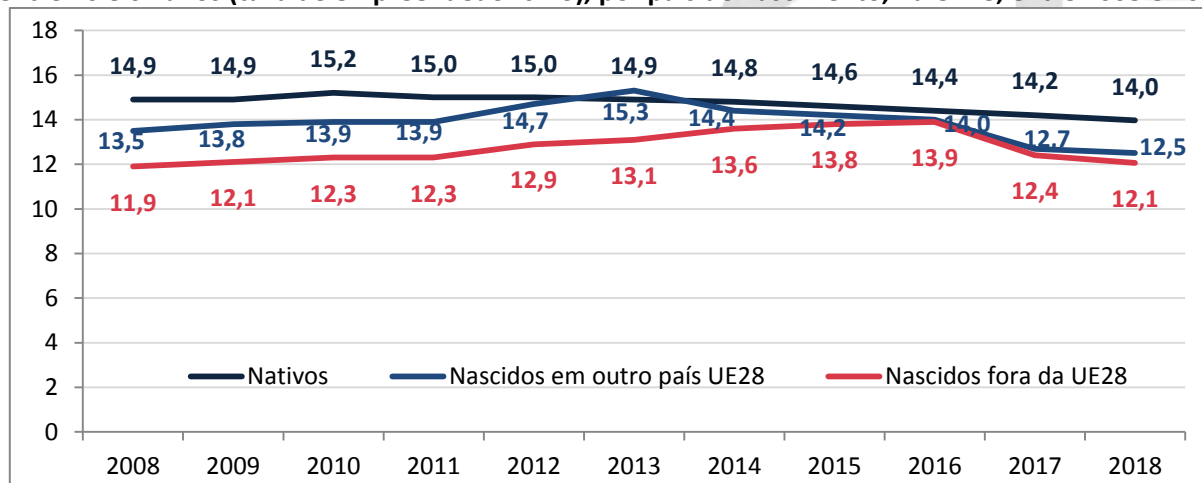
Em 2018 em apenas cerca de metade dos Estados-membros da UE28 se identifica que os imigrantes assumem maior importância relativa no total de trabalhadores por conta própria no país que no total de residentes (vd. mapa 7.2), com destaque para o Luxemburgo (+12,7%), Malta (+8,5%), Reino Unido (+5,7%) e Dinamarca (+5,2%); contrastando com o grupo de países onde os imigrantes assumem um peso menor do que o esperado no total de trabalhadores por conta própria face à importância que detêm no total de residentes, destacando-se nesse grupo os países de imigração mais recente ou de entrada mais tardia na UE28 (e.g. Estónia com -7pp; Letónia com -3,9pp; Hungria com -2,8pp; Eslovénia com -3,3pp, Eslováquia com -2,3pp), embora se identifiquem também outros países mais antigos na UE28 e de maior fluxo de imigração (e.g. Áustria -3,1pp, Holanda -1pp) ou onde a atividade empresarial entre os nativos é mais expressiva que faz reduzir o seu impacto por comparação aos residentes (e.g. Grécia com -8,4pp).

A percentagem de nascidos no estrangeiro no total de trabalhadores por conta própria nos vários países da UE28 não é uniforme em função do país de nascimento: na maioria dos Estados-membros são os extracomunitários que representam mais no total de trabalhadores por conta própria dos países, embora em alguns países os nascidos em outros Estados-membros da UE28 representem mais no total de trabalhadores por conta própria. Em 2018, os migrantes nascidos em outro Estado-membro da UE28 representavam metade do total de trabalhadores por conta própria do Luxemburgo (50%) e 13,4% na Irlanda; quando, em contraste, os cidadãos extracomunitários eram mais que os migrantes da UE28 no total de trabalhadores por conta própria na maioria dos Estados-membros, com destaque para a Suécia (13,1% por comparação a 6,3% de cidadãos de outro Estado-membro) e o Reino Unido (12,2% por contraste a 7,8% de cidadãos UE).

Verifica-se ainda que as **taxas de empreendedorismo** (percentagem de trabalhadores por conta própria por população ativa) são oscilantes em função do país de nascimento do empresário: há países onde os autóctones apresentam taxas de empreendedorismo mais elevadas que os nascidos no estrangeiro, tal como há países onde os nascidos no estrangeiro se destacam com taxas de empreendedorismo mais elevadas quando comparadas com os nativos.

Na última década, no conjunto dos 28 países da União Europeia (UE28), aumentou também a percentagem de trabalhadores por conta própria no total da população ativa para os nascidos fora da União Europeia, em especial entre 2008 e 2016 (+2 pontos percentuais, de 11,9% a taxa de empreendedorismo passou para 13,9%), embora desde 2017 apresentem uma evolução decrescente (12,4% em 2017 e 12,1% em 2018). Esta evolução da taxa de empreendedorismo dos cidadãos extracomunitários contrasta com a evolução da taxa de empreendedorismo dos nativos (que decresceu de 14,9% para 14,0% entre 2008 e 2018, -0,9pp) e nos cidadãos nascidos em outro Estado-membro (diminuiu de 13,5% em 2008 para 12,5% em 2018, -1pp, embora tenha crescido até 2013, ano em que atinge um pico de 15,3%) – vd. gráfico 7.9.

Gráfico 7.9. Percentagem de Trabalhadores por conta própria por total da população ativa com idade entre 20 e 64 anos (taxa de empreendedorismo), por país de nascimento, na UE28, entre 2008 e 2018

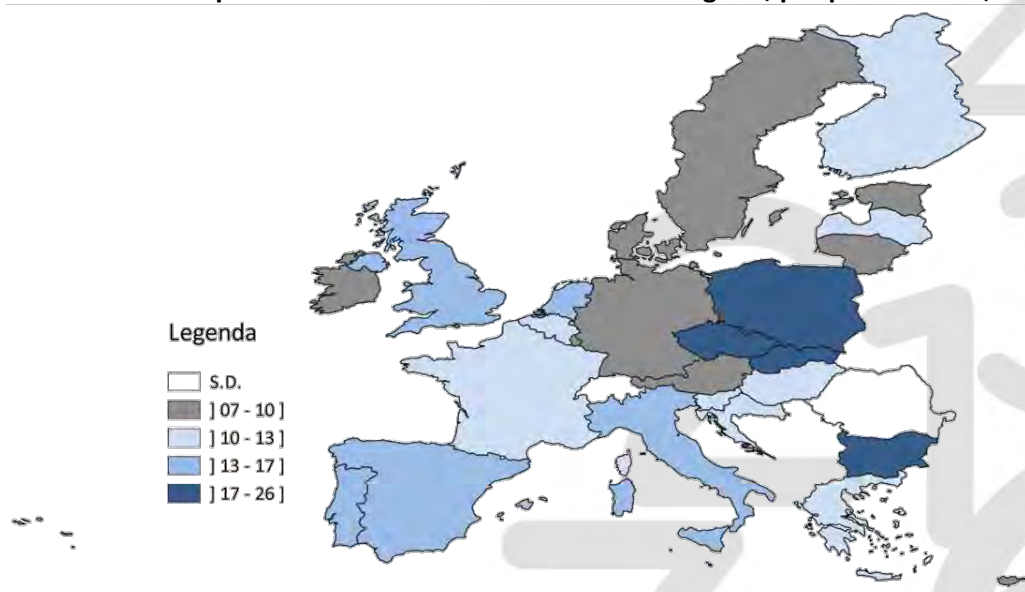


Fonte: Oliveira (2019: 71) a partir de dados do EUROSTAT (Migrant integration statistics – employment conditions).

Verifica-se ainda que na última década a evolução das taxas de empreendedorismo entre nascidos no estrangeiro não é generalizada nos países europeus. Observam-se tantos países onde a importância relativa de trabalhadores por conta própria no total de ativos aumentou (e.g. +4,2pp na Holanda, +4,1pp na República Checa, +3,5pp na Grécia, +3,1pp na Espanha, +2,1pp no Luxemburgo, +1,8pp no Reino Unido), como países onde essa percentagem diminuiu entre 2008 e 2018 (e.g. -7,4pp na Croácia, -3,4pp em Chipre, -2,9pp na Itália, -1,8pp na Suécia, -1,7pp em Malta, -1,3pp na Alemanha e na Bélgica) ou países que mantiveram relativamente estável a taxa de empreendedorismo de nascidos no estrangeiro (e.g. -0,2pp em Portugal).

Globalmente nota-se, porém, que ao longo da última década, no conjunto dos países da UE28, os nativos têm assumido taxas de empreendedorismo superiores aos ativos nascidos no estrangeiro: em 2018 os nativos apresentavam cerca de +1,9pp que os nascidos fora da UE28 e +1,5pp que os nascidos em outro país da UE28, tendo 2016 sido o ano em que os nascidos no estrangeiro mais aproximaram as suas taxas de empreendedorismo dos nativos dos respetivos países UE28 (nesse ano os nativos assumiram uma taxa de 14,4%, seguidos pelos nascidos noutro Estado-membro da UE28 com 14% e pelos nascidos fora da UE28 com 13,9%).

Constata-se que, em média, 12,2% dos nascidos no estrangeiro que residem em Estados-membros da UE28 têm atividade por conta própria. Em 2018, as maiores taxas de empreendedorismo de nascidos no estrangeiro registaram-se na Bulgária (25,4%), na República Checa (24,6%), na Polónia (22%), Eslováquia (20,8%), Malta (17,1%), Holanda (16,5%) e Reino Unido (15,8%). Os restantes países não distam mais do que cinco pontos percentuais, a mais ou a menos, da média da UE28. Portugal situa-se em 2018 um ponto percentual acima da média (+1,2pp), com uma taxa de empreendedorismo de nascidos no estrangeiro de 13,4%. Os países com as mais baixas taxas de empreendedorismo de nascidos no estrangeiro em 2018 foram o Luxemburgo (7,7%), Áustria (8,1%), Suécia (8,3%), Estónia (8,6%) e Alemanha (8,8%) – mapa 7.3.

Mapa 7.3. Taxa de empreendedorismo* de nascidos no estrangeiro, por país da UE28, em 2018

Fonte: Oliveira (2019: 74) a partir de dados do EUROSTAT (Migrant integration statistics – employment conditions).

*Percentagem de trabalhadores por conta própria no total de ativos./ Projeção em mapa por Tiago Santos.

Deve considerar-se que nem todos os contextos recebem o mesmo perfil de imigrantes, nem o mesmo volume de população imigrante. Verifica-se que há algumas nacionalidades que apresentam mais iniciativa empresarial em contextos de acolhimento do que outras. Ora a dispersão destas nacionalidades não é equitativa pelos países, tendo-se verificado em Portugal, por exemplo, ao longo das últimas décadas uma maior concentração de estrangeiros de nacionalidades menos propensas à iniciativa empresarial do que o verificado em outros países do norte europeu. Acresce que o facto de se verificar mais baixas taxas de empreendedorismo entre imigrantes nos países da Europa do Sul é indissociável da experiência de imigração destes países ser mais recente e dos imigrantes responderem às necessidades de trabalho manual das economias desses países, e ainda não terem tido tempo suficiente para reunir o necessário capital humano e social para criar um negócio.

Em todo o caso, à semelhança do observado nos restantes países europeus, a iniciativa empresarial dos imigrantes em Portugal tem vindo a aumentar, correspondendo a importância relativa de estrangeiros no total de empregadores a 5,2% em 2011, quando os estrangeiros representavam apenas 3,7% do total da população residente (para aprofundar vd. Oliveira, 2014). O número de empregadores estrangeiros tem vindo a aumentar substancialmente ao longo das últimas quatro décadas (com taxas de mudança bastante mais elevadas do que o verificado para os empregadores portugueses). Em termos relativos, os imigrantes tenderam a optar cada vez mais por se inserir no mercado de trabalho português como empregadores: entre 1981 e 2011 não apenas se reforçou o número de empregadores estrangeiros – de 1.811 para 23.697 –, como também o peso relativo de empregadores no total de ativos estrangeiros aumentou – de 5,1% para 12,1%. Bastante relevante é ainda observar que, à semelhança do verificado em outros países europeus, a percentagem de empregadores é maior no caso do total de ativos estrangeiros do que no total de ativos portugueses, tendo mesmo neste último grupo ocorrido um decréscimo nos últimos dez anos (-7%), contrastando com o aumento no caso dos estrangeiros (+15%). Uma tendência semelhante verifica-se no caso dos trabalhadores isolados, com um aumento substantivo para o caso dos estrangeiros de 3.188 para 14.127 entre 1981 e 2011, contrastando com o decréscimo verificado no caso dos portugueses nos últimos dez anos. Estas tendências entre décadas são fundamentais para caracterizar os **contributos dos estrangeiros para a economia portuguesa**, nomeadamente **enquanto geradores de emprego**, contudo neste relatório anual torna-se necessário recorrer a outras fontes de dados nacionais para conseguir apurar algumas tendências das atividades empresariais dos estrangeiros residentes para os anos de referência deste relatório.

A principal dificuldade no conhecimento rigoroso das características anuais da estrutura empresarial dos

imigrantes em Portugal prende-se com a qualidade dos dados oficiais que estão disponíveis anualmente e com o nível de desagregação da informação recolhida. As fontes oficiais em Portugal disponibilizam informação diversa que dificilmente pode ser usada como complementar (Oliveira, 2014). Entre os indicadores e microdados de fontes secundárias disponíveis em Portugal para caracterizar e quantificar o universo de empresários estrangeiros residentes em Portugal anualmente destacam-se os dados: (1) do Inquérito ao Emprego promovido pelo INE que permite anualmente ter, baseado numa amostra, uma estimativa da importância relativa de empregadores estrangeiros e portugueses por total de ativos; e (2) os dados dos Quadros de Pessoal, recolhidos anualmente e em permanente atualização que coloca à disposição um número significativo de variáveis relacionadas com empresas e os seus trabalhadores. Os dados do (3) Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e do (4) Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) permitem, por outro lado, atender ainda ao fluxo de entrada de estrangeiros com a intenção de desenvolverem uma atividade independente ou de criarem um negócio em cada ano (analisado antes no capítulo 2).

Focando nas fontes que permitem caracterizar o universo de empregadores estrangeiros residentes em Portugal em cada ano (as duas primeiras fontes), é possível verificar as incongruências e limitações destes dados (Oliveira 2014: 11). Tendo por referência o universo apurado através dos Censos de 2011, estas fontes tendem a subestimar o universo de empregadores estrangeiros que realmente existe no país em cada ano. Deve reconhecer-se os problemas de amostragem e de margens de erro associadas às Estatísticas do Emprego do INE e que impedem a sua utilização sistemática, particularmente no estudo da subcategoria de trabalhadores por conta própria estrangeiros. Se a importância relativa de trabalhadores por conta própria estrangeiros no total de ativos surge subdimensionada em 2011 (com -9 pontos percentuais que o reportado pelos Censos), a importância relativa para os portugueses surge sobredimensionada em +1 ponto percentual (Oliveira, 2014: 11). Para o estudo dos empregadores estrangeiros os Censos são, pois, a fonte mais completa disponível, permitindo uma caracterização detalhada do universo tendo, porém, o inconveniente de só permitir estudar o universo em cada dez anos (Oliveira, 2019).

No caso dos Quadros de Pessoal, os impactos das limitações desta fonte são particularmente evidentes se compararmos o número de empresários estrangeiros identificados nos Censos de 2011 com o número de empresários estrangeiros reportados pelos Quadros de Pessoal de 2011 (Oliveira, 2019: 61). A primeira fonte contabilizou 23.652 empregadores estrangeiros, enquanto a segunda fonte apenas reportou 6.266 empregadores estrangeiros, ou seja, menos 17 mil empregadores estrangeiros apurados. A distância de valores das duas fontes prende-se com a forma como os dados são recolhidos: se por um lado, os Quadros de Pessoal não recolhem informação acerca de todas as atividades económicas (exclui, por exemplo, o setor doméstico onde se concentra uma importante parte da população ativa imigrante); por outro lado, deve reconhecer-se que nem sempre os empregadores disponibilizam toda a informação, sendo por vezes omissa a informação acerca de trabalhadores familiares, trabalhadores temporários e não declarados (Oliveira, 2010). Finalmente deve ainda destacar-se que a informação sobre empresas com apenas um trabalhador só é recolhida desde 2002, apesar de dados acerca de microempresas serem considerados pouco representativos porque a maioria dessas empresas não reporta aos Quadros de Pessoal. Por lei³⁹ os empresários em nome individual, sem trabalhadores ao serviço, não são obrigadas a reportar informação para este inquérito nacional do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, pelo que também estão ausentes do apuramento anual (Oliveira, 2010).

Reconhecendo, assim, algumas das dificuldades que estas fontes geram ao utilizador de informação estatística (como também já outros investigadores têm vindo a alertar: Oliveira, 2004 e 2010; Peixoto, 2008), serão considerados os dados administrativos dos Quadros de Pessoal apenas para ilustrar algumas

³⁹ Os Quadros de Pessoal regiam-se até 2010 pela Lei n.º 35/2004, de 29 de Julho e Portaria n.º 785/2000, de 19 de Setembro, recolhendo dados de “pessoas singulares ou coletivas com trabalhadores ao seu serviço”. A partir de 2010 passam a recolher-se dados acerca para os Quadros de Pessoal de “empregadores abrangidos pelo código de trabalho”, ao abrigo da Portaria n.º 55/2010, de 21 de janeiro, mantendo-se opcional a resposta por prestadores de serviços.

tendências anuais do universo dos empregadores estrangeiros por comparação aos empregadores portugueses para os anos de referência deste relatório.

O número de empregadores estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal (vd. quadro 7.9) tem vindo a aumentar (+2,3% em 2013, +1,5% em 2014, +7,2% em 2015, +5,2% em 2016, +3,3% em 2017 e +13% em 2018), contrariando a evolução dos empregadores portugueses que diminuíram (-4,9% em 2012 e -1,3% em 2013), assumindo uma variação positiva só a partir de 2014 (+1,2% em 2014, +0,4% em 2015, +0,9% em 2016, +1,2% em 2017 e +4,2% em 2018), embora aquém da evolução positiva dos empregadores estrangeiros. Esta mesma tendência já se havia identificado nos dados dos Censos (Oliveira, 2014): em 2011 os empregadores estrangeiros tinham aumentado face aos Censos anteriores +15%, quando os empregadores portugueses tinham diminuído (variação de -7%).

Quadro 7.9. Empregadores estrangeiros e trabalhadores estrangeiros no total de empregadores e no total de trabalhadores em Portugal registados nos Quadros de Pessoal, respetivamente, entre 2011 e 2018 (Portugal Continental) (%)

Ano	Peso relativo de empregadores estrangeiros no total de empregadores do país (%)	Peso relativo de trabalhadores estrangeiros no total de trabalhadores no país (%)	Taxa de variação de empregadores estrangeiros entre anos (%)	Taxa de variação de empregadores portugueses entre anos (%)
2011	3,51	5,25	-	-
2012	3,58	4,62	-2,9	-5,0
2013	3,71	4,46	+2,3	-1,3
2014	3,72	6,33	+1,5	+1,2
2015	3,96	4,57	+7,2	+0,4
2016	4,12	4,82	+5,2	+0,9
2017	4,20	5,07	+3,3	+1,2
2018	4,76	6,08	+13,0	+4,2

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

O peso relativo de empregadores estrangeiros no total de empregadores do país também tem vindo a aumentar nos últimos anos (de 3,58% em 2012, para 3,72% em 2014, 3,96% em 2015, 4,12% em 2016, 4,20% em 2017 e 4,76% em 2018), seguindo a evolução positiva dos trabalhadores estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal que de 2012 para 2014 passaram de 4,62% para 6,33% do total de trabalhadores, embora diminuindo em 2015 para 4,57%, recuperando ligeiramente nos anos seguintes para 4,82% em 2016, para 5,07% em 2017 e para 6,98% em 2018, o que reforça a evolução positiva dos empregadores estrangeiros, identificando-se, nomeadamente, o empreendedorismo como uma alternativa ao trabalho por conta de outrem (ou falta dele em alguns momentos) no país (Oliveira, 2010; Oliveira, 2014; Oliveira, 2019). Deve destacar-se ainda que de 2011 para 2018 os empregadores estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal tiveram uma evolução bastante positiva (+29,5%). Esta evolução dos empregadores estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal contrasta com a evolução dos portugueses, para os quais o aumento entre 2011 e 2018 (+1,3%) não foi tão substantivo.

Os dados disponíveis voltam a associar o empreendedorismo principalmente ao **sexo** masculino: os homens representaram nos últimos anos cerca de 65% no total dos empregadores estrangeiros, incrementando ligeiramente a importância relativa em 2018 (para 65,7%). Nota-se, porém, que nos anos da crise económica que afetou o país a variação anual de mulheres empregadoras estrangeiras foi superior à dos homens (em 2015 os homens empregadores aumentaram +6,3% e as mulheres +8,8%, aproximando mais a sua evolução em 2016, com um crescimento de +5,1% e +5,4%, respetivamente). Em 2017 e 2018 o incremento dos empregadores estrangeiros passa a estar, porém, essencialmente associado aos homens (+5% e +14,3%, respetivamente) que aumentaram de forma mais expressiva que as mulheres (+0,4% em 2017 e +10,7% em 2018) - vd. quadro 7.10.

Quadro 7.10. Homens e Mulheres no total de empregadores estrangeiros do país e taxas de variação anual dos empregadores homens e mulheres estrangeiros, entre 2011 e 2018 (Portugal Continental) (%)

Ano	% Homens no total de empregadores estrangeiros	% Mulheres no total de empregadores estrangeiros	Variação de homens empregadores (%)	Variação de mulheres empregadoras (%)
2011	66,5	33,5	-	-
2012	65,3	34,7	-4,6	+0,5
2013	65,1	34,9	+1,9	+3,0
2014	64,6	35,4	+0,7	+3,0
2015	64,0	36,0	+6,3	+8,8
2016	64,0	36,0	+5,1	+5,4
2017	65,0	35,0	+5,0	+0,4
2018	65,7	34,3	+14,3	+10,7

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

Os dados dos Quadros de Pessoal voltam a confirmar também o que já se havia observado a partir dos dados dos Censos (Oliveira, 2014), que nem todas as **nacionalidades** têm a mesma propensão para a atividade empresarial (vd. quadro 7.11). Nos dados apurados pelos Quadros de Pessoal destacam-se as nacionalidades brasileira e chinesa que no seu conjunto têm representado cerca de 40% do total de empregadores estrangeiros registados nos últimos anos (em 2017 os empregadores brasileiros representavam 22,8% e os empregadores chineses 18,3%, e em 2018, respetivamente 24,3% e 17,6%). Nas quatro posições seguintes surgem empregadores de países da União Europeia: França (6% dos empregadores estrangeiros em 2018), Reino Unido (5,7%), Espanha (5%) e Alemanha (3,6%). Só em sétimo e nono lugares voltam a aparecer nacionalidades extracomunitárias: ucranianos com 2,9% dos empregadores estrangeiros e os angolanos a representar 3,3%.

Quadro 7.11. Percentagem de empregadores das dez nacionalidades com maior número de empregadores no total de empregadores estrangeiros dos Quadros de Pessoal, em 2011, 2017 e 2018

2011		2017		2018	
Nacionalidade	%	Nacionalidade	%	Nacionalidade	%
Brasil	20,1	Brasil	22,8	Brasil	24,3
China	19,5	China	18,3	China	17,6
Reino Unido	7,3	Reino Unido	6,1	França	6,0
Espanha	6,0	França	5,8	Reino Unido	5,7
França	5,1	Espanha	5,4	Espanha	5,0
Angola	4,2	Alemanha	4,0	Alemanha	3,6
Alemanha	4,1	Ucrânia	3,4	Angola	3,3
Ucrânia	3,4	Angola	3,2	Itália	2,9
Holanda	3,1	Holanda	2,9	Ucrânia	2,9
Moldávia	2,4	Itália	2,7	Holanda	2,7
Total estrangeiros (N)	6.118	Total estrangeiros (N)	7.180	Total estrangeiros (N)	8.116

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

A iniciativa empresarial dos estrangeiros residentes em Portugal continua a estar muito segmentada para algumas **atividades económicas** (vd. quadro 7.12). Nos últimos anos cerca de um terço dos empregadores estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal exerceram atividades do comércio a grosso e a retalho (31,2% em 2016, 29,4% em 2017 e 27,9% em 2018) e cerca de um quinto estiveram ligados a atividades de alojamento, restauração e similares (19,2% em 2016, 20% em 2017 e 21,1% em 2018).⁴⁰ Estes dois grandes grupos de atividades económicas têm mesmo reforçado a sua importância relativa no universo de empregadores estrangeiros: entre 2011 e 2018, as atividades do comércio aumentaram +10,6% (de 2.045 em 2011 passaram a ser 2.262 os empregadores estrangeiros em 2018); e as atividades de alojamento e

⁴⁰ Estas tendências encontradas em Portugal não são uma particularidade do país. Também noutros países se verifica a sobre representação dos empresários imigrantes nos sectores do comércio e restauração (Oliveira e Rath, 2008).

restauração +57,9% (de 1.084 passaram para 1.712 em 2018). A terceira atividade económica mais importante é a construção (8,4% em 2017 e 9% em 2018), embora esta atividade tenha perdido importância relativa desde o início da presente década (taxa de variação de -17% de 2011 para 2015, mas em recuperação nos últimos anos): de 17% em 2008, as atividades de construção passam a representar apenas 7,4% em 2015 e 9% em 2018, ou seja menos 8 pontos percentuais face à década anterior, mas com sinais de recuperação desde 2016. A esta diminuição acentuada da importância relativa dos empregadores estrangeiros da construção não são alheios os efeitos da crise económica e financeira do país da primeira metade da presente década, durante os quais se verifica que foi este um dos setores económicos mais afetados e a partir do qual se gerou mais desemprego. A mesma perda de importância relativa também se observa nas atividades económicas das indústrias transformadoras ainda que não de forma tão acentuada (passam de 6,4% para 5,3% de 2008 para 2016, ou seja, -1 ponto percentual, e para 5,6% em 2017 em ligeira recuperação, mas para 5,5% em 2018), embora de 2011 para 2018 se verifique uma evolução positiva de +37,6%.

Quadro 7.12. Empregadores estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal, segundo a atividade económica do estabelecimento, em 2011, 2017 e 2018 (Portugal) (%)

Atividade económica (CAE)	2011	2017	2018	Variação 2011-2018 (%)
Agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca	1,9	2,5	2,6	+77,3
Indústrias extrativas	0,0	0,0	0,0	-
Indústrias transformadoras	5,2	5,6	5,5	+37,6
Eletricidade, gás, vapor, água quente e fria e ar frio	0,0	0,1	0,0	-
Captação, tratamento e distribuição água; saneamento..	0,1	0,2	0,2	-
Construção	9,8	8,4	9,0	+19,5
Comércio grosso e retalho; reparação de veículos automóveis...	32,6	29,4	27,9	+10,6
Transportes e armazenagem	3,9	3,9	3,9	+28,9
Alojamento, restauração e similares	17,3	20,0	21,1	+57,9
Atividades informação e comunicação	2,2	3,1	3,0	+81,5
Atividades financeiras e de seguros	0,7	0,6	0,5	-11,1
Atividades imobiliárias	4,3	4,7	5,0	+49,4
Atividades de consultoria, científicas, técnicas e sim.	5,6	5,5	5,6	+29,3
Atividades administrativas e dos serviços de apoio	3,8	3,5	3,5	+19,7
Educação	1,1	1,1	1,1	+20,8
Atividades de saúde humana e apoio social	6,4	6,1	5,9	+17,6
Atividades artísticas, espetáculos, desportivas e recreativas	1,5	1,9	2,0	+75,5
Outras atividades de serviços	3,4	3,7	3,2	+22,7
Total N	6.266	7.436	8.116	+29,5

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

Nota: Em 2011 os dados disponibilizados pelo GEP dizem respeito ao Continente e R. A. Madeira.

Deve assinalar-se ainda que nos últimos anos tem vindo a aumentar ligeiramente a importância relativa de empregadores estrangeiros de atividades de saúde humana e apoio social (de 5,1% em 2008 passaram para 6,5% em 2015, 6,1% em 2016 e 2017, embora a para 5,9% em 2018, mas +17,6% entre 2011 e 2018) e de atividades de consultoria, científicas e técnicas (de 5% em 2008 para 5,6% em 2018, e +29,3% entre 2011 e 2018).

A sobre representação dos empregadores estrangeiros em determinadas **atividades económicas é diferenciada em função das nacionalidades** numericamente mais representadas no universo de empregadores estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal (vd. quadro 7.13). Repetindo a tendência de outros anos, em 2018 verifica-se que são os empregadores chineses os mais concentrados em apenas duas atividades económicas: 70,1% desses empregadores exercia atividades do comércio por grosso e a retalho e 23,3% dedicava-se a atividades de restauração e similares. As restantes nacionalidades mostram maior dispersão por atividades económicas, destacando-se em diferentes atividades: 17,8% dos empregadores brasileiros dedicavam-se a atividades de alojamento, restauração e similares, 15% no comércio e 11,4% em atividades de saúde e apoio social, dispersando-se o restante universo por outras atividades; no caso dos

nacionais do Reino Unido a atividade, embora se destaquem as atividades de restauração (25,6%), verifica-se uma maior prevalência de empregadores com atividades imobiliárias (19,4%); no caso dos empregadores ucranianos o destaque vai para atividades da construção (27,4%) e de transportes e armazenagem (20,5%).

Quadro 7.13. Empregadores estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal, segundo a atividade económica do estabelecimento e o país de nacionalidade, em 2018 (Portugal) (%)

Atividade económica (CAE)	Brasil	China	França	Reino Unido	Espanha	Alemanha	Angola	Itália	Ucrânia	Holanda
Agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca	1,3	0,1	2,5	1,1	9,1	2,7	5,7	0,8	2,1	19,1
Indústrias extrativas	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Indústrias transformadoras	5,8	0,8	12,1	3,0	10,3	12,4	0,0	11,4	7,3	3,6
Captação, tratamento e distribuição água; saneamen...	0,2	0,1	0,0	0,0	0,5	0,3	0,0	0,0	0,4	0,0
Construção	15,8	0,5	5,6	5,4	5,1	3,1	8,7	2,1	27,4	2,7
Comércio grosso e retalho; reparação de veículos	15,0	70,1	21,6	11,9	24,3	18,6	30,9	19,8	12,0	15,5
Transportes e armazenagem	5,0	0,2	2,7	0,6	4,4	3,1	5,3	2,1	20,5	1,4
Alojamento, restauração, similares	17,8	23,3	18,1	25,6	11,8	17,2	15,5	38,0	13,7	25,0
Ativid. informação/comunicação	4,0	0,4	4,3	3,2	3,2	5,8	4,5	2,1	3,0	2,7
Ativid. financeiras e de seguros	0,2	0,1	1,2	0,2	1,0	1,4	1,1	0,8	0,0	0,0
Atividades imobiliárias	3,0	2,4	8,0	19,4	4,9	5,5	6,4	3,8	0,4	10,0
Atividades de consultoria, científicas, técnicas e sim.	4,9	0,9	10,9	12,7	9,3	11,3	10,9	3,8	1,7	9,1
Ativid. administrativas e de apoio	4,5	0,4	4,3	5,2	2,9	5,5	3,0	3,4	2,1	4,1
Educação	0,7	0,1	1,2	5,2	1,2	2,4	0,4	1,3	0,0	0,5
Atividades de saúde humana e apoio social	11,4	0,1	2,1	1,9	7,4	7,2	2,6	5,5	3,4	3,2
Atividades artísticas, espetáculos, desportivas e recreativas	2,7	0,3	2,3	2,6	3,7	2,7	0,8	2,5	1,3	1,8
Outras atividades de serviços	7,8	0,3	3,1	1,9	1,0	0,7	4,2	2,5	4,7	1,4
Total empregadores	1.973	1.427	486	464	408	291	265	237	234	220

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

A iniciativa empresarial dos estrangeiros residentes em Portugal tem sido dominada por **pequenas e médias empresas**. Em 2008, segundo dados dos Quadros de Pessoal, cerca de 83,5% dos empresários estrangeiros registados tinha uma empresa com menos de 10 trabalhadores, sendo este valor ligeiramente mais baixo que os 85% verificado para os empresários nacionais. Uma tendência mais próxima verifica-se em 2010, com os empregadores estrangeiros e nacionais com 84,6% e 84,5%, respetivamente, de empresas de pequena e média dimensão. Por comparação aos portugueses, os estrangeiros apresentam também mais importância relativa nas empresas com mais de 10 e menos de 40 trabalhadores (+0,5 pontos percentuais). Ainda em 2010, verificavam-se 43 empregadores estrangeiros com empresas com mais de 100 trabalhadores (o equivalente a 0,8% quando o total de empregadores registados nessas condições nos Quadros de Pessoal representa 1%), confirmando-se que os empreendedores estrangeiros são geradores de emprego em Portugal.

Nos últimos anos, eventualmente associado ao contexto económico e financeiro do país, aumentou a importância relativa das pequenas e médias empresas de estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal: em 2013 passam a representar 88,6% (equivalendo a +3,3 pontos percentuais do que o observado para os portugueses), embora em 2015, 2016, 2017 e 2018 voltem a perder importância relativa para 86,7%, 87%, 85,9% e 85,6%, respetivamente (ainda que representando +4,2pp, +5pp, +4,7pp e +4,9pp, respetivamente,

que os portugueses nesses anos) – vd. quadro 7.14. Verifica-se, por contraposição, uma redução do número de empresas com mais de 10 e menos de 50 trabalhadores: de 811 em 2010 (13,7%, ou seja, +0,5 pontos percentuais que as empresas portuguesas) passam para 631 (10,2%, ou seja, -2,1 pontos percentuais que as empresas portuguesas) em 2013. Em 2015, 2016, 2017 e 2018 verifica-se, porém, um aumento tanto em números absolutos (para 810, 826, 930 e 1.062, respetivamente) como em importância relativa dessas empresas de estrangeiros (11,9%, 11,5%, 12,5%, e 13,1%, respetivamente, ainda assim - 3,7pp, -4,5pp, -3,5pp e -4,1pp que em 2010).

Quadro 7.14 Empregadores portugueses e estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal, segundo o escalão de dimensão da empresa, em 2018 (Portugal) (%)

Escalões de dimensão da empresa	Portugueses (%)	Estrangeiros (%)
1 a 9 trabalhadores	80,7	85,6
10 a 49 trabalhadores	17,2	13,1
50 a 249 trabalhadores	1,9	1,3
250 a 499 trabalhadores	0,1	0,1
500 e mais trabalhadores	0,0	0,0
Total N	170.566	8.116

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSS (sistematização e cálculos da autora).

Quadro 7.15. Empregadores estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal segundo as principais atividades económicas e a dimensão da empresa, em 2011, 2017 e 2018 (Portugal) (%)

Atividade Económica (CAE)	Escalões de dimensão da empresa (nº trabalhadores)	2011	2017	2018
C - Indústria Transformadora	1 a 9	60,4	61,4	64,4
	10 a 49	30,8	29,2	28,4
	50 e mais	8,8	9,4	7,1
F – Construção	1 a 9	77,3	83,3	82,1
	10 a 49	21,4	14,8	16,3
	50 e mais	1,3	1,9	1,6
G - Comércio por grosso e a retalho	1 a 9	89,7	92,2	92,1
	10 a 49	9,3	7,1	7,3
	50 e mais	1,0	0,7	0,6
I - Alojamento, restauração e similares	1 a 9	82,7	80,8	79,3
	10 a 49	16,2	18,3	20,0
	50 e mais	1,1	0,9	0,7
M - Atividades de consultoria, científicas, técnicas e sim.	1 a 9	92,6	90,1	90,7
	10 a 49	6,3	8,6	8,4
	50 e mais	1,1	1,2	0,9
Q - Atividades de saúde humana e apoio social	1 a 9	96,8	93,4	93,5
	10 a 49	2,7	6,6	6,5
	50 e mais	0,5	0,0	0,0
Total (%)	1 a 9	85,4	85,9	85,6
	10 a 49	12,8	12,5	13,1
	50 e mais	1,8	1,6	1,3

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSS (sistematização e cálculos da autora).

Nota: Em 2011 os dados disponibilizados pelo GEP dizem respeito ao Continente e R. A. Madeira.

As empresas de estrangeiros com mais de 50 trabalhadores também diminuíram nos últimos anos: de 99 empresas em 2010, passam para 79 em 2013, passando a representar apenas 1,3% das empresas estrangeiras e, assim, a aumentar a distância face à importância relativa de empresas de portugueses desse escalão de dimensão da empresa (era -0,7 pontos percentuais em 2010 e passa para -1,1 ponto percentual em 2013). Nos últimos quatro anos observa-se uma ligeira recuperação das empresas estrangeiras desses escalões de dimensão para 94 empresas em 2015, 106 em 2016, 120 em 2017 e 109 em 2018, respetivamente, representando 1,4%, 1,5%, 1,6%, e 1,4% respetivamente, do universo de empregadores

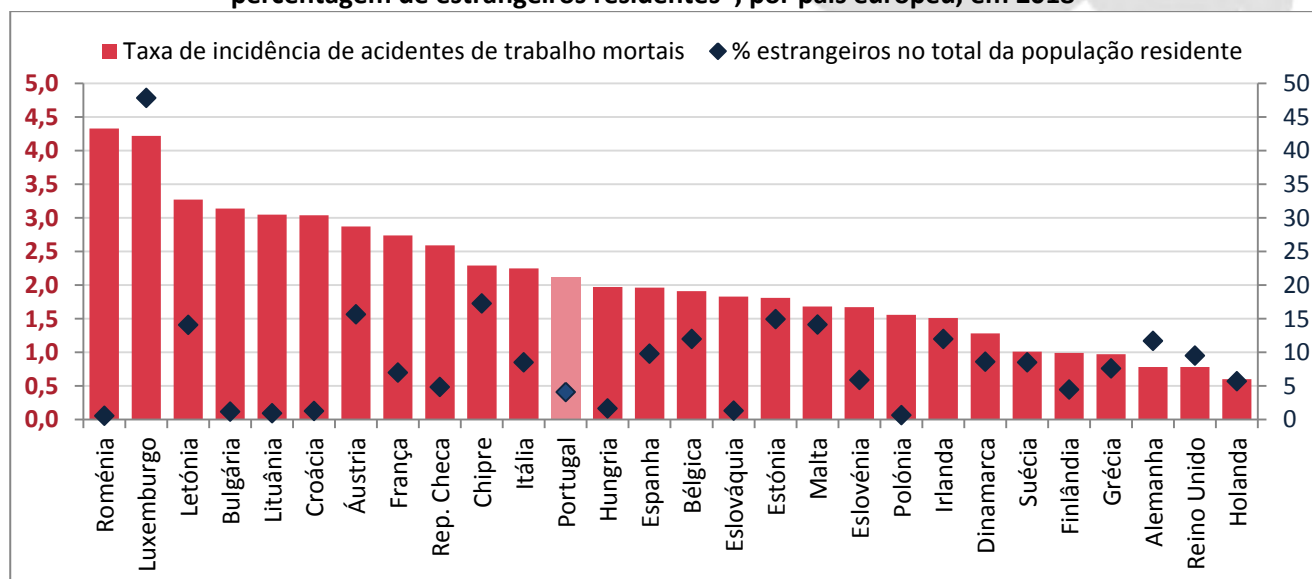
estrangeiros e aproximando-se dos portugueses (apenas -0,5pp em 2018), embora mantendo-se aquém da importância relativa das empresas portuguesas desses escalões (2%). – vd. quadro 7.14.

Estes resultados estão associados às próprias atividades económicas que os empregadores estrangeiros desenvolvem, uma vez que o setor da construção, por exemplo, requer mais trabalhadores que as atividades do comércio (Oliveira, 2014). Como se mostra no quadro 7.15. é nas atividades da indústria transformadora e da construção que se verifica o maior peso das empresas com mais de 10 trabalhadores (35,5% e 17,9%, respetivamente, dessas empresas em 2018) e, por contraste, é nas atividades do comércio (CAE-G), atividades de consultoria, científicas e técnicas (CAE-M) e atividades de saúde humana e apoio social (CAE-Q), que se verifica uma sobre representação das empresas com menos de 10 trabalhadores (92,1%, 90,7 e 93,5%, respetivamente, dessas empresas em 2018). Ora se atendermos que diminuiu nos últimos anos a importância relativa dos empregadores estrangeiros da construção (de 17% em 2008 passam para 7,4% em 2015 no total de empregadores estrangeiros), então o decréscimo das empresas de grandes dimensões dos estrangeiros nos últimos anos acompanham o decréscimo das empresas dessas mesmas atividades económicas.

7.5. Sinistralidade Laboral

Verifica-se bastante variedade de situações nos países europeus, quanto à incidência de acidentes de trabalho mortais. Em 2018 os extremos são representados pela Holanda, o Reino Unido e a Alemanha, onde a taxa de incidência de acidentes de trabalho mortais por 100.000 trabalhadores assume os valores mínimos (0,6 na Holanda e 0,8 no Reino Unido e na Alemanha) e, nos valores máximos, encontra-se a Roménia (com 4,33 acidentes mortais por 100 mil trabalhadores) e o Luxemburgo (com 4,22). No grupo de países analisados, em 2018, Portugal assume a décima segunda posição nos países com maior taxa de incidência de sinistralidade laboral mortal, com o valor de 2,12 acidentes de trabalho mortais por 100.000 trabalhadores, refletindo uma evolução muito favorável ao longo da década com redução progressiva da taxa de incidência de acidentes de trabalho mortais (em 2011 a taxa era de 5,07, diminuindo progressivamente para 2,94 em 2017 e 2,12 em 2018) – vd. gráfico 7.10.

Gráfico 7.10. Taxa de incidência de acidentes de trabalho mortais por 100.000 trabalhadores e percentagem de estrangeiros residentes*, por país europeu, em 2018



Fonte: EUROSTAT (sistematização e gráfico da autora). // Notas: *Os dados reportam a 1 de janeiro de 2019

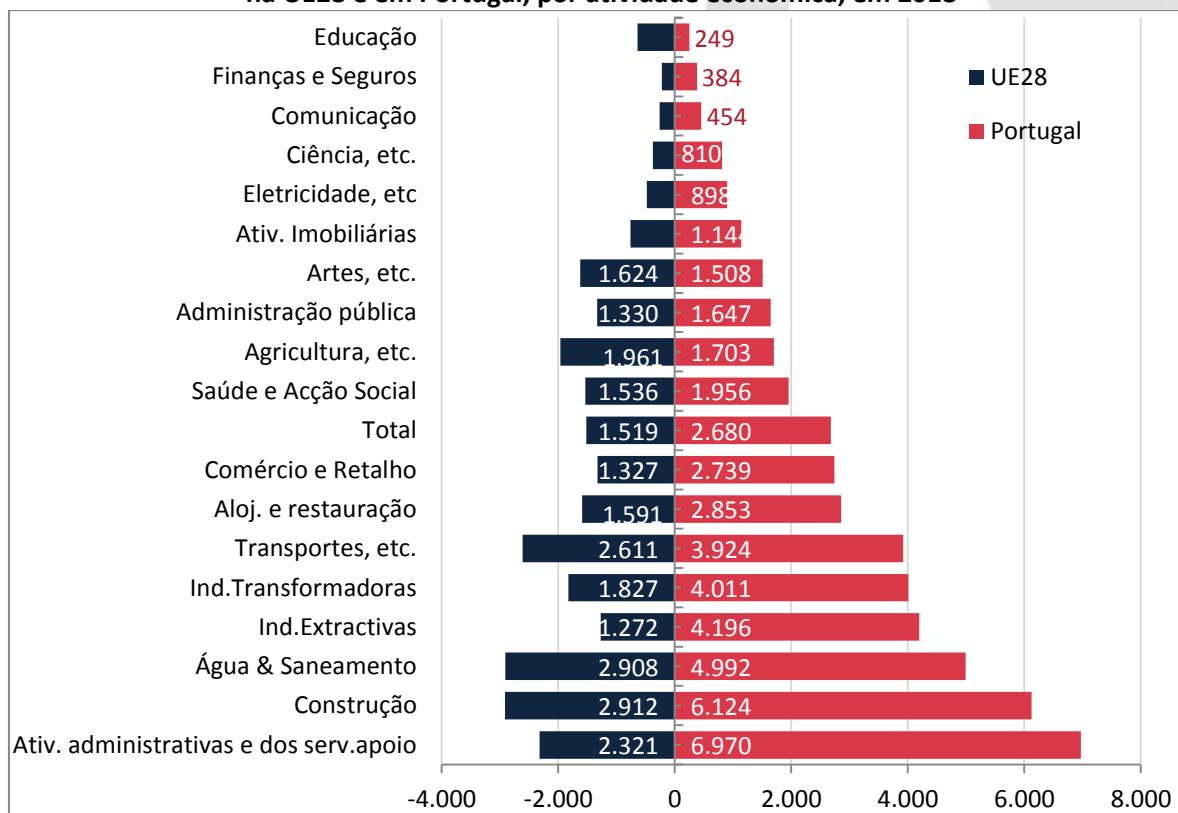
Verifica-se globalmente uma diminuição da taxa de acidentes de trabalho mortais na maioria dos países europeus nos últimos anos: em 2016, segundo a mesma fonte, a taxa de sinistralidade mortal variou entre 0,5, observado na Holanda, e 6,3, observado no Luxemburgo (em 2017 a taxa de acidentes mortais por

100.000 trabalhadores não vai além dos 4,5).

Deve atender-se, porém, que **não se verifica qualquer relação causal entre os fenómenos da imigração e da sinistralidade laboral** (conforme demonstrado antes por Oliveira e Pires, 2010). O aumento ou diminuição da imigração não influencia a respetiva evolução dos acidentes de trabalho nos países. Por outro lado, observa-se que não são os países com mais imigrantes que apresentam as mais altas taxas de sinistralidade laboral. Recorrendo novamente a dados disseminados pelo EUROSTAT, comparando para cada país europeu a percentagem de residentes não nacionais com a taxa de incidência de acidentes laborais mortais em 2018 verifica-se que não há qualquer relação entre os dois fenómenos (vd. gráfico 7.10). Há países com quase nula ou muito baixa percentagem de residentes estrangeiros e com mais altas taxas de incidência de sinistralidade laboral mortal (e.g. Roménia, Lituânia, Bulgária, Croácia, Portugal), tal como há países com elevada percentagem de estrangeiros residentes e baixa ou moderada taxa de incidência de acidentes laborais mortais (e.g. Alemanha, Reino Unido), ou ainda países com expressiva sinistralidade laboral e significativa percentagem de estrangeiros no total de residentes (e.g. Luxemburgo, Letónia e Áustria) e países com baixa sinistralidade laboral mortal e baixa percentagem de estrangeiros no total de residentes (e.g. Holanda).

Verifica-se que a taxa de incidência de acidentes de trabalho é antes um **indicador muito sensível à diferente distribuição dos trabalhadores por atividades económicas**. Num país em que os trabalhadores desempenhem sobretudo atividades económicas onde o risco de acidentes laborais é maior, será de esperar encontrar uma taxa de incidência de acidentes de trabalho superior. Inversamente, se os trabalhadores se concentrarem sobretudo em atividades económicas relativamente seguras, a taxa de incidência de acidentes laborais do país será menor. É, pois, possível que dois países tenham resultados diferentes apenas por terem uma estrutura de mercado de trabalho diversa e os trabalhadores integrarem predominantemente diferentes atividades económicas.

Gráfico 7.11. Taxa de incidência de acidentes não mortais por 100.000 trabalhadores na UE28 e em Portugal, por atividade económica, em 2018



Fonte: EUROSTAT (sistematização da autora).

Nesse sentido, o EUROSTAT sistematiza dados que permitem padronizar estas taxas de incidência de modo

a controlar a distorção da estrutura do mercado de trabalho dos diferentes países (vd. gráfico 7.11). A *Nomenclatura Estatística das Atividades Económicas da União Europeia* (NACE) permite decompor a incidência de acidentes não mortais por 100.000 trabalhadores por sector de atividade económica. Comparando a incidência de acidentes de trabalho por atividade para Portugal e para o conjunto da UE28 evidenciam-se algumas diferenças (vd. gráfico 7.11): desde logo identifica-se uma maior prevalência da incidência de acidentes não mortais por 100 mil trabalhadores em Portugal que o apurado na média dos 28 países da União Europeia. A sinistralidade laboral em Portugal está essencialmente associada às atividades administrativas e serviços de apoio - que inclui muitas atividades diferentes, nomeadamente da construção e da limpeza industrial -, de construção, de água e saneamento e indústrias extrativas (base vermelha do gráfico 7.11), enquanto ao nível europeu observa-se a alteração desta ordenação (primeiro construção, depois atividades de água e saneamento, seguido de atividades de transporte e armazenamento, e só depois as atividades administrativas e de serviços de apoio).

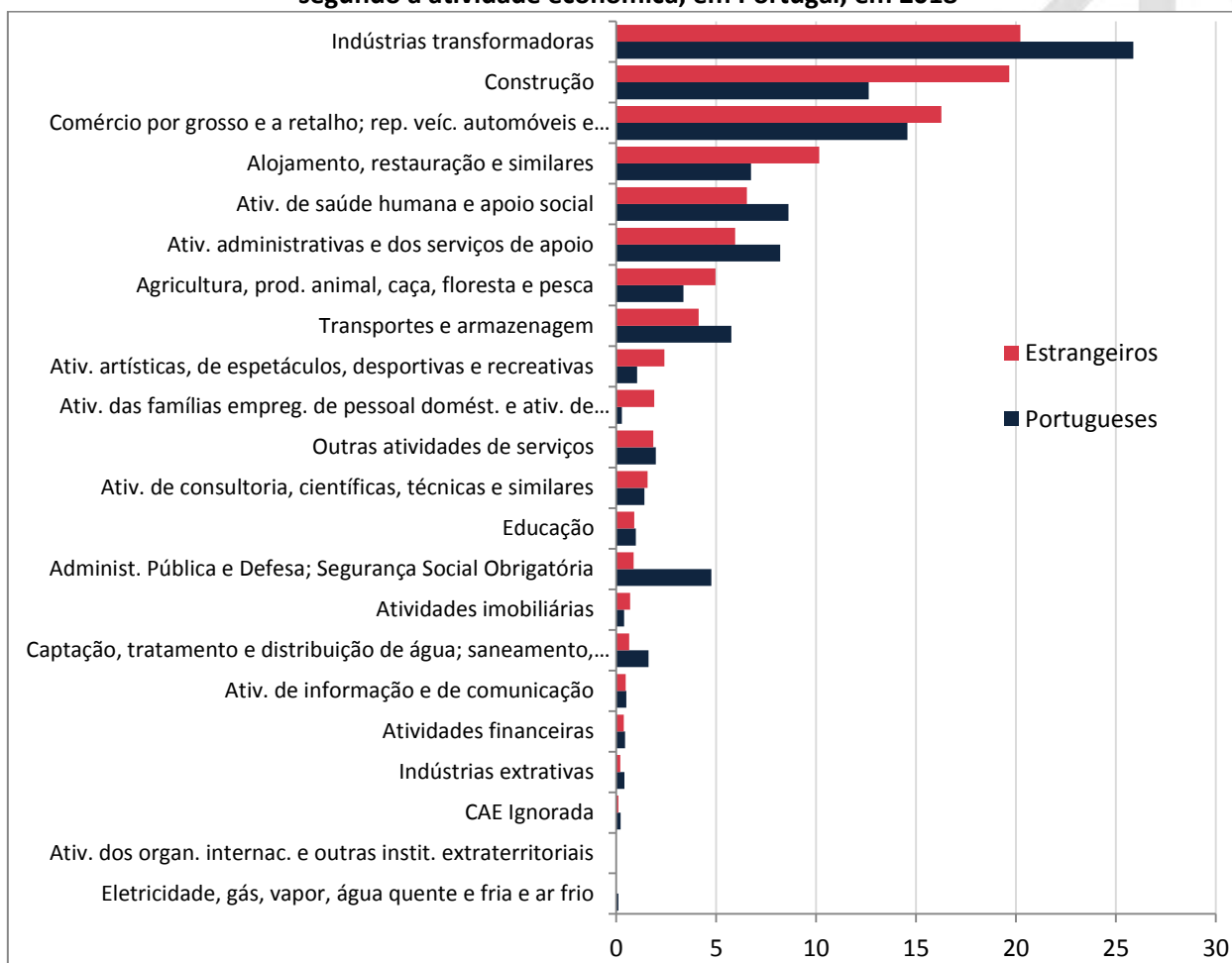
Recorrendo a dados administrativos nacionais, observa-se em Portugal que **os trabalhadores estrangeiros estão sobre representados nas atividades económicas de maior risco de acidentes de trabalho**, verificando-se deste modo que a exposição à sinistralidade laboral não é explicada pela condição de imigrante ou a nacionalidade do trabalhador, mas pela sua associação aos trabalhos mais exigentes, perigosos e sujos do mercado de trabalho (Oliveira e Pires (2010: 51-55). Por outro lado, estão também associadas aos trabalhadores imigrantes outras características que propiciam a sua maior exposição aos riscos de acidentes de trabalho - e.g. disponibilidade para trabalhar mais horas; aceitarem trabalhos mais precários, arriscados e mal remunerados (Oliveira e Pires: 2010: 21-22).

Em 2008, os trabalhadores estrangeiros estavam concentrados na construção (22,2%) e nas atividades administrativas e dos serviços de apoio (20,0%), enquanto os trabalhadores portugueses concentravam-se mais nas atividades económicas da indústria transformadora (23,2%) e do comércio (19,3%). Nos últimos anos, a análise da distribuição dos trabalhadores pelas atividades económicas evidenciou os efeitos da crise económica e financeira que afetou o país e que induziu nomeadamente à quebra de emprego na construção (Oliveira e Gomes, 2016: 91-92). Em 2018, por comparação a 2008, observa-se uma diversificação na distribuição dos trabalhadores estrangeiros pelas atividades económicas, assumindo a construção as maiores perdas de trabalhadores – as atividades da construção perdem dois terços dos trabalhadores por conta de outrem estrangeiros (eram 37.769, em 2008, e passaram a 11.902, em 2017, ou seja, -69% dos seus trabalhadores estrangeiros desde 2008⁴¹, tendo, porém recuperado em parte em 2018 para 15.424 trabalhadores, passando a integrar 9% dos trabalhadores estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal). Com mais trabalhadores estrangeiros continuaram, em 2018, a destacar-se as atividades administrativas e dos serviços de apoio (com 21,1% dos trabalhadores estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal), e do alojamento e restauração (21,5%), seguindo-se o comércio (11,5%). No que respeita aos trabalhadores portugueses, em 2018 estes continuavam a concentrar-se nas atividades da indústria transformadora (22,2%) e do comércio (18,7%).

Ora, mantendo a tendência de anos anteriores, em 2018 as atividades que registaram maior número (absoluto) de acidentes de trabalho (mortais e não mortais) foram da indústria transformadora, do comércio e da construção (vd. gráfico 7.12). Os acidentes de trabalho nessas atividades económicas representaram no seu conjunto 53,3% (o equivalente a 104.373 acidentes laborais) da sinistralidade laboral dos trabalhadores em Portugal: para os trabalhadores portugueses significaram 53,1% (25,9% na indústria transformadora, 14,6% no comércio e 12,6% na construção) e para os trabalhadores estrangeiros 56,2%, o correspondente a 8.133 acidentes (20,2%, 16,3% e 19,7%, respetivamente). Os trabalhadores estrangeiros apresentam +7 pontos percentuais de acidentes de trabalho em atividades da construção que os trabalhadores portugueses e +1,7pp de acidentes nas atividades do comércio. Nos trabalhadores estrangeiros observa-se ainda que as atividades do alojamento e restauração registaram 10,2% dos acidentes de trabalho desses trabalhadores (+3,4pp que o observado para os trabalhadores portugueses).

⁴¹ O mesmo sucedeu com os trabalhadores portugueses (o sector da construção civil perdeu 44% dos seus trabalhadores de nacionalidade portuguesa, passando de 326.252 trabalhadores em 2008 para 183.518 em 2017).

Gráfico 7.12. Acidentes de trabalho mortais e não mortais de portugueses e estrangeiros*, segundo a atividade económica, em Portugal, em 2018

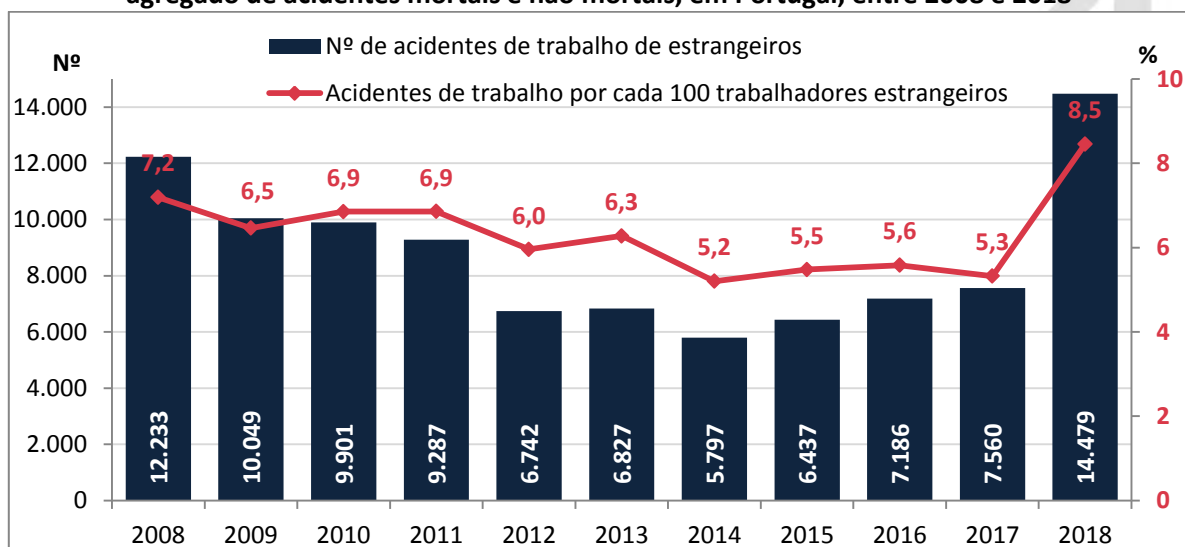


Fonte: Gabinete de Estratégia e Planeamento – GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

Nota: * Inclui estrangeiros com nacionalidade identificada e trabalhadores de nacionalidade ignorada.

Os dados do Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) referentes à sinistralidade laboral dos estrangeiros, no seu todo (integrando acidentes de trabalho mortais e não mortais), refletem uma **evolução decrescente** entre 2008 e 2014 (vd. gráfico 7.13). Entre 2008 e 2014 verificou-se um decréscimo no número absoluto de acidentes de trabalho que atingiu -52,6% no caso dos cidadãos estrangeiros (em 2008 tinham ocorrido 12.233 acidentes e em 2014 o número de acidentes de trabalho baixou para 5.797). A mesma tendência de decréscimo face ao ano de 2008 é verificada nos trabalhadores de nacionalidade portuguesa, cuja sinistralidade laboral diminui 12,3% entre 2008 e 2014 (de 224.864 acidentes para 197.175). No entanto, verifica-se que o decréscimo da sinistralidade laboral é mais acentuado nos cidadãos estrangeiros, refletindo a diminuição global do número de trabalhadores estrangeiros por conta de outrem (que passaram de 170.086 em 2008 a 111.452 em 2014, -34,5%). Esta diminuição global do número de trabalhadores é também perceptível quando se calculam taxas de incidência dos acidentes de trabalho por cada 100 trabalhadores estrangeiros. Neste caso, nota-se uma diminuição da taxa entre 2008 e 2014 (de 7,2 para 5,2 acidentes de trabalho por cada 100 trabalhadores), embora uma diminuição menos acentuada que o decréscimo verificado no número absoluto de acidentes de trabalho (vd. gráfico 7.13). Desde 2015 observa-se o recuperar do número de acidentes e da taxa de sinistralidade laboral (embora ainda aquém do observado em 2008): os acidentes crescem ligeiramente em 2015 face ao ano anterior para 6.437 (taxa variação de +5,5%), em 2016 sobem novamente para 7.186 (+5,6%), em 2017 para 7.560 (+5,2%) e, finalmente, em 2018, registam um forte incremento, passando a 14.479 (+91,5% face ao ano anterior), ultrapassando nesse ano o número de acidentes registados em 2008 – vd. gráfico 7.13 e quadro 7.16.

Gráfico 7.13. Evolução do número de acidentes de trabalho de trabalhadores estrangeiros*, agregado de acidentes mortais e não mortais, em Portugal, entre 2008 e 2018



Fonte: Gabinete de Estratégia e Planeamento – GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

Nota: * Inclui estrangeiros com nacionalidade identificada e trabalhadores de nacionalidade ignorada.

Quadro 7.16. Acidentes de trabalho mortais e não mortais em Portugal, de portugueses e estrangeiros*, entre 2008 e 2018

Ano	Acidentes de trabalho não mortais		Acidentes de trabalho mortais		Total de acidentes de trabalho	
	Portugueses	Estrangeiros	Portugueses	Estrangeiros	Portugueses	Estrangeiros
2008	224.646	12.220	218	13	224.864	12.233
2009	197.999	10.033	201	16	198.200	10.049
2010	204.741	9.889	195	13	204.936	9.901
2011	199.267	9.269	178	18	199.445	9.287
2012	186.453	6.729	162	13	186.615	6.742
2013	186.322	6.827	159	1	186.481	6.828
2014	197.021	5.791	154	6	197.175	5.797
2015	201.001	6.429	153	8	201.154	6.437
2016	199.908	7.180	132	6	200.040	7.186
2017	201.698	7.552	132	8	201.830	7.560
2018	181.190	14.468	92	11	181.282	14.479
Taxa de variação 2008/2014 (%)	-12,3	-52,6	-29,4	-53,8	-12,3	-52,6
Taxa de variação 2011/2014 (%)	-1,1	-37,5	-13,5	-66,7	-1,1	-37,6
Taxa de variação 2014/2018 (%)	-8,0	+149,8	-40,3	+83,3	-8,1	+149,8
Taxa de variação 2017/2018 (%)	-10,2	+91,6	-30,3	+37,5	-10,2	+91,5

Fonte: Gabinete de Estratégia e Planeamento – GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

Nota: * Inclui estrangeiros com nacionalidade identificada e trabalhadores de nacionalidade ignorada.

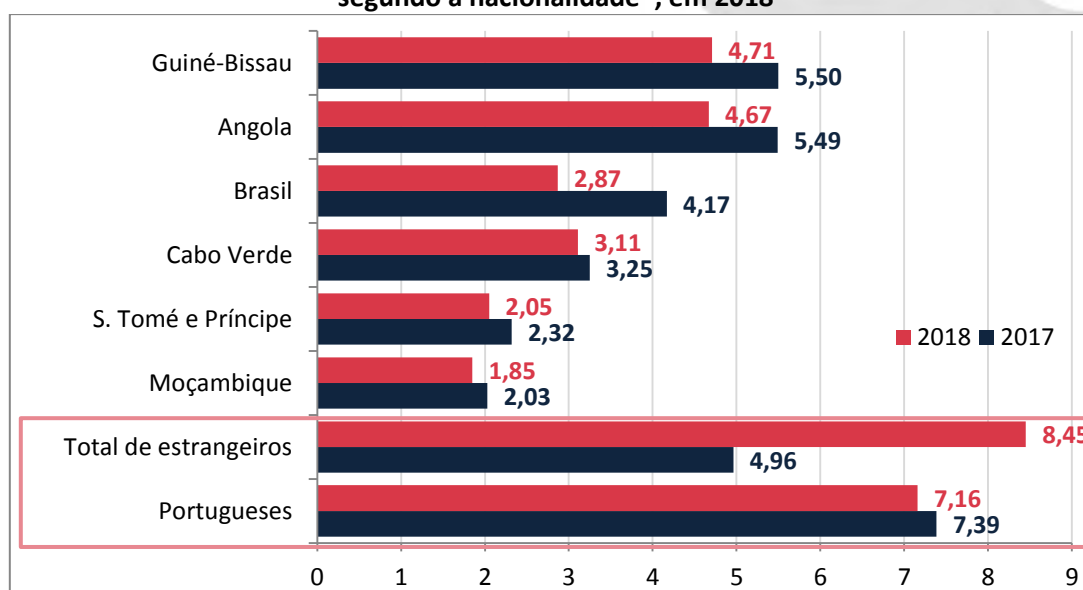
A tendência de decréscimo entre 2008 e 2014 é mais acentuada no caso dos acidentes mortais (-53,8% nos estrangeiros e -29,4% nos portugueses) que no caso dos acidentes não mortais (-52,6% para os estrangeiros e -12,3% nos portugueses) – vd. quadro 7.16. A forte associação entre a sinistralidade laboral e as oscilações e dinamismo do mercado de trabalho explicou esta diminuição no número de acidentes de trabalho em Portugal nesses anos (conforme demonstrado por Oliveira e Pires, 2010: 44-46), sobretudo

considerando as quebras de atividade verificadas no sector da construção civil, sector com maior risco de ocorrência de acidentes de trabalho e com as mais altas taxas de mortalidade laboral. Como se referiu, com a crise económica e financeira no país o sector da construção civil registou perdas de trabalhadores bastante acentuadas. Resultou, assim, que a diminuição da sinistralidade laboral dos trabalhadores nacionais e estrangeiros nos últimos anos refletiu na realidade uma redução dos trabalhadores mais expostos a riscos laborais e/ou das atividades económicas de maior sinistralidade (e.g. construção) e uma transferência para atividades económicas que em termos relativos assumem menor risco de sinistralidade laboral (e.g. restauração e alojamento). Em 2018, porém, com o reativar do dinamismo das atividades económicas mais expostas à sinistralidade laboral e com o incremento dos trabalhadores estrangeiros nessas atividades, voltam a aumentar os acidentes de trabalho não mortais entre estrangeiros (+91,6% só no último ano).

À semelhança do que sucede noutros países, em Portugal os dados oficiais (do Gabinete de Estratégia e Planeamento - GEP/MTSSS) evidenciam que **a exposição à sinistralidade pelos trabalhadores não é uniforme para as diferentes nacionalidades** dos trabalhadores residentes, verificando-se que o universo de trabalhadores estrangeiros não é um todo homogêneo no que toca à incidência de acidentes laborais.

Relativamente à **sinistralidade laboral não mortal**, e contrariando a tendência verificada desde o início da presente década, a taxa de sinistralidade (número de acidentes de trabalho não mortais por cada 100 trabalhadores) verificada em 2018 passa a ser superior nos estrangeiros (8,45), por comparação aos portugueses (7,16), voltando à tendência da década passada e dos anos anteriores à crise económica e financeira em que as taxas de sinistralidade laboral eram mais altas entre os trabalhadores estrangeiros (Oliveira e Pires, 2010) – por exemplo, em 2007 a taxa era de 7,73 para os portugueses e 7,90 para os trabalhadores estrangeiros. Esta mudança de tendência está muito associada às atividades económicas em que cada uma das populações está mais representada: ora, atendendo a que os estrangeiros reduziram substancialmente os seus efetivos num dos sectores com maiores riscos de acidentes de trabalho (a construção) durante os anos da crise, os seus padrões de sinistralidade alteraram-se (ou, neste caso, diminuíam), porém, com o reativar dessas atividades económicas os padrões de sinistralidade laboral dos estrangeiros voltam a incrementar (vd. gráfico 7.14).

Gráfico 7.14. Acidentes de trabalho não mortais por cada 100 trabalhadores, segundo a nacionalidade*, em 2018



Fonte: Gabinete de Estratégia e Planeamento – GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

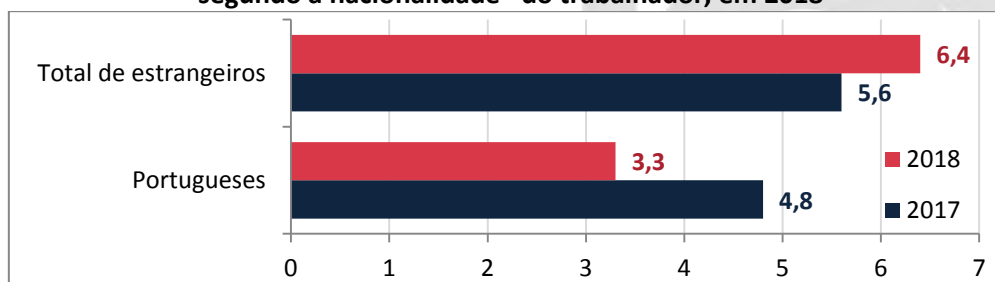
Nota: * Inclui estrangeiros com nacionalidade identificada e trabalhadores de nacionalidade ignorada.

Reconhecendo que há um grande universo de trabalhadores estrangeiros sem nacionalidade identificada (total de 10.236 sinistrados de nacionalidade ignorada em 2018, dos quais 10.227 em acidentes não

mortais e 9 em acidentes mortais), verifica-se que, em 2018, para os trabalhadores que é possível desagregar a informação por nacionalidade a seguinte prevalência: os trabalhadores guineenses com 4,71 acidentes não mortais por cada 100 trabalhadores, os angolanos com 4,67, os cabo-verdianos com 3,11 e os brasileiros com 2,87 (todos com incidências abaixo da sinistralidade laboral verificada para os trabalhadores portugueses nesse ano ou para a totalidade dos estrangeiros) – vd. gráfico 7.14.

No que toca aos padrões de **sinistralidade laboral mortal** por nacionalidade do trabalhador, os dados revelam que os estrangeiros apresentam maior importância relativa de acidentes mortais por universo de trabalhadores que o verificado para os portugueses: 6,4 acidentes de trabalho mortais por cada 100 mil trabalhadores estrangeiros e 3,3 acidentes de trabalho mortais por cada 100 mil trabalhadores portugueses (vd. gráfico 7.15). Dez anos antes (em 2007) a proporção era de 13 acidentes de trabalho mortais no caso dos estrangeiros e 9 acidentes no caso dos portugueses. Entre os trabalhadores estrangeiros, nas nacionalidades com maior expressão na sinistralidade laboral mortal destacaram-se, em 2017, os trabalhadores estrangeiros com nacionalidade de um país da União Europeia com mais acidentes de trabalho mortais (morreram 10 trabalhadores por cada 100.000 trabalhadores dessa nacionalidade), sobressaindo nesse caso por comparação à incidência de sinistralidade mortal verificada nos trabalhadores portugueses (5) e nos trabalhadores brasileiros (3). Em 2018, porém, não é possível desagregar a sinistralidade laboral mortal por nacionalidade dada a reduzida prevalência de acidentes mortais dos estrangeiros registados pelo GEP (11 acidentes, dos quais 9 era ignorada a nacionalidade da vítima).

Gráfico 7.15. Acidentes de trabalho mortais por cada 100.000 trabalhadores, segundo a nacionalidade* do trabalhador, em 2018



Fonte: Gabinete de Estratégia e Planeamento – GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

Nota: * Inclui estrangeiros com nacionalidade identificada e trabalhadores de nacionalidade ignorada.

A Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) assume-se ainda como outra fonte de dados administrativos para apurar e caracterizar a sinistralidade laboral mortal em Portugal. Importa, contudo, reconhecer que estas duas fontes (ACT e Gabinete de Estratégia e Planeamento - GEP do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social) comportam algumas limitações e constrangimentos no que toca à comparabilidade, que foram detalhadamente apresentados em Oliveira e Pires (2010: 27-33). Concretamente deve atender-se que enquanto a ACT publica anualmente dados acerca da sinistralidade mortal (e apenas mortal) ocorrida em Portugal Continental, o GEP dissemina dados sobre a sinistralidade mortal e não mortal verificada anualmente em todo o território português, incluindo as regiões autónomas. Por outro lado, estas duas fontes chegam a apuramentos anuais distintos relativamente ao número total de vítimas de acidentes laborais mortais, não reunindo por isso dados comparáveis entre si (conforme é possível observar no quadro 7.17).

Estas diferenças de valores estão relacionadas com a metodologia de recolha da informação de cada uma das fontes. A ACT contabiliza os acidentes mortais que lhe são comunicados ou de que teve conhecimento (e.g. através de denúncias ou de informações do Ministério Público, das forças policiais, do INEM ou dos bombeiros) vertendo-os para o relatório anual. Por sua vez, o GEP contabiliza os acidentes mortais através da participação das seguradoras (ou seja, considera apenas os trabalhadores segurados para acidentes de trabalho), considerando também os acidentes de trajeto e as vítimas que morrem no prazo de até um ano após o acidente de trabalho, sendo esse valor atualizado no caso de mortes que tenham ocorrido mais tarde mas por consequência de acidentes de trabalho (o que não sucede na informação da ACT), tendo os

seus apuramentos um desfasamento de pelo menos dois anos, não sendo portanto anuais como acontece na ACT (Oliveira e Pires, 2010: 27-33).

Quadro 7.17. Sinistralidade laboral mortal segundo dados do GEP e da ACT, entre 2011 e 2019

Ano	Fonte	Portugueses	Estrangeiros
2011	GEP	178	18
	ACT	144	17
2012	GEP	162	13
	ACT	139	10
2013	GEP	159	1
	ACT	134	7
2014	GEP	154	6
	ACT	128	7
2015	GEP	153	8
	ACT	135	7
2016	GEP	132	6
	ACT	131	9
2017	GEP	132	8
	ACT	109	9
2018	GEP	92	11
	ACT	150	6
2019	GEP	n.d.	n.d.
	ACT	74	9

Fonte: Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) e GEP/MTSSS (sistematização dos dados da autora).

Os dados da ACT revelam que os estrangeiros continuam a apresentar taxas de sinistralidade mortal superiores aos portugueses (vd. quadro 7.18): em 2017 morreram 6 trabalhadores estrangeiros por cada 100.000 trabalhadores, enquanto a proporção para os trabalhadores da europa comunitária é de 7 acidentes mortais por cada 100 mil trabalhadores e nos trabalhadores portugueses é de 4 acidentes mortais por cada 100 mil trabalhadores. Confirma-se também nestes dados que algumas nacionalidades estrangeiras têm maior prevalência na sinistralidade laboral mortal: em 2017 destacam-se os trabalhadores búlgaros com mais acidentes mortais por cada 100 mil trabalhadores. Em 2018, a prevalência da sinistralidade mortal dos trabalhadores estrangeiros, segundo esta fonte, desce para 4 por cada 100.000 trabalhadores, destacando-se nesse ano a prevalência nos trabalhadores romenos e nepaleses, correspondendo a um total de 6 acidentes mortais contabilizados com trabalhadores estrangeiros.

Quadro 7.18. Sinistralidade laboral mortal, segundo os países de nacionalidade, em 2017 e 2018

Nacionalidade do trabalhador	2017		2018	
	N	Acidentes por 100 mil trab.	N	Acidentes por 100 mil trab.
Estrangeiros da UE	2	7	1	n.d.
Espanha	1	19	0	0
Bulgária	1	48	0	0
Roménia	0	0	1	12
Estrangeiros extracomunitários	7	6	5	n.d.
Ucrânia	4	27	1	6
Cabo Verde	0	0	1	7
Guiné-Bissau	2	39	0	0
Brasil	1	3	1	2
Nepal	0	0	1	1
Indonésia	0	0	1	n.d.
Total de estrangeiros	9	6	6	4
Portugueses	109	4	150	5

Fonte: Autoridade para as Condições do Trabalho-ACT (sistematização e cálculos da autora).

Em 2019, entre 9 acidentes mortais registados pela ACT, ocorreram 2 acidentes mortais com trabalhadores estrangeiros da UE28 e 7 acidentes mortais com trabalhadores extracomunitários, entre os quais 3 com ucranianos e 2 com trabalhadores brasileiros.

A informação apurada pela ACT referente aos setores de atividade onde ocorreram os acidentes de trabalho mortais revela ainda (quadro 7.19) que, em 2017 e 2018, as duas atividades económicas que reuniram maior número de acidentes de trabalho mortais entre os trabalhadores de nacionalidade portuguesa foram a indústria transformadora e a construção civil (no conjunto reuniam cerca de 51%, em cada ano, do total de acidentes mortais sofridos por portugueses). A construção civil reuniu também o maior número de acidentes de trabalho mortais sofridos por trabalhadores estrangeiros nos anos de referência deste relatório (4 acidentes num total de 9 acidentes de trabalho mortais registados em 2017, e 3 em 6 em 2018) – vd. quadro 7.19.

Quadro 7.19. Sinistralidade laboral mortal de portugueses e estrangeiros, segundo as principais atividades económicas, em 2017 e 2018

Atividade económica		2017		2018	
		Portugueses	Estrangeiros	Portugueses	Estrangeiros
Agricultura, prod. animal, caça, floresta e pesca	N	11	3	12	3
	%	10,1		8,0	
Indústrias transformadoras	N	24	0	37	0
	%	22,0		24,7	
Construção Civil	N	31	4	40	3
	%	28,4		26,7	
Comércio por grosso e a retalho; rep.veic.aut. e moto	N	13	1	9	0
	%	11,9		6,0	
Transportes e armazenagem	N	8	0	15	0
	%	7,3		10,0	
Atividades administrativas e dos serviços de apoio	N	9	1	13	0
	%	8,3		8,7	
Outras atividades	N	13	0	24	0
	%	11,9		16,0	
Total Geral		109	9	150	6

Fonte: Autoridade para as Condições do Trabalho-ACT (sistematização e cálculos da autora).

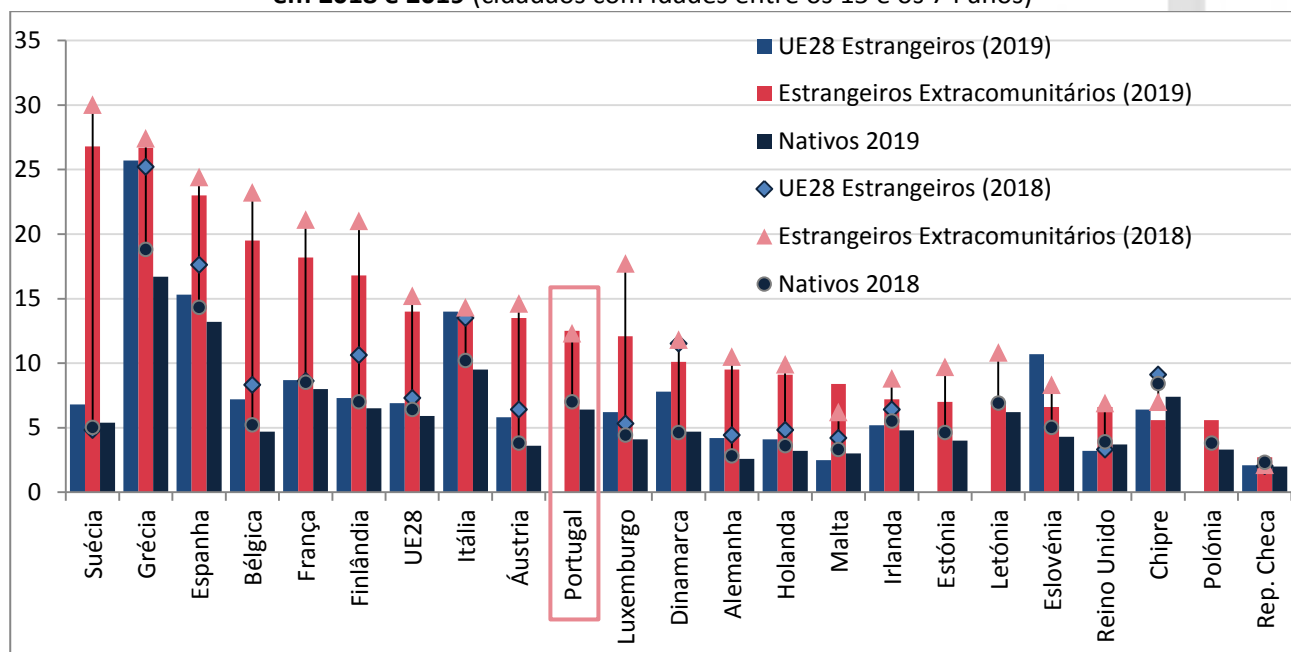
Em 2019, segundo dados avançados pela ACT, num total de 9 acidentes mortais com trabalhadores estrangeiros, registaram-se 3 acidentes mortais em atividades de construção civil, 2 acidentes em atividades de transporte e armazenagem, 2 acidentes nas indústrias transformadoras, 1 em atividades da agricultura e 1 em atividades administrativas e dos serviços de apoio.

7.6. Desemprego

Os Indicadores de Integração de Migrantes sistematizados pelo EUROSTAT também apuram a taxa de desemprego de cidadãos nacionais e estrangeiros residentes nos diferentes países da União Europeia. Em 2018 e 2019, para o conjunto da UE28, a **taxa de desemprego dos cidadãos estrangeiros** (estrangeiros da UE28 com 7,3% e 6,9%, respetivamente, e estrangeiros extracomunitários com 15,2% e 14%, respetivamente) **mantinha-se superior à taxa dos nacionais autóctones** (com 6,4% em 2018 e 5,9% em 2019), apresentando os estrangeiros extracomunitários maior distância face aos autóctones (+8,8pp que a taxa de desemprego dos cidadãos autóctones em 2018 e +8,1pp em 2019). Observa-se, pois, que o desemprego não incide de igual forma nos trabalhadores autóctones e de nacionalidade estrangeira, assumindo especial importância junto dos trabalhadores estrangeiros de países extracomunitários. Os

trabalhadores imigrantes mostram-se, portanto, mais vulneráveis e expostos ao desemprego nas sociedades de acolhimento europeias.

Gráfico 7.16. Taxa de desemprego nos diferentes países da UE28, segundo a nacionalidade, em 2018 e 2019 (cidadãos com idades entre os 15 e os 74 anos)



Fonte: EUROSTAT, *Migrant Integration Indicators* (sistematização e elaboração da autora).

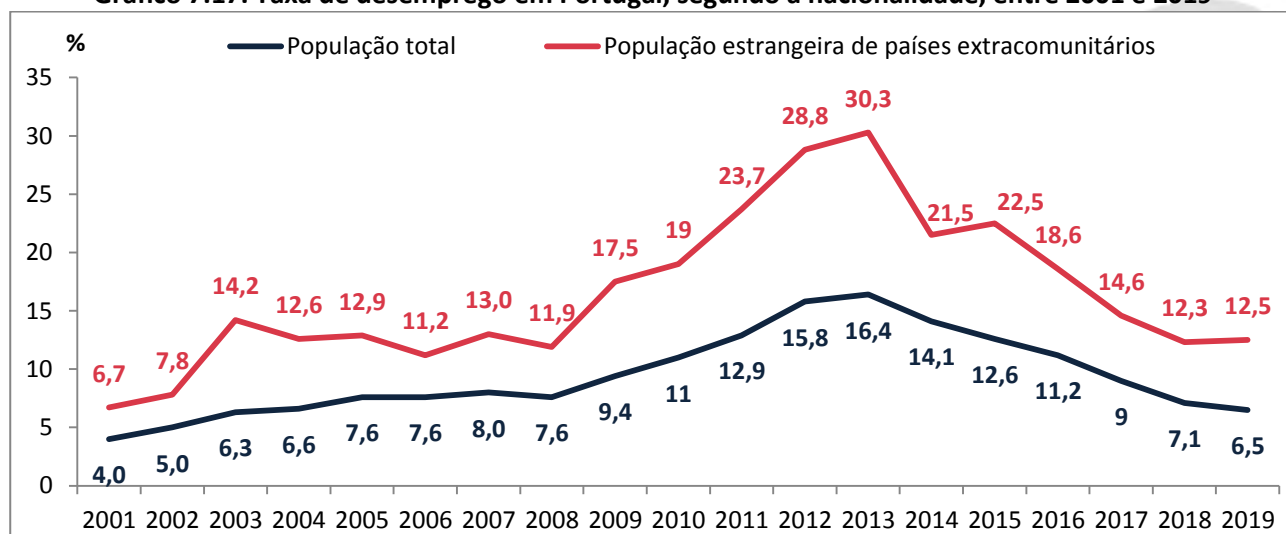
Notas: Para a Bulgária, Croácia, Lituânia, Hungria, Roménia e Eslováquia dados disponíveis apenas para os cidadãos nacionais e por isso não surgem no gráfico. Para a Estónia, Eslovénia, Letónia, Polónia e Portugal não há dados disponíveis para os cidadãos estrangeiros da União Europeia.

Relativamente às taxas de desemprego nos diferentes países da UE28, se a ordenação for efetuada pela taxa de desemprego dos trabalhadores estrangeiros de países extracomunitários residentes, Portugal surge na décima posição em 2018 (com 12,9%) e 2019 (com 12,5%), com taxas de desemprego dos trabalhadores extracomunitários abaixo do observado para a média dos países da UE28 (-2,3pp em 2018 e -2,5pp em 2019). Destacam-se em 2018 e 2019 entre os países onde as taxas de desemprego dos cidadãos estrangeiros extracomunitários são mais elevadas, a Suécia (30% em 2018 e 26,8% em 2019), a Grécia (27,4% em 2018 e 26,7% em 2019), a Espanha (24,4% em 2018 e 23% em 2019), a Bélgica (23,2% em 2018 e 19,5% em 2019) e a França (21,1% em 2018 e 18,2% em 2019). Por contraste, as taxas de desemprego menos significativas entre estrangeiros extracomunitários residentes nos países da União Europeia verificavam-se na República Checa (2,1% em 2018 e 2,7% em 2019), no Reino Unido (6,9% em 2018 e 6,6% em 2019) e Chipre (7% em 2018 e 5,6% em 2019) – vd. gráfico 7.16.

Inúmeros estudos desenvolvidos em Portugal mostraram como a precariedade laboral dos trabalhadores imigrantes tende a expô-los a maior vulnerabilidade e a mais desemprego em contextos de crise (Peixoto, 2008; Oliveira e Pires, 2010: 127-132). Se durante a década passada os estrangeiros residentes em Portugal sempre apresentaram taxas de desemprego muito próximas das da população nacional (refletindo uma imigração laboral que era absorvida pelos trabalhos mais mal pagos e de grande procura do mercado trabalho português e que os trabalhadores portugueses não queriam exercer), desde finais da década passada com o contexto de crise económica e financeira do país e de fraco desempenho global da economia portuguesa, as taxas de desemprego dos estrangeiros (em especial dos cidadãos extracomunitários) distanciaram-se bastante das taxas de desemprego dos nacionais (vd. gráfico 7.17). Desde 2016, porém, verificam-se sintomas de recuperação do desemprego, diminuindo tanto para os nacionais (passa de 16,2% em 2013, ano em que atinge o valor mais elevado, para 7,1% em 2018 e 6,5% em 2019), como para os estrangeiros extracomunitários (de 30,4% em 2013 passa 12,3% em 2018 e 12,5%), aproximando-se os dois grupos (distância de 5,2 pontos percentuais em 2018 e 6pp em 2019, quando esta

distância foi de 14,2 pontos percentuais em 2013). Verifica-se, pois, que os estrangeiros são mais afetados pelas flutuações do desemprego que os nacionais, atendendo também aos setores económicos e grupos profissionais em que se inserem (Oliveira e Pires, 2010), assumindo-se como trabalhadores necessários em tempos de crescimento económico e dispensados em tempos de desaceleração dos mercados.

Gráfico 7.17. Taxa de desemprego em Portugal, segundo a nacionalidade, entre 2001 e 2019



Fonte: INE-Inquérito ao Emprego e EUROSTAT (sistematização da autora).

Notas: Em 2011 verificou-se uma quebra de série no Inquérito ao Emprego. De notar que entre 2007 e 2010 os dados referentes à população estrangeira de países extracomunitários referem-se à taxa média de desemprego.

Para melhor caracterizar o desemprego dos estrangeiros em Portugal consideram-se dados de duas fontes administrativas nacionais: dados do desemprego registado nos Centros de Emprego do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) e dados da Segurança Social relativos às prestações de desemprego, considerando-se nesses dados de forma agregada o subsídio de desemprego, o subsídio social de desemprego e o subsídio de desemprego parcial. Importa atender que estas fontes administrativas, pela sua natureza, não contemplam informação do desemprego não registado ou de estrangeiros em situação de desemprego que não têm (ou deixaram de ter) direito a receber prestações de desemprego do sistema de Segurança Social português.

7.6.1. Desemprego de estrangeiros registado no Instituto do Emprego e Formação Profissional

No final do ano de 2019, os desempregados de nacionalidade estrangeira registados nos Centros de Emprego do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) atingiam os 19.120 indivíduos, tendo-se verificado um crêscimo de +10,3% face ao ano anterior (quando se apurou 17.338 estrangeiros registados como desempregados), embora este número ainda esteja bastante longe (-50,7%) relativamente ao observado no início da década (em 2011 eram 38.803 os estrangeiros com desemprego registado). Também o impacto do desemprego registado de estrangeiros aumentou no total de desempregados em Portugal no último ano: a percentagem de estrangeiros no total dos trabalhadores desempregados inscritos nos Centros de Emprego passou de 5,5%, em 2018 para 6,2% em 2019 (ainda assim aquém do impacto que assumiu no início da década, quando representavam 6,7%) – vd. quadro 7.20.

Analisando as taxas de variação anual para a presente década (vd. gráfico 7.18), observa-se que o desemprego registado continuou a subir até ao ano de 2012, tendo invertido essa tendência a partir de 2013, ano em que passa a decrescer. Estas duas linhas de tendência são transversais à população total do país e à população estrangeira: até 2012 a taxa de variação anual do desemprego foi positiva quer para a população total (+17,2% em 2012), quer para a população estrangeira (+7%), sendo que para o total da população do país as subidas do desemprego registado foram mais acentuadas que para o total da população estrangeira. A partir de 2013 a taxa de variação anual do desemprego registado passa a apresentar valores negativos, quer para a população estrangeira quer para o total da população do país.

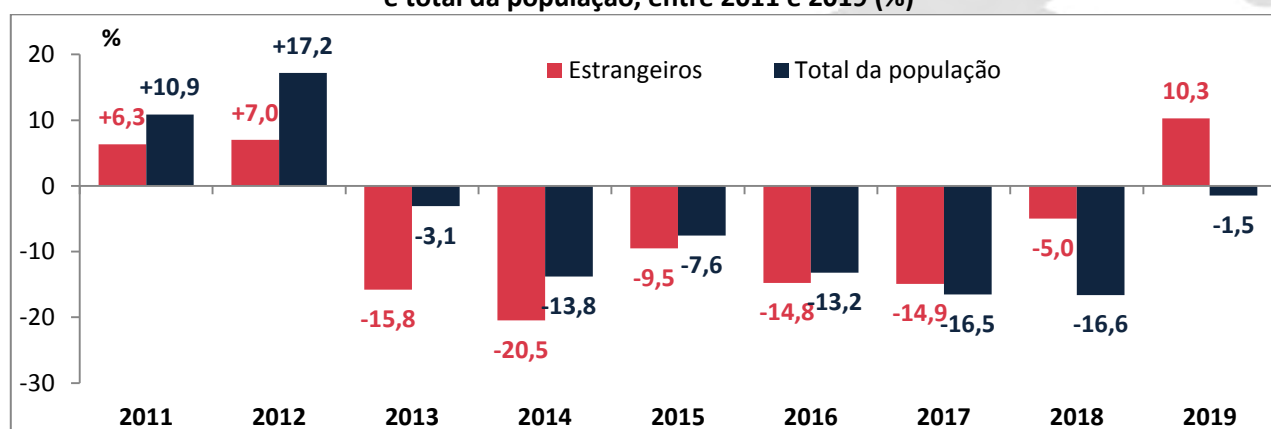
Nota-se que entre 2013 e 2016 as descidas anuais do desemprego registado de estrangeiros (-15,8% em 2013, -20,5% em 2014, -9,5% em 2015 e -14,8% em 2016) são mais acentuadas que as descidas do desemprego registado para o total do país (-3,1% em 2013 e -13,2% em 2016). Em 2017 e 2018 verifica-se, contudo, que o desemprego registado do total da população desceu mais (-16,5% em 2017 e -16,6% em 2018) que o desemprego registado dos cidadãos estrangeiros (-14,9% em 2017 e -5% em 2018). Finalmente, em 2019, enquanto o desemprego registado dos estrangeiros aumentou (+10,3%), o desemprego registado do total da população continuou a tendência de decréscimo, embora de forma menos pronunciada que em anos anteriores (-1,5%).

Quadro 7.20. Desemprego registado de estrangeiros em Portugal Continental, entre 2011 e 2019

Ano	Total	Estrangeiros	
		N	%
2011	576.383	38.803	6,7
2012	675.466	41.516	6,1
2013	654.569	34.968	5,3
2014	564.312	27.815	4,9
2015	521.611	25.165	4,8
2016	452.652	21.448	4,7
2017	377.791	18.248	4,8
2018	315.093	17.338	5,5
2019	310.482	19.120	6,2

Fonte: IEFP (sistematização e cálculos da autora).

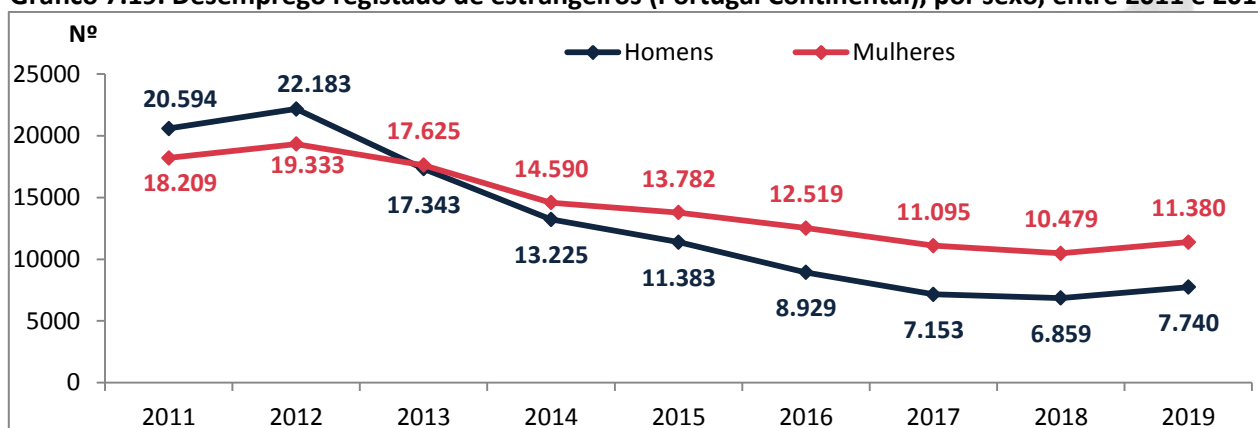
Gráfico 7.18. Taxa de variação anual no desemprego registado para estrangeiros e total da população, entre 2011 e 2019 (%)



Fonte: IEFP (sistematização e cálculos da autora).

Desagregando os dados do desemprego registado de estrangeiros por **sexo**, em 2018 e 2019 observa-se uma preponderância do sexo feminino (60,4% e 59,5%, respetivamente) no desemprego registado de estrangeiros, mantendo assim a tendência dos últimos anos (vd. gráfico 7.19). Apresentando uma evolução mais estável no desemprego, as mulheres estrangeiras só a partir de 2013 suplantam o desemprego dos homens, embora não porque tenham aumentado no desemprego, mas porque os homens diminuíram mais acentuadamente a sua situação de desemprego registado em virtude da recuperação gradual de algumas das atividades económicas onde os homens estrangeiros se tendem a inserir no mercado de trabalho português (vd. gráfico 7.19). Entre 2011 e 2018 nota-se um decréscimo do desemprego em ambos os sexos, registando-se uma diminuição mais acentuada junto dos desempregados do sexo masculino (-67%) por comparação aos desempregados do sexo feminino (-43%). Em 2019, porém, verifica-se tanto um incremento do desemprego registado das mulheres estrangeiras (+8,6%), como dos homens estrangeiros (+12,8%), embora esse incremento se mostre ligeiramente mais acentuado no caso do sexo masculino.

Gráfico 7.19. Desemprego registado de estrangeiros (Portugal Continental), por sexo, entre 2011 e 2019



Fonte: IEFP (sistematização da autora).

Relativamente ao perfil sociodemográfico dos desempregados estrangeiros (quadro 7.21), em 2018 e 2019 observa-se uma preponderância do sexo feminino (60,4% e 59,5%, respetivamente), do grupo etário dos 35-54 anos (48,3% e 47,4%, respetivamente) e do ensino secundário (44,4% em 2018 e 46,9% em 2019). Em 2019, face ao ano anterior, nota-se um incremento do desemprego registado em ambos os sexos (embora superior nos homens com +12,8%), e em praticamente todos os níveis de qualificação (superior nos desempregados com escolaridade inferior ao 1º ciclo com +21,4% de desemprego registado) e grupos etários (incremento mais significativo nos desempregados com entre 25 e 34 anos, com +19,9%). Entre 2011 e 2018, as maiores descidas no desemprego registado de estrangeiros tinham se verificado nos desempregados do sexo masculino (-66,7%), mais jovens com menos de 25 anos (-65,5%), com o 1º ciclo do ensino básico (-70,5%), sendo que em termos da escolaridade os desempregados estrangeiros com ensino superior mostraram uma evolução contrária, com um aumento de +40,9% entre 2011 e 2018.

Quadro 7.21. Desemprego registado de estrangeiros (Portugal Continental), por sexo, grupo etário e níveis de escolaridade, em 2018 e 2019

Características sociodemográficas	2017		2018		Variação (%) 2018/2019	Variação (%) 2011/2018
	N	%	N	%		
Sexo						
Homens	6.859	39,6	7.740	40,5	+12,8	-66,7
Mulheres	10.479	60,4	11.380	59,5	+8,6	-42,5
Grupo etário						
Menos de 25 anos	1.493	8,6	1.642	8,6	+10,0	-65,5
25-34 anos	4.899	28,3	5.872	30,7	+19,9	-58,0
35-54 anos	8.382	48,3	9.057	47,4	+8,1	-57,3
55 e mais anos	2.564	14,8	2.549	13,3	-0,6	-19,1
Níveis de escolaridade						
Inferior ao 1º ciclo do EB	2.413	13,9	2.929	15,3	+21,4	-58,0
Básico-1ºciclo	1.214	7,0	1.216	6,4	+0,2	-70,5
Básico-2ºciclo	1.671	9,6	1.633	8,5	-2,3	-69,0
Básico-3ºciclo	3.202	18,5	3.229	16,9	+0,8	-62,1
Secundário	7.698	44,4	8.969	46,9	+16,5	-46,2
Superior	1.140	6,6	1.144	6,0	+0,4	+40,9
Total de estrangeiros	17.338	100	19.120	100	10,3	-55,3

Fonte: IEFP (sistematização e cálculos da autora).

Mantendo a tendência de anos anteriores, em 2018 e 2019 os grupos profissionais com maior importância relativa de desempregados estrangeiros registados eram o grupo profissional 5 (trabalhadores dos serviços pessoais, de proteção e segurança e vendedores) com 25,9% e 25,8% (+6pp que no total de desempregados

nos dois últimos anos), respetivamente, e grupo 9 (trabalhadores não qualificados) com 37,9% em 2018 e 38,4% em 2019 (+12,5pp que o observado para o total de desemprego registado no último ano), o que reflete a própria sobre representação dos trabalhadores estrangeiros nesses mesmos grupos profissionais (vd. quadro 7.22). Observa-se, portanto, que o desemprego afeta mais os trabalhadores estrangeiros inseridos nos grupos profissionais da base, o que se encontra associado à própria estrutura ocupacional dos estrangeiros em Portugal.

Conforme explicitado anteriormente, a forte concentração dos estrangeiros nos grupos profissionais da base, de menor ou nenhuma qualificação, mais mal pagos, com mais riscos de sinistralidade e de maior instabilidade ocupacional (Oliveira e Pires, 2010: 107-133) explica que em 2018 e 2019 os grupos profissionais 5 e 9 sejam responsáveis por, em cada ano, 64% e do desemprego registado de estrangeiros em Portugal, enquanto na população total os mesmos grupos profissionais representam -18pp, perfazendo 46% do desemprego total nos dois últimos anos. Por contraste, os grupos profissionais de topo (grupos 1, 2 e 3) concentram mais desemprego na população total (22,3%), que nos estrangeiros (apenas 12,4% do desemprego registado de estrangeiros em 2019), ou seja, -10pp nos estrangeiros.

Quadro 7.22. Desemprego registado em Portugal Continental, segundo a nacionalidade e a profissão, em 2018 e 2019

Grupos profissionais	2018		2019			
	Total	N Estrangeiros	Total N	%	Estrang. N	%
0 - Oficiais das forças armadas	164	14	166	0,1	3	0,0
1 - Representantes do poder legislativo e de órgãos executivos, dirigentes, diretores e gestores executivos	7.155	256	6.906	2,4	193	1,0
2 - Especialistas das atividades intelectuais e científicas	34.309	966	31.492	10,9	1167	6,1
3 - Técnicos e profissões de nível intermédio	28.564	861	25.983	9,0	1007	5,3
4 - Pessoal administrativo	36.195	1.559	33.245	11,5	1805	9,4
5 - Trabalhadores dos serviços pessoais, de proteção e segurança e vendedores	62.362	4.498	57.283	19,9	4934	25,8
6 - Agricultores e trabalhadores qualificados da agricultura, da pesca e da floresta	10.581	628	10.076	3,5	602	3,1
7 - Trabalhadores qualificados da indústria, construção e artífices	35.850	1.371	31.538	10,9	1365	7,1
8 - Operadores de instalações e máquinas e trabalhadores da montagem	18.441	605	16.962	5,9	706	3,7
9 - Trabalhadores não qualificados	81.423	6.575	74.509	25,9	7338	38,4
Sem profissão atribuída	49	5	16			
Total	315.093	17.338	288.176	100	19.120	100

Fonte: IEFP (sistematização e cálculos da autora).

Em 2019 as dez nacionalidades estrangeiras que registam maior número de desempregados, e que mais contribuíram para o total de desempregados estrangeiros registados no IEFP (representando no conjunto cerca de 77,3% do total de desempregados estrangeiros), foram a brasileira (32,5%), a ucraniana (8,2%), a cabo-verdiana (6,8%), a angolana (6,1%, passando a suplantar a romena), a nepalesa (6%, subindo no último ano para a quinta posição com 1.151 desempregados registados), a romena (5,1%), a guineense (4,7%), a indiana (3,1%, que no último surge nas dez principais nacionalidades), a búlgara (2,6%) e a são-tomense (2,3%) – vd. quadro 7.23.

Importa, contudo, considerar que estas nacionalidades estrangeiras são também aquelas que apresentam maior número de residentes em Portugal. O quadro 7.24 evidencia a proporção dos desempregados registados dessas nacionalidades por total dos seus residentes, verificando-se que embora globalmente estas seis nacionalidades apresentem proporções superiores às observadas para o total de estrangeiros, há alguma discrepância entre elas, mudando mesmo a ordenação destas nacionalidades: observa-se que são os búlgaros e os nepaleses os que apresentam globalmente maior número de desempregados por cada 100

residentes (7 em 2019), seguidos dos ucranianos, angolanos e guineenses (ambos com 5 desempregados por cada 100 residentes), dos são-tomenses (4), e só finalmente os brasileiros (4).

Quadro 7.23. Desemprego registado de estrangeiros segundo as dez nacionalidades com maior número de desempregados inscritos, em Portugal Continental, em 2018 e 2019

Nacionalidade	2018		2019	
	N	%	N	%
Brasil	5.017	28,9	6.209	32,5
Ucrânia	1.730	10,0	1.564	8,2
Cabo Verde	1.393	8,0	1.305	6,8
Angola	1.076	6,2	1.160	6,1
Nepal	708	4,1	1.151	6,0
Roménia	1.143	6,6	969	5,1
Guiné-Bissau	816	4,7	894	4,7
Índia	252	1,5	598	3,1
Bulgária	555	3,2	506	2,6
São Tomé e Príncipe	472	2,7	432	2,3
Outras nacionalidades	4.176	24,1	4.332	22,7
Total estrangeiros	17.338	100	19.120	100

Fonte: IEFP (sistematização e cálculos da autora).

Quadro 7.24. Proporção de desempregados registados por total de residentes, segundo a nacionalidade, em 2019

Nacionalidade	Desempregados registados IEFP	Residentes (SEF)	Desempregados por cada 100 residentes
Bulgária	506	6.839	7,4
Nepal	1.151	16.849	6,8
Ucrânia	1.564	29.718	5,3
Angola	1.160	22.691	5,1
Guiné-Bissau	894	18.886	4,7
São Tomé e Príncipe	432	10.241	4,2
Brasil	6.209	151.304	4,1
Cabo Verde	1.305	37.436	3,5
Índia	598	17.619	3,4
Roménia	969	31.065	3,1
Outras nacionalidades	4.332	247.700	1,7
Total estrangeiros	19.120	590348	3,2

Fonte: IEFP e SEF para população residente por nacionalidade (sistematização e cálculos da autora).

Entre as dez nacionalidades estrangeiras numericamente mais representadas nos residentes do país há, porém, algumas nacionalidades que não se destacam no desemprego registado de estrangeiros: mantendo a tendência de anos anteriores, em 2018 e 2019 os chineses mantiveram-se a nacionalidade estrangeira com menor incidência de desemprego registado nos Centros de Emprego (apenas 0,4% do total de desempregados estrangeiros registados), seguindo-se a esta nacionalidade os cidadãos da União Europeia.

7.6.2. Beneficiários das prestações de desemprego⁴² a partir dos dados da Segurança Social

Na década passada, o número de beneficiários estrangeiros das várias prestações sociais de desemprego foi sempre aumentando, acompanhando também a evolução crescente da população estrangeira residente e a conjuntura económica do país marcada pelo agravamento geral do desemprego no final da década passada. No entanto, na presente década, até 2019, verificou-se uma redução gradual do número de beneficiários estrangeiros com lançamento de prestações de desemprego (vd. quadro 7.25). Em valores absolutos, os estrangeiros apoiados com o subsídio de desemprego foram diminuindo gradualmente nos últimos anos: passaram de 34.643 em 2013 (5,2% do total de beneficiários desse ano), para 29.674 em 2014 (5,3% do total de beneficiários desse ano), para 21.900 em 2015 (4,1% do total de beneficiários), para 19.489 em 2016, para 17.716 em 2017 e 17.012 em 2018 (4,2% e 4,5%, respetivamente, do total de beneficiários de prestações de desemprego). Em 2019, porém, refletindo o próprio incremento da população estrangeira residente no país (+22,9% face ao ano anterior), volta a verificar-se o crescimento dos beneficiários de prestações de desemprego de nacionalidade estrangeira, que passam a ser 19.714 (+15,9% face ao ano anterior).

Quadro 7.25. Beneficiários de prestações de desemprego, por nacionalidade, entre 2011 e 2019

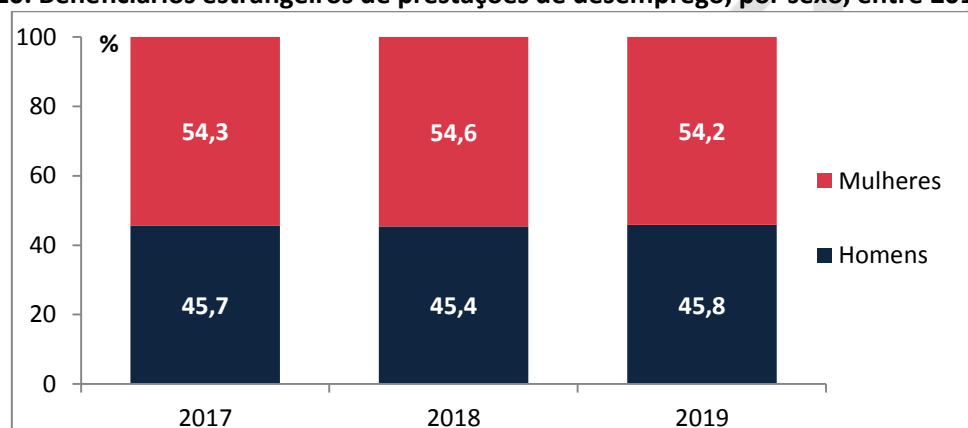
Nacionalidade	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Portuguesa	495.766	600.349	618.526	521.437	511.709	455.385	399.631	379.659	344.748
Estrangeira	37.456	35.898	34.643	29.674	21.900	19.489	17.716	17.012	19.714
Desconhecida	27.385	17.255	17.843	9.497	4.979	2.349	1.212	214	70
% estrangeiros	6,7	5,5	5,2	5,3	4,1	4,1	4,2	4,5	5,4
Total	560.607	653.502	671.012	560.608	538.588	477.223	418.559	396.885	364.532

Fonte: MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos da autora).

Nota: 2018 e 2019 não integram beneficiários de nacionalidades com dados não disponíveis por violarem o segredo estatístico.

Em relação à distribuição por sexo destes beneficiários de prestações de desemprego (vd. gráfico 7.20), observa-se que em 2018 e 2019 as mulheres estrangeiras encontram-se sobre representadas no universo de beneficiários estrangeiros de subsídio de desemprego (54,6% em 2018 e 54,2% em 2019), acompanhando a tendência de anos anteriores e contrariando a tendência observada durante os anos da crise económica, quando os beneficiários do sexo masculino estavam sobre representados no desemprego registado (56,3% em 2013 e 58,7% em 2014).

Gráfico 7.20. Beneficiários estrangeiros de prestações de desemprego, por sexo, entre 2017 e 2019 (%)



Fonte: MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos da autora). // Nota: 2018 e 2019 não integram beneficiários de nacionalidades com dados indisponíveis por violarem o segredo estatístico.

⁴² Consideram-se as várias prestações de desemprego (subsídio de desemprego, o subsídio social de desemprego e o subsídio de desemprego parcial) de forma agregada.

Se observarmos, de forma mais detalhada, as **nacionalidades** da população estrangeira que beneficiam de prestações de desemprego (quadro 7.26), os dados da Segurança Social traduzem as tendências gerais da imigração em Portugal: a nacionalidade estrangeira mais representada no total de beneficiários com lançamento de prestações de desemprego em 2018 e 2019 é a brasileira (4.722 em 2018 e 6.386 em 2019, em termos absolutos, representando 32,4% dos beneficiários estrangeiros desta prestação social no último ano). A esta nacionalidade, seguem-se entre as nacionalidades mais representadas nesta prestação social, os ucranianos (10,4% dos beneficiários estrangeiros com prestação de desemprego em 2019, equivalendo a 2.056 beneficiários), os cabo-verdianos (1.493 beneficiários em 2019, representando 7,6%) e os romenos (1.244 beneficiários, representado 6,3% dos beneficiários estrangeiros em 2019).

Quadro 7.26. Beneficiários estrangeiros com lançamento de prestações de desemprego, e respetivos valores médios das remunerações mensais dos beneficiários, segundo os principais países de nacionalidade, em 2018 e 2019

Nacionalidade	2018		2019		Montantes processados (milhares de euros) 2019	Taxa de discrepância de estrangeiros (A) face aos beneficiários portugueses em 2019 (%)
	Beneficiário	Valor médio remunerações mensais	Beneficiário	Valor médio remunerações mensais (A)		
África	4.099	n.d.	4.308	n.d.	8.901	n.d.
PALOP	3.717	n.d.	3.882	n.d.	8.135	n.d.
Angola	758	433,7	861	452,3	2.002	-15,0
Cabo Verde	1.548	428,1	1.493	436,4	3.166	-18,0
Guiné-Bissau	831	428,3	968	446,2	1.777	-16,1
Moçambique	125	469,8	131	462,4	278	-13,1
S. Tomé e Príncipe	455	429,4	429	442,4	913	-16,9
América	5.018	n.d.	6.827	n.d.	14.545	n.d.
Brasil	4.722	448,4	6.386	463,4	13.442	-12,9
Venezuela	n.d.	483,1	216	474,4	440	-10,8
Ásia	1.854	n.d.	2.627	n.d.	4.090	n.d.
China	36	426,0	38	468,5	89	-12,0
Índia	453	425,8	705	445,9	892	-16,2
Paquistão	170	433,2	193	423,7	322	-20,4
Europa	6.031	n.d.	5.942	n.d.	14.566	n.d.
União Europeia	3.439	n.d.	3.408	n.d.	9.050	n.d.
Alemanha	151	635,9	180	708,1	605	+33,1
Bulgária	583	442,3	509	469,9	1.261	-11,7
Espanha	355	637,3	382	642,1	1.185	+20,7
França	202	586,0	216	601,1	693	+13,0
Reino Unido	186	622,3	207	576,4	537	+8,3
Roménia	1.391	438,5	1.244	456,5	2.672	-14,2
Europa de Leste	2.576	n.d.	2.517	n.d.	5.464	n.d.
Moldávia	276	431,3	255	454,3	495	-14,6
Rússia	148	464,6	153	485,8	358	-8,7
Ucrânia	2.104	434,7	2.056	445,0	4.495	-16,4
Oceânia	10	n.d.	10	n.d.	45	n.d.
Total estrangeiros	17.012	n.d.	19.714	n.d.	42.146	n.d.
Total portugueses	379.659	525,1	344.748	532,1	n.d.	0
Total geral	396.885	n.d.	364.532	n.d.	1.114.203	n.d.

Fonte: MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos da autora). /Nota: 2018 e 2019 não integram beneficiários de nacionalidades com dados indisponíveis por violarem o segredo estatístico.

Relativamente à evolução dos montantes processados com prestações de desemprego (quadro 7.27), os dados evidenciam tendências idênticas às observadas para o número de beneficiários. Assim sendo, em termos absolutos, no último ano os montantes das prestações de desemprego processados a cidadãos de nacionalidade estrangeira incrementaram, de 36,8 milhões de euros em 2018 para 42,1 milhões em 2019 (contrariando a tendência de diminuição de anos anteriores: de 100,8 milhões de euros em 2013, para 78,2 milhões de euros em 2014, para 52,8 milhões em 2015, para 43,6 milhões de euros em 2016, 38,6 milhões em 2017 e 36,8 milhões em 2018) o que atesta o crescimento verificado também no número de beneficiários no último ano. Em termos relativos, os montantes processados a cidadãos estrangeiros passaram a representar 3,8% do total de montantes para prestações de desemprego em 2019.

Quadro 7.27. Montantes processados com prestações de desemprego, por nacionalidade, entre 2011 e 2019 (milhares de euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Portuguesa	1.751.176	2.296.361	2.351.918	1.859.334	1.594.702	1.362.869	1.166.543	1.113.651	1.071.782
Estrangeira	99.124	104.254	100.800	78.173	52.791	43.593	38.648	36.787	42.146
Desconhecida	131.196	83.174	89.272	43.993	20.493	9.699	4.986	832	275
% estrang.	5,0	4,2	4,0	3,9	3,2	3,1	3,2	3,2	3,8
Total	1.981.497	2.483.788	2.541.990	1.981.500	1.667.986	1.416.160	1.210.177	1.151.271	1.114.203

Fonte: MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos da autora).

Nos dois anos de referência deste relatório, e mantendo a tendência de anos anteriores, identificam-se algumas diferenças entre os beneficiários de nacionalidade estrangeira e os beneficiários de nacionalidade portuguesa no que toca ao valor médio mensal dos subsídios de desemprego auferidos, sendo também notáveis as disparidades detetadas no interior do grupo de beneficiários estrangeiros. Conforme se pode observar no quadro 7.26, em 2018 e 2019 o valor médio mensal atribuído em processamentos de prestação de desemprego à população portuguesa supera (525,1 euros em 2018 e 532,1 euros em 2019) o valor médio atribuído a algumas nacionalidades estrangeiras, particularmente as nacionalidades africanas, asiáticas, e sul-americanas. Por contraste, as nacionalidades europeias, ultrapassam os valores médios da população portuguesa (com exceção das nacionalidades da Europa de Leste, que se mantém abaixo dos montantes processados para portugueses). Em 2019 os beneficiários do Paquistão (-20,4%), de Cabo verde (-18%), da Ucrânia (-16,4%), da Índia (-16,2%), e da Roménia (-14,2%) foram aqueles que mais se situaram abaixo dos valores médios das remunerações mensais de processamento de prestações de desemprego da população portuguesa, apresentando os maiores diferenciais negativos. Pelo contrário, os beneficiários que apresentam os valores mais elevados no que toca ao subsídio de desemprego, superando os valores mensais atribuídos aos beneficiários portugueses, foram em 2019 os nacionais da União Europeia, nomeadamente os beneficiários de Espanha (+20,7% que o valor médio das remunerações mensais dos beneficiários portugueses) e da Alemanha (+33,1%) – vd. quadro 7.26. Estes diferenciais são consequência direta das remunerações, e inerentemente das contribuições para a Segurança Social, de cada uma destas nacionalidades, uma vez que as nacionalidades com as prestações de desemprego mais elevadas correspondem também às nacionalidades que apresentam as remunerações base médias mais altas (como se mostrou antes no subcapítulo 7.3) e, por contraponto, as nacionalidades com menores valores médios processados de prestação de desemprego são também aquelas que apresentam remunerações médias do trabalho mais baixas por comparação aos portugueses. Os valores médios das prestações de desemprego refletem, portanto, não apenas os grupos profissionais onde os trabalhadores se inserem, e as remunerações recebidas, como também os valores das contribuições efetivadas para a Segurança Social.

CAPÍTULO 8. ESTRANGEIROS E INCLUSÃO SOCIAL

A **inclusão social** é outra das dimensões de integração dos imigrantes que importa monitorizar. Assume-se neste capítulo a inclusão social como uma dimensão ampla e que interliga várias áreas, entre as quais indicadores de pobreza e de acesso a proteção social, como contrapartida de contribuições, em caso de doença, de desemprego, de falta de rendimentos, de acidente de trabalho, entre outras situações que induzem à proteção social.

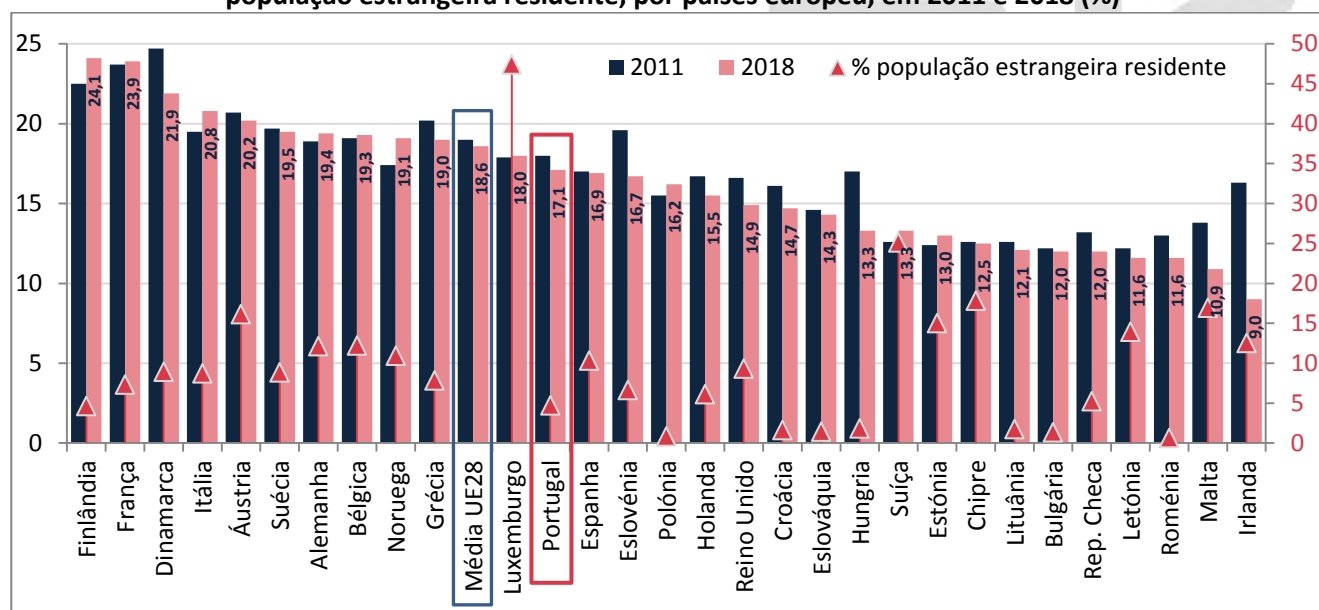
No contexto europeu, em média, segundo dados sistematizados pelo EUROSTAT - *Migrant Integration Indicators*, os estrangeiros residentes apresentam maiores riscos de pobreza, maior privação material, têm mais baixos rendimentos e vivem em piores condições de vida que os nacionais dos países europeus. Estes resultados de maior vulnerabilidade ou de exclusão social dos estrangeiros não induzem, contudo, necessariamente, a maior prevalência no acesso a proteção social destes residentes nos países europeus. Em Portugal, na realidade, quando se analisam os dados dos beneficiários de prestações sociais por total de contribuintes, segundo a nacionalidade, observa-se que **os estrangeiros residentes continuam a ter menos beneficiários do sistema de proteção social por contribuintes que os nacionais**. Por outro lado, verifica-se que a relação dos contribuintes por total de residentes é mais favorável para os estrangeiros que para o total de residentes, verificando-se por isso **que os estrangeiros assumem maior capacidade contributiva e são necessários para apoiar a sustentabilidade do sistema de Segurança Social português**.

Nota-se, pois, que à semelhança de outros fenómenos sociais, há em torno da relação entre imigração e inclusão social alguns mitos que se têm vindo a criar. Há erros de perceção comuns que tendem a distorcer os factos. Em alguns países tem sido por vezes defendido que, atendendo ao maior risco de pobreza e de exclusão social dos imigrantes, a imigração tem iminentemente objetivos de maximizar apoios públicos, nomeadamente do sistema de proteção social dos residentes e, assim, desgastar as contas públicas das sociedades de acolhimento. Este mito baseia-se desde logo na falsa perceção de que os sistemas de segurança social mais amplos funcionam como um “ímã para as migrações”.

Dados sistematizados pelo EUROSTAT ajudam, contudo, a desconstruir esta ideia de que a imigração é atraída por sistemas de proteção social mais generosos. Conforme se observa no gráfico 8.1., dificilmente se consegue estabelecer uma tendência ou associação entre os países com maior percentagem de estrangeiros residentes no total da população e os países que gastam mais com a proteção social em percentagem do seu PIB. Entre os países que gastam mais, em percentagem do Produto Interno Bruto (PIB), com a proteção social destacam-se a Finlândia (24,1% em 2018), a França (23,9% em 2018) e a Dinamarca (21,9% em 2018), porém, estes países não estão entre os principais polos de atração de imigrantes da Europa: a população estrangeira residente na Finlândia não representa mais do que 4,6% do total de residentes, na França representam 7,3% e da Dinamarca 8,9%. Em contraste, entre os países que mais atraem imigrantes no contexto europeu, destacam-se o Luxemburgo (47,4% dos residentes são estrangeiros), a Suíça (25,1% dos residentes são estrangeiros) e o Chipre (17,8%), contudo estes países

estão entre aqueles que se mostram menos generosos nos gastos com proteção social em percentagem do PIB (respetivamente, 18% no Luxemburgo, 13,3% na Suíça e 12,5% no Chipre). Portugal surge abaixo da média dos países da União Europeia (UE28), em termos de gastos com proteção social em percentagem do PIB (17,1% em 2018), ainda assim acima da percentagem contabilizada na Espanha (16,9%); contudo, a Espanha por comparação a Portugal apresenta mais do dobro da importância relativa de população estrangeira no total de residentes no país (10,3% versus 4,7%). Resulta, deste modo, que a distribuição internacional dos imigrantes não está diretamente correlacionada com a generosidade dos sistemas de segurança social: observam-se países que captam muitos imigrantes ainda que não sejam os mais generosos na percentagem do PIB que alocam para proteção social das suas populações residentes (e.g. Suíça, Luxemburgo), tanto quanto países que não se assumindo como principais destinos de imigração na Europa são mais generosos (e.g. Finlândia).

Gráfico 8.1. Gastos com proteção social em percentagem do PIB, por comparação à percentagem da população estrangeira residente, por países europeu, em 2011 e 2018 (%)



Fonte: EUROSTAT - General government expenditure by function (sistematização e cálculos da autora).

Importa atender que os gastos com proteção social em percentagem do PIB incluem os gastos com “proteção social de pessoas idosas”, o que induz à inferência de que parte da variação observada se deve a diferenças entre países em termos de envelhecimento demográfico. Tal é particularmente evidente no caso de Portugal que, segundo dados divulgados pela Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2014), com a exclusão dos gastos com pessoas idosas, passa de 10.º a 22.º país do mundo com maior despesa em proteção social em percentagem do seu PIB.

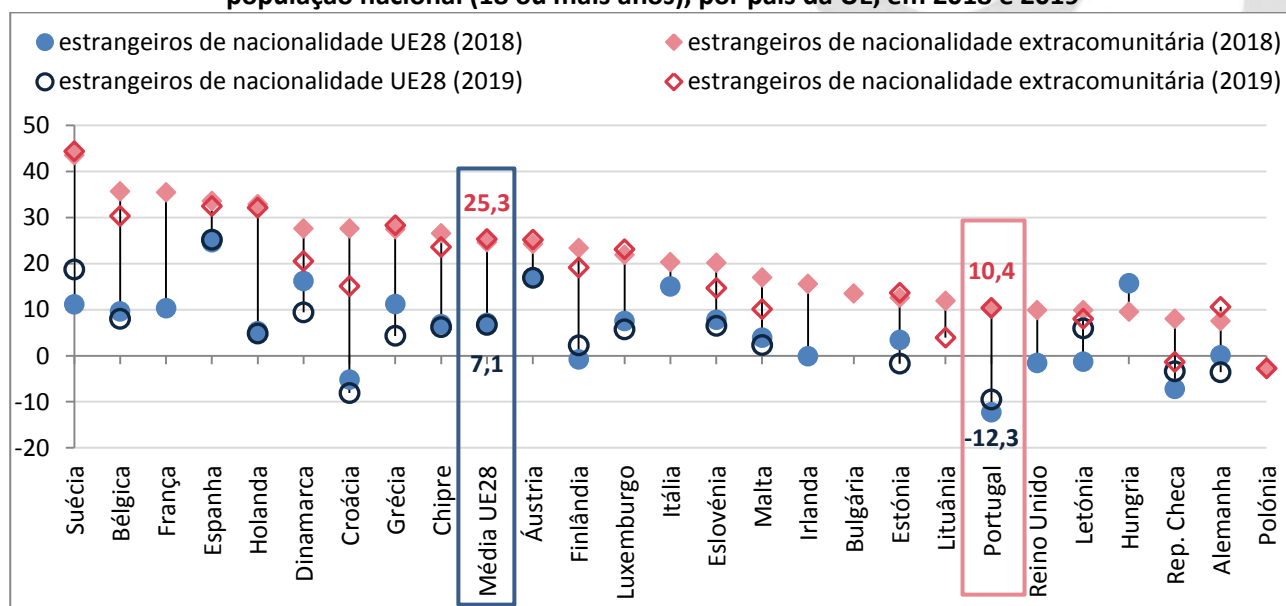
É, pois, evidente que - decorrendo da posição de Portugal entre os países com mais gastos em proteção social devido em grande parte ao envelhecimento demográfico sentido no país - a vinda de imigrantes laborais, em idade ativa e como contribuintes ativos do sistema durante anos, ajuda a atenuar e a sustentar os níveis de despesa com proteção social do país. Essa ilação é rapidamente demonstrada a partir dos dados nacionais que evidenciam não apenas como o saldo do sistema de proteção social português tem sido muito positivo com os contribuintes estrangeiros – mesmo em anos de crise económica em que aumentaram os beneficiários de proteção social –, alcançando em 2019 o valor inédito de +884,4 milhões de euros (foi +651,3 milhões de euros em 2018 e +514,3 milhões de euros em 2017); como também mostram que a imigração é para Portugal essencialmente ativa e contributiva, ajudando de forma inequívoca para contrabalançar as contas públicas da Segurança Social, constituindo-se como uma dimensão importante do reforço e sustentabilidade do Estado social em Portugal (Oliveira e Peixoto, no prelo).

8.1. Risco de pobreza ou exclusão social

Uma das dimensões analisadas nos *indicadores de integração de imigrantes* sistematizados pelo EUROSTAT ao nível europeu é a inclusão social, na qual se considera o **risco de pobreza ou exclusão social** de nacionais por comparação aos estrangeiros residentes. No âmbito da Estratégia Europa 2020, que define entre outros objetivos a redução do número de pessoas em risco de pobreza e exclusão social na União Europeia em pelo menos 20 milhões de pessoas até 2020, ficou definido o indicador “risco de pobreza ou exclusão social” que combina três indicadores: (1) o **risco de pobreza relativa** que reporta não a medida da riqueza ou da pobreza dos indivíduos, mas a comparação, entre nacionais e estrangeiros, dos rendimentos monetários líquidos anuais por referência a 60% do rendimento médio do país, depois dos descontos sociais; (2) a **situação de privação material severa**; e (3) a **intensidade laboral per capita muito reduzida** que mede todas as pessoas com menos de 60 anos que, no período de referência do rendimento, viviam em agregados familiares em que a população adulta entre 18 e 59 anos (excluindo estudantes) trabalhou em média menos de 20% do tempo de trabalho possível (Destaque INE, 2016: 5).

O *Inquérito às Condições de Vida e Rendimento* (ICOR) - um inquérito amostral anual, realizado junto das famílias, com um esquema de amostragem estratificado e multietápico, e aplicado nos vários países europeus -, realça que o risco de pobreza afeta de forma diferenciada as diferentes nacionalidades de residentes em cada país. Globalmente no contexto europeu os residentes estrangeiros, em particular os nacionais de países fora da União Europeia, apresentam maior risco de pobreza ou exclusão social que os nacionais desses países europeus.

Gráfico 8.2. Diferença (em pontos percentuais) do risco de pobreza ou exclusão social da população estrangeira de nacionalidade de países extracomunitários e de nacionalidade de um país da UE28 face à população nacional (18 ou mais anos), por país da UE, em 2018 e 2019



Fonte: EUROSTAT, *Migrant Integration Indicators* (sistematização e cálculos da autora).

Os resultados de 2018 desse inquérito evidenciam que o risco de pobreza ou exclusão social é maior entre estrangeiros extracomunitários residentes, quando comparados com a população nacional, na Suécia (os estrangeiros extracomunitários residentes no país apresentam +43,5 pontos percentuais de risco de pobreza e exclusão social que os nacionais), na Bélgica (os estrangeiros apresentam +35,7 pontos percentuais de risco de pobreza e exclusão social), na França (+35,5 pp), em Espanha (+33,6pp), na Holanda (+32,9 pp), na Dinamarca (+27,6 pp), na Croácia (+27,6 pp), na Grécia (+27,5pp) e em Chipre (+26,6 pp), tendo estes países maiores distâncias que o observado para a média dos países da União Europeia (UE28) nesse ano (24,6%). Entre os países da União Europeia analisados, Portugal surge nesse ano em vigésimo primeiro lugar, com os estrangeiros extracomunitários residentes a assumirem mais 10,4 pontos

percentuais de risco de pobreza ou exclusão social que os nacionais portugueses, ou seja, Portugal encontra-se no grupo de países com menores diferenças no risco de pobreza ou exclusão social entre estrangeiros extracomunitários e nacionais. Apenas a Polónia assume em 2018 neste indicador resultados inversos, ou seja, é o único país europeu onde os nacionais têm maior risco de pobreza que os estrangeiros extracomunitários residentes (que apresentam -2,7 pp de risco que os nacionais) – vd. gráfico 8.2.

Um panorama distinto surge quando a comparação dos riscos de pobreza e exclusão social é feita entre nacionais e estrangeiros residentes com nacionalidade de um país da União Europeia (gráfico 8.2), refletindo que estes últimos assumem rendimentos líquidos mais altos que os estrangeiros extracomunitários residentes na maioria dos países europeus e por isso apresentam menores riscos de pobreza. Em média nos países da União Europeia, a diferença do risco de pobreza ou exclusão social entre a população estrangeira residente com nacionalidade de um país da UE28 e da população nacional é de +7,1 pontos percentuais em 2018 e +6,7 pontos percentuais em 2019. Portugal surge, neste caso, no pequeno grupo de países onde os riscos de pobreza dos estrangeiros comunitários residentes são menores que o verificado para os nacionais (os nacionais de países da União Europeia residentes em Portugal têm em 2018 -12,3 pontos percentuais e em 2019 têm -9,5 pontos percentuais de risco de pobreza ou exclusão social por comparação aos nacionais portugueses). Com valores próximos de Portugal encontramos apenas a Croácia (-5,2pp em 2018 e -8,1pp em 2019). Em 2018, é a Alemanha e a Finlândia que assumem maior coincidência no risco de pobreza ou exclusão social entre nacionais e europeus residentes (distância de, respetivamente, 0,1pp e -0,8pp).

Resulta, pois, que em menor número de países europeus os residentes estrangeiros comunitários apresentam maior risco de pobreza que os nacionais, sendo a distância entre as taxas dos nacionais e dos residentes estrangeiros extracomunitários, em desfavor dos últimos, bastante mais generalizada nos países europeus.

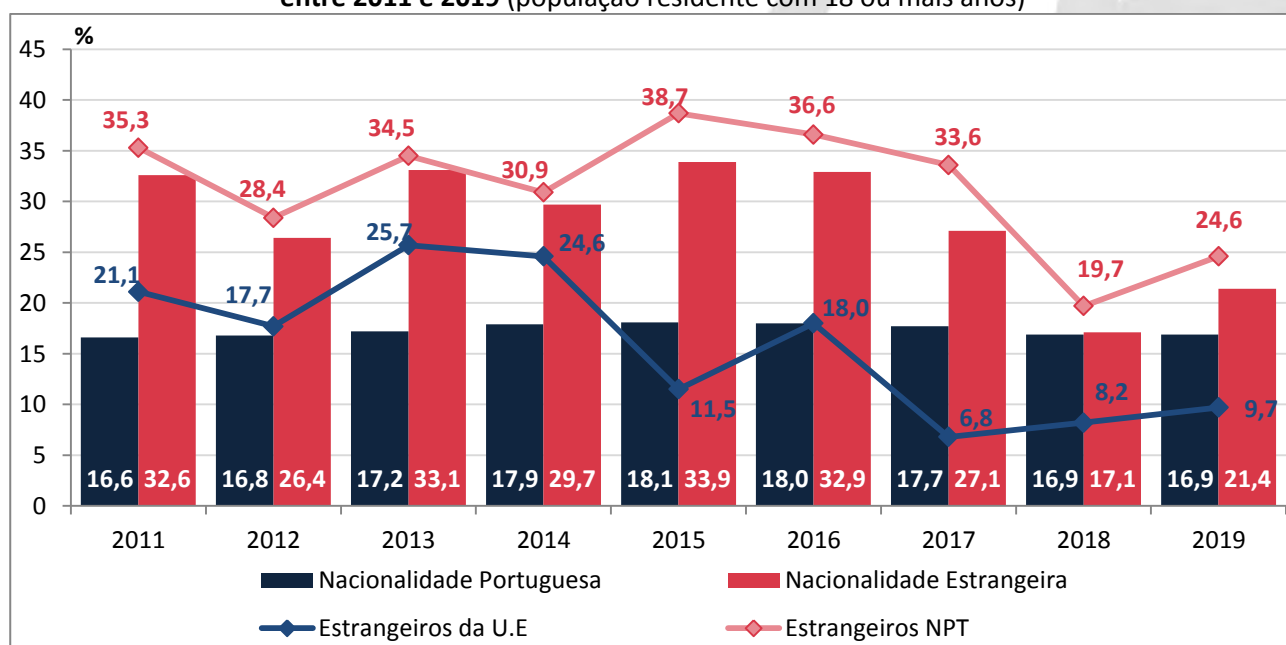
Para analisar os dados de forma aprofundada para o **contexto português**, entre 2011 e 2019, recorre-se também aos dados dos *Indicadores de Integração de Migrantes* do EUROSTAT, com dados do ICOR para o risco de pobreza ou exclusão social. Considerando de forma desagregada primeiro os indicadores que compõem o indicador compósito **risco de pobreza ou exclusão social** para os dados passíveis de desagregação por grandes grupos de nacionalidade, analisa-se comparativamente os nacionais e os estrangeiros residentes em Portugal quanto à taxa de risco de pobreza relativa e aos indicadores de privação material - taxa de privação material, taxa de privação material severa, e intensidade da privação material -, entre 2011 e 2019.

Correspondendo a **taxa de risco de pobreza** à proporção da população cujo rendimento equivalente se encontra abaixo da linha de pobreza definida como 60% do rendimento mediano por adulto equivalente, em 2018 a taxa de risco de pobreza correspondia à proporção de habitantes com rendimentos monetários líquidos (por adulto equivalente) inferiores a 5.608 euros anuais (467 euros por mês), sendo que este limiar da pobreza relativa correspondia a 60% da mediana (9.346 euros) da distribuição dos rendimentos monetários líquidos equivalentes (Destaque INE, 2019).

Tal como mostrado para o contexto europeu, em Portugal o risco de pobreza afeta de forma diferenciada os indivíduos de acordo com a sua nacionalidade. Segundo dados reportados pelo EUROSTAT, em 2019, enquanto os cidadãos de nacionalidade portuguesa apresentavam uma taxa de risco de pobreza de 16,9%, essa taxa subia para 21,4% no caso dos cidadãos estrangeiros residentes no país, ou seja, os estrangeiros assumiam +4,5 pontos percentuais de risco de pobreza relativa no país nesse ano que os nacionais, tendo a diferença entre os dois grupos sido substantivamente maior em anos anteriores (+16 pp de risco de pobreza nos estrangeiros por comparação aos nacionais portugueses em 2011, +15,9pp em 2013 e +15,8pp em 2015). Em 2018 a diferença entre os dois grupos foi especialmente esbatida: os estrangeiros (com 17,1%) tiveram apenas +0,2pp de risco de pobreza relativa por comparação aos portugueses (com 16,9%) – vd. gráfico 8.3. Face ao início da década, a percentagem de cidadãos portugueses em risco de pobreza em 2018 recupera os valores de 2011 (de 16,6% em 2011 para 16,9% em 2018, apenas +0,3pp), sucedendo o

oposto com os cidadãos estrangeiros, cuja taxa tem vindo expressivamente a descer de 32,6% em 2011 para 17,1% em 2018 (-15,5pp face a 2011), o que fez diminuir a distância entre nacionais e estrangeiros nos últimos anos (de 16 pontos percentuais em 2011 para apenas 0,2pp em 2018, embora incrementado ligeiramente em 2019 para 4,5pp). Para o período temporal compreendido entre o ano de 2011 e 2019 e para o universo de cidadãos estrangeiros, observa-se assim que nos anos de referência deste relatório há sinais de melhoria no que toca à taxa de pobreza, baixando a mesma de 33,9% em 2015 (quando atinge o pico na presente década) para 17,1% em 2018 (-10pp face a 2017) e para 21,4% em 2019 (embora +4,3pp face a 2018). Estes dados mostram a recuperação face aos anos de crise económica vividos no país, que afetaram também os cidadãos de nacionalidade portuguesa, cuja taxa também desceu nos anos de referência deste relatório (desceu de 18,1% em 2015 para 16,9% em 2018 e 2019). A aproximação das taxas de risco de pobreza relativa dos estrangeiros e dos nacionais associa-se também a algumas das mudanças nos perfis migratórios dos anos mais recentes, neste caso com o incremento da migração de europeus (com rendimentos mais altos ou já com reforma e com menor risco de pobreza que os nativos portugueses) que contrabalançam os efeitos das taxas de risco de pobreza dos estrangeiros extracomunitários, que são bastante mais elevadas que as dos nacionais portugueses.

Gráfico 8.3. Taxa de risco de pobreza relativa em Portugal, segundo a nacionalidade, entre 2011 e 2019 (população residente com 18 ou mais anos)



Fonte: EUROSTAT, *Migrant Integration Indicators* (sistematização da autora).

Os dados do EUROSTAT permitem, assim, identificar diferenças substantivas no interior do universo de estrangeiros residentes em Portugal: estrangeiros com nacionalidade de um país da União Europeia e estrangeiros nacionais de países terceiros (NPT). Neste âmbito, evidencia-se que em Portugal os cidadãos estrangeiros residentes de origem de um país da UE apresentam valores em relação à taxa de risco de pobreza mais favoráveis e que se distanciam consideravelmente dos valores apresentados pelos nacionais de países terceiros (NPT). Em 2019, apenas 9,7% dos nacionais da União Europeia residentes em Portugal viviam em risco de pobreza, quando os nacionais de países terceiros apresentavam valores bastante mais elevados (24,6%), resultando nesse ano em uma distância entre os dois grupos de 14,9pp (cidadãos NPT com +14,9 pontos percentuais de taxa de risco de pobreza relativa em Portugal que os cidadãos comunitários residentes no país). Em 2018, atendendo a uma diminuição global da taxa de risco de pobreza relativa em Portugal, os dois grupos aproximaram-se ligeiramente: os nacionais da UE residentes no país sobem a taxa para 8,2% (+1,4pp face a 2017) e os residentes NPT descem a sua taxa para 19,7% (-13,9pp face a 2017), passando a distância entre os dois grupos para 11,5pp (-15pp que no ano anterior).

Importa igualmente referir que, no período entre 2011 e 2019 e para o universo de cidadãos da União Europeia, os anos em que a taxa de risco de pobreza foi mais elevada foram os anos de 2013 (com 25,7%) e

2014 (com 24,6%). Por contraste, no caso dos nacionais de países terceiros o pico foi atingido em 2015, quando a taxa de risco de pobreza se fixou nos 38,7%. Para estes estrangeiros NPT a taxa de risco de pobreza mostra-se em recuperação nos anos de referência deste relatório (descendo para 19,7% em 2018, valor mais baixo da década, e passando a 24,6% em 2019) – vd. gráfico 8.3.

O EUROSTAT reporta ainda outros indicadores que são relevantes e complementares para, neste caso, se aferir de que forma o risco de pobreza ou exclusão social se relaciona com a nacionalidade dos indivíduos e, indiretamente, comparar a situação de integração social dos estrangeiros com os nacionais. Entre esses indicadores, constam os **indicadores de privação material** que se baseiam num conjunto de nove itens relacionados com as necessidades económicas e de bens duráveis das famílias: (1) sem capacidade para assegurar o pagamento imediato de uma despesa inesperada próxima do valor mensal da linha de pobreza (sem recorrer a empréstimo); (2) sem capacidade para pagar uma semana de férias, por ano, fora de casa, suportando a despesa de alojamento e viagem para todos os membros do agregado; (3) atraso, motivado por dificuldades económicas, em algum dos pagamentos regulares relativos a rendas, prestações de crédito ou despesas correntes da residência principal, ou outras despesas não relacionadas com a residência principal; (4) sem capacidade financeira para ter uma refeição de carne ou de peixe (ou equivalente vegetariano), pelo menos de 2 em 2 dias; (5) sem capacidade financeira para manter a casa adequadamente aquecida; (6) sem disponibilidade de máquina de lavar roupa por dificuldades económicas; (7) sem disponibilidade de televisão a cores por dificuldades económicas; (8) sem disponibilidade de telefone fixo ou telemóvel, por dificuldades económicas; e (9) sem disponibilidade de automóvel (ligeiro de passageiros ou misto) por dificuldades económicas (Destaque INE, 2016: 11). Estes nove itens são, por sua vez, combinados para calcular três indicadores distintos: (i) o indicador geral de privação material, que corresponde às situações em que não existe acesso a pelo menos três dos nove itens por dificuldades económicas; (ii) o indicador de privação material severa, que corresponde às situações em que não existe acesso a pelo menos quatro dos nove itens por dificuldades económicas; (iii) a intensidade da privação material, ou seja, o número médio de itens em falta para esta população em privação material (Destaque INE, 2016: 4).

Em 2018 e 2019, a **taxa de privação material** dos cidadãos de nacionalidade portuguesa residentes em Portugal foi, respetivamente, de 14,5% e de 13,2%. Já a **taxa de privação material severa** dos nacionais portugueses foi de 5,6% em 2018 e 2019. Notam-se, deste modo, melhorias nos resultados dos dois indicadores face ao início da presente década, notando-se uma evolução decrescente da taxa de privação material e da taxa de privação material severa desde 2013 (vd. quadro 8.1).

Quadro 8.1. Indicadores de privação material em Portugal, segundo a nacionalidade, entre 2011 e 2019 (população residente com 18 ou mais anos) (%)

Ano	Taxa de privação material (%)				Taxa de privação material severa (%)			
	Portuguesa	Estrangeira	Estrang. Extra-U.E	Estrang. U.E.	Portuguesa	Estrangeira	Estrang. Extra-U.E	Estran. U.E.
2011	19,5*	42,0*	n.d.	n.d.	7,3	19,4	20,9	12,6
2012	20,8*	45,7*	n.d.	n.d.	7,9	23,4	25,8	13,3
2013	24,3*	53,4*	n.d.	n.d.	9,9	28,6	30,8	17,1
2014	25,9	50,8	55,4	29,4	9,8	30,3	33,2	16,8
2015	21,3	39,0	42,9	20,9	9,0	28,6	31,6	14,7
2016	18,2	36,8	42,8	12,3	7,8	24,5	29,1	5,8
2017	16,7	17,8	21,4	6,5	6,7	10,5	13,2	2,0
2018	14,5	17,9	20,7	8,2	5,6	11,2	14,3	0,9
2019	13,2	16,8	20,4	3,8	5,6	8,3	9,9	2,6

Fonte: EUROSTAT, *Migrant Integration Indicators* (sistematização da autora).

A mesma tendência se evidencia quando se analisam estes indicadores para o universo de cidadãos de nacionalidade estrangeira (quadro 8.1). Em 2018 e 2019, registaram-se menos estrangeiros em privação material do que nos restantes anos da série: 17,9% e 16,8% de residentes estrangeiros em privação

material, respetivamente, em 2018 e 2019, ou seja, menos 20 pontos percentuais que em 2016 e menos 37 pontos percentuais que o observado em 2013, quando se atingiu o pico de privação material dos estrangeiros residentes em Portugal nesta década. Relativamente à privação material severa, a percentagem de estrangeiros nesta condição (11,2% em 2018 e 8,3% em 2019) também decresceu face aos anos anteriores, tendo-se registado o pico nesta taxa em 2014 (30,3%).

Os estrangeiros, por comparação aos portugueses, mostraram-se sempre em maior situação de privação material severa (vd. quadro 8.1): +5,6 pontos percentuais que os portugueses em 2018, e +2,7pp em 2019; assumindo-se 2014 como o ano em que mais aumenta a distância entre os dois grupos (para 20,5pp). Nesse ano de 2014 os portugueses apresentaram uma das maiores taxas de privação material severa da década (9,8%), sendo que para os estrangeiros foi o ano mais grave com 30,3% de taxa de privação material severa.

Os dados do EUROSTAT permitem igualmente identificar diferenças substantivas no interior do universo de estrangeiros residentes em Portugal: uma vez mais os residentes estrangeiros nacionais de um país da União Europeia apresentam valores em relação às **taxas de privação material** que se distanciam bastante dos valores apresentados pelos nacionais de países terceiros (NPT). Em 2018, 8,2% dos nacionais da europa comunitária residentes em Portugal viviam em privação material, quando os nacionais de países terceiros residentes no país apresentavam valores bastante mais elevados (20,7%), ou seja, este último grupo com +12,5 pontos percentuais que os cidadãos comunitários residentes no país. Em 2019, os dois grupos afastam-se, incrementando a discrepância: apenas 3,8% dos estrangeiros com nacionalidade de um Estado-membro com 18 ou mais anos viviam em privação material, versus 20,4% no caso dos estrangeiros extracomunitários, subindo a distância entre os dois grupos para 16,6pp. Entre 2014 e 2019⁴³ e para o universo de cidadãos da europa comunitária, é em 2014 que a taxa de privação material assume valores mais elevados (29,4%), verificando-se o mesmo no caso dos nacionais de países terceiros (mas nesse ano obtendo 55,4%). Quer se trate de residentes nacionais da europa comunitários ou residentes estrangeiros NPT, a taxa de privação material mostra-se em progressiva melhoria desde 2014, revelando o efeito de recuperação face aos anos de crise económica e financeira vividos em Portugal.

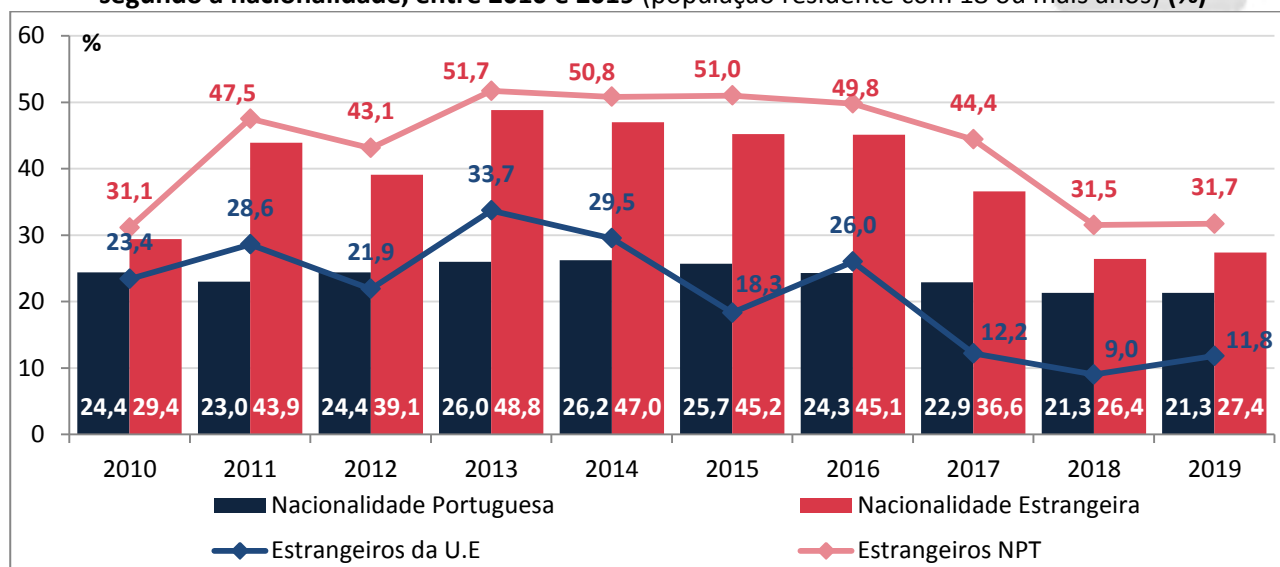
No que toca à **privação material severa** observam-se as mesmas tendências de progressiva melhoria: em 2018 e 2019, apenas 0,9% e 2,6%, respetivamente, dos nacionais da europa comunitária residentes em Portugal viviam em privação material severa, quando os nacionais de países terceiros apresentavam valores bastante mais elevados (14,3% em 2018 e 9,9% em 2019). Neste indicador, diminui a distância entre estes dois grupos nos anos de referência deste relatório: de 13,4pp em 2018 passam os extracomunitários a ter +7,3pp de taxa de privação material severa por comparação aos europeus comunitários residentes em Portugal em 2019. Na presente década o ano em que a taxa de privação material severa foi mais elevada para os cidadãos da europa comunitária foi o ano de 2013 (com 17,1%), verificando-se que para os nacionais de países terceiros o pico foi atingido no ano de 2014 (com 33,2% de taxa de privação material severa). Também neste indicador a taxa mostra-se em progressiva melhoria desde 2015, quer se tratem de cidadãos da UE ou cidadãos NPT residentes no país, dando igualmente sinais de recuperação face aos anos de crise – vd. quadro 8.1.

Finalmente, consideram-se para Portugal os resultados do **indicador agregado relativo à população em risco de pobreza ou exclusão social** (gráfico 8.4), que combina a pobreza relativa (pessoas com rendimentos anuais por adulto equivalente inferior ao limiar da pobreza) com a situação de privação material severa e o conceito de intensidade laboral *per capita* muito reduzida. Em 2018 e 2019 a percentagem de residentes de nacionalidade portuguesa em risco de pobreza e/ou vivendo em agregados com intensidade laboral *per capita* muito reduzida e/ou em situação de privação material severa, foi de 21,3%, subindo esta percentagem para 26,4% e 27,4%, respetivamente em 2018 e 2019, no caso da população estrangeira residente (+5,1pp em 2018 e +6,1pp em 2019). Nos anos de referência deste relatório há um reforço da melhoria dos resultados deste indicador, assumindo os valores mais baixos da década tanto para os residentes de nacionalidade estrangeira, como para os portugueses, aproximando-se mais os dois grupos que passam a ter uma distância menor face a anos anteriores (em 2016 a distância

⁴³ Para este indicador, só há dados disponíveis a partir de 2014.

entre os dois grupos da população neste indicador foi de 21pp e em 2017 de 14pp) – vd. gráfico 8.4.

Gráfico 8.4. População em risco de pobreza ou exclusão social em Portugal, segundo a nacionalidade, entre 2010 e 2019 (população residente com 18 ou mais anos) (%)



Fonte: EUROSTAT, *Migrant Integration Indicators* (sistematização da autora).

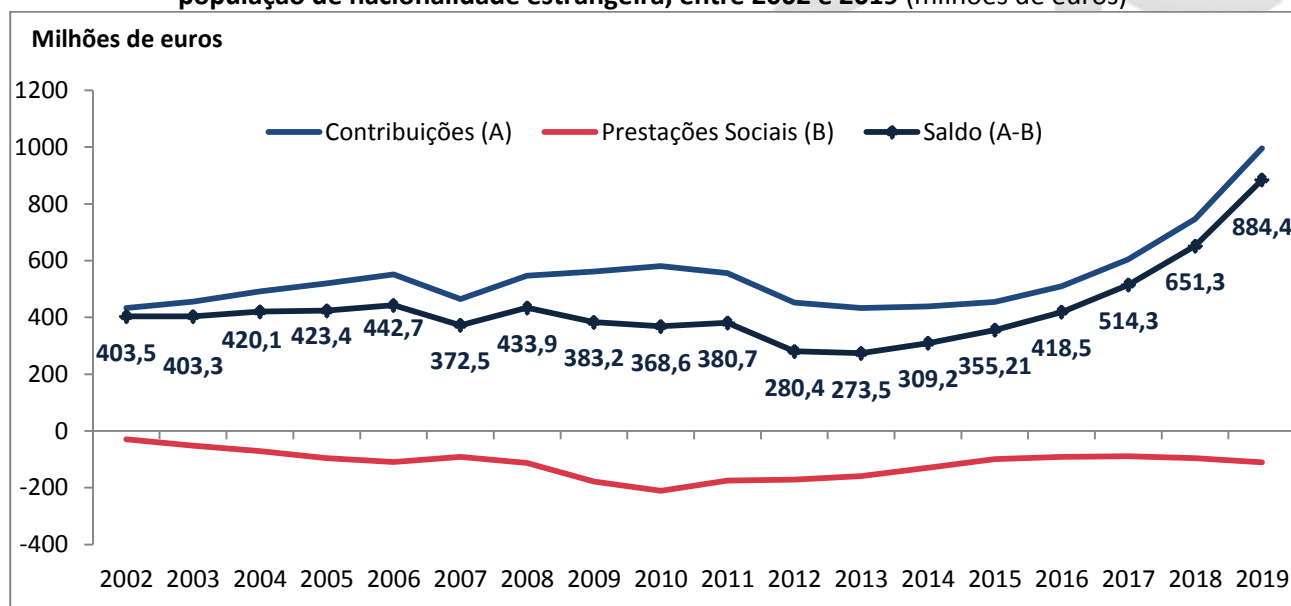
De forma concomitante com o observado nos outros indicadores de pobreza, os dados permitem ainda identificar diferenças significativas no interior do universo de estrangeiros residentes em Portugal: nota-se que os estrangeiros residentes nacionais de um país da União Europeia apresentam valores mais favoráveis (até por comparação aos nacionais portugueses) e distanciam-se bastante dos valores apresentados pelos nacionais de países terceiros (NPT). Em 2019, 11,8% dos nacionais da Europa comunitária residentes em Portugal encontravam-se em risco de pobreza ou exclusão social, quando no caso dos nacionais de países terceiros esse risco subia para 31,7%, resultando numa distância de 20 pontos percentuais (e a distância dos estrangeiros residentes nacionais da UE28 face aos portugueses ficou 9,5pp). Em 2018, embora mantendo-se esta discrepância entre os dois grupos (os estrangeiros comunitários com 9% e os extracomunitários com 32,6%), reforçou-se a melhoria (-2,2pp nos europeus e -11,8pp nos extracomunitários face ao ano anterior) e aproximaram-se: a distância entre nacionais de países terceiros e europeus comunitários residentes em Portugal passou para 23,6 pontos percentuais (embora tenha aumentado ligeiramente a distância entre os europeus comunitários e os portugueses, que passa em 2018 para 12,4pp). Para os dois grupos de estrangeiros observa-se uma notória melhoria nos anos de referência deste relatório, tendência que culmina do decréscimo gradual observado desde 2013 – vd. gráfico 8.4.

Em suma, observa-se em Portugal – à semelhança do verificado nos restantes países europeus – que os estrangeiros residentes (em particular os nacionais de países terceiros à União Europeia) apresentam maiores riscos de pobreza e vivem com maior privação material, tendo os anos da crise económica e financeira, especialmente sentida na primeira metade da presente década, aumentado mais a prevalência de pobreza e exclusão social nos estrangeiros extracomunitários. Nos últimos anos, porém, os riscos de pobreza têm vindo a diminuir, sendo os anos de referência deste relatório particularmente favoráveis para estes indicadores. Estes resultados associados à maior vulnerabilidade e riscos de exclusão social dos estrangeiros não induzem necessariamente, contudo, à maior dependência pela proteção social do país, devendo analisar-se detalhadamente a efetiva relação dos estrangeiros residentes com o sistema de proteção social português, enquanto contribuintes e enquanto beneficiários do contrato social que assumem em Portugal. Uma análise atenta destes últimos indicadores administrativos permitem desconstruir a falsa percepção que maior risco de pobreza induz a maior dependência do sistema de proteção social do país de acolhimento.

8.2. Estrangeiros no Sistema de Segurança Social

O sistema de Segurança Social português, à semelhança do verificado nos demais Estados sociais, define um contrato social entre o cidadão contribuinte e o Estado, no qual é estabelecido que, como contrapartida de contribuições, há a proteção do cidadão em caso de doença, de desemprego, de parentalidade, de invalidez, de velhice, de acidente de trabalho, de doença ocupacional, de óbito, entre outras situações que careçam de proteção social. Os estrangeiros residentes contribuintes que estabelecem este contrato social com o Estado social português adquirem, pois, estes direitos de proteção como os demais contribuintes do sistema de segurança social em Portugal.⁴⁴

Gráfico 8.5. Saldo das contribuições e prestações sociais relativas à população de nacionalidade estrangeira, entre 2002 e 2019 (milhões de euros)



Fonte: MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos da autora).

Nota: Nos últimos 10 anos há algumas mudanças no tipo e designação das prestações sociais concedidas. As prestações consideradas a partir de 2011 são as de desemprego, doença, parentalidade, abono de família e Rendimento Social de Inserção. // *2018 e 2019 não integram contribuições e prestações cuja nacionalidade do contribuinte e/ou beneficiário é desconhecida ou cujos dados não estão disponíveis devido ao segredo estatístico.

Em Portugal, a relação entre as **contribuições** dos estrangeiros e as suas contrapartidas do sistema de Segurança Social português – as **prestações sociais** de que beneficiam –, são bastante favoráveis para contrabalançar as contas públicas nacionais, constituindo-se como uma dimensão importante do reforço e sustentabilidade do Estado social do país. Nos anos de referência deste relatório, foram atingidos **salDOS financeiros bastante positivos e inéditos**, situando-se em **2018 em +651,3 milhões de euros** e em **2019 em**

⁴⁴ Os dados sistematizados e analisados, para a caracterização desta relação entre os estrangeiros residentes em Portugal e o sistema de segurança social português, foram disponibilizados pelo Instituto de Informática do MESS – Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social (atual MTSSS - Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social). Estes dados incluem os trabalhadores abrangidos pelo regime geral de Segurança Social, excluindo os trabalhadores do setor público e de alguns setores privados que possuem sistemas paralelos ao regime geral (e.g. setor bancário, advogados). Mais importa destacar que se excluem desta equação, por falta de acesso a informação estatística, os dados das pensões (dados do Centro Nacional de Pensões), embora se deva reconhecer que a importância relativa dos beneficiários estrangeiros com processamento de pensões de invalidez, velhice e sobrevivência seja relativamente diminuta (Peixoto, 2011: 198). Em 2010, por exemplo, os estrangeiros beneficiários de pensões de invalidez representavam apenas 0,7% do total de beneficiários, o equivalente a 1.790 pessoas; os estrangeiros beneficiários de pensões de velhice representavam 0,3% do total, o equivalente a 5.740 pessoas; e os estrangeiros beneficiários de pensões de sobrevivência representavam 0,9% do total de beneficiários dessas pensões, equivalendo a 6.421 estrangeiros (Peixoto, 2011: 183).

+884,4 milhões de euros (vd. gráfico 8.5).⁴⁵ Verifica-se, pois, que a relação entre as contribuições dos estrangeiros para a segurança social (+746,9 milhões de euros em 2018 e +955,5 milhões de euros em 2019) e os gastos do sistema com prestações sociais de que os contribuintes estrangeiros beneficiam (-95,6 milhões em 2018 e -111,1 milhões em 2019) é bastante positiva e favorável em Portugal. Entre 2018 e 2019 o saldo da segurança social com contribuintes estrangeiros aumentou 233,1 milhões de euros (+35,8% no último ano).

Observa-se que os saldos obtidos em 2018 e 2019 representam valores inéditos para o país desde o início deste século XXI, indo muito para além do saldo atingido antes da crise económica e financeira que afetou o país (o pico do saldo das contribuições e prestações sociais da população estrangeira na década passada era de 2006 quando se apurou +442,7 milhões de euros). A partir de 2006 o saldo das contribuições e prestações sociais relativas à população de nacionalidade estrangeira entra em queda até 2013, ano em que atinge o valor mais baixo desde o início do século, mas sempre com resultados bastante positivos (+273,5 milhões de euros). O crescimento do saldo da Segurança Social com os estrangeiros em 2018 (+71,1% por comparação ao saldo do início da década, 2011, e +138,1% face a 2013, quando atingiu o valor mais baixo) e em 2019 (+132,3% por comparação ao saldo do início da década, 2011, e +223,4% face a 2013, quando atingiu o valor mais baixo) continua a refletir tanto uma diminuição dos montantes gastos com prestações sociais com estrangeiros (-45,5% e -36,7%, respetivamente em 2018 e 2019, face a 2011 em que as prestações sociais de estrangeiros corresponderam a 175,5 milhões de euros) como um aumento das receitas de Segurança Social com as contribuições de estrangeiros (+34,3% e +79%, respetivamente em 2018 e 2019, que o verificado no início desta década, ou +72,7% e +130,2% face a 2013, ano em que as contribuições atingem o valor mais baixo de 432,5 milhões de euros), o que confirma a tendência de recuperação face aos anos de crise económica e financeira vivida no país, nos quais aumentaram os gastos do sistema com prestações sociais, nomeadamente associadas ao aumento do número de desempregados estrangeiros, e diminuíram as receitas do sistema com uma baixa do valor das contribuições e do número de contribuintes estrangeiros (em anos em que diminuiu a população estrangeira residente, com -11% entre 2011 e 2015).

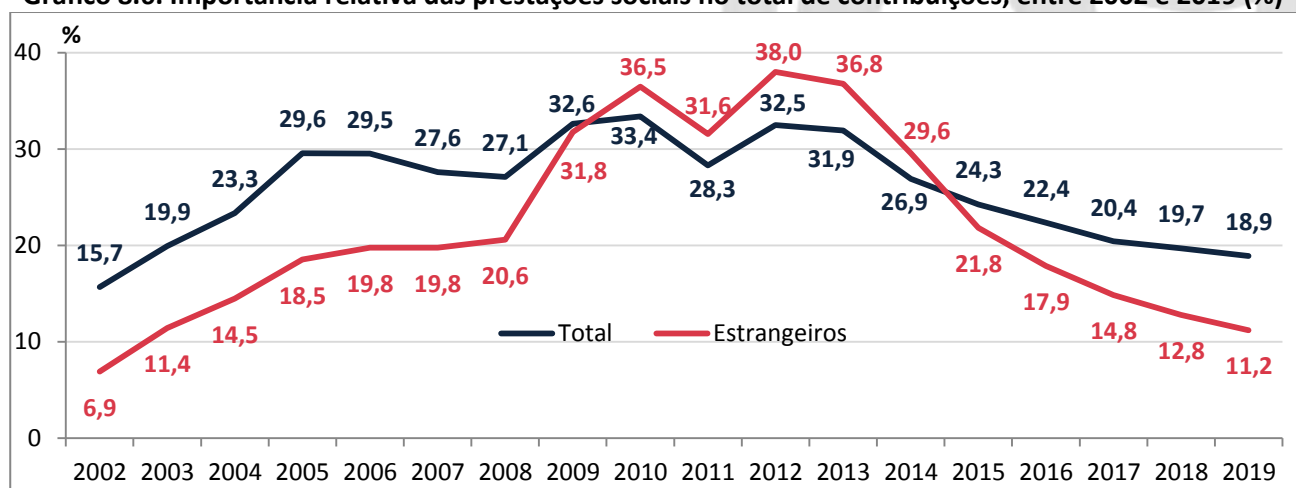
Embora o saldo financeiro da segurança social com os estrangeiros tenha diminuído nos anos de crise económica (em particular entre 2009 e 2013), continuou a verificar-se que **globalmente a população estrangeira residente em Portugal tem um papel importante para contrabalançar as contas do sistema de Segurança Social, contribuindo para um relativo alívio do sistema e para a sua sustentabilidade**. Atendendo à grande pressão com que se confronta o sistema de Segurança Social português face aos efeitos do envelhecimento demográfico que induzem a um saldo financeiro para o total da população com valores negativos e com tendência a agravar-se, os contributos da imigração e dos estrangeiros residentes para as contas da segurança social são particularmente importantes. A continuação dos valores positivos dos saldos financeiros do sistema de Segurança Social português com estrangeiros reforça também a conclusão de que a imigração em Portugal é essencialmente laboral e ativa, **contrariando o argumento defendido em alguns países europeus de que a imigração tem iminentemente objetivos de maximizar apoios públicos e, assim, desgastar as contas públicas das sociedades de acolhimento**. Nota-se, assim, que

⁴⁵ Embora neste cálculo do saldo da Segurança Social não se atenda, no lado da despesa, ao valor assumido com as pensões, deve realçar-se que **o saldo continua a ser bastante positivo nos anos da série temporal considerada** (entre 2002 e 2019) uma vez que, conforme já concluía Peixoto (2011: 198), as pensões são ainda reduzidas com os estrangeiros em Portugal. Ainda assim, entre 2004 e 2008, as pensões dos estrangeiros em Portugal aumentaram de 27,5 milhões para 43,2 milhões (taxa de variação de +57%), passando em 2010 para 52,6 milhões de euros (com taxa de variação dos últimos 4 anos, por comparação a 2006, de +50%). Ora se assumirmos a mesma tendência de crescimento para ciclos de 4 anos na ordem dos +50% (de taxa de variação), então poderia considerar-se que nesse cenário de crescimento os gastos com as pensões de estrangeiros estariam (por estimativa em excesso) em 2018 na ordem dos 118 milhões, o que ainda assim significaria um saldo estimado da Segurança Social bastante positivo com os estrangeiros, na ordem dos 533 milhões de euros. Desta forma, muito embora não tenha sido possível apurar com rigor o valor das pensões dos estrangeiros em Portugal, os dados apontam para importâncias relativas diminutas no caso dos estrangeiros, pelo que os valores estimados destas pensões na atualidade nunca induziriam a saldos financeiros negativos da Segurança Social com os estrangeiros residentes no país.

os imigrantes economicamente produtivos e, inerentemente, contributivos, serão cada vez mais necessários para conduzir à sustentabilidade do sistema de Segurança Social português.

Complementarmente, observa-se ainda que o sistema de segurança social português tem beneficiado mais da relação das prestações sociais por contribuições dos estrangeiros que por contribuições dos nacionais (vd. gráfico 8.6). Concretamente verifica-se que, com a exceção do período entre 2010 e 2014, **os estrangeiros tiveram sempre menor peso relativo de prestações social por contribuições que o verificado para o total da população do sistema de segurança social português**. Verifica-se, pois, que mesmo excluindo os gastos com as pensões - principal causa do desequilíbrio do saldo global da segurança social com os nacionais por comparação aos estrangeiros, para quem as pensões representam ainda um valor reduzido -, na relação apenas com as prestações sociais o sistema de segurança social continua ainda a beneficiar mais com os estrangeiros. Em 2002 as prestações sociais com estrangeiros representavam apenas 7% do total de contribuições de estrangeiros, quando no caso do total de contribuintes do sistema de segurança social português a relação era de 15,7%, ou seja, as prestações sociais dos estrangeiros representavam menos 9 pontos percentuais no total das suas contribuições que o verificado para o total da população nesse ano. Desde 2002, a maior distância entre estrangeiros e o total da população verifica-se em 2005, quando as prestações sociais no total de contribuições dos estrangeiros refletem -11 pontos percentuais que o verificado para o total da população (prestações sociais de estrangeiros a representar 18,5% e do total da população 29,6% nas contribuições do respetivo grupo). A maior aproximação das importâncias relativas das prestações sociais nas contribuições dos dois grupos verifica-se em 2009 (estrangeiros com -0,9 pp).

Gráfico 8.6. Importância relativa das prestações sociais no total de contribuições, entre 2002 e 2019 (%)



Fonte: MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos da autora).

Nota: Nos últimos 10 anos há algumas mudanças no tipo e designação das prestações sociais concedidas. As prestações consideradas a partir de 2011 são as de desemprego, doença, parentalidade, abono de família e Rendimento Social de Inserção. // *2018 e 2019 não integram contribuições e prestações cuja nacionalidade do contribuinte e/ou beneficiário é desconhecida ou cujos dados não estão disponíveis devido ao segredo estatístico.

Os anos da crise económica e financeira, entre 2008 e 2013, ficaram particularmente evidentes nos dois grupos que viram os gastos com as suas prestações sociais a representar cada vez mais no valor das suas contribuições, afetando ainda mais os estrangeiros (vd. gráfico 8.6). O ano de 2012 assume-se como o ano em que mais aumenta a importância relativa das prestações sociais nas contribuições (no caso dos estrangeiros passam a representar 38% das contribuições e no total da população 32,5%), e em que mais aumenta a distância dos estrangeiros face ao total da população para valores positivos (os estrangeiros passam a ter +5,5 pontos percentuais que os nacionais). Desde 2015 volta-se a verificar que o impacto das prestações sociais no total de contribuições é menor nos estrangeiros que no total de residentes em Portugal (em 2015 os estrangeiros com -2,5pp; em 2016 a distância passa para -4,5%; em 2017 os estrangeiros passam a ter -4,5pp; e em 2018 -6,9pp). Em 2018 verifica-se tanto uma diminuição da importância relativa das prestações sociais no total de contribuições (12,8% no caso dos estrangeiros e

19,7% no total da população, face a 14,8% e 20,4%, respetivamente, em 2017), como o retomar do afastamento entre os dois grupos, assumindo os estrangeiros menor peso das suas prestações sociais no total das contribuições (-6,9 pp que o total da população em Portugal). Em 2019 as prestações sociais passam a representar 11,2% das contribuições dos estrangeiros residentes e 18,9% das contribuições do total da população residente no país, passando a distância entre os dois grupos para 7,7 pontos percentuais.

A análise da **capacidade contributiva da população estrangeira** é também fundamental para compreender a vitalidade do seu papel para o sistema de Segurança Social português (vd. quadro 8.2). Mantendo a tendência dos últimos anos, em 2018 e 2019 continua a verificar-se que a relação dos beneficiários por total de contribuintes e de contribuintes por total de residentes continua mais favorável para os estrangeiros que para o total da população residente em Portugal. Os estrangeiros mantêm mais contribuintes por total de residentes que o total da população: no caso dos estrangeiros a relação é de 60 e 67 contribuintes por cada 100 residentes, respetivamente em 2018 e 2019; quando para o total da população a relação é de 42 e 45 contribuintes por cada 100 residentes nos dois últimos anos.

Quadro 8.2. Número de contribuintes e de beneficiários por total de residentes, para estrangeiros e total da população em Portugal, em 2018 e 2019 (percentagem)

Rácios	2018	2019
Contribuintes por total de residentes		
Total	42,3	45,0
Estrangeiros	60,4	66,7
Beneficiários por total de residentes		
Total	26,3	26,3
Estrangeiros	19,5	18,5
Beneficiários por total de contribuintes		
Total	62,0	58,4
Estrangeiros	32,3	27,8

Fonte: Para o total de contribuintes e beneficiários - MTSSS; para o total de residentes – SEF e INE-Estimativas anuais da população residente (cálculos da autora).

Verifica-se, por outro lado, que os estrangeiros, por comparação ao total de residentes em Portugal, **continuam a ter menos beneficiários de prestações sociais por total de contribuintes** (vd. quadro 8.2): no caso dos estrangeiros a relação é de 32 em 2018 e 28 em 2019 por cada 100 contribuintes; quando para o total dos residentes a relação é de 62 em 2018 e 58 em 2019 beneficiários por cada 100 contribuintes. Importa destacar ainda que os rácios alcançados nos anos de referência deste relatório mostram uma melhoria dessa relação, tanto para os estrangeiros como para o total de residentes, uma vez que se observa uma diminuição do número de beneficiários por contribuintes, por comparação à tendência verificada em anos anteriores em que se observou um crescimento no número de beneficiários por cada contribuinte: o valor mais elevado foi atingido em 2013 com 63 beneficiários estrangeiros por cada 100 contribuintes (ano em que a relação para o total da população era de 74 beneficiários por cada 100 contribuintes), resultado que refletiu a situação económica e financeira do país, a diminuição da população estrangeira residente nesses anos e, inerentemente, a diminuição também do número de contribuintes.

Confirmando a recuperação do número de contribuintes por total de residentes (+3 em cada 100 de 2018 para 2019 no caso do total de residentes e +6 em cada 100 no caso dos estrangeiros), por relação à diminuição da proporção de beneficiários por total de residentes (-1 face ao ano anterior no caso dos estrangeiros), verifica-se que os estrangeiros têm mais 48 pontos percentuais de contribuintes por total de residentes que de beneficiários em 2019 (evoluindo de 19 pp em 2015), quando a relação para o total da população foi de apenas mais 19 pontos percentuais (evoluindo de 10 pp em 2015). Em 2018 já se observava esta tendência de recuperação do número de contribuintes estrangeiros por relação aos beneficiários (os beneficiários nos contribuintes passaram a representar -8pp face a 2016) e de diminuição da proporção de beneficiários por total de residentes estrangeiros (-1,6pp face a 2016), verificando-se

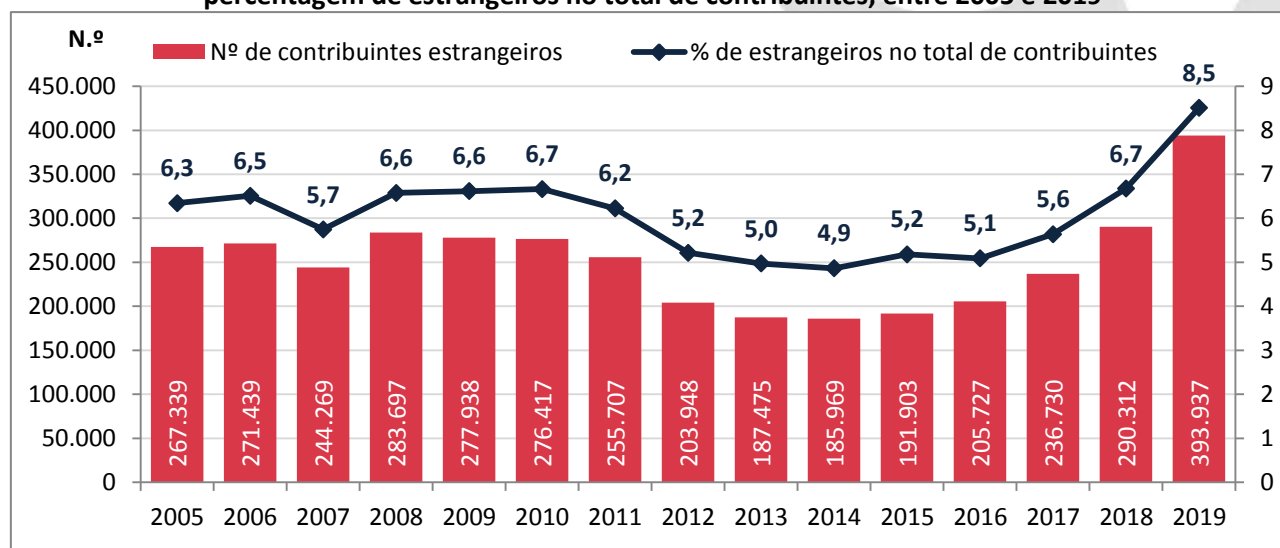
ainda que os estrangeiros passam a ter mais 41 pontos percentuais de contribuintes por total de residentes que de beneficiários por total de residentes (evoluindo de 19pp em 2015), quando a relação para o total da população foi de apenas mais 16 pontos percentuais (evoluindo de 10pp em 2015).

Importa reconhecer ainda que os últimos anos integram também os impactos de mudanças no regime jurídico de proteção social (Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho) que tiveram como consequência, nomeadamente, a diminuição do número global de titulares de prestações sociais (e, especialmente, de titulares estrangeiros) e dos montantes de prestações sociais atribuídas. Um estudo comparado do Eurofound (2015: 60) que analisou vários países da União Europeia, entre os quais Portugal, realça como algumas das mudanças nas políticas e nas medidas dirigidas a famílias durante os anos da crise económica e financeira, na realidade - porque tornaram mais restritivos os critérios de elegibilidade no acesso e diminuíram os montantes concedidos -, fizeram decrescer o número de famílias e de crianças com acesso a prestações sociais e a proteção social, e geraram impactos negativos nas famílias beneficiárias ao reduzirem os montantes atribuídos por titulares. O mesmo alerta viria a ser dado no contexto português pelo Tribunal constitucional (Acórdão n.º 296/2015), o que conduziu, a partir de 2016, à correção de várias das disposições definidas no Decreto-Lei de 2012, sendo recuperadas regras do regime de proteção social de 2010. Por outro lado, em 2018 é revisto o regime jurídico da Proteção Social na eventualidade de doença, desemprego e parentalidade com o Decreto-Lei n.º 53/2018, de 2 de julho, o que induziu a um incremento dos beneficiários destas prestações sociais nos dados dos anos de referência deste relatório.

8.2.1. Contribuições

Em 2019 foram contabilizados 393.937 pessoas singulares de nacionalidade estrangeira com contribuições pagas ao sistema de segurança social, representando 8,5% do total de contribuintes de Portugal. Face ao ano anterior, observa-se um aumento de 35,7% do número de contribuintes estrangeiros, incrementando também o seu impacto no universo geral das pessoas singulares com contribuições pagas (+1,8pp face a 2018 quando os contribuintes estrangeiros representaram 6,7% do total de contribuintes). No último ano, os contribuintes estrangeiros assumem, assim, valores e impactos inéditos no país (vd. gráfico 8.7).

Gráfico 8.7. Evolução do número contribuintes estrangeiros, e percentagem de estrangeiros no total de contribuintes, entre 2005 e 2019



Fonte: MTSSS- Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos da autora).

Os contribuintes de nacionalidade estrangeira em Portugal diminuíram entre 2005 e 2015, passando de 267.339 em 2005 para 191.903 em 2015 (vd. gráfico 8.7). Se dez anos antes (em 2005) os contribuintes estrangeiros representavam 6,3% do total de contribuintes do sistema de Segurança Social português, passando para 6,6% em 2008 (283.697 pessoas singulares), nos anos seguintes tanto em números absolutos como em importância relativa, os contribuintes foram diminuindo, representando em 2014

apenas 4,9% do total de contribuintes do país (o correspondente a 187.475 pessoas singulares), o valor mais baixo da década. A partir de 2015 observa-se o recuperar dos contribuintes estrangeiros, tanto em números absolutos (culminando em 2018 em 290.312 contribuintes e em 2019 em 393.937, valor inédito), como em importância relativa (em 2018 passam a representar 6,7%, +1,1pp face a 2017, sendo essa importância relativa assumida apenas no fim da década passada, e em 2019 com +1,8pp que no ano anterior, culminando na importância relativa inédita de 8,5% do total de contribuintes) – vd. quadro 8.3.

Quadro 8.3. Pessoas singulares com remunerações declaradas/contribuições pagas, por ano e nacionalidade, para o total e para os estrangeiros, entre 2011 e 2019

Ano	Total	Estrangeiros		% de estrangeiros por Total Residentes (B)	(A-B) Pontos percentuais
		N	% (A)		
2011	4.108.515	255.707	6,2	4,1	+2,1
2012	3.911.040	203.948	5,2	4,0	+1,2
2013	3.770.764	187.475	5,0	3,8	+1,2
2014	3.824.270	185.969	4,9	3,8	+1,1
2015	3.706.001	191.903	5,2	3,8	+1,4
2016	4.042.263	205.727	5,1	3,9	+1,2
2017	4.199.335	236.730	5,6	4,1	+1,5
2018	4.350.249	290.312	6,7	4,7	+2,0
2019	4.629.864	393.937	8,5	5,7	+2,8

Fonte: MTSSS- Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos da autora).

Note-se que mesmo nos anos em que a importância relativa dos contribuintes estrangeiros diminuiu, esta percentagem foi sempre superior à importância relativa que os estrangeiros assumem no total de residentes (vd. quadro 8.3), pelo que o peso dos contribuintes estrangeiros foi sempre substantivo ao longo da década, refletindo o impacto da força de trabalho estrangeira para a economia nacional. Em 2018 e 2019 os contribuintes estrangeiros representaram, respetivamente, 6,7% e 8,5% do total de contribuintes, sendo esse valor substantivo se for comparado com a importância relativa da população estrangeira residente no total de residentes do país nesses anos (4,7% em 2017 e 5,7% em 2019), ou seja, os estrangeiros no total de contribuintes representaram +2 pontos percentuais em 2018 e +2,8 pontos percentuais em 2019, do que o seria de esperar face à importância relativa que os estrangeiros assumem no total de residentes em Portugal.

A crise económica e consequente retração do emprego e aumento do desemprego conduziu, pois, ao decréscimo do número de contribuintes estrangeiros no sistema de segurança social português a partir de 2009, embora de forma menos significativa entre 2013 e 2014 (decréscimo de -1%, quando a quebra tinha sido de -8% de 2012 para 2013), retomando-se uma evolução positiva em 2015 (+3,2% de contribuintes face ao ano anterior), 2016 (+7%), 2017 (+15,1%) e 2018 (+22,6% face ao ano anterior). Os dados dos anos de referência deste relatório retratam, pois, uma melhoria reforçada na evolução dos contribuintes estrangeiros e que contrasta com o verificado nos anos anteriores a 2015, em que a diminuição do número de contribuintes estrangeiros associou-se também ao próprio decréscimo do emprego e da população estrangeira residente no país (entre 2012 e 2013 a população estrangeira apresentou uma taxa de variação de -3,8%, entre 2013 e 2014 a população estrangeira diminuiu 1,5% e de 2014 para 2015, -1,6%), atingindo-se nos últimos dois anos valores inéditos no número e impacto dos contribuintes estrangeiros no sistema de segurança social do país.

A análise dos dados em função do **sexo dos contribuintes** mostra também alguns resultados interessantes (quadro 8.4). Concretamente observa-se que se a diminuição do número de contribuintes estrangeiros de anos anteriores se deveu exclusivamente à diminuição das contribuintes mulheres (-3% de pessoas singulares do sexo feminino estrangeiras entre 2013 e 2014), uma vez que no caso dos contribuintes homens o seu número cresceu (+11,5% de pessoas singulares entre 2013 e 2014). Entre 2015 e 2016 o aumento dos contribuintes está associado a ambos os sexos: as mulheres aumentaram de 2015 para 2016 (+4.191 contribuintes, ou seja +4,9%), tal como os homens que mantiveram a evolução positiva dos anos anteriores (+6,7% entre 2014 e 2015 e +9,1% entre 2015 e 2016). Mantendo a evolução de anos anteriores,

para o total de contribuintes, entre 2015 e 2016, a tendência mostra-se mais uniforme para as mulheres e os homens, com uma evolução positiva de +2,4% e +3%, respetivamente. Entre 2017 e 2018, nota-se que o aumento dos contribuintes estrangeiros está igualmente associado a ambos os sexos, embora de forma mais acentuada ao sexo masculino (+25,8% ou +34.411 contribuintes) que às mulheres (+18,5% ou +19.160 contribuintes). Também para o total de contribuintes se verifica um aumento em ambos os sexos entre 2017 e 2018, embora não de forma tão expressiva: os homens aumentaram +4% (+86.466 contribuintes) e as mulheres +3,2% (+64.438 contribuintes).

No último ano observa-se um incremento bastante mais acentuado, especialmente nos contribuintes estrangeiros (+37,7% do sexo masculino e +32,9% do sexo feminino), sendo o incremento no total de contribuintes mais equilibrado para ambos os sexos (+6,4% no sexo masculino e +6,5% no sexo feminino). Observa-se ainda, e mantendo a tendência de anos anteriores, que os homens estrangeiros contribuintes representam mais no total de homens contribuintes que as mulheres (vd. quadro 8.4): em 2019, os contribuintes do sexo masculino com nacionalidade estrangeira (231.051) passam a representar 9,6% (+2,2pp que em 2018) do total de contribuintes desse sexo, e as contribuintes estrangeiras do sexo feminino (162.857) passam a representar 7,3% (+1,4pp que no ano anterior) no universo de contribuintes do sexo feminino.

Quadro 8.4. Pessoas singulares com remunerações declaradas/contribuições pagas, por nacionalidade (total e estrangeiros) e sexo, em 2018 e 2019

Nacionalidade	2018		2019		Taxa de variação 2018-2019	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Total	2.260.049	2.090.176	2.404.545	2.225.290	+6,4	+6,5
Estrangeiros	167.766	122.522	231.051	162.857	+37,7	+32,9
% de estrangeiros pelo total	7,4	5,9	9,6	7,3		

Fonte: MTSSS- Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos da autora).

Uma vez mais os dados de referência deste relatório confirmam a mudança de tendência (iniciada em 2014). Recorde-se que até 2013 se verificava uma diminuição dos contribuintes para ambos sexos, tanto para estrangeiros como para o total da população: entre 2011 e 2012 os homens contribuintes estrangeiros tinham diminuído em -21,8% e as mulheres contribuintes estrangeiras em -18,4% (quando para o total de contribuintes se verificou uma evolução também decrescente, embora menos acentuada, de -5,6% para os homens e -3,9% para as mulheres); e entre 2012 e 2013 o decréscimo foi de -9,2% para os homens contribuintes estrangeiros e -6,8% para as mulheres contribuintes estrangeiras (e de -4,2% no total de homens contribuintes e -2,9% no total de mulheres contribuintes). Observa-se que os homens contribuintes estrangeiros foram alvo de decréscimos mais substantivos que o verificado no caso das mulheres estrangeiras, mas simultaneamente começaram a recuperar mais cedo (em 2014) e de forma mais acentuada que as mulheres que mantiveram tendência de diminuição das suas contribuintes até 2015, recuperando só a partir de 2016.

A análise dos dados em função da **nacionalidade dos contribuintes** (vd. quadro 8.5), por sua vez, acaba por refletir não apenas a importância relativa das populações estrangeiras residentes em Portugal, mas também **diferentes capacidades contributivas para o sistema de Segurança Social português**. Em 2018 e 2019 continuaram a destacar-se, entre os contribuintes estrangeiros, as nacionalidades numericamente mais representadas no país, ou seja, primeiro a nacionalidade brasileira (29,8% e 36,1% do total de contribuintes estrangeiros, respetivamente, por comparação a 31,3% em 2011), seguida da cabo-verdiana (6,7% e 5,4%, respetivamente em 2018 e 2019, quando em 2011 eram 8,1%) e da ucraniana (6,8% e 5,2% do total de contribuintes estrangeiros, respetivamente, assumindo um claro decréscimo de importância relativa que já vem desde 2002, ano em que eram 23,2%, assumindo no início da presente década 12%). No último ano a nacionalidade indiana (representam 4,2% em 2018 e 6% em 2019) suplanta a nacionalidade romena (de 5,6% em 2018 passa a 4% em 2019, e eram 8% em 2011) no universo de contribuintes estrangeiros. As nacionalidades de países da Ásia mantiveram a sua tendência de crescimento no universo de contribuintes estrangeiros do sistema de Segurança Social português, passando a representar 17,6% em

2018 (+8,2 pontos percentuais que em 2011) e 18,5% em 2019 (+9,1pp que no início da presente década).

Estes dados ajudam a compreender melhor também as capacidades contributivas das diferentes nacionalidades de populações residentes estrangeiras ou os seus diferentes perfis e objetivos de permanência em Portugal. Como se evidenciou antes, globalmente os estrangeiros apresentam maior percentagem de contribuintes por total de residentes (60,4% em 2018 e 66,7% em 2019) que o total geral do país (42,3% em 2018 e 45% em 2019), correspondendo a +22 pontos percentuais em 2019. Verifica-se, porém, alguma heterogeneidade entre as nacionalidades estrangeiras, refletindo também diferentes estruturas demográficas (integrando mais ou menos grupos etários não contributivos) e diversas situações de inserção no mercado de trabalho (ativos contributivos ou não).

Quadro 8.5. Estrangeiros com remunerações declaradas/contribuições pagas, segundo as principais nacionalidades estrangeiras, em 2018 e 2019 (%)

Nacionalidade	2018		2019	
	% por total de contribuintes estrangeiros	% de contribuintes por total de residentes dessa nacionalidade	% por total de contribuintes estrangeiros	% de contribuintes por total de residentes dessa nacionalidade
África	17,9	57,5	16,1	61,5
PALOP	16,5	58,7	14,2	60,4
Angola	3,3	51,4	3,2	56,0
Cabo Verde	6,7	55,9	5,4	56,4
Guiné-Bissau	3,6	65,1	3,4	70,3
Moçambique	0,6	54,4	0,5	61,8
S. T. Príncipe	1,9	60,0	1,7	65,8
América	32,2	78,6	38,9	90,8
Brasil	29,8	82,2	36,1	94,1
Ásia	17,6	75,5	18,5	83,4
China	3,7	42,9	3,0	42,8
Índia	4,2	107,7	6,0	135,0
Europa	32,2	46,1	26,4	45,2
União Europeia	22,6	41,3	18,7	39,8
Alemanha	1,6	37,2	1,4	38,7
Bulgária	1,2	52,0	0,8	46,8
Espanha	4,5	93,0	3,6	88,9
França	2,4	34,6	2,1	36,3
Reino Unido	1,7	18,3	1,5	16,8
Roménia	5,6	52,3	4,0	50,3
Europa de Leste	9,3	68,8	7,6	-
Moldávia	1,7	101,6	1,6	126,3
Rússia	0,6	41,4	0,6	44,9
Ucrânia	6,8	67,5	5,2	69,0
Oceânia	0,1	40,4	0,1	39,4
Total estrangeiros	100	60,4	100	66,7
Total geral	-	42,3	-	45,0

Fonte: MTSSS- Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos da autora).

Mantendo a tendência dos últimos anos, em 2018 e 2019, foram os nacionais do Reino Unido os que mostraram menor percentagem de contribuintes por total de residentes dessa mesma nacionalidade no país (apenas 18,3% e 16,8%, respetivamente), refletindo inevitavelmente o peso substantivo de residentes reformados (e por isso não contribuintes) dessa nacionalidade em Portugal. Entre os cidadãos europeus, são os espanhóis os que mais se destacaram com 93 contribuintes por cada 100 residentes dessa nacionalidade em 2018, descendo para 89 contribuintes por 100 residentes em 2019, mostrando que os residentes dessa nacionalidade são essencialmente ativos com contribuições pagas.

Entre os nacionais de países terceiros à União Europeia, por sua vez, com valores mesmo abaixo da percentagem do total geral para o país (45% em 2019), identificam-se os chineses (43 contribuintes por

cada 100 residentes dessa nacionalidade em 2019, ou seja, cerca de menos 2 contribuintes que o verificado para na proporção do total geral do país e menos 24 contribuintes quando comparados com o verificado para o total dos estrangeiros) e os russos (45 contribuintes por cada 100 residentes) – vd. quadro 8.5. No extremo oposto, com mais contribuintes por cada 100 residentes em Portugal, encontram-se nos anos de referência deste relatório, os indianos (108 em 2018 e 135 em 2019), os moldavos (102 em 2018 e 126 em 2019) e os brasileiros (82 em 2018 e 94 em 2019). Nota-se mesmo que, no caso dos indianos e moldavos há registo de mais contribuintes para a segurança social do que de titulares de autorização de residência no país, discrepância que pode ser explicada por situações de imigrantes já inscritos e a contribuir para a segurança social de Portugal, mas ainda a aguardar por regularização ou título de residência no país. É neste âmbito compreendida a sétima alteração à lei de estrangeiros (Lei n.º 28/2019, de 29 de março), que veio simplificar o acesso a um título de residência a quem tenha 12 meses de descontos para a Segurança Social, passando a presumir-se entrada legal de requerentes que trabalhem em Portugal e tenham a situação regularizada perante a segurança social pelo menos há 12 meses (revisão aos artigos 88º e 89º da Lei n.º 23/2007, que estabelece o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional).

**Quadro 8.6. Montante das Contribuições (declaradas/pagas)
segundo as principais nacionalidades estrangeiras, em 2018 e 2019 (Milhares de €)**

Nacionalidade	2018		2019	
	N	%	N	%
África	106.334	14,2	132.010	13,3
PALOP	95.433	12,8	114.279	11,5
Angola	18.386	2,5	24.320	2,4
Cabo Verde	40.216	5,4	45.354	4,6
Guiné-Bissau	20.363	2,7	26.195	2,6
Moçambique	3.390	0,5	4.607	0,5
S. T. Príncipe	10.765	1,4	13.802	1,4
América	197.324	26,4	329.013	33,0
Brasil	173.845	23,3	295.695	29,7
Ásia	112.220	15,0	153.574	15,4
China	27.872	3,7	31.990	3,2
Índia	22.055	3,0	40.559	4,1
Europa	330.184	44,2	380.366	38,2
União Europeia	263.246	35,2	305.648	30,7
Alemanha	21.683	2,9	25.579	2,6
Bulgária	8.187	1,1	7.826	0,8
Espanha	63.352	8,5	72.632	7,3
França	35.603	4,8	43.491	4,4
Reino Unido	25.805	3,5	28.859	2,9
Roménia	35.224	4,7	37.740	3,8
Europa de Leste	63.072	8,4	70.025	7,0
Moldávia	8.123	1,1	10.557	1,1
Rússia	4.753	0,6	6.033	0,6
Ucrânia	47.452	6,4	51.379	5,2
Oceânia	844	0,1	993	0,1
Total estrangeiros	746.914	100	995.955	100
Total geral	16.961.560	-	18.436.652	-

Fonte: MTSSS- Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos da autora).

Atendendo à **estreita relação entre o número de contribuintes e o volume de montantes das contribuições pagas** (em milhares de euros), verifica-se que o maior ou o menor número de contribuintes de uma dada nacionalidade induz a maiores ou a menores montantes de contribuição para o sistema de Segurança Social português. Mantendo a tendência de anos anteriores, as nacionalidades que mais contribuições pagaram em 2018 e 2019 (vd. quadro 8.6) foram, por ordem de importância, a brasileira – representaram 23,3% do total das contribuições pagas por estrangeiros em 2018 e 29,7% em 2019 –, seguida das nacionalidades espanhola (8,5% e 7,3%, respetivamente), ucraniana (6,4% em 2018 e 5,2% em

2019) e cabo-verdiana (5,4% em 2018 e 4,6% em 2019).

Deve atender-se, porém, que os valores de contribuições declaradas e pagas variam também em função dos grupos profissionais e das atividades económicas exercidas pelos contribuintes em Portugal. Da comparação dos quadros 8.5. e 8.6. resulta que a importância relativa das nacionalidades não se reproduz exatamente, refletindo que há nacionalidades que embora apresentem maior número de contribuintes, podem contribuir menos em montantes por comparação a outras – e.g. em 2018 e 2019 os PALOP eram no seu conjunto, respetivamente, 16,5% e 14,2% do total de contribuintes estrangeiros, mas representavam em 2018 apenas 12,8% do total de contribuições pagas (-3,8 pontos percentuais) e 11,5% em 2019 (-2,7pp), retratando as próprias categorias socioprofissionais a que estão mais ligados no mercado de trabalho português, ou seja, genericamente de menores rendimentos (aprofundado no subcapítulo 7.3 deste relatório) –, enquanto, por contraste, há outras nacionalidades que têm menor número contribuintes, mas contribuem mais – e.g. em 2018, os cidadãos da União Europeia representavam 22,6% do total de contribuintes estrangeiros e as suas contribuições pagas significavam 35,2% do total de contribuições dos estrangeiros (+12,6 pontos percentuais), mantendo essa relação em 2019, com 18,7% dos contribuintes estrangeiros, mas a refletir 30,7% do total de contribuições estrangeiras (+12 pp).

Quadro 8.7. Rácio de Contribuições por pessoas singulares, por principais nacionalidades, em 2018 e 2019 (média de euros por pessoa singular, por ano)

Nacionalidade	2018	2019	Distância face ao total de estrangeiros em 2019	Distância face ao total de contribuintes em 2019
África	2.042	2.077	-451	-1.905
PALOP	1.998	2.040	-488	-1.942
Angola	1.946	1.914	-614	-2.068
Cabo Verde	2.077	2.147	-381	-1.835
Guiné-Bissau	1.933	1.972	-556	-2.010
Moçambique	2.075	2.131	-397	-1.851
S. T. Príncipe	1.961	2.048	-481	-1.935
América	2.109	2.147	-382	-1.835
Brasil	2.006	2.078	-451	-1.904
Ásia	2.197	2.109	-419	-1.873
China	2.563	2.683	+155	-1.299
Índia	1.797	1.705	-823	-2.277
Europa	3.533	3.654	+1.126	-328
União Europeia	4.009	4.160	+1.632	+178
Alemanha	4.550	4.501	+1.973	+519
Bulgária	2.272	2.447	-81	-1.535
Espanha	4.840	5.157	+2.629	+1.175
França	5.197	5.179	+2.651	+1.197
Reino Unido	5.323	4.989	+2.461	+1.007
Roménia	2.181	2.416	-112	-1.566
Europa de Leste	2.327	2.354	-174	-1.628
Moldávia	1.655	1.640	-888	-2.342
Rússia	2.629	2.752	+224	-1.230
Ucrânia	2.406	2.506	-22	-1.476
Oceânia	4.614	4.554	+2.025	+572
Estrangeiros	2.573	2.528	0	-1.454
Total	3.899	3.982	+1.454	0

Fonte: MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos da autora).

Procurando afinar um pouco mais esta análise e estimar a **contribuição per capita de cada nacionalidade** de contribuintes estrangeiros, foi ainda calculado o rácio entre pessoas singulares (número de contribuintes) e contribuições pagas segundo a nacionalidade (quadro 8.7). Mantendo as tendências dos últimos anos, os resultados deste indicador continuam a reafirmar diferenças entre cidadãos estrangeiros

(2.573 euros de contribuições por pessoa singular em 2018, e 2.528 euros em 2019) e a média da população contributiva em Portugal (3.899 euros de contribuições por pessoa singular em 2018, e 3.982 em 2019), refletindo que os estrangeiros apresentam rácios menores (-1.326 euros por pessoa singular em 2018 e -1.454 em 2019) que o total da população contributiva em Portugal. Como detalha o quadro 8.7., evidenciam-se também diferenças internas em função da nacionalidade dos estrangeiros contribuintes: todas as nacionalidades de cidadãos de países fora da União Europeia têm montantes de contribuições menores que o valor de referência médio por pessoa singular do total de contribuintes do país, em contrapartida (com exceção dos contribuintes da Bulgária e da Roménia) todos os nacionais de países da União Europeia apresentam montantes de contribuições por pessoa singular superiores ao verificado para a média do total de contribuintes de Portugal. Nos anos de referência deste relatório, e mantendo a tendência de anos anteriores, os grupos de nacionalidades com maiores distâncias negativas face ao valor médio para o total de contribuintes são globalmente dos PALOP (-1.901 euros em 2018 e -1.942 em 2019), da América (em 2018 com -1.790 euros e em 2019 com -1.835 euros) e da Ásia (em 2018 com -1.702 euros e -1.873 em 2019). Especificamente por nacionalidades, destacam-se a moldava (-2.244 euros por pessoa singular em 2018, subindo para -2.342 euros em 2019), a indiana (-2.102 euros por pessoa singular em 2018 e -2.277 euros em 2019), a guineense (-1.966 euros por pessoa singular em 2018 e -2.010 em 2019), e a angolana (-1.953 euros por pessoa singular em 2018 e -2.068 euros em 2019), como as nacionalidades cujas contribuições médias por contribuinte são mais diminutas e por isso mais se distanciam negativamente dos valores observados para o rácio total do país. Por sua vez, nas nacionalidades com maiores distâncias positivas face ao valor médio para o total de contribuintes encontram-se em 2018 e 2019: a nacionalidade espanhola (+941 euros por pessoa singular em 2018 e +1.175 em 2019), a francesa (+1.298 euros por pessoa singular em 2018 e +1.197 em 2019), a britânica (+1.424 euros por pessoa singular em 2018 e +1.007 em 2019) e a alemã (+651 euros por pessoa singular em 2018 e +519 em 2019).

Deve atender-se, neste âmbito, que as discrepâncias no rácio de contribuições por pessoas singulares em função da nacionalidade têm inerentes as próprias diferenças verificadas nas categorias socioprofissionais e respetivos rendimentos, das diversas nacionalidades estrangeiras entre si e face ao total da população contributiva. Como se mostrou no subcapítulo 7.3. deste relatório, os estrangeiros continuam a ter rendimentos do seu trabalho inferiores ao total de residentes em Portugal, o que inevitavelmente explica menores montantes em euros de contribuições para a Segurança Social.

8.2.2. Prestações sociais

A segunda dimensão do contrato social existente entre o cidadão contribuinte e o Estado português é o lado das **contrapartidas das contribuições**. Face aos montantes transferidos para o sistema de Segurança Social, os indivíduos podem beneficiar de prestações sociais mediante algumas condições, nomeadamente a residência em território nacional por períodos mínimos e com contribuições regulares para o sistema durante esses períodos. Mantendo a série temporal dos dados analisados anteriormente nesta Coleção *Imigração em Números* do Observatório das Migrações, consideram-se os dados relativos às prestações de desemprego, subsídio de doença, prestações de parentalidade, abono de família, e rendimento social de inserção⁴⁶, para caracterizar o lado das contrapartidas das contribuições efetuadas para o sistema de segurança social português por estrangeiros.

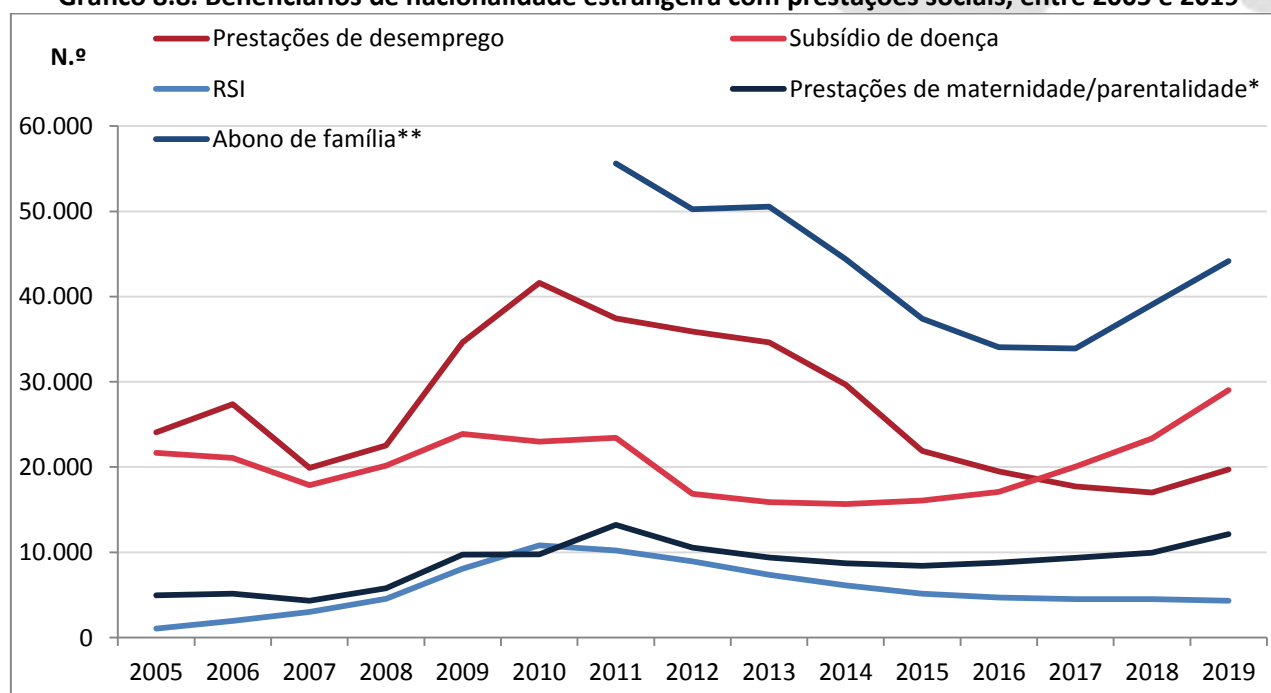
Conforme analisado antes (Oliveira e Gomes, 2014: 111-112), na primeira década do presente século, o número de estrangeiros a beneficiar de prestações sociais foi aumentando progressivamente, acompanhando o próprio aumento da população estrangeira residente em Portugal. Em valores absolutos os estrangeiros apoiados pelo Rendimento Social de Inserção passaram de 1.037 em 2005 para 10.202 em 2011. Por sua vez os beneficiários estrangeiros das prestações de desemprego aumentaram de 24.070, em 2005, para 37.456 em 2011, e os beneficiários do subsídio de doença passaram de 21.676 em 2005 para 23.435 em 2011. Também as prestações de maternidade/parentalidade aumentaram de 4.966 em 2005

⁴⁶ No caso dos dados do rendimento social de inserção, a informação diz respeito a agregados familiares, considerando-se a nacionalidade do seu titular.

para 13.211 em 2011. Importa ter em conta que este aumento do número de beneficiários com lançamento de prestações sociais não é exclusivo dos cidadãos de nacionalidade estrangeira, aplicando-se também à generalidade da população em Portugal. Entre 2008 e 2011, tanto o total de beneficiários como os beneficiários estrangeiros com lançamento de prestações sociais aumentaram: +22% e +66% nas prestações de desemprego, respetivamente; +7% e +16% nos subsídios de doença, respetivamente; +133% e +128%, respetivamente, nas prestações de parentalidade; e +8% e +125%, respetivamente, de beneficiários do rendimento social de inserção.

A partir de 2011, no entanto, contrariando a tendência dos primeiros anos do século, verificou-se uma diminuição do número e da importância relativa de estrangeiros na generalidade das prestações sociais (vd. gráfico 8.8). De 2011 para 2018 verifica-se uma diminuição global de beneficiários de prestações sociais, sendo mais acentuada a quebra no caso dos estrangeiros: -55% de beneficiários estrangeiros de prestações de desemprego (-33% de variação para o total de beneficiários, ou seja, os estrangeiros assumiram uma quebra em mais 22 pontos percentuais que o total da população); -0,3% de estrangeiros com subsídios de doença (+24% no caso do total da população); -25% de estrangeiros com prestações de parentalidade (+9% no caso do total da população); -30% de estrangeiros com abono de família (-8% para o total da população), e -56% de estrangeiros beneficiários de rendimento social de inserção (-22% para o total da população). Em 2019, nota-se contudo um recuperar da evolução de algumas prestações sociais entre estrangeiros, refletindo também o recuperar da população estrangeira residente no país nos últimos anos: face ao ano anterior, os beneficiários estrangeiros com subsídio de doença aumentaram 24,2%, os beneficiários de prestações de maternidade ou parentalidade incrementaram 21,9%, os beneficiários de prestações de desemprego tiveram uma taxa de variação de +15,9% e de abono de família de +13%. A única prestação social que diminuiu o número de beneficiários estrangeiros em 2019 (-3,9%) foi o rendimento social de inserção (RSI) – vd. gráfico 8.8 e quadro 8.8.

Gráfico 8.8. Beneficiários de nacionalidade estrangeira com prestações sociais, entre 2005 e 2019



Fonte: MTSSS- Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (elaboração da autora).

Nota: *Entre 2002 e 2006 são reportados os beneficiários do subsídio de maternidade (sexo feminino). De 2007 a 2010 contam-se os beneficiários do sexo feminino. A partir de 2011 reportam-se todos os beneficiários de prestações de parentalidade (homens e mulheres). /***Dados de abono de família são disponibilizados a partir de 2011. Antes de 2011 reportam prestações familiares (que incluem outras prestações não comparáveis com os abonos de família).

Quadro 8.8. Beneficiários com lançamento de prestações sociais, segundo a nacionalidade (total e estrangeiros), em 2018 e 2019

Prestações sociais	2018	2019	Taxa de variação 2008/2011	Taxa de variação 2011/2018	Taxa de variação 2018/2019
Prestações de desemprego					
Total	379.659	346.532	+22,0	-32,3	-8,7
Estrangeiros	17.012	19.714	+66,1	-54,6	+15,9
% estrangeiros	4,5	5,7			
Subsídio de doença					
Total	705.766	760.012	+6,7	+24,4	+7,7
Estrangeiros	23.371	29.038	+16,1	-0,3	+24,2
% estrangeiros	3,3	3,8			
Prestações de parentalidade*					
Total	210.449	218.560	+133,1	+9,3	+3,9
Estrangeiros	9.950	12.131	+128	-24,7	+21,9
% estrangeiros	4,7	5,6			
Abono de família					
Total	1.251.495	1.233.949	n.d.	-7,8	-1,4
Estrangeiros	39.061	44.155	+24,2	-29,8	+13,0
% estrangeiros	3,1	3,6			
Rendimento Social de Inserção					
Total	134.196	127.699	+7,8	-22,4	-4,8
Estrangeiros	4.491	4.316	+124,9	-56,0	-3,9
% estrangeiros	3,3	3,4			

Fonte: MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos da autora).

Nota: * Diz respeito às prestações de Maternidade, Paternidade e Adoção. //n.d.=não determinado

O enquadramento legal de 2012, com impacto direto nos anos que se seguiram, veio rever os regimes jurídicos de proteção social em caso de doença, maternidade, paternidade e adoção e morte, previstas no sistema previdencial, de encargos familiares do subsistema de proteção familiar e do rendimento social de inserção. No preâmbulo deste enquadramento legal era realçado que a “*situação económica e financeira do País exige uma reavaliação dos regimes jurídicos das prestações do sistema de segurança social, quer do sistema previdencial quer do sistema de proteção social de cidadania, de forma a garantir que a proteção social seja efetivamente assegurada aos cidadãos mais carenciados sem colocar em causa a sustentabilidade financeira do sistema de segurança social*”. Entre as principais mudanças estiveram o aumento da seletividade quanto ao acesso, aumentando os critérios de elegibilidade focados no apoio a famílias com mais baixos rendimentos e fazendo desaparecer alguns escalões de apoio intermédios, e a diminuição generalizada dos montantes atribuídos aos beneficiários de prestações sociais (Eurofound, 2015: 25). Este mesmo estudo do Eurofound (2015: 60), que compara países da União Europeia que sofreram mudanças de políticas e de medidas dirigidas a famílias no contexto de crise económica dos últimos anos, conclui que em Portugal, embora o objetivo destas revisões das políticas tenha sido cingir-se a famílias com mais baixos rendimentos (que aumentaram especialmente a partir de 2010), em virtude da crise económica e financeira e dos escassos recursos públicos, na realidade ao tornar mais restritivos os critérios de elegibilidade no acesso e diminuído os montantes concedidos, fez diminuir também o número de famílias e crianças com acesso a prestações sociais e a proteção social, tendo gerado ainda impactos negativos nas famílias beneficiárias.

Importa referir que este mesmo enquadramento mereceu também, mais tarde, a apreciação do Tribunal Constitucional Português que deliberou em 2015 (Acórdão n.º 296/2015) quanto à inconstitucionalidade de alguns dos seus dispostos, nomeadamente os aplicados a cidadãos estrangeiros por não respeitarem o princípio da igualdade. A partir de 2016 viriam a ser corrigidas várias destas disposições, dando-se resposta legal à inconstitucionalidade identificada no regime, entre elas, do tratamento diferenciado consoante a nacionalidade de quem solicita prestações sociais, sendo recuperadas regras do regime de proteção social de 2010, resultando ainda no aumento dos montantes atribuídos. Por outro lado, em 2018, é revisto o

regime jurídico da Proteção Social na eventualidade de doença, desemprego e parentalidade com o Decreto-Lei n.º 53/2018, de 2 de julho.

Resulta, assim, que nos anos de referência deste relatório (2018 e 2019), verificam-se sintomas de inversão da tendência de penalização da proteção social dos estrangeiros: o incremento dos beneficiários refletiu-se também na evolução dos montantes processados com prestações sociais (vd. quadro 8.9). Em 2018 e 2019, os montantes processados com prestações de desemprego a estrangeiros aumentaram de 36.787 milhares de euros para 42.146 milhares de euros (+14,6% de 2018 para 2019), ainda assim um incremento ligeiramente inferior ao verificado no caso do total de beneficiários (+15,9%), reduzindo ainda assim a menos de metade dos montantes processados em 2013 (que se situaram em 100.800 milhares de euros).

Quadro 8.9. Montantes processados com prestações sociais, segundo a nacionalidade (total e estrangeiros), em 2018 e 2019 (Milhares de €)

	2018	2019	Taxa de variação 2018/2019 (%)
Prestações de desemprego			
Total	1.151.271	1.114.203	-3,2
Estrangeiros	36.787	42.146	+14,6
% estrang.	3,2	3,8	
Subsídio de doença			
Total	636.569	712.548	+11,9
Estrangeiros	12.186	15.052	+23,5
% estrang.	1,9	2,1	
Prestações de parentalidade*			
Total	537.841	580.245	+7,9
Estrangeiros	18.412	21.979	+19,4
% estrang.	3,4	3,8	
Abono de família			
Total	681.666	763.028	+11,9
Estrangeiros	19.104	23.142	+21,1
% estrang.	2,8	3,0	
Rendimento Social de Inserção			
Total	326.322	316.803	-2,9
Estrangeiros	9.052	8.768	-3,1
% estrang.	2,8	2,8	

Fonte: MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos da autora).

Nota: *Diz respeito às prestações de Maternidade, Paternidade e Adoção.

No caso dos montantes processados para subsídios de doença verifica-se um incremento tanto para os estrangeiros (+23,5% no último ano) como para o total da população (+11,9%). A mesma tendência de incremento se verifica no caso das prestações de parentalidade, observando-se um aumento nos montantes processados com essa prestação tanto no caso dos estrangeiros (+19,4%), como no total da população (+7,9%); e no caso do abono de família, com aumento tanto para estrangeiros (+21,1%) como para o total de beneficiários (+11,9%), entre 2018 e 2019. O rendimento social de inserção é a única prestação social para a qual no último ano diminuíram os montantes processados, tanto no caso dos estrangeiros (-3,1%), como no total de beneficiários (-2,9%) – quadro 8.9.

A análise dos resultados do rácio dos montantes processados por beneficiários com lançamento de prestações sociais permite realçar que em 2018 e 2019 aumentaram os montantes atribuídos individualmente para a população total na generalidade das prestações sociais (vd. quadro 8.10), embora no caso dos estrangeiros na maioria das prestações sociais diminuíssem os montantes individuais atribuídos. Os montantes das prestações de desemprego atribuídas a cada beneficiário diminuíssem em 1% no caso dos estrangeiros subindo 6% no total de beneficiários, tendo aumentado para 34% a taxa de distância entre os estrangeiros e o total de beneficiários, sendo desfavorável aos estrangeiros com montantes menores (2.138€ em média por beneficiário em 2019) que o total de beneficiários (3.215€ em média por beneficiário

em 2019). O mesmo sucedeu com o subsídio de doença e prestações de parentalidade, onde os montantes atribuídos a cada beneficiário estrangeiro diminuíram, respetivamente em 1% e 2%, subindo, porém, no total de beneficiários, respetivamente, 4% em cada prestação social, tendo também aumentado a taxa de discrepância entre os estrangeiros e o total de beneficiários (para -45% nos estrangeiros face ao total no subsídio de doença, e para -32% nos estrangeiros nas prestações de parentalidade).

Em 2019 as exceções de incremento no caso dos estrangeiros, observam-se nos montantes processados anualmente para os beneficiários do rendimento social de inserção (aumentaram em 1% no caso dos estrangeiros e em 2% no total de beneficiários), tendo a taxa de discrepância entre os dois grupos passado a 18% (estrangeiros com -18% no valor do montante atribuído que a média geral da população). A mesma tendência de aumento do rácio se verifica no caso dos montantes atribuídos por beneficiário de abono de família, tanto para estrangeiros (+7%) como para o total de beneficiários (+14%).

Quadro 8.10. Rácio entre montantes processados anualmente para prestações sociais e beneficiários com lançamento de prestações sociais, para o total e estrangeiros, em 2018 e 2019 (euros)

	2018	2019	Variação 2018/2019 (%)
Prestações de desemprego			
Total	3.032	3.215	+6
Estrangeiros	2.162	2.138	-1
Taxa de discrepância dos estrangeiros face ao total (%)	-29	-34	
Subsídio de doença			
Total	902	938	+4
Estrangeiros	521	518	-1
Taxa de discrepância dos estrangeiros face ao total (%)	-42	-45	
Prestações de parentalidade*			
Total	2.556	2.655	+4
Estrangeiros	1.850	1.812	-2
Taxa de discrepância dos estrangeiros face ao total (%)	-28	-32	
Abono de família			
Total	545	618	+14
Estrangeiros	489	524	+7
Taxa de discrepância dos estrangeiros face ao total (%)	-10	-15	
Rendimento Social de Inserção			
Total	2.432	2.481	+2
Estrangeiros	2.016	2.032	+1
Taxa de discrepância dos estrangeiros face ao total (%)	-17	-18	

Fonte: MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos da autora).

Nota: Diz respeito às prestações de Maternidade, Paternidade e Adoção.

Desta análise geral acerca da evolução das prestações sociais atribuídas a estrangeiros contribuintes, segue-se uma caracterização individualizada para cada uma das prestações sociais, com a exceção das prestações de desemprego, cujos dados foram já analisados no subcapítulo 7.6.2. deste relatório.

8.2.2.1. Subsídios por doença

Os subsídios de doença para beneficiários ativos contribuintes para o sistema de Segurança Social são uma prestação pecuniária compensatória do rendimento do trabalho perdido em função de incapacidade temporária para o trabalho. O acesso a estes subsídios está dependente, por um lado, de um Certificado de Incapacidade Temporária (CIT) para o trabalho passado pelo médico do Serviço Nacional de Saúde que ateste os motivos da doença e os impedimentos temporários para o trabalho; e, por outro lado, depende de um período mínimo de registo de contribuições para o sistema de Segurança Social português (Peixoto *et al.*, 2011: 50-51; Oliveira e Gomes, 2018a: 69-71).

Contrariando a tendência do início desta década, o número de beneficiários estrangeiros com processamento de subsídio de doença tem vindo a aumentar desde 2016, regressando à evolução de

crescimento da década anterior. Em 2011 o número de beneficiários estrangeiros desta prestação social era 23.435, tendo diminuído para 16.848 em 2012 (-28%), e novamente nos dois anos seguintes embora de forma menos acentuada (-6% em 2013 e -1% em 2014). Em 2015 os beneficiários de subsídio por doença estrangeiros voltam a subir para 16.077 (+3% face ao ano anterior), em 2016 para 17.073 (+6% que no ano anterior), em 2017 para 20.064 (+17,5% que no ano anterior), em 2018 sobem para 23.371 (+16,5% que no ano anterior) e, finalmente, em 2019 incrementam ainda mais para 29.038 (+24,2% face a 2018).

Quadro 8.11. Titulares estrangeiros com lançamento de subsídios por doença e respetivos montantes processados (em milhares de euros), segundo os principais países de nacionalidade, em 2018 e 2019

Nacionalidade	2018		2019		(A) Rácio de montantes processados por beneficiários em 2019 (em euros)	Taxa de discrepância de estrangeiros (A) face ao total de beneficiários em 2019 (%)
	Beneficiário	Montantes (milhares de euros)	Beneficiário	Montantes (milhares de euros)		
África	5.448	2.118	6.351	2.495	393	-58,1
PALOP	5.131	2.007	5.881	2.311	393	-58,1
Angola	971	432	1.233	492	399	-57,4
Cabo Verde	2.402	893	2.585	1.073	415	-55,8
Guiné-Bissau	906	315	1.141	401	351	-62,5
Moçambique	154	79	180	59	326	-65,3
S. Tomé e Príncipe	642	263	742	286	386	-58,8
América	7.388	3.394	10.960	4.647	424	-54,8
Brasil	6.828	3.125	10.177	4.344	427	-54,5
Ásia	1.946	609	2.449	656	268	-71,4
China	114	67	130	105	807	-14,0
Índia	387	88	522	74	141	-85,0
Europa	8.581	6.056	9.266	7.251	783	-16,6
União Europeia	5.241	4.059	5.844	4.918	842	-10,3
Alemanha	354	264	383	334	872	-7,0
Bulgária	461	288	452	291	644	-31,4
Espanha	934	1.138	1.168	1.345	1.151	+22,7
França	504	389	520	426	819	-12,7
Reino Unido	233	320	261	302	1.157	+23,3
Roménia	1.595	1.027	1.665	1.233	741	-21,0
Europa de Leste	3.294	1.980	3.375	2.311	685	-27,0
Moldávia	322	135	397	218	549	-41,5
Rússia	190	92	180	109	603	-35,7
Ucrânia	2.711	1.717	2.739	1.954	713	-23,9
Oceânia	8	10	12	3	231	-75,4
Total estrangeiros	23.371	12.186	29.038	15.052	518	-44,7
Total geral	705.766	636.569	760.012	712.548	938	0

Fonte: MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos da autora).

No que toca às principais nacionalidades dos beneficiários de subsídio por doença, os dados mostram que se mantêm as nacionalidades estrangeiras numericamente mais representadas em Portugal também sobre representadas nesta prestação social. Concretamente, entre os estrangeiros, a brasileira é a nacionalidade numericamente mais representada nesta prestação social (29,2% do total de titulares de subsídio de doença em 2018 e 35% em 2019), seguida da ucraniana (11,6% em 2018 e 9,4% em 2019) e da cabo-verdiana (10,3% em 2018 e 8,9% em 2019). Entre 2018 e 2019, verifica-se que globalmente foram os nacionais do Brasil os que mais aumentaram o número de titulares com subsídio de doença (+49%), seguidos dos chineses (+34,9%), dos angolanos (+27%), dos nacionais da Guiné-Bissau (25,9%), da Espanha (+25,1%) e da Moldávia (+23,3%).

Verifica-se, por outro lado, uma subida global nos rácios de montantes processados por beneficiários de subsídio de doença até 2018: por comparação a 2014, em 2018 em média cada titular de nacionalidade estrangeira com subsídios de doença recebeu mais 11 euros. Porém, em 2019 o rácio dos montantes processados por beneficiários estrangeiros desce para 518 euros (-21 que o apurado em 2018 quando refletiu uma média de 539€ por beneficiário estrangeiro). Verifica-se, por outro lado, o agravamento da tendência de crescimento na taxa de discrepância dos montantes processados para estrangeiros face ao valor médio do total de titulares com subsídio de doença (estrangeiros com -42% de montante médio por titular recebido em 2018 e -45% em 2019). Entre as nacionalidades de titulares estrangeiros continua a verificar-se que são os cidadãos da União Europeia (e.g. Reino Unido com média de 1.157€ por beneficiário em 2019 e Espanha com média de 1.151€), os que recebem montantes mais elevados por titular nos subsídios de doença, tanto por comparação à média geral dos estrangeiros (rácio de 518€) como por comparação ao total de beneficiários (rácio de 938€), refletindo rendimentos mais elevados e por isso descontos com montantes mais expressivos para a Segurança Social. Por contraste, são os nacionais da Índia (rácio de 141€ em 2019) e dos PALOP (rácio de 393€ em 2019, com destaque neste grupo para os moçambicanos e guineenses com os rácios mais baixos, respetivamente, de 326€ e 351€), os que recebem os montantes mais reduzidos.

8.2.2.2. Prestações de parentalidade

A proteção social na parentalidade abrange um conjunto de prestações que se destinam a compensar os beneficiários nas situações de gravidez, maternidade, paternidade, adoção, assistência na doença de filhos menores ou equiparados, acompanhamento de filhos ou equiparados deficientes ou doentes crónicos. A principal referência entre estas é o subsídio parental (inicial) propriamente dito, que consiste numa prestação pecuniária concedida à mãe e ao pai trabalhadores no âmbito da proteção à parentalidade, durante o período de impedimento para o exercício da atividade laboral. As restantes prestações de parentalidade assumem-se como variantes do subsídio parental e são estruturadas em função de critérios como o seu período de vigor ser alargado (subsídio parental alargado) ser relativo a uma adoção (subsídio por adoção) ou ser de natureza social e não contributiva (subsídio social parental).

Mantendo a tendência da última década, nos últimos dois anos, as nacionalidades que mais se destacam no número de beneficiários desta prestação social (quadro 8.12) são a brasileira (2.746 beneficiários em 2018 e 3.930 em 2019, correspondendo a 32,4% dos titulares estrangeiros desta prestação social), a cabo-verdiana (1.308 em 2018 e 1.388 em 2019, representando 11,4% dos beneficiários estrangeiros no último ano), a romena (735 titulares em 2018 e 679 em 2019, refletindo uma diminuição progressiva de beneficiários desde 2014, passando a representar 5,6% dos beneficiários estrangeiros), a guineense (498 beneficiários em 2018 e 592 em 2019, mostrando um incremento nos últimos anos, passando a representar 4,9% dos beneficiários estrangeiros no último ano) e a ucraniana (517 titulares em 2018 e 525 em 2019, representando 4,3% dos beneficiários estrangeiros).

Atendendo às diferenças nos estatutos socioeconómicos das diferentes nacionalidades dos estrangeiros residentes no país, também se continuam a verificar variações nos montantes médios das prestações de parentalidade. Globalmente são os nacionais de países extracomunitários que recebem menores montantes destas prestações, e por isso apresentam maiores taxas de discrepância face ao total de beneficiários – destaque para os indianos (com um montante médio de 1.134€ por beneficiário e taxa de discrepância negativa face ao total de beneficiários em 57,3% em 2019), os guineenses (-48,7% em 2019), os são-tomenses (-44,2%) e os cabo-verdianos (-43,1%) –, refletindo, inerentemente, os grupos profissionais em que se inserem e o seu baixo rendimento (detalhado no subcapítulo 7.3 deste Relatório), o que gera prestações mais reduzidas. Em contrapartida são os cidadãos da União Europeia (com exceção dos búlgaros e dos romenos com taxas de discrepância de, respetivamente, -40,3% e -35,4%) os que apresentam montantes mais elevados por beneficiários, destacando-se neste grupo os britânicos (recebem em média montantes 48,2% superiores ao total de beneficiários em 2019), os espanhóis (+42,9%) e os alemães (+30,9%).

Verifica-se, globalmente, um aumento nos rácios de montantes processados por beneficiários nos últimos anos: de 2014 para 2019, o rácio de montantes de prestações de parentalidade por beneficiários estrangeiros passa de 1.501 euros, em média, para 1.850 euros em 2018 (mais 349 euros por beneficiário face a 2014) –, o que inverte a tendência dos anos imediatamente anteriores, em que os rácios tiveram uma evolução decrescente –, embora volte a descer ligeiramente para 1.812 euros em 2019 (vd. quadro 8.12).

Quadro 8.12. Titulares estrangeiros com lançamento de prestações de parentalidade* e respetivos montantes processados, segundo os principais países de nacionalidade, em 2018 e 2019

Nacionalidade	2018		2019		(A) Rácio de montantes processados por beneficiários em 2019 (em euros)	Taxa de discrepância de estrangeiros (A) face ao total de beneficiários em 2019 (%)
	Beneficiário	Montantes (milhares de euros)	Beneficiário	Montantes (milhares de euros)		
África	2.888	4.146	3.367	5.010	1.488	-44,0
PALOP	2.722	3.934	3.071	4.572	1.489	-43,9
Angola	390	546	517	794	1.535	-42,2
Cabo Verde	1.308	1.995	1.388	2.097	1.511	-43,1
Guiné-Bissau	498	678	592	807	1.362	-48,7
Moçambique	46	62	77	140	1.813	-31,7
S. Tomé e Príncipe	437	607	497	736	1.481	-44,2
América	2.964	5.429	4.251	7.398	1.740	-34,5
Brasil	2.746	4.908	3.930	6.609	1.682	-36,7
Ásia	1.267	1.528	1.598	2.078	1.300	-51,0
China	281	443	290	474	1.635	-38,4
Índia	198	194	261	296	1.134	-57,3
Europa	2.812	7.256	2.915	7.493	2.571	-3,2
União Europeia	2.025	5.913	2.107	6.079	2.885	+8,7
Alemanha	107	381	119	414	3.476	+30,9
Bulgária	136	222	105	167	1.586	-40,3
Espanha	345	1.517	360	1.366	3.794	+42,9
França	127	471	181	572	3.158	+19,0
Reino Unido	141	593	133	523	3.934	+48,2
Roménia	735	1.187	679	1.165	1.715	-35,4
Europa de Leste	787	1.343	793	1.361	1.716	-35,4
Moldávia	191	292	185	309	1.672	-37,0
Rússia	56	110	68	139	2.045	-23,0
Ucrânia	517	893	525	889	1.694	-36,2
Oceânia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Total estrangeiros	9.950	18.412	12.131	21.979	1.812	-31,8
Total geral	210.449	537.841	218.560	580.245	2.655	0

Fonte: MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos da autora).

Notas: * Corresponde às prestações de maternidade, paternidade e adoção.

Entre 2012 e 2015 observou-se uma diminuição do número de titulares com lançamento de prestações de parentalidade: de 10.539 titulares em 2012, passa-se para 8.429 beneficiários em 2015 (-20% face a 2012). A partir de 2016 verificou-se, contudo, um aumento de titulares desta prestação social, recuperando o número de titulares da década passada: 8.784 titulares em 2016 (refletindo uma ligeira melhoria face ao ano de 2015 em +4,2% de titulares), 9.353 em 2017 (aumento de +6,5% relativamente ao ano anterior), 9.950 em 2018 (aumento de +6,4% em relação ao ano de 2017) e 12.131 em 2019 (+21,9% face ao ano

anterior, quando o total geral de beneficiários desta prestação social apenas teve uma taxa de variação de +3,9% no último ano), refletindo a recuperação da população estrangeira residente em Portugal (que volta a crescer a partir de 2016, depois da diminuição entre 2011 e 2015).

Atendendo a que o volume de titulares estrangeiros desta prestação social deve ser considerado como um dado positivo, uma vez que reflete **contributos para a natalidade** e, assim, um **‘refrescamento’ na demografia portuguesa** (Peixoto, *et al.* 2011: 170); a sua diminuição nos anos da crise económica e financeira que afetou o país deve ser atendida com alguma atenção. Se é verdade que entre 2011 e 2015 verificou-se uma diminuição da população estrangeira residente, a sua diminuição não foi tão acentuada como a verificada no número de titulares desta prestação social – entre 2011 e 2015 a população estrangeira residente, segundo dados do SEF, diminuiu apenas 11% (e não os -36,2% verificados nestes titulares entre 2011 e 2015). Os titulares de prestações de parentalidade mostram, no entanto, desde 2016, sinais de recuperação anual que importa destacar: +4,2% em 2016 face ao ano anterior (por comparação a +2,3% de crescimento da população estrangeira residente nesse ano); +6,5% em 2017 (versus +6% do total de estrangeiros residentes no país); +6,4% em 2018 (face a +13,9% de residentes estrangeiros); e +21,9% em 2019 (face a +22,9% de estrangeiros residentes no último ano).

Se a análise for agregada para o período entre 2011 e 2019, nota-se, no entanto, que o crescimento global da população estrangeira residente (+35,1%) ainda não se refletiu na evolução dos titulares de prestação de parentalidade, com uma recuperação mais ténue nos últimos anos e que induz a que em 2019 se mantenha -8,2% de titulares que o observado em 2011. Esta diminuição dos titulares de prestação de parentalidade associa-se mais ao decréscimo de nascimentos de mães estrangeiras dos últimos anos: de 2011 para 2018 há -3,5% de nados-vivos de mães estrangeiras, mas foi -28,4% de nados-vivos de mães estrangeiras entre 2011 e 2015 – o que foi um resultado bem mais preocupante uma vez que reforçou (em vez de atenuar, especialmente entre 2012 e 2015) o próprio contexto de retração da fecundidade de Portugal –, embora recuperando nos últimos anos (em +7,3% em 2016, +8,2% em 2017 e +16,1% em 2018), passando a partir de 2019 a mostrar um aumento de +14,1% face ao ano anterior e +10,1% face ao início da década.

A comparação do número de nados-vivos, segundo a nacionalidade da mãe, com o número de mulheres beneficiárias desta prestação social permite ainda reforçar a perceção da contribuição importante da imigração para a sustentabilidade do sistema de Segurança Social. Conforme é possível verificar no quadro 8.13, a partir do cálculo do indicador rácio de mulheres beneficiárias de prestação de parentalidade por nados-vivos segundo a nacionalidade das mães, verifica-se que as mulheres estrangeiras proporcionalmente beneficiam menos que as mulheres portuguesas desta prestação.

Quadro 8.13. Mulheres beneficiárias de prestação de parentalidade e nados-vivos segundo a nacionalidade das mães, entre 2017 e 2019

Ano	Nados-vivos (A)		Beneficiárias prestação de parentalidade (B)		Rácio de beneficiárias por nados-vivos (B/A) (%)	
	Mãe Portug.	Mãe Estrang.	Mulheres Portuguesas	Mulheres Estrangeiras	Portuguesas	Estrangeiras
2017	77.838	8.316	120.922	6.247	155	75
2018	77.730	9.651	124.324	6.479	160	67
2019	76.011	11.015	135.558	7.790	178	71

Fonte: Estatísticas Demográficas INE e MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos da autora).

Em 2018, por cada 100 nados-vivos de mães estrangeiras, apenas 67 mulheres estrangeiras tiveram prestação de parentalidade, quando a relação nas mães portuguesas foi de 160 por 100 nados-vivos, refletindo a utilização desta proteção para outros fins para além do da maternidade (e.g. assistência na doença de filhos menores, acompanhamento de filhos) no caso das mães portuguesas. Em 2019 melhora globalmente a relação deste indicador: por cada 100 nados-vivos de mães estrangeiras, 71 mulheres estrangeiras tiveram prestação de parentalidade, sendo a relação nas mães portuguesas de 178 por 100 nados-vivos. É interessante verificar-se ainda que de 2017 para 2019 verifica-se um aumento do número de

mulheres portuguesas beneficiárias desta prestação por nado-vivo de mães portuguesas (de 155 para 178), quando no caso das mulheres estrangeiras se verifica uma diminuição (de 75 em 2017 para 67 em 2018 e 71 em 2019). O não recurso a esta prestação pelas mulheres estrangeiras tanto pode refletir a sua falta de informação ou desconhecimento dos seus direitos, como não estarem reunidas as condições para terem este direito social em Portugal (e.g. não estarem inscritas no sistema de Segurança Social, não terem contribuído por um período mínimo estipulado por lei).

8.2.2.3. Abono de família⁴⁷

O abono de família integra duas prestações distintas que partilham esta designação: o *abono de família pré-natal*, que corresponde a prestação pecuniária mensal atribuída à mulher grávida, que atinja a 13ª semana de gestação, visando incentivar a maternidade através da compensação de encargos acrescidos durante o período de gravidez; e o *abono de família para crianças e jovens*, prestação pecuniária mensal de montante variável em função do nível de rendimentos, da composição do agregado familiar e da idade do respetivo titular, visando compensar os encargos familiares respeitantes ao sustento e educação das crianças e jovens.

Nos anos de referência deste relatório inverteu-se a tendência dos últimos anos, de diminuição do número de beneficiários de abono familiar entre os cidadãos estrangeiros (-20,2% entre 2013 e 2014, -9% entre 2015 e 2016, e -0,4% entre 2016 e 2017): em 2018 observa-se um aumento dos beneficiários desta prestação social face ao ano anterior (aumento de +15,1%, passando-se de 33.923 titulares estrangeiros em 2017 para 39.061 em 2018), e em 2019 reforça-se ainda mais este incremento dos beneficiários estrangeiros desta prestação social (+13%, passando a 44.155 titulares estrangeiros de abono familiar em 2019), regressando-se, assim, à tendência de aumento da década passada (entre 2008 e 2011 tinha havido um aumento de +24,2% de beneficiários estrangeiros desta prestação social). No total de beneficiários a variação foi positiva em 2018 (+2,6%), embora em 2019 tenham diminuído os titulares desta prestação social (-1,4%), embora longe das variações negativas anteriores (-6,5% entre 2013 e 2014).

Relativamente aos montantes atribuídos a estrangeiros, mantém-se a tendência de aumento dos montantes já observada nos anos mais recentes (+3,2% em 2017 face ao ano anterior, +14% em 2018, e +21,1% em 2019) e que veio alterar a trajetória observada em anos anteriores quando os montantes tinham reduzido (-4% entre 2015 e 2016, e -14,7% entre 2013 e 2014). No total de beneficiários de abono de família a evolução dos montantes foi também positiva (+6,7% em 2018 e +11,9% em 2019), embora no caso do total de beneficiários já se observasse uma inversão de tendência em anos anteriores (+4,8% de 2016 para 2017, +5% de 2015 para 2016, que contrastou com a variação negativa de -3,2% entre 2013 e 2014). Importa referir que a evolução negativa do número de beneficiários desta prestação social (em recuperação desde 2016) está associada às mudanças nos critérios de elegibilidade no acesso a abono familiar que se verificaram desde o início da década. Como realçou o estudo comparado do Eurofound (2015: 25), desde 2010 mais de meio milhão de famílias com filhos perderam o acesso a esta prestação social em resultado das mudanças introduzidas, nomeadamente nos critérios de seleção e nos escalões que enquadram a elegibilidade nesta prestação, tendo os estrangeiros sido também afetados.

Entre as nacionalidades que mais aumentaram o número de beneficiários em 2019 (vd. quadro 8.14), estão a nacionalidade brasileira (+45,7%, ou seja, de 9.502 titulares de abono de família em 2018, passam a 13.845 em 2019), a indiana (+43,8%, de 692 beneficiários passaram para 995), e a angolana (+34,4% de beneficiários, de 1.724 em 2018 para 2.317 em 2019). Outras nacionalidades reduziram, contudo, o número de beneficiários de abono de família nos anos de referência deste relatório: a búlgara (-18,9%, de

⁴⁷ Nos últimos anos os dados disponibilizados pelo Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social já não remetem as prestações familiares no seu conjunto e que abrangiam o abono de família para crianças e jovens, abono de família pré-natal, as bolsas de estudo e os subsídios de funeral. Por esta razão, embora o Relatório Decenal desta coleção (Oliveira e Gomes, 2014), que atendeu ao intervalo temporal 2001 a 2012, tenha contemplado os dados das prestações sociais no seu conjunto, neste relatório é só possível apurar e analisar os dados referentes aos abonos familiares atribuídos em função da nacionalidade do beneficiário.

726 beneficiários em 2018 passaram a 589 em 2019), a romena (-14,3%, de 3.121 beneficiários em 2018 para 2.675 em 2019), e a cabo-verdiana (-11,3%, de 6.895 beneficiários em 2018 para 6.118 em 2019).

Quadro 8.14. Titulares estrangeiros com lançamento de abono de família e respetivos montantes processados (em milhares de euros), segundo os principais países de nacionalidade, em 2018 e 2019

Nacionalidade	2018		2019		(A) Rácio de montantes processados por beneficiários em 2019 (em euros)	Taxa de discrepância de estrangeiros (A) face ao total de beneficiários em 2019 (%)
	Beneficiário	Montantes de (milhares de euros)	Beneficiário	Montantes de (milhares de euros)		
África	13.852	6.595	14.002	7.112	508	-17,9
PALOP	13.335	6.286	13.133	6.593	502	-18,8
Angola	1.724	821	2.317	1.190	514	-16,9
Cabo Verde	6.895	3.112	6.118	3.104	507	-17,9
Guiné-Bissau	2.147	1.098	2.383	1.188	499	-19,3
Moçambique	245	107	255	127	499	-19,3
S. Tomé e Príncipe	2.054	999	2.060	983	477	-22,8
América	9.984	4.525	14.409	6.926	481	-22,3
Brasil	9.502	4.300	13.845	6.629	479	-22,6
Ásia	5.361	3.077	6.227	3.741	601	-2,9
China	1.781	965	1.803	1.038	575	-6,9
Índia	692	391	995	644	647	4,6
Paquistão	428	246	492	306	622	0,5
Europa	9.855	4.905	9.509	5.358	564	-8,9
União Europeia	6.439	3.271	6.301	3.670	582	-5,8
Alemanha	303	164	318	180	565	-8,6
Bulgária	726	367	589	328	557	-9,8
Espanha	658	317	685	380	555	-10,3
França	305	139	356	193	541	-12,4
Reino Unido	427	216	450	286	636	2,9
Roménia	3.121	1.625	2.675	1.618	605	-2,2
Europa de Leste	3.361	1.600	3.148	1.651	524	-15,2
Moldávia	664	315	663	368	556	-10,1
Rússia	263	121	246	135	549	-11,3
Ucrânia	2.374	1.139	2.193	1.126	514	-17,0
Oceânia	9	3	8	4	552	-10,8
Total Estrangeiros	39.061	19.104	44.155	23.142	524	-15,2
Total Geral	1.251.495	681.666	1.233.949	763.028	618	0

Fonte: MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos da autora).

Verifica-se, por outro lado, em contraste com os últimos anos, uma subida nos rácios de montantes processados por beneficiário, refletindo algumas das mudanças introduzidas no regime de proteção social a partir de 2016 e anteriormente referidas. Em 2018 o valor médio desse rácio para os estrangeiros foi de 489 euros, ou seja, mais 26 euros face ao valor atribuído em 2014 (o rácio nesse ano para os estrangeiros era de 463 euros por titular) e em 2019 sobe para 524 euros. A análise do rácio em função da nacionalidade dos titulares (vd. quadro 8.14) permite concluir que os estrangeiros que têm obtido montantes mais elevados por titular são exatamente as nacionalidades com maiores taxas de fecundidade geral e que mais contribuem para a natalidade em Portugal, ou seja, asiáticos, africanos dos PALOP e europeus de leste. São também essas as nacionalidades que mostram menores rendimentos e por isso maior vulnerabilidade económica das famílias e, assim, maior dependência por estes abonos familiares. Globalmente os valores dos rácios de montantes processados por beneficiário em 2018 e 2019 melhoraram face aos rácios

processados por beneficiário de 2014, em especial no caso dos nacionais de países da Ásia (+90 euros em 2018, passando em média para 574 euros por beneficiário em 2018 e 601 euros por beneficiário em 2019), da América do Sul (+55 euros em 2018, passando para 453 euros por beneficiário em 2018 e 481 euros em 2019), e da Europa de Leste (+24 euros em 2018 que em 2014, quando passam para 476 euros por beneficiário em 2018 e 524 euros em 2019).

8.2.2.4. Rendimento Social de Inserção

O Rendimento Social de Inserção (RSI) é uma prestação social distinta das descritas anteriormente, uma vez que não se enquadra nos regimes contributivos, ou seja, não está dependente da contribuição prévia dos indivíduos para o sistema de Segurança Social. Neste âmbito trata-se de uma prestação do subsistema de solidariedade e de inserção que tem o intuito de conferir às pessoas e aos seus agregados familiares apoios adaptados à sua situação e que contribuam para a satisfação das suas necessidades essenciais, favorecendo complementarmente a progressiva inserção laboral, social e comunitária. O objetivo do RSI, desde a sua génese, é responder a situações de grave carência económica e de risco de exclusão social em Portugal, resultando o seu acesso à função redistributiva do próprio sistema de Segurança Social.

Contrastando também com as demais prestações sociais analisadas, os dados do RSI são referentes a agregados familiares com titular estrangeiro e não a beneficiários individuais. Importa, assim, atender que o maior ou o menor número de agregados familiares de determinadas nacionalidades com RSI reflete a sua maior ou menor vulnerabilidade económica e exclusão social em Portugal. No caso dos estrangeiros residentes em Portugal, o acesso ao RSI esteve a partir de 2012 condicionado a um período mínimo de residência legal no país: para os nacionais de países terceiros o período previsto era de no mínimo 3 anos de residência, enquanto para os nacionais da União Europeia era de 1 ano de residência. Esta opção governativa induziu a uma diminuição do número de agregados familiares estrangeiros a beneficiar de RSI (-31,6% de 2012 para 2014), quebra que não refletiu necessariamente uma diminuição dos agregados familiares com grave carência económica, mas antes as mudanças no enquadramento que deram origem a uma forte diminuição dos seus beneficiários nos últimos anos. Verifica-se nesses anos também uma diminuição global dos montantes atribuídos a agregados familiares estrangeiros e do rácio de montantes processados por cada agregado familiar com um titular estrangeiro: de 2012 para 2014, o montante global de RSI atribuído a agregados familiares diminuiu em 45%, passando de 17.755 milhares de euros para 9.768 milhares de euros, e o rácio de montante processado por cada agregado com um titular estrangeiro passou de 1.987,1€ para 1.598,3€, ou seja, menos 388,8€. Nesses anos aumentou também a taxa de discrepância dos estrangeiros face ao total de beneficiários de RSI: em 2012 os agregados familiares estrangeiros obtiveram em média montantes de RSI mais baixos em 4% que os atribuídos à média geral de cada agregado familiar que beneficiou nesse ano de RSI; passando essa diferença para -11,4% em 2014.

O preâmbulo do Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, que veio rever os regimes jurídicos de proteção social, realçou mudanças na intenção associada ao RSI que os dados acabaram por traduzir: *“No que respeita ao rendimento social de inserção, o Governo procede a uma revisão global do seu regime jurídico, em consonância com os objetivos constantes do seu Programa, reforçando o carácter transitório e a natureza contratual da prestação, constitutiva de direitos e obrigações para os seus beneficiários, enquanto instrumento de inserção e de coesão social. Assim, dá-se um novo enfoque aos deveres de procura ativa de emprego, de frequência de ações de qualificação profissional e de prestação de trabalho socialmente útil como formas de inserção socioprofissional dos titulares da prestação e dos membros do seu agregado familiar.”* (Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho: 3271).

Porém, como era realçado no estudo promovido pelo Eurofound (2015: 42), com essas revisões o RSI nublou o seu enfoque, induzindo a uma imediata diminuição dos seus beneficiários exatamente nos anos da crise económica e financeira vivida no país (em especial a partir de 2012), como consequência de mudanças definidas no seu enquadramento, com revisão dos critérios de elegibilidade e redução dos montantes concedidos aos seus titulares. Nas palavras dos autores do relatório: *In 2012, the total number of beneficiaries represented approximately 4% of the Portuguese population, 1% down from 5% in 2010. The*

negative trend continued in 2013 due to new and stricter eligibility criteria introduced in 2012. For instance, the permitted value of real-estate holdings of the beneficiary and their household must be below €25,153 instead of the €100,613 maximum allowed in 2010. Policy experts and social workers underline the impact of these developments in terms of the increased risk of poverty and the growing number of children suffering material deprivation. They also highlight the efforts of non-governmental and local institutions to compensate for this decline in the economic support of highly vulnerable families. (Eurofound, 2015: 42).

A inconstitucionalidade do enquadramento para os estrangeiros residentes viria a ser identificada em 2015 (Acórdão n.º 296/2015), nomeadamente por os seus dispostos não respeitarem o princípio da igualdade protegido na Constituição Portuguesa, passando-se novamente a exigir apenas 1 ano de residência também para os nacionais de países terceiros à União Europeia, em virtude do Tribunal Constitucional ter declarado ser inconstitucional o desequilíbrio no número de anos de residência solicitados (mais 2 anos de residência para os nacionais de países terceiros). A partir de janeiro de 2016 o enquadramento do RSI volta, assim, a ser alvo de novas revisões ao seu regime, entre elas, associadas ao tratamento diferenciado consoante a nacionalidade de quem solicita RSI, sendo recuperadas regras de 2010 e modificadas as escalas de equivalência aplicáveis aos agregados familiares dos beneficiários, induzindo a aumentos nos montantes atribuídos.⁴⁸ Estas novas revisões refletem-se nestes dados administrativos da Segurança Social, especialmente a partir de 2018, pelo que se torna relevante perceber os seus efeitos e contrastes que geraram nos dados por comparação a anos anteriores (entre 2012 e 2015).

Até 2017 mantêm a tendência de diminuição dos beneficiários estrangeiros de RSI (de 6.111 beneficiários estrangeiros em 2014, passa-se para 5.157 beneficiários em 2015, e 4.695 beneficiários em 2016, 4.521 em 2017) e, consequentemente, observa-se também a uma diminuição dos montantes globais atribuídos (de 9.768 milhares de euros em 2014, passa-se para 8.190 milhares de euros em 2015, subindo ligeiramente para 8.394 milhares de euros em 2016 e voltando a baixar para 8.368 em 2017). Por contraste, e invertendo a tendência, em 2018 nota-se, porém, um aumento dos beneficiários (que passam de 4.521 em 2017 para 6.805 em 2018) e dos montantes globais atribuídos (de 8.368 milhares de euros em 2017 sobe para 9.052 milhares de euros em 2018). Em 2019, porém, volta a diminuir o número de beneficiários e os montantes globais atribuídos, tanto no caso dos beneficiários estrangeiros (-36,6% de beneficiários, passando a 4.316, e -3,1% nos montantes globais atribuídos que passam a 8.768 milhares de euros), como no total de beneficiários (-6,5% de beneficiários e -2,9% nos montantes atribuídos).

Verifica-se, por contraposição, um incremento dos rácios de montantes processados por beneficiários estrangeiros: em 2019 sobem para 2.032€ por beneficiário de nacionalidade estrangeira, quando em 2018 o rácio apurado tinha ficado em 1.330€ por beneficiário estrangeiro. Inverte-se, assim, no último ano, a tendência de diminuição dos rácios de montantes processados por beneficiários estrangeiros de anos anteriores (de 1.598,3€ em 2014 para 1.330€ em 2017), em que embora tenham aumentado os agregados de titular estrangeiro a beneficiar de RSI, cada agregado tinha passado a receber, em média, montantes mais baixos (de 2014 para 2018 cada agregado estrangeiro passou a receber, em média, menos 268 euros). Em 2019, porém, por comparação ao rácio de 2014, cada agregado estrangeiro passa a receber, em média, mais 433 euros (vd. quadro 8.15).

No que toca à distribuição por nacionalidades (vd. quadro 8.15), e mantendo as tendências da década anterior, denotam-se padrões distintos dos apresentados nas restantes prestações sociais, verificando-se a sobre representação dos agregados familiares do Brasil (702 em 2018, ou seja, 10,3% do total de agregados familiares estrangeiros com RSI; e 632 em 2019, representando 14,6%), de Cabo Verde (632 em 2018 e 580 em 2019, respetivamente, 9,3% e 13,4% do total de beneficiários estrangeiros), de Angola (528 em 2019, representando 12,2%), da Guiné-Bissau (432, representando 10,1%), da Ucrânia (344, representando 8% dos beneficiários estrangeiros) e da Roménia (320, significando 7,4%).

⁴⁸ O Conselho de Ministros aprovou ainda novas regras do RSI em 2017, tendo nomeadamente revisto os trâmites associados ao requerimento de renovação da prestação, reforçando a capacidade integradora e inclusiva da prestação social para os grupos em maior vulnerabilidade e em situação de pobreza extrema.

Os aumentos dos rácios de montantes processados por beneficiários, de 2014 para 2019, são evidentes na generalidade das nacionalidades: mais 859 euros, em média, no caso dos asiáticos; mais 589 euros no caso dos cidadãos da União Europeia; mais 468 euros no caso dos brasileiros; mais 322 euros, em média, no caso de nacionais dos PALOP; e mais 305 euros no caso de cidadãos da Europa de Leste.

Quadro 8.15. Agregados familiares com titular estrangeiro com Rendimento Social de Inserção e respetivos montantes processados, segundo os principais países de nacionalidade, em 2018 e 2019

Nacionalidade	2018		2019		(A) Rácio de montantes processados por beneficiários em 2019 (em euros)	Taxa de discrepância de estrangeiros (A) face ao total de beneficiários em 2019 (%)	Diferença do Rácio (A) de 2019 face ao Rácio (A) de 2014 (em euros)
	Beneficiários	Montantes (milhares de euros)	Beneficiários	Montantes (milhares de euros)			
África	2.177	4.149	2.068	3.892	1.882	-24,1	+335,9
PALOP	2.032	3.834	1.863	3.486	1.871	-24,6	+321,8
Angola	543	1.125	528	1.069	2.025	-18,4	+334,5
Cabo Verde	632	1.152	580	1.075	1.853	-25,3	+342,3
Guiné-Bissau	460	812	435	781	1.794	-27,7	+308,4
Moçambique	64	120	52	87	1.681	-32,2	-133,2
S. Tomé e Príncipe	289	542	268	475	1.772	-28,6	+322,1
América	763	1.394	709	1.343	1.894	-23,7	+453,3
Brasil	702	1.269	632	1.192	1.885	-24,0	+468,1
Ásia	198	431	235	557	2.372	-4,4	+858,6
China	8	10	10	16	1.560	-37,1	n.d.
Índia	19	28	25	45	1.795	-27,6	+363,4
Paquistão	38	85	32	91	2.847	14,8	+1.137,4
Europa	1.353	3.079	1.304	2.976	2.282	-8,0	+514,9
União Europeia	879	2.256	877	2.216	2.527	1,9	+588,5
Alemanha	69	131	67	132	1.964	-20,9	+193,3
Bulgária	167	449	170	506	2.978	20,0	+1.035,2
Espanha	107	321	110	321	2.914	17,5	+862,2
França	32	70	33	64	1.943	-21,7	+31,3
Reino Unido	45	95	53	101	1.905	-23,2	+414,0
Roménia	343	975	320	866	2.707	9,1	+715,0
Europa de Leste	469	805	423	742	1.755	-29,3	+304,9
Moldávia	33	58	28	54	1.920	-22,6	+456,2
Rússia	52	113	44	100	2.284	-8,0	+694,4
Ucrânia	370	615	344	578	1.679	-32,3	+296,7
Oceânia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Total estrangeiros	6.805	9.052	4316	8768	2.032	-18,1	+433,2
Total geral	136.510	326.322	127.699	316.803	2.481	0	+677,0

Fonte: MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos da autora).

CAPÍTULO 9. HABITAÇÃO

Outra dimensão importante na monitorização da integração de imigrantes é a habitação, assumindo-se o acesso à habitação e as condições de alojamento como componentes importantes na mensuração da inclusão social dos imigrantes (EUROSTAT, 2017; OCDE, 2018). Diversos estudos têm vindo a caracterizar a relação entre imigrantes e habitação nas sociedades de acolhimento, concluindo que a situação de desvantagem das populações imigrantes no mercado da habitação é comum nos diversos países da União Europeia (UE), sendo evidente a maior associação dos imigrantes a “alojamentos precários, sobrelotados, sem infraestruturas básicas e localizados em bairros degradados e estigmatizados”, e também o “acesso à propriedade da habitação muito mais difícil do que para a população nativa” (Fonseca et al., 2013: 124).

O relatório de indicadores de integração de imigrantes da OCDE (OCDE/EC, 2018: 110-111) conclui que na União Europeia (UE), um em cada quatro residentes nascidos no estrangeiro tem condições de habitação abaixo da média (em alojamento precário), por comparação a um em cada cinco no caso dos nativos de cada Estado-membro da UE28. As diferenças entre os dois grupos (nascidos no estrangeiro e nativos) são mais sentidas nos países da Europa do Sul e em alguns países de destino mais antigo da imigração no contexto europeu (e.g. Bélgica, Holanda, Reino Unido e Áustria). Portugal é apontado neste relatório como um dos Estado-membros (ao lado de países da Europa Central, entre os quais a Alemanha, e da Europa de Leste) em que a distância entre os dois grupos de residentes é menor. O relatório realça ainda que as condições de habitação são melhores para os residentes que têm propriedade de habitação na OCDE e da UE, verificando-se ainda que a prevalência de sobrelotação da habitação é superior nos imigrantes que nos nativos (sendo a distância entre os dois grupos mais expressiva nos países da Europa do Sul, entre os quais Portugal, e na Áustria e no Reino Unido).

Os dados do EUROSTAT confirmam a manutenção destas desvantagens habitacionais dos estrangeiros residentes por comparação aos nacionais dos países europeus: em 2018, no conjunto dos países da União Europeia, 13,5% dos nacionais e 25,4% dos estrangeiros (com mais de 18 anos) viviam em alojamentos sobrelotados, ou seja, as populações de nacionalidade estrangeira apresentavam mais 11,9 pontos percentuais que os nacionais nessa situação de habitação. Para o caso português, a mesma fonte mostra distâncias maiores entre os nacionais e os estrangeiros (17,9 pontos percentuais), pese embora a distância entre nacionais e estrangeiros se tenha mostrado ainda mais significativa noutros países da União Europeia (e.g. Eslovénia, Itália, Grécia e Suécia). Em 2018 a população de nacionalidade portuguesa que vivia em alojamentos sobrelotados representava 8% e a população de nacionalidade estrangeira significava 25,7% do seu universo de residentes no país: ou seja, observa-se que a população nacional se encontra numa situação melhor que a média dos nacionais da UE (13,5%), refletindo -5,5 pontos percentuais de nativos em sobrelotação, enquanto os estrangeiros residentes acompanham a tendência da generalidade dos estrangeiros residentes na UE (25,4%, tendo em Portugal apenas +0,3 pontos percentuais). Em 2019 Portugal mantém-se no grupo de países onde a distância entre a população de nacionalidade portuguesa e

estrangeira é maior: os estrangeiros mostram +16,7pp de residentes em alojamentos sobrelotados que os nacionais (24,5% nos estrangeiros e 7,8% nos nacionais).

A situação da habitação da população num país tem inerentes inúmeros fatores estruturais, nomeadamente associados ao próprio ordenamento do território, à regulamentação do mercado da habitação, a políticas de apoio social e de realojamento, e à situação social e económica do país. Em períodos de crise económica, de aumento do desemprego e de diminuição dos rendimentos das famílias verificam-se consequências diretas nas condições de alojamento (e.g. sobrelotação, diminuição da prevalência de proprietários) e na distribuição das populações pelos regimes de alojamento (proprietários versus arrendatários).

Este capítulo tem por objetivo proceder a uma atualização dos dados referentes à situação habitacional das populações de nacionalidade estrangeira residentes em Portugal, considerando, sempre que possível, o caso português por comparação aos restantes países da União Europeia. Importa desde já reconhecer, contudo, que o estudo da situação habitacional dos imigrantes e a caracterização em geral da habitação em Portugal têm associados alguns desafios, nomeadamente consequentes de lacunas de informação estatística disponível, que somente os dados dos Recenseamentos Gerais da População e da Habitação (Censos) ajudam a colmatar em cada dez anos (Oliveira e Gomes, 2014: 181).

Procurando refletir os diferentes indicadores disponíveis para caracterizar a situação habitacional dos estrangeiros por comparação aos nacionais, disponibilizados pelo EUROSTAT e pelo INE, este capítulo subdivide-se em dois pontos: no primeiro subcapítulo considera-se o regime de ocupação do alojamento, distinguindo a situação dos nacionais e estrangeiros em função da relação que têm com a habitação (proprietários ou arrendatários), em Portugal e nos restantes países da UE; no segundo subcapítulo analisam-se as condições de alojamento realçando, a tendência da sobrelotação dos alojamentos para os portugueses e estrangeiros.

9.1. Regime de ocupação do alojamento

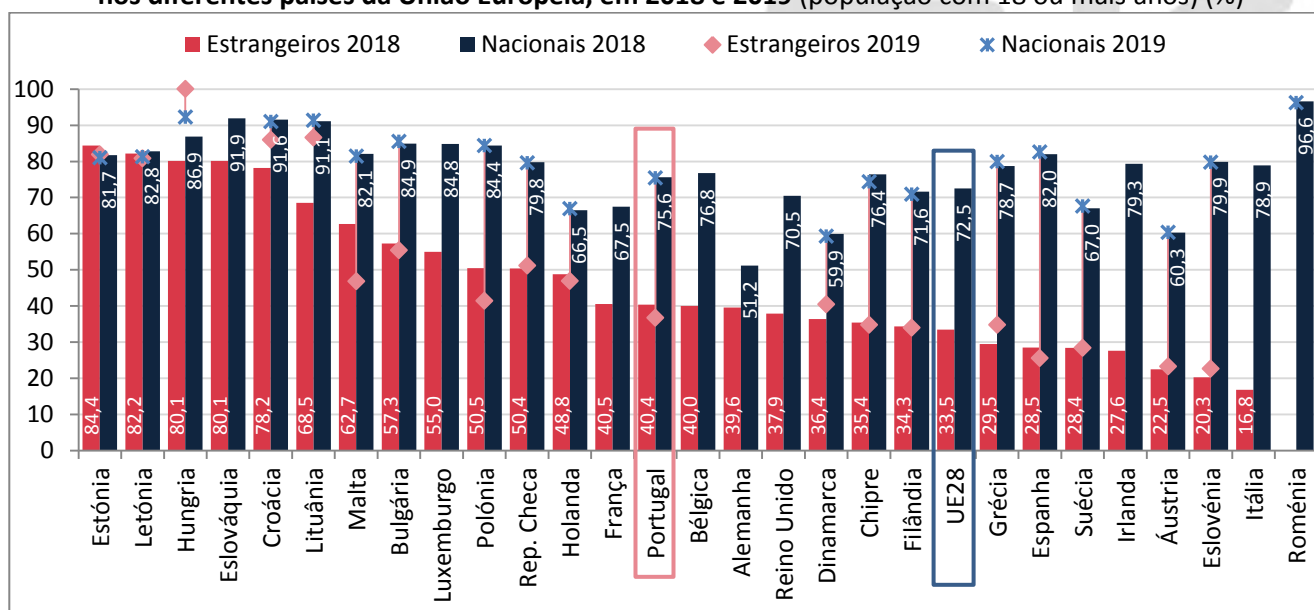
A propriedade do alojamento é assumida pelo EUROSTAT como um importante indicador de inclusão social, ainda que esta análise deva considerar as especificidades de cada país e da sua população (EUROSTAT, 2017: 39). Neste âmbito, os dados referentes ao ano de 2018⁴⁹ evidenciam que no conjunto dos países da União Europeia (UE28), em média 72,5% dos nacionais (com mais de 18 anos) residiam em habitação própria. Este valor distancia-se bastante da percentagem de estrangeiros na mesma condição (apenas 33,5%), confirmando-se que o acesso à propriedade da habitação é menos frequente para as populações de nacionalidade estrangeira, nomeadamente pelo facto da sua permanência no contexto dos países europeus ser vivenciada como temporária e por isso não justificar a aquisição de casa própria, ou porque os contextos de acolhimento definem constrangimentos à aquisição de habitação própria por estrangeiros (e.g. limitações no acesso ao crédito para habitação por estrangeiros), ou ainda porque os estrangeiros residentes têm rendimentos mais reduzidos e limitados não tendo por isso capacidade para adquirirem casa própria.

Em 2018, entre os vários países da União Europeia (vd. gráfico 9.1), aqueles que registaram as maiores percentagens de proprietários da habitação entre os cidadãos nacionais foram a Roménia (96,6%), a Eslováquia (91,9%), a Croácia (91,6%) e a Lituânia (91,1%). Por contraste, os países onde se registaram as percentagens mais baixas de proprietários de habitação entre os seus nacionais foram a Alemanha (51,2%), a Dinamarca (59,9%), a Áustria (60,3%) e a Holanda (66,5%). Em Portugal a percentagem de cidadãos de nacionalidade portuguesa com habitação própria em 2018 foi de 75,6%, descendo ligeiramente essa importância relativa para 75,4% em 2019 (vd. gráfico 9.1).

⁴⁹ À data de redação do presente relatório não se encontravam disponíveis os dados para a média da União Europeia referentes ao ano de 2019.

Relativamente aos cidadãos estrangeiros, em 2018, os países que evidenciaram as maiores percentagens de estrangeiros com habitação própria foram a Estónia (84,4%), a Letónia (82,2%), a Hungria (80,1%), a Eslováquia (80,1%), a Croácia (78,2%) e a Lituânia (68,5%), sendo também estes alguns dos países onde os nacionais assumem as percentagens mais elevadas de proprietários. Por oposição, os países onde os residentes estrangeiros apresentaram as percentagens mais baixas de habitação própria foram a Itália (16,8%), a Eslovénia (20,3%), a Áustria (22,5%), a Irlanda (27,6%), a Suécia (28,4%), a Espanha (28,5%) e a Grécia (29,5%). Em Portugal a percentagem de estrangeiros residentes com habitação própria fixou-se nos 40,4% em 2018 (ou seja, menos 35 pontos percentuais que o verificado para os nacionais residentes), descendo ainda mais essa importância relativa em 2019 para 36,7% (e aumentando também, assim, a distância entre estrangeiros e nacionais para 38 pontos percentuais em 2019) – vd. gráfico 9.1.

Gráfico 9.1. Percentagem de nacionais e estrangeiros com estatuto de proprietários, nos diferentes países da União Europeia, em 2018 e 2019 (população com 18 ou mais anos) (%)



Fonte: EUROSTAT, *Migrant Integration Indicators* (sistematização e gráfico da autora). // Nota: Alguns países ainda não têm dados consolidados para 2019 (e.g. Eslováquia, Luxemburgo, França, Bélgica, Alemanha, Itália e Roménia).

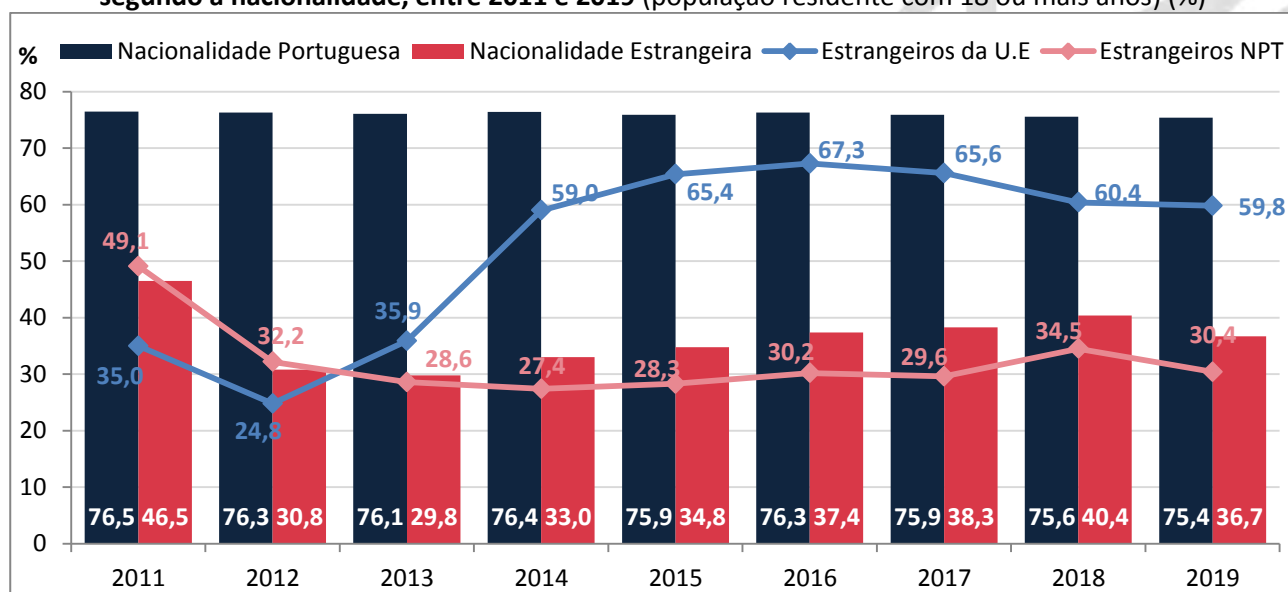
Resulta, assim, que em 2018 as maiores distâncias entre nacionais e estrangeiros com casa própria registavam-se na Itália (os estrangeiros registavam -62 pontos percentuais que os nacionais), na Eslovénia (estrangeiros com -60pp), na Espanha (-54pp), na Irlanda (-52pp), na Grécia (estrangeiros com -49pp) e no Chipre (-41pp). Em Portugal os estrangeiros registavam -35pp que os nacionais no acesso a habitação própria em 2018, evoluindo a distância para -39pp em 2019. Importa atender, porém, que a maior distância entre nacionais e estrangeiros residentes reflete, contudo, por um lado, a maior prevalência da propriedade de habitação pelos nacionais desses países e, por outro lado, a experiência de imigração mais recente desses países com reflexo na menor prevalência (ainda) na aquisição de habitação própria pelos estrangeiros residentes. A situação e dinâmica do mercado imobiliário influi também nestes resultados, podendo os imigrantes ter maior ou menor capacidade aquisitiva de habitação própria em função dos preços praticados em cada país de acolhimento.

Os dados do EUROSTAT referentes ao ano de 2011 mostram que, no conjunto dos países da União Europeia, em média 73% dos nacionais e 36,6% dos estrangeiros (com mais de 18 anos) residia em habitação própria, o que evidencia que nos últimos anos diminuiu a prevalência de propriedade de habitação tanto no caso dos nativos como nos estrangeiros residentes da UE28, refletindo os efeitos do contexto económico e financeiro dos países neste indicador. Para Portugal os dados do EUROSTAT relativos a 2011 distanciam-se dos valores reportados pelos Censos 2011: enquanto o EUROSTAT reportava 76,5% de nacionais que residiam em habitação própria, os Censos 2011 indicavam 75,1%. O mesmo sucedia no caso

dos cidadãos estrangeiros, cuja percentagem de proprietários registada pelo EUROSTAT é superior (46,5%) à indicada pelos Censos (36,6%). As diferenças identificadas relacionam-se com as especificidades subjacentes às fontes em causa: se os Recenseamentos Gerais da População e da Habitação (Censos) nos permitem caracterizar detalhadamente todo o universo, o inquérito subjacente aos dados do EUROSTAT apenas nos dá acesso a uma amostra desse universo.

Segundo dados do EUROSTAT, para o período de 2011 a 2019 (gráfico 9.2), confirma-se que em Portugal, à semelhança do que sucede na grande maioria dos Estados-membros da União Europeia, o acesso à propriedade da habitação é menos frequente para as populações de nacionalidade estrangeira. Em 2018 e 2019 os dados do EUROSTAT (para o universo de pessoas com 18 ou mais anos) mostram que enquanto os cidadãos de nacionalidade portuguesa apresentavam, respetivamente, 75,6% e 75,4% de proprietários de habitação, essa percentagem desce para 40,4% e 36,7% no caso dos cidadãos estrangeiros, ou seja, os estrangeiros assumem -35 pontos percentuais que os nacionais em 2018 e -38 pontos percentuais em 2019. Face ao início da década, a percentagem de cidadãos estrangeiros com habitação própria desceu (de 46,5% em 2011 para 36,7% em 2019, ou seja, -10 pontos percentuais), sucedendo o mesmo para os cidadãos portugueses, embora menos acentuadamente, cuja percentagem de proprietários desceu de 76,5% em 2011 para 75,4% em 2019 (-1pp). Na última década observa-se que foi nos anos associados à crise económica (particularmente os anos de 2012, 2013 e 2014) que se registaram as percentagens mais baixas de estrangeiros a residir em habitação própria, verificando-se a maior quebra de 2011 para 2012, quando a propriedade da habitação no caso dos estrangeiros residentes desceu de 46,5% para 30,8% (num ano -15,7pp). Estes resultados relacionam-se com a situação económica e financeira do país nesse período, e que teve por consequência a diminuição dos rendimentos das famílias e a diminuição da população estrangeira residente nesses anos. O crescimento do desemprego e do risco de pobreza vieram alterar as condições de acesso a habitação própria para a generalidade dos residentes em Portugal, particularmente para as populações mais vulneráveis. A partir de 2015 observa-se, contudo, uma inversão de tendência de diminuição e alguns sinais de recuperação gradual, entrando numa evolução de crescimento em pontos percentuais com o valor mais alto atingido em 2018 (40,4% ou +7,4 pontos percentuais face a 2014). O último ano, de 2019, vem assim interromper esta evolução, voltando a descer a percentagem de proprietários de nacionalidade estrangeira em Portugal (para 36,7% ou -3,7pp face ao ano anterior). No caso dos portugueses os valores mais baixos da década observaram-se nos dois últimos anos (vd. gráfico 9.3), embora globalmente a importância relativa dos proprietários de habitação seja relativamente estável (variando apenas entre 75,4% registado em 2019 e 76,5% em 2011).

Gráfico 9.2. Percentagem da população residente em Portugal com estatuto de proprietário, segundo a nacionalidade, entre 2011 e 2019 (população residente com 18 ou mais anos) (%)



Fonte: EUROSTAT, *Migrant Integration Indicators* (sistematização em gráfico da autora).

Os dados do EUROSTAT permitem ainda identificar diferenças substantivas no interior do universo de estrangeiros residentes em Portugal: estrangeiros com nacionalidade de um país da União Europeia e estrangeiros nacionais de países terceiros (NPT) (vd. gráfico 9.2). Neste âmbito, evidencia-se que os europeus comunitários (linha azul mais clara do gráfico 9.2) apresentam valores em relação à propriedade da habitação que se distanciam consideravelmente dos valores apresentados pelos nacionais de países terceiros (NPT) (linha rosa clara do gráfico 9.2). Em 2018 e 2019 cerca de 60% dos nacionais da UE28 residentes em Portugal detinham habitação própria, quando nos nacionais de países terceiros essa importância relativa desce para cerca de metade (34,5% em 2018 e 30,4% em 2019). A distância entre os dois grupos de estrangeiros é bastante pronunciada, obtendo os nacionais da UE +25,9 e +29,4 pontos percentuais, respetivamente em 2018 e 2019, na propriedade de habitação em Portugal que os cidadãos NPT residentes no país.

Na última década, os cidadãos da UE registaram as percentagens mais elevadas de proprietários de habitação no país em 2016 (com 67,3%) e 2017 (com 65,6%). Para os cidadãos europeus comunitários residentes nota-se um claro incremento na percentagem de proprietários a partir de 2013 (de apenas 24,8% em 2012 sobem gradualmente, atingindo a importância relativa mais elevada em 2016 com 67,3%, ou seja, em apenas quatro anos ganham +42,5 pontos percentuais). Estes aumentos acentuados e recentes estão relacionados com os efeitos do *Regime Fiscal para Residentes Não habituais* (Decreto-Lei n.º 249/2009, de 23 de setembro de 2009, complementado com a Circular n.º 9/2012 da Autoridade Tributária e Aduaneira) que veio definir um tratamento fiscal favorável aos seus beneficiários durante um período de 10 anos consecutivos, nomeadamente na aquisição de habitação própria, e que induziu a um incremento das entradas em particular de cidadãos da União Europeia (SEF, 2018: 12; OCDE, 2018: 274) e, entre esses, de reformados nomeadamente da França, da Itália e da Suécia que adquiriram habitação própria em Portugal (Santos e Godinho, 2018).

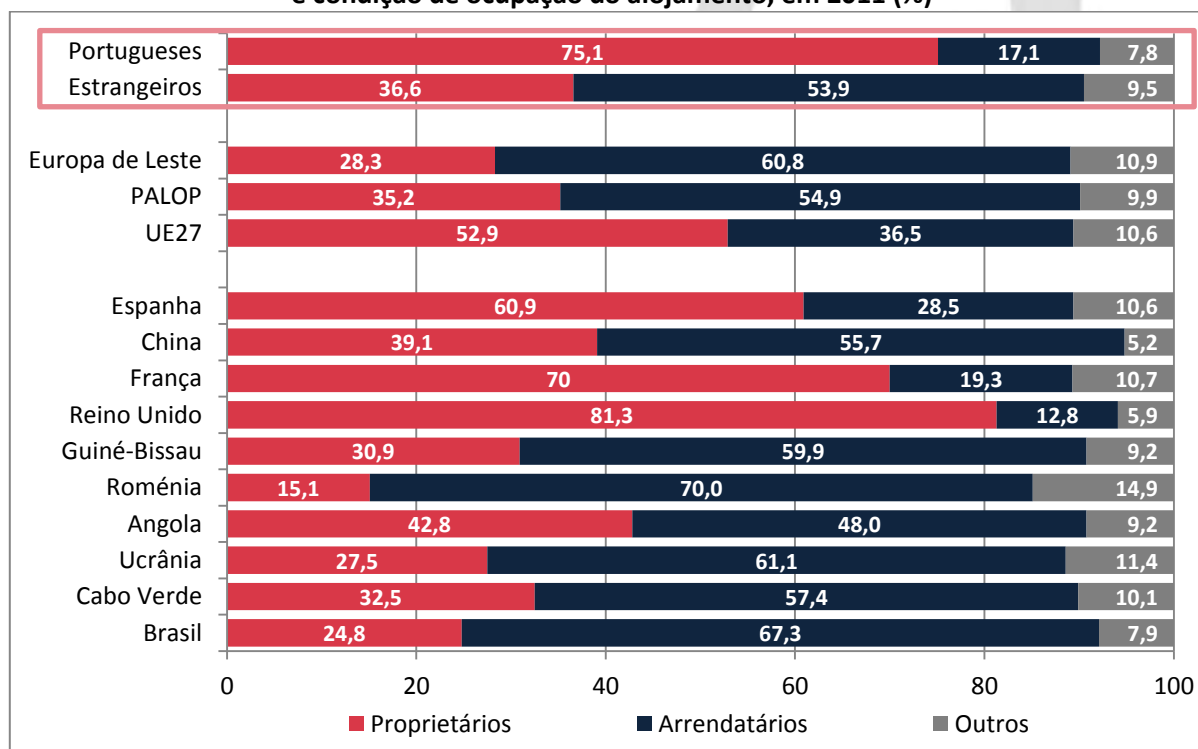
Por contraste, no caso dos estrangeiros NPT residentes em Portugal a percentagem mais elevada de proprietários de habitação atinge-se em 2011, quando a percentagem de pessoas que vivia em habitação própria ascendeu a 49,1% do total de NPT residentes. Para estes estrangeiros residentes a percentagem de proprietários entrou em quebra a partir de 2012, atingindo a importância relativa mais baixa em 2014 (27,4%). A partir de 2015 mostram uma ligeira recuperação, embora com ligeiras oscilações, sendo claro neste universo de estrangeiros o efeito da crise e das dificuldades em adquirir habitação própria – vd. gráfico 9.2.

Os dados apurados no Recenseamento Geral da População e da Habitação (Censos) de 2011, já mostravam estas mesmas tendências identificadas nos dados do EUROSTAT (conforme detalhado no Relatório Decenal desta coleção *Imigração em Números* do OM, em Oliveira e Gomes, 2014: 182), e já apontavam para diferenças significativas entre cidadãos estrangeiros e cidadãos portugueses. Considerando a totalidade dos estrangeiros residentes em Portugal em 2011, observou-se que mais de metade (53,9%) eram arrendatários ou subarrendatários do alojamento onde residiam, e a percentagem de proprietários era de apenas 36,6%. Esta distribuição distanciou-se bastante da percentagem de portugueses com habitação própria (75,1%), confirmando que o acesso à propriedade da habitação tem sido menos frequente para as populações de nacionalidade estrangeira (vd. gráfico 9.3). Complementarmente deve atender-se ao efeito da conjuntura do país neste período temporal: a intensificação das dificuldades das famílias em cumprir com as obrigações relativas aos empréstimos para habitação, a par da retração do mercado imobiliário e a diminuição acentuada da oferta pública de habitação, bem como a valorização do arrendamento e da reabilitação em detrimento da construção nova, configuraram algumas das tendências da habitação em Portugal no início desta década e que induziram aos resultados destes indicadores, em particular nos estrangeiros.

Os dados dos Censos de 2011 permitiram ainda verificar diferenças entre os vários grupos de nacionalidades estrangeiras residentes em Portugal. De um modo geral, os cidadãos da Europa comunitária residentes em Portugal apresentaram maior prevalência de propriedade da habitação (52,9%) que os cidadãos dos PALOP residentes no país (35,2%) e da Europa de Leste (28,7%). Apesar disso, os nacionais dos

PALOP revelam, neste indicador, alguma vantagem por relação aos europeus de leste (vd. gráfico 9.3), resultado a que não é alheio ao efeito dos anos de residência no país, uma vez que são uma imigração mais antiga aumentando a prevalência de habitação própria. Uma análise segundo os principais países de nacionalidade dos estrangeiros residentes em Portugal mostra que os nacionais das vagas de imigração mais recentes (ucranianos, romenos e brasileiros) optam maioritariamente pelo arrendamento, mostrando menor prevalência na aquisição de habitação própria quando comparados com a média geral dos estrangeiros. Por sua vez, os estrangeiros das vagas mais antigas (angolanos, cabo-verdianos e guineenses) evidenciam percentagens superiores de indivíduos a residir em habitação própria. Identificam-se ainda alguns grupos de estrangeiros com importâncias relativas de proprietários mais elevadas (espanhóis, franceses), tendo os britânicos uma percentagem de proprietários (81,3%) mais elevada que os próprios portugueses no início da década (+6 pontos percentuais) – vd. gráfico 9.3. Importa atender que estamos perante perfis migratórios distintos, integrando o universo dos europeus residentes também fluxos de imigração de reformados que beneficiam do regime fiscal para residentes não habituais em sede do imposto sobre o rendimento de pessoas singulares (IRS) e que isenta de tributação as reformas dos pensionistas estrangeiros com residência em Portugal desde 2009, tendo na sequência disso aumentado a aquisição de habitação própria em Portugal por esses estrangeiros que mudaram a sua residência para o país (conforme os dados do EUROSTAT para a última década também mostraram).

Gráfico 9.3. População residente em alojamentos clássicos por nacionalidade e condição de ocupação do alojamento, em 2011 (%)



Fonte: Censos 2011 (sistematização e cálculos de Oliveira e Gomes, 2014: 182).

Nota: As outras situações correspondem, segundo o INE, às situações de “cedência gratuita, porteiros, etc.”.

As diferentes tendências identificadas em função da nacionalidade das populações estrangeiras estão associadas ainda, por outro lado, à antiguidade do fluxo migratório (PALOP é uma imigração mais antiga que o fluxo da Europa de leste) e ao projeto de vida em Portugal que têm os diferentes imigrantes (e.g. projeto migratório provisório ou mais permanente; motivações económicas em idade ativa, reagrupamento familiar ou migração em contexto de reforma), podendo refletir também a capacidade aquisitiva, os rendimentos e a condição económica das diferentes populações imigrantes em Portugal.

Conforme refletido no capítulo 7 deste relatório, dedicado ao tema da inserção dos estrangeiros no mercado de trabalho e aos rendimentos do seu trabalho, os cidadãos da União Europeia residentes em Portugal apresentam remunerações médias mais elevadas que os restantes estrangeiros residentes e que

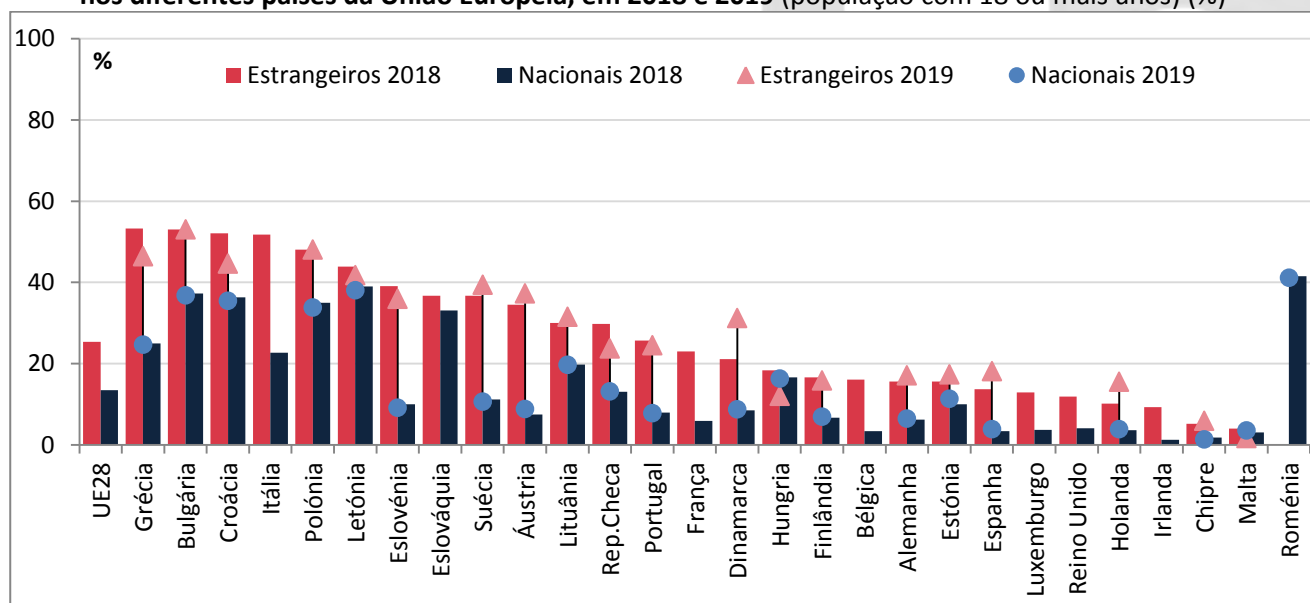
os próprios cidadãos nacionais, mesmo quando ocupam os mesmos grupos profissionais. Estas remunerações médias mais altas traduzem um maior poder de compra ou poder negocial no acesso ao crédito bancário, explicando por isso a maior predisposição desses estrangeiros residentes, por comparação aos nacionais de países terceiros, para a aquisição de habitação própria (Oliveira e Gomes, 2014: 183; Oliveira e Gomes, 2018: 227). Por contraste, a presença mais recente de brasileiros e europeus de leste em Portugal reflete o *“carácter transitório da sua situação e/ou uma menor possibilidade/capacidade, ou desejo, de investimento numa solução mais permanente de habitação”* (Fonseca et al., 2013: 146).

9.2. Condições de habitação

Os mesmos dados do EUROSTAT permitem igualmente identificar padrões distintos quanto às condições de habitação de nacionais e estrangeiros residentes nos vários países europeus. Para caracterizar a qualidade das condições de habitação enquanto elemento determinante do bem-estar e inclusão social dos imigrantes, destaca-se nesta análise a taxa de sobrelotação dos alojamentos.

A **taxa de sobrelotação da habitação**, refere-se à proporção da população que vive em alojamentos em que o número de divisões habitáveis é insuficiente para o número e perfil demográfico dos membros do agregado⁵⁰. Este indicador é também disponibilizado pelo EUROSTAT, permitindo a comparação da taxa de sobrelotação dos alojamentos dos cidadãos nacionais com a taxa dos cidadãos estrangeiros residentes nos diferentes países da União Europeia. Segundo esta fonte, os cidadãos estrangeiros residentes nos Estados-membros da União Europeia apresentam maior propensão para a residência em alojamentos sobrelotados do que os cidadãos nacionais, referindo ainda que a taxa de sobrelotação dos alojamentos encontra-se usualmente correlacionada com outros indicadores de inclusão social, em particular os que se referem ao rendimento (EUROSTAT, 2017: 42).

Gráfico 9.4. Taxas de sobrelotação dos alojamentos dos cidadãos nacionais e estrangeiros, nos diferentes países da União Europeia, em 2018 e 2019 (população com 18 ou mais anos) (%)



Fonte: EUROSTAT, *Migrant Integration Indicators* (sistematização e gráfico da autora). // Nota: Alguns países ainda não têm dados consolidados para 2019 (e.g. Eslováquia, França, Bélgica, Luxemburgo, Reino Unido e Irlanda).

⁵⁰ Considera-se que um indivíduo vive em condições de sobrelotação da habitação se esta não dispuser de um número mínimo de divisões habitáveis (≥ 4 m²), que permita ao agregado: uma divisão para o agregado; uma divisão para cada casal; uma divisão para cada indivíduo com 18 ou mais anos; uma divisão para dois indivíduos do mesmo sexo entre os 12 e os 17 anos; uma divisão para cada indivíduo de sexo diferente entre os 12 e os 17 anos; uma divisão para dois indivíduos com menos de 12 anos.

Os dados referentes ao ano de 2018⁵¹ evidenciam que no conjunto dos países da União Europeia, em média 13,5% dos nacionais (com mais de 18 anos) residiam em alojamentos sobrelotados. Este valor distancia-se bastante (em -11,9 pontos percentuais) da percentagem de estrangeiros na mesma condição (25,4%), confirmando que o recurso à partilha de habitação, como forma de redução dos custos individuais com o alojamento, encontra-se mais associado aos cidadãos estrangeiros residentes nos diferentes países da União Europeia do que aos nacionais desses países.

Em 2018, as maiores taxas de sobrelotação de alojamentos por cidadãos estrangeiros observaram-se na Grécia (53,3%, descendo para 46,4% em 2019), na Bulgária (53% em 2018 e 2019), na Croácia (52,1%, passando a 44,6% em 2019), na Itália (51,8%) e na Polónia (48,1% em 2018 e 48% em 2019). Por contraste, os países onde se registaram taxas de sobrelotação mais baixas para cidadãos estrangeiros residentes foram Malta (4% em 2018 e 1,6% em 2019), Chipre (5,2% em 2018 e 5,9% em 2019), Irlanda (9,3% em 2018), Holanda (10,2% em 2018 e 15,5% em 2019) e Reino Unido (11,9% em 2018) – vd. gráfico 9.5. Em Portugal a taxa de estrangeiros a residir em alojamentos sobrelotados em 2018 foi de 25,7% (-3,4 pontos percentuais que em 2017) e de 24,5% em 2019 (-1,2pp que no ano anterior). Por comparação a 2017, com a exceção da Itália, verifica-se uma diminuição geral das taxas de sobrelotação de estrangeiros: nesse ano as maiores taxas de sobrelotação observaram-se na Bulgária (59,1%), na Polónia (55,4%), na Grécia (53,2%), na Croácia (52,4%) e na Itália (49,7%); enquanto as taxas de sobrelotação mais baixas associaram-se a Malta (4,3%), Chipre (5,1%), Holanda (6,5%), Finlândia (12,1%) e Luxemburgo (13,1%).

Relativamente aos cidadãos nacionais, em 2018, verifica-se que os países que evidenciaram as maiores taxas de sobrelotação dos alojamentos foram, em 2018 e 2019, a Roménia (41,5% em 2018 e 41,1% em 2019), a Letónia (39% e 38%, respetivamente), a Bulgária (37,3% e 36,8%), a Croácia (36,3% e 35,4%), a Polónia (35% e 33,8%) e a Grécia (25% e 24,6%), sendo também estes alguns dos países onde os estrangeiros assumem as mais elevadas taxas de sobrelotação dos alojamentos. Por oposição, os países onde os nacionais apresentaram taxas de sobrelotação mais baixas foram Chipre (1,8% em 2018 e 1,3% em 2019), Malta (3,1% e 3,5%), Espanha (3,4% e 3,8%), Bélgica (3,4% em 2018) e Holanda (3,6% e 3,8%), sendo também estes os países onde os cidadãos estrangeiros assumem as taxas de sobrelotação mais baixas. Em Portugal a taxa de sobrelotação de nacionais foi de 8% em 2018 (-0,9 pontos percentuais que no ano anterior) e 7,8% em 2019 (-0,2pp que no ano anterior).

Resulta, neste âmbito, que as maiores distâncias nas taxas de sobrelotação dos alojamentos entre cidadãos nacionais e estrangeiros observam-se, em 2018, na Eslovénia (os estrangeiros com +29 pontos percentuais que os nacionais), na Itália (estrangeiros com +29pp), na Grécia (estrangeiros com +28pp), na Áustria (estrangeiros com +27pp), na Suécia (estrangeiros com +26pp) e em Portugal (estrangeiros com +18pp). Portugal surge na sexta posição no conjunto de países que registam as maiores distâncias entre nacionais e estrangeiros no que toca à sobrelotação dos alojamentos. Nota-se ainda assim, por comparação a 2017, no caso português uma diminuição das distâncias entre os dois grupos (de +20pp em 2017 a sobrelotação entre estrangeiros passa a ser superior aos nacionais em +18pp), tendo Portugal passado da quinta para a sexta posição dos países com maiores distâncias entre nacionais e estrangeiros, evolução que contrasta com os restantes países, onde aumentou a distância entre os dois grupos no último ano. Em 2019 a distância entre estrangeiros e nacionais em situação de sobrelotação em Portugal passa para +17pp, mantendo-se a tendência de decréscimo da distância entre os dois grupos.

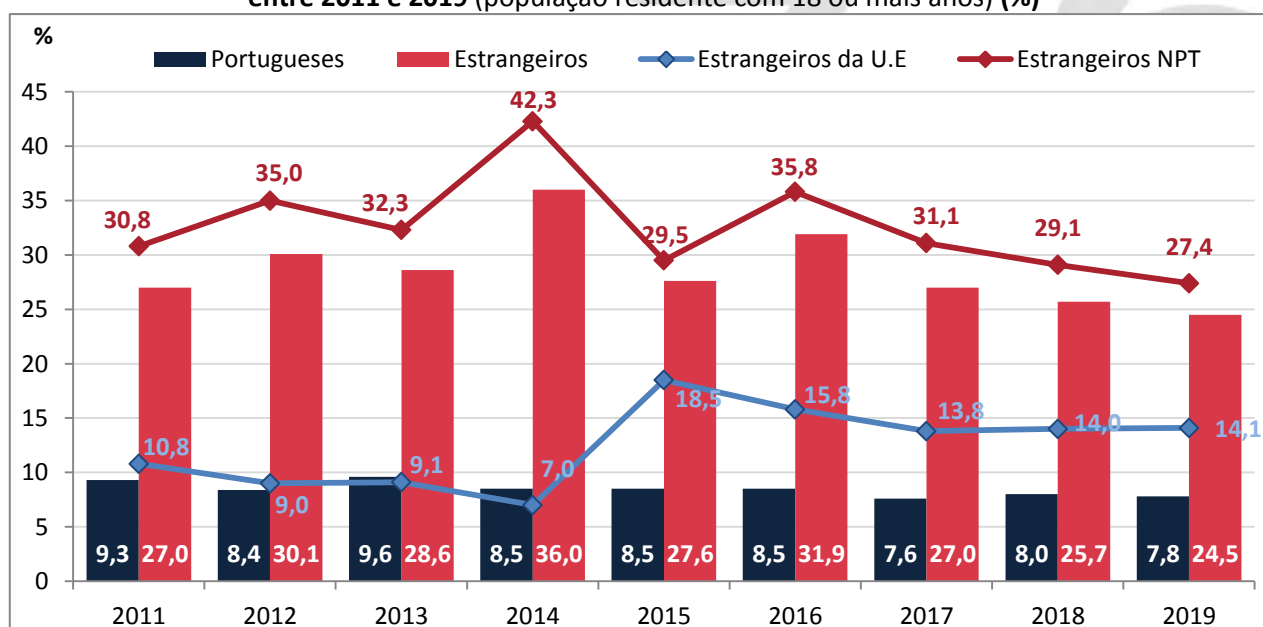
Para aprofundar um pouco mais este indicador para o contexto português recorre-se, de modo semelhante aos Indicadores de Integração de Migrantes sistematizados pelo EUROSTAT⁵². À semelhança do que sucede

⁵¹ À data de redação do relatório não se encontravam disponíveis os dados para a média da União Europeia de 2019 por alguns Estados-membros ainda não terem reportado dados ao EUROSTAT.

⁵² Ao nível nacional, estes dados são disponibilizados pelo ICOR (Inquérito às Condições de Vida e Rendimento) para o universo de residentes com 16 ou mais anos. Contudo, pelo facto de não existirem, à data de redação deste relatório, dados disponíveis para o ano de 2019 nesta fonte, optou-se por mobilizar os dados do EUROSTAT com valores disponíveis para o período temporal de 2011 e 2019. No âmbito das condições de habitação, importa ainda referir que

nos restantes países da União Europeia, em Portugal a sobrelotação dos alojamentos afeta de forma diferenciada os indivíduos de acordo com a sua nacionalidade. Em 2018 e 2019 os dados do EUROSTAT (para o universo de pessoas com 18 ou mais anos) mostram que enquanto os cidadãos de nacionalidade portuguesa apresentam uma taxa de sobrelotação dos alojamentos de 8% e 7,8%, respetivamente, no caso dos cidadãos estrangeiros residentes no país, essa taxa sobe para 25,7% em 2018 e 24,5% em 2019, ou seja, os estrangeiros assumem +17,7 pontos percentuais de sobrelotação dos alojamentos que os nacionais em 2018 (era +19,4pp em 2017) e +16,7 pontos percentuais em 2019. No início da década, a percentagem de cidadãos estrangeiros em alojamentos sobrelotados era ligeiramente mais elevada (27% em 2011), sendo que no caso dos cidadãos portugueses a taxa também desceu de 9,3% em 2011 para 7,8% em 2019. Importa ainda ressaltar que para o universo de cidadãos estrangeiros, no período entre 2011 e 2019, o ano em que a taxa de sobrelotação dos alojamentos foi mais elevada foi o ano de 2014 (atingindo os 36%, ou seja +11 pontos percentuais que em 2019). No caso dos portugueses o pico atingiu-se em 2013, quando se registou uma taxa de sobrelotação dos alojamentos de 9,6% (+1,8 pontos percentuais que o valor apurado em 2019) – vd. gráfico 9.5.

Gráfico 9.5. Taxa de sobrelotação da habitação em Portugal, segundo a nacionalidade, entre 2011 e 2019 (população residente com 18 ou mais anos) (%)



Fonte: EUROSTAT, *Migrant Integration Indicators* (sistematização em gráfico da autora).

Deve atender-se que estes resultados refletem a situação económica e financeira vivida no país na primeira metade da presente década, e que teve por consequência uma diminuição dos rendimentos das famílias. Malheiros e Fonseca (2011) também alertam que a partir de 2008 o crescimento do desemprego e o contexto de crise no mercado imobiliário vieram alterar as condições de acesso à habitação para a generalidade dos residentes em Portugal. Por outro lado, conforme se havia mostrado no subcapítulo 8.1. deste Relatório foi também nestes anos que aumentaram os riscos de pobreza e de exclusão social, especialmente no caso dos estrangeiros residentes. Nos últimos três anos há, todavia, sinais de melhoria no que toca à sobrelotação dos alojamentos, quer para os residentes estrangeiros quer para os cidadãos nacionais. Conclui-se, assim, que os valores apresentados nos anos de referência deste relatório mostram sinais claros de recuperação face aos anos de crise económica e financeira que afetaram o país no que diz

o ICOR disponibiliza também um indicador que mede a taxa de privação severa das condições da habitação. Esta taxa corresponde à proporção da população que vive num alojamento sobrelotado e com, pelo menos, um dos seguintes problemas: a) inexistência de instalação de banho ou duche no interior do alojamento; b) inexistência de sanita com autoclismo, no interior do alojamento; c) teto que deixa passar água, humidade nas paredes ou apodrecimento das janelas ou soalho; d) luz natural insuficiente num dia de sol. Para esta taxa, não foi possível obter, para o período temporal entre 2011 e 2019, o número de observações suficientes para os cidadãos de nacionalidade estrangeira, motivo pelo qual este indicador não foi analisado neste relatório.

respeito aos indicadores sociais e particularmente às condições de habitação dos seus residentes.

Os dados do EUROSTAT permitem ainda identificar diferenças em dois grupos distintos de nacionalidades estrangeiras: estrangeiros com nacionalidade de um país da União Europeia (UE); e estrangeiros nacionais de países terceiros (NPT) (vd. gráfico 9.5). De um modo geral, os cidadãos da UE apresentam valores em relação à taxa de sobrelotação da habitação que contrastam bastante com os cidadãos NPT. Em 2018 e 2019 os primeiros evidenciavam uma taxa de sobrelotação de 14% e 14,1%, respetivamente, quando os segundos apresentavam valores muito superiores (29,1% em 2018 e 27,4% em 2019). A distância entre os dois grupos é pronunciada, obtendo os nacionais de países terceiros +15 e +13 pontos percentuais de taxa de sobrelotação que os cidadãos europeus residentes no país nos dois últimos anos (era +17,3pp em 2017). Importa igualmente referir que, no período entre 2011 e 2019 e para o universo de cidadãos da UE, o ano em que a taxa de sobrelotação dos alojamentos foi mais elevada foi o ano de 2015 (atingindo os 18,5%). No caso dos cidadãos NPT o pico atingiu-se em 2014, quando se registou uma taxa de sobrelotação dos alojamentos de 42,3% (vd. gráfico 9.5).

Conforme explicitado antes neste relatório, quando se trata de comparar cidadãos da UE com cidadãos NPT importa ter em consideração que estamos perante perfis migratórios distintos, integrando o universo dos europeus residentes também fluxos de imigração de reformados que beneficiam do regime fiscal para residentes não habituais, sendo que de um modo geral (conforme analisado no subcapítulo 7.3 deste relatório), os cidadãos da União Europeia apresentam remunerações mais elevadas que os restantes estrangeiros. Estas remunerações mais altas e rendimentos superiores traduzem-se num maior poder de compra para aquisição de habitação própria (Oliveira e Gomes, 2014: 183) proporcionando-lhes cumulativamente melhores condições de habitação, sem necessidade de recurso à partilha de habitação como forma de redução dos custos com esta componente da vida quotidiana.

CAPÍTULO 10. MIGRAÇÕES E SAÚDE

Os **fluxos migratórios são normalmente identificados como um desafio de saúde pública ao nível mundial** (Oliveira e Gomes, 2018a), assumindo-se o acesso e a utilização dos serviços de saúde das sociedades de acolhimento condições fundamentais para a saúde e bem-estar das populações imigrantes e, consequentemente, para a sua boa integração nos países de destino.

O **estado de saúde dos migrantes e a acessibilidade e a utilização de serviços de saúde pelos imigrantes são elementos fundamentais para a integração, a equidade e a salvaguarda de direitos humanos.** Conforme era explicitado no aprovado *Plano de Ação sobre a Integração dos Nacionais de Países Terceiros* na União Europeia (COM(2016) 377 final), tem sido demonstrado que *os problemas de saúde e a falta de acesso a serviços de saúde podem constituir um obstáculo fundamental e permanente à integração, com impacto em quase todas as áreas da vida, e influenciam a capacidade para entrar no mercado de trabalho e no sistema de ensino, aprender a língua do país de acolhimento e interagir com as instituições públicas.* Reconhece-se, por isso, que embora seja *essencial garantir o acesso aos cuidados de saúde, (...) os nacionais de países terceiros podem enfrentar problemas específicos no acesso a serviços de saúde regulares, na adaptação a sistemas de saúde desconhecidos e na comunicação efetiva com o pessoal de saúde.* (cit. in COM(2016) 377 final: 12).⁵³

Também o *Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular* (Resolução A/73/L.66 da Assembleia-Geral das Nações Unidas de 19 de dezembro de 2018), negociado entre Estados-membros das Nações Unidas com o apoio da Assembleia Geral da ONU, assumindo-se como um acordo inédito para uma visão e abordagem comum e holística nas migrações internacionais, identificou no objetivo 15 (providenciar o acesso a serviços básicos aos migrantes), na sua alínea e), a necessidade dos países incorporarem as necessidades de saúde dos migrantes nas políticas e planos locais e nacionais de saúde a vários níveis, tendo em consideração as recomendações da Organização Mundial de Saúde (detalhadas em *Who Framework of Priorities and Guiding Principles to Promote the Health of Refugees and Migrants*): e.g. com o fortalecimento das capacidades dos serviços para o acesso à saúde sem discriminação, reduzindo as barreiras de comunicação, promovendo a formação de profissionais para os serviços se tornarem culturalmente mais sensíveis, e promovendo a saúde física e mental dos migrantes. Na transposição deste

⁵³ Em 2020 a Comissão Europeia também anunciou no novo *Pacto em matéria de Migração e Asilo* (COM(2020) 609 final, de 23 de setembro de 2020), que na vertente da integração a Comissão adotará um novo *Plano de Ação sobre a integração e a inclusão para 2021-2024* que se baseará “em todas as políticas e instrumentos relevantes em domínios fundamentais como a inclusão social, o emprego, a educação, a saúde, a igualdade, a cultura e o desporto, definindo a forma como a integração dos migrantes deve fazer parte dos esforços para alcançar os objetivos da UE em cada um destes domínios.” (COM(2020) 609 final, p. 31). Não sendo ainda conhecido este novo plano de ação em detalhe, não deixa de ser relevante que na sua antecipação a dimensão da saúde é claramente integrada como um dos domínios fundamentais de atuação.

Pacto para Portugal, no *Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2019, de 20 de agosto) ficou previsto como medida de implementação (medida 59), sob a responsabilidade do Ministério da Saúde, serem incorporadas “as necessidades de saúde dos migrantes nas políticas e planos de saúde nacionais e locais, garantindo o acesso não discriminatório e procurando reduzir as barreiras de comunicação (com apoio, por exemplo, dos serviços de tradução existentes no ACM).”

Verifica-se, pois, a importância (e a necessidade) de compreender os impactos das migrações na saúde, tanto na perspetiva dos sistemas de saúde dos países de acolhimento de imigrantes, como na perspetiva das populações imigrantes e não imigrantes residentes nesses contextos (Oliveira e Gomes, 2018a).

Um melhor conhecimento das relações entre migrações e saúde, nomeadamente por via da recolha e sistematização de dados neste domínio, pode **auxiliar os decisores políticos na identificação e compreensão da complexidade dos determinantes de saúde que induzem à heterogeneidade no estado de saúde das populações, no acesso e utilização** dos serviços de saúde, e nas **necessidades**, seja das populações residentes seja dos sistemas de saúde. Este conhecimento pode orientar no desenvolvimento ou aprofundamento de políticas e de medidas orientadas que se adequem à promoção do acesso e utilização dos serviços de saúde por imigrantes em Portugal.

Com este enfoque o Observatório das Migrações lançou em 2018 o *Caderno Estatístico OM #2 – Migrações e Saúde em números: o caso português* (Oliveira e Gomes, 2018a) para assinalar as quatro décadas do Serviço Nacional de Saúde português. Recorrendo aos principais resultados dessa publicação e atualizando os principais indicadores enquadradores, este capítulo apresenta uma síntese dos dados mais recentes disponíveis acerca do estado de saúde e de satisfação com a vida dos imigrantes em Portugal; dos determinantes da saúde, fatores de risco e fatores protetores da saúde; e do acesso e utilização dos serviços de saúde por imigrantes no país.

Para a identificação das tendências e especificidades destes indicadores de saúde torna-se fundamental proceder à comparação de dois universos – (1) imigrantes ou nascidos no estrangeiro e (2) não-imigrantes ou nascidos nativos. A opção por comparar estes dois grupos (em vez do recurso à nacionalidade) tem sido documentada na literatura sobre migrações e saúde como fundamental e a melhor alternativa analítica.⁵⁴

Importa atender que as **diferenças de e na saúde** nestes dois universos (nascidos no estrangeiro e nascidos nativos) **tanto podem refletir desigualdades na acessibilidade** dos serviços de saúde, associando-se nomeadamente a barreiras (e.g. linguísticas, legais), **como podem refletir necessidades de proteção de saúde diversas** em função das características sociodemográficas dos dois grupos (e.g. grupos etários, sexo, condição socioeconómica, esperança média de vida à nascença e de vida saudável). Conforme detalhadamente desenvolvido em Oliveira e Gomes (2018a), as análises promovidas a partir de indicadores no domínio das migrações e saúde devem por isso atender à influência explicativa destas dimensões – por um lado, do contexto ou do efeito da estrutura de acolhimento e do país de nascimento e, por outro lado, das características das populações ou do efeito do indivíduo ou do grupo nos padrões de saúde.

Procura-se relativizar alguns dos resultados nos indicadores de saúde de Portugal para os imigrantes e os não imigrantes, comparando o observado para o país com outros países europeus para os mesmos indicadores, tentando extrair as particularidades do contexto português e que justificam as tendências encontradas; e, por outro lado, atendendo às características de cada grupo e que explicam também alguns dos resultados obtidos.

⁵⁴ O país de nascimento dos indivíduos (ou a variável naturalidade) é recomendado como a melhor variável, por comparação a outras variáveis de identificação do universo de imigrantes (e.g. nacionalidade), para aferir os indicadores de saúde para a condição de imigrante (Rechel et al., 2012: 11), uma vez que esta condição se assume estável e objetiva, não se constringendo por regulações ou enquadramentos legais de cidadania que variam de país para país e ao longo do tempo, razão pela qual se considera a variável naturalidade (nascidos naturais do país de residência versus nascidos fora do país de residência) em vez da variável nacionalidade que é dinâmica.

Recorre-se neste domínio aos indicadores recolhidos e sistematizados no âmbito dos *Inquéritos Nacionais de Saúde* e dos *Inquéritos às Condições de Vida e Rendimentos* (ICOR), ambos os inquéritos aplicados nos diferentes Estados-membros. Estes inquéritos têm a vantagem de assegurarem alguma standardização dos dados, definições e categorias de recolha no contexto europeu, permitindo a comparação de países e, assim, melhor compreender a situação de Portugal neste domínio, contendo algumas das dificuldades de comparar países com diferentes enquadramentos legais e institucionais de saúde, díspares experiências migratórias e com diversas populações imigrantes, e por isso também com diferentes padrões de saúde e de utilização de cuidados de saúde pela sua população residente.

Embora estes inquéritos tenham virtudes para a caracterização do estado de saúde reportado pelas diferentes populações (imigrantes e não-imigrantes) nos vários países, e da acessibilidade e utilização dos sistemas, importa atender também, porém, a algumas das limitações destas fontes (para aprofundar vd. Oliveira e Gomes, 2018a: 9-14). Em primeiro lugar, os *Inquéritos Nacionais de Saúde* são aplicados a uma amostra de residentes⁵⁵ em cada Estado-membro, o que limita a desagregação da informação para a subamostra de imigrantes residentes em cada Estado-membro. Nem sempre é possível obter um número suficiente de observações que permitam disponibilizar estimativas para os respondentes imigrantes⁵⁶ ou desagregar para esse universo informação para algumas variáveis caracterizadoras e explicativas dos padrões de saúde (e.g. atividade profissional, nível de escolaridade, rendimento). Decorre que os resultados deste inquérito não permitem detalhar também o estatuto dos imigrantes no país (e.g. se se tratam de indocumentados, imigrantes económicos, estudantes, em reagrupamento familiar, requerentes de asilo), sendo por isso difícil de aferir se o estado de saúde e a utilização dos serviços de saúde diferem em função da situação dos imigrantes no país. Esta subamostra também perde significância estatística se se desagregar a informação recolhida por nacionalidade e por naturalidade, estando por isso condicionada a uma desagregação circunscrita de variáveis sociodemográficas de caracterização da subamostra de imigrantes que inibe, por vezes, a análise mais fina e cruzada de mais variáveis (e.g. sexo, grupo etário, tempo de residência no país).

Reconhecidas estas limitações dos dados, não deixa de ser relevante, porém, considerar alguns dos indicadores disponíveis que permitem estimar o estado de saúde da população imigrante por comparação aos nascidos nativos (subcapítulo 10.1), caracterizar o acesso e utilização dos serviços de saúde por imigrantes (subcapítulo 10.2), e compreender melhor os determinantes de saúde e os fatores de risco e protetores de saúde (subcapítulo 10.3).

10.1. Estado de saúde

Inerente à apreciação do estado de saúde de cada pessoa estão perceções, experiências e referências de cuidados de saúde obtidos (ou não) no passado, seja no país de origem, no caso dos imigrantes, seja na sociedade de acolhimento.⁵⁷ Os dados da **autoapreciação do estado de saúde** dos indivíduos, assumem-se,

⁵⁵ Em Portugal os inquéritos nacionais de saúde têm sido aplicados a uma amostra de cerca de 0,5% da população residente com representatividade regional de NUT II, sendo os dados amostrais depois expandidos para a população total residente com base num modelo matemático de base demográfica. Em 2014 este inquérito foi aplicado a 22.538 unidades de alojamento, tendo os resultados sido depois extrapolados para 8.884.581 pessoas residentes no país com mais de 15 anos. A recolha de dados para a edição de 2019 do *Inquérito Nacional de Saúde* teve início a 16 de setembro de 2019 e decorre até ao final do ano de 2019, sendo os resultados divulgados em meados de 2020, prevendo-se contactar uma amostra de 22 mil alojamentos.

⁵⁶ Ainda assim, verifica-se que aumenta o universo de respondentes com naturalidade estrangeira, por comparação com o universo de respondentes com nacionalidade estrangeira.

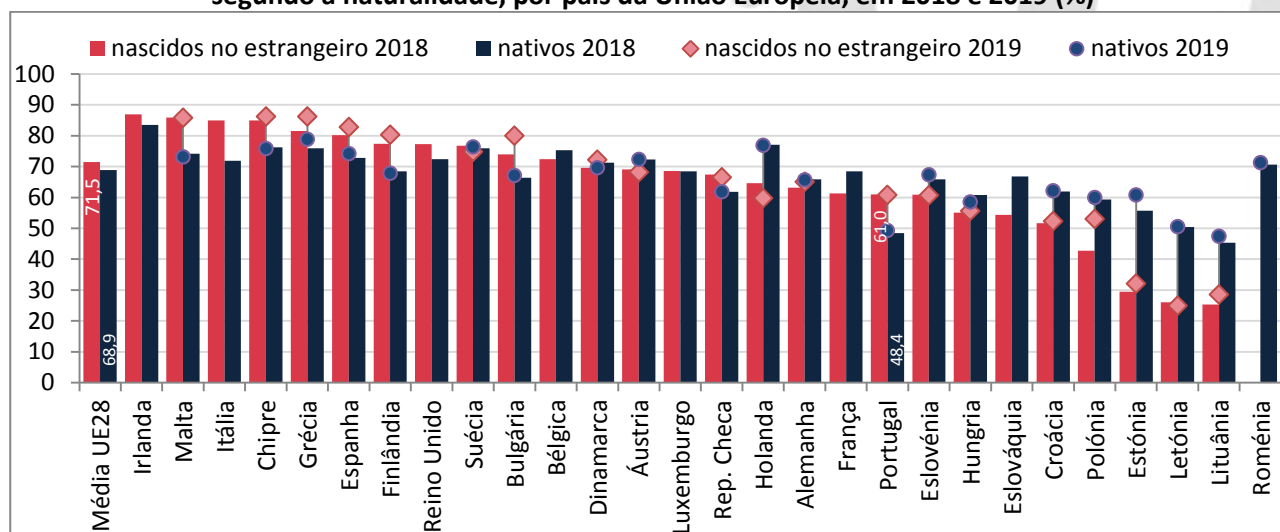
⁵⁷ O **tempo de residência no país de acolhimento** influi ainda na forma como os imigrantes percecionam a saúde no país de acolhimento, uma vez que ao longo do tempo de permanência tendem a alterar ou acumular experiências de saúde no país de acolhimento. Neste sentido, o tempo de residência induz a que a perceção do estado de saúde dos imigrantes se possa aproximar mais do que a população da sociedade de acolhimento perceciona como saúde,

pois, indubitavelmente como uma medida subjetiva e de percepção da condição de saúde, tendo por isso, conforme alguns autores têm alertado (Rechel et al., 2012: 13), subjacentes diferentes formas de apreciar a saúde que são inevitavelmente influenciadas pelas próprias experiências de saúde dos diversos indivíduos e dos países onde foram adquiridas essas experiências, sendo por isso uma questão que pode assumir distintas validades em função da nacionalidade ou do país de origem de quem responde.

O *Inquérito às Condições de Vida e Rendimentos* (ICOR) recolhe indicadores úteis para aferir o estado de saúde percecionado pelas populações. Importa, no entanto, reconhecer que trabalha-se neste âmbito com medidas subjetivas da saúde. Na comparação entre imigrantes e não imigrantes, estes indicadores têm ainda riscos quanto à sua validade comparativa uma vez que podem estar subjacentes às diferentes populações diversas percepções do que é a saúde, ou viver em saúde, ou ter satisfação com a vida, ou ter qualidade de vida (Oliveira e Gomes, 2018a: 9-14).

No âmbito das estatísticas da saúde, o EUROSTAT com base nos resultados do ICOR (EU-SILC) promovidos anualmente pelos Institutos Nacionais de Estatística dos Estados-membros, disponibiliza dados sobre o estado de saúde auto reportado pelos cidadãos, com base na naturalidade dos indivíduos. Em 2018 e 2019, na Suécia, Finlândia e nos países de imigração recente da Europa do Sul (Malta, Itália, Chipre, Grécia e Espanha) e Irlanda mais de 70% dos imigrantes (nascidos no estrangeiro) **reportaram um ou muito boa saúde**. Por contraste, os imigrantes que declararam bom estado de saúde em países do Báltico (Letónia, Estónia e Lituânia), onde a imigração é mais antiga e onde a média de idades dos imigrantes é elevada, foram menos de 30% - vd. gráfico 10.1.

Gráfico 10.1. Percentagem da população, com 16 ou mais anos, que reportou boa ou muito boa saúde segundo a naturalidade, por país da União Europeia, em 2018 e 2019 (%)



Fonte: EUROSTAT (sistematização e gráfico da autora). // Notas: Para dados de 2019 o gráfico inclui apenas os países com dados já disponíveis. Dados da população nascida no estrangeiro indisponíveis para Roménia.

Na maioria dos países da Europa do Sul – sendo a imigração mais recente e em média mais jovem que a restante população residente –, os nascidos no estrangeiro tendem a considerar-se como mais saudáveis que os seus homólogos nativos, o que também sucede em Portugal, onde 61% em 2018 e 2019 dos imigrantes reportaram um bom estado de saúde (contra apenas 48,4% dos nativos em 2018 e 49,2% em

afastando-se por isso do que percecionavam à chegada ao país, quando tinham mais presente e por comparação o que percecionavam como saúde ou qualidade de vida no seu país de origem. Para além das percepções, o tempo de residência dos imigrantes nos países de acolhimento influenciam também o seu estado efetivo de saúde e de utilização dos serviços de saúde, não apenas porque tende a aumentar o seu conhecimento acerca do sistema de saúde (e.g. condições de acesso, serviços disponíveis, despesas inerentes), mas também porque o tempo de residência reflete o acumular de condições de vida na sociedade de acolhimento que influem diretamente na saúde (e.g. condições de alojamento; horas e riscos de trabalho; idade e envelhecimento).

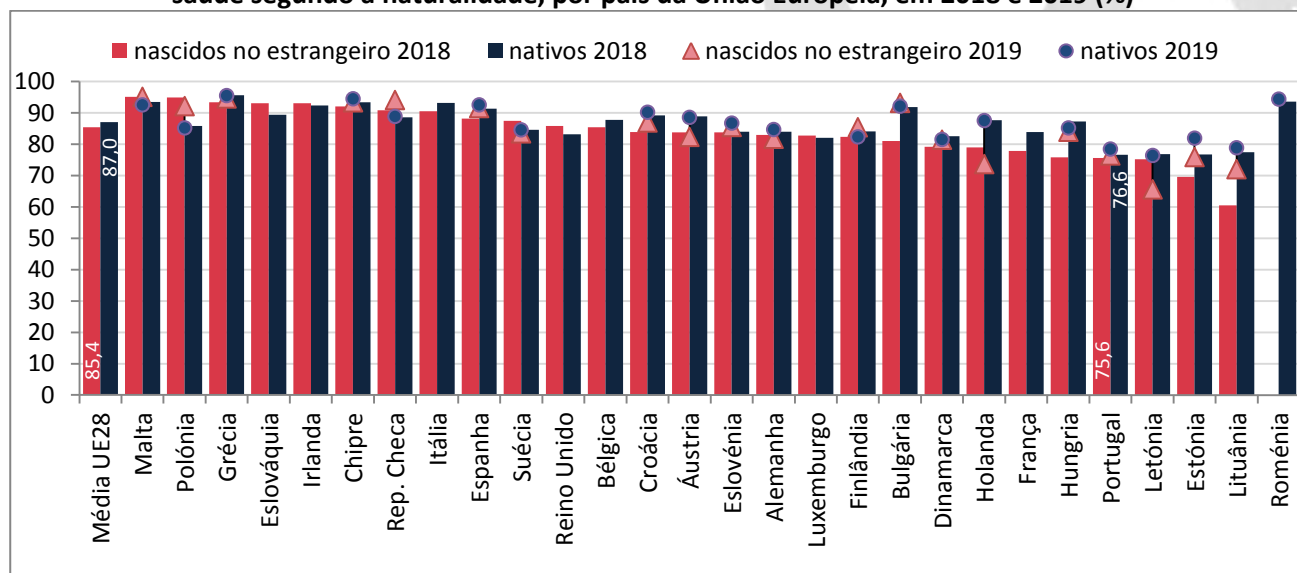
2019, ou seja, os imigrantes com mais 12,6pp de boa saúde reportada em 2018 e +11,5pp em 2019). Neste âmbito Portugal surge como um segundo país do espaço da UE28 com maior distância favorável dos imigrantes face aos nativos na perceção de saúde, sendo superado pela Itália (imigrantes com +13pp de boa saúde reportada que os nativos em 2018) e seguido por Malta (imigrantes com +11,7pp de boa ou muito boa saúde reportada) – vd. gráfico 10.1.

Por oposição, em países de imigração mais antiga, como a Holanda, França, Bélgica e Alemanha, os imigrantes tendem a reportar condições de saúde menos favoráveis que os nativos. O mesmo sucede noutros países da Europa Central e Oriental (Áustria, Polónia, Croácia, Hungria, Eslovénia) e na Dinamarca, onde os imigrantes reportaram pior estado de saúde que os nativos. Os maiores hiatos entre imigrantes e nativos identificam-se na Lituânia (-20 pontos percentuais para os imigrantes em 2018 e -18,8pp em 2019), Letónia (-24,4pp para os imigrantes em 2018 e -25,6pp em 2019) e na Estónia (-26,2pp para os imigrantes em 2018 e -28,7pp em 2019).

Notam-se, pois, contrastes relevantes entre os países da União Europeia, assumindo-se os países mais recentes de imigração, com uma população imigrante mais jovem e uma população nativa mais envelhecida, a obter resultados mais favoráveis aos imigrantes, que reportam melhor estado de saúde que a população nativa e com maior distância em pontos percentuais positivos (e.g. Itália, Portugal, Malta, Chipre), e os países de imigração mais antiga, onde a média etária dos imigrantes é também mais elevada, a reportar a população nativa com melhor estado de saúde que os imigrantes.

Resulta assim, conforme alertado pela OCDE/CE (2018: 112) e Oliveira e Gomes (2018a: 56-64) para o caso português, que estas diferenças na autoapreciação do estado de saúde dos imigrantes face aos autóctones são atribuídas, desde logo, às diferenças de estruturas etárias das populações imigrantes e das populações autóctones destes diferentes países. Procurando aferir exatamente este efeito da estrutura etária na saúde reportada, procede-se a uma análise das respostas cingidas às idades entre os 16 e 44 anos para o ano de 2018 e 2019.

Gráfico 10.2. Percentagem da população, com idade entre 16 e 44 anos, que reportou boa ou muito boa saúde segundo a naturalidade, por país da União Europeia, em 2018 e 2019 (%)



Fonte: EUROSTAT (sistematização e gráfico da autora). // Notas: Para dados de 2019 o gráfico inclui apenas os países com dados já disponíveis. Dados da população nascida no estrangeiro indisponíveis para Roménia.

Como se observa no gráfico 10.2, verifica-se antes de mais um aumento global da percentagem da população que reporta boa ou muito boa saúde: em média nos 28 países da União Europeia, para os indivíduos com 16 e mais anos, 71,5% dos nascidos no estrangeiro e 68,9% dos nativos reportaram boa ou muito boa saúde, subindo essa percentagem no grupo etário entre os 16 e 44 anos para 85,4% e 87%, respetivamente. Por outro lado, observa-se ainda uma aproximação entre os dois grupos da população

e/ou diminui a distância em pontos percentuais entre a população nascida no estrangeiro e a população nativa nos vários países da União Europeia: no caso da média dos 28 países da União Europeia verifica-se mesmo uma inversão da relação, ou seja, cingindo as respostas a indivíduos entre os 16 e os 44 anos, passam a ser os nativos os que reportam maior percentagem de boa ou muito boa saúde por comparação aos nascidos no estrangeiro (nascidos no estrangeiro passam a ter -1,6 pontos percentuais que os nativos), quando para o grupo etário, com 16 e mais anos, eram +2,6 pontos percentuais para os nascidos no estrangeiro.

Confirma-se que a estrutura etária das populações residentes nos vários países infere diretamente na autoapreciação do estado de saúde dos indivíduos. Comparando as respostas dos nascidos no estrangeiro e os nativos de Portugal com os mesmos grupos para a média dos 28 países da União Europeia (vd. quadro 10.1), verifica-se que são os indivíduos de grupos etários mais jovens que reportam melhor estado de saúde, tanto no caso dos nascidos no estrangeiro como no caso dos nativos. Em Portugal cerca de 84% dos indivíduos com idades entre os 16 e os 24 anos reportou boa ou muito boa saúde em 2018 (83% nos nascidos no estrangeiros e 84,1% no caso dos nativos); descendo gradualmente essa percentagem com o aumento da idade dos indivíduos, assumindo valores mais baixos a partir dos 55 anos especialmente no caso dos nativos portugueses (apenas 32,5% dos indivíduos com idades entre os 55 e os 64 anos reportam boa ou muito boa saúde, em 2018, quando no caso dos nascidos no estrangeiro a percentagem desce, mas não tão pronunciadamente, para 45,3%), e ainda mais residuais para os respondentes com mais de 65 anos (apenas 29,5% nos nascidos no estrangeiro desse grupo etário reportaram em 2018 boa ou muito boa saúde, e apenas 13,8% no caso dos nativos) – vd. quadro 10.1. Por comparação à média dos 28 países da União Europeia, Portugal assume sempre valores bastante mais baixos em todos os grupos etários, tanto no caso dos nascidos no estrangeiro (em 2018, os nascidos no estrangeiro entre os 16 e 24 anos residentes em Portugal reportaram -8pp de boa ou muito boa saúde que a média dos nascidos no estrangeiro da UE, indivíduos entre os 55 e 64 anos -11,5pp, e com mais de 65 anos -12,5pp) como nos nativos (em 2018, os nativos entre 16 e 24 anos de Portugal reportaram -7,4pp de boa ou muito boa saúde que a média dos nativos da UE, entre 55 e 64 anos -27,9pp, e com mais de 65 anos -28pp).

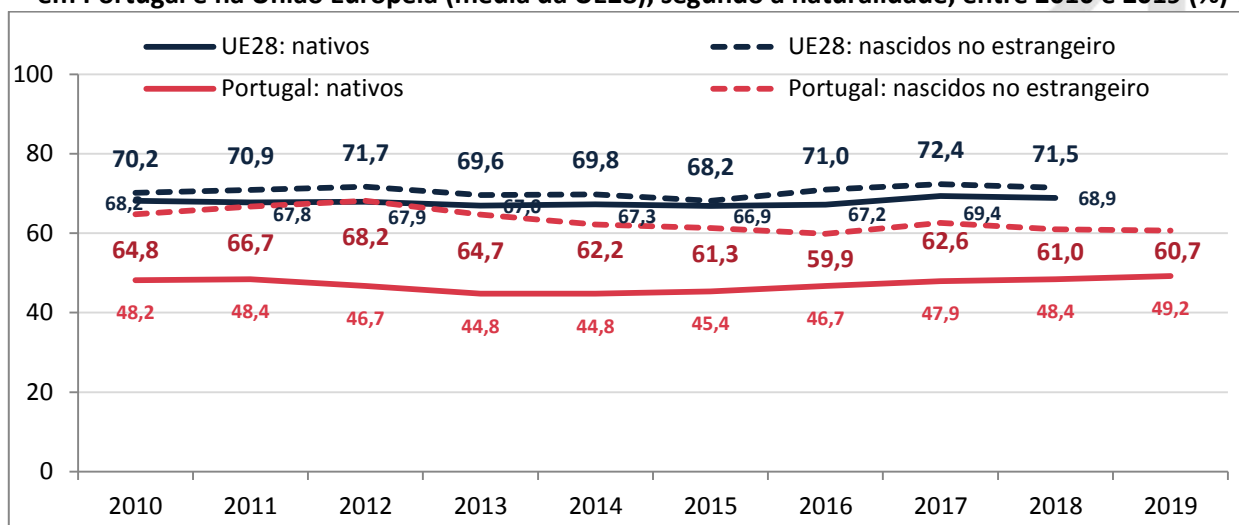
Quadro 10.1. Percentagem da população que reportou boa ou muito boa saúde, em Portugal e na União Europeia, segundo a naturalidade e o grupo etário, em 2008, 2018 e 2019 (%)

Grupos etários	Portugal						União Europeia (média da UE28)					
	Nascida no estrangeiro			Nativa			Nascida no estrangeiro			Nativa		
	2008	2018	2019	2008	2018	2019	2008	2018	2019	2008	2018	2019
16-24 anos	89,0	83,0	85,3	84,6	84,1	85,9	90,6*	91,0*	n.d.	93,4	91,5	n.d.
25-54 anos	69,5	n.d.	n.d.	60,8	n.d.	n.d.	78,2	n.d.	n.d.	78,8	n.d.	n.d.
55-64 anos	30,0	45,3	44,7	24,6	32,5	33,0	51,9	56,8**	n.d.	53,4	60,4	n.d.
65 e mais anos	35,1	29,5	24,2	9,1	13,8	14,5	35,3	42,0**	n.d.	34,3	41,8	n.d.

Fonte: EUROSTAT (sistematização da autora).// Notas: *Dados de baixa fiabilidade. **Dados estimados.

O gráfico 10.3. procura ilustrar também os efeitos da crise económica e financeira na evolução das respostas dos inquiridos, notando-se que se na média dos 28 países da União Europeia há uma evolução constante, tanto para os nativos como para os nascidos no estrangeiro; no caso de Portugal, observa-se uma diminuição gradual da percentagem de indivíduos a reportar boa ou muito boa saúde a partir de 2012, tanto no caso dos respondentes nativos (de 2011 para 2014 perdem 3,6pp de população a reportar boa ou muito boa saúde), como no caso dos respondentes nascidos no estrangeiro (de 2012 para 2016 perdem 8,3pp de população a reportar boa ou muito boa saúde). Nos últimos anos verificam-se, contudo, melhorias em Portugal, quer para os nascidos no estrangeiro (de 2016 para 2017 aumenta 2,7pp a população a reportar boa ou muito boa saúde, embora entre 2017 e 2019 volte a descer 1,9pp) quer para os nativos (de 2016 para 2019 aumenta 2,5pp a população nativa que reporta boa ou muito boa saúde). Verifica-se ainda no período em análise uma aproximação das respostas dos dois grupos: se em 2012 (ano em que atinge um pico na presente década) a distância entre a percentagem da população com 16 ou mais anos nascida no estrangeiro e nativa era de 21,5 pontos percentuais, essa distância desce para 12,6 pontos percentuais em 2018 e 11,5pp em 2019.

Gráfico 10.3. Percentagem da população, com 16 ou mais anos, que reportou boa ou muito boa saúde, em Portugal e na União Europeia (média da UE28), segundo a naturalidade, entre 2010 e 2019 (%)



Fonte: EUROSTAT (sistematização e gráfico da autora). // Nota: dados indisponíveis para 2019 para a média dos países da UE28 por haver países que ainda não reportaram dados ao EUROSTAT.

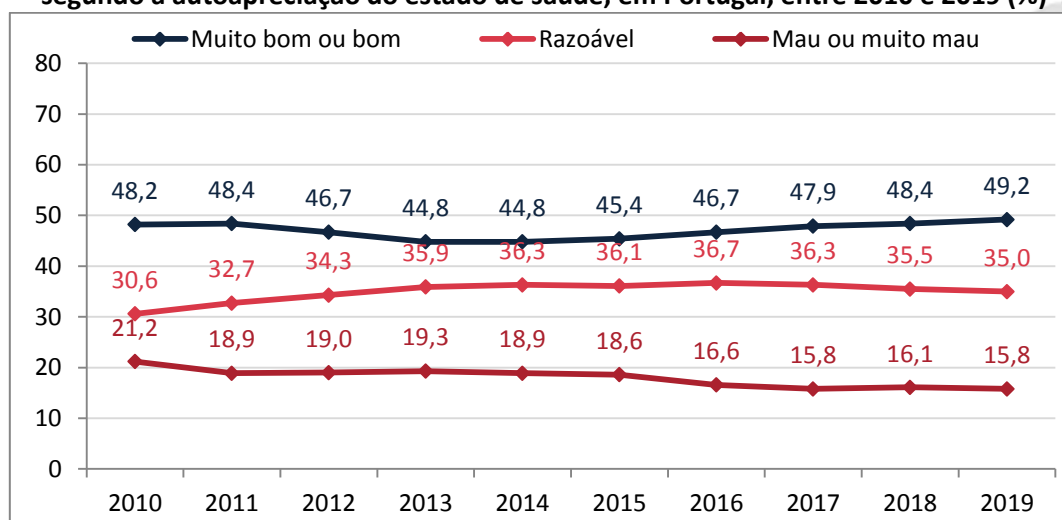
Focando apenas a análise nos dados da autoapreciação do estado de saúde recolhidos no ICOR aplicado em Portugal ao longo dos anos, e compilados pelo EUROSTAT, para o grupo de naturalidade portuguesa e o grupo de naturalidade estrangeira, consegue-se extrair também dos dados alguns efeitos do contexto económico e financeiro de Portugal (que entre 2010 e 2014 se posiciona como um contexto de crise) na evolução dessa saúde auto reportada. Há evidências que as desigualdades em saúde aumentaram nesses anos em Portugal em virtude da interferência direta de determinantes sociais de saúde – e.g. efeitos da crise, com aumento do desemprego e descida de rendimentos das populações, e de mudanças nas políticas de saúde e nas condições de acesso aos serviços públicos de saúde –, sendo por isso interessante aferir que estas desigualdades da saúde interferiram na forma como a população aprecia o seu estado de saúde (para aprofundar ver Oliveira e Gomes, 2018a).

Os gráficos 10.4. e 10.5. mostram que, tanto para a população de naturalidade portuguesa como para a população de naturalidade estrangeira, parece verificar-se o efeito do aumento das desigualdades em saúde na autoapreciação do estado de saúde em Portugal nos anos da crise económica que afetou o país. No caso da população de naturalidade portuguesa observa-se uma diminuição gradual da percentagem que reporta muito bom ou bom estado de saúde a partir de 2011 (48,4% da população), atingindo o seu valor mais baixo em 2013 e 2014 (com 44,8% da população, ou seja, menos 4 pontos percentuais) e retomando a trajetora de recuperação desta percentagem nos anos seguintes (atingindo 48,4% em 2018 e 49,2% em 2019, ou seja, semelhante ao valor que assumia em 2011 e +4pp que em 2014). Verifica-se neste grupo da população, como contraponto, uma subida progressiva desde 2010 da população que aprecia o seu estado de saúde como razoável (de 30,6% em 2010 para 36,3% em 2014, quando atinge o pico com +6 pontos percentuais do que o verificado 4 anos antes, voltando a incrementar em 2016 para 36,7% depois de uma ligeira diminuição no ano anterior, mas mantendo uma descida de importância relativa a partir de 2017, passando a representar 35,5% em 2018 e 35% em 2019) – vd. gráfico 10.4.

Por sua vez na população de naturalidade estrangeira (gráfico 10.5), os efeitos das mudanças do contexto económico, financeiro, político e social dos anos da crise em Portugal parecem ser mais pronunciados nas apreciações do estado de saúde. Embora globalmente a maioria da população residente de naturalidade estrangeira tenha sempre reportado muito bom ou bom estado de saúde na série de dados considerada (68,2% em 2012, ano em que atinge o pico da presente década, atingindo 61% em 2018 e 60,7% em 2019), e de forma mais pronunciada que a população de naturalidade portuguesa, a partir de 2012, verifica-se uma subida tanto da percentagem da população que aprecia a sua saúde como razoável (24,9% em 2012, para 33,1% em 2016, ou seja, mais 8 pontos percentuais que 4 anos antes, registando 31,7% em 2018 e

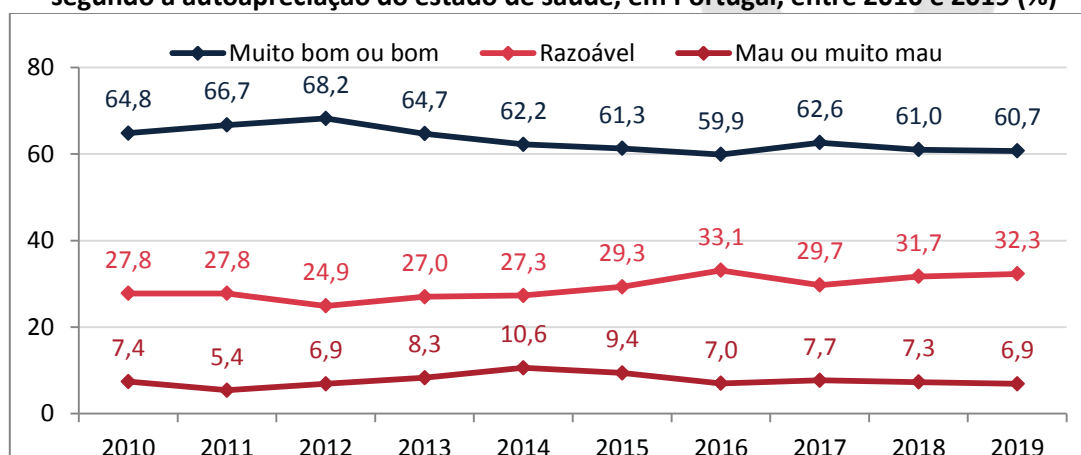
32,3% em 2019), como má ou muito má saúde (6,9% em 2012, e 10,6% em 2014, ou seja, mais 4 pontos percentuais que 2 anos antes, embora tenha gradualmente diminuído a percentagem nos anos seguintes, representando 7,3% em 2018 e 6,9% em 2019) – vd. gráfico 10.5.

Gráfico 10.4. Distribuição da população residente de naturalidade portuguesa (com 16 e mais anos) segundo a autoapreciação do estado de saúde, em Portugal, entre 2010 e 2019 (%)



Fonte: EUROSTAT (sistematização e gráfico da autora).

Gráfico 10.5. Distribuição da população residente de naturalidade estrangeira (com 16 e mais anos) segundo a autoapreciação do estado de saúde, em Portugal, entre 2010 e 2019 (%)



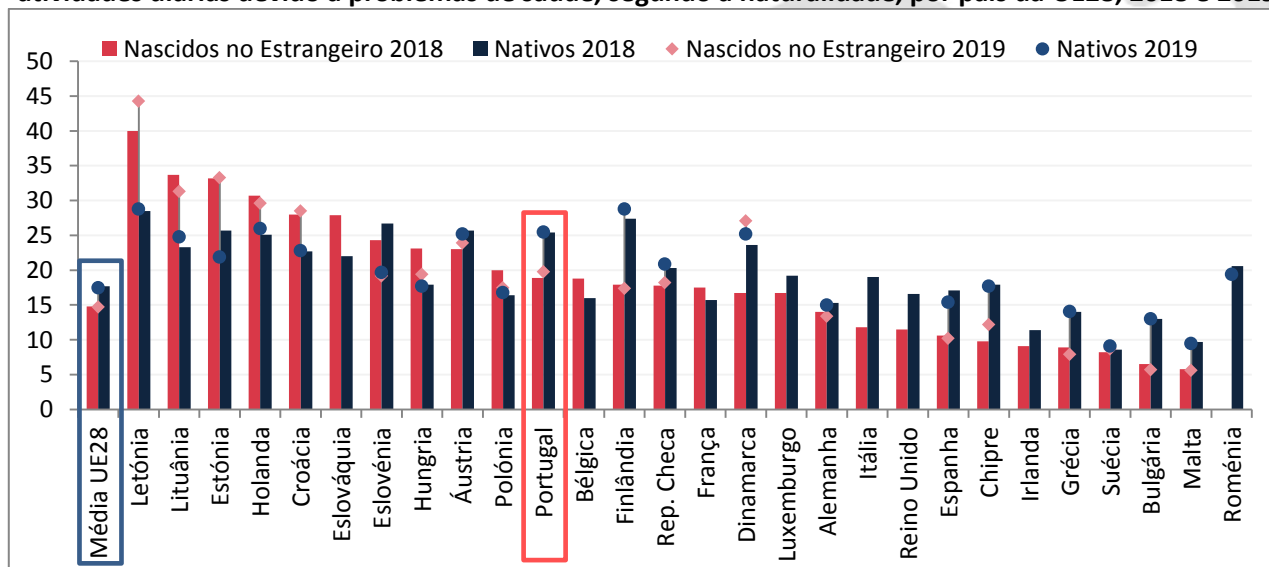
Fonte: EUROSTAT (sistematização e gráfico da autora).

No âmbito das estatísticas da saúde, o EUROSTAT, com base uma vez mais nos *Inquéritos às Condições de Vida e Rendimento* (ICOR em português para EU-SILC), disponibiliza ainda alguns dados sobre limitações nas atividades diárias da população nascida no estrangeiro e nativa devido a problemas de saúde, por país da União Europeia.⁵⁸ Na maioria dos países da União Europeia são os nascidos no estrangeiro os que reportam menor percentagem de indivíduos (média da União Europeia 14,8% em 2018) com limitações nas atividades diárias devido a problemas de saúde, quando comparados com os nativos (17,7%). Portugal acompanha a média dos países europeus, tendo os nascidos no estrangeiro em 2018 reportado -6,5 pontos percentuais de situações de limitações nas atividades diárias devido a problemas de saúde (18,9%), quando comparados com os nascidos nacionais (25,4%) e em 2019 reportado -5,7 pontos percentuais (19,8% nos nascidos no estrangeiro e 25,5% nos nativos portugueses) – vd. gráfico 10.6. Entre os 28 países da União

⁵⁸ Este indicador tem por base o conceito de ‘limitações’ que é operacionalizado neste inquérito pelo indicador GALI (Global Activity Limitation Indicator) que considera a observação de limitações (com pelo menos 6 meses) à atividade normal da pessoa devido a problemas de saúde, assumindo três categorias: ‘severamente limitado’, ‘limitado, mas não severamente’ e ‘nada limitado’.

Europeia, são os países bálticos os que contrastam com esta tendência, assumindo os nascidos no estrangeiro residentes nesses países cerca de +10 pontos percentuais de situações de limitações nas atividades diárias devido a problemas de saúde quando comparados com os nativos, refletindo uma vez mais que esses países têm uma população de nascidos no estrangeiro mais envelhecida (vd. gráfico 10.6).

Gráfico 10.6. Percentagem da população, com 16 ou mais anos, que reportou algumas limitações nas atividades diárias devido a problemas de saúde, segundo a naturalidade, por país da UE28, 2018 e 2019



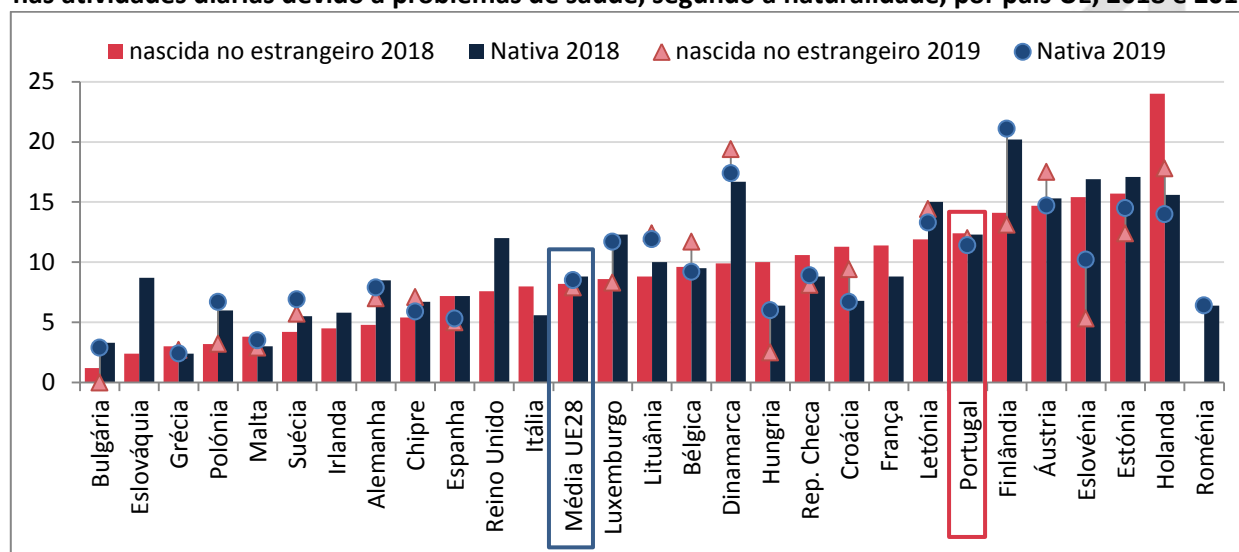
Fonte: EUROSTAT (sistematização e gráfico da autora). // Nota: dados indisponíveis para 2019 para alguns dos países.

Na União Europeia são os países mais recentes no acolhimento de imigrantes e/ou com uma população nascida no estrangeiro mais jovem, onde os imigrantes menos reportam limitações nas atividades diárias devido a problemas de saúde e/ou mais se distanciam da população nativa (e.g. Chipre, Itália, Espanha, Bulgária, Portugal), destacando-se ainda a Finlândia e a Dinamarca como fazendo parte deste grupo de países onde os nascidos no estrangeiro reportam menos limitações nas atividades diárias e mais se distanciam da população nativa. Ao efeito das características da população imigrante sobrepõe-se ainda a influência das características demográficas da população nativa: verifica-se que são os países com uma população nativa mais envelhecida (e.g. Portugal, Itália, Finlândia, Grécia) onde os contrastes com a população nascida no estrangeiro também mais se acentuam.

Uma vez mais cingindo a análise às idades entre os 16 e 44 anos (gráfico 10.7), também se mostra o efeito das características demográficas neste indicador de saúde, tanto para os nascidos no estrangeiro como para os nativos: verifica-se uma diminuição global da percentagem da população que reporta limitações nas atividades diárias por problemas de saúde e uma aproximação dos valores reportados pelos dois grupos (vd. gráfico 10.7). Comparando os resultados deste indicador, desagregado por grupos etários, para o caso português e da média da União Europeia (quadro 10.2), confirma-se que à medida que aumenta a idade dos indivíduos, assim aumenta a prevalência de limitações nas atividades diárias devido a problemas de saúde, tanto nos nascidos no estrangeiro como nos nativos.

Verifica-se, porém, que em Portugal as limitações devido a problemas de saúde têm maior expressão que na média dos países da União Europeia: se na média da União Europeia, apenas 20,3% em 2018 e 21,3% em 2019 dos nascidos do estrangeiro entre 55 e 64 anos reportavam limitações devido a problemas de saúde, no caso de Portugal essa percentagem sobe para 28,5% e 25,1%, respetivamente em 2018 e 2019 (+8,2pp e +3,8pp); e no caso dos nativos sobe de 21,7% em 2018 e 21,4% em 2019 na média da UE28 para 31,4% e 31,7% em Portugal (+9,7pp em 2018 e +10,3pp em 2019). Também no grupo etário dos 65 anos e mais são reportadas mais limitações devido a problemas de saúde em Portugal que na média da UE28: +6,6 pontos percentuais em 2018 e +8,5pp em 2019 no caso dos naturais do estrangeiro e +11,3 pp em 2018 e +12,6pp no caso dos nativos (vd. quadro 10.2).

Gráfico 10.7. Percentagem população, com idade entre 16 e 44 anos, que reportou algumas limitações nas atividades diárias devido a problemas de saúde, segundo a naturalidade, por país UE, 2018 e 2019



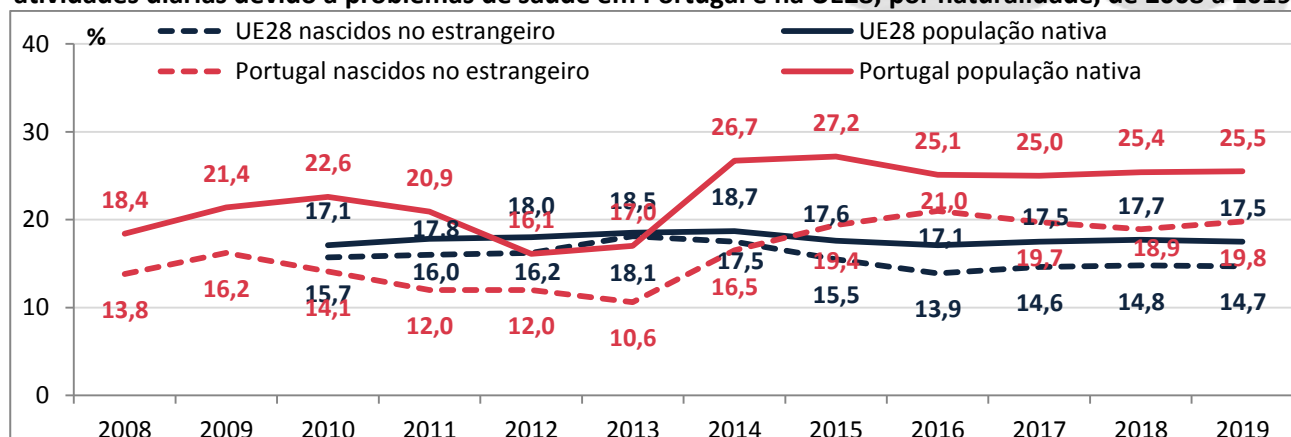
Fonte: EUROSTAT (sistematização e gráfico da autora). // Nota: dados indisponíveis para 2019 para alguns países.

Quadro 10.2. Percentagem da população que reportou algumas limitações nas atividades diárias devido a problemas de saúde, em Portugal e na UE28, por naturalidade e grupo etário, em 2008, 2018 e 2019 (%)

Grupos etários	Portugal						União Europeia (média da UE28)					
	Nascida no estrangeiro			Nativa			Nascida no estrangeiro			Nativa		
	2008	2018	2019	2008	2018	2019	2008	2018	2019	2008	2018	2019
16-24 anos	4,4	9,3	8,5	4,1	9,1	8,4	4,4*	5,4	3,8	5,3	6,8	6,4
25-54 anos	11,5	**	**	12,2	**	**	10,8	**	**	11,5	**	**
55-64 anos	36,1	28,5	25,1	27,9	31,4	31,7	26,8	20,3	21,3	23,8	21,7	21,4
65 e mais anos	28,9*	35,8	37,4	35,1	43,7	44,8	34	29,2	28,9	33,6	32,4	32,2

Fonte: EUROSTAT (sistematização da autora). Notas: *Dados baixa fiabilidade. **Dados não disponíveis.

Gráfico 10.8. Percentagem da população, com 16 ou mais anos, que reportou algumas limitações nas atividades diárias devido a problemas de saúde em Portugal e na UE28, por naturalidade, de 2008 a 2019



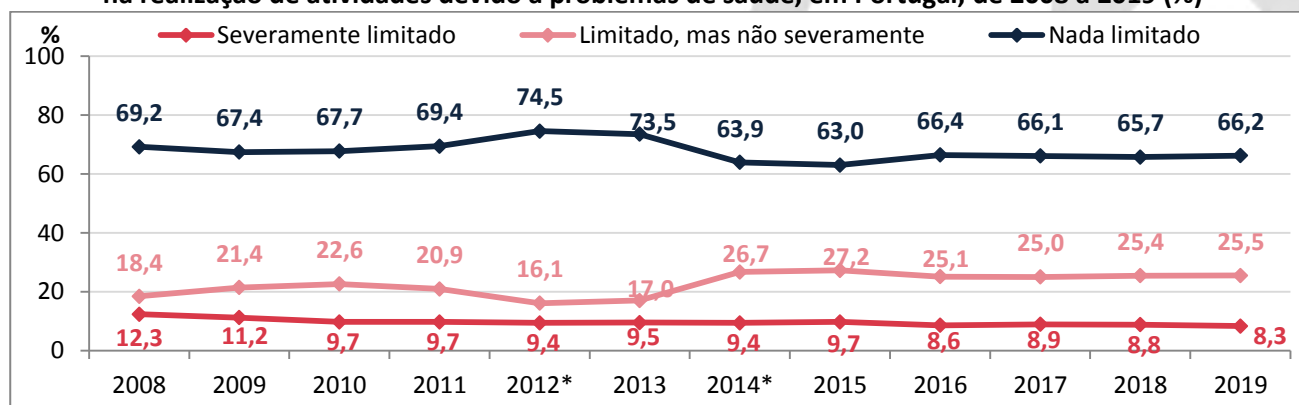
Fonte: EUROSTAT (sistematização e gráfico da autora). // Nota: em 2019 dados indisponíveis para alguns países.

Determinantes sociais também interferem no comportamento deste indicador, sendo interessante verificar que, na comparação dos valores reportados entre 2008 e 2019, observa-se que em Portugal nos anos da crise económica e financeira diminuiu, tanto no grupo dos nascidos no estrangeiro como no grupo dos nativos, a percentagem de pessoas que reportaram algumas limitações nas atividades diárias devido a problemas de saúde (vd. gráfico 10.8): entre 2009 e 2013, no caso da população nascida no estrangeiro, essa percentagem desceu de 16,2% para 10,6% (-5,6pp em 4 anos), e no caso da população nativa

portuguesa passou de 22,6% em 2010 para 16,1% em 2012 (-6,5pp em 2 anos). Esta evolução no caso português contrasta com a média dos países da União Europeia que se manteve relativamente estável durante esses anos (vd. gráfico 10.8). Em 2018 e 2019 Portugal estabiliza os seus resultados neste indicador: respetivamente, 25,4% e 25,5% de população nativa reportou algumas limitações nas atividades diárias (+7,7pp em 2018 e +8pp em 2019 que o observado pelos nativos na média da UE28) e, respetivamente, 18,9% e 19,8% da população nascida no estrangeiro (+4,1pp em 2018 e +5,1pp em 2019 que os nascidos no estrangeiros residentes na UE28).

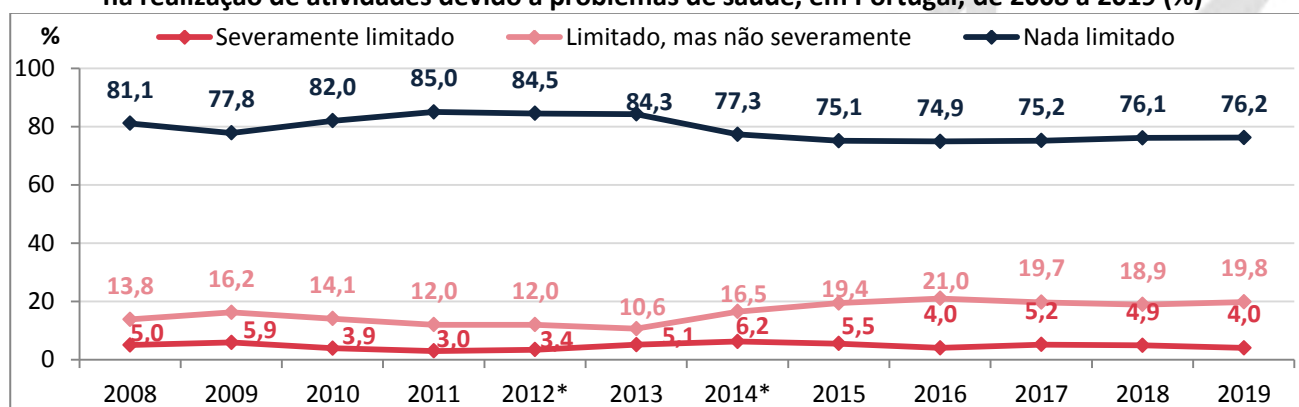
Focando a análise apenas nos dados da autoapreciação do estado de saúde do ICOR aplicado em Portugal ao longo dos anos, e compilados pelo EUROSTAT, para o grupo de nacionalidade portuguesa e o grupo de nacionalidade estrangeira, consegue-se extrair também dos dados alguns efeitos do contexto económico e financeiro de Portugal na evolução das limitações reportadas para a realização de atividades diárias devido a problemas de saúde em ambos os grupos. Como se observa nos gráficos 10.9 e 10.10, nos anos da crise diminuem as situações de limitações reportadas tanto no grupo de indivíduos de nacionalidade portuguesa como do grupo de nacionalidade estrangeira, aumentando a percentagem dos indivíduos que reportam não estar nada limitados por problemas de saúde.

Gráfico 10.9. População residente (com 16 e mais anos) de nacionalidade portuguesa segundo a limitação na realização de atividades devido a problemas de saúde, em Portugal, de 2008 a 2019 (%)



Fonte: EUROSTAT (sistematização da autora). Nota: *Quebra de série.

Gráfico 10.10. População residente (com 16 e mais anos) de nacionalidade estrangeira segundo a limitação na realização de atividades devido a problemas de saúde, em Portugal, de 2008 a 2019 (%)



Fonte: EUROSTAT (sistematização da autora). Nota: *Quebra de série.

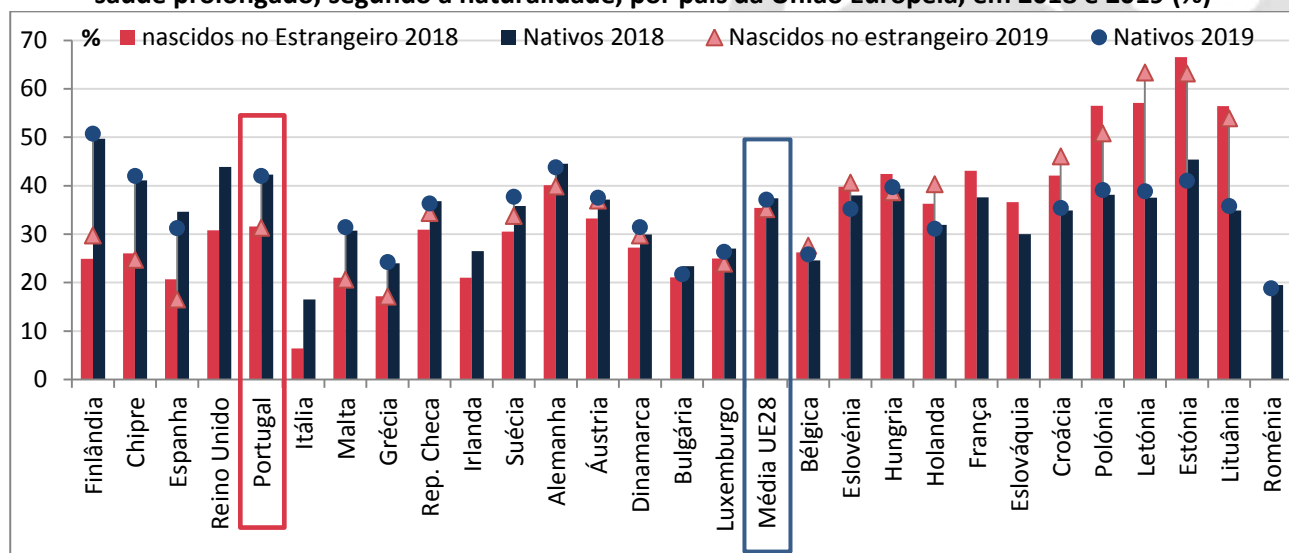
No caso dos naturais de Portugal é particularmente evidente esta evolução: de 67,4% em 2009 passa-se para 74,5% em 2012, ano em que o grupo dos que reporta não estar nada limitado assume maior importância relativa (+7,1 pontos percentuais em 3 anos) – vd. gráfico 10.9. Em contrapartida, observa-se nesses anos uma diminuição gradual dos que reportam estar limitados, mas não severamente, e dos que reportam estar severamente limitados, tanto nos naturais portugueses (os limitados passam de 22,6% em 2010 para 16,1% em 2012, -6,5pp, e os severamente limitados diminuem gradualmente de 12,3% em 2008

para 9,4% em 2014, -2,9pp) como nos naturais do estrangeiro com residência em Portugal (os limitados passam de 16,2% em 2009 para 10,6% em 2013, -5,6pp, e os severamente limitados diminuem de 5,9% em 2009 para 3% em 2011, -2,9pp).

Globalmente nota-se ainda que os naturais do estrangeiro em Portugal tendem a reportar sempre, ao longo dos anos, uma maior percentagem de indivíduos sem limitações na realização de atividade devido a problemas de saúde, embora ao longo dos anos a distância entre os dois grupos (de nativos e naturais do estrangeiro) esteja a diminuir: em 2008 os naturais do estrangeiro reportam 81,1% de indivíduos nada limitados por comparação a 69,2% no caso dos naturais portugueses (+11,9pp que os naturais portugueses), em 2011 assumem +15,6 pontos percentuais que os naturais portugueses, passando em 2018 e 2019 para, respetivamente, cerca de +10,4 pontos percentuais e +10pp. Nos severamente limitados, os estrangeiros continuam a apresentar cerca de metade da prevalência nativos: em 2018 os estrangeiros (4,9%) com -3,9pp que os nativos (8,8%) e em 2019 os estrangeiros (4%) com -4,3pp que os nativos (8,3%).

À semelhança dos resultados dos indicadores de autoapreciação do estado de saúde, de limitação das atividades diárias por problemas de saúde, de ausência ao trabalho por problemas de saúde; nos indicadores acerca de **doenças crónicas ou problemas de saúde prolongados**, os naturais do estrangeiro tendem a apresentar menor expressão quando comparados com os nativos dos países da União Europeia.

Gráfico 10.11. Percentagem da população, com 16 ou mais anos, que doença crónica ou problema de saúde prolongado, segundo a naturalidade, por país da União Europeia, em 2018 e 2019 (%)



Fonte: EUROSTAT (sistematização e gráfico da autora). // Nota: em 2019 dados indisponíveis para alguns países.

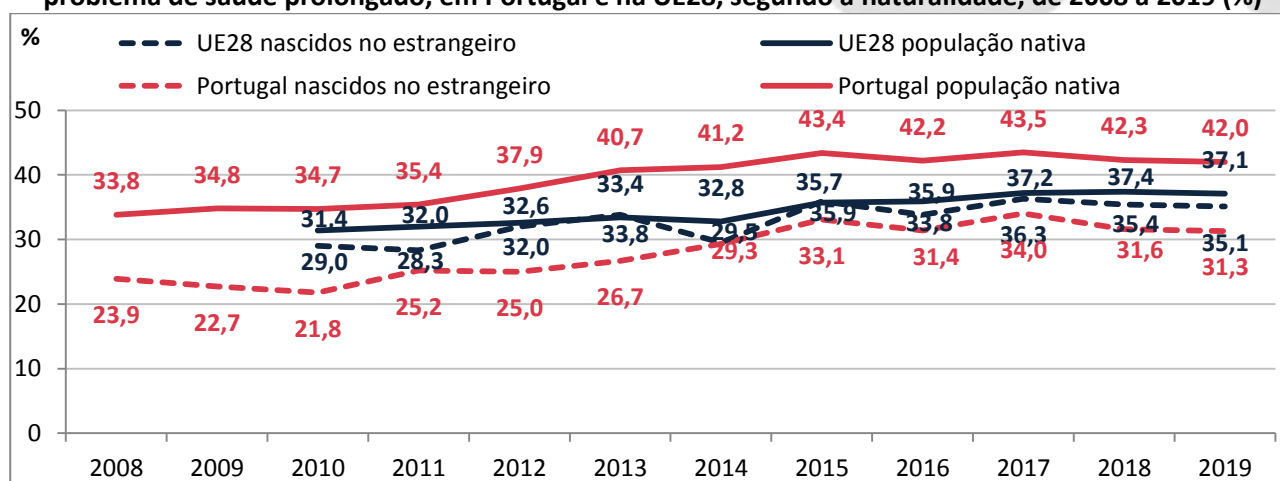
Também acompanhando a tendência observada anteriormente, entre os 28 Estados-membros da União Europeia, em 2018 apenas na Estónia, Letónia, Polónia, Lituânia, França, Croácia, Eslovénia, Eslováquia e Holanda se observa de forma evidente uma inversão de resultados, ou seja, com os nascidos no estrangeiro a reportarem de forma mais expressiva doenças crónicas ou problemas de saúde prolongados quando comparados com os nativos desses países. Por contraste, observa-se uma vez mais, que são os países de imigração mais recente e de populações imigrantes mais jovens e em idades ativas que apresentam menor percentagem de indivíduos nascidos no estrangeiro a reportar doença crónica ou problema de saúde prolongado quando comparados com os nativos desses países (e.g. Itália Grécia, Espanha, Irlanda, Malta, Bulgária). Por outro lado, verifica-se que os países que apresentam uma estrutura demográfica mais envelhecida tendem a ter uma população nativa a reportar mais doenças crónicas ou problemas de saúde prolongados (e.g. Finlândia, Portugal) – vd. gráfico 10.11.

A comparação dos resultados destes indicadores para Portugal com a média da UE28 ou outros Estados-membros, mostra claramente estes dois efeitos: Portugal é simultaneamente um país com uma estrutura demográfica envelhecida e um país de imigração recente, apresentando os imigrantes maior concentração

nos grupos etários mais jovens quando comparados com os nativos (conforme evidenciado no subcapítulo 4.3 deste relatório). Deste modo, no contexto europeu, o país tem assumido nos últimos anos tanto das mais altas percentagens de nativos que reportam doenças crónicas (42,3% em 2018 e 42% em 2019, superado apenas pela Finlândia com 49,7% em 2018 e 50,7% em 2019, pela Estónia com 45,4% em 2018, mas 41% em 2019, pela Alemanha com 44,5% em 2018 e 43,8% em 2019, e o Reino Unido com 43,9% em 2018), como os imigrantes reportam menor prevalência de doenças crónicas quando comparados com os nativos (23,9% em 2008, subindo para 31,6% em 2018 e 31,3% em 2019, registando valores ligeiramente abaixo da média da UE28 durante todo o período analisado). Neste âmbito, ao da última década, Portugal esteve no grupo de países da União Europeia onde a distância entre nascidos no estrangeiro e nativos é maior neste indicador: em 2008, os nascidos no estrangeiro reportavam -9,9pp de doenças crónicas que os nativos, subindo essa distância para -10,7pp em 2018 e 2019. Em 2018, Portugal é apenas superado pela Finlândia (nascidos no estrangeiro com -24,8pp que os nativos), Chipre (-15,1pp), Espanha (-13,9pp) e Reino Unido (-13,1pp), afastando-se do grupo de países extremo oposto, onde os nascidos no estrangeiro apresentam maior prevalência de doenças crónicas que os nativos (e.g. na Lituânia os nascidos no estrangeiro têm +21,5pp de prevalência de doenças crónicas que os nativos, na Estónia +21,1pp, na Letónia +19,6pp e na Polónia +18,4pp).

Verifica-se, por outro lado, ao longo da última década em Portugal (e acompanhando o observado na maioria dos países da UE28) um agravamento da percentagem de indivíduos que reportam doenças crónicas ou problemas de saúde prolongados, tanto no caso dos nascidos no estrangeiro como no caso da população nativa: de 2008 para 2018, a percentagem da população nativa de Portugal com doença crónica ou problema de saúde prolongado aumentou de 33,8% para 42,3% (+8,5pp), e no caso dos nascidos no estrangeiro a percentagem subiu de 23,9% para 31,6% (+7,7pp) – vd. gráfico 10.12.

Gráfico 10.12. Percentagem da população, com 16 ou mais anos, que reportou doença crónica ou problema de saúde prolongado, em Portugal e na UE28, segundo a naturalidade, de 2008 a 2019 (%)



Fonte: EUROSTAT (sistematização e gráfico da autora).

Quadro 10.3. Percentagem da população que reportou doença crónica ou problema de saúde prolongado, em Portugal e na UE28, segundo a naturalidade e o grupo etário, em 2008, 2018 e 2019

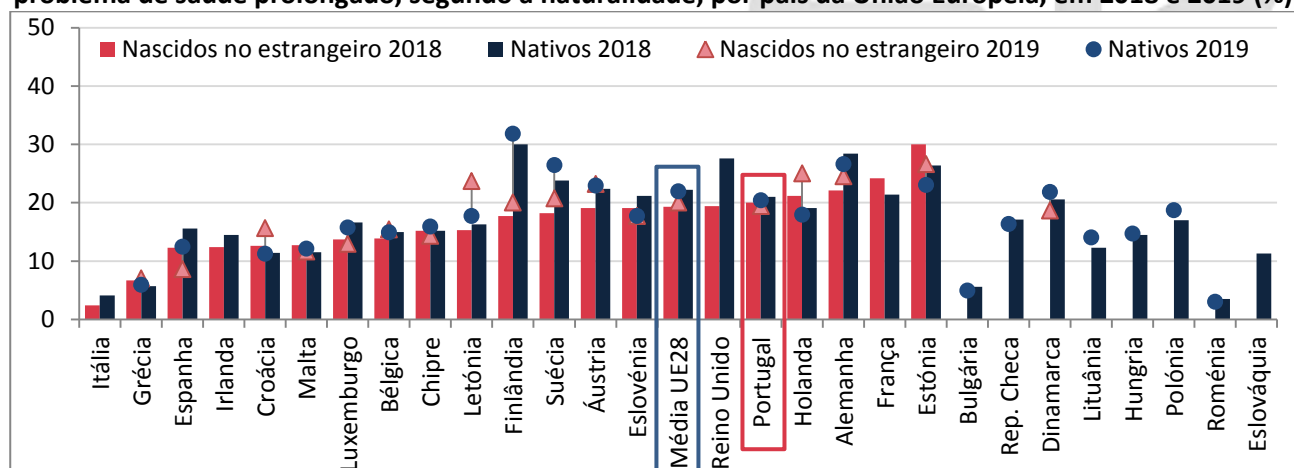
Grupos etários	Portugal						União Europeia (média da UE28)					
	Nascida no estrangeiro			Nativa			Nascida no estrangeiro			Nativa		
	2008	2018	2019	2008	2018	2019	2008	2018**	2019**	2008	2018**	2019**
16-24 anos	9,7	28,4	26,9	11,0	31,7	31,1	8,7*	28,0	27,8	10,3	30,6	30,4
25-54 anos	19,7	:	:	22,3	:	:	18,3	:	:	21,4	:	:
55-64 anos	54,6	47,3	41,3	47,3	52,6	51,1	48,2	50,4	46,7	43,3	47,3	46,8
65 e mais anos	58,8*	59,9	68,9	65,5	71,7	71,7	60,4	63,9	63,0	59,1	61,4	60,7

Fonte: EUROSTAT (sistematização da autora).//Notas:*Dados considerados de baixa fiabilidade.**Dados estimados.

As características sociodemográficas de cada país têm, assim, um efeito direto e evidente no reporte destes indicadores de saúde. Nota-se ainda que à medida que aumenta a idade dos indivíduos assim aumenta também a percentagem de população a reportar doença crónica ou problema de saúde prolongado (vd. quadro 10.3).

Por outro lado, considerando os dados sistematizados pelo EUROSTAT apenas para o grupo etário entre 16 e 44 anos, verifica-se tanto uma diminuição global da população que reporta doença crónica (vd. gráfico 10.13), nos nascidos no estrangeiro e nos nativos, como se observa para a generalidade dos países uma aproximação da percentagem dos dois grupos (diminuindo a distância entre países), passando na generalidade dos países da União Europeia os nascidos no estrangeiro a reportar apenas ligeiramente menor percentagem de doença crónica quando comparados com os nativos.

Gráfico 10.13. Percentagem da população, com idade entre 16 e 44 anos, que doença crónica ou problema de saúde prolongado, segundo a naturalidade, por país da União Europeia, em 2018 e 2019 (%)



Fonte: EUROSTAT (sistematização e gráfico da autora).

Outro indicador relevante acerca do estado de saúde das populações residentes nos países europeus, e que permite comparar nascidos no estrangeiro com nascidos nativos, é recolhido a partir dos inquéritos nacionais de saúde, e retrata sintomas depressivos de acordo com a metodologia PHQ-8 (*Patient Health Questionnaire Depression Scale*). Embora sem periodicidade anual de recolha, é possível analisar os últimos dados apurados (de 2014⁵⁹) de forma desagregada para os dois grupos da população residente em comparação neste relatório (imigrantes e não imigrantes) – vd. gráfico 10.14 e gráfico 10.15.

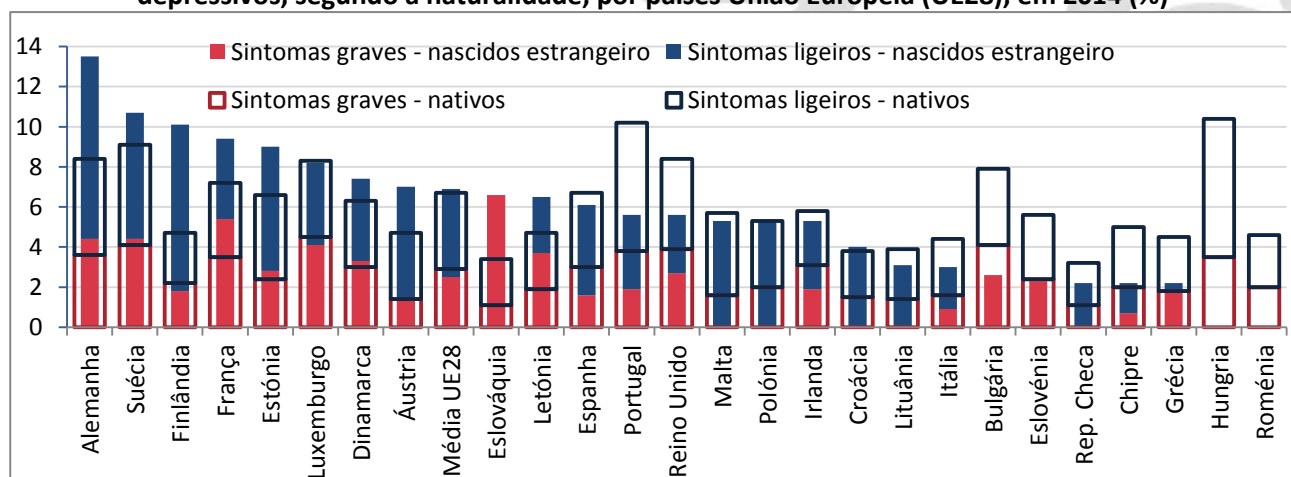
Em 2014, cerca de 887 mil pessoas com 15 ou mais anos residentes em Portugal registavam sintomas depressivos, o equivalente a 10% da população. Em 2019 esse universo desce para cerca de 716 mil pessoas, o equivalente a 8,0% da população em análise (-2pp que na inquirição de 2014). Em ambas as inquirições, de 2014 e de 2019, identifica-se que entre as pessoas com sintomas depressivos, menos de metade manifestou sintomas depressivos graves (vd. gráfico 10.15).

Desagregando os dados de 2014 em função da naturalidade (nascidos no estrangeiros e nativos) e país de residência (por país da UE28), identificam-se alguns contrastes interessantes de destacar neste relatório. Globalmente identifica-se que independentemente do país de nascimento e do local de residência, aqueles que registam sintomas depressivos são uma pequena minoria entre a população total, e entre esses, a maioria apresenta apenas sintomas ligeiros. Da comparação entre nascidos no estrangeiro e nativos de cada Estado-membro da UE28 (vd. gráfico 10.14), identificam-se que em um pouco mais de metade dos

⁵⁹ Os resultados do inquérito aplicado em 2019 ainda não são públicos para a maioria dos Estados-membros de forma desagregada por local de nascimento da população residente, não estando por isso publicados no site do EUROSTAT. Em Portugal o INE tornou públicos os resultados do Inquérito Nacional de Saúde de 2019 ainda no primeiro semestre de 2020, embora a desagregação por população de naturalidade estrangeira ainda não estivesse consolidada à data da redação deste relatório.

Estados-membros, os nascidos no estrangeiro apresentam menor prevalência de sintomas depressivos que os nativos: destaque para Portugal (nascidos no estrangeiro com -4,6pp de sintomas depressivos que os nativos, 5,6% nos naturais do estrangeiro versus 10,2% nos nativos, sendo que os nascidos no estrangeiro têm metade da prevalência de sintomas depressivos graves quando comparados com os nativos, 1,9% versus 3,8%) e o Reino Unido (nascidos no estrangeiro com -2,8pp, 5,6% face a 8,4% nos nativos). Em países mais antigos de imigração ou onde os imigrantes assumem maior importância relativa, porém, os nascidos no estrangeiro apresentam maior percentagem de sintomas depressivos graves ou ligeiros que os nativos desses países: neste grupo de países destaca-se a Alemanha, que também corresponde ao país na UE28 onde em 2014 os nascidos no estrangeiro apresentam a maior percentagem com prevalência de sintomas depressivos (naturais do estrangeiro com +5,1pp de sintomas depressivos que os nativos, 13,5% versus 8,4%), surgindo ainda neste grupo a Suécia (nascidos no estrangeiro com +1,6pp, 10,7% por comparação a 9,1% nos nativos), a França (+2,2pp, 9,4% face a 7,2% nos nativos) e a Áustria (+2,3pp, 7% face a 4,7% nos nativos), onde a prevalência de sintomas depressivos dos nascidos no estrangeiro mais se distancia dos nativos.

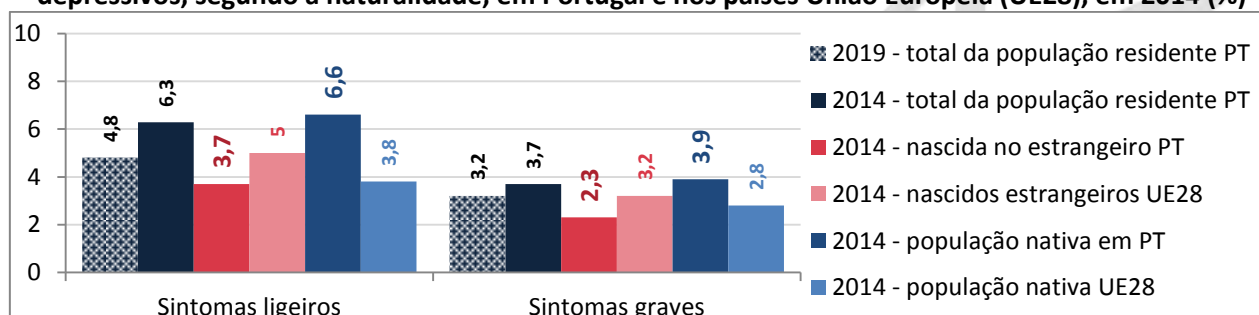
Gráfico 10.14. Percentagem da população com 15 ou mais anos de idade com prevalência de sintomas depressivos, segundo a naturalidade, por países União Europeia (UE28), em 2014 (%)



Fonte: EUROSTAT (sistematização e gráfico da autora).

Nota: dados não disponíveis para os nascidos no estrangeiro residentes na Hungria e na Roménia.

Gráfico 10.15. Percentagem da população com 15 ou mais anos de idade com prevalência de sintomas depressivos, segundo a naturalidade, em Portugal e nos países União Europeia (UE28), em 2014 (%)



Fonte: EUROSTAT e Inquérito Nacional de Saúde de Portugal de 2014 e 2019 (sistematização e gráfico da autora).

Em síntese, é relevante identificar que, de uma forma geral, os **imigrantes revelam indicadores do estado de saúde mais favoráveis do que os portugueses**: apresentam uma maior prevalência de respondentes a classificar o seu estado de saúde como bom ou muito bom; têm uma menor prevalência de ausências ao trabalho por problemas de saúde e menor proporção de benefícios de proteção social por razões de doença (detalhado no subcapítulo 8.2.2.1. deste relatório); e, globalmente, uma menor prevalência de doenças crónicas.

10.2. Determinantes da saúde, fatores de risco e fatores protetores da saúde

Para compreender as disparidades entre imigrantes e não imigrantes no seu estado de saúde e de satisfação com a vida, consideram-se os dados dos **determinantes da saúde, fatores de risco e fatores protetores da saúde**. O estado de saúde das populações, imigrantes e não imigrantes, é condicionado por diversos fatores interdependentes, havendo grupos da população mais vulneráveis a doenças e problemas de saúde em virtude de disparidades naqueles que são os determinantes da saúde (para aprofundar vd. Oliveira e Gomes, 2018a: 15-53 e 77-84).

Embora os indicadores de saúde disponíveis apontem no sentido de algumas populações e grupos imigrantes estarem mais vulneráveis a problemas de saúde quando comparados com os nacionais residentes dos países, deve reconhecer-se que o estado da saúde das populações imigrantes é condicionado por diversos fatores interdependentes e é um indicador de integração importante das populações imigrantes nas sociedades de acolhimento, podendo também verificar-se melhorias no estado de saúde das populações quando se comparam os imigrantes com os seus nacionais residentes nos países de origem.

Deve, neste âmbito, atender-se a que as condições em que as migrações se processam e os determinantes de saúde inerentes aos fluxos e percursos migratórios podem refletir inúmeras desigualdades que contribuem para uma maior vulnerabilidade à doença ou a problemas de saúde. Desde logo devem identificar-se algumas desigualdades que persistem na acessibilidade e nas características e condições dos próprios sistemas de saúde dos diferentes países do mundo e que, de forma mais direta ou mais indireta, influem nos fluxos migratórios e nos estados de saúde, de vida saudável e de integração das populações nos vários países do mundo, sejam esses países de origem de migrantes ou países de destino dos migrantes.

Por outro lado, há que considerar a interferência das desigualdades que podem existir entre as populações e as suas condições de vida e que intervêm também no estado da saúde das populações. Neste âmbito deve considerar-se que a vulnerabilidade à doença associa-se também a situações económico-sociais mais desfavorecidas e que podem refletir piores condições de trabalho e maior exposição à sinistralidade laboral (trabalhos mais arriscados, exigentes e precários), ou piores condições de habitabilidade e alojamento, pior alimentação e nutrição, práticas que induzem a fatores de risco de saúde, dificuldades linguísticas ou dificuldades de comunicação e compreensão dos sistemas de saúde dos países de acolhimento, determinantes culturais associados a atitudes e comportamentos de saúde, perceções ou exposição a discriminação e estigmatização, entre outros. Estes fatores de natureza mais grupal e individual – **determinantes sociais e individuais de saúde** – associam-se, assim, aos efeitos das características sociodemográficas dos indivíduos e do seu grupo, das suas condições de vida, e das suas atitudes e crenças face à saúde e doença.

Assim, embora as condições de acesso aos serviços de saúde assumam uma importante dimensão explicativa para a saúde dos migrantes, materializada nomeadamente nas características e condições estabelecidas pelos enquadramentos legais e institucionais de saúde do contexto que acolhe os imigrantes – **determinantes estruturais da saúde** –, esta não deve ser considerada como a única dimensão explicativa da saúde dos migrantes e dos resultados díspares identificados em diferentes países de acolhimento.

Um fator mais explícito das diferenças entre países é desde logo associado ao facto de que **nem todos os países de acolhimento têm a mesma experiência migratória ou acolhem o mesmo perfil de imigrantes e com as mesmas características sociodemográficas ou dos mesmos países de origem**. Ora o efeito destes fatores na saúde dos migrantes, e nas diferenças identificadas na comparação entre grupos (sobretudo comparando com os não-imigrantes do país de acolhimento) para os mesmos indicadores de saúde, não pode ser descurado.

Desde logo, considerando o país de origem dos imigrantes, deve reconhecer-se a **existência de disparidades que precedem a própria experiência migratória**, mas que influenciam diretamente nas perceções de saúde e procura por cuidados de saúde dessas populações em contexto de acolhimento.

Verificam-se globalmente no mundo desigualdades de saúde quando comparados os vários países. Neste âmbito, segundo dados da Divisão da População das Nações Unidas (UN) para 2020 a **esperança média de vida à nascença** varia entre 58,74 anos na República Centro Africana para, no extremo oposto, 85,03 anos no Japão e 84,68 anos na Suíça. Em Portugal a esperança média de vida à nascença está, segundo a mesma fonte, em 82,65 anos, posicionando-se em vigésimo terceiro lugar entre os países das Nações Unidas, acima da média dos países da União Europeia onde a esperança média de vida varia entre 75,49 anos (na Bulgária) e 84,01 anos (na Itália). Assim, ainda que globalmente no mundo tenha aumentado a esperança média de vida das populações, nomeadamente em virtude de melhores condições de vida e inovação na proteção da saúde das populações, continuam a observar-se discrepâncias e contrastes entre países: a esperança média de vida é maior na Ásia (destaque para 85,03 anos no Japão, 84,07 anos em Singapura, 83,50 anos na Coreia do Sul), na generalidade dos países da Europa (84,68 anos na Suíça, 84,01 anos na Itália, 83,99 na Espanha, 83,52 anos na Islândia, 83,33 anos na Suécia, e 83,13 anos em França), na Oceânia (83,94 anos na Austrália e 82,80 anos na Nova Zelândia) e na América do Norte (82,96 anos no Canadá e 79,11 nos EUA); assumindo os países da América Latina posições intermédias (e.g. Brasil com 76,57 anos); e é menor em especial nos países do continente Africano, onde se perde cerca de 30 anos em média de esperança de vida em alguns países (e.g. a Guiné Bissau surge na oitava posição nos países com menor esperança de vida à nascença com 59,38 anos), embora o continente africano integre também países com melhor esperança de vida (e.g. 77,50 anos na Argélia, 77,43 anos em Marrocos, 77,36 anos na Tunísia, 73,58 anos em Cabo Verde).⁶⁰

Sabe-se, pois, que as pessoas estão a viver mais tempo, mas ter mais anos de esperança de vida não significa necessariamente viver mais anos com saúde. O indicador de **esperança de vida saudável** é importante para aferir os anos médios que se espera que as pessoas vivam sem problemas de saúde ou que esses problemas sejam relativamente contidos ou moderados.⁶¹ O indicador reporta assim o número esperado de anos de vida saudável de uma pessoa sem condicionalismos às atividades quotidianas. O mesmo hiato que se observa para a esperança média de vida à nascença, também se observa entre os países quando se compara a esperança de vida saudável em 2016, com o intervalo de idades a variar entre 44,9 anos na República Centro Africana (46,6 anos no Lesoto), e 76,2 anos e 74,8 anos, respetivamente em Singapura e no Japão. Uma vez mais neste indicador se observa que é no continente africano onde se identificam os países com menor esperança média de vida saudável da população, observando-se que os países europeus assumem globalmente melhores esperanças médias de vida saudável à nascença (e.g. Espanha com 73,8 anos, Suíça com 73,5 anos e 73,4 anos em França). Verifica-se, ainda assim, alguma variação interna em cada um destes continentes: em África a esperança média de vida saudável variava em 2016 entre 44,9 anos na República Centro Africana e 66,3 anos na Tunísia, assumindo os países dos PALOP também alguma variação neste indicador (entre 51,7 anos na Guiné-Bissau, 52,2 anos em Moçambique, 55,8 anos em Angola, 60,7 anos em S. Tomé e Príncipe, e 64,5 anos em Cabo Verde); já na Europa é a Espanha que assume a maior esperança média de vida saudável à nascença (73,8 anos), seguida da Suíça (73,5 anos) e a França (73,4 anos). Em 2016 Portugal assumia 72 anos de esperança média de vida saudável à nascença, valor abaixo da média dos países da União Europeia, mas bastante acima do valor mais baixo apurado para a Lituânia (66,1 anos) (para aprofundar consultar Oliveira e Gomes, 2018a: 19-20).

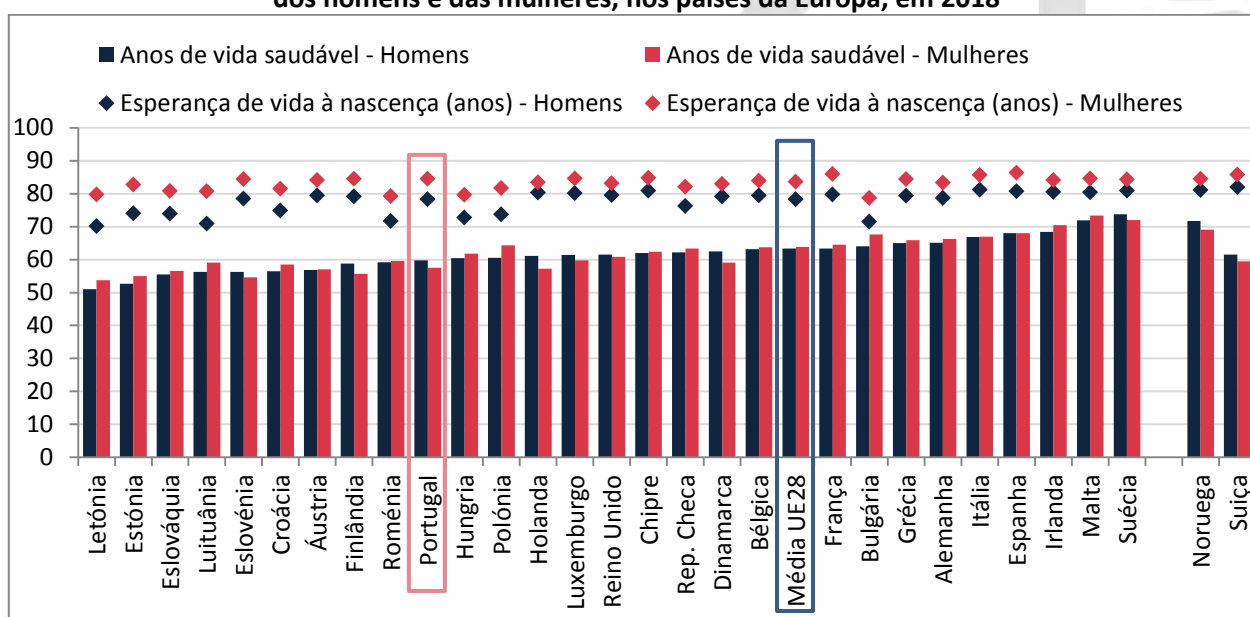
Estes indicadores encontram-se também disponíveis no EUROSTAT, que dispõe de dados mais recentes (para o ano de 2018) desagregados pelo sexo dos indivíduos (gráfico 10.16). Nesse âmbito, no contexto europeu, em 2018, os homens dos 28 países da União Europeia tinham uma esperança média de vida de 78,3 anos e uma esperança média de vida saudável de 63,4 anos. No caso das mulheres, também para a

⁶⁰ Para aprofundar estes determinantes estruturais de saúde vd. Oliveira e Gomes (2018a: 18-22).

⁶¹ Este indicador, agregado pela Organização Mundial de Saúde, combina os dados da mortalidade com os dados do estado de saúde auto reportado. Os dados mais recentes da Organização Mundial de Saúde para este indicador também se referem ao ano de 2016.

média dos 28 países da União Europeia, a esperança média de vida à nascença sobe para 83,6 anos e a esperança de vida saudável para 63,8 anos (vd. gráfico 10.16). Assim, embora os homens apresentem menor esperança de vida à nascença, o aumento de esperança de vida das mulheres face aos homens (+5,3 anos) não se traduz proporcionalmente em mais anos de vida saudável (apenas têm +0,4 anos de vida saudável), verificando-se mesmo países no contexto europeu onde as mulheres apresentam menor esperança de vida saudável que os homens (e.g. caso da Holanda, onde as mulheres apresentam -3,9 anos de vida saudável que os homens, embora tenham maior esperança de vida que os homens, seguindo-se a Dinamarca com -3,4 anos de vida saudável nas mulheres, a Finlândia com -3,1 anos, e depois Portugal com as mulheres a apresentarem -2,3 anos de vida saudável quando comparadas com os homens, apesar de terem +6,2 anos de esperança de vida à nascença).

Gráfico 10.16. Esperança de vida à nascença (em anos) e anos de vida saudável, dos homens e das mulheres, nos países da Europa, em 2018



Fonte: EUROSTAT (sistematização da autora).

No contexto europeu, em 2018, é na Suíça que os homens apresentam maior esperança de vida à nascença (81,9 anos), sendo a Holanda e a Islândia os países onde se verifica menor diferença nas esperanças de vida entre homens e mulheres (as mulheres apresentam, respetivamente, apenas +3,1 e +3,2 anos de esperança de vida à nascença). Em contraste, é na Lituânia e na Letónia onde se observa o maior número de anos de discrepância (+9,8 e +9,6 anos, respetivamente) na esperança de vida das mulheres (com 80,7 e 79,7 anos, respetivamente) por comparação aos homens (70,9 e 70,1 anos, respetivamente). Portugal assume uma posição intermédia no contexto europeu, na qual as mulheres apresentam uma esperança média de vida superior (84,5 anos) à dos homens (78,3 anos) em +6,2 anos.

Por sua vez quanto ao número esperado de anos de vida saudável à nascença, no contexto europeu é na Suécia que os homens apresentam em média maior esperança de vida saudável (73,7 anos) e em Malta que as mulheres têm em média mais anos de vida saudável (73,4 anos). Por contraste, é na Letónia e na Estónia que os homens têm em média menor esperança de vida saudável, de 51 anos e 52,7 anos, respetivamente; e é na Letónia e na Eslovénia que as mulheres apresentam menor esperança de vida saudável (53,7 anos e 54,6 anos, respetivamente). Na relação simultânea e comparada das esperanças de vida saudável dos dois sexos no mesmo país, verifica-se que tanto se identificam países onde são as mulheres que apresentam maior esperança de vida saudável (e.g. as mulheres com +3,8 anos na Polónia, +3,6 anos na Bulgária, +2,8 anos na Lituânia), como países onde são os homens que esperam ter mais anos de vida saudável à nascença por comparação com as mulheres (e.g. as mulheres com -3,9 anos na Holanda, -3,4 anos na Dinamarca, -3,1 anos na Finlândia, -2,3 anos em Portugal). Por sua vez, observa-se maior equilíbrio nos sexos quanto à esperança de vida saudável na Espanha (mulheres e homens com a mesma esperança de

vida saudável), na Itália (mulheres com apenas +0,1) e na Áustria (mulheres com +0,2 anos).

Ora o aumento da esperança média de vida, associado ao **envelhecimento demográfico das populações** de alguns países, induz a consideráveis impactos num conjunto variado de áreas políticas, com destaque neste estudo para os impactos que estes indicadores demográficos assumem nos diferentes padrões de saúde e necessidades de cuidados de saúde das populações em função da sua estrutura etária.

De acordo com o Relatório do Envelhecimento de 2018 da Comissão Europeia (*The 2018 Ageing Report*), em 2070 Portugal terá apenas 8 milhões de habitantes, menos 22,7% do que os cerca de 10 milhões atuais. Este decréscimo populacional será um dos mais significativos em termos europeus, apenas superado pela Grécia (-28,8% de população) e alguns países do Leste europeu (como a Roménia, com -23,8% de população; Letónia, com -31,7% de população; Bulgária, com -31,9%; Lituânia, com -40,1% de população) (EC, 2018: 22). No mesmo relatório é possível ler-se que a população residente em Portugal em idade ativa (entre os 15 e os 64 anos) sofrerá um decréscimo ainda mais acentuado: em 2070 a população ativa será apenas 4,2 milhões, quando atualmente este grupo populacional representa 6,7 milhões de pessoas (o decréscimo em 2070 face aos valores atuais será de -37%) (EC, 2018: 339).

Este relatório realiza também algumas projeções orçamentais e económicas para os Estados-Membros da União Europeia para 2070, concluindo que Portugal, juntamente com outros países (Alemanha, Finlândia, Espanha, Itália, Letónia, Polónia, Suécia e Noruega), introduziu um “fator de sustentabilidade” e outros “coeficientes de redução” no mecanismo de cálculo do sistema de pensões. Contudo, no que toca à despesa com saúde, o cenário prevê-se diferente, não se vislumbrando contributos para o relativo alívio da despesa, uma vez que Portugal tenderá a gastar muito mais no domínio da saúde. A despesa com saúde, que em 2016 equivale a 5,9% do PIB, em 2070 prevê-se que chegue aos 8,3% do PIB, o que corresponderá a um aumento de 46%. Estes valores refletem o “cenário demográfico” que no estudo em causa mede o impacto do envelhecimento nas despesas com saúde dos diferentes países da União Europeia (EC, 2018: 116-118).

À tendência de crescimento das despesas da saúde há a somar o problema de insuficiência de fundos para a saúde, por força dos gastos com a saúde terem um ritmo de crescimento superior ao do crescimento económico, assumindo uma importância cada vez maior do produto interno bruto (PIB); não se vislumbrando mudanças nesta evolução atendendo aos contextos de duplo processo de envelhecimento (com aumento significativo da população com mais de 65 anos e o crescimento mais rápido do grupo etário de mais idade e com condições de saúde mais frágeis); de mudança dos estilos de vida e novos riscos de saúde com alterações no perfil da procura de cuidados de saúde com maior expressão de tratamentos prolongados; e de alterações na estrutura e papel das famílias (e.g. redução do número de filhos, crescimento de famílias com membros idosos, envolvimento de todos os membros da família no mercado de trabalho e até mais tarde, enfraquecimento dos laços intergeracionais) que induzem a um aumento das pressões sobre os sistemas de cuidados de saúde e de apoio social (Bernardino, 2017: 32-33).

Não sendo, pois, homogéneas as estruturas demográficas dos diferentes países e as pressões que exercem nos sistemas de saúde, tal como não são homogéneas as estruturas demográficas das populações imigrantes para os vários países de acolhimento, deve reconhecer-se que há, inevitavelmente, variações nos estados de saúde das populações em cada país. Por outro lado, as estruturas demográficas das populações geram também importantes impactos (e variáveis) nas necessidades por cuidados de saúde que não podem ser descuradas.

Outros indicadores que permitem aferir as desigualdades de saúde no mundo relacionam-se com os padrões de mortalidade. O estudo da mortalidade é um indicador fundamental na avaliação dos cuidados de saúde prestados nos diferentes países. Os padrões de **mortalidade infantil e de mortalidade de adultos** são também diversos nos vários contextos do mundo, verificando-se maiores taxas de mortalidade infantil e de adultos nos países do continente africano. Em 2016, segundo dados da Organização Mundial de Saúde as taxas de mortalidade infantil variavam no mundo entre 88,5 e 1,6 mortes por cada 1.000 nados-vivos.

Entre os países com maior taxa de mortalidade infantil constavam essencialmente países africanos (88,5 na República Central Africana; 83,3 na Serra Leoa; e 82,6 na Somália) enquanto nos países com menor taxa de mortalidade infantil sobressaíam países europeus (1,6 na Islândia; 1,8 na Eslovénia; 1,9 na Finlândia e 2 no Luxemburgo). Segundo esta fonte, Portugal tinha em 2016 uma taxa de mortalidade infantil de 2,9 mortes por cada 1.000 nados-vivos.

Em Portugal a mortalidade infantil melhorou significativamente nas últimas décadas, aproximando-se e acompanhando os índices dos países desenvolvidos. No entanto, tem sido demonstrado que estas taxas não se distribuem de forma equitativa nos países e persistindo mais elevadas em determinados grupos de origem imigrante num mesmo país (Machado et al., 2006: 162). Machado e coautoras (2006), no seu estudo acerca dos cuidados de saúde materno-infantil a uma população de imigrantes, mostram que a mortalidade dos imigrantes dos países lusófonos contribui com 90% da mortalidade desse grupo, embora noutros países fenómenos de aculturação e migração seletiva mostraram poder alterar também os efeitos da prevalência dos países de origem nos resultados observados nos países de destino (cit in Machado et al., 2006: 163).

Desigualdades e iniquidades diversas nos vários países do mundo geram, por sua vez, diferentes necessidades de saúde das populações, a que nem todos os países respondem ou mostram capacidade de resposta semelhante. Por outro lado, a falta de assistência médica ou cuidados de saúde precários são condições suficientes para induzir ao movimento das populações e às migrações para os países com sistemas de saúde mais desenvolvidos ou preparados.

Deve reconhecer-se que estas diferenças na probabilidade de morte de nados-vivos e de adultos, nas condições de vida, na qualidade de vida, nos cuidados assistenciais ou na exposição e na imunidade a diversas doenças nos diferentes países induzem tanto à mobilidade das populações de países menos favoráveis nos determinantes de saúde para países mais favoráveis (fluxos migratórios), como enquadram as perceções das populações em torno da saúde, da qualidade de vida, do estado da saúde, da procura por cuidados de saúde, ou de comportamentos e estilos de vida saudável. As diferenças observadas entre os vários países do mundo e as inerentes desigualdades em saúde podem ainda induzir à definição de políticas de cooperação entre países, consubstanciadas em acordos de mobilidade internacional de doentes e de profissionais de saúde.

Embora seja difícil estabelecer relações causais diretas e explícitas entre fluxos migratórios e os determinantes de saúde das populações em função do contexto territorial em que se encontram, tanto na perspetiva da transferência de estados de saúde e comportamentos e estilos de vida em saúde de um país para outro (de um país de origem dos imigrantes para o país de destino), como na perspetiva de que os indivíduos absorvem os indicadores e padrões de saúde do contexto em que se inserem, **devem ser considerados alguns exemplos de indicadores que, ainda assim, permitem problematizar a importância de considerar essas possibilidades de causalidade.** Não sendo possível proceder a uma análise exaustiva destes determinantes de saúde e das relações de causalidade que se estabelecem, até porque há escassez de dados e de desagregação de variáveis pertinentes para esta análise (como se identificou na crítica das fontes efetuada na introdução deste caderno), consideram-se ainda assim alguns exemplos neste capítulo acerca da influência destes determinantes em saúde e algumas das causalidades mais evidentes ou determináveis com dados na relação entre saúde e migrações.

Considere-se, por exemplo, **o efeito da migração nas taxas de mortalidade infantil**: imigrantes de origem de um país com elevadas taxas de mortalidade infantil (e.g. Angola com 54,6 por cada 1000 nados-vivos em 2016 e Guiné-Bissau com 57,8), ao migrarem para outro país que assume taxas de mortalidade infantil residuais (e.g. em Portugal a taxa de mortalidade infantil é 2,9), tenderão não apenas a melhorar neste indicador, como pode mesmo passar a contribuir para a natalidade do país de destino por trazer os padrões de natalidade do seu país de origem: em 2016, 9,1% dos nascimentos em Portugal são de mãe estrangeira quando os estrangeiros residentes apenas representam 3,9% da população total residente, sendo que mães de nacionalidade angolana contribuíram com 12,3% do total de nascimentos de mães estrangeiras

residentes em Portugal e assumiram a maior taxa de fecundidade geral feminina das residentes no país (149 nascimentos por 1000 mulheres angolanas residentes em Portugal em idade fértil, quando a mulheres portuguesas apresentam uma taxa de apenas 36).⁶²

Se é certo que na comparação entre imigrantes e não-imigrantes residentes num mesmo país, o primeiro grupo pode apresentar mortalidade perinatal mais elevada⁶³, verifica-se melhorias nos indicadores de mortalidade perinatal e infantil quando comparados os imigrantes residentes no país de acolhimento com os seus nacionais que ficaram no país de origem. É exatamente neste contexto que alguns autores (Rechel et al., 2011: 86) têm discutido se o mais indicado é comparar a saúde dos imigrantes e nativos residentes num mesmo território (mais comum em investigação), ou a comparação deve ser feita entre a saúde dos imigrantes e os seus nacionais da mesma origem a residir no seu país (e que não emigraram) ou em outros países de acolhimento, assumindo que só comparando o mesmo grupo em territórios diferentes se poderia efetivamente aferir **a evolução e melhoria dos padrões de saúde dos indivíduos como causa da migração**.⁶⁴

Do mesmo modo, será que com a imigração de um país com menos esperança média de vida saudável para um país com mais, os indivíduos aumentam os seus anos de vida saudável? A resposta não é direta, porque depende inevitavelmente de outros fatores associados ao próprio contexto de acolhimento, associados desde logo à existência de **desigualdades em saúde não apenas entre países, mas também dentro dos próprios países**, logo nem todos os residentes de um mesmo país apresentam iguais padrões de saúde, esperanças de vida ou taxas de mortalidade. Por outro lado, nem todos os residentes de um dado país apresentam iguais condições socioeconómicas (e.g. igual habitação, trabalho, rendimento, exposição à sinistralidade e riscos de trabalho) e estes determinantes sociais conduzem incontornavelmente a diferenças em saúde. Por sua vez o crescimento das populações imigrantes nas sociedades de acolhimento induz a desafios específicos para a equidade na saúde e nos acessos aos cuidados de saúde, sejam esses desafios de índole social ou cultural.

Há, assim, determinantes que afetam os padrões de saúde das populações, e que estão a montante dos próprios contextos legais e institucionais dos países de acolhimento de imigrantes. Neste domínio tem sido recomendado a identificação de **determinantes sociais de saúde** para explicar tanto as desigualdades em saúde entre países do mundo como nos países de acolhimento e assim melhor intervir no combate às desigualdades em saúde. Os gradientes sociais em saúde são, porém, reconhecidos como um desafio, sendo por vezes difícil de extrair o seu efeito explicativo nomeadamente em contextos onde seriam expectáveis menores disparidades em saúde em virtude de existirem menores efeitos de pobreza. Há, no entanto, que ir para além dos resultados globais dos países nestes indicadores, e identificar os resultados díspares que diferentes grupos (nomeadamente imigrantes e não-imigrantes) assumem nesses determinantes sociais de saúde num mesmo país ou território.

Para além dos determinantes sociais de saúde há determinantes propriamente ditos de saúde. O estado de saúde das populações, imigrantes e não-imigrantes, é condicionado por diversos fatores interdependentes:

⁶² Nestes indicadores, as mulheres da Guiné-Bissau contribuem com 5,7% do total de nascimento de mães estrangeiras residentes em Portugal e apresentam uma taxa de fecundidade geral feminina de 85 nascimentos por 1000 mulheres residentes no país em idade fértil.

⁶³ Machado et al. (2006: 119) mostram que os filhos de imigrantes residentes em Portugal apresentam uma mortalidade perinatal superior (13 em cada 1000) à dos filhos de portugueses (7 em cada 1000), associando-se esses resultados a alguns fatores de risco da mortalidade perinatal que assumem resultados díspares para os dois grupos: 27,1% de imigrantes com gravidez não vigiada versus apenas 12,5% no caso dos portugueses; 45,5% de imigrantes com patologia materna versus 37,5% para portugueses; 63,6% de imigrantes em risco social versus apenas 37,7% no caso dos portugueses (Machado et al., 2006: 118-119).

⁶⁴ Estas comparações entre universos da mesma origem mas com residência em diferentes países (seja no próprio país de origem, seja em diferentes países de acolhimento de imigrantes), ao em vez da comparação de populações de origens diferentes (imigrantes e não imigrantes) a residir no mesmo país, não tem sido efetuada até agora em investigação por falta de dados, mas assumiria sem dúvida uma fundamental fonte de informação e para extrair, nomeadamente, o efeito (efetivo) da experiência migratória no estado de saúde das populações imigrantes.

deve reconhecer-se que alguns grupos da população tendem a apresentar uma maior vulnerabilidade a doenças e problemas de saúde em virtude de disparidades naqueles que são os **determinantes da saúde**. As condições em que a migração se processa e os determinantes da saúde associados ao processo migratório ou à integração já na sociedade de acolhimento refletem muitas vezes desigualdades que contribuem para uma maior vulnerabilidade à doença (e.g. situação socioeconómica, situação no mercado de trabalho – trabalhos mais arriscados, perigosos e mais exigentes -, condições de habitação, estilos de vida, dificuldades no contacto com sistemas administrativos e legais de saúde).

Em termos conceptuais, o INE na nota metodológica do *Inquérito Nacional de Saúde 2014* (INE, 2016) define determinantes da saúde como “**qualquer fator que comprovadamente provoca alteração do estado de saúde**”. Nos determinantes de saúde incluem-se, assim, indicadores associados aos riscos para a saúde, bem como indicadores que incidem sobre os hábitos alimentares e indicadores relacionados com fatores protetores da saúde.

Mobilizam-se neste domínio, para comparar os nascidos no estrangeiros com os nascidos em Portugal, os *Inquéritos Nacionais de Saúde* para identificar para o contexto português os determinantes da saúde e as disparidades entre estes dois grupos da população, considerando na comparação os fatores de risco para a saúde (hábitos alimentares; excesso de peso ou obesidade; consumo de tabaco; consumo de bebidas alcoólicas), e os indicadores relacionados com os fatores protetores da saúde (nomeadamente a atividade física). Embora a análise se cinja a estes indicadores de saúde não deve ser esquecido que a estes fatores de risco para a saúde, devem atender-se ainda aos determinantes de saúde associados às condições de vida e de integração laboral das populações. Conforme Oliveira e Pires (2010: 121-127) mostraram, o excesso de horas de trabalho, a prevalência de horas extraordinárias, o regime de horário, a associação a trabalhos de maior risco e exigentes, a falta de pausas ou a má alimentação, são tudo determinantes que induzem por si só a maiores níveis de sinistralidade e *deficits* de saúde associados a algumas populações imigrantes, não porque sejam imigrantes, mas porque estão inseridos no mercado de trabalho com alguns desses determinantes e/ou exercem trabalhos que têm associados maiores riscos para a saúde.

Por outro lado, o risco de pobreza também influi como determinante da saúde dos imigrantes. Como se constatou antes neste relatório (subcapítulo 8.1), observa-se em Portugal, à semelhança do verificado nos restantes países europeus, que os estrangeiros residentes tendem a apresentar maiores riscos de pobreza e vivem com maior privação material que os nativos. Em 2018 e 2019, tal como em anos anteriores, os residentes de nacionalidade portuguesa apresentavam menor risco de pobreza e situação de privação material severa que os residentes estrangeiros. Estes resultados, associados a maior vulnerabilidade e exclusão social dos imigrantes, tendem a refletir-se igualmente nos fatores de risco para a saúde (e.g. tipo de alimentação e/ou alimentos que tem condições de comprar) e no estado de saúde destas populações.

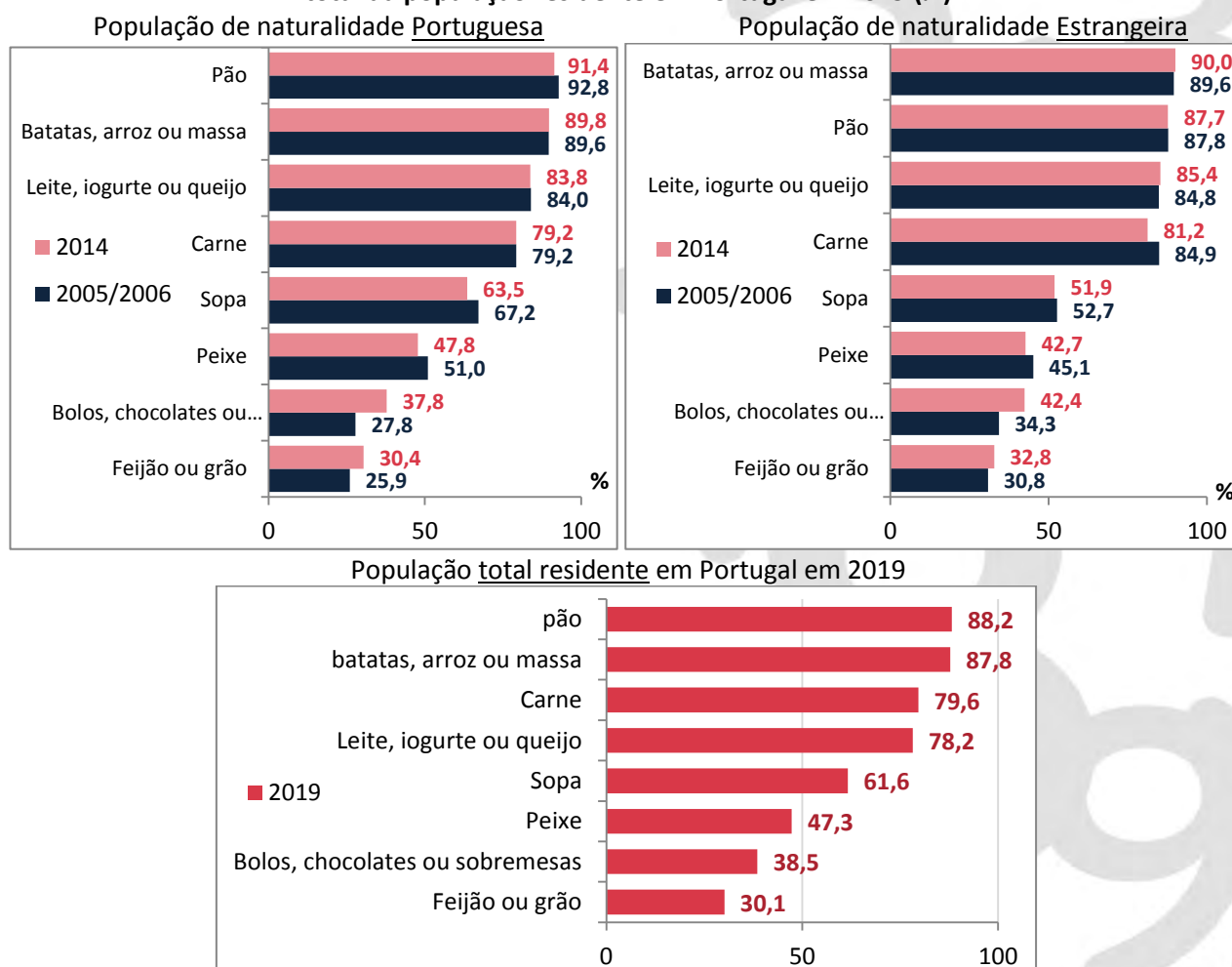
Embora o INE tenha no fim do primeiro semestre de 2020 tornado públicos os resultados do mais recente inquérito nacional de saúde (inquirição de 2019), atendendo a que ainda não foram consolidados os indicadores de forma desagregada para os nascidos no estrangeiro, as análises comparativas neste subcapítulo permanecem acerca dos resultados das edições anteriores dos inquéritos (de 2005/2006 e de 2014), sendo feitas algumas análises dos resultados da edição de 2019 para a população total.

Fatores de risco para a saúde

No que toca aos fatores de risco para a saúde, segundo o relatório da Direção Geral de Saúde sobre a *Saúde dos Portugueses 2016* (DGS, 2016: 24), as estimativas obtidas para Portugal no âmbito do estudo *Global Burden Diseases* (GBD) relevam que os fatores de risco que mais contribuem para o total de anos de vida saudável perdidos (DALY) pela população residente em Portugal são hábitos alimentares inadequados, hipertensão arterial, fumo de tabaco, índice de massa corporal elevado, consumo de álcool e drogas, colesterol total elevado, riscos ocupacionais, para além de níveis de atividade física baixos, entre outros fatores. Por outro lado, como é referido no relatório *Retrato da Saúde 2018* promovido pelo Ministério da Saúde (MS, 2018: 80), em Portugal um quarto do peso da doença tem origem em fatores de risco

comportamentais, como o consumo de álcool, tabaco e hábitos alimentares. Estes fatores de risco, que representam cerca de 90% dos anos de vida saudável perdidos (DALY), são muitas vezes modificáveis e, por isso, evitáveis para as doenças do aparelho circulatório, doenças oncológicas e para um grupo de doenças constituído por diabetes e outras.

Gráficos 10.17. População residente com 15 ou mais anos de idade, por naturalidade e principais alimentos consumidos nas refeições principais do dia anterior à entrevista, em 2005/2006 e 2014, e por total da população residente em Portugal em 2019 (%)



Fonte: INE/INSA, Inquérito Nacional de Saúde 2005-2006 e 2014 (sistematização de Oliveira e Gomes, 2018a) e 2019 (sistematização da autora). Nota: As estimativas não contemplam as situações "não sabe / não responde".

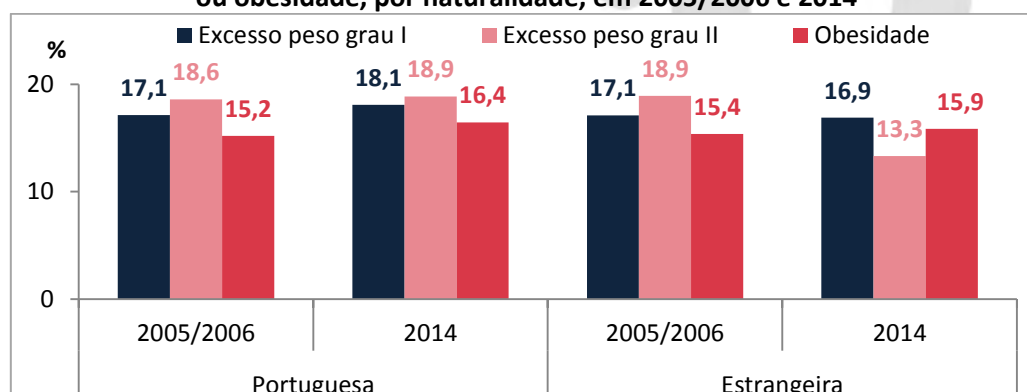
No que diz respeito aos **hábitos alimentares**, os dados dos *Inquéritos Nacionais de Saúde* para Portugal refletem que os alimentos mais consumidos pela população são o pão e as batatas, arroz e massa, quer se trate de inquiridos de naturalidade estrangeira ou de naturalidade portuguesa. A comparação de resultados das duas edições dos inquéritos mostra que eram estes os principais alimentos consumidos há uma década atrás (em 2005/2006), repetindo-se a maior propensão para o consumo dos mesmos também em 2014. Quando se compara inquiridos de naturalidade estrangeira com inquiridos de naturalidade portuguesa conclui-se, ainda, que os primeiros consomem menos peixe (-5,1pp em 2014) e sopa (-11,6pp em 2014) que os segundos, resultado esse que é transversal aos dois Inquéritos Nacionais de Saúde. Os naturais do estrangeiro também consomem menos pão e menos batatas, arroz ou massa que os nativos. Por outro lado, os naturais do estrangeiro consomem mais bolos, chocolates e sobremesas (+4,6pp em 2014), mais carne (+2pp em 2014) e mais feijão ou grão (+2,4pp em 2014) que os inquiridos de naturalidade portuguesa (vd. gráficos 10.17).

A comparação dos resultados dos Inquéritos Nacionais de Saúde (gráficos 10.17), no que se refere aos alimentos consumidos nas principais refeições, permite evidenciar um ligeiro decréscimo no consumo de

peixe, sopa e pão nas refeições principais entre 2005/2006 e 2014 para os dois universos (naturais do estrangeiro e nativos). No caso dos naturais do estrangeiro nota-se também um decréscimo no consumo de carne. Por outro lado, verifica-se que entre 2005/2006 e 2014 o consumo de leguminosas (feijão e grão) e de bolos, chocolates e sobremesas aumentou quer para o universo de naturais do estrangeiro (+2pp e +8,1pp, respetivamente), quer para o universo de nativos (+4,5pp e +10pp, respetivamente), embora tenha sido ligeiramente mais acentuado no caso dos nativos. Como explica Barros (2013: 77), os momentos de crise económica têm efeitos contraditórios na alimentação dos indivíduos, podendo em alguns grupos da população a crise induzir a uma diminuição do consumo de alimentos mais calóricos em excesso, como noutros grupos mais vulneráveis induzir a um crescimento de opções alimentares menos saudáveis (e.g. opção por *fast-food*, bolos). Em 2019, no total da população residente em Portugal identificam-se tendências semelhantes, diminuindo porém a importância relativa da população que consome leite, iogurte ou queijo (passam a 78,2%) e batatas, arroz ou massa (passam a ser 87,8%).

Entre os fatores de risco para a saúde, pode considerar-se também os dados da mensuração dos índices de massa corporal que permitem aferir a **prevalência do excesso de peso e da obesidade**. Em Portugal, em 2014, mais de metade da população adulta (com 18 ou mais anos) tinha excesso de peso ou obesidade (totalizando perto de 4,5 milhões de indivíduos), dos quais 1,4 milhões de residentes estavam em situação de obesidade (isto é, apresentavam um índice de massa corporal de 30 ou mais kg/m²). Em 2019 a proporção de adultos com excesso de peso ou obesidade (53,6%) aumentou 0,8 pontos percentuais em relação a 2014 (52,6%), principalmente no caso dos homens (mais 1,5 pp) e nos grupos etários mais jovens (dos 18 aos 34 anos) e mais idosos (85 ou mais anos).

Gráfico 10.18. Proporção da população residente com 18 ou mais anos com excesso de peso ou obesidade, por naturalidade, em 2005/2006 e 2014



Fonte: INE/INSA, Inquérito Nacional de Saúde 2005-2006 e Inquérito Nacional de Saúde 2014 (sistematização e cálculos de Oliveira e Gomes, 2018a).// Nota: As estimativas não contemplam as situações "não sabe / não responde".

Analisando este indicador pela naturalidade dos residentes, conclui-se que 53,4% da população de naturalidade portuguesa registou excesso de peso ou obesidade em 2014. Os resultados para estes residentes pioraram por comparação às percentagens obtidas no inquérito realizado em 2005/2006, quando a percentagem da população de naturalidade portuguesa com excesso de peso ou obesidade perfazia os 50,9%. Já para os residentes de naturalidade estrangeira, os dados do Inquérito Nacional de Saúde de 2014 (INS 2014) mostram que a percentagem dos que se encontram em situação de excesso de peso ou obesidade é menos de metade da população, fixando-se nos 46,1% (-7,3pp que nos naturais portugueses), verificando-se face ao Inquérito Nacional de Saúde de 2005/2006 (INS2005/2006) uma melhoria dos resultados (antes a percentagem de pessoas com excesso de peso ou obesidade era 51,4%) – vd. gráfico 10.18.

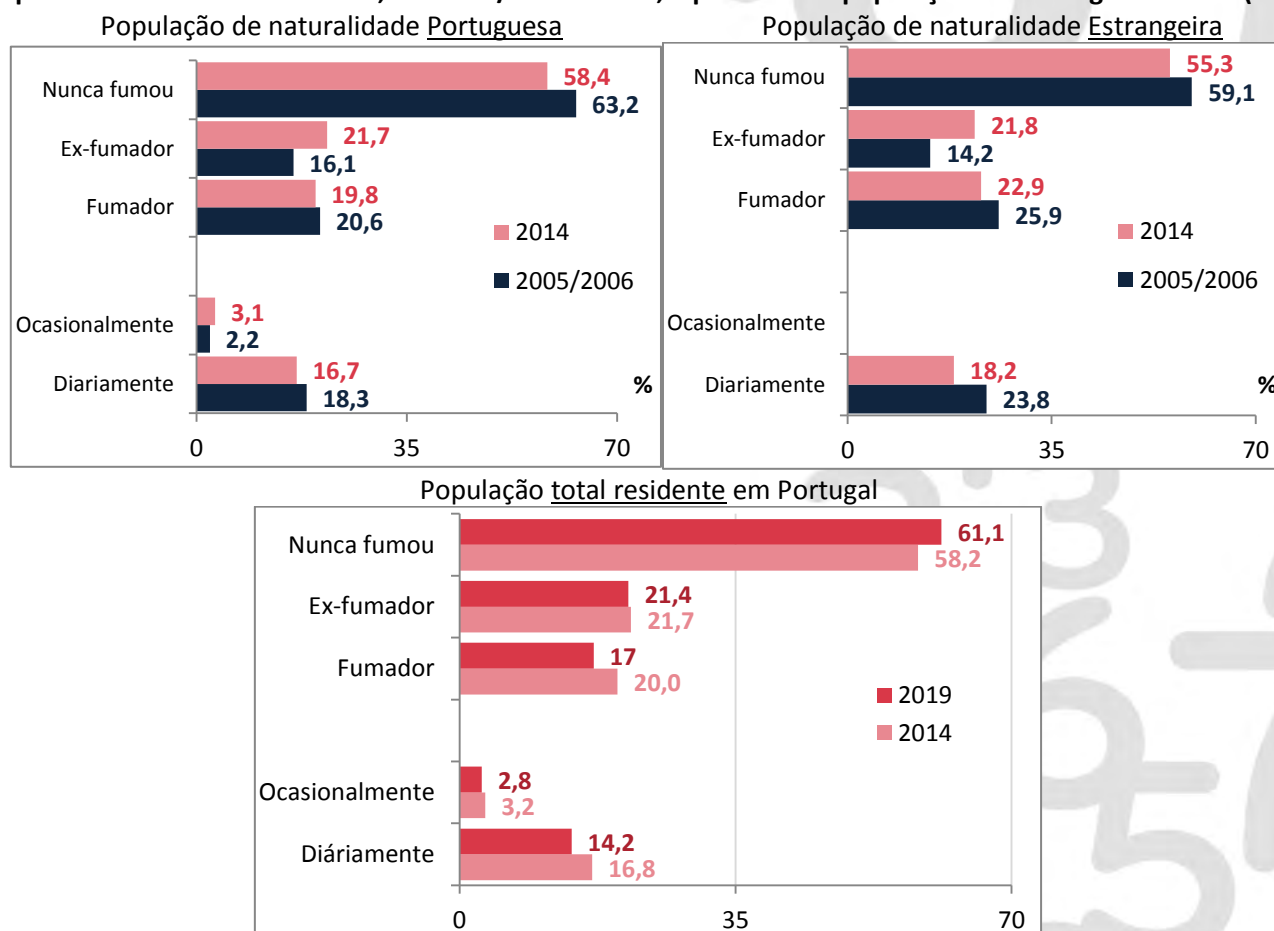
No que toca particularmente à obesidade, os resultados para 2014 evidenciam que os residentes de naturalidade portuguesa apresentam maior prevalência da obesidade (16,4%) que os residentes de naturalidade estrangeira (15,9%). Em 2005/2006 a relação era inversa, ou seja os naturais do estrangeiro apresentavam uma prevalência da obesidade ligeiramente superior (15,4%) aos residentes de naturalidade portuguesa (15,2%). Em 2019 no total da população residente em Portugal incrementa a prevalência da

obesidade para 16,9% (o excesso de peso grau I representa nesse ano 17,8% da população e o excesso de peso de grau II 18,8% da população).

O **consumo de bebidas alcoólicas e o consumo de tabaco** constituem-se como outros fatores de risco para a saúde das populações associados a comportamentos, sendo que os padrões de consumo podem variar de país para país e, assim, assumir diferenças entre grupos de diferentes origens imigrantes e culturais. Machado et al. (2006: 154-155) fazem uma breve síntese de estudos que têm demonstrado que a prevalência do consumo do tabaco tende a ser menor entre imigrantes por comparação aos autóctones de países europeus, por exemplo, embora aumente o número desses consumidores em contexto de migração, acreditando-se que neste domínio os imigrantes adquirem rapidamente os hábitos do país de acolhimento. Por sua vez, o consumo de bebidas alcoólicas, sendo culturalmente aceite em determinados países, pode assumir-se como uma característica mais dominante em alguns grupos de imigrantes que o verificado nos autóctones (e.g. imigrantes oriundos de países africanos lusófonos e de países da Europa de Leste tendem a apresentar mais hábitos alcoólicos que os outros europeus em contextos de acolhimento – Machado et al., 2006: 155).

Em 2014, em Portugal, cerca de 1,8 milhões de pessoas com 15 ou mais anos fumava (20% da população): 1,5 milhões (16,8%) faziam-no diariamente e 288 mil fumavam ocasionalmente (3,2%). Em 2019, 17% da população com 15 ou mais anos era fumadora, ou seja, menos 3 pp que em 2014, sendo que 1,3 milhões de pessoas (14,2%) fumavam diariamente e 248 mil (2,8%) faziam-no ocasionalmente. Em 2019, o consumo regular de tabaco registou um rácio de 2 homens por cada mulher (vd. gráficos 10.19).

Gráficos 10.19. Proporção da população residente com 15 ou mais anos por naturalidade e condição perante o consumo de tabaco, em 2005/2006 e 2014, e por total da população em Portugal em 2019 (%)



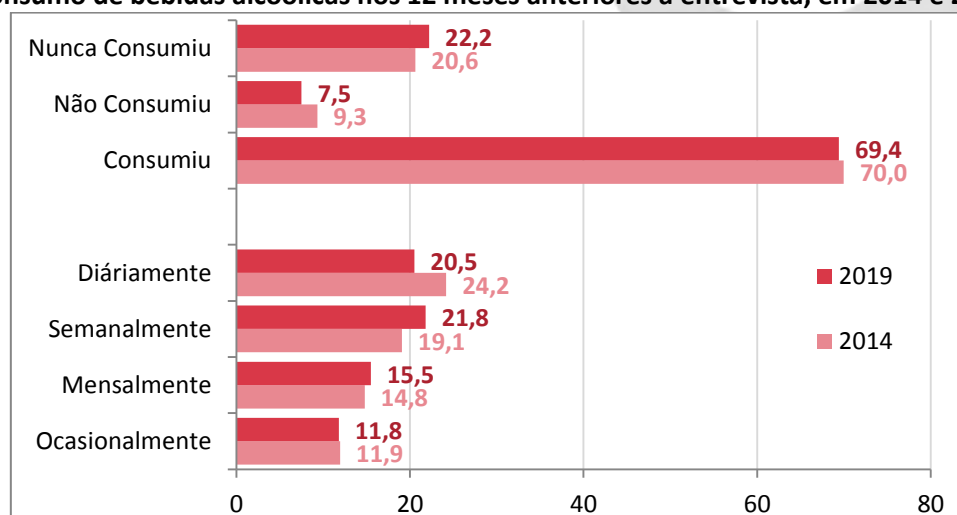
Fonte: INE/INSA, Inquérito Nacional de Saúde 2005-2006 e 2014 (sistematização e cálculos de Oliveira e Gomes, 2018a), e 2019 (sistematização da autora).// Nota: As estimativas apresentadas não contemplam as situações "não sabe / não responde". As estimativas não são disponibilizadas sempre que o respetivo coeficiente de variação é superior a 20%.

Para os residentes de nacionalidade portuguesa os valores são semelhantes aos obtidos para o total da população em Portugal: em 2014 a percentagem de fumadores era de 19,8%, com 16,7% das pessoas a declarar que fumava diariamente. Estes resultados melhoram ligeiramente face aos obtidos no *Inquérito Nacional de Saúde* de 2005/2006, quando a percentagem de fumadores de nacionalidade portuguesa era superior (20,6%), bem como a percentagem daqueles que fumavam diariamente (18,3%). Numa década a percentagem dos ex-fumadores entre os residentes de nacionalidade portuguesa aumentou 5,6 pontos percentuais (de 16,1% em 2005/2006 para 21,7% em 2014), o que representa um dado positivo já que um grande número de pessoas abandonou este comportamento de risco para a saúde.

No caso dos residentes de nacionalidade estrangeira, a percentagem de fumadores é superior à percentagem apurada para os residentes de nacionalidade portuguesa, quer se trate dos resultados do INS2014 (22,9%), quer se analisem os resultados do INS2005/2006 (25,9%). A percentagem de fumadores que fuma diariamente também é superior face aos naturais portugueses nos dois momentos de inquirição (23,8% em 2005/2006 e 18,2% em 2014) – vd. gráficos 10.19. Os naturais do estrangeiro mostram, ainda assim, melhorias neste indicador: em 2005/2006 a percentagem de fumadores era de 25,9%, tendo decrescido para 22,9% em 2014 (-3pp). Do mesmo modo, também a percentagem dos que fumava diariamente baixou de 23,8% em 2005/2006 para 18,2% em 2014 (-5,6pp). Em pontos percentuais nota-se que as melhorias registadas para os naturais do estrangeiro são mais significativas que as verificadas junto dos residentes de nacionalidade portuguesa: a percentagem de ex-fumadores entre os residentes de nacionalidade estrangeira aumentou 7,6 pontos percentuais (de 14,2% em 2005/2006 para 21,8% em 2014), quando para os cidadãos de nacionalidade portuguesa essa melhoria foi de 5,6 pontos percentuais.

No relatório *Retrato da Saúde 2018* promovido pelo Ministério da Saúde (MS, 2018: 81), mostra-se que (referindo-se a dados para 2017, sistematizados pelo EUROSTAT) embora a prevalência de tabagismo em Portugal não se destaque (o país ocupa a décima sétima posição, entre os 28 Estados-membros), surgindo mesmo as mulheres portuguesas entre as mulheres europeias que menos fumam diariamente (estando apenas à frente as suecas, lituanas e romenas); no que diz respeito ao **consumo de álcool**, porém, Portugal encontra-se ao lado dos países da Europa do Sul onde os padrões de consumo são mais elevados.

Gráfico 10.20. Proporção da população residente com 15 ou mais anos de idade por condição perante o consumo de bebidas alcoólicas nos 12 meses anteriores à entrevista, em 2014 e 2019



Fonte: INE/INSA, Inquérito Nacional de Saúde 2014 e 2019 (sistematização e cálculos da autora).

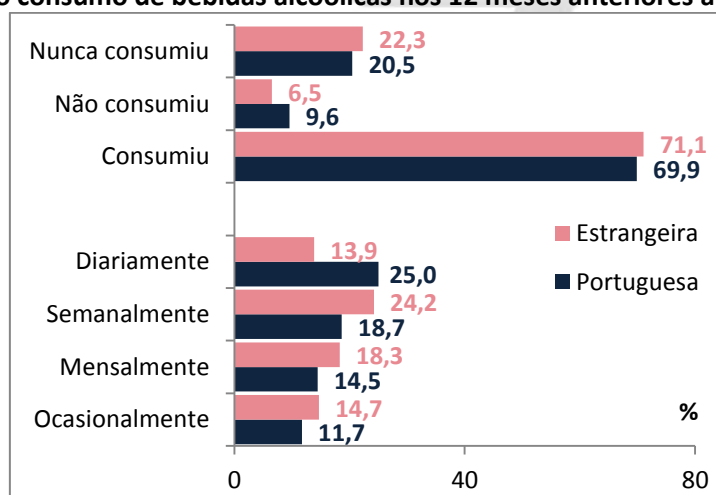
Nota: As estimativas apresentadas não contemplam as situações "não sabe / não responde".

Assim, relativamente ao consumo de bebidas alcoólicas, em 2014 cerca de 6,2 milhões de pessoas com 15 ou mais anos residentes em Portugal referiram ter consumido bebidas alcoólicas nos 12 meses anteriores à entrevista (70% da população), das quais 2,1 milhões fizeram-no diariamente (24,2%) e 1,1 milhões (11,9%) apenas ocasionalmente. Somente 9,3% dos inquiridos em 2014 referiram não ter consumido bebidas alcoólicas nos 12 meses anteriores à entrevista e 20,6% declarou nunca ter consumido bebidas alcoólicas.

Em 2019, o mesmo número de pessoas (cerca de 6,2 milhões de pessoas) referiram ter consumido bebidas alcoólicas nos 12 meses anteriores à entrevista (69,4%), dos quais 1,8 milhões fizeram-no diariamente (20,5%, representando menos 4 pp que em 2014) e 2,6 milhões (11,8% da população em análise) referiram ter consumido ocasionalmente; descendo a importância relativa dos inquiridos que referiram não ter consumido bebidas alcoólicas nos 12 meses anteriores à entrevista (7,5%, -1,8pp), mas incrementando ligeiramente a percentagem de pessoas que declarou nunca ter consumido bebidas alcoólicas (22,2% em 2019, + 1,6pp) – vd. gráfico 10.20.

Desagregando esta informação pela naturalidade dos residentes em Portugal (vd. gráfico 10.21), constata-se que o consumo de bebidas alcoólicas atinge os valores mais elevados para os naturais do estrangeiro. Em 2014, 71,1% dos naturais do estrangeiro declararam ter consumido bebidas alcoólicas, sendo esta percentagem de 69,9% para os residentes de nacionalidade portuguesa. Por contraste, a percentagem de naturais do estrangeiro que declara ter consumido bebidas alcoólicas diariamente é mais baixa (13,9%) que a percentagem de residentes de nacionalidade portuguesa (25%).

Gráfico 10.21. Proporção da população residente com 15 ou mais anos de idade por naturalidade e condição perante o consumo de bebidas alcoólicas nos 12 meses anteriores à entrevista, em 2014



Fonte: INE/INSA, Inquérito Nacional de Saúde 2014 (sistematização e cálculos da autora). //Nota: As estimativas apresentadas não contemplam as situações "não sabe / não responde".

Na edição de 2005/2006 o indicador de consumo de bebidas alcoólicas foi recolhido de forma distinta. Ainda assim, é possível verificar (tal como nos dados de 2014) que os imigrantes tendem a reportar ligeiramente mais consumo de bebidas alcoólicas e menos abstinência ao álcool nos últimos 12 meses, quando comparados com os portugueses não imigrantes: 46,1% de imigrantes reportaram abstinência ao álcool, subindo ligeiramente esta percentagem no caso dos portugueses não imigrantes para 48,4% (Dias et al., 2008: 145). Verifica-se que o consumo de álcool aumenta com os anos de residência em Portugal: enquanto 60,2% dos imigrantes com 5 ou menos anos de residência declaravam abstinência ao álcool, esta percentagem decresce gradualmente com o aumento dos anos de residência em Portugal, atingindo o seu valor mais baixo para os imigrantes que residem em Portugal há 30 ou mais anos para os quais apenas 27,5% declara abstinência ao álcool (Dias et al., 2008: 146). Observa-se também que os imigrantes tendem a beber mais ou apenas ao fim de semana quando comparados com os portugueses, que reportam consumos semelhantes durante a semana e o fim de semana (Dias et al., 2008: 151).

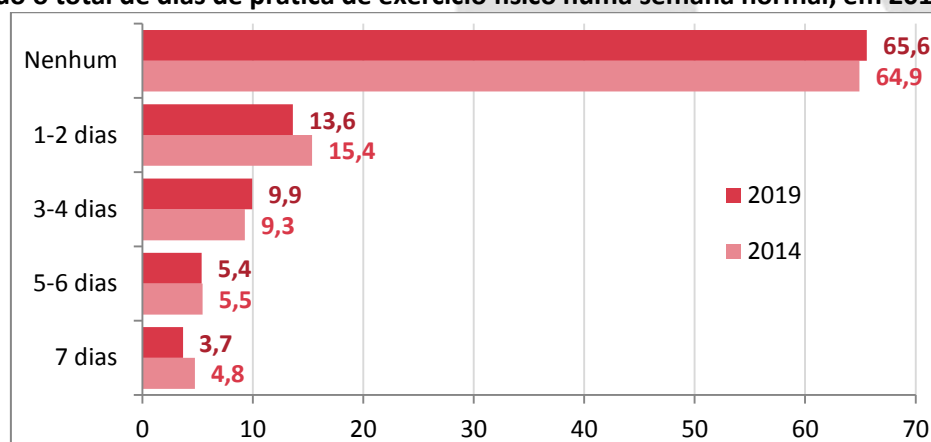
Fatores protetores da saúde

Por fatores protetores da saúde entende-se a atividade física como fator promotor de saúde, sendo que pelo contrário, e conforme enquadra a Direção Geral de Saúde (DGS, 2016: 29), a inatividade física contribui diretamente para a carga global de doença sendo igualmente um fator de risco para as doenças do aparelho circulatório, neoplasias e diabetes, entre outros fatores de morbilidade. Assim, relativamente a estes fatores protetores da saúde analisa-se um dos indicadores associados à atividade física do *Inquérito*

Nacional de Saúde, nomeadamente o número total de dias de prática de exercício físico numa semana normal.

Neste âmbito, importa referir que de acordo com as recomendações da Organização Mundial de Saúde (OMS), apenas 1 em cada 5 adultos residentes em Portugal atinge na atualidade os valores recomendados de atividade física (cit. in DGS, 2016: 29). Conclui-se, a partir da análise dos resultados do Inquérito Nacional de Saúde de 2014 (INS2014), que em Portugal a maior parte da população com 15 ou mais anos (5,8 milhões) não praticava exercício físico numa semana normal (o correspondente a 64,9% da população residente em Portugal). Os mesmos resultados foram obtidos na edição de 2019 do inquérito (INS2019), com cerca de 5,8 milhões de residentes em Portugal com 15 ou mais anos que não pratica exercício físico numa semana normal, representando 65,6% da população residente no país, indiciando um ligeiro incremento da proporção da população residente que não pratica qualquer exercício físico numa semana normal (vd. gráfico 10.22).

Gráfico 10.22. Proporção da população residente com 15 ou mais anos de idade, segundo o total de dias de prática de exercício físico numa semana normal, em 2014 e 2019

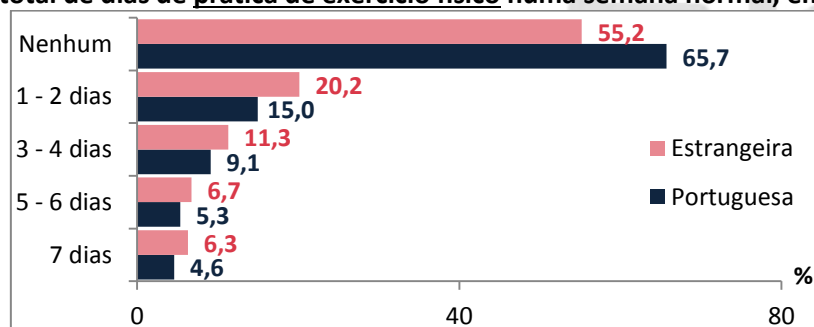


Fonte: INE/INSA, Inquérito Nacional de Saúde 2014 e 2019 (sistematização e cálculos da autora).

Nota: As estimativas apresentadas não contemplam as situações "não sabe / não responde".

Desagregando os resultados da inquirição de 2014 (INS2014) por naturalidade dos residentes em Portugal, constata-se que a prática de exercício físico atinge valores mais elevados junto da população de naturalidade estrangeira, uma vez que a percentagem daqueles que não praticam exercício físico é de 55,2%, quando no caso dos nativos sobe para 65,7% (-10 pp de nativos com prática de exercício físico que os naturais do estrangeiro). Por outro lado, a prática de exercício em 1 ou 2 dias por semana é mais frequente para os naturais do estrangeiro: 20,2% declararam praticar exercício físico, quando esta percentagem para os nativos foi de 15% (-5,2 pp que os naturais do estrangeiro) – vd. gráfico 10.23.

Gráfico 10.23. Proporção da população residente com 15 ou mais anos de idade, por naturalidade e número total de dias de prática de exercício físico numa semana normal, em 2014 (%)

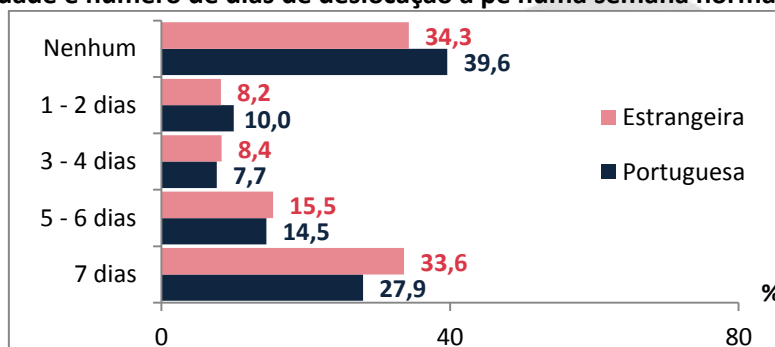


Fonte: INE/INSA, Inquérito Nacional de Saúde 2014 (sistematização e cálculos da autora).

Nota: As estimativas apresentadas não contemplam as situações "não sabe / não responde".

Os inquiridos de nacionalidade estrangeira também reportam mais deslocações a pé numa semana normal que os nativos (34,3% dos naturais do estrangeiro diz não fazer deslocações a pé, subindo este valor para 39,6% dos naturais portugueses), em especial para todos os dias da semana (33,6% dos naturais do estrangeiro versus 27,9% nos naturais portugueses) – vd. gráfico 10.24.

Gráfico 10.24. Proporção da população residente com 15 ou mais anos de idade, por nacionalidade e número de dias de deslocação a pé numa semana normal, em 2014 (%)



Fonte: INE/INSA, Inquérito Nacional de Saúde 2014 (sistematização e cálculos da autora).
Nota: As estimativas apresentadas não contemplam as situações "não sabe / não responde".

10.3. Acesso e utilização de serviços de saúde

Inúmeras instituições e investigadores têm realçado as dificuldades em reunir dados estatísticos e administrativos em Portugal acerca do acesso e utilização de serviços de saúde por cidadãos em função da sua origem e condição socioeconómica (Oliveira e Gomes, 2018a: 7-14). A Entidade Reguladora da Saúde (2015) realçou mesmo que verifica-se em Portugal *“a falta de dados sobre a acessibilidade e utilização dos serviços de saúde por parte dos imigrantes, o que limita o conhecimento sobre os múltiplos determinantes da utilização dos serviços de saúde”* por parte destes cidadãos (ERS, 2015: 1).

Tem sido realçado também que o acesso e a utilização de serviços de saúde pelas populações imigrantes é condicionado pelo enquadramento legal e as respostas institucionais de saúde disponíveis (Oliveira e Gomes, 2018a: 85-117). A promoção da equidade em saúde assenta essencialmente na procura de conter ou eliminar disparidades sistemáticas no acesso e utilização dos serviços de saúde por grupos populacionais distintos, nomeadamente diferenças evitáveis ou desnecessárias.

Em Portugal a promoção da **equidade em saúde** está salvaguardado desde a década de 1970 na própria Constituição da República Portuguesa que no seu artigo 64º estabelece que todos têm direito à proteção da saúde e o dever de a defender e promover. Este artigo complementado pelo artigo 15º da Constituição, onde se enquadra que *“todos os estrangeiros e os apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos [mesmos] direitos e estão sujeitos aos [mesmos] deveres do cidadão português”*, confere o direito à proteção da saúde como um direito universal de todos os imigrantes. Também por via do Serviço Nacional de Saúde (SNS) o país consubstancia o direito à proteção da saúde de todos os cidadãos residentes, sob os princípios de universalidade, de generalidade e (tendencialmente) de gratuidade.

O regime jurídico da prevenção, da proibição e do combate à discriminação, em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem (Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto), cuja aplicação é acompanhada pela *Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial* (CICDR), proíbe também a discriminação em razão da limitação de acesso aos cuidados de saúde prestados em estabelecimentos de saúde públicos ou privados (artigo 2º, a).

Resulta, assim, que o **imigrante residente em Portugal, não tendo chegado por razões de saúde ao país, mas por outras razões** (e.g. trabalho, estudo, reagrupamento familiar), **tem também o legítimo direito à**

proteção da sua saúde e a aceder a cuidados de saúde no país, sendo a inscrição no Serviço Nacional de Saúde uma das dimensões da sua integração no país. Deste modo qualquer cidadão tem o direito à proteção da sua saúde e o dever de a proteger, tendo o imigrante que se sinta doente ou precise de qualquer tipo de cuidados de saúde em Portugal o direito a ser assistido num Centro de Saúde ou num Hospital (em caso de urgência) do Serviço Nacional de Saúde. Está, pois, salvaguardado no enquadramento português vigente que os serviços de saúde não podem recusar a assistência aos cidadãos com base em quaisquer razões ligadas à nacionalidade, estatuto legal, religião, condição económica e social, ou outra razão que induza a discriminação no acesso e utilização de serviços de saúde.

Nos termos da Lei de Bases do Serviço Nacional de Saúde (SNS), complementada por outra legislação avulsa aplicável, os estrangeiros residentes em Portugal com acesso ao sistema de saúde subdividem-se em quatro grandes grupos com enquadramentos específicos: (1) cidadãos nacionais dos Estados-membros da União Europeia (UE), do Espaço Económico Europeu (EEE) e Suíça residentes no país; (2) cidadãos nacionais de países terceiros à UE com autorização de residência em Portugal; (3) cidadãos estrangeiros com estatuto de refugiado ou direito de asilo em Portugal; e (4) cidadãos nacionais de países terceiros em situação irregular em Portugal.⁶⁵ As taxas pagas por esses diferentes grupos no SNS variam em Portugal em função dos descontos efetuados para a segurança social pelo cidadão, a idade (menores de 12 anos estão totalmente isentos) e a razão da procura do SNS (isentos para saúde sexual e reprodutiva, gravidez e puerpério, planeamento familiar, doenças crónicas definidas legalmente).

A prática do enquadramento legal português para a proteção da saúde e de acesso a cuidados de saúde dos vários grupos de imigrantes residentes em Portugal, tem induzido a interpretações distintas e dúvidas quanto ao enquadramento a ser dado e a respetiva aplicação nos procedimentos em matéria de acesso dos imigrantes aos cuidados de saúde. Neste domínio deve atender-se à interferência de barreiras e efeitos desmobilizadores do uso dos serviços de saúde e que podem igualmente determinar a evolução dos dados em torno da utilização dos serviços de saúde. Deve reconhecer-se, pois, que embora os direitos e os deveres de todos os cidadãos em Portugal, na vertente da saúde, estejam salvaguardados no enquadramento legal português e pelo Serviço Nacional de Saúde (SNS), criado em 1978 segundo os princípios da universalidade e da equidade, ao longo das décadas que se seguiram têm sido identificadas barreiras que têm gerado desigualdades e iniquidade em saúde, nomeadamente para as populações imigrantes (para aprofundar vd. Oliveira e Gomes, 2018a: 95-136).

Assim, apesar de os princípios constitucionais portugueses da igualdade, da não discriminação e da equidade de direitos e deveres entre nacionais e estrangeiros salvaguardarem que todos têm direito à proteção na saúde e na exata medida das suas necessidades, independentemente das suas condições económicas, sociais e culturais; na prática, podem observar-se ao longo do tempo bastantes variações no acesso a este direito, nomeadamente porque: nem todos os migrantes e estrangeiros a permanecer no país têm o mesmo estatuto legal; nem todos os residentes em Portugal têm médico de família atribuído ao nível dos cuidados primário; podem haver variações quanto ao que se paga pelos cuidados de saúde; a prática administrativa em saúde pode conduzir a iniquidades em saúde para os imigrantes; ou ainda porque nem todos os doentes que chegam a Portugal através de procedimentos de evacuação têm as mesmas garantias de cumprimento dos acordos pelas partes (Oliveira e Gomes, 2018a: 117-136).

Consideram-se neste subcapítulo os dados disponíveis acerca da utilização dos serviços de saúde por imigrantes e não-imigrantes e os dados acerca de necessidades médicas não satisfeitas, retratando as razões das discrepâncias identificadas entre os dois grupos. Complementarmente especifica-se, dentro do universo dos imigrantes, os fluxos de entrada por razão de saúde, ou seja, a mobilidade internacional de doentes ao abrigo de acordos internacionais de saúde.

⁶⁵ Para aprofundar detalhadamente as condições de acesso ao Serviço Nacional de Saúde (SNS) de cada grupo vd. Oliveira e Gomes (2018a: 95-117).

10.3.1. Acordos Internacionais de saúde e a mobilidade internacional de doentes

Portugal possui globalmente reconhecimento de ter “*um bom sistema de saúde*” (MS, 2017: 75). O Sistema Nacional de Saúde (SNS) português é dotado de capacidade de resposta, recursos humanos qualificados, equipamentos e instalações. Esta capacidade do SNS de Portugal não o isola, porém, do trabalho em articulação com outros países tanto para assegurar o acesso à saúde dos estrangeiros que se deslocam ao país por razões clínicas, como para permitir o acesso a cuidados de saúde a todos os portugueses que o necessitem em outros países do mundo.

Este trabalho de articulação e cooperação internacional na vertente da saúde apresenta especificidades e enquadramentos legais próprios que se podem sintetizar em dois grandes universos: (1) dos doentes enviados do estrangeiro para Portugal para tratamento médico, e (2) dos doentes enviados de Portugal para o estrangeiro por razões clínicas. Estes dois universos acabam por retratar movimentos de entrada e de saída de populações de e para Portugal (portanto, fluxos migratórios) por razões de saúde. Os fluxos migratórios em busca de tratamento médico têm, pois, os dois sentidos: de saída de Portugal para obtenção de cuidados de saúde noutros países, ou de entrada em Portugal para obter assistência médica do Serviço Nacional de Saúde (SNS) português.

Cingindo a análise aos acordos que induzem a fluxos migratórios por razões de saúde (de entrada ou de saída de Portugal), com o objetivo do cidadão estrangeiro receber cuidados de saúde programados em Portugal ou o cidadão segurado em Portugal receber no estrangeiro cuidados de saúde - em ambos os casos previamente autorizados por Portugal -, destacam-se dois grandes grupos: (1) dos cidadãos segurados de um Estado-membro da União Europeia, EEE e Suíça que se deslocam a outro Estado-membro para tratamento médico com a devida autorização prévia do Estado competente⁶⁶; e (2) dos cidadãos nacionais de países terceiros à União Europeia com acordos de cooperação com Portugal no domínio da saúde e que salvaguarda a sua vinda ao país para assistência médica.

Quadro 10.4. Valores movimentados ao abrigo de acordos internacionais de saúde com Portugal, com os dez principais países credores e devedores de Portugal (milhões de euros), à data de fevereiro de 2018*

Top 10 dos países credores/devedores de Portugal	Valor a receber de Portugal (Milhões de euros)	Valor em dívida com Portugal (Milhões de euros)	Saldo (Milhões euros)
França	123,78	187,98	+64,20
Alemanha	19,54	38,72	+19,18
Reino Unido	2,55	18,35	+15,80
Holanda	6,39	12,84	+6,45
Itália	1,63	2,51	+0,89
Suécia	1,59	2,07	+0,47
Suíça	15,41	8,62	-6,79
Bélgica	15,91	1,86	-14,05
Luxemburgo	42,42	24,13	-18,28
Espanha	46,78	7,06	-39,72
Outros países	9,76	3,59	-6,17
Total	285,76	307,73	+21,97

Fonte: ACSS - Administração Central do Sistema de Saúde (cit in. Correio da Manhã artigo de 21-02-2018, “Acordos de saúde movimentam mais de 593 milhões”). // Nota:* A ACSS refere que estes valores são acumulados, reportando créditos ou dívidas de Portugal à data e referentes a tratamentos médicos efetuados no país ou efetuados noutros países para doentes de Portugal em vários anos, sendo que alguns datam de 2005.

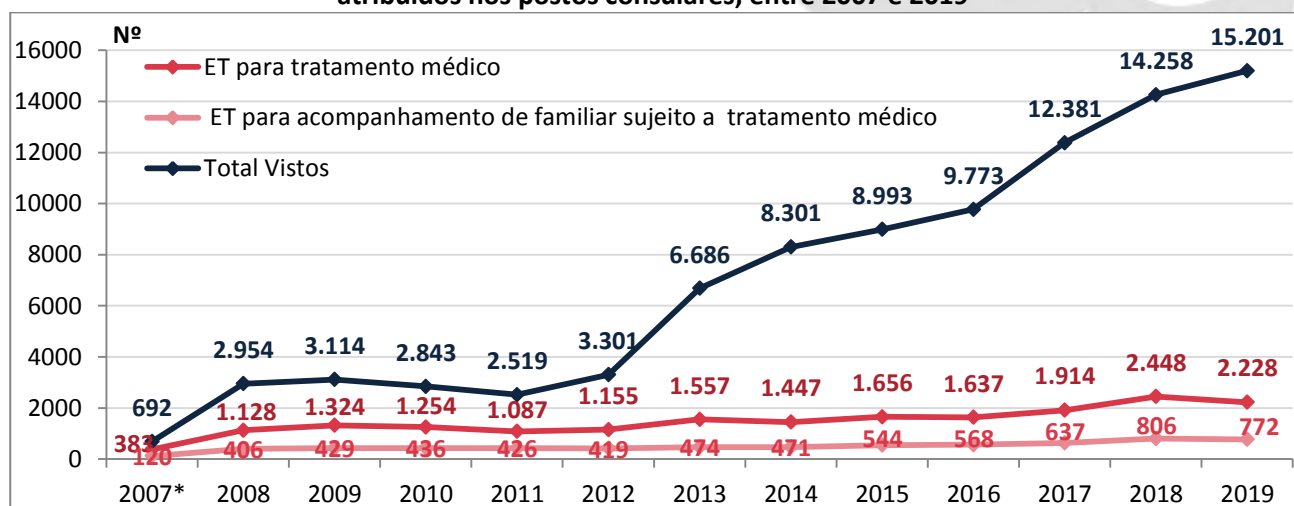
⁶⁶ Nos termos do Regulamento n.º 883/2004, é necessário que a instituição competente do cidadão europeu emita documento que ateste o direito deste cidadão em receber tratamento em outro Estado-membro. Só com base nesse documento o cidadão europeu terá direito ao tratamento autorizado no sistema de saúde em igualdade de tratamento com os cidadãos nacionais desse Estado.

As **convenções internacionais no setor da saúde** do primeiro grande grupo - entre Portugal e os 31 países da EEE e Suíça - movimentam milhões de euros referentes tanto a estrangeiros que recebem cuidados de saúde em Portugal, como a portugueses que acedem a serviços de saúde no estrangeiro (vd. quadro 10.4). Segundo dados da Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS) de fevereiro de 2018, Portugal assume um saldo bastante positivo neste domínio (+21,97 milhões de euros), sendo mais credor (307,73 milhões de euros) do que devedor (285,76 milhões de euros) de acordos e convenções internacionais de saúde. Dados da mesma fonte destacam a França como o maior credor de cuidados de saúde prestados a Portugal (123,78 milhões de euros) e o maior (também) devedor a Portugal neste domínio (187,98 milhões de euros), o que induz a um saldo positivo para o país de +64,20 milhões de euros. Entre os principais países devedores a Portugal por tratamentos médicos recebidos no país por cidadãos desses países estão ainda a Alemanha (38,78 milhões de euros), Luxemburgo (24,13 milhões de euros), Reino Unido (18,35 milhões de euros) e Holanda (12,84 milhões de euros). Por sua vez, neste domínio, o Estado Português é mais devedor da França (123,78 milhões de euros), Espanha (46,78 milhões de euros), Luxemburgo (42,42 milhões de euros) e Alemanha (19,54 milhões de euros).

No segundo grupo consideram-se **os acordos de cooperação no domínio da saúde** que Portugal tem estabelecido, desde a década de 1970, com estados terceiros à União Europeia, em específico com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa – PALOP⁶⁷. Estes acordos bilaterais definem a vinda de doentes para Portugal no caso do Estado de origem não deter as competências técnicas e humanas necessárias para prestar os cuidados de saúde, a nível hospitalar ou em regime de ambulatório. Nos termos destes acordos estão definidas quotas anuais de doentes desses países a receber no Serviço Nacional de Saúde (SNS) português, sendo que Portugal presta os cuidados de saúde e as responsabilidades financeiras são repartidas. Os beneficiários dos acordos de cooperação entre Portugal e os PALOP estão sujeitos a procedimentos específicos e que se distinguem dos demais cidadãos estrangeiros com estada em Portugal.

Procedendo à análise destes dois grandes grupos, segundo o sentido do fluxo migratório – de saída ou de entrada em Portugal – para a obtenção de cuidados de saúde, é possível verificar que enquanto os fluxos de saída de Portugal têm diminuído ao longo da última década⁶⁸, os fluxos de entrada em Portugal para assistência médica do serviço nacional de saúde têm aumentado.

Gráfico 10.25. Vistos de Estada Temporária (ET) para tratamento médico em Portugal, atribuídos nos postos consulares, entre 2007 e 2019



Fonte: Ministério dos Negócios Estrangeiros (sistematização da autora). //Nota: *Encontram-se contabilizados apenas os vistos da nova lei implementada a partir de 2007 (Lei n.º23/2007, de 4 de Julho).

⁶⁷ Cabo Verde (em 1977), S. Tomé e Príncipe (em 1977), Angola (em 1984), Moçambique (em 1984) e Guiné-Bissau (em 1992).

⁶⁸ Em 2006 foram 369 os doentes de Portugal assistidos no estrangeiro, subindo para 633 em 2010 e descendo gradualmente nos últimos anos, atingindo o valor mais baixo da série em 2016 com 160 doentes assistidos no estrangeiro (para aprofundar vd. Oliveira e Gomes, 2018: 89-90).

Os dados do Ministério dos Negócios Estrangeiros acerca de **vistos de estada temporária para tratamento médico em Portugal** atribuídos nos postos consulares nos últimos dez anos retratam bem esse aumento: em 2008 foram atribuídos 1.128 vistos de estada temporária para tratamento médico⁶⁹, subindo esse número para 1.914 vistos em 2017 (+70% face a 2008) e para 2.448 vistos em 2018 (+117% face a 2008 e +28% face a 2017), sendo esta evolução acompanhada também pelo crescimento de vistos de estada temporária para acompanhantes familiares (de 406 vistos em 2008, passou-se para 637 em 2017 e 806 em 2018, ou seja, em 2018 registaram-se +99% de vistos para acompanhamento de familiar sujeito a tratamento médico face a 2008 e +27% face a 2017). Em 2019, embora globalmente os vistos de estada temporária para Portugal tenham mantido a sua evolução crescente (+6,6% face ao ano anterior), diminuíram tanto os vistos de estada temporária para tratamento médico (passam a 2.228, -9% face ao ano anterior), como os vistos de estada temporária para acompanhamento de familiar sujeito a tratamento médico (para 772, -4,2% face ao ano anterior) – vd. gráfico 10.25.

Na análise destes dados dos vistos de estada temporária para tratamento médico em Portugal, segundo o sexo do beneficiário da assistência médica, verifica-se que na última década (embora com algumas oscilações em alguns anos) há um relativo equilíbrio no número de homens e mulheres estrangeiros que receberam tratamento médico em Portugal. Por contraste, no caso dos acompanhantes familiares do sujeito a tratamento médico, verifica-se uma clara sobre representação do sexo feminino, sendo principalmente mulheres as titulares de visto de estada temporária para acompanhamento (74,4% em 2008, 77,2% em 2018, e 72,2% em 2019) – vd. quadro 10.5.

Quadro 10.5. Vistos de Estada Temporária (ET) para tratamento médico em Portugal, atribuídos nos postos consulares, segundo o sexo, entre 2008 e 2019 (%)

Ano	ET para tratamento médico		ET para acompanhamento de familiar sujeito a tratamento médico		Total de vistos de estada temporária	
	Homens (%)	Mulheres (%)	Homens (%)	Mulheres (%)	Homens (%)	Mulheres (%)
2008	47,0	53,0	25,6	74,4	55,1	44,9
2009	55,0	45,0	22,8	77,2	53,1	46,9
2010	50,6	49,4	20,5	79,5	52,4	47,6
2011	50,9	49,1	18,8	81,2	49,0	51,0
2012	49,2	50,8	21,5	78,5	46,7	53,3
2013	54,6	45,4	20,0	80,0	44,8	55,2
2014	51,3	48,7	23,8	76,2	45,4	54,6
2015	47,9	52,1	17,6	82,2	42,6	57,4
2016	50,3	49,7	18,1	81,9	44,1	55,9
2017	48,2	51,8	17,7	82,1	42,5	57,5
2018	51,3	48,7	22,8	77,2	54,2	45,8
2019	47,1	52,9	27,8	72,2	50,3	49,7

Fonte: Ministério dos Negócios Estrangeiros (sistematização e cálculos da autora). //Nota: *Encontram-se contabilizados apenas os vistos da nova lei implementada a partir de 2007 (Lei nº23/2007, de 4 de Julho).

Quanto à nacionalidade dos titulares de visto de estada temporária para tratamento médico em Portugal, verifica-se uma sobre representação de cidadãos de países com quem Portugal tem acordos de cooperação no domínio da saúde⁷⁰. Como é claro no quadro 10.6, são essencialmente cidadãos dos PALOP que na última década requereram vistos de estada temporária para tratamento médico em Portugal, destacando-se neste grupo os cidadãos da Guiné-Bissau (45,5% do total de vistos para tratamento médico em 2018 e 47,8% em 2019) e de Cabo Verde (23,4% em 2018 e 20,6% em 2019, no último ano com a mesma

⁶⁹ Não se considera o apuramento de 2007 por integrar a mudança de Lei de Estrangeiros (Lei nº23/2007, de 4 de Julho) e/ou os vistos apurados são apenas os solicitados ao abrigo do enquadramento legal de 2007.

⁷⁰ Para aprofundar acerca dos programas de doentes evacuados dos PALOP, no âmbito da cooperação internacional entre Portugal e os PALOP, vd. Oliveira e Gomes (2018a: 92-95).

expressão dos cidadãos de São Tomé e Príncipe).

Quadro 10.6. Vistos de Estada Temporária (ET) para tratamento médico em Portugal, atribuídos nos postos consulares, segundo as principais nacionalidades, entre 2008 e 2019 (%)

Nacionalidades	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Guiné-Bissau	45,0	42,8	32,0	30,5	28,7	25,9	29,0	41,1	37,5	42,1	45,5	47,8
Cabo Verde	28,8	30,1	40,7	40,2	47,4	33,7	36,4	35,6	36,5	30,4	23,4	20,6
S. Tomé Príncipe	15,8	18,5	21,8	17,8	15,2	16,0	16,7	16,7	18,5	17,0	19,1	20,6
Angola	9,0	7,1	4,4	10,5	7,0	8,5	8,2	5,7	6,0	9,2	10,6	9,9
Moçambique	1,2	0,7	0,3	0,5	0,2	0,7	0,5	0,7	1,0	1,1	1,1	0,9
Total (N)	1.128	1.324	1.254	1.087	1.155	1.557	1.447	1.656	1.637	1.914	2.448	2.228

Fonte: Ministério dos Negócios Estrangeiros (sistematização e cálculos da autora).

10.3.2. A utilização de serviços de saúde por residentes e necessidades médicas não satisfeitas

Dados acerca da **utilização dos serviços de saúde** por residentes são uma fonte importante de informação, embora possam induzir a alguns riscos de análise. Deve reconhecer-se que menor taxa de utilização de serviços de saúde por imigrantes, quando comparados aos não-imigrantes, pode em abstrato refletir realidades muito díspares: tanto pode refletir melhor estado de saúde dos imigrantes que os dispensa de recorrerem a cuidados de saúde; como pode refletir dificuldades ou barreiras no acesso aos cuidados de saúde que os tornam sub-representados no universo de utilizadores dos serviços de saúde; como ainda se pode assumir algum efeito individual (e cultural) na opção e decisão de alguns grupos imigrantes recorrerem menos a cuidados de saúde que os nativos de um dado país. Como é alertado no estudo da OCDE (2015: 193), deve atender-se que as circunstâncias sociais e económicas de alguns grupos imigrantes (com níveis mais baixos de habilitações, mais baixos rendimentos, piores condições de trabalho, e com maior exposição ou risco de exclusão social) afetam diretamente o uso dos serviços de saúde das sociedades onde residem, não se devendo descurar a interferência destes determinantes sociais na utilização dos serviços de saúde e/ou de enviesamento na procura dos serviços de saúde, que nada tem a ver com melhores estados de saúde. Assim, deve reconhecer-se que os indicadores em torno da utilização dos cuidados de saúde, tanto para imigrantes como não-imigrantes, nem sempre refletem de forma direta e proporcional as reais necessidades efetivas e efetivadas de cuidados de saúde.⁷¹

Identificados os riscos da utilização desta informação, consideram-se alguns indicadores extraídos dos *Inquéritos Nacionais de Saúde* e dos *Inquéritos às Condições de Vida e Rendimentos* (ICOR) para retratar a utilização de serviços de saúde por imigrantes e não imigrantes, a par das perceções de necessidades médicas não satisfeitas ao longo do tempo.

Usando dados desses inquéritos, no relatório da OCDE (2015) acerca dos indicadores de integração de imigrantes considera-se, para caracterizar os cuidados de saúde dos imigrantes, um indicador acerca da ida a consultas médicas de clínica geral ou de especialidade nos últimos 12 meses, reportada por estrangeiros e nativos de cada país da OCDE. Considerando os resultados ajustados em função da estrutura etária, observa-se que a incidência de imigrantes que não consultaram um médico foi maior nos países de imigração recente, como a Islândia (43%), Lituânia (37%), Hungria (31%), Bulgária (30%) e Irlanda (29%). Por oposição, nos países de imigração mais antiga a percentagem de imigrantes que não consultaram um médico foi muito menor: caso do Luxemburgo (onde apenas 7% dos imigrantes referiram não ter consultado um médico nos últimos tempos), da França (8%), Áustria (9%), Alemanha (11%) e Bélgica (12%). Neste relatório (OCDE, 2015: 196-197), as diferenças mais expressivas entre imigrantes e nativos foram identificadas na Islândia (+16,5pp), Hungria (+8,1pp), Finlândia (+7,6pp), Bulgária (+7,5pp) e Malta (+7,1pp),

⁷¹ Alguns autores defendem ainda que os dados relativos à utilização de cuidados de saúde estão normalmente subdimensionados por não serem devidamente registados ou monitorizados quanto à utilização por imigrantes. Por outro lado, é realçado que os imigrantes podem ainda recorrer a serviços de saúde privados não contabilizados ou registados no universo de utilizadores dos sistemas nacionais de saúde (Rechel, Mladovsky e Dévillé, 2011: 87).

assumindo-se estes como os países onde os imigrantes têm, por comparação aos nativos, menor propensão em aceder aos serviços de saúde. Por contraste, identificam-se também países onde os imigrantes reportam mais consultas médicas nos últimos 12 meses que os nativos: é o caso da Holanda (com os imigrantes a mostrar mais 4,7pp de prevalência em ter uma consulta), Noruega (3,3pp), Dinamarca (1,6pp), Letónia (1,4pp), Luxemburgo (0,6pp) e Grécia (0,6pp). Em Portugal, considerando os resultados ajustados em função da estrutura etária, a percentagem de imigrantes que declarou não ter consultado um médico nos 12 meses anteriores à entrevista foi de 16%, valor apenas ligeiramente superior ao reportado pelos nativos (15% dos nativos do país declararam encontrar-se na mesma situação).

Os dados recolhidos em Portugal no *Inquérito Nacional de Saúde* permitem comparar mais detalhadamente a utilização dos serviços de saúde por imigrantes e não imigrantes com mais de 15 anos de idade residentes no país. Globalmente os resultados do inquérito em Portugal mostram que os imigrantes tendem a procurar menos os serviços de saúde que os portugueses não-imigrantes, a consultar menos um médico nos últimos meses e a passar mais tempo desde a última consulta médica de especialidade que tiveram. Focando nos resultados do Inquérito Nacional de Saúde de 2014, é possível detalhar ainda um pouco melhor estas tendências.

Quadro 10.7. População residente com 15 e mais anos de idade que foi ao hospital para cuidados de saúde (sem internamento) nos 12 meses anteriores à entrevista, por naturalidade, Portugal, 2014

Naturalidade	Ida ao hospital para cuidados de saúde	População residente	% da população que foi ao hospital para cuidados de saúde por total de residentes
Naturalidade portuguesa	3.283.641	8.194.461	40,1
Naturalidade estrangeira	294.808	689.959	42,7
Total	3.578.448	8.884.581	40,3

Fonte: INE, Inquérito Nacional de Saúde 2014 (sistematização e cálculos de Oliveira e Gomes, 2018a).

Quadro 10.8. População residente com 15 e mais anos de idade que consultou um médico nos 12 meses anteriores à entrevista, por naturalidade e tipo de consulta médica, Portugal, 2014

Naturalidade	Tipo de consulta		% da população que consultou um médico por total de residentes	
	Medicina Geral e Familiar	Outra especialidade	Medicina Geral e Familiar	Outra especialidade
Naturalidade portuguesa	6.185.242	3.950.071	75,5	48,2
Naturalidade estrangeira	483.379	320.533	70,1	46,5
Total	6.668.715	4.270.604	75,1	48,1

Fonte: INE, Inquérito Nacional de Saúde 2014 (sistematização e cálculos de Oliveira e Gomes, 2018a).

Na edição do inquérito de 2014 observa-se que os cidadãos de naturalidade estrangeira com mais de 15 anos reforçam a procura dos hospitais para cuidados de saúde sem internamento (42,7%), suplantando os cidadãos de naturalidade portuguesa (40,1%) em 2,6 pontos percentuais – vd. quadro 10.7. Por contraponto, são os cidadãos de naturalidade portuguesa que apresentam maior prevalência na consulta de médicos de medicina geral e familiar (75,5%), por comparação aos cidadãos de naturalidade estrangeira (70,1%) com menos 5,4 pontos percentuais (vd. quadro 10.8), sendo que os naturais de Portugal também tendem a ter essas consultas médicas há menos tempo que os naturais do estrangeiro (vd. quadro 10.9).

Enquanto 75,5% dos cidadãos com naturalidade portuguesa tiveram uma consulta médica de medicina geral e familiar há menos de 12 meses, no caso dos cidadãos de naturalidade estrangeira essa percentagem desce para 70,1% (-5,4 pontos percentuais); aumentando por contraponto a percentagem de naturais do estrangeiro que teve esse tipo de consulta há 12 meses ou mais (28,4%), assumindo mais 4,5 pontos percentuais que o observado no caso dos naturais portugueses. As mesmas tendências se observam no caso das consultas médicas de outras especialidades: 48,2% dos naturais de Portugal reportaram ter tido uma consulta há menos de 12 meses e 43,4% há mais de 12 meses, enquanto no caso dos naturais do

estrangeiro a percentagem desce, por comparação aos portugueses, nas consultas há menos de 12 meses (45,5%) e sobe nas consultas há mais de 12 meses (44,2%), tendo ainda esta população uma percentagem ligeiramente superior naqueles que nunca tiveram uma consulta de outra especialidade (9%, ou seja, +0,7 pontos percentuais) – vd. quadro 10.9.

Quadro 10.9. População residente com 15 e mais anos de idade por naturalidade, tipo de consulta médica e escalão de tempo decorrido desde a última consulta médica, Portugal, 2014

Tipo de consulta médica	Escalão de tempo decorrido desde a última consulta médica	Naturalidade				Total
		Portuguesa		Estrangeira		
		N	%	N	%	
Medicina Geral e Familiar	Há menos de 12 meses	6 185 242	75,5	483 379	70,1	6.668.715
	Há 12 meses ou mais	1 954 885	23,9	195 759	28,4	2.150.713
	Nunca	53 066	0,6	n.d.	n.d.	63.886
	Total	8.194.461	100	689.959	100	8.884.581
Outra especialidade	Há menos de 12 meses	3.950.071	48,2	320.533	46,5	4.270.604
	Há 12 meses ou mais	3.556.727	43,4	304.693	44,2	3.861.488
	Nunca	679.359	8,3	62.058	9,0	741.416
	Total	8.194.461	100	689.959	100	8.884.581

Fonte: INE, Inquérito Nacional de Saúde 2014 (sistematização e cálculos de Oliveira e Gomes, 2018a).

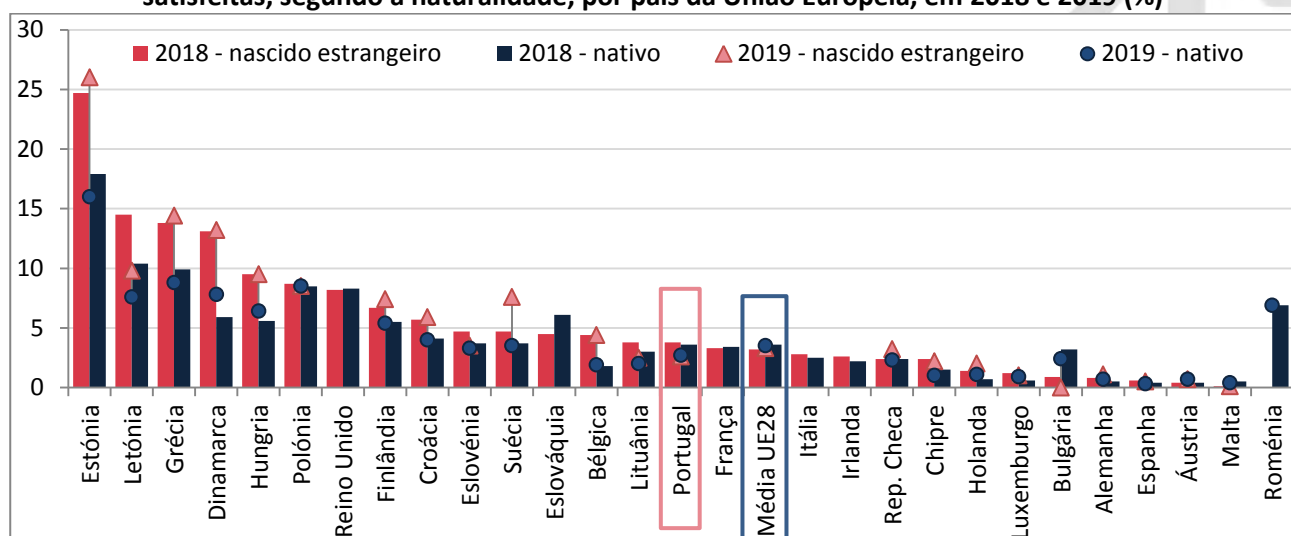
Nota: As estimativas apresentadas não contemplam as situações "não sabe / não responde".

Vários estudos mostraram nos últimos anos que durante os anos da crise económica e financeira em Portugal, com o aumento do desemprego e as dificuldades económicas, os imigrantes – em especial os imigrantes em situação indocumentada no país ou com dificuldades em provar a sua residência – aumentaram as dificuldades em aceder aos serviços de saúde (aprofundado em Oliveira e Gomes, 2018a), o que influenciou diretamente nos resultados do Inquérito Nacional de Saúde de 2014. Sem prejuízo, desta ter sido uma tendência generalizada, verificando-se que todos os utentes (independentemente da naturalidade) diminuíram a procura por consultas, Sakellarides e coautores (2014), num estudo acerca dos impactos da crise no sistema de saúde e na saúde dos utentes em Portugal, mostraram que o comportamento dos utentes na procura de serviços de saúde mudou nos anos da crise: verificou-se uma diminuição em 4% da marcação de consultas, menos 28% de consultas de cuidados primários por urgência e menos 9% de urgências hospitalares.

Verifica-se, por outro lado, atendendo ao aumento das barreiras no acesso aos cuidados de saúde primários para os imigrantes nesses anos, uma mudança de comportamento na procura dos serviços de saúde pelos imigrantes: em caso de necessidade os imigrantes passaram a ir diretamente para os hospitais, onde o acesso é considerado mais ágil e o pagamento das taxas menos condicionante, ao invés de recorrerem aos centros de saúde, o que criou consequências na procura da medicina familiar, preventiva e de acompanhamento (Dubois e Molinuevo, 2014: 23; Dias et al., 2018: 88-89). Noutra vertente explicativa, Dubois e Molinuevo (2014: 23-24) realçam ainda como de uma forma geral os imigrantes tendem a evitar o contacto com os serviços de saúde, em especial dos centros de saúde ou dos cuidados de saúde primários, recorrendo mais à automedicação ou às urgências dos hospitais.

Os dados acerca das **necessidades médicas não satisfeitas** são outra fonte importante de informação acerca da saúde dos migrantes e amplamente usada em vários estudos e análises, tanto por permitirem a comparação entre países europeus (que recolhem as variáveis *no Inquérito às Condições de Vida e Rendimento*) e estarem disponíveis anualmente, como por funcionarem como uma dimensão aproximadora da aferição da existência de barreiras no acesso à saúde e as causas dessas barreiras. Deve reconhecer-se, porém, que os dados disponíveis acerca das necessidades médicas não satisfeitas assumem também algum enviesamento em virtude de reportarem perceções subjetivas dos respondentes, não permitindo também quantificar o número de vezes que essas necessidades médicas não foram satisfeitas num dado período de tempo (Oliveira e Gomes, 2018a: 141).

Gráfico 10.26. Percentagem da população, com 16 ou mais anos, que reportou necessidades médicas não satisfeitas, segundo a naturalidade, por país da União Europeia, em 2018 e 2019 (%)



Fonte: EUROSTAT (sistematização da autora). // Notas: Dados estimados para a Média da UE28.

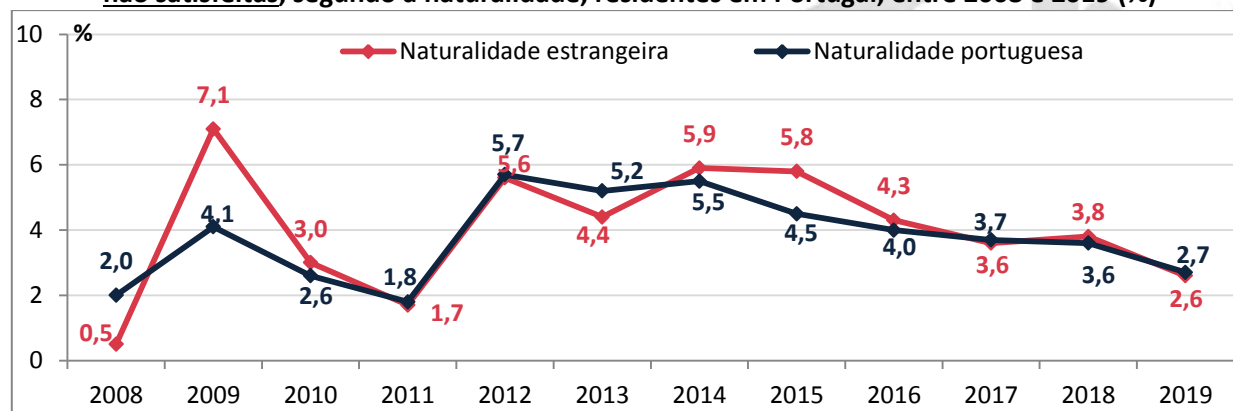
Dados da população nascida no estrangeiro não disponíveis para Roménia.

O EUROSTAT, nos *Indicadores de Integração de Imigrantes*, disponibiliza, neste âmbito, o indicador que mede se, nos últimos 12 meses, os inquiridos sentiram necessidade de cuidados de saúde mas não os receberam, permitindo comparações dos vários países da União Europeia (vd. gráfico 10.26). Em 2018, em média na União Europeia 3,2% dos imigrantes declararam necessidades médicas não satisfeitas, valores ligeiramente abaixo dos apurados para a população nativa (3,6%). De modo global, em 2018, os imigrantes residentes em países da Europa Oriental e Central, bem como os imigrantes residentes em países escandinavos, mostram-se mais propensos a declarar necessidades médicas não satisfeitas quando comparados com os nativos desses países: 24,7% na Estónia (subindo para 26% em 2019), 14,5% na Letónia (embora descendo para 9,8% em 2019), 13,1% na Dinamarca (13,2% em 2019), e 9,5% na Hungria (mantendo 9,5% em 2019). A estes países junta-se ainda a Grécia, com 13,8% dos imigrantes a declarar necessidades médicas não satisfeitas (subindo para 14,4% em 2019). Por contraste, os países onde os imigrantes apresentaram menor prevalência de necessidades médicas não satisfeitas foram Malta, Áustria, Espanha, Alemanha e Bulgária, onde os valores se encontravam abaixo de 1% em 2018 e 2019. As diferenças mais expressivas entre imigrantes e nativos foram identificadas em países da Europa Oriental e em países que acolhem grande número de refugiados (Oliveira e Gomes, 2018a: 141). Nesse sentido, os imigrantes mostravam-se mais propensos a declarar necessidades médicas não satisfeitas que os nativos na Estónia (+6,8pp em 2018 e +10pp em 2019), na Dinamarca (+7,2pp em 2018 e +5,4pp em 2019), na Letónia (+4,1pp em 2018, embora desça a distância entre grupos para +2,2pp em 2019), na Grécia (+3,9pp em 2018 e +5,6pp em 2019) e na Hungria (+3,9pp em 2018 e +3,1pp em 2019). Neste indicador Portugal regista distâncias pouco significativas entre imigrantes e nativos: a percentagem de imigrantes que em 2018 declarou necessidades médicas não satisfeitas foi de 3,8%, descendo para 2,6% em 2019, sendo que a percentagem de nativos foi de 3,6% em 2018 e 2,7% em 2019. Parece, assim, verificar-se a interferência de determinantes estruturais e do contexto na saúde dos residentes de cada país.

Aprofundando a análise deste indicador para o contexto português de forma evolutiva, recorrendo aos dados disponibilizados pelo EUROSTAT (vd. gráfico 10.27), referentes aos resultados do *Inquérito às Condições de Vida e Rendimento* (ICOR), é possível identificar algumas oscilações ao longo da última década. Em 2018, 3,6% dos residentes de naturalidade portuguesa declararam necessidades médicas não satisfeitas, valor ligeiramente abaixo do apurado para a população de naturalidade estrangeira (3,8%). Há uma década atrás, em 2008, a percentagem de residentes de naturalidade portuguesa que declarou necessidades médicas não satisfeitas foi inferior (2%, ou seja, menos 1,6pp que em 2018) e superior à percentagem apurada para os residentes de naturalidade estrangeira (0,5%). No caso dos residentes de

naturalidade estrangeira, a percentagem dos que declararam necessidades médicas não atendidas foi superior em 2018 face a 2008 (+3,3pp). Por sua vez, em 2019, verifica-se uma diminuição global da importância relativa dos que reportam necessidades médicas não satisfeitas (-1pp), sendo que os nativos passam a mostrar ligeiramente maior proporção de necessidades médicas não satisfeitas (2,7%) que os nascidos no estrangeiro (2,6%). Para estes residentes, a linha evolutiva mostra três picos onde o acesso e uso de serviços de saúde se mostrou mais difícil: em 2009, 2012 e em 2014, quando respetivamente 7,1%, 5,6% e 5,9% dos naturais do estrangeiro declararam necessidades médicas não satisfeitas em Portugal, por comparação a, respetivamente, 4,1% em 2009, 5,7% em 2012 e 5,5% em 2014 dos naturais de Portugal.

Gráfico 10.27. Percentagem da população, com 16 ou mais anos, que reportou necessidades médicas não satisfeitas, segundo a naturalidade, residentes em Portugal, entre 2008 e 2019 (%)



Fonte: EUROSTAT (sistematização da autora).

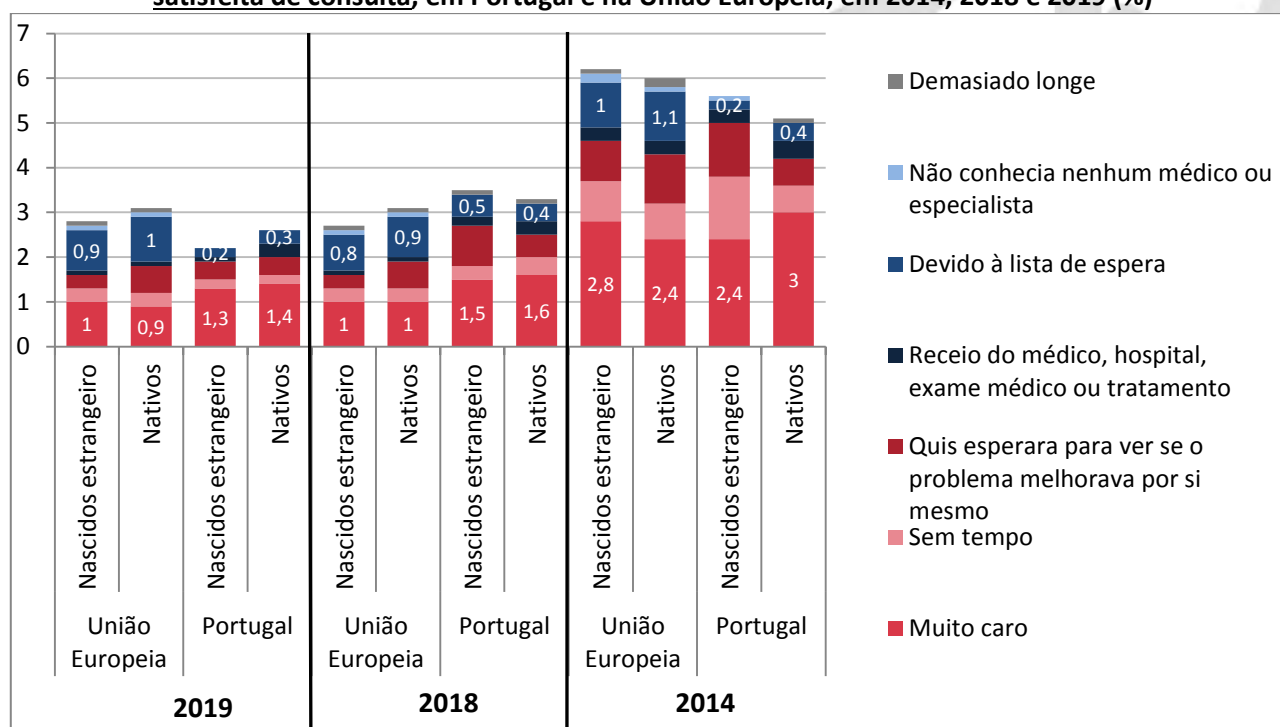
Neste indicador são notórios os efeitos da crise económica e financeira vivida no país entre 2008 e 2014, quer para os nativos, quer para os naturais do estrangeiro. Para os residentes de naturalidade estrangeira a percentagem dos que declararam necessidades médicas não atendidas subiu de 1,7%, em 2011, para 5,6% em 2012 e 5,9% em 2014, sendo que a partir de 2015 os valores voltam progressivamente a descer até 2,6% em 2019. O mesmo sucede para os residentes de naturalidade portuguesa, onde se nota uma subida acentuada de 2011 para 2012, de 1,8% em 2011 para 5,7% de inquiridos que declararam necessidades médicas não atendidas, verificando-se que em 2013 desce ligeiramente para os 5,2%, voltando a subir em 2014, ano em que registam 5,5% de indivíduos que não acederam a cuidados de saúde quando deles necessitaram. Também no caso destes residentes os valores descem progressivamente a partir de 2015, fixando-se nos 2,7% em 2019 (importância relativa próxima do observado antes de 2009).

Vários estudos têm demonstrado que nos anos da crise económica e financeira vivida em Portugal aumentaram as necessidades médicas não satisfeitas no país, em especial de utentes desempregados e reformados (Dias et al., 2018: 88). A análise promovida por Legido-Quigley et al. (2016) para os mesmos indicadores do ICOR (Inquérito às Condições de Vida e Rendimento) que aqui se analisam, conclui que o rácio de necessidades médicas não satisfeitas mais do que duplicou entre 2010 com 2014. Embora os dados acerca dos imigrantes sejam mais limitados, vários autores têm defendido que dada a maior vulnerabilidade socioeconómica da população imigrante em Portugal, os imigrantes sofreram também estes constrangimentos, aumentando as suas necessidades médicas não satisfeitas no país (Dubois e Molinuevo, 2014: 19; Dias et al., 2018: 88).

Os mesmos efeitos do contexto nas necessidades médicas não satisfeitas evidenciam-se também na comparação dos resultados de Portugal com a média dos restantes países europeus, quanto às principais razões para as necessidades não satisfeitas de consulta. Em Portugal, tanto no caso da população nativa como no caso da população nascida no estrangeiro, nota-se que as necessidades não satisfeitas de consulta médica estiveram em 2018 e 2019, de uma forma mais expressiva que o verificado para a média dos restantes países da União Europeia, principalmente associadas aos custos dos serviços de saúde, considerados de 'muito caros': +0,5 pontos percentuais de inquiridos nativos portugueses declararam não ter satisfeita a necessidade de consulta médica por ser muito caro, quando comparados com a média dos

nativos da União Europeia; e +0,3 pontos percentuais dos inquiridos nascidos no estrangeiro residentes em Portugal quando comparados com os nascidos no estrangeiros residentes na União Europeia (média da UE28). Por contraste, na média dos países da União Europeia (UE), destaca-se mais a razão ‘devido a lista de espera’: +0,7pp dos nativos da UE declararam essa razão para necessidade não satisfeita de consulta médica quando comparados com os nativos de Portugal; e os nascidos no estrangeiro da média dos países da UE apresentam +0,7pp quando comparados com os nascidos no estrangeiro de Portugal em 2019 – vd. gráfico 10.28.

Gráfico 10.28. Proporção da população com 16 e mais anos de idade que reportou necessidade não satisfeita de consulta médica, segundo a naturalidade, por principais razões para necessidade não satisfeita de consulta, em Portugal e na União Europeia, em 2014, 2018 e 2019 (%)



Fonte: EUROSTAT (sistematização da autora). Nota: Dados estimados para a média dos países da UE28 em 2019.

Nas razões associadas às necessidades médicas não satisfeitas, Legido-Quigley et al. (2016) mostram que se verificam mudanças na hierarquia das razões reportadas nos anos da crise económica e financeira em Portugal, tendo aumentado bastante as barreiras associadas à falta de disponibilidade financeira, tanto no caso de utentes desempregados e reformados, como no caso de utentes empregados que também reportaram mais barreiras financeiras, mais períodos de espera e maiores dificuldades em ausentar-se do trabalho para receber cuidados de saúde (Legido-Quigley et al., 2016: 835-837). Nos anos da crise económica e financeira em Portugal, as necessidades não satisfeitas de consulta médica em Portugal aumentaram muito por um aumento de razões não relacionadas com o sistema de saúde, mas relacionadas, nomeadamente, com a condição socioeconómica da população que aumentou o seu risco de pobreza ou exclusão social nesses anos (Oliveira e Gomes, 2017: 164-169).

Outras razões significativas têm sido também reportadas para explicar os padrões das necessidades não satisfeitas de consulta médica dos imigrantes, nomeadamente os tempos de espera para obter cuidados de saúde, dificuldades de comunicação com os profissionais de saúde, e a complexidade e burocracia associada ao sistema de saúde (Dubois e Molinuevo, 2014: 24).

Comparando ao longo do tempo (entre 2008 e 2019) as principais razões das necessidades médicas não satisfeitas da população de naturalidade portuguesa (gráfico 10.29) com a população de naturalidade estrangeira (gráfico 10.30), verifica-se que a principal razão para ambos os grupos é a falta de disponibilidade financeira para suportar os custos das consultas médicas ('muito caro').

Gráfico 10.29. Percentagem da população com 16 e mais anos de idade que reportou necessidade não satisfeita de consulta médica em Portugal, naturalidade portuguesa, por principais razões, 2008 a 2019



Fonte: EUROSTAT (sistematização da autora).

Gráfico 10.30. Percentagem da população com 16 e mais anos de idade que reportou necessidade não satisfeita de consulta médica em Portugal, naturalidade estrangeira, por principais razões, 2008 a 2019



Fonte: EUROSTAT (sistematização da autora).

No caso da população de naturalidade portuguesa, verificam-se vários picos associados aos anos da crise, nos quais a população reportou mais necessidades não satisfeitas de consulta médica por ser muito caro (vd. gráfico 10.29): em 2009 (2,7%), 2012 (2,6%), 2013 (2,4%) e 2014 (3,0%). Para esta população, a partir do ano de 2014 nota-se uma descida nesta razão associada à falta de disponibilidade financeira para suportar os custos das consultas médicas (representando 1,6% em 2018 e 1,4% em 2019), acompanhando também a própria expressão global de necessidades médicas não satisfeitas (que passam a representar apenas 3,5% em 2018 e 2,7% em 2019). Já no caso da população de naturalidade estrangeira (vd. gráfico 10.30), observa-se um pico da importância relativa desta razão no total de respostas dos inquiridos que referiram necessidades não satisfeitas de consulta médica no ano de 2009 (5,3%), e depois uma descida abrupta em 2010, voltando a subir gradualmente a partir de 2011 até 2015 (de 0,7% para 2,9% em 2013 e para 2,7% em 2015), ano a partir do qual volta a descer (para 1,5% em 2018 e 1,3% em 2019).

10.4. Recursos humanos estrangeiros no Serviço Nacional de Saúde em Portugal

A relação entre imigração e saúde tem sido mais caracterizada na perspetiva dos imigrantes enquanto utentes dos serviços nacionais de saúde. Porém, outra dimensão relevante desta relação (entre imigração e

saúde) é a da migração de profissionais de saúde para os sistemas nacionais de saúde dos países de acolhimento. Os imigrantes têm assumido um papel enquanto prestadores de cuidados de saúde, nomeadamente para suprir carências ao nível da oferta de profissionais de saúde de vários países da OCDE, que importa também caracterizar. Ao nível da União Europeia, antecipa-se que em 2020 as necessidades de profissionais de saúde que não poderão ser supridas pela oferta interna venham a totalizar um milhão de postos de trabalho (Rechel *et al.*, 2013: 1235), havendo por isso autores que considerem este um dos assuntos globais mais urgentes de estudar e aprofundar (Aluttis, Bishaw e Frank, 2014).

A integração de competências culturais na prestação de cuidados de saúde por via da incorporação de diferentes nacionalidades nos profissionais de saúde pode ser, além disso, uma via de acomodar as necessidades das populações imigrantes nos países nas próprias necessidades e lacunas dos serviços nacionais de saúde que carecem de profissionais. Tem sido mostrado que em várias sociedades de acolhimento alguns grupos de trabalhadores imigrantes encontram-se em situação de sobrequalificação, não conseguindo inserir-se no mercado de trabalho dos países de destino da migração de acordo com as suas qualificações e/ou encontrando-se a desempenhar funções abaixo do nível das suas habilitações (Oliveira e Fonseca, 2013). Reconhecendo alguns destes desafios da inserção profissional dos imigrantes e atendendo às carências de profissionais de saúde nas sociedades europeias, esta é sem dúvida uma área em que o desenvolvimento de política pública e de programas parece gerar benefícios para todos.

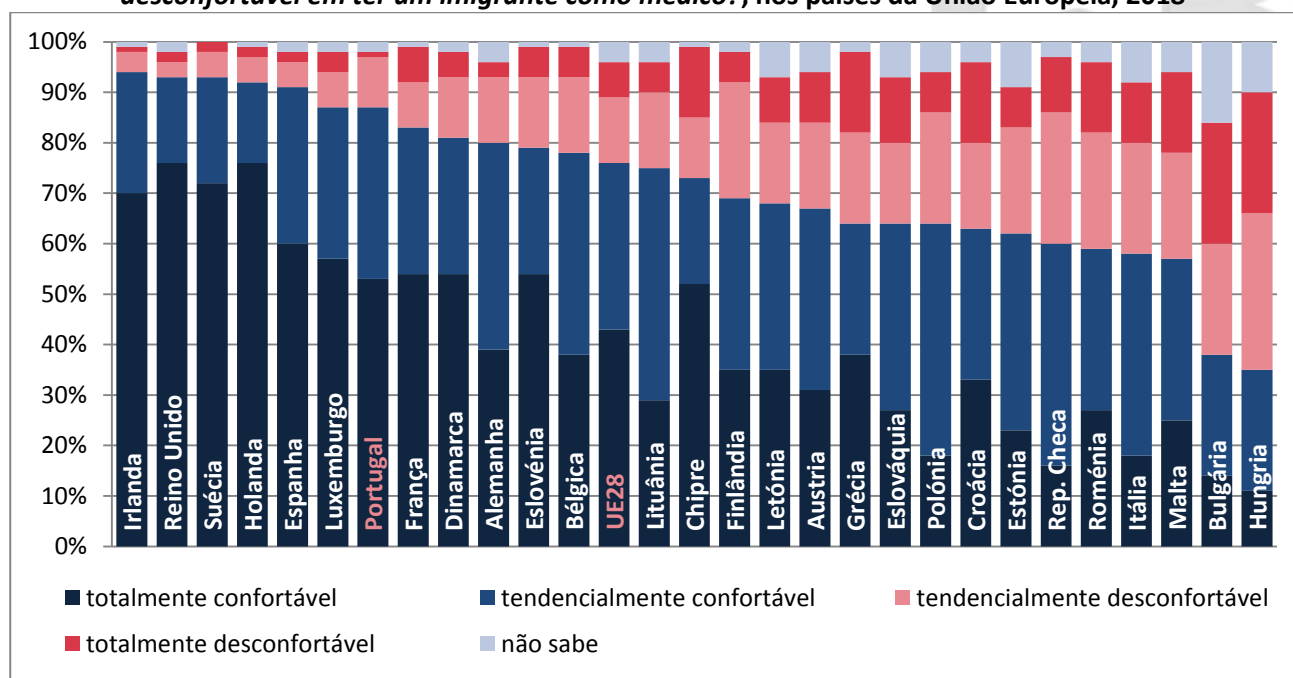
Por outro lado, atendendo ao aumento da diversidade das populações residentes nos vários países europeus, a integração de profissionais de saúde estrangeiros pode também responder à necessidade dos sistemas de saúde em acomodarem competências culturais na prestação de cuidados de saúde e o seu conhecimento quanto ao enquadramento legal do acesso dos imigrantes aos serviços de saúde. Para os países continuarem a promover a equidade em saúde têm de reagir às mudanças da população a quem prestam proteção e cuidados de saúde, o que implica reconhecer que os fluxos migratórios induzem à necessidade de tornar os serviços de saúde e os seus profissionais mais adaptados às necessidades da diversidade cultural que passa a compor a população residente. Assim, a integração de competências culturais na prestação de cuidados de saúde por via da incorporação de diferentes nacionalidades nos profissionais de saúde, pode ser também uma via de acomodar as necessidades das populações imigrantes nas próprias necessidades e lacunas dos serviços nacionais de saúde que carecem de profissionais. Neste domínio, embora em contextos de acolhimento de imigrantes e de aumento da diversidade da sociedade, uma das estratégias usadas para reduzir as iniquidades e desigualdades nos cuidados de saúde seja promover a capacitação e formação dos profissionais de saúde para melhor responderem às necessidades das populações imigrantes (Dias *et al.*, 2011; Padilla *et al.*, 2013); outra estratégia pode ser, assim, a integração de profissionais de saúde já preparados e sensíveis à diversidade cultural por eles próprios terem origem imigrante.

Deste modo, a incorporação de profissionais de saúde estrangeiros nos sistemas de saúde dos países da União Europeia não apenas é uma necessidade estrutural de recursos humanos, como também se assume como um importante contributo para resolver outros desafios que se colocam tanto à melhor integração dos imigrantes, como aos sistema de saúde na atualidade, nomeadamente associados à crescente pressão sentida nos sistemas de saúde europeus por força do processo de duplo envelhecimento, mudança de estilos de vida, novos riscos de saúde, e aumento da diversidade cultural dos utentes.

O Eurobarómetro Especial sobre integração de imigrantes na União Europeia (2018) considerou um indicador interessante neste domínio. O inquérito aferiu os níveis de conforto dos inquiridos (nacionais dos Estados-membros da União Europeia) na interação com imigrantes em várias relações sociais, nomeadamente no cenário do imigrante ser o médico do serviço de saúde (vd. gráfico 10.31). A maioria dos inquiridos, na média dos países da UE28, mostrou sentir-se confortável em ter um imigrante como médico (76%), embora se observe alguma oscilação entre países, assumindo-se a Bulgária e a Hungria como os contextos menos favoráveis (com 46% e 55%, respetivamente a declarar sentir desconforto em ter um médico imigrante) e a Irlanda, Reino Unido e Suécia a surgirem como os países mais favoráveis (com 94%, 93% e 93%, respetivamente, a sentirem-se confortáveis). Entre os 28 Estados-membros da União Europeia,

Portugal surge em sétimo lugar dos países mais favoráveis neste indicador, com 87% dos inquiridos a declararem sentir-se confortáveis em ter um médico imigrante (53% totalmente confortáveis e 34% tendencialmente confortáveis) e apenas com 10% tendencialmente desconfortáveis e 1% totalmente desconfortáveis. Estas perceções são também relevantes porque podem enquadrar contextos mais ou menos favoráveis à integração de profissionais de saúde imigrantes nos serviços de saúde das sociedades de acolhimento.

Gráfico 10.31. Distribuição das respostas à questão *Sentir-se-ia pessoalmente confortável ou desconfortável em ter um imigrante como médico?*, nos países da União Europeia, 2018



Fonte: Special Eurobarometer 469 *Integration of Immigrants in the European Union* (2018) (sistematização da autora).

Nas últimas décadas verificou-se em Portugal um aumento da chegada de recursos humanos da saúde estrangeiros que, embora tenha acompanhado a própria evolução da população estrangeira residente, que aumentou essencialmente na transição para o século XXI, veio responder essencialmente à escassez estrutural de profissionais de saúde do Serviço Nacional de Saúde (SNS) e à sua distribuição geográfica assimétrica no território português.

Em Portugal, o incentivo à imigração de profissionais de saúde ou à integração de profissionais de saúde estrangeiros já residentes no país (nomeadamente em situações de sobrequalificação no mercado de trabalho português) tornou-se mais evidente desde finais da década passada.

Atendendo às lacunas de profissionais de saúde, Portugal estabeleceu vários acordos de recrutamento de profissionais de saúde, em especial com países da América Latina (e.g., Cuba em 2009 e 2014, Uruguai em 2008, Costa Rica em 2011, Colômbia em 2011) que conduziram a fluxos de entrada essencialmente de médicos desses países para Portugal. Estes acordos previram a vinda de um número limitado de profissionais de saúde de vários países (em especial da América Latina) para Portugal, procurando conter os impactos negativos que a migração destes profissionais pode ter para os países de origem (Masanet, 2010: 259). Estes acordos especiais foram celebrados com o Uruguai, Cuba, Colômbia e Costa Rica, respeitando os princípios orientadores da Organização Mundial de Saúde neste domínio (*WHO's Global Code of Practice on International Recruitment of Health Personnel*, definido em maio de 2010), e foram definidos de diferentes formas: (1) como memorandos de entendimento entre ministérios da saúde que sublinharam a cooperação e o interesse de ambos os países, de origem e de destino (caso do memorando entre o Uruguai e Portugal); (2) como acordos entre serviços de saúde e autoridades locais (caso de Cuba com o município português de Vila Real de Santo António, no Algarve); ou (3) como acordos bilaterais para o recrutamento de profissionais para Portugal (caso dos acordos com a Colômbia, Costa Rica e Cuba). Os procedimentos de

seleção da vinda destes profissionais de saúde, maioritariamente médicos, que se candidataram para vir para Portugal, incluíram uma entrevista individual, um curso e teste de português, uma avaliação dos conhecimentos médicos e de especialidade, e o processo de reconhecimento do diploma médico. Embora o objetivo destes acordos de recrutamento de profissionais de saúde estrangeiros para o SNS não tenha sido promover a equidade em saúde para as populações imigrantes, na realidade, como demonstram Padilla et al. (2013), pelas suas características e perfis os profissionais de saúde da América Latina têm contribuído para melhorar as práticas profissionais mais sensíveis à diversidade cultural nos cuidados de saúde em Portugal e melhor responder às necessidades de saúde das populações imigrantes residentes, assumindo-se como facilitadores da promoção da equidade em saúde.

O *Plano Nacional de Saúde* para 2011-2016 também sublinhou a carência de profissionais de saúde para o setor da saúde, sendo essa necessidade respondida parcialmente com a definição de mecanismos de cooperação estabelecidos entre ministérios da saúde, de Portugal e de alguns países de origem desses profissionais, sempre referenciando o cumprimento do *WHO code* neste domínio). O mesmo plano refere ainda, no domínio da cooperação em saúde, a responsabilidade de Portugal em acolher profissionais de saúde (e.g. médicos internos, técnicos de saúde), em formação ou em completo dos seus estudos ou de especialidades, de países da CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa).

Complementares a estes acordos bilaterais desenvolvidos na última década para atrair fluxos de profissionais de saúde estrangeiros, desde a viragem do século têm surgido também em Portugal – essencialmente por iniciativa de organizações sociedade civil e fundações, em fases piloto, mas tendo adquirido a parceria com instituições públicas de saúde e instituições universitárias em fases posteriores – medidas e programas que, procurando combater situações de sobrequalificação dos imigrantes no país e melhorar a sua inserção laboral de acordo com as suas qualificações, têm respondido também às necessidades de profissionais de saúde estrangeiros em Portugal.

Um dos mais importantes programas neste domínio, para o reconhecimento de qualificações na área da saúde obtidas no estrangeiro por imigrantes residentes em Portugal, foi o *Programa de Apoio à Profissionalização de Médicos Imigrantes* (JRS/FCG, 2006). Na sua fase piloto, entre 2002 e 2005, o programa foi inicialmente definido e implementado pela Fundação Calouste Gulbenkian (FCG) e o Serviço Jesuíta aos Refugiados (JRS) com o principal objetivo de promover o reconhecimento de qualificações de médicos estrangeiros para poderem exercer a sua profissão em Portugal, tendo assumido uma taxa de sucesso de 89% (entre 120 candidatos, 106 médicos estrangeiros foram integrados no SNS). Entre os principais desafios reportados na implementação deste programa destacam-se os problemas de articulação com as Faculdades de Medicina, problemas relacionados com a Ordem dos Médicos, dificuldades na colocação profissional dos médicos estrangeiros em serviços de saúde, e burocracias, exigências documentais várias e demora na tramitação do registo da profissão ou da atribuição da cédula profissional dos médicos estrangeiros (JRS/FCG, 2006: 23-28).

Subsequente a este projeto piloto para médicos, as mesmas entidades lançam em 2005 o *Projeto de Equivalência de Habilitações Académicas e Profissionais de Enfermeiras Imigrantes* (JRS et al., 2008), acrescentando porém a formalização de uma parceria com a Escola Superior de Enfermagem Francisco Gentil e o Hospital Fernando da Fonseca. Este projeto, implementado entre 2005 e 2007, teve melhorias de implementação por força da integração de novas parcerias, tendo assegurado mais modalidades de cursos de língua portuguesa e melhor integração no mercado de trabalho português. Para assegurar esta incorporação económica, 30 instituições de saúde foram contactadas, embora apenas 5 dessas mostraram receptividade na integração de enfermeiras estrangeiras (JRS et al., 2008). Entre os 350 candidatos a este programa, 59 participantes (43 mulheres e 16 homens) cumpriram todos os critérios de seleção, dos quais 45 passaram no exame e obtiveram a equivalência do curso de enfermagem (38 mulheres e 7 homens), resultando o projeto numa taxa de sucesso de 76%.

Novamente, em 2008, tomando por referência estas experiências com estes projetos piloto e o reforço das necessidades de profissionais de saúde, o programa dos médicos ganhou escala ao ser escolhido para

aprofundamento pelo Ministério da Saúde. A partir de 2008 o Estado português promoveu o *Programa Integração Profissional de Médicos Imigrantes* (Portaria n.º 925/2008, de 18 de agosto, prorrogado pela Portaria n.º 674/2010, de 11 de agosto), enquanto financiador, com a coordenação à Fundação Calouste Gulbenkian e a execução ao Serviço Jesuíta aos Refugiados. Como era reconhecido na própria Portaria enquadradora do programa, esperava-se que estes médicos, a par de outros, contribuíssem "*para a resolução de carências sentidas no âmbito da prestação de cuidados de saúde*" de Portugal, redirecionando imigrantes, inseridos noutros setores do mercado de trabalho português, para a saúde onde se identificavam carências.

Este programa piloto foi desenhado para facilitar o processo de integração profissional de 150 médicos imigrantes, foi facultada aos participantes a frequência de um curso de língua portuguesa, a frequência de cursos de português-técnico orientados para a medicina, a possibilidade de prestarem provas de português em faculdades de medicina, a realização de estágios de quatro meses em hospitais públicos em diferentes especialidades, a realização de exames de equivalência ao curso de Medicina, a inscrição na Ordem dos Médicos, e o ingresso no internato médico. O projeto teve uma duração de 35 semanas, tendo 139 médicos estrangeiros, entre 183 candidatos, atingindo os requisitos exigidos (76%), passando depois da entrevista prevista no processo e dos testes de língua portuguesa, a integrar apenas 83 dos candidatos admitidos ao programa (49%). A taxa de sucesso deste programa foi de apenas 37%, tendo 67 médicos estrangeiros completado todas as fases do programa, obtido o reconhecimento das suas qualificações e o registo na Ordem dos Médicos. Embora tendo chegado a um número limitado de médicos estrangeiros já presentes em Portugal, o projeto foi considerado uma boa prática na integração profissional de imigrantes altamente qualificados da área da saúde, ilustrando a importância de parcerias e cooperação efetiva entre diferentes instituições neste domínio da saúde.

É importante reconhecer, porém, que estes enquadramentos político-legais e programas podem ter tido impactos distorcidos na migração de profissionais altamente qualificados estrangeiros. O setor da saúde ilustra bem algumas das tensões que podem comprometer a eficácia destas políticas e programas. Como se explicitou antes (Oliveira e Fonseca, 2013: 101), deve ser reconhecida que a eficiência destes programas e acordos especiais, especialmente dependentes do registo profissional e/ou do sucesso no processo de reconhecimento das qualificações, pode estar condicionada pela evolução das oportunidades do mercado de trabalho, pela burocracia e eficiência da formalidade institucional e legal, e pela intervenção das ordens profissionais que podem condicionar o uso das qualificações desses profissionais no mercado de trabalho português ou limitar o acesso desses profissionais a determinadas áreas de especialidade. Nos últimos anos, em Portugal, algumas ordens profissionais (especialmente a Ordem dos Médicos), contestaram a adequação (e qualidade) das qualificações de determinados profissionais de saúde estrangeiros, forçando esses profissionais a longos períodos de espera para a formalização do registo na Ordem, o que constitui um problema para os profissionais estrangeiros enquadrados em profissões reguladas (Oliveira e Gomes, 2018: 175). Ribeiro (2013: 83) refere ainda barreiras que estes profissionais de saúde estrangeiros têm de superar, nomeadamente por incorporarem situações de subemprego, falta de competências linguísticas, dificuldades no reconhecimento de diplomas, e segmentação interna do mercado de trabalho que os conduz para outras atividades em situação de sobrequalificação e não utilização das suas qualificações da área da saúde. Na sua investigação (Ribeiro, 2013: 93-94) a autora mostra ainda que as dificuldades sentidas pelos profissionais de saúde extracomunitários se relacionam fundamentalmente com a falta de familiaridade com as entidades reguladoras, empregadoras e instituições académicas, a falta de formação específica em linguagem técnica médica portuguesa, o não reconhecimento da experiência profissional adquirida fora de Portugal, a necessidade de ajustamento à cultura local de trabalho e a dificuldade de compreensão da cultura de cuidados de saúde portuguesa.

Importa destacar que as carências estruturais ao nível de recursos humanos do sistema de saúde foram-se agravando também a partir de 2010 com várias medidas de contenção da despesa na saúde, em virtude do contexto de crise económica e financeira do país e da assinatura do memorando de entendimento com a *Troika*, nomeadamente associadas à redução das remunerações na saúde, que conduziram à emigração de profissionais de saúde nacionais (em especial de enfermeiros), à reforma antecipada de alguns profissionais

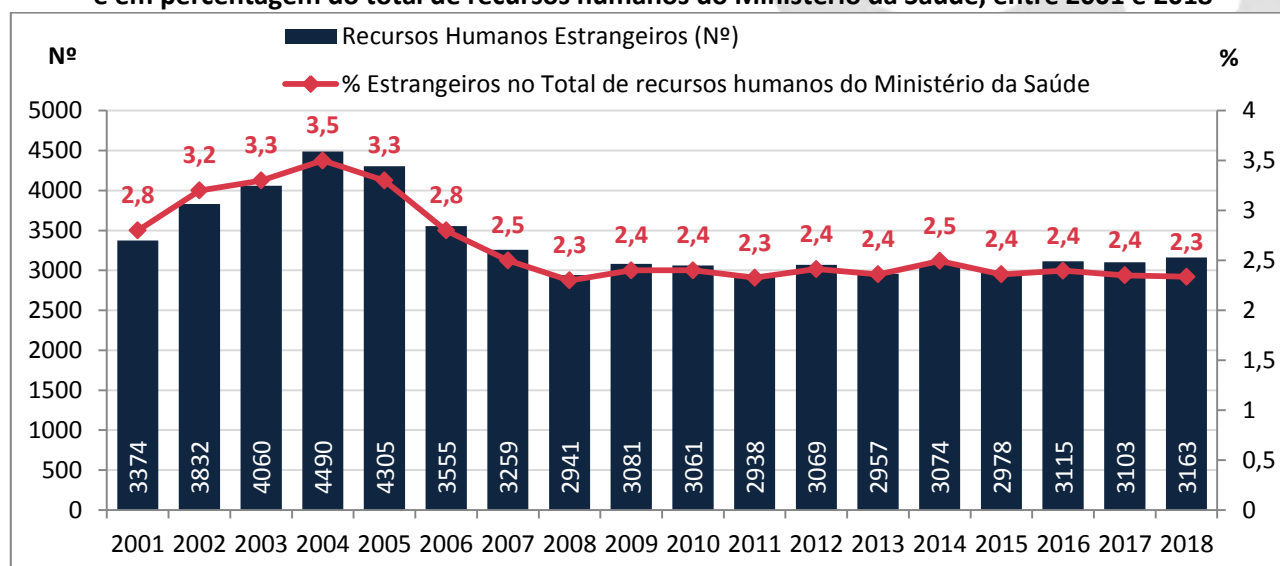
ou à transferência do setor público de saúde para o privado (Sakellarides et al., 2014: 26; Dubois e Molinuevo, 2014: 14).

Os dados aqui analisados permitem trazer uma leitura dos contributos dos imigrantes para o sistema de saúde português, considerando indicadores acerca dos recursos humanos estrangeiros e fluxos de profissionais de saúde estrangeiros que integram o Serviço Nacional de Saúde (SNS) e respondem a necessidades do sistema nacional de saúde. Confirma-se que os imigrantes também podem assumir um papel enquanto prestadores de cuidados de saúde, nomeadamente para suprir carências ao nível da oferta de profissionais de saúde, indo ao encontro do que tem sido defendido por alguns autores que considerem este um dos assuntos globais de reflexão mais urgente, havendo necessidades de recursos humanos em saúde que não poderão ser supridas pela oferta interna de grande parte dos países da OCDE (Aluttis, Bishaw e Frank, 2014; Rechel et al., 2013; OCDE, 2017a).

Deve reconhecer-se, porém, que Portugal, por comparação aos restantes países da OCDE (2017a: 164-165), está longe de se assumir como um destino preferencial da migração de profissionais de saúde, identificando-se na realidade que muitos dos recursos humanos estrangeiros integrados no sistema de saúde português têm-no feito já se encontrando no país, por vezes em situação de sobrequalificação no mercado de trabalho nacional, por via de pedidos de reconhecimento de graus académicos estrangeiros no domínio da saúde e por via de programas de formação complementar já em contexto português.

Em Portugal, verifica-se que ao longo da última década têm evoluído os recursos humanos estrangeiros do Ministério da saúde, tendo na viragem do milénio aumentado substantivamente o número de médicos e enfermeiros de nacionalidade estrangeira contratados pelo Serviço Nacional de Saúde. Os acordos formalizados desde a viragem do século para o recrutamento de profissionais de saúde (e.g. Cuba em 2009 e 2014, Uruguai em 2008, Costa Rica em 2011, Colômbia em 2011) e os programas de reconhecimento e integração profissional de médicos imigrantes (e.g. Portaria n.º 925/2008, de 18 de agosto e Portaria n.º 674/2010, de 11 de agosto) induziram ao incremento de recursos humanos estrangeiros do Ministério da Saúde.

Gráfico 10.32. Evolução dos recursos humanos estrangeiros no Ministério da Saúde, em valores absolutos e em percentagem do total de recursos humanos do Ministério da Saúde, entre 2001 e 2018



Fonte: ACSS-MS, *Relatórios Sociais do Ministério da Saúde e do SNS* (sistematização e cálculos da autora).

A análise dos dados do Ministério da Saúde para as últimas duas décadas (gráfico 10.32) permite-nos concluir que o número de recursos humanos estrangeiros evoluiu positivamente até 2004, ano em que se registou o maior número de efetivos (4.490) e assumiram maior importância relativa no total de recursos humanos do Ministério da Saúde (3,5%). Desde então o número de profissionais estrangeiros a exercer atividade no Ministério da Saúde tem vindo a decrescer, estabilizando a sua importância relativa desde

2008 em torno dos 2,4% do total de recursos humanos do Ministério da Saúde. Em 2018, os recursos humanos do Ministério da Saúde de nacionalidade estrangeira totalizaram 3.163 profissionais (menos 1.327 efetivos estrangeiros do que em 2004, embora mais 60 efetivos que em 2017), representando 2,3% do universo total de recursos humanos do Ministério da Saúde (-1,4 pontos percentuais que o observado em 2004). Assim sendo, em 2018 por cada 1000 efetivos do Ministério da saúde contabilizavam-se 23 recursos humanos estrangeiros, uma representatividade que evoluiu de 35 trabalhadores estrangeiros por cada 1000 efetivos observada em 2004.

Deve atender-se que a diminuição dos recursos humanos estrangeiros no Serviço Nacional de Saúde (SNS) acompanhou a própria diminuição dos recursos humanos nacionais, em especial de enfermeiros e médicos, que muito particularmente entre 2011 e 2014 - no contexto de crise económica e financeira do país que induziu a cortes entre 3,5% e 10% nos salários e aumento das horas semanais de trabalho de 35 horas para 40 horas (Legido-Quigley et al., 2016: 837) -, deixaram o SNS, emigrando, pedindo a reforma antecipada ou passando do serviço público de saúde para o privado. Neste âmbito a degradação das condições de trabalho no SNS conduziu nos últimos anos a uma diminuição geral dos recursos humanos do SNS, incluindo dos recursos humanos estrangeiros que, em termos relativos, em virtude desse decréscimo global, acabaram por manter a sua importância relativa estável em 2,4% na última década.

Quadro 10.10. Evolução dos recursos humanos estrangeiros do Ministério da Saúde, por grupo de países de nacionalidade, entre 2010 e 2018 (%)

Grupo de países e principal país	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
União Europeia	43,7	42,6	41,0	43,4	42,2	42,2	40,6	40,3	38,9
Espanha	33,7	33,0	29,7	31,4	31,0	30,9	29,0	28,4	27,2
PALOP	24,6	22,2	26,3	23,9	22,3	21,0	22,0	22,5	21,6
Angola	9,4	8,2	11,1	10,0	9,1	8,4	8,6	9,1	7,7
Brasil	15,5	13,5	12,9	12,2	11,7	11,6	13,2	13,0	14,4
Outros países	15,8	21,2	19,7	20,2	23,6	24,9	24,0	24,1	24,8
Não identificado	0,3	0,4	0,1	0,3	0,3	0,4	0,2	0,2	0,3
Total	3.061	2.938	3.069	2.957	3.074	2.978	3.115	3.103	3.163

Fonte: ACSS-MS, *Relatórios Sociais do Ministério da Saúde e do SNS* (sistematização e cálculos da autora).

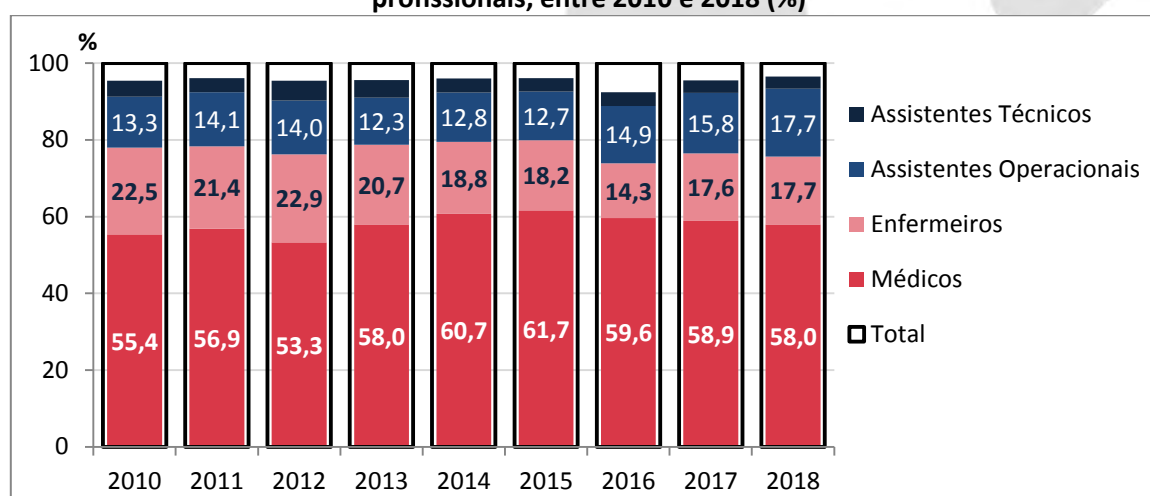
Ao longo da última década, a maioria dos recursos humanos de nacionalidade estrangeira do Ministério da Saúde tem proveniência de Espanha (33% em 2011 e 27,2% em 2018), seguindo-se o Brasil (13,5% em 2011 e 14,4% em 2018) e Angola (8,2% em 2011 e 7,7% em 2018). A maioria dos recursos humanos estrangeiros é proveniente da União Europeia (38,9% em 2018), com destaque para Espanha com quase a totalidade desses recursos humanos, seguindo-se o grupo dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), representando 21,6% no conjunto dos recursos humanos estrangeiros do Ministério da Saúde, evidenciando-se neste grupo os nacionais de Angola (vd. quadro 10.10). Esta tendência contrasta com o que se verificava na década anterior em que se observava a forte presença de profissionais dos PALOP, tendo essa preponderância sido substituída pelos trabalhadores provenientes da União Europeia, com destaque para os espanhóis que passam a representar cerca de um terço dos recursos humanos estrangeiros do Ministério da Saúde. Conforme referiam Baganha et al. (2002: 20), esta mobilidade dos profissionais de saúde da União Europeia é um reflexo das políticas de regulamentação do reconhecimento de diplomas entre os Estados-membros, atendendo a que a “legislação comunitária, para as profissões regulamentadas como as da saúde, reconhece o direito de prestação de serviços mediante a comprovação de um número de anos de formação superior ou pós-secundária”. Por outro lado, à quebra na evolução dos profissionais dos PALOP nos últimos anos também não é alheia a evolução das aquisições de nacionalidade portuguesa por estes estrangeiros residentes no país (Oliveira et al., 2017), desaparecendo destes dados dos recursos humanos estrangeiros à medida que adquirem a nacionalidade portuguesa, reforçando o universo de nacionais.

Na última década observa-se um incremento do grupo de “outros países” de nacionalidade dos recursos

humanos estrangeiros (de 15,8% em 2010, passam a representar 24,8% em 2018), confirmando-se uma crescente diversificação dos países de proveniência dos recursos humanos estrangeiros no país. O aumento do peso relativo dos nacionais do Brasil também contribuiu para a composição dos recursos humanos estrangeiros em Portugal da última década (vd. quadro 10.10).

Numa análise mais fina acerca dos recursos humanos com nacionalidade estrangeira em função da ocupação que exercem no Ministério da Saúde português, observa-se que estes recursos humanos são principalmente médicos (em 2018 os médicos representavam 58% do total de recursos humanos estrangeiros), integrados para responder às necessidades de recursos humanos do Serviço Nacional de Saúde (SNS) de Portugal, nomeadamente de médicos de clínica geral e de medicina familiar (vd. gráfico 10.33). O universo de pessoal médico de nacionalidade estrangeira integrado no SNS português manteve-se relativamente estável, tendo na última década atingido o seu pico em 2014, com 1.867 efetivos, representando nesse ano 60,7% do total de recursos humanos estrangeiros.

Gráfico 10.33. Recursos humanos estrangeiros no Ministério da Saúde, por quatro principais grupos profissionais, entre 2010 e 2018 (%)



Fonte: ACSS-MS, *Relatórios Sociais do Ministério da Saúde e do SNS* (sistematização e cálculos da autora).

Quadro 10.11. Evolução dos recursos humanos estrangeiros do Ministério da Saúde, por grupo profissional, entre 2010 e 2018

Grupo profissional	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Médicos	1.696	1.672	1.636	1.715	1.867	1.836	1.858	1.828	1.834
Enfermeiros	690	630	703	612	577	543	445	546	559
Técnicos Sup. Saúde e Farmacêuticos	23	21	18	18	15	16	16	16	17
Técnicos Sup. Diagnóstico e Terapêutica	59	50	65	52	47	43	48	49	52
Assistentes Técnicos	129	108	158	135	113	106	110	99	99
Assistentes Operacionais	406	413	430	364	393	377	465	489	559
Técnicos Superiores	26	22	33	28	24	23	25	27	28
Técnicos de Informática	5	3	4	3	3	3	3	3	3
Outros	27	19	22	30	35	31	36	46	12
Total	3.061	2.938	3.069	2.957	3.074	2.978	3.115	3.103	3.163

Fonte: ACSS-MS, *Relatórios Sociais do Ministério da Saúde e do SNS* (sistematização e cálculos da autora).

Em 2018 o SNS integrava 1.834 médicos de nacionalidade estrangeira, 559 enfermeiros de nacionalidade estrangeira, 559 assistentes operacionais estrangeiros, e 211 recursos humanos estrangeiros em outras profissões do Ministério da Saúde. Na última década observou-se uma diminuição de enfermeiros de nacionalidade estrangeira inseridos no SNS (eram 1.054 em 2006, passando para cerca de metade uma década depois), tendo, em consequência, perdido importância relativa no total de recursos humanos estrangeiros do Ministério da Saúde: em 2010 os enfermeiros representavam 22,5% do total de recursos

humanos estrangeiros do Ministério da saúde, passando a representar apenas 17,7% do total de recursos humanos estrangeiros (-5pp). Em contraste, o número de assistentes operacionais de nacionalidade estrangeira do Ministério da Saúde aumentou ao longo da última década: de 413 assistentes operacionais em 2011, passam a 559 em 2018, igualando nesse ano o número de enfermeiros estrangeiros (vd. quadro 10.11 e gráfico 10.33).

Focando no impacto numérico dos médicos, enfermeiros e assistentes operacionais, de nacionalidade estrangeira no total desses respectivos recursos humanos do Ministério da Saúde, conclui-se que globalmente o peso relativo dos médicos estrangeiros no total de médicos é superior ao peso que os estrangeiros assumem nos outros grupos profissionais no respectivo total do Ministério da Saúde. Em 2018, enquanto os médicos estrangeiros representavam 6,3% do total de médicos do SNS (tendo representado 7,2% no início da década), os enfermeiros estrangeiros apenas assumiam um impacto de 1,2% no universo total de enfermeiros, e os assistentes operacionais estrangeiros assumiam uma importância relativa de 2,2% (com claro incremento desde o início da década: representaram 1,5% em 2011) – vd. quadro 10.12.

Quadro 10.12. Médicos, enfermeiros e Assistentes Operacionais, estrangeiros e total do Ministério da Saúde, entre 2010 e 2018

Ano	Médicos do SNS			Enfermeiros do SNS			Assistentes Operacionais		
	Estrangeiros	Total	% no total	Estrangeiros	Total	% no total	Estrangeiros	Total	% no total
2010	1.696	23.682	7,2	690	40.436	1,7	406		
2011	1.672	24.145	6,9	630	40.085	1,6	413	27.080	1,5
2012	1.636	25.270	6,5	703	40.406	1,7	430	26.398	1,6
2013	1.715	25.859	6,6	612	39.610	1,5	364	25.087	1,5
2014	1.867	26.022	7,2	577	39.342	1,5	393	23.865	1,6
2015	1.836	26.701	6,9	543	40.615	1,3	377	24.520	1,5
2016	1.858	27.618	6,7	554	42.393	1,3	465	24.775	1,9
2017	1.828	28.609	6,4	546	43.559	1,3	489	24.653	2,0
2018	1.834	29.291	6,3	559	44.932	1,2	559	25.125	2,2

Fonte: ACSS-MS, *Relatórios Sociais do Ministério da Saúde e do SNS* (sistematização e cálculos da autora).

CAPÍTULO 11.

ACESSO À NACIONALIDADE PORTUGUESA

A cidadania (ou nacionalidade na terminologia jurídica) é um princípio organizacional da vida política que define membros e participantes, assumindo-se como o estatuto que cria a ligação legal entre um indivíduo e um Estado e estabelece direitos e obrigações para os indivíduos por relação a esse Estado. Sem os indivíduos que pertencem a um Estado (em função da sua nacionalidade), o Estado não pode existir, tornando-se por isso a cidadania a instituição a partir da qual cada Estado se constitui e reconstitui. Reconhecendo a importância significativa da cidadania e, inerentemente, do princípio de admissibilidade incondicional de residência no território do Estado, os Estados enquadram o acesso à nacionalidade e aos direitos que lhe estão inerentes de forma privilegiada nos seus enquadramentos legais (Vink e Bauböck, 2013: 622).

Há inúmeras formas, modalidades e tipos de acesso à nacionalidade: pode ser obtida por nascimento ou depois do nascimento, ou ainda retrospectivamente ao local de nascimento do próprio ou de ascendentes; e pode ser automática ou por pedido, depois de um conjunto de requisitos verificados, das condições estarem cumpridas e as autoridades competentes tomarem uma decisão. São salvaguardadas várias modalidades de acesso à nacionalidade: por descendência, por nascimento, por legitimação, por casamento, por adoção, por idade (chegar à maioridade), ou por estabelecer residência regular num determinado país. Os procedimentos podem ser chamados de “aquisição” ou de “atribuição” em função de se tratarem de uma “**nacionalidade derivada**” ou “**nacionalidade original**”. Deste modo, são inúmeras as matrizes a considerar para enquadrar o acesso à nacionalidade, sendo que as condições de acesso variam bastante de país para país (Bauböck et al., 2013).

As migrações internacionais são uma das principais causas de complexificação das regulamentações de cidadania (Vink e Bauböck, 2013: 623). Num mundo sem mobilidade, o território e a população nele residente dariam uma correspondência direta a um Estado, sendo que a concessão de nacionalidade seria direta ao nascimento das pessoas no território, não sendo necessários enquadramentos para a naturalização de cidadãos nascidos noutros territórios. A mobilidade humana causa, porém, desconexões entre territórios e a população que a esses territórios pertence ou que neles reside. A experiência migratória de cada país – tanto na sua componente de imigração, como da emigração – infere, assim, nos diferentes enquadramentos legais de acesso à nacionalidade, em função da expectativa e da definição que cada Estado assume para enquadrar quem são os seus nacionais. Em diferentes momentos da história de cada país, alguns Estados reagiram aos desafios de integração dos seus imigrantes residentes, promovendo a naturalização e a concessão da nacionalidade às segundas e terceiras gerações de imigrantes; enquanto outros Estados promoveram ligações mais próximas aos seus emigrantes, permitindo a naturalização desses no estrangeiro sem perderem a nacionalidade de origem (Bauböck et al., 2013). Outras políticas de cidadania assumiram ainda objetivos mistos, conciliando políticas inclusivas para ambos os universos de imigrantes residentes e emigrantes (Vink e Bauböck, 2013: 640). É, assim, claro que os enquadramentos

legais criam as condições a partir das quais a nacionalidade pode ser obtida ou perdida, assumindo vários objetivos na construção e constituição da população de um Estado.

Os enquadramentos legais de acesso à nacionalidade assumem, assim, um importante impacto tanto na perspetiva da integração das populações imigrantes e da manutenção de ligações às populações emigrantes, como na perspetiva da atenuação do fenómeno da quebra populacional ou envelhecimento demográfico, pois interferem diretamente no universo de nacionais de cada país. Os países da OCDE que incentivaram o acesso à nacionalidade das suas populações imigrantes, verificaram o aumento da sua população nacional residente.

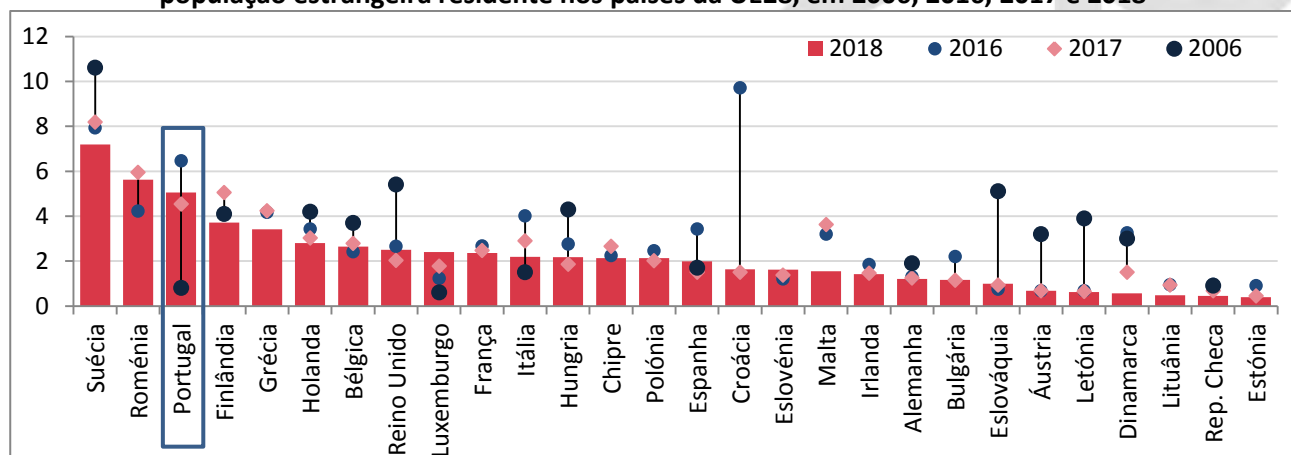
Desde 2006 que **Portugal tem recebido atenção e reconhecimento internacional por ter passado a constar entre os países do mundo com melhor enquadramento legal para a aquisição da nacionalidade.** Portugal surge no contexto internacional como **um caso muito interessante de analisar porque torna muito evidentes os impactos de mudanças legislativas do regime de cidadania na evolução das concessões de nacionalidade.** A evolução da concessão da nacionalidade portuguesa desde a viragem do século em Portugal reflete uma importante mudança no Regulamento da Nacionalidade Portuguesa em 2006. Embora nem sempre sejam explícitos ou imediatos os efeitos dos enquadramentos legais nos dados administrativos e estatísticos disponíveis, no caso dos dados acerca dos processos entrados e findos de concessão da nacionalidade portuguesa **verifica-se de forma evidente e precisa os efeitos das mudanças da regulamentação da nacionalidade portuguesa a partir de 2006** (Oliveira et al., 2017). Desde 2007 que se verifica um aumento expressivo dos pedidos de nacionalidade portuguesa: entre 2007 e 2019, quase oitocentos mil cidadãos pediram a nacionalidade portuguesa (775.462 pedidos em doze anos), revertendo-se em mais de meio milhão (585.484) de “novos” cidadãos portugueses (média anual de cerca de 45 mil novos cidadãos portugueses). A evolução da última década é particularmente positiva se se comparar com a década anterior (entre 1997 e 2006): nos dez anos que antecederam esta regulamentação, registaram-se cerca de nove vezes menos concessões de nacionalidade portuguesa (total de 61.156 concessões), decidindo-se em média apenas cerca de 5,6 mil processos ao ano.

Segundo a OCDE (2018), Portugal registou uma evolução muito positiva na promoção da obtenção da nacionalidade na sua população imigrante residente: numa década, Portugal passou da cauda dos países europeus com menor importância relativa de “novos cidadãos” por total de estrangeiros residentes, para o extremo oposto, com a segunda maior percentagem de aquisições de nacionalidade por total de residentes estrangeiros (apenas superado pela Suécia em 2016). Em 2006 apenas 0,8% do total de estrangeiros residentes em Portugal se tornaram “novos portugueses”. Com a mudança de enquadramento legal e de década, o país passa a ter das mais altas importâncias relativas de aquisições de nacionalidade por total de residentes estrangeiros: em 2016 esse valor sobe para 6,4%, apenas ultrapassado pela Suécia com 8,2%. No conjunto dos países da OCDE analisados para o período entre 2006 e 2016 (OCDE, 2018), Portugal foi o país que mais aumentou a distância (em pontos percentuais) entre o valor que apresentava no início e no fim dessa década (+5,5 pontos percentuais, de 0,8% passa para 6,4% a percentagem de aquisições de nacionalidade portuguesa por total de população estrangeira residente). Se Portugal apresentou uma evolução muito positiva na promoção da aquisição da nacionalidade na sua população imigrante de 2006 para 2016 (percurso acompanhado pelos restantes países do Sul da Europa, ainda que não de forma tão exponencial), o caminho inverso foi seguido pelos principais países do Centro Norte da Europa, para os quais a percentagem de aquisições de nacionalidade por total de estrangeiros residentes diminuiu gradualmente nesses dez anos – para aprofundar vd. Oliveira *et al.* (2017: 19-21) e Oliveira e Gomes (2018: 232-234).

De acordo com a informação mais recente do EUROSTAT, em 2018 Portugal continuou a posicionar-se entre os países com melhores resultados na aquisição da nacionalidade por total de residentes estrangeiros tendo, contudo, perdido a segunda posição ocupada em 2016: a partir de 2017 Portugal passa para a terceira posição (com 4,5% em 2017 e 5,6% em 2018 de aquisições de nacionalidade portuguesa por total de estrangeiros residentes). A perda da segunda posição de 2016 (em que tinha 6,4% aquisições por total de estrangeiros residentes), em 2017 (com 4,6%, -1,8pp de aquisições por total de estrangeiros residentes

em Portugal) e em 2018 (5,6%, -0,8pp face a 2016), não reflete na realidade de forma direta uma diminuição em números absolutos das aquisições de nacionalidade no país que, como será analisado em detalhe adiante neste capítulo, mantiveram uma evolução muito positiva (+19,5% de processos entrados, embora -5,5% processos findos em 2017 face ao ano anterior; e +48,5% de processos entrados em 2018 e +41,8% de processos findos em 2018), mas associa-se antes ao aumento da população estrangeira residente no país nesses anos (+6% em 2017 face ao ano anterior, e +13,9% em 2018, recuperando população estrangeira depois de anos em que a perdeu também num contexto de saldos migratórios negativos), fazendo diluir o volume de aquisições da nacionalidade portuguesa por total de residentes estrangeiros nos últimos dois anos por comparação a 2016.

Gráfico 11.1. Percentagem de aquisições da nacionalidade no total da população estrangeira residente nos países da UE28, em 2006, 2016, 2017 e 2018



Fonte: EUROSTAT - Share of foreign citizens who have acquired citizenship (Sistematização e elaboração da autora).

Em 2018, Portugal é apenas ultrapassado pela Roménia (com 5,9% em 2017 e 5,6% em 2018) e a Suécia (com 8,2% em 2017 e 7,2% em 2018). No extremo oposto, com as percentagens mais baixas de aquisições da nacionalidade no total da população estrangeira residente, encontram-se países como a Estónia (0,5% em 2017 e 0,4% em 2018), República Checa (0,7% em 2017 e 0,5% em 2018) e Lituânia (0,9% em 2017 e 0,5% em 2018). Ainda com menos de 1% de aquisições da nacionalidade no total da população estrangeira encontram-se a Dinamarca (0,6% em 2018), a Letónia (0,6% em 2017 e 2018), a Áustria (0,7% em 2017 e 2018), e a Eslováquia (0,9% em 2017 e 1% em 2018) – vd. gráfico 11.1.

11.1. Acesso à nacionalidade: processos entrados e findos

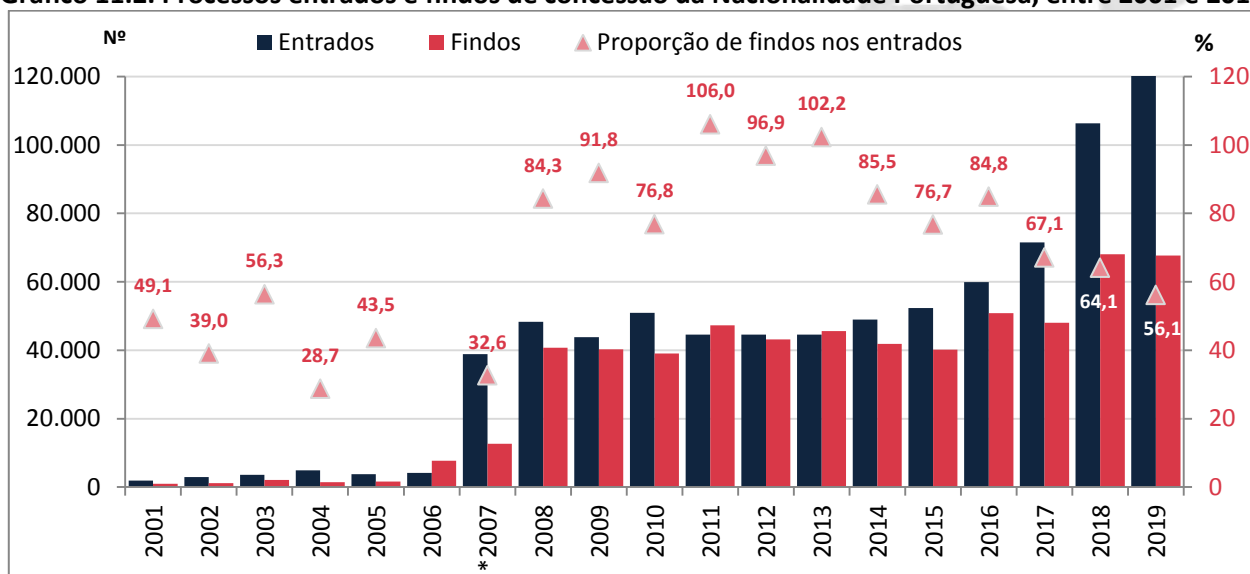
Os dados administrativos da Conservatória dos Registos Centrais de Portugal tornam muito explícitos os efeitos das revisões à regulamentação da nacionalidade a partir de 2006 (Oliveira et al., 2017: 39-47): primeiro com Lei Orgânica n.º 2/2006, complementada pelo Decreto-Lei n.º 237-A/2006 (quarta alteração à Lei n.º 37/81), que alterou profundamente o quadro de referência da aquisição da nacionalidade portuguesa, ganhando importância o princípio do *ius soli* para estrangeiros nascidos em Portugal, tornando-se mais flexível e mais tipificado o acesso à naturalização; depois com a Lei Orgânica n.º 1/2013 (quinta alteração à lei, que estabeleceu um regime de naturalização para descendentes judeus de sefarditas); em 2015, com a Lei Orgânica n.º 8/2015 (sexta alteração à Lei), que veio fixar novos fundamentos para a concessão da nacionalidade por naturalização e de oposição à aquisição à nacionalidade portuguesa (por questões de segurança), e a Lei Orgânica n.º 9/2015 (sétima alteração da Lei), que veio estender a nacionalidade originária aos netos de portugueses nascidos no estrangeiro (passando esta anterior forma de naturalização para as atribuições de nacionalidade); em 2018 com a Lei Orgânica n.º 2/2018 (oitava alteração da Lei), que introduziu mudanças nos requisitos tanto para as atribuições como para as aquisições por via da naturalização, nomeadamente reduzindo anos de residência requerida, e flexibilizando ainda outros requisitos para menores e descendentes de imigrantes e emigrantes; e, mais recentemente, com a Lei Orgânica n.º 2/2020, de 10 de outubro (nona alteração à Lei

da Nacionalidade) que, entre as principais novidades, se destaca a atribuição de nacionalidade originária aos indivíduos nascidos em território português, filhos de estrangeiros, “que não declararem não querer ser portugueses, desde que, no momento do nascimento, um dos progenitores resida legalmente no território português, ou aqui resida, independentemente do título, há pelo menos um ano” (alínea f do artigo 1º), destacando-se o reforço do princípio do *ius soli*. Esta lei veio ainda dispensar de requisitos na aquisição da nacionalidade por naturalização aos estrangeiros que não conservaram a nacionalidade portuguesa nos termos do Decreto-Lei n.º 308-A/75, de 24 de junho por residirem à época há menos de cinco anos em Portugal, corrigindo as consequências do decreto que determinou em 1975 a perda de nacionalidade portuguesa para milhares de indivíduos nascidos nos “novos” países africanos (muitos deles perdendo a nacionalidade portuguesa sem o saberem), não atendendo às motivações ou ligações afetivas com Portugal (Oliveira et al., 2017: 42). Embora o decreto de 1975 já havia sido revogado em 1988, a orientação política que esteve na sua base conduziu a efeitos incalculáveis, sendo por isso ao longo dos anos bastante criticado (Baganha e Sousa, 2006: 444), pelo que é também de destacar esta alteração na mais recente revisão da lei da nacionalidade.

Conforme fica evidente na evolução dos processos entrados e findos de concessão da nacionalidade portuguesa (vd. gráfico 11.2), desde 2007 que se verifica um aumento expressivo dos pedidos de nacionalidade portuguesa, revertido em atribuições e aquisições da nacionalidade de forma manifesta a partir de 2008. Entre 2007 e 2019, quase oitocentos mil cidadãos pediram a nacionalidade portuguesa (775.462 pedidos em doze anos), revertendo-se em mais de meio milhão de “novos” cidadãos portugueses (585.484 processos findos), ou seja, em média, por ano, perto de 45 mil indivíduos tornaram-se cidadãos portugueses. A evolução desta última década é particularmente positiva se se comparar com a década imediatamente anterior à regulamentação de 2006: nos dez anos que antecederam esta regulamentação (entre 1997 e 2006), registaram-se cerca de sete vezes menos concessões de nacionalidade portuguesa (61.156 concessões de nacionalidade), decidindo-se em média apenas cerca de 5,6 mil processos ao ano.

Mas as mudanças não se observam apenas no volume de processos findos e/ou de concessões de nacionalidade, mas também na proporção de processos findos por processos entrados: até 2005 havia uma relação anual de cerca do dobro de processos entrados face aos processos findos, passando essa relação a partir de 2008 a ser mais equilibrada, assumindo-se a distância entre processos entrados e findos em cada ano como residual, verificando-se mesmo em alguns anos (2011 e 2013) mais processos a concluir que a entrar (gráfico 11.2.). Nos anos de referência deste relatório, 2018 e 2019, diminui ligeiramente a proporção de processos findos por total de processos entrados (para 64,1% em 2018 e 56,1% em 2019), mas ainda assim longe da proporção de anos anteriores à regulamentação de 2006.

Gráfico 11.2. Processos entrados e findos de concessão da Nacionalidade Portuguesa, entre 2001 e 2019

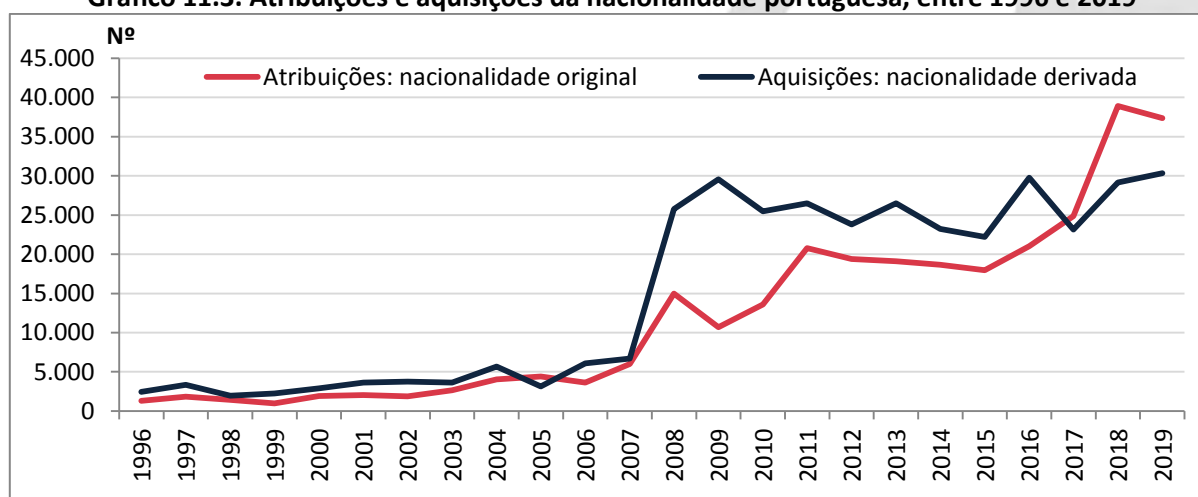


Fonte: Conservatória dos Registos Centrais (sistematização da autora).

Nota: *Inclui processos entrados e findos desde 15-12-2006 já ao abrigo no novo enquadramento legal.

Nos anos de referência deste relatório, 2018 e 2019, mantem-se a tendência de aumento na **entrada de processos de pedidos de nacionalidade portuguesa**: em 2015, face ao ano anterior, verificou-se um aumento dos processos entrados em +7%, subindo esse aumento para +14,3% em 2016 (face ao ano anterior), para +19,5% em 2017, +48,5% em 2018 e +13,5% em 2019. Também se observa um aumento dos **processos findos** em 2018 (+41,5% face ao ano anterior), o que contrasta com a ligeira diminuição do ano anterior (-5,5% em 2017) e de 2019 (-0,6% face ao ano anterior). Este aumento dos processos entrados e findos em 2018, por comparação a 2015, reflete alguns dos impactos de mudanças recentes à Lei da Nacionalidade: particularmente em consequência da sétima alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade), com a Lei Orgânica n.º 9/2015, de 29 de julho, que estendeu a nacionalidade portuguesa originária aos netos de portugueses nascidos no estrangeiro; e da oitava alteração com a Lei Orgânica n.º 2/2018, de 5 de julho, que veio alargar o acesso à nacionalidade originária e à naturalização às pessoas nascidas em território português. Estas duas alterações tiveram impacto em particular no **incremento dos processos de atribuição de nacionalidade portuguesa (nacionalidade original)** nos últimos três anos, passando mesmo as atribuições a suplantarem as aquisições de nacionalidade portuguesa (nacionalidade derivada), o que não se verificava desde 2005 – vd. gráfico 11.3.

Gráfico 11.3. Atribuições e aquisições da nacionalidade portuguesa, entre 1996 e 2019



Fonte: Direção-Geral da Política da Justiça (1996-2006) e Conservatória dos Registos Centrais (2007-2019).
(Sistematização e projeção em gráfico da autora).

Os dados disponibilizados pela Conservatória dos Registos Centrais permitem realçar que, entre o universo de processos findos de concessão da nacionalidade, foi a via das aquisições (“nacionalidade derivada”) que, entre 2006 e 2016, dominou o canal de acesso à nacionalidade portuguesa para a maioria dos “novos cidadãos” portugueses (vd. gráfico 11.3): entre 401.669 novos cidadãos portugueses, para o período entre 2007 e 2016, perto de 60% adquiriu a nacionalidade derivada, assumindo o ano de 2009 o valor mais elevado (73,4% das concessões de nacionalidade portuguesa). A partir de 2017, porém, observa-se uma mudança de tendência, verificando-se que as atribuições da nacionalidade (51,8% das concessões de nacionalidade) suplantaram as aquisições de nacionalidade (48,2%), refletindo um crescimento constante das atribuições que se verifica desde 2015. Em 2018 este incremento das atribuições ainda se tornou mais substantivo, passando essas a representar 57,2% do total de concessões de nacionalidade nesse ano, abrindo ligeiramente em 2019 para uma proporção de 55,2% de concessões de nacionalidade original.

Ao incremento das **atribuições** de nacionalidade portuguesa não são alheias as recentes alterações à Lei da Nacionalidade. Desde logo a Lei Orgânica n.º 9/2015, de 29 de julho, na qual se passou a estender a nacionalidade portuguesa originária aos netos de portugueses nascidos no estrangeiro (nos termos da alínea d)⁷² do artigo 1º), ou seja, passam esses a ser considerados também como “**portugueses de origem**”

⁷² Nos termos da alínea d) do artigo 1º da Lei n.º 9/2015, de 29 de julho, passa a ser explicitado que são (também) portugueses de origem os indivíduos nascidos no estrangeiro com, pelo menos, um ascendente de nacionalidade

para atribuição de nacionalidade portuguesa. Esta alteração conduziu, por sua vez, à revogação do n.º 4 do artigo 6º referente a processos de naturalização de indivíduos nascidos no estrangeiro *“com, pelo menos, um ascendente do 2.º grau da linha reta da nacionalidade portuguesa e que não tenha perdido esta nacionalidade”*. Induz-se, pois, neste âmbito, ao acréscimo de uma via de atribuição da nacionalidade portuguesa e à dedução de uma via de naturalização (de aquisição da nacionalidade), o que influiu num tendencial aumento das atribuições e redução nas naturalizações (neste caso para portugueses de origem). Importa, no entanto, atender a que esta lei só é regulamentada em 2017, com o Decreto-Lei n.º 71/2017, de 21 de junho, ano a partir do qual se passa efetivamente a observar a entrada de processos ao abrigo desta nova alínea d) do artigo 1º (1.637 processos entrados em 2017, 6.348 processos entrados em 2018 e 4.802 processos entrados em 2019), mantendo-se em 2017 ainda a resolução de processos do antigo artigo 6º n.º 4 (1.454 processos findos). Apenas em 2018 e 2019 passam a existir processos findos deferidos (227 em 2018 e 1.658 em 2019) de indivíduos nascidos no estrangeiro com, pelo menos, um ascendente de nacionalidade portuguesa do 2º grau na linha reta que não tenha perdido essa nacionalidade.

Ainda ao nível das atribuições de nacionalidade portuguesa, com a Lei Orgânica n.º 2/2018, é ainda alterada a alínea f) do artigo 1º, passando a prever-se a atribuição da nacionalidade portuguesa aos *“indivíduos nascidos no território português, filhos de estrangeiros que não se encontrem ao serviço do respetivo Estado, que não declarem não querer ser portugueses, desde que, no momento do nascimento, um dos progenitores aqui resida legalmente há pelo menos dois anos”*, quando até esta alteração se requeriam pelo menos cinco anos de residência legal (ou seja, a redação de 2018 reduziu em três anos o tempo de residência legal requerido). Por sua vez a Lei Orgânica n.º 2/2020 reduziu a um ano o tempo de residência dos progenitores de nascidos no território português para acederem à nacionalidade original portuguesa, embora os efeitos desta alteração mais recente ainda não sejam sentidos nos dados analisados neste relatório. Entre 2017 e 2019 embora tenham diminuído os processos entrados ao abrigo da alínea f) do artigo 1º (de 1.996 processos em 2017, para 1.675 processos em 2018 e para 499 em 2019), verifica-se um incremento nos processos findos deferidos desta alínea f) do artigo 1º (de 1.379 atribuições de nacionalidade ao abrigo desta alínea em 2017, passam para 1.773 atribuições em 2018, +28,6% em 2018, embora voltem a decrescer em 2019 para 763 atribuições).

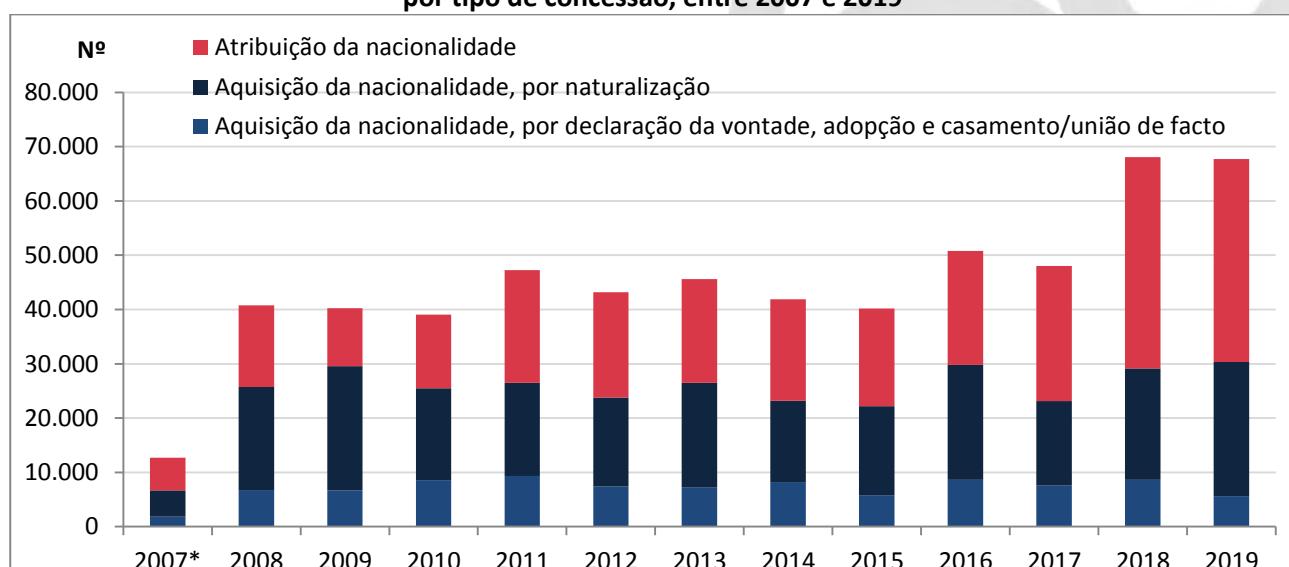
Deve atender-se ainda que os aumentos nas atribuições de nacionalidade a partir de 2015 explicam-se (e sobretudo) pelo crescimento dos processos entrados e deferidos no âmbito da alínea c) do artigo 1º relativa à atribuição de nacionalidade portuguesa a *“filhos de mãe portuguesa ou de pai português nascidos no estrangeiro se tiverem o seu nascimento inscrito no registo civil português ou se declararem que querem ser portugueses”*: de 20.010 processos entrados em 2014 ao abrigo deste artigo da Lei da Nacionalidade, vai progressivamente aumentado para 21.958 em 2015, 22.479 em 2016, para 28.296 em 2017 e sobe exponencialmente para 45.585 processos entrados em 2018 (+61,1% de processos entrados face ao ano anterior) e 49.627 em 2019 (+8,9% face ao ano anterior); refletindo-se esta mesma evolução na estatística dos processos findos deferidos que de 17.263 em 2014 passam para 22.057 em 2017 (+27,8%) e 36.923 em 2018 (+67,4% face a 2017), embora em 2019 diminuam ligeiramente para 34.960 (-5,3% face ao ano anterior). Este aumento (desde 2015) da procura da alínea c) do artigo 1º da Lei da Nacionalidade, pode refletir tanto uma antecipação à utilização da nova alínea d) – neste caso, observando-se uma procura inicial dos descendentes diretos de emigrantes portugueses para depois acederem os netos (que são os filhos desses descendentes diretos e que, assim, também ganham acesso por aquela mesma alínea) –, como refletir a situação de alguns dos países da América Latina (e.g. Brasil, Venezuela), observada em anos mais recentes, e que tem conduzido à procura da nacionalidade portuguesa de origem por famílias de

portuguesa do 2º grau na linha reta que não tenha perdido essa nacionalidade, se declararem que querem ser portugueses, possuírem laços de efetiva ligação à comunidade nacional e, verificados tais requisitos, inscreveram o nascimento no registo civil português. Mais se define no ponto 3 do mesmo artigo, por remissão à alínea d) que a *verificação da existência de laços de efetiva ligação à comunidade nacional (...) implica o reconhecimento, pelo Governo, da relevância de tais laços, nomeadamente pelo conhecimento suficiente da língua portuguesa e pela existência e pela existência de contactos regulares com o território português, e depende de não condenação, com trânsito em julgado da sentença, pela prática de crime punível com pena de prisão de máximo igual ou superior a 3 anos, segundo a lei portuguesa.*

descendentes de emigrantes portugueses nesses destinos.

A acompanhar o incremento nas atribuições de nacionalidade portuguesa, nos últimos anos observa-se uma estabilização nas **aquisições** de nacionalidade portuguesa. No universo das aquisições (**nacionalidade derivada**) continuam a destacar-se as naturalizações (vd. gráfico 11.4). Embora as naturalizações tenham perdido importância relativa no total de concessões de nacionalidade em 2017, 2018 e 2019, continuam a representar em si uma parte substantiva do universo de “novos” cidadãos portugueses: entre 2007 e 2016, as aquisições de nacionalidade por via da naturalização significaram 42,1% do total de concessões de nacionalidade (169 mil), seguidas das atribuições de nacionalidade (40,4%, correspondendo a 162 mil) e, só depois, as aquisições de nacionalidade portuguesa por declaração de vontade (17,5%, cerca de 70,5 mil); contudo em 2017, as naturalizações passam a significar apenas 32,5% do total de concessões de nacionalidade, sendo suplantadas pelas atribuições que passam a representar 51,8% do total de concessões, descendo também a importância relativa das aquisições de nacionalidade por declaração de vontade (15,7% em 2017). Em 2018 e 2019 reforça-se a perda de importância relativa das naturalizações (passam a ser 30,2% em 2018 e 36,5% em 2019 do total de concessões) e das aquisições de nacionalidade por declaração de vontade (12,6% das concessões de nacionalidade em 2018 e apenas 8,3% em 2019), reforçando-se o peso das atribuições (57,2% do total de concessões de nacionalidade portuguesa em 2018 e 55,2% em 2019).

Gráfico 11.4. Processos Findos de Concessão de Nacionalidade Portuguesa, por tipo de concessão, entre 2007 e 2019



Fonte: Conservatória dos Registos Centrais (sistematização e gráfico da autora). // Nota: *O ano de 2007 inclui dados de 2006. De 2007 a 2016 os dados apuram as alíneas c) e e) do artigo 1.º, artigo 2.º, números 1 e 3 do artigo 3.º, artigos 4.º, 5.º, 29.º, 30.º, 31.º e 6.º da Lei Orgânica da Nacionalidade. Em 2017 os dados correspondem às alíneas c) d) e) e f) do artigo 1.º, artigo 2.º, números 1 e 3 do artigo 3.º, artigos 4.º, 5.º, 29.º, 30.º, 31.º e 6.º. Em 2018 e 2019 incluem as alíneas c) d) e f) do artigo 1.º, artigo 2.º, números 1 e 3 do artigo 3.º, artigos 4.º, 5.º, 29.º, 30.º, 31.º e 6.º.

A **naturalização** foi a via privilegiada de obtenção de nacionalidade em Portugal na última década do regime de cidadania, refletindo um dos principais canais de integração dos imigrantes residentes no país, tendo só a partir de 2017 perdido importância relativa no total de concessões, refletindo também uma descida em números absolutos nesse ano (de 21.158 naturalizações em 2016 para 15.622 em 2017, ou seja, -26,2%), embora com sinais de recuperação em 2018 (passam para 20.555 naturalizações, +31,6% que no ano anterior) e em 2019 (sobem para 24.683 naturalizações, representando +20,1% face ao ano anterior).

Este incremento nas naturalizações a partir de 2018 pode estar associado às alterações introduzidas com a Lei Orgânica n.º2/2018 que trouxe uma nova redação do artigo 6.º (que define os requisitos de concessão de nacionalidade portuguesa por via da naturalização) em alguns dos seus pontos: no ponto 1 do artigo 6.º passa o requisito do tempo de residência legal em território português a prever “*pelo menos cinco anos*”

quando na redação anterior se requeriam seis anos (ou seja, reduz-se 1 ano); na alínea b) do ponto 2 do artigo 6º passa a ser concedida a naturalização aos menores nascidos em território português, filhos de estrangeiros, que tenham *“concluído pelo menos um ciclo do ensino básico ou o ensino secundário”*, flexibilizando a naturalização dos menores independentemente do ciclo de ensino frequentado no país (antes estava fechado ao “1º ciclo do ensino básico”); na alínea c) do ponto 5 do artigo 6º passa a requerer-se cinco anos de residência (ao invés de dez anos), independentemente do título, aos indivíduos que tenham nascido em território português sendo filhos de estrangeiros (ou seja, reduz-se em cinco anos o requisito de anos de residência). Por sua vez, a Lei Orgânica n.º2/2020 veio ainda flexibilizar mais algumas destas disposições: no ponto 2 do artigo 6º passa a ser concedida a naturalização aos menores nascidos no território português, filhos de estrangeiros, que tenham *“frequentado [e não concluído como estava antes] pelo menos um ano da educação pré-escolar ou ensino básico, secundário ou profissional”*, dilatando a todos os níveis de ensino e contabilizando apenas um ano de frequência, deixando de requerer a conclusão de um ciclo completo. A lei mais recente veio ainda prever a concessão de naturalização pelo governo com dispensa dos requisitos previstos aos indivíduos que *“não sendo apátridas, tenham tido nacionalidade portuguesa, aos que forem havidos como descendentes de portugueses originários, aos membros de comunidade de ascendência portuguesa e aos estrangeiros que tenham prestado ou sejam chamados a prestar serviços relevantes ao Estado Português ou à comunidade nacional”* (ponto 6 do artigo 6º), e aos indivíduos *“que não conservaram a nacionalidade portuguesa nos termos do Decreto-Lei n.º 308-A/75, de 24 de junho, por residirem em Portugal há menos de cinco anos em 25 de abril de 1974, desde que, após a perda da nacionalidade portuguesa, não tenham estado ao serviço do respetivo Estado e tenham permanecido ou permaneçam em Portugal, independentemente do título, bem como aos seus filhos, nascidos em território nacional, aos quais não tenha sido atribuída a nacionalidade originária.”* (ponto 9 do artigo 6º).

Embora os efeitos das alterações de 2020 ao enquadramento legal da naturalização ainda não sejam visíveis nos dados de referência deste relatório (para 2018 e 2019), as revisões de 2018 mostram já os seus impactos. Em 2018 e 2019, observaram-se vários incrementos de processos entrados e findos de naturalização nestes artigos da lei: no artigo 6.1 os processos entrados passam de 16.561 em 2017 para 20.974 em 2018 (+26,6%) e para 21.270 em 2019 (+1,4% face ao ano anterior), verificando-se também um incremento nos processos findos deferidos em 2018 (+24,2%, quando passam de 11.650 em 2017 para 14.470 em 2018) e em 2019 (+9,9%, passando a 15.908); no artigo 6.2 verifica-se um aumento nos processos entrados em 2018 (+11,3%, passam a 1.271) e em 2019 (+25,3%, passam a 1.592), tal como um incremento dos processos findos no âmbito deste artigo (+83,6% em 2018, quando passaram de 633 em 2017 para 1.162, e +22% em 2019, passando a 1.418 naturalizações neste âmbito). Continua a verificar-se pouca procura do artigo 6.5 (apenas 72 processos entrados em 2017, 63 em 2018 e 58 em 2019), não se fazendo ainda sentir os efeitos das mudanças recentes da lei com a redução do tempo de residência de 10 para 5 anos.

Deve ainda destacar-se o incremento das **naturalizações de descendentes judeus sefarditas** portugueses (artigo 6.7 da Lei da nacionalidade), em consequência da implementação do Decreto-Lei n.º 30-A/2015, de 27 de fevereiro (para maior detalhe vd. Oliveira et al., 2017: 92-93). Em 2015 deram entrada 466 processos, subindo rapidamente esse número para 5.100 processos entrados em 2016, 7.044 em 2017, duplicando para 14.165 processos em 2018 (+101,1% face ao ano anterior) e subindo para 25.199 processos entrados em 2019 (+77,9% face ao ano anterior). A mesma evolução crescente se observa nos processos findos: de 431 processos deferidos em 2016, sobe-se para 1.729 em 2017, para 3.525 em 2018 (+103,9% face ao ano anterior) e para 5.615 em 2019 (+59,3%).

Entre as aquisições de nacionalidade, as naturalizações, mantêm-se a representar mais do dobro das **aquisições de nacionalidade por declaração de vontade**. Em 2018 e 2019 as naturalizações representaram, respetivamente, 20.555 e 24.683 aquisições de nacionalidade portuguesa, quando as aquisições de nacionalidade por declaração de vontade representaram, respetivamente, 8.606 e 5.645 “novos” cidadãos portugueses. Entre 2007 e 2019 foram sempre mais as aquisições de nacionalidade por via da naturalização que por declaração de vontade, alcançando nesse período 229.887 e 92.259, respetivamente. Esta

tendência da última década contrária, porém, o que se observava em décadas anteriores em Portugal, em que a naturalização era preterida pelos requerentes de nacionalidade por comparação à aquisição por declaração de vontade (nomeadamente por via do casamento), atendendo às dificuldades que o regime de cidadania impôs entre 1981 e 2006 à naturalização dos estrangeiros residentes no país (Oliveira e Inácio, 1999).

Conforme desenvolvido em Oliveira et al. (2017), uma análise compreensiva dos resultados estatísticos em termos da evolução das concessões de nacionalidade de um regime de cidadania de um país deve sempre remeter tanto para as características sociais, económicas, políticas e culturais do país de acolhimento (que confere a nacionalidade), como dos países de origem dos cidadãos que requerem a cidadania, combinando ainda nesses determinantes as características individuais dos cidadãos que influem as suas motivações para acederem a outra nacionalidade (e.g. anos de residência, língua materna, sexo, educação, situação socioeconómica, direitos políticos).

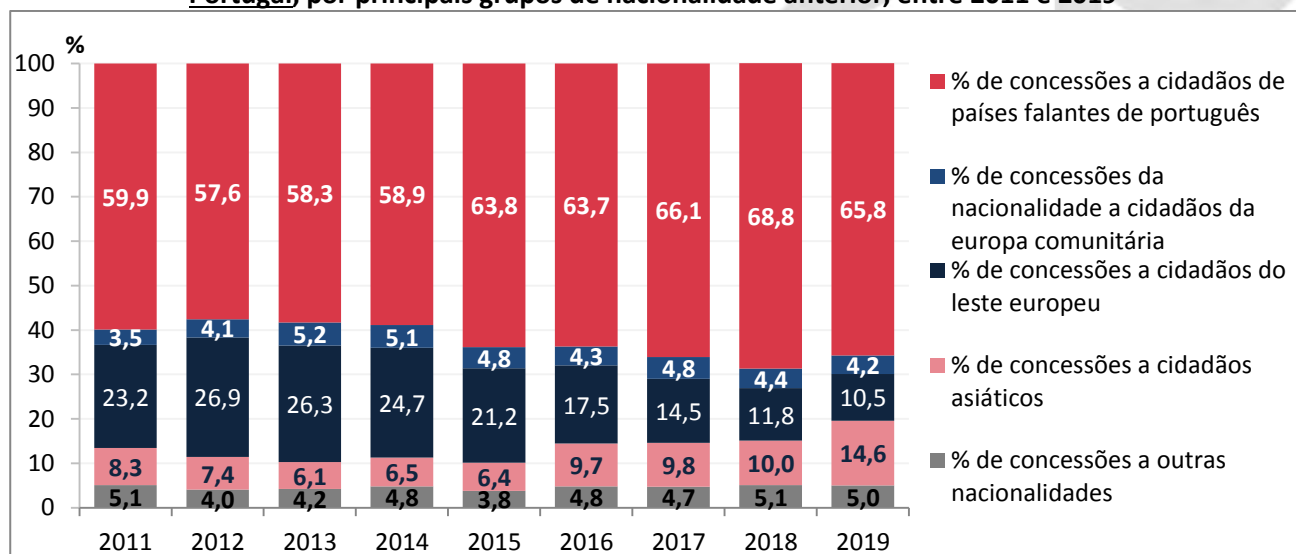
Para além dos determinantes do enquadramento legal português, torna-se ainda evidente a influência de três fatores externos fundamentais na propensão para adquirir a nacionalidade portuguesa. Por um lado, **(1) a relação histórica** com alguns países – são os **falantes de português** e/ou oriundos de países que integraram o território português durante o período colonial, que constituem em todos os anos analisados a maioria dos novos cidadãos. Por outro lado, **(2)** confirma-se a tendência verificada noutros contextos quanto à interferência dos **regimes de cidadania dos países de origem** na evolução das concessões de nacionalidade, sendo os oriundos de países que permitem a dupla nacionalidade (como Portugal) e que não obrigam a abdicar da nacionalidade de origem, que mais se destacam na obtenção de cidadania portuguesa e, por contraste, os regimes de origem que não o permitem a dupla nacionalidade fazem baixar a procura da nacionalidade portuguesa. Finalmente, **(3) os anos de residência em Portugal** e os títulos de residência que os indivíduos tiveram até 2006 influem também muito na capacidade das diferentes nacionalidades de origem requererem a nacionalidade: sendo Portugal um país recente de imigração e que a partir da década de 1990 complexificou a variedade de títulos atribuídos aos estrangeiros residentes, embora só um título (autorização de residência) permitisse acumular anos de residência para obter a nacionalidade, constrangeu milhares de imigrantes que chegaram ao país em finais da década de 1990 (essencialmente da Europa de Leste e Asiáticos) no acesso à nacionalidade portuguesa. É especialmente evidente também, a partir de 2006, que é a efetiva residência em Portugal que motiva a aquisição de nacionalidade – os residentes no país têm uma prevalência acima dos 90% nas aquisições de nacionalidade portuguesa, o que não se verificava antes de 2006 (em especial durante a década de 1980 e 1990).

Resulta, pois, que os padrões de obtenção da nacionalidade portuguesa das diferentes populações estrangeiras residentes, e enquadradas pelo mesmo regime de cidadania, não são uniformes, identificando-se que há nacionalidades de origem onde a prevalência em adquirir a nacionalidade portuguesa é maior, e outras em que é menor. Nota-se tanto a interferência de **afinidades históricas e culturais** a favorecer a procura pela obtenção da nacionalidade portuguesa por alguns grupos; como a **interferência de constrangimentos** associados aos regimes de cidadania de origem (e.g. inibição da dupla nacionalidade) que desmobilizam a obtenção da nacionalidade portuguesa para alguns imigrantes. Embora em Portugal a lei permita a dupla nacionalidade para os requerentes de nacionalidade portuguesa, há imigrantes que optam por não adquirir a nacionalidade portuguesa porque a política de cidadania do seu país de origem os obriga a abdicar da nacionalidade de origem quando adquirem uma nova nacionalidade. A perda automática de nacionalidade é uma consequência do regime de cidadania de países como Bangladesh, China, Índia e Ucrânia, o que enquadra a decisão dos nacionais desses países residentes em Portugal na aquisição de nacionalidade portuguesa. Por outras palavras, a eventual baixa prevalência na aquisição da nacionalidade portuguesa no universo de residentes estrangeiros em Portugal desses países (mais evidente no caso da China), pode refletir os constrangimentos associados ao país de origem e não tanto a integração que assumem no contexto onde residem (aprofundado em Oliveira et al., 2017: 31-38 e 61-70).

Em Portugal, se é verdade que o enquadramento legal salvaguardou até 2006 uma situação de discriminação positiva para os **falantes de português** e/ou de origem de ex-colónias portuguesas, essa

condição desaparece a partir da regulamentação da nacionalidade de 2006. Ainda assim os dados nacionais confirmam que, mesmo depois de desaparecer a discriminação positiva que estava salvaguarda na política de cidadania anterior, são os estrangeiros oriundos de países falantes de português que mais adquirem a nacionalidade em Portugal (vd. gráfico 11.5). Em 2008 cerca de 74% das concessões de nacionalidade portuguesa a residentes estrangeiros em Portugal foram cidadãos com origem em países falantes de português (Brasil e PALOP), flutuando nos anos seguintes mas mantendo sempre valores acima dos 55% do total de concessões de nacionalidade, estabilizando desde 2015 nos 64%, subindo ligeiramente para 66,1% em 2017, 68,8% em 2018 e cifrando 65,8% em 2019. Para estes resultados contribui também o facto destes nacionais falarem a mesma língua do país de acolhimento (neste caso o português).

Gráfico 11.5. Percentagem de concessões de nacionalidade portuguesa a residentes estrangeiros em Portugal, por principais grupos de nacionalidade anterior, entre 2011 e 2019



Fonte: Conservatória dos Registos Centrais (sistematização e gráfico da autora).

Nota: Os dados correspondem às aquisições e atribuições da nacionalidade portuguesa de cidadãos residentes em Portugal (não inclui cidadãos residentes no estrangeiro).

Identifica-se, porém, nos últimos anos, o incremento da importância relativa da concessão da nacionalidade portuguesa a cidadãos de origem de países asiáticos: se no início da década (em 2011) apenas representavam 8,3% do total de concessões de nacionalidade portuguesa, e nos anos seguintes perderam gradualmente importância relativa (assumindo a percentagem mais baixa em 2013 com 6,1%), nos últimos anos incrementaram, passando a representar 10% em 2018 e 14,6% em 2019. Em contrapartida, nos últimos anos, perderam importância relativa os cidadãos de origem de países da Europa de Leste: em 2011 representaram 23,2% e em 2012 atingiram os 26,9%, perdendo gradualmente importância relativa para representarem apenas 11,8% em 2018 e 10,5% em 2019 do total de concessões de nacionalidade portuguesa a residentes estrangeiros em Portugal.

O tempo de residência no país é, igualmente, uma dimensão explicativa importante na propensão para a aquisição da nacionalidade. Nesse âmbito, importa recordar que a imigração de nacionais de países da Europa de Leste e da Ásia só se torna expressiva já na transição para o século XXI, quando a imigração dos PALOP e do Brasil torna-se evidente nos Recenseamentos Gerais da População logo a partir da década de 1980. Resulta, pois, que a maior antiguidade no país dos nacionais dos PALOP e do Brasil também explica a maior propensão destas nacionalidades para a aquisição da nacionalidade. Do mesmo modo, a subida gradual da proporção de ucranianos que adquirem a nacionalidade (bem como a evolução positiva registada neste âmbito por outros nacionais da Europa de Leste) acaba por refletir o culminar de anos de residência em Portugal que começaram a acumular mais tarde que a maioria dos imigrantes residentes no país oriundos dos PALOP e do Brasil. O mesmo se observa no caso dos asiáticos: com menor prevalência na aquisição da nacionalidade portuguesa, tem ainda assim aumentado a sua proporção na aquisição da nacionalidade portuguesa em virtude de estarem a acumular mais anos de residência no país.

Desde a viragem do século, e particularmente antes da recessão económica, aumentou bastante a população estrangeira residente em Portugal, tendo nos anos de referência deste relatório voltado a reforçar-se o universo de residentes estrangeiros, atingindo-se em 2018 e 2019 os valores inéditos de 480.300 e 590.348 estrangeiros residentes, respetivamente, passando a representar 4,7% em 2018 e 5,7% em 2019 da população residente no país. Segundo dados dos Censos, de 1991 para 2001, a população estrangeira residente em Portugal passou de 1,1% do total de residentes no país para 2,2% (de 106,7 mil para 226,7 mil). Aumento ainda mais significativo se verificou de 2001 para 2011 – de 2,2% em 2001 para 3,7% em 2011 (de 226,7 mil para 394,5 mil). Ora o natural acumular de anos de residência na população estrangeira no país (em particular das nacionalidade mais antigas no país), e a sua situação económica nos últimos anos, induz a um aumento expectável da procura pela naturalização pelos estrangeiros residentes em Portugal.

Os cidadãos da Ucrânia têm aumentado a sua expressão nos últimos anos no total de concessões de nacionalidade portuguesa a residentes estrangeiros em Portugal, passando a partir de 2011 a assumir-se como a terceira nacionalidade de origem com mais concessões de nacionalidade portuguesa entre os estrangeiros residentes, posição que mantêm nos anos de referência deste relatório, ultrapassando cada uma das nacionalidades dos PALOP com exceção de Cabo Verde (embora ultrapasse também Cabo Verde em 2012, 2013 e 2014). A evolução positiva da importância relativa destes imigrantes, tal como de outros europeus de leste, acaba por refletir o culminar de anos de residência em Portugal que começaram a acumular mais tarde que a maioria dos imigrantes residentes no país oriundos dos PALOP e do Brasil. Recorde-se que até 2007, com a definição de uma nova lei de imigração, os imigrantes podiam assumir diferentes títulos de residência (e.g. autorizações de permanência, vistos de trabalho) que não as autorizações de residência – que era o título requerido para acumular anos de residência até à regulamentação da nacionalidade de 2006 – ficando por isso automaticamente inibidos de acumular anos de residência até acederem a uma autorização de residência. O mesmo se observa no caso dos asiáticos: com menor prevalência na aquisição da nacionalidade portuguesa, tem ainda assim aumentado a sua proporção na aquisição da nacionalidade portuguesa nos anos mais recentes em virtude de estarem a acumular mais anos de residência no país – destaque neste caso para os cidadãos da Índia que têm aumentado mais expressivamente, nomeadamente por via de processos de naturalização de cidadãos residentes em Portugal.

Embora nem todas as populações imigrantes reflitam o mesmo tempo de residência em Portugal – e, assim, a mesma capacidade de alcançar o requisito associado ao número de anos de residência previsto na lei –, é relevante identificar que enquadrados pela mesma lei (que desde 2006 não discrimina positivamente nenhum grupo de nacionalidades), as populações imigrantes não apresentam a mesma tendência para a aquisição da nacionalidade portuguesa e podem ser afetados de forma distinta por fatores mobilizadores ou desmobilizadores para a aquisição da nacionalidade do país de residência (e.g. política do país de origem quanto ao acesso à nacionalidade do país de residência dos imigrantes; possibilidade ou não de assumir dupla nacionalidade; intenção de retorno ao país de origem; expectativa do tempo associado ao processo migratório) (para aprofundar vd. Oliveira et al., 2017: 61-70).

11.1.1. Aquisição de nacionalidade portuguesa: nacionalidade derivada

Os dados administrativos dos processos de concessão da nacionalidade portuguesa permitem realçar que a **aquisição da nacionalidade portuguesa, enquanto nacionalidade derivada**, foi até 2017 o canal privilegiado de acesso à nacionalidade portuguesa, assumindo-se ainda como um instrumento de integração dos imigrantes (como também se mostrou no gráfico 11.3).

Tanto no enquadramento legal anterior a 2006, como no posterior, as aquisições representaram sempre, entre 1996 e 2017, a maioria do universo de concessões de nacionalidade (significaram 60%, em média, do total de concessões de nacionalidade nas duas últimas décadas): o que correspondeu a um total de cerca de 39 mil aquisições de nacionalidade entre 1996 e 2006 e a perto de 263 mil aquisições entre 2007 e 2017.

Verifica-se também, em números absolutos, um aumento substantivo das aquisições de nacionalidade de uma década para outra: entre 1996 e 2006, o valor médio anual de aquisições de nacionalidade era de 3,5 mil ao ano, atingindo o seu valor máximo em 2006 quando foi adquirida a nacionalidade portuguesa por 6.095 indivíduos (vd. Oliveira et al. 2017: 79); enquanto na década seguinte (entre 2007 e 2017), após revisão do regime de cidadania, verifica-se um aumento substantivo do valor médio anual das aquisições para cerca de sete vezes mais (cerca de 23,9 mil ao ano), atingindo o pico da década em 2016 quando foi adquirida a nacionalidade portuguesa por 29.776 indivíduos.

Embora a partir de 2017, as concessões de nacionalidade portuguesa deixem de ser sobre representadas por aquisições de nacionalidade derivada (passando as atribuições de nacionalidade original a representar mais de metade das concessões de nacionalidade portuguesa), mantendo a tendência de incremento, em 2018 e 2019 as aquisições da nacionalidade representaram, respetivamente, 29.161 e 30.328 “novos” cidadãos portugueses, representando 42,8% em 2018 e 44,8% em 2019 do total de concessões de nacionalidade portuguesa (vd. quadro 11.1). Desde o início da presente década, perto de 335 mil cidadãos adquiriram a nacionalidade portuguesa (nacionalidade derivada), média de cerca de 26 mil aquisições por ano.

Quadro 11.1. Aquisições de nacionalidade portuguesa (nacionalidade derivada), entre 2011 e 2019

Ano	Aquisições da nacionalidade	% de aquisições no total de concessões de nacionalidade
2011	26.518	56,1
2012	23.798	55,1
2013	26.485	58,1
2014	23.222	55,5
2015	22.209	55,3
2016	29.776	58,6
2017	23.166	48,2
2018	29.161	42,8
2019	30.328	44,8
Valor médio anual 2011-2019	26.074	51,8
Total 2011-2019	234.663	51,8
Valor médio anual 2007-2019	24.780	55,0
Total 2007-2019	322.146	55,0

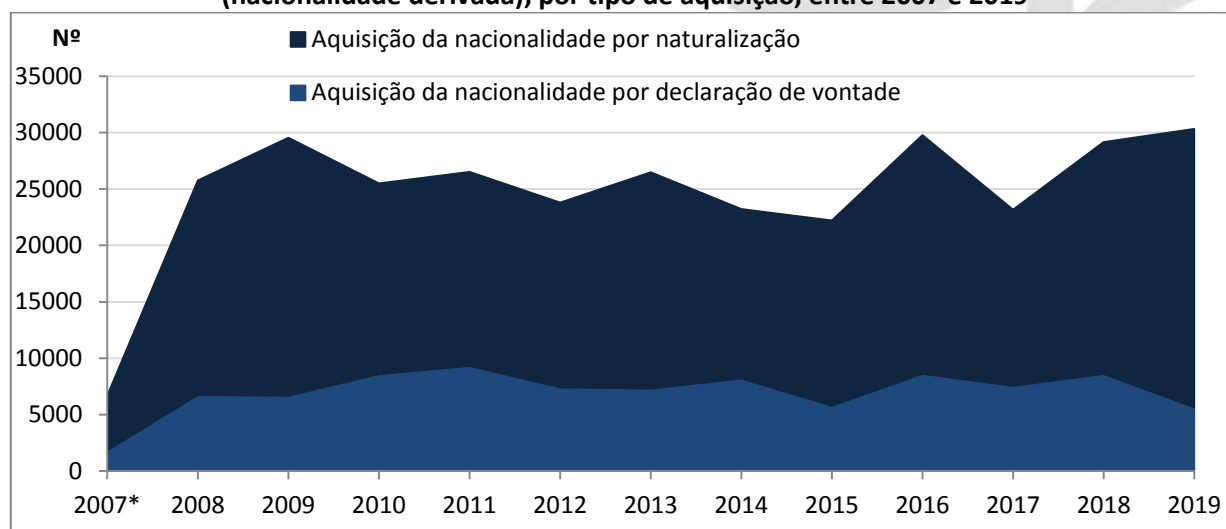
Fonte: Conservatória dos Registos Centrais (sistematização e cálculos da autora).

No universo das aquisições de nacionalidade contemplam-se as aquisições de **nacionalidade por naturalização e por declaração de vontade** (por via do casamento ou união de facto, ou adoção plena). A aquisição de nacionalidade por qualquer um dos canais de naturalização não é um processo automático, mas antes resulta da **expressão de vontade voluntária dos indivíduos que desejam adquirir a nacionalidade**, tendo sido aprofundada a tipificação de situações a partir de 2006, e mais recentemente novamente detalhada com as revisões à lei de 2015, 2018 e 2020. Entre o universo global de aquisições, nota-se que é por via da naturalização que a maioria das aquisições de nacionalidade se efetuou em Portugal entre 2007 e 2019 (72,5% em 2007, e 70,5% e 81,4%, respetivamente, em 2018 e 2019 do total de aquisições de nacionalidade portuguesa derivada), representando a aquisição da nacionalidade por declaração de vontade 27,5% em 2007, 29,5% em 2018, e apenas 18,6% do total de aquisições da nacionalidade em 2019 (vd. gráfico 11.6).

Resulta, pois, que a aquisição por **via do casamento ou da união de facto** (há mais de três anos com cidadão português ou cidadã portuguesa), via incluída também na aquisição da nacionalidade por declaração de vontade, apresenta valores reduzidos quando comparados com os valores da naturalização (apenas 9,4% em 2007 e 18,6% e 11%, respetivamente, em 2018 e 2019, do total de aquisições de nacionalidade), perdendo importância relativa especialmente no último ano. Esta tendência está bastante longe da importância que esta via de aquisição da nacionalidade assumia no enquadramento legal que

vigorou até meados da década passada: entre 1985 e 1996, cerca de 94% das aquisições de nacionalidade foram por via do casamento e apenas 6% pela via da naturalização (Oliveira e Inácio, 1999). Entre 1996 e 2005, por sua vez, as naturalizações, no universo geral de aquisições de nacionalidade portuguesa (33 mil), representaram apenas 30% (perto de 10 mil). O novo regime de cidadania a partir de 2006 trouxe, assim, importantes impactos na evolução positiva das naturalizações, confirmando que o enquadramento que vigorava antes impunha dificuldades à naturalização de imigrantes residentes no país. Verifica-se que de uma década para a outra, não apenas aumentou substancialmente o número absoluto de aquisições de nacionalidade (integrando um crescimento tanto das naturalizações como das aquisições por declaração de vontade), como a importância relativa das naturalizações no total de aquisições aumentou substancialmente, invertendo por completo a tendência das décadas passadas, passando as naturalizações a significar mais do dobro do que representavam anteriormente (de 30% das aquisições entre 1996 e 2005, passam a representar mais de 70% a partir de 2007).

Gráfico 11.6. Processos findos de aquisição da nacionalidade portuguesa (nacionalidade derivada), por tipo de aquisição, entre 2007 e 2019



Fonte: Conservatória dos Registos Centrais (sistematização da autora).

Nota: Os dados correspondem ao artigo 2.º, artigo 3.º, artigos 4.º, 5.º e 6.º da Lei Orgânica da Nacionalidade.

No universo de **naturalizações**, destacam-se os **residentes no território português há pelo menos seis anos** (artigo 6.1), com cerca de 155 mil naturalizações contabilizadas entre 2007 e 2017. Em 2018 este artigo da lei é revisto, passando a ser requisito cinco anos (menos 1 ano que o previsto anteriormente), verificando-se um crescimento das naturalizações para 14.470 em 2018 (em 2017 tinham sido 11.650), representando nesse ano 70,4% do total de naturalizações, e crescendo ainda para 15.908 em 2019 (+9,9% face ao ano anterior, embora, representando 64,4% do total das naturalizações em 2019).

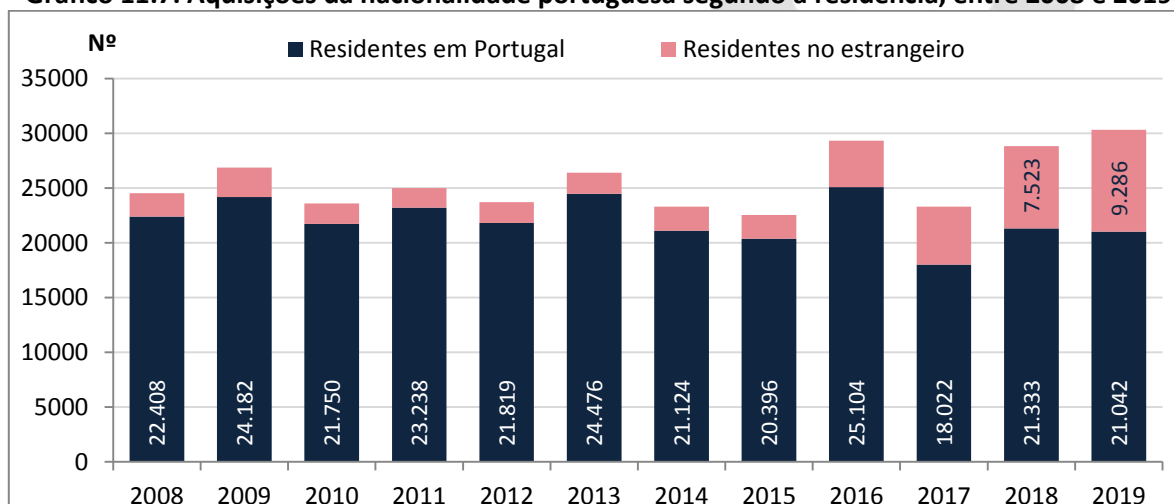
Na aquisição da nacionalidade por naturalização a segunda via que atingiu valores mais elevados foi a **naturalização de menores nascidos no território português**, filhos de estrangeiros, desde que um dos progenitores resida legalmente em Portugal há pelo menos cinco anos, contabilizando-se cerca de 17 mil naturalizações entre 2007 e 2017, o que demonstra o importante impacto da lei junto dos descendentes de imigrantes. Em 2018 este artigo (6.2) representou 1.162 novos cidadãos portugueses e em 2019 cifrou 1.418 novos cidadãos portugueses (+22% face ao ano anterior), representando nos dois anos 5,7% do total das naturalizações, recordando-se que o incremento das concessões de nacionalidade portuguesa por este artigo de naturalização pode estar associada às mudanças da lei de 2018 e 2020.

Importa atender que o enquadramento para a naturalização não é exclusivo para imigrantes residentes no Estado que concede a nacionalidade, mas tem-se focado também na concessão da nacionalidade a nacionais e seus descendentes que residem fora do país. Facilitar a reaquisição da nacionalidade por antigos nacionais e seus descendentes é um elemento também presente em inúmeras políticas de cidadania que promovem a aquisição da nacionalidade a pessoas de origem étnica ou com afinidades

culturais e linguísticas ao país. Alguns países têm criado mecanismos de proteção a diásporas presentes atualmente noutras regiões do mundo, mas sobre as quais é possível identificar a mesma origem étnica e cultural do atual Estado. Portugal está no grupo restrito de países que concede a nacionalidade às suas diásporas e descendentes de antigos portugueses, mesmo quando esses residem no estrangeiro. Entre 2007 e 2017, a naturalização de estrangeiros descendentes de nacional português contemplou um universo de 9,5 mil cidadãos residentes fora de Portugal (tendo este nº 4 do artigo 6º sido revogado a partir de 2017, com reforço das atribuições de nacionalidade original para estes casos).

Por outro lado, nos últimos anos ganhou também expressão a concessão de nacionalidade por **naturalização a descendentes de judeus sefarditas portugueses** (por via do Decreto-Lei n.º 30-A/2015, de 27 de fevereiro). Com a revisão à lei de 2013, efetivada em 2015 na segunda alteração ao Regulamento da Nacionalidade Portuguesa (com o Decreto-Lei n.º 30-A/2015), foi criado o regime de naturalização com fundamentos históricos específicos a descendentes de judeus sefarditas portugueses que se tornou a partir de 2017 na segunda via numericamente mais expressiva de naturalizações: em 2015 os 466 processos entrados não geraram processos deferidos; em 2016 dão entrada ao abrigo deste artigo 6.7 da lei da nacionalidade 5.100 processos, saindo 431 deferimentos (2% dos deferimentos por naturalização); em 2017 sobem para 7.044 novos processos e 1.729 deferimentos (11,1% do total de deferimentos de naturalização); em 2018 entraram 3.528 processos e registaram-se 3.525 deferimentos (17,1% do total de naturalizações do ano); e em 2019 deram entrada 25.199 novos processos de pedido de nacionalidade ao abrigo deste enquadramento especial de naturalização, registando-se no último ano 5.615 deferimentos, representando 22,7% do total de naturalizações de 2019. Entre 2015 e 2017 adquiriram a nacionalidade portuguesa por este disposto 2.159 cidadãos, tendo a quase totalidade destes cidadãos residência no estrangeiro (55,9% na Turquia e 25,7% em Israel), em 2018 os naturalizados por este regime sobem para 3.525, a maioria dos quais com residência em Israel (1.640 ou 46,7%) e na Turquia (1.119 ou 31,9%), tendo no último ano aumentado expressão de outros países de nacionalidade originária (321 do Brasil, 128 de Marrocos, e 117 da Argentina). Em 2019 persiste a tendência de a maioria das concessões de nacionalidade portuguesa por naturalização de descendentes de judeus sefarditas portugueses ser para residentes no estrangeiro (99,4%).

Gráfico 11.7. Aquisições da nacionalidade portuguesa segundo a residência, entre 2008 e 2019



Fonte: Conservatória dos Registos Centrais (sistematização e cálculos da autora).

Nota: Os dados correspondem aos artigos, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º da Lei da Nacionalidade.

Assumindo realidades distintas, é relevante caracterizar o **universo de aquisições de nacionalidade portuguesa em função do local de residência do requerente**: residentes em Portugal versus residentes no estrangeiro. Realçando o impacto que o reforço e a flexibilização dos princípios do *ius soli* e o *ius domicilii* têm assumido desde 2006, verifica-se que a maioria das aquisições de nacionalidade derivada é de estrangeiros residentes em território português (vd. gráfico 11.7). Entre 2008 e 2015, a importância relativa dos **residentes em Portugal** no universo de aquisições de nacionalidade portuguesa foi sempre superior a 90%, sendo que 2013 foi o ano com maior expressão (92,9%) e 2009 de menor (89,9%). Nos anos de

referência deste relatório nota-se, porém, uma ligeira diminuição da importância relativa dos residentes em Portugal no total de aquisições de nacionalidade portuguesa, embora não perdendo a sua sobre representação (passam a significar 73,9% em 2018 e 69,4% em 2019). Em números absolutos, contudo, 2016 foi o ano em que mais estrangeiros residentes em Portugal obtiveram por via da aquisição a nacionalidade portuguesa (25.104 cidadãos residentes no país, suplantando o pico de 2013 em que tinham sido 24.476 cidadãos), recuperando-se em 2018 face ao ano anterior também as aquisições de nacionalidade de residentes estrangeiros em Portugal (21.333 “novos” cidadãos residentes em Portugal em 2018 quando tinham sido apenas 18.022 em 2017), embora voltando a diminuir ligeiramente em 2019 (para 21.042).

Quadro 11.2. Aquisição da nacionalidade de residentes em Portugal, por principais nacionalidades de origem, em 2011, 2018 e 2019 (%)

Nacionalidade	Percentagem de nacionais de cada país por total de residentes estrangeiros em Portugal (A)			% aquisições da nacionalidade dessa nacionalidade de origem por total de aquisições de nacionalidade (B)			Discrepância de B-A (pontos percentuais)		
	2011	2018	2019	2011	2018	2019	2011	2018	2019
Brasil	25,5	21,9	25,6	23,0	32,5	30,7	-2,5	+10,5	+5,1
Cabo Verde	10,1	7,2	6,3	15,1	17,1	16,3	+5,0	+9,8	+10,0
Ucrânia	11,0	6,1	5,0	10,1	8,2	7,7	-0,9	+2,1	+2,7
Guiné-Bissau	4,2	3,4	3,2	7,8	7,2	6,8	+3,6	+3,9	+3,6
Angola	4,9	3,8	3,8	8,0	6,7	6,5	+3,1	+2,9	+2,7
Nepal	0,3	2,4	2,9	0,2	2,0	5,2	0,0	-0,4	+2,4
São T. Príncipe	2,4	1,9	1,7	5,0	4,7	4,5	+2,6	+2,8	+2,8
Índia	1,2	2,4	3,0	3,7	4,0	3,6	+2,5	+1,6	+0,6
Bangladesh	0,3	1,1	1,3	0,8	1,3	3,0	+0,6	+0,2	+1,6
Roménia	9,0	6,4	5,3	2,0	2,0	2,3	-7,0	-4,4	-3,0
Moldávia	3,1	1,0	0,9	10,0	1,9	1,7	+6,9	+0,9	+0,8
Paquistão	0,6	0,9	0,9	2,0	1,3	1,4	+1,5	+0,4	+0,5
Rússia	1,1	0,9	0,8	2,5	1,3	0,9	+1,4	+0,4	+0,1
China	3,8	5,3	4,7	0,6	0,5	0,5	-3,3	-4,7	-4,2
Total	100	100	100	100	100	100			

Fonte: INE, Aquisição da Nacionalidade Portuguesa e Conservatória dos Registos Centrais (para dados das aquisições da nacionalidade) e Estimativas Anuais da População Residente e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (para dados residentes estrangeiros). Sistematização e cálculos da autora.

Atendendo à composição da população estrangeira residente em Portugal por nacionalidades, é relevante observar de que forma a **aquisição da nacionalidade portuguesa incide diferencialmente nas diferentes nacionalidades estrangeiras residentes, podendo transmitir uma leitura quanto às opções de integração das diferentes populações imigrantes**. Por outras palavras, deve estudar-se se a sobre representação de algumas nacionalidades na população estrangeira residente se reflete de forma proporcional ou próxima no universo dos “novos cidadãos portugueses”. Conforme se pode verificar no quadro 11.2, não se observa uma relação direta entre a importância relativa das nacionalidades estrangeiras que mais adquirem a nacionalidade portuguesa e o peso relativo que assumem essas mesmas nacionalidades no total de estrangeiros residentes em Portugal: tal como em anos anteriores (vd. Oliveira et al., 2017: 62-63), os cidadãos com nacionalidade de origem Chinesa e Romena são os que mostram maiores discrepâncias negativas, ou seja, correspondem às nacionalidade de residentes em Portugal com menor proporção de residentes a adquirir a nacionalidade portuguesa (face à proporção esperada que assumem no total de estrangeiros residentes, têm -4,7pp e -4,4pp em 2018 de percentagem de aquisições de nacionalidade portuguesa no universo total de concessões de nacionalidade, e, respetivamente, -4,2pp e -3pp em 2019). Por contraste, mantêm-se os brasileiros e os cabo-verdianos os que de forma mais expressiva procuram a nacionalidade portuguesa (em 2018, assumem +10,5pp e +9,8pp, respetivamente, face ao esperado por analogia à proporção que assumem no total de estrangeiros residentes no país, e em 2019, respetivamente +5,1pp e +10pp).

Deve destacar-se ainda algumas nacionalidades de origem de estrangeiros residentes em Portugal que se têm vindo a destacar entre as aquisições de nacionalidade portuguesa, embora não se encontrem entre as principais nacionalidades no universo de estrangeiros residentes. Os nepaleses são um bom exemplo disso, tendo passado diretamente para a sexta posição entre as nacionalidades de origem com mais aquisições de nacionalidade portuguesa em 2019 (representaram 5,2% das aquisições de nacionalidade portuguesa, embora em 2018 representassem 2% e em 2017 apenas 0,2%), quando entre os residentes estrangeiros apenas representem 2,9%. O mesmo incremento rápido se verifica entre os estrangeiros residentes em Portugal do Bangladesh: embora nos dois últimos anos não representaram mais do que 1,1% em 2018 e 1,3% em 2019 da população estrangeira residente, passaram para a nona nacionalidade de origem de residentes com maior número de aquisições de nacionalidade portuguesa no último ano (representando 1,3% das aquisições em 2018, +0,2pp que a importância relativa dos seus residentes nesse ano, e representando 3% das aquisições em 2019, +1,6pp que a percentagem dos seus residentes).

Quadro 11.3. Taxa de aquisição da nacionalidade de residentes em Portugal, por principais nacionalidades de origem, em 2011, 2018 e 2019

Nacionalidade	2011	2018	2019	Taxa de discrepância 2018 face ao total	Taxa de discrepância 2019 face ao total
São Tomé e Príncipe	11,0	11,0	9,3	+6,5	+5,7
Cabo Verde	8,0	10,5	9,2	+6,1	+5,6
Bangladesh	16,8	5,3	7,9	+0,9	+4,3
Guiné-Bissau	9,8	9,5	7,6	+5,1	+4,0
Moldávia	17,1	8,3	7,0	+3,8	+3,4
Nepal	4,5	3,7	6,5	-0,7	+2,9
Angola	8,7	7,8	6,1	+3,4	+2,5
Paquistão	19,2	6,5	5,5	+2,1	+1,9
Ucrânia	4,9	6,0	5,4	+1,6	+1,8
Brasil	4,8	6,6	4,3	+2,1	+0,7
Índia	16,0	7,5	4,2	+3,1	+0,6
Rússia	12,1	6,2	4,0	+1,8	+0,4
Roménia	1,2	1,4	1,6	-3,0	-2,0
China	0,8	0,3	0,4	-4,1	-3,2
Total (N)	5,3	4,4	3,6	0	0

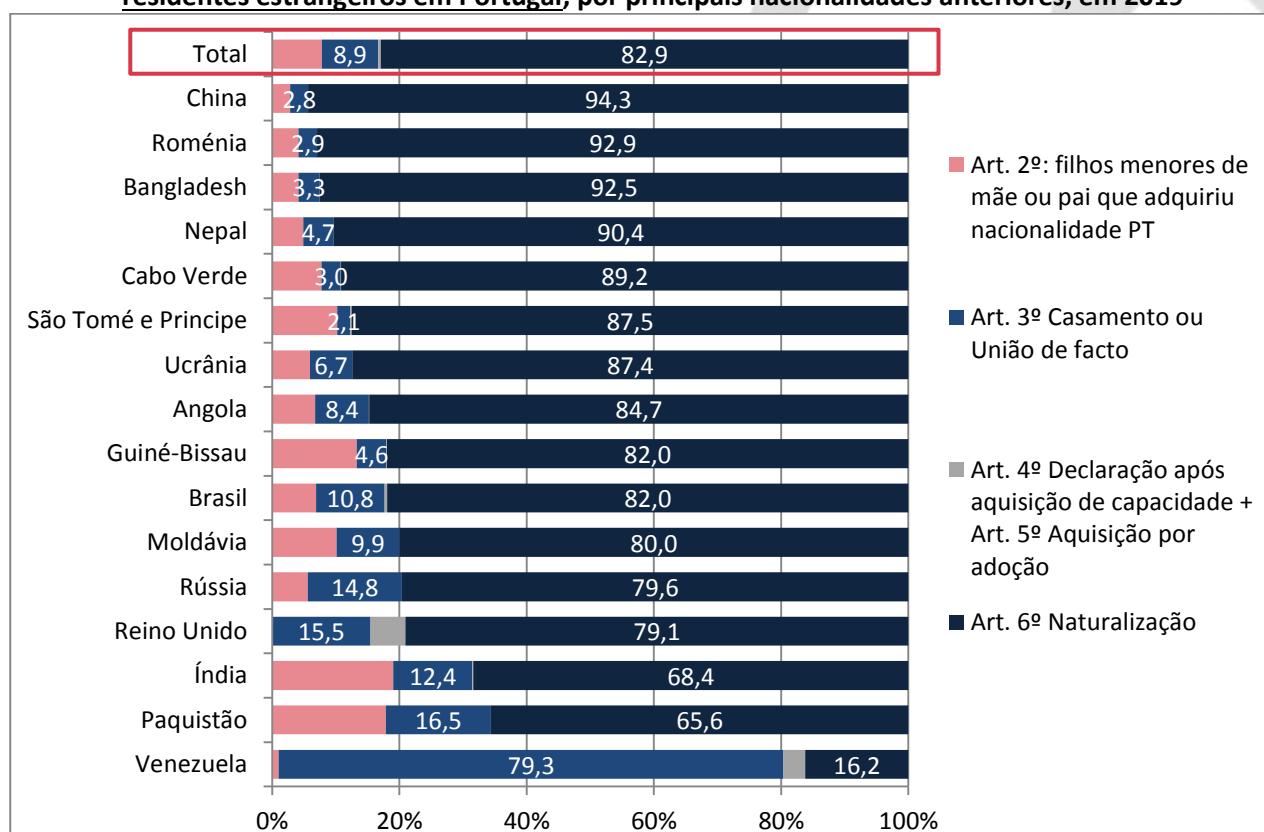
Fonte: INE, Aquisição da Nacionalidade Portuguesa e Conservatória dos Registos Centrais (para dados das aquisições da nacionalidade) e Estimativas Anuais da População Residente e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (para dados residentes estrangeiros). Sistematização e cálculos da autora.

Na verdade, não é só o peso relativo das nacionalidades no conjunto das aquisições de nacionalidade que difere do seu peso relativo no total de estrangeiros residentes, como também **no conjunto das principais nacionalidades residentes em Portugal há taxas de aquisição de nacionalidade bastante díspares** (vd. quadro 11.3). Em 2018 e 2019 as taxas de aquisição de nacionalidade portuguesa de residentes em Portugal variaram entre, respetivamente, 0,3% e 0,4% (caso dos nacionais da China) e, respetivamente, 11% e 9,3% (caso dos nacionais de São Tomé e Príncipe), revelando intervalos de valores menos latos por comparação ao verificado no início da presente década (2011) quando as taxas variaram entre 0,8% (caso dos nacionais da China) e 19,2% (caso dos nacionais do Paquistão), tendo outras nacionalidades assumindo também valores altos nesse ano (caso da Moldávia com 17,1% e Índia com 16%). Em 2018 e 2019 surgem também outras nacionalidades de origem em destaque nas taxas de aquisição de nacionalidade portuguesa de estrangeiros residentes em Portugal: nos últimos anos tem incrementado a taxa de aquisição de nacionalidade portuguesa por asiáticos, com especial destaque para a evolução dos cidadãos do Bangladesh (taxa de 5,3% em 2018 e 7,9% em 2019), dos cidadãos do Nepal (taxa de 3,7% em 2018 e 6,5% em 2019), embora tenha diminuído a taxa de aquisição de nacionalidade portuguesa nos últimos anos no caso dos indianos (16% em 2011, descendo para 7,5% em 2018 e 4,2% em 2019) e dos paquistaneses (19,2% em 2011, descendo para 6,5% em 2018 e 5,5% em 2019).

Por outro lado, em 2018 e 2019 (e mantendo a tendência de anos anteriores, conforme Oliveira et al., 2017: 63), verifica-se que são os romenos (-3pp em 2018 e -2pp em 2019) e os chineses (-4,1pp e -3,2pp) os que mostram menores taxas de aquisição de nacionalidade, por comparação à tendência geral do total de estrangeiros residentes.

Considerando **entre as aquisições o tipo de enquadramento para a concessão da nacionalidade portuguesa, verifica-se que há alguma discrepância entre nacionalidades** (vd. gráfico 11.8). Se para a generalidade dos estrangeiros residentes em Portugal, a maioria das aquisições de nacionalidade são por via da naturalização (82,9%), observa-se entre as principais nacionalidades anteriores estrangeiras alguma variação nesta sobre representação das naturalizações: os asiáticos destacam-se especialmente por adquirirem a nacionalidade portuguesa quase exclusivamente por via da naturalização (94,3% dos chineses em 2019, 92,5% dos nacionais do Bangladesh e 90,4% dos nepaleses). A mesma sobre representação das naturalizações encontramos nos europeus de leste (92,9% das aquisições de nacionalidade portuguesa por romenos em 2019 e 87,4% dos ucranianos) e nos nacionais dos PALOP (89,2% dos cabo-verdianos, 87,5% dos são-tomenses, 84,7% dos angolanos e 82% dos guineenses).

Gráfico 11.8. Percentagem de tipo de aquisições de nacionalidade portuguesa (por artigo legal) a residentes estrangeiros em Portugal, por principais nacionalidades anteriores, em 2019



Fonte: Conservatória dos Registos Centrais (sistematização e gráfico da autora).

Em contraste, identificam-se outras nacionalidades em que a principal via de aquisição da nacionalidade portuguesa é o casamento ou a união de facto com um cidadão português. O melhor exemplo verifica-se com os nacionais da Venezuela, para os quais 79,3% das aquisições de nacionalidade portuguesa de residentes em Portugal em 2019 foi por via do artigo 3º, por casamento ou união de facto, representando as naturalizações nesse grupo de nacionalidade anterior apenas 16,2% (vd. gráfico 11.8). Embora entre as principais nacionalidades de origem que adquiriram nacionalidade portuguesa em 2019, mais nenhuma evidencie nesse ano a sobre representação da via do casamento ou união de facto para a aquisição da nacionalidade portuguesa com um nacional português, outras nacionalidades mostram maior representatividade dessa via por comparação ao verificado no total de estrangeiros residentes que

adquiriram a nacionalidade portuguesa em 2019 (8,9% de aquisições pelo artigo 3º em 2019): destaque para os paquistaneses (16,5% de aquisições por via do casamento ou união de facto), os ingleses (15,5%), os russos (14,8%), os indianos (12,4%) e os brasileiros (10,8%).

11.1.2. Atribuições de nacionalidade portuguesa: nacionalidade original

A **atribuição da nacionalidade portuguesa** remete para o conceito de nacionalidade originária concedida ao indivíduo pelo nascimento. Na atribuição da nacionalidade está subjacente, por um lado, o critério da consanguinidade ou filiação (*ius sanguinis*) – a nacionalidade dos progenitores determina a dos filhos –; e, por outro lado, o critério do território – a nacionalidade é determinada pelo local de nascimento (*ius soli*). Assim, além do princípio da ascendência ou consanguinidade, a atribuição da nacionalidade também é aplicável a indivíduos nascidos no território português, filhos de pais estrangeiros e que residem legalmente em Portugal há pelo menos cinco anos até 2017 ou, desde as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2018, há pelo menos dois anos, e pela Lei Orgânica n.º 2/2020 passa a um ano de residência.

Quadro 11.4. Atribuições de nacionalidade portuguesa (nacionalidade original), entre 2011 e 2019

Ano	Atribuições da nacionalidade	% de atribuições no total de concessões de nacionalidade
2011	20.763	43,9
2012	19.407	44,9
2013	19.115	41,9
2014	18.640	44,5
2015	17.974	44,7
2016	21.017	41,4
2017	24.856	51,8
2018	38.923	57,2
2019	37.381	55,2
Valor médio anual 2011-2019	24.231	48,2
Total 2011-2019	218.076	48,2
Valor médio anual 2007-2019	20.257	45,0
Total 2007-2019	263.338	45,0

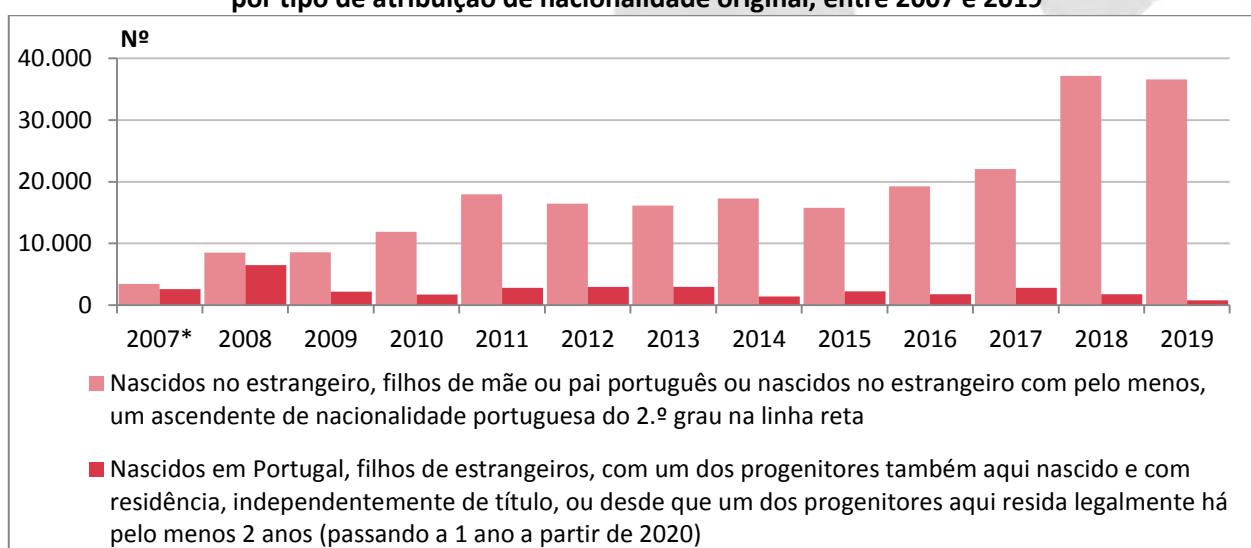
Fonte: Conservatória dos Registos Centrais (sistematização e cálculos da autora).

Os dados administrativos dos processos de concessão da nacionalidade portuguesa permitem realçar que até 2016 a atribuição da nacionalidade (nacionalidade original) não era o canal privilegiado para os “novos cidadãos” portugueses acederem à nacionalidade portuguesa, tendência que se altera a partir de 2017 com o incremento substantivo das atribuições de nacionalidade, que passam a representar mais de metade das concessões de nacionalidade portuguesa (57,2% em 2018 e 55,2% em 2019, quando o valor médio entre 2007 e 2019 foi de assumirem uma importância relativa de 45%) – vd. quadro 11.4. Tanto no enquadramento legal anterior a 2006, como no posterior, as atribuições não significaram além de cerca de 40%, em média, do total de concessões de nacionalidade portuguesa. Verifica-se, porém, em números absolutos, um aumento substantivo das atribuições de “nacionalidade originária” de uma década para outra: entre 1996 e 2006, o valor médio anual de atribuições de nacionalidade correspondeu a 2,4 mil ao ano, atingindo o seu valor máximo em 2005 quando foi atribuída a nacionalidade portuguesa a 4.413 indivíduos; já na década seguinte (entre 2007 e 2017), após a revisão da regulamentação do regime de cidadania, verifica-se um aumento substantivo do valor absoluto médio anual das atribuições para cerca de oito vezes mais, cerca de 17 mil ao ano, atingindo-se os valores mais altos da década nos anos de referência deste relatório: em 2018 foi atribuída a nacionalidade portuguesa a 38.923 indivíduos e em 2019 a 37.381 indivíduos. Este incremento nas atribuições é uma consequência direta das alterações à lei da nacionalidade em 2015 que vieram estender a nacionalidade portuguesa originária a descendentes de terceiro grau de portugueses de nascidos no estrangeiro.

Espera-se que as recentes alterações ao enquadramento legal da nacionalidade de 2018 e 2020, em particular ao nível das atribuições de nacionalidade portuguesa aos “*indivíduos nascidos no território português, filhos de estrangeiros*” (ao abrigo da alínea f) do artigo 1º), também venham a determinar um incremento nos próximos anos das atribuições de nacionalidade portuguesa a filhos de imigrantes que nascem em Portugal.

No universo de processos findos de concessão da nacionalidade portuguesa, as atribuições da nacionalidade têm assumido sempre valores inferiores aos registados nas aquisições da nacionalidade, mudando esta tendência a partir de 2017: em 2016 as atribuições ainda representaram 41,4% das concessões de nacionalidade portuguesa, subindo para a importância relativa de 51,8% em 2017, 57,2% em 2018 e 55,2% em 2019. Entre 2007 e 2019, entre mais de meio milhão de concessões de nacionalidade (total de 585.484 “novos” cidadãos portugueses), 45% tornou-se português com “nacionalidade originária” por via da atribuição – vd. quadro 11.4.

Gráfico 11.9. Processos findos de atribuição da nacionalidade portuguesa, por tipo de atribuição de nacionalidade original, entre 2007 e 2019



Fonte: Conservatória dos Registos Centrais (sistematização da autora).

Notas: * 2007 inclui dados desde 15-12-2006. Entre 2007 e 2016 os dados correspondem às alíneas do artigo 1º c) para nascidos no estrangeiro e alínea e) para nascidos em Portugal, da Lei Orgânica da Nacionalidade. A partir 2017 os dados correspondem às alíneas c) e d) para nascidos no estrangeiro e e) e f) para nascidos em território português (face à nova redação da nona alteração da Lei da Nacionalidade). A partir de 2018 os dados correspondem às alíneas c) e d) para nascidos no estrangeiro e f) para nascidos em território português (com a nova redação da alteração da Lei da Nacionalidade de 2018 e 2020) do artigo 1º.

Entre as atribuições de nacionalidade portuguesa, destacam-se as atribuições concedidas a cidadãos nascidos no estrangeiro, filhos de mãe ou pai português, que têm assumido um claro crescimento ao longo da última década (vd. gráfico 11.9): em 2007 e 2008 os nascidos no estrangeiro filhos de pais portugueses representaram 57% do total de atribuições de nacionalidade originária, passando a representar 92% em 2016, 88,7% em 2017, 95,4% em 2018 e 98% em 2019. Esta tendência de crescimento reflete-se no total das concessões de nacionalidade portuguesa, onde também se observa o aumento da sua importância relativa: em 2007 estes processos representaram 26,8% do total de concessões da nacionalidade, passando a representar 37,9% em 2016, 45,9% em 2017, 54,6% em 2018 (ano em que atingem o valor mais elevado da década com 37.150 atribuições de nacionalidade portuguesa original a nascidos no estrangeiros) e 54,1% em 2019 (descendo ligeiramente para 36.618 atribuições). Neste universo a atribuição da nacionalidade portuguesa encontra-se muito associada à **emigração portuguesa e/ou aos descendentes de emigrantes portugueses** que nascem e residem noutros países. Ora tendo a emigração portuguesa voltado a aumentar nos últimos anos (passando as saídas a ultrapassar as entradas em Portugal entre 2010 e 2016, anos em que o país regressou a saldos migratórios negativos) este resultado é expectável e, simultaneamente, relevante porque reflete que a combinação salvaguardada na regulamentação

portuguesa (do *ius sanguinis* com o *ius soli*), conseguiu efetivamente manter o duplo resultado do país se manter ligado à sua diáspora e conjuntamente integrar os seus imigrantes, reconhecendo todos igualmente como portugueses.

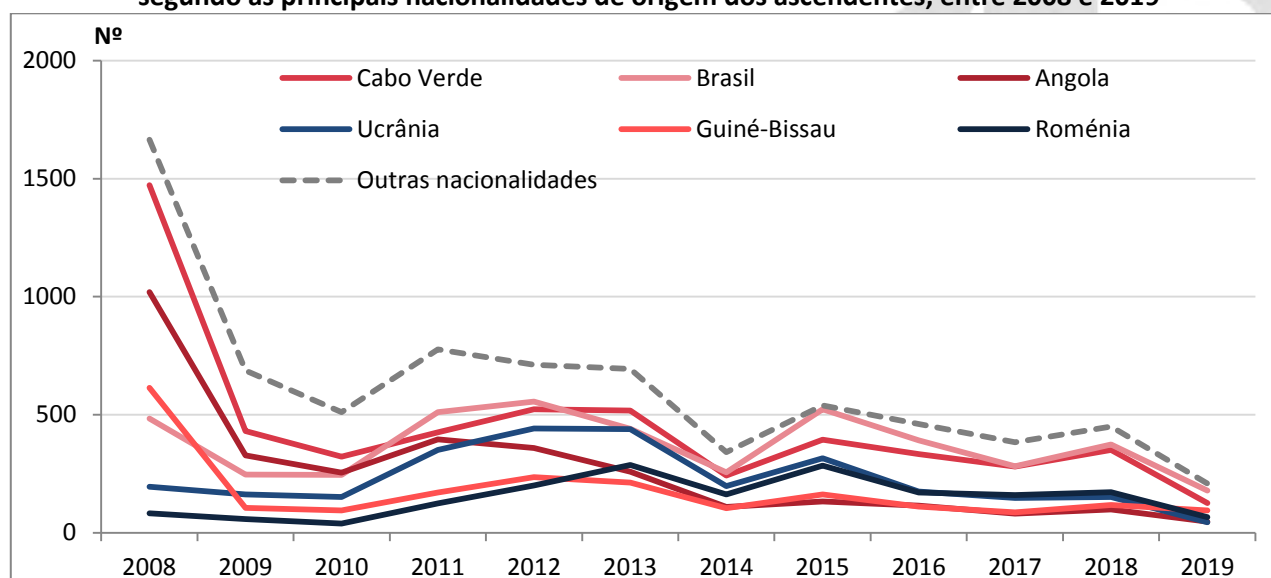
Além do princípio da ascendência ou consanguinidade, a atribuição da nacionalidade portuguesa original também é aplicável a **indivíduos nascidos no território português, filhos de pais estrangeiros residentes** legalmente em Portugal há pelo menos cinco anos (*ius soli*) – até à introdução da Lei Orgânica n.º2/2018, a partir da qual se passam a considerar dois anos (menos 3 anos que no enquadramento que vigorou até 2018), e com a Lei Orgânica n.º 2/2020 passa a ser 1 ano. Embora as mudanças introduzidas induzam a um favorecimento das condições de atribuição da nacionalidade original a descendentes de imigrantes nascidos em Portugal, os seus efeitos ainda não se fizeram sentir uma vez que os dados administrativos evidenciam um claro decréscimo das concessões de nacionalidade por este canal. Se em 2007 estes processos representaram 20,5% do total de concessões da nacionalidade, em 2008 passaram a representar apenas 15,9%, tendo registado desde então uma quebra acentuada que se torna evidente na percentagem alcançada em 2016 (3,5% do total de concessões da nacionalidade portuguesa), em 2017 (5,8% do total de concessões), em 2018 (2,6% do total de concessões de nacionalidade) e em 2019 (apenas 1,1%). Verifica-se, portanto, que foi nos primeiros anos da implementação do novo regulamento da nacionalidade portuguesa (em especial em 2007 e 2008) que os descendentes de imigrantes mais se destacaram entre o total de pedidos de nacionalidade e de atribuições da nacionalidade portuguesa, refletindo também como o enquadramento legal anterior já não respondia à realidade migratória do país (Oliveira et al. 2017: 73-74): os nascidos em Portugal representaram em 2007 e 2008 cerca de 43% do total de atribuições, descendo a sua importância relativa ao longo da década para em 2016 significarem apenas 8,4% do total de atribuições, 11,3% em 2017 e apenas 4,6% em 2018 e 2% em 2019. Resolvidos esses processos, a lei parece estar a estabilizar os seus impactos, predominando os seus resultados essencialmente nas atribuições a nascidos no estrangeiro, filhos de mãe e pai português (Oliveira et al, 2017: 71-77). As mudanças recentes introduzidas pela Lei Orgânica n.º2/2018 e Lei Orgânica n.º2/2020, porém, nomeadamente com a redução do requisito do anos de residência para 2 anos em 2018 e 1 ano em 2020, podem reanimar nos próximos anos o incremento da importância relativa destas atribuições de nacionalidade portuguesa a nascidos em Portugal, filhos de pais estrangeiros residentes, sendo, porém, ainda circunscritos os efeitos desta mudança nos dados de 2018 e 2019, incluindo no número de processos entrados (em 2018 entraram 1.675 pedidos de nacionalidade portuguesa a abrigo deste artigo e em 2019 apenas 499).

Deve reconhecer-se que o decréscimo das atribuições a nascidos em Portugal, filhos de pais estrangeiros, pode ainda refletir alguns dos efeitos da diminuição da população imigrante no país e o decréscimo das entradas de estrangeiros, nomeadamente em idade fértil, especialmente entre 2010 e 2015, em resultado da situação económica e financeira do país, com consequências também observáveis na quebra dos nascimentos de mães estrangeiras entre 2010 e 2015 (vd. Oliveira e Gomes, 2014: 52 e Oliveira e Gomes, 2016: 40), embora em recuperação progressiva desde 2016. Assim, se o aumento dos últimos anos nas atribuições de nacionalidade a nascidos no estrangeiro filhos de pais portugueses está relacionado com o aumento da emigração portuguesa em idade fértil e ativa; a diminuição das atribuições a nascidos em Portugal, filhos de pais estrangeiros, acompanha tanto a diminuição da população imigrante residente no país, observada especialmente entre 2010 e 2015, como a diminuição dos nascimentos de mães estrangeiras nesses anos. Verifica-se, pois, que **as atribuições de nacionalidade estão muito dependentes da evolução dos saldos migratórios do país e/ou da evolução dos fluxos de emigração e de imigração de e para Portugal.**

Relativamente às principais **nacionalidades de origem** na atribuição de nacionalidade a nascidos em Portugal, os dados refletem essencialmente as nacionalidades imigrantes mais representadas no país (vd. gráfico 11.10). Entre 2008 e 2019 destacavam-se nas atribuições de nacionalidade a nascidos em Portugal, filhos de pais oriundos de países com língua oficial portuguesa: do Brasil (8,7% do total de atribuições a filhos de estrangeiros em 2008, passando para 19,9% em 2017, 19,9% em 2018 e 23,3% em 2019) e de Cabo Verde (26,6% em 2008, passando para 19,7% em 2017 e 2018, e para 16,5% em 2019). Em 2019 os cidadãos com ascendentes de nacionalidade da Guiné-Bissau passam ao terceiro grupo com mais

atribuições de nacionalidade portuguesa entre nascidos em Portugal, representando 12,4%. Seguem-se algumas nacionalidades de origem da Europa de Leste: Ucrânia (3,5% em 2008, passando a representar 10,4% em 2017 e 2018, e 5,8% em 2019). Nos últimos anos verifica-se ainda um incremento da atribuição da nacionalidade a descendentes de romenos: em 2015 esta nacionalidade passa a assumir o quarto lugar, com um peso de 12% no total de atribuições a nascidos em Portugal, subindo para terceiro lugar em 2017 (agregando 11,3% das atribuições da nacionalidade de nascidos em Portugal em 2017 e 2018, mantendo a terceira posição nesses anos, e a representar 8,6% em 2019).

Gráfico 11.10. Atribuições da nacionalidade portuguesa a nascidos em Portugal, segundo as principais nacionalidades de origem dos ascendentes, entre 2008 e 2019



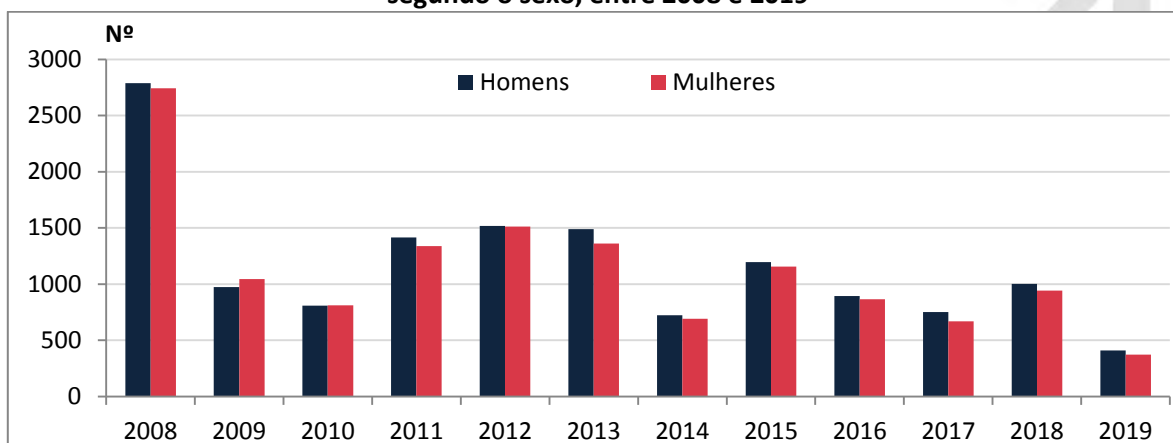
Fonte: INE, Atribuição da Nacionalidade Portuguesa e Conservatória dos Registos Centrais (sistematização da autora).

Nota: Os dados agregam as atribuições da nacionalidade a residentes em Portugal e no estrangeiro. Quebra de série a partir de 2018: os dados passam a incluir os seguintes artigos: art.º 1º, n.º 1, alínea f) da Lei da Nacionalidade - indivíduos nascidos no território português, filhos de estrangeiros, desde que, no momento do nascimento, um dos progenitores aqui resida legalmente há pelo menos dois anos (passando a partir de 2020 para 1 ano); e artigo 1º n.º 1, alínea g) da Lei da Nacionalidade e 6º do Regulamento da Lei da Nacionalidade - nascidos no território português filhos de pais estrangeiros ou apátridas que provem não possuir qualquer nacionalidade.

Importa atender que estes dados refletem também as nacionalidades estrangeiras residentes em Portugal que mais contribuem para a natalidade do país. As mães nacionais dos PALOP geraram 3,8% do total de nascimentos em Portugal em 2019, entre as quais se destacam as mães angolanas e as mães cabo-verdianas que representaram, respetivamente, 1,7% e 1% do total de nascimentos nesse ano no país (1,5% e 1%, respetivamente em 2018). Em 2010 as mães brasileiras representaram 3,9% do total de nascimentos em Portugal, passando a significar 2,5% do total de nados-vivos do país em 2017 e 3,1% em 2018 (aprofundado no subcapítulo 4.4 deste relatório). Também as mães nacionais da Roménia e da Ucrânia têm aumentado o seu contributo para a natalidade do país, tendo em 2018 contribuído cada com 0,5% e 0,4% dos nascimentos do país, respetivamente, e em 2019 ambas a contribuir com 0,4% dos nascimentos em Portugal.

Já quanto à **distribuição por sexos**, nota-se desde 2011 uma maior proporção do sexo masculino entre o universo de atribuições de nacionalidade a nascidos em Portugal. Em 2015 foi atribuída a nacionalidade a 1.197 indivíduos do sexo masculino (50,9%) e 1.155 do sexo feminino, descendo em 2016 para 896 homens (50,8%) e 867 mulheres, em 2017 para 752 homens e 668 mulheres, em 2018 para 1.002 homens e 942 mulheres, e em 2019 para 408 homens e 371 mulheres (vd. gráfico 11.11). Esta predominância do sexo masculino nas atribuições de nacionalidade a nascidos em Portugal contrasta com o verificado nas aquisições de nacionalidade por declaração de vontade (essencialmente por via do casamento ou da união de facto), nas quais as mulheres assumem a maior proporção ao longo dos anos.

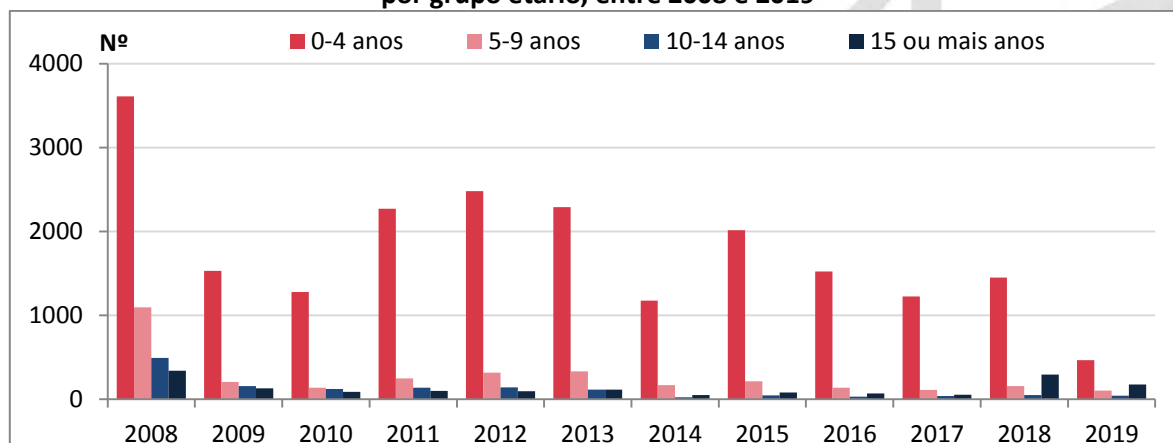
Gráfico 11.11. Atribuições de nacionalidade portuguesa a nascidos em Portugal, segundo o sexo, entre 2008 e 2019



Fonte: INE, Aquisição e Atribuição da Nacionalidade Portuguesa (sistematização da autora). Nota: Os dados agregam as atribuições da nacionalidade a residentes em Portugal e no estrangeiro. A partir de 2018 há quebra de série: os dados passam a incluir das alíneas f) e g) do art.º 1º, nº 1, da Lei da Nacionalidade.

No que diz respeito à **distribuição etária**, os dados confirmam a intenção da lei, ou seja, verifica-se ao longo dos anos o predomínio do grupo etário dos zero aos quatro anos na atribuição da nacionalidade a nascidos em Portugal filhos de estrangeiros, representando entre 2008 e 2019 cerca de 77,6%, tendo esta importância relativa se reforçado até 2017: as atribuições de nacionalidade portuguesa a nascidos em Portugal com até 4 anos de idade representou 85,7% em 2015, 86,7% em 2016, 86,1% em 2017, descendo, porém, para 74,5% em 2018 e 59,6 % em 2019 (vd. gráfico 10.12). Observa-se, pois, a efetiva implementação do *ius soli* salvaguardado desde 2006 para todos os nascidos em território português, descendentes de imigrantes residentes há pelo menos 5 anos no país (ou há pelo menos 2 anos a partir de 2018 e há pelo menos 1 ano a partir de 2020, com as revisões à Lei Orgânica do enquadramento da Nacionalidade). Portugal parece, assim, estar a garantir a implementação do princípio do *ius soli* e a integrar as segundas e terceiras gerações de imigrantes no país, reconhecendo-as como portuguesas de nascimento, limitando ainda assim o “efeito chamada” que este canal poderia ter (preocupação do contexto europeu, conforme apresentado em Bauböck et al., 2013: 42), se não tivesse o requisito do mínimo de tempo de anos de residência para os pais em Portugal.

Gráfico 11.12. Atribuições de nacionalidade portuguesa a nascidos em Portugal, por grupo etário, entre 2008 e 2019



Fonte: INE, Aquisição e Atribuição da Nacionalidade Portuguesa (sistematização da autora). Notas: Os dados agregam as atribuições da nacionalidade a residentes em Portugal e no estrangeiro. A partir de 2018 há quebra de série: os dados passam a incluir das alíneas f) e g) do art.º 1º, nº 1, da Lei da Nacionalidade.

É relevante destacar ainda que a maioria das atribuições de nacionalidade portuguesa para nascidos em Portugal (vd. quadro 11.5), filhos de pais estrangeiros residentes há pelo menos cinco anos (ou desde 2018

há dois anos, e a partir de 2020 há um ano), diz respeito a residentes em território português (99,6%), mostrando a legítima ligação e permanência no país dos imigrantes que solicitam a atribuição da nacionalidade para os seus filhos.

Quadro 11.5. Atribuições de nacionalidade portuguesa a nascidos em Portugal, por local de residência, entre 2008 a 2019

Ano	Portugal	Estrangeiro	% de residentes em Portugal
2008	5.512	21	99,6
2009	2.008	11	99,5
2010	1.618	0	100
2011	2.752	0	100
2012	3.011	17	99,4
2013	2.841	9	99,7
2014	1.409	6	99,6
2015	2.344	8	99,7
2016	1.747	10	99,4
2017	1.412	8	99,4
2018	1.703	12	99,3
2019	752	12	98,4
Total	27.109	114	99,6

Fonte: INE, Aquisição e Atribuição da Nacionalidade Portuguesa e Conservatória dos Registos Centrais (sistematização e cálculos da autora). // Nota: A partir de 2018 há quebra de série: os dados passam a incluir das alíneas f) e g) do art.º 1º, nº 1, da Lei da Nacionalidade.

11.2. Acesso à nacionalidade portuguesa: deferimentos e indeferimentos

Muito embora o indicador da taxa de indeferimento não reflita objetivamente o grau de acessibilidade da cidadania num país, a informação que transmite pode ser útil para dar alguma indicação acerca da dificuldade do procedimento. Neste âmbito, alguns estudos internacionais destacam Portugal como um dos raros países europeus em que a reforma legal de 2006 tornou os procedimentos e requerimentos para a aquisição de nacionalidade menos discricionários pelas autoridades (Bauböck et al., 2013: 18; Huddleston, 2013: 5; Tjaden, 2010).

Quadro 11.6. Processos entrados e findos de concessão da Nacionalidade Portuguesa, entre 2007 e 2019

Ano	Entrados	Findos Deferidos	Findos Indeferidos	% de indeferimentos por total de processos findos	% de processos deferidos por total de processos entrados
*2007	38.864	12.679	345	2,6	32,6
2008	48.336	40.744	1840	4,3	84,3
2009	43.856	40.243	2993	6,9	91,7
2010	50.900	39.079	2255	5,5	76,7
2011	44.610	47.281	2248	4,5	105,9
2012	44.602	43.205	2396	5,3	96,8
2013	44.610	45.600	4319	8,7	102,2
2014	48.947	41.862	4300	9,3	85,5
2015	52.373	40.183	3254	7,5	76,7
2016	59.870	50.793	3552	6,5	84,8
2017	71.550	48.022	2919	5,7	67,1
2018	106.279	68.084	2418	3,4	64,1
2019	120.665	67.709	2576	3,7	56,1
Total	775.462	585.484	35.415	5,7	75,5

Fonte: Conservatória dos Registos Centrais (sistematização e cálculos da autora).

Nota: *Processos entrados e findos desde 15-12-2006.

Para Portugal os dados administrativos acerca dos indeferimentos, no universo de processos findos, permitem realçar mudanças efetivas a partir de 2007, por comparação aos anos anteriores em que vigorava outra regulamentação da lei da nacionalidade. Entre 2007 e 2019, foi concedida a nacionalidade portuguesa a mais de meio milhão de cidadãos (585.484 cidadãos), com uma taxa média de indeferimento nesse período de apenas 5,7% (vd. quadro 11.6). Destacando-se, entre esse universo global, os processos de naturalização, nos quais, entre 2007 e 2019, cerca de 230 mil cidadãos naturalizaram-se com uma taxa de indeferimento de 6,3% (subindo ligeiramente para 7% desde o início da presente década) – vd. quadro 11.7. Esta evolução é especialmente positiva se se comparar com o período anterior: entre 1996 e 2006, e recorrendo a dados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras para esse período, apenas se registaram cerca de 17 mil processos de naturalização deferidos, com uma taxa de indeferimento média com o dobro da expressão (12,4%) (para aprofundar vd. Oliveira et al., 2017: 47-49).

Quadro 11.7. Processos entrados, deferidos e indeferidos de naturalização, entre 2011 e 2019

Ano	Processos Entrados	Processos findos Deferidos	Indeferidos	% de indeferidos por total de deferidos	% do total de processos findos por processos entrados ao ano
2011	15.579	17.195	439	2,6	113,2
2012	16.171	16.389	375	2,3	103,7
2013	15.720	19.182	2.397	12,5	137,3
2014	18.231	15.021	2.190	14,6	94,4
2015	20.102	16.428	1.417	8,6	88,8
2016	26.105	21.158	1.718	8,1	87,6
2017	28.430	15.622	1.582	10,1	60,5
2018	36.911	20.555	861	4,2	58,0
2019	48.825	24.683	712	2,9	52,0
Total 2007-2019	305.304	229.887	14.392	6,3	80,0
Total 2011-2019	226.074	166.233	11.691	7,0	78,7

Fonte: Conservatória dos Registos Centrais (sistematização e cálculos da autora).

Também da relação entre os processos entrados de pedidos de naturalização e processos deferidos se observam resultados contrastantes de uma década para a outra. Entre 1996 e 2005, em média, por ano, os processos findos de naturalização (considerando o somatório de processos deferidos e indeferidos em cada ano) representaram apenas 52% dos processos entrados. Entre 2007 e 2019, embora o volume de processos entrados corresponda a cerca de doze vezes mais do que os recebidos na década anterior, verifica-se uma relação mais favorável entre o número de processos findos por total de processos entrados (80%). Verifica-se, pois, que de uma década para a outra não apenas aumentou substantivamente a procura pela aquisição da nacionalidade portuguesa em função das mudanças do regime de cidadania – nomeadamente verificando-se um aumento significativo dos processos entrados de naturalização (de 22 mil entre 1996 e 2005, passa-se para cerca 305 mil entre 2007 e 2019) –, como também aumentou substantivamente a capacidade de resposta e de finalização anual de processos pelas autoridades responsáveis, em particular nos processos de naturalização, neste caso do Ministério da Administração Interna para o Ministério da Justiça, de 52% para 80% (vd. quadro 11.7).

CAPÍTULO 12.

RECENSEAMENTO ELEITORAL DE ESTRANGEIROS

A **participação política dos imigrantes é também uma dimensão de integração nas sociedades de acolhimento**, assumindo-se como uma importante ferramenta para os imigrantes poderem interferir nas políticas que lhes afetam diretamente nos seus locais de residência (Arrighi et al. 2013: 17; Katsiaficas, 2014: 1; Oliveira e Carvalhais, 2017; Oliveira e Carvalhais, 2019). A expansão dos direitos políticos a um maior número de residentes das sociedades induz a maior participação na democracia e no destino das sociedades (Hudlleston e Tjaden, 2012: 44).

Resultados de investigação mostram que a participação política dos imigrantes é determinada no confluir de estruturas de oportunidades políticas, discursos e perceções acerca de direitos políticos, características das populações imigrantes e recursos políticos dos grupos e redes (Oliveira e Carvalhais, 2017: 788-791). O **direito de voto e de ser eleito** por cidadãos de países extracomunitários residentes nos vários países da União Europeia apresenta uma considerável variação (Oliveira, 2017): ao nível de eleições nacionais e regionais são poucos os exemplos no contexto europeu que liberalizam direitos eleitorais – no contexto europeu apenas Portugal e o Reino Unido concedem direitos eleitorais para as eleições legislativas nacionais para pelo menos uma nacionalidade (caso dos brasileiros em Portugal e caso dos cidadãos da *Commonwealth* que residem no Reino Unido) –, e ao nível local apenas cerca de metade dos 28 Estados-membros permitem o voto (pelo menos para algumas nacionalidades de imigrantes), persistindo países europeus que não concedem quaisquer direitos de voto a cidadãos não nacionais residentes de países terceiros à União Europeia (Arrighi et al. 2013: 55). Enquadramentos constitucionais dos estados europeus tendem a reservar os direitos políticos a nacionais, persistindo falta de consenso político quanto à generalização ou à extensão dos direitos políticos a estrangeiros residentes (Arrighi et al. 2013: 10).

As limitações geradas pelo enquadramento legal para os direitos políticos dos estrangeiros induzem, por sua vez, à reduzida expressão do recenseamento eleitoral e da participação política dos imigrantes (Arrighi et al., 2013: 59). Resulta que, quando há dados disponíveis acerca da participação política dos imigrantes, conclui-se normalmente que os imigrantes estão sub-representados entre os eleitores, os eleitos e entre os membros de partidos políticos (Hudlleston e Tjaden, 2012: 44; Oliveira e Carvalhais, 2017: 787).

Embora se reconheça que a **participação eleitoral** é apenas uma dimensão da participação política, existindo outras formas de integração política e cívica nas sociedades de acolhimento (e.g. filiação e organização associativa, participação em manifestações, filiação sindical, filiação partidária, candidatura a cargos políticos), foca-se este capítulo no dados disponíveis acerca do recenseamento eleitoral de residentes em Portugal (automático de nacionais e voluntário de estrangeiros residentes elegíveis).

A medição da efetiva participação eleitoral dos imigrantes assume-se como um indicador com inúmeras limitações (Arrighi et al., 2013: 62; OCDE, 2015: 209; Oliveira e Carvalhais, 2019), uma vez que não há dados

disponíveis acerca da participação efetivada do eleitorado inscrito de acordo com o sexo e o país de nascimento ou a nacionalidade, sendo o eleitorado estrangeiro contado genericamente e agregado aos que exerceram o direito de voto no país. Perante a dificuldade de identificar dados oficiais fiáveis e informação disponível acerca da efetiva participação política de estrangeiros residentes em países de acolhimento, os estudos nesta vertente têm sido escassos ou limitados. Em resultado, a participação política dos imigrantes tem sido medida por via de inquéritos de opinião, sendo a caracterização do voto dos indivíduos recenseados baseado na intenção ou declaração de participação dos próprios o que, para alguns casos, tende a mostrar resultados mais expressivos do que os reportados pelas administrações eleitorais (OCDE, 2015: 209). Deve ainda atender-se que a intenção ou motivação dos imigrantes votarem na sociedade de acolhimento nem sempre se traduz na realidade, uma vez que inúmeros imigrantes desconhecem que os direitos políticos não são universais na sociedade de acolhimento, mas limitados aos nacionais ou restritos a algumas características e condições de acesso às populações imigrantes. Verifica-se, pois, que em inúmeras sociedades de acolhimento há imigrantes que reportam ter a intenção de votar quando não são elegíveis para votar (OCDE, 2015: 209).

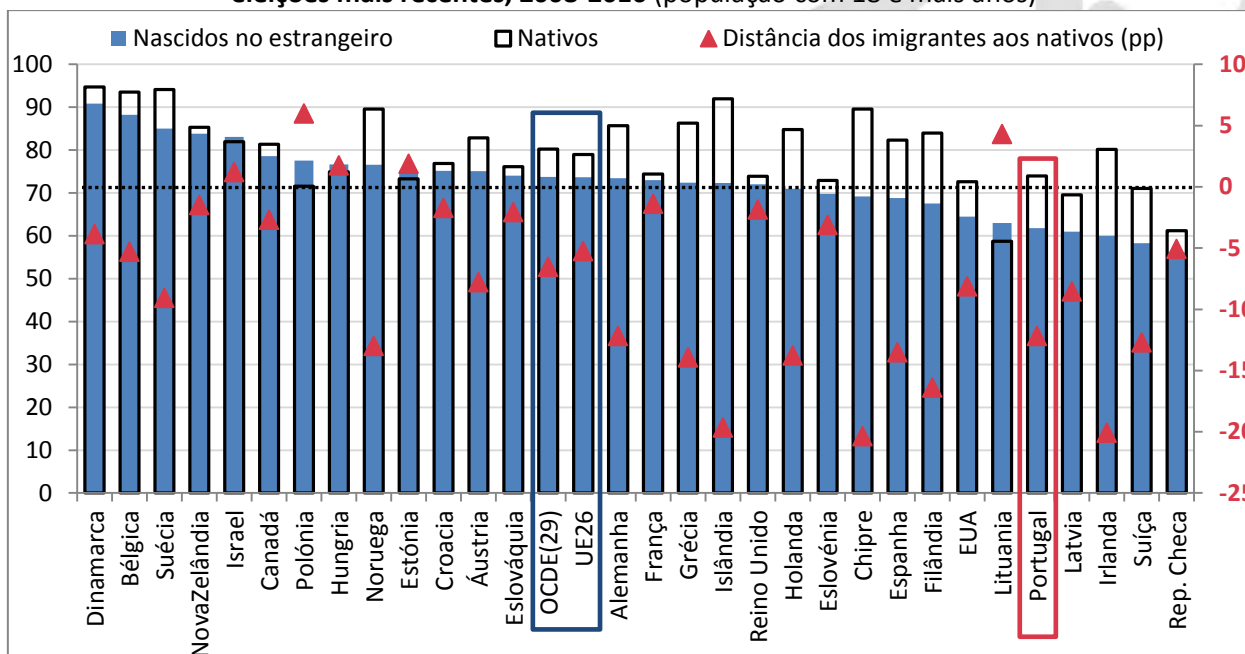
Recorrendo aos resultados de inquéritos sistematizados pela OCDE (2015: 206- 207) acerca da participação política reportada por nacionais de origem imigrante, por comparação aos nascidos nativos, em eleições nacionais ocorridas entre 2002 e 2012, verifica-se que em apenas dois países da OCDE (Hungria e Israel) os imigrantes (com nacionalidade do país de acolhimento) apresentam maior prevalência que os nativos para votarem (cit. in Oliveira, 2017: 6-7). Na Europa Central verifica-se uma maior aproximação entre a participação política dos eleitores nativos e nascidos no estrangeiro, sendo explicado nesse relatório da OCDE que muitos destes eleitores de origem estrangeira são na realidade coétnicos em virtude de mudanças de fronteiras. A participação eleitoral é, contudo, menor no caso dos nacionais nascidos no estrangeiro que nos nativos nos Estados Unidos da América e em países recentes de imigração, sendo destacado o caso de Portugal neste grupo de países (OCDE, 2015: 206). A justificação para esta última tendência associa-se ao facto de, sendo países recentes de imigração, muitos destes imigrantes só mais proximamente conseguiram reunir condições para adquirir a nacionalidade, desconhecendo os direitos políticos que dispõem no país. O mesmo relatório demonstra que quantos mais anos de residência dos nascidos no estrangeiro maior é a propensão para votarem em eleições nacionais (os que residem há mais de 10 anos num país europeu apresentam mais 20 pontos percentuais de prevalência em votarem que os recém-chegados já com nacionalidade do país de acolhimento). Conclui-se ainda que o comportamento eleitoral dos imigrantes varia em função do seu país de nascimento: os nascidos em países de elevado rendimento tendem a ter maiores taxas de participação eleitoral (+20 pontos percentuais) que os nascidos em países de baixo rendimento.

No mesmo relatório dos indicadores de integração de imigrantes da OCDE mas de 2018 (OCDE, 2018: 126-127), identificam-se resultados semelhantes, com os imigrantes a reportarem menor percentagem de votantes nas eleições mais recentes entre 2008 e 2016: em média 74% dos imigrantes reportam ter votado nas eleições mais recentes do país de acolhimento, representando -4 pontos percentuais que o reportado pelo nativos (com 79%). Os imigrantes continuam a reportar menor prevalência na participação política nas eleições da sociedade de acolhimento mesmo quando controlados os efeitos das variáveis da idade e da educação. Os poucos países onde os imigrantes reportam maior prevalência que os nativos continuam a identificar-se na Europa de Leste: Hungria, Polónia e Rússia - vd. gráfico 12.1.

Os mesmo dados (OCDE, 2018: 127) permitem concluir que é na Dinamarca (90,9%) e na Bélgica (88,2%), onde há uma obrigação formal para todos os cidadãos residentes votarem, seguindo-se a Suécia (85%), onde a importância relativa de imigrantes que reportam ter votado nas últimas eleições é maior. Por contraste é na República Checa (56,1%), na Suíça (58,3%) e na Irlanda (60%) onde os imigrantes declaram menor prevalência de voto. Portugal está entre os países onde os imigrantes (61,8%) reportaram menor importância relativa de votantes nas últimas eleições, sendo essa prevalência também menor que a reportada pelos nativos (74%). As maiores distâncias entre a importância relativa de votantes nos imigrantes e nos nativos observam-se nos países nórdicos (e.g. na Islândia os imigrantes têm -19,7 pontos percentuais de votantes reportados que os nativos, na Finlândia -16,4pp, na Holanda -13,8pp, na Noruega -

13pp, e na Alemanha -12,2pp), Europa do Sul (em Chipre com -20,4pp, na Grécia -14pp, em Espanha -13,5pp, em Portugal -12,2pp, sendo Itália a exceção), Irlanda (imigrantes com -20,1pp) e Suíça (-12,7pp). O relatório da OCDE (2018: 126) identifica que as taxas de participação política dos imigrantes nas sociedades de acolhimento europeias têm variado pouco ao longo dos anos, embora se observe uma aproximação das suas taxas de participação com as dos nativos: a distância entre os dois grupos diminuiu mais nos últimos anos na Dinamarca, Áustria, Suécia, Espanha, França e no Reino Unido; embora se identifique também países onde se incrementou a distância entre as taxas de participação em eleições de nativos e imigrantes (e.g. Islândia, Grécia, Irlanda, Finlândia e Suíça).

Gráfico 12.1. Percentagem da população nascida no estrangeiro e nativa que reporta ter votado nas eleições mais recentes, 2008-2016 (população com 18 e mais anos)



Fonte: OCDE *Indicators of Immigrant Integration* (OCDE, 2018: 126-127) (gráfico da autora).

Na maioria dos países analisados, identifica-se que os cidadãos imigrantes que residem há 10 ou mais anos na sociedade de acolhimento tendem a mostrar taxas de participação política superiores aos imigrantes recém-chegados ou com direitos políticos há menos tempo. Nota-se, no entanto, que os cidadãos imigrantes com mais anos de residência continuam a mostrar, na maioria dos países, uma menor taxa de participação em eleições que os nativos desses países (cerca de -4pp), embora aumentem os países onde se aproxima ou inverte essa prevalência: no Reino Unido, Polónia e outros países da Europa Central e de Leste, os imigrantes com mais anos de residência passam a mostrar maiores taxas de participação nas eleições do país de acolhimento que os nativos desses países (OCDE, 2018: 126). Controlados os efeitos do nível de educação e o sexo, o relatório não identifica variações nas taxas de participação política de imigrantes comunitários e extracomunitários (OCDE, 2018: 126).

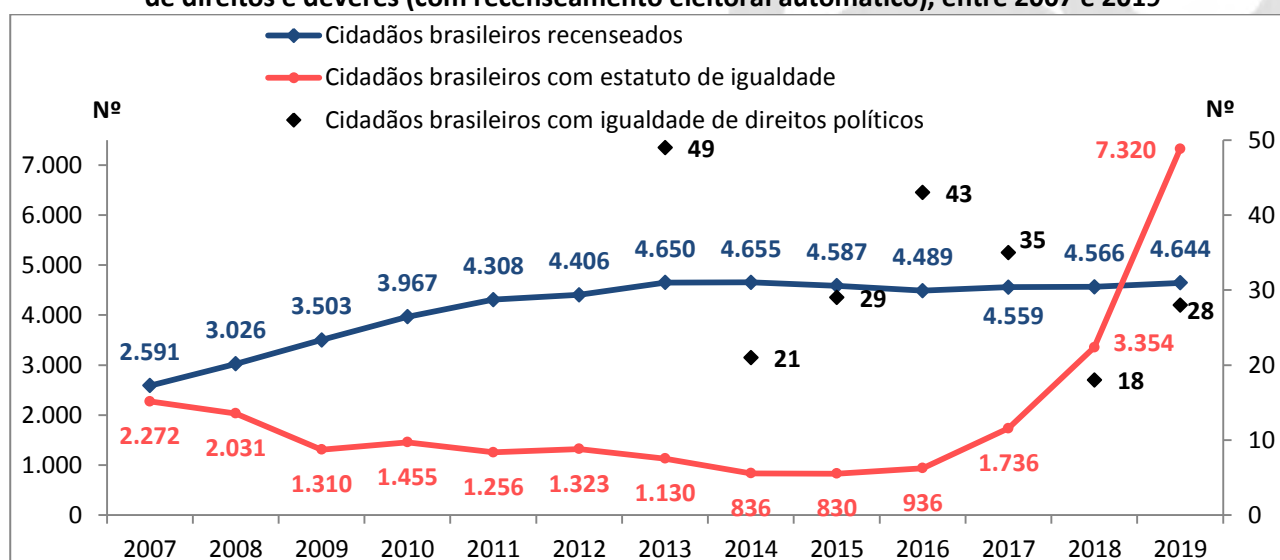
Importa atender, porém, que a maior ou menor percentagem de população nascida no estrangeiro que participa em eleições na sociedade de acolhimento, é influenciada não apenas pelas características da própria população imigrante que reside em cada país (e.g. mais anos de residência, país de origem e respetivo sistema político de origem, idade, sexo, habilitações), mas também pelo enquadramento legal de concessão de direitos políticos de cada país.

Em Portugal os direitos políticos dos estrangeiros, no sentido mais estrito e formal do acesso a direitos eleitorais ativos e passivos, estão limitados a três situações: (1) aos cidadãos de países de língua portuguesa com residência permanente em Portugal e em condições de reciprocidade (excluindo o acesso a cargos de Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro, Presidente dos tribunais supremos e serviço nas Forças Armadas e na carreira diplomática) – o que confere direitos

políticos em reciprocidade aos cidadãos do Brasil e de Cabo Verde, ao fim de dois anos de residência para votar e ao fim de três anos para ser eleito em eleições locais⁷³; (2) aos estrangeiros residentes no território nacional, em condições de reciprocidade, é conferida a capacidade eleitoral ativa e passiva para as autarquias locais ao fim de pelo menos três anos de residência em Portugal – constando neste grupo, nos anos de referência deste relatório, a Argentina, o Chile, a Colômbia, a Islândia, a Noruega, a Nova Zelândia, o Perú, o Uruguai e a Venezuela (apenas com direitos de voto e não de ser eleitos); e (3) aos cidadãos dos Estados-membros da União Europeia residentes em Portugal, em condições de reciprocidade, são concedidos para além dos anteriores direitos eleitorais, ainda os direitos de elegerem e serem eleitos para o Parlamento Europeu, não sendo exigido um período mínimo de residência a estes cidadãos, tendo apenas de provar a sua residência habitual em Portugal para proceder ao Recenseamento Eleitoral no país (Oliveira, Carvalhais e Cancela, 2014; Carvalhais e Oliveira, 2015; Oliveira e Carvalhais, 2017).

Para todas as nacionalidades estrangeiras residentes com direitos eleitorais, o recenseamento não é automático, carecendo de inscrição junto da Administração Eleitoral. Verifica-se, porém, a exceção para os Brasileiros que requerem o *Estatuto de Igualdade de Direitos e Deveres no âmbito do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta* entre a República Portuguesa e a República Federal do Brasil (artigo 15º da Resolução da Assembleia da República n.º 83/2000, de 14 de dezembro), para quem o recenseamento eleitoral se torna automático (à semelhança do verificado para os nacionais portugueses).

Gráfico 12.2. Evolução do número de brasileiros recenseados e que adquiriram o Estatuto de igualdade de direitos e deveres (com recenseamento eleitoral automático), entre 2007 e 2019



Fonte: SGMAI - Administração Eleitoral e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (sistematização da autora).

Em 2018 e 2019 o número de brasileiros com este estatuto, e inerente recenseamento eleitoral automático, cifrou-se em (segundo dados reportados pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras) 3.354 e 7.320 (vd. gráfico 12.2), respetivamente, dos quais 18 pedidos foram especificamente para igualdade de direitos políticos em 2018 e 28 pedidos semelhantes em 2019. A diminuição do número de pedidos deste estatuto de igualdade entre 2007 e 2016 associou-se tanto à tendência de decréscimo do número de brasileiros residentes, como ao aumento de aquisições da nacionalidade portuguesa desde 2008. Deve ainda atender-se que por o estatuto de igualdade remeter para os requerentes abdicarem de direitos políticos no Brasil (onde o voto é obrigatório), pode conduzir a um efeito desmobilizador desta população de beneficiar do estatuto de igualdade. Desde 2017, porém, observa-se uma recuperação dos requerentes

⁷³ No caso dos cidadãos brasileiros, o *Tratado da Amizade, Cooperação e Consulta*, assinado entre o Brasil e Portugal (Resolução da Assembleia da República n.º 83/2000, de 28 de setembro), concede ainda aos brasileiros que solicitarem o “estatuto de igualdade de direitos políticos” um conjunto mais alargado de direitos políticos, ao fim de dois anos de residência, incluindo o voto em todas as eleições e ser eleito em praticamente todas as eleições, salvo para o cargo de Presidente da República.

brasileiros deste estatuto de igualdade (+85,5% em 2017, +93,2% em 2018, e +118,2% em 2019 face ao ano anterior). Embora em 2018 e 2019 se observe um incremento para valores inéditos do número de brasileiros com estatuto de igualdade (para 3.354 brasileiros com estatuto de igualdade em 2018 e 7.320 em 2019), nos últimos anos tem diminuído gradualmente o número de pedidos específicos de igualdade de direitos políticos (em 2018 foram apenas 18 e em 2019 apenas 28, estando longe do valor mais elevado de 49 cidadãos em 2013).

É importante atender ainda que o universo de recenseados brasileiros e cidadãos brasileiros com estatuto de igualdade não tem exatamente os mesmos direitos políticos: se o primeiro universo, tem de voluntariamente se recensear ao fim de dois anos de residência em Portugal e só adquire acesso ao direito de voto em eleições locais; o segundo universo, com o estatuto de igualdade (estatuto que pode requerer ao fim de dois anos de residência), adquire automaticamente o número de eleitor, podendo votar em todas as eleições locais e nacionais que decorrem em Portugal. É importante, assim, identificar que pela primeira vez em 2019 os cidadãos brasileiros com estatuto de igualdade (7.320 cidadãos) superam os cidadãos brasileiros recenseados (4.644 cidadãos) – vd. gráfico 12.2.

Atendendo a este enquadramento, salvaguardado na própria Constituição da República Portuguesa, no qual os imigrantes com nacionalidade estrangeira ficam limitados à participação política nas eleições locais e segundo o princípio da reciprocidade, inúmeros estudos têm demonstrado que Portugal tem sido menos efetivo na integração política dos imigrantes, excluindo, assim, ainda um número substantivo de nacionalidades residentes no país (Oliveira *et al.*, 2014; Carvalhais e Oliveira, 2015; e Oliveira e Carvalhais, 2017).

Quadro 12.1. Relação entre estrangeiros recenseados para votar, estrangeiros residentes com mais de 20 anos e estrangeiros elegíveis para votar com mais de 20 anos, entre 2011 e 2019

Ano	Estrangeiros recenseados para votar*(A)	Estrangeiros residentes com mais de 20 anos **(B)	Estrangeiros residentes com mais de 20 anos de nacionalidades elegíveis para votar em eleições locais** (C)	A / C (%)	C / B (%)
2011	26.957	316.406	199.064	13,5	62,9
2012	26.698	348.722	215.529	12,4	61,8
2013	27.441	336.054	203.788	13,5	60,6
2014	27.280	332.537	199.741	13,7	60,1
2015	27.088	329.458	199.257	13,6	60,5
2016	26.990	340.215	210.091	12,8	61,8
2017	27.895	362.715	231.229	12,1	63,7
2018	27.869	414.087	270.151	10,3	65,2
2019	27.628	507.967	-	-	-
Taxa de variação 2011/2018	+3,4	+30,9	+35,7	-	-
Taxa de variação 2018/2019	-0,9	+22,7	-	-	-

Fonte: * SGMAI - Administração Eleitoral e **INE- Estimativas Anuais da População Residente (sistematização e cálculos da autora).

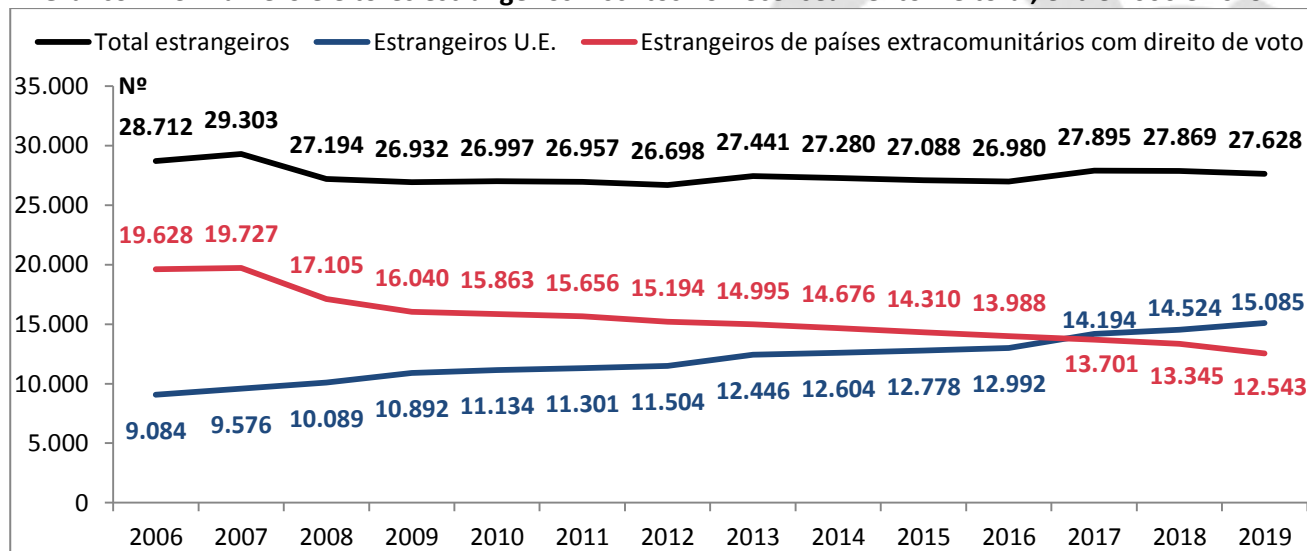
Como se mostrou antes (Oliveira, 2017), na década passada ainda que se tenha observado um aumento da importância relativa de estrangeiros elegíveis para votar no universo de residentes estrangeiros no país (de 53,3% em 2001 para 62,9% em 2011), manteve-se uma parte importante de estrangeiros residentes sem direitos políticos em Portugal (37%). Por sua vez, desde 2012, e contrariando a tendência da década anterior, verifica-se uma ligeira diminuição de estrangeiros residentes elegíveis para votar em eleições locais (-7,3% e -7,5% de 2012 para 2014 e para 2015, respetivamente), observando-se também uma diminuição da sua importância relativa no universo de residentes estrangeiros (passam de 62,9% em 2011 para 60,1% em 2014 e 60,5% em 2015, ou seja, menos 3 pontos percentuais face ao início desta década -

vd. quadro 12.1.), o que acompanha a diminuição da população estrangeira residente dos últimos anos. Em 2016 observa-se uma ligeira recuperação deste rácio, passando os estrangeiros elegíveis para votar a representar 62% do total de estrangeiros residentes com idade para votar; incremento que se reforça em 2017 e 2018 (respetivamente, 63,7% e 65,2%), em virtude especialmente do incremento de residentes estrangeiros da União Europeia.

Também contrariando a tendência da década anterior, verifica-se desde 2012 um aumento da importância relativa dos estrangeiros recenseados para votar por total de residentes estrangeiros elegíveis para votar (passam de 12,4% em 2012, para 13,7% em 2014 e 13,6% em 2015, ou seja, mais 1 ponto percentual, com uma taxa de variação de +9,7%). Em 2016 e 2017, porém, este rácio volta a descer para 12,8% e 12,1%, respetivamente (-1 ponto percentual), refletindo tanto a diminuição no número de estrangeiros recenseados para votar (de 27.441 em 2013 descem gradualmente para 26.990 em 2016, embora recuperando para 27.895 em 2017), como o aumento dos estrangeiros residentes elegíveis para votar (de 199.257 em 2015 passam para 210.091 em 2016 e 231.229 em 2017). Em 2018 ainda se acentua mais a quebra para apenas 10,3% de estrangeiros recenseados para votar por total de residentes estrangeiros elegíveis para votar, como consequência tanto da ligeira diminuição no número de recenseados estrangeiros (para 27.869, significando -0,1% face ao ano anterior), como do incremento da população elegível para votar (270.151, significando +35,7% face ao ano anterior).

As oscilações do total de eleitores estrangeiros, com alguns momentos de decrescimento ao longo da presente década, está essencialmente associada à diminuição de inscritos no recenseamento eleitoral de nacionalidades extracomunitárias com direitos de voto: desde 2008 que os estrangeiros extracomunitários elegíveis para votar têm diminuído. Se no início da presente década os estrangeiros extracomunitários elegíveis para votar eram 15.656 (e foram 19.727 em 2007, ano em que atingiram o pico), passam para 13.345 em 2018 e 12.543 em 2019, ou seja, uma diminuição de 2011 para 2019 em cerca de -19,9% (vd. gráfico 12.3).

Gráfico 12.3. Número eleitores estrangeiros inscritos no Recenseamento Eleitoral, entre 2006 e 2019



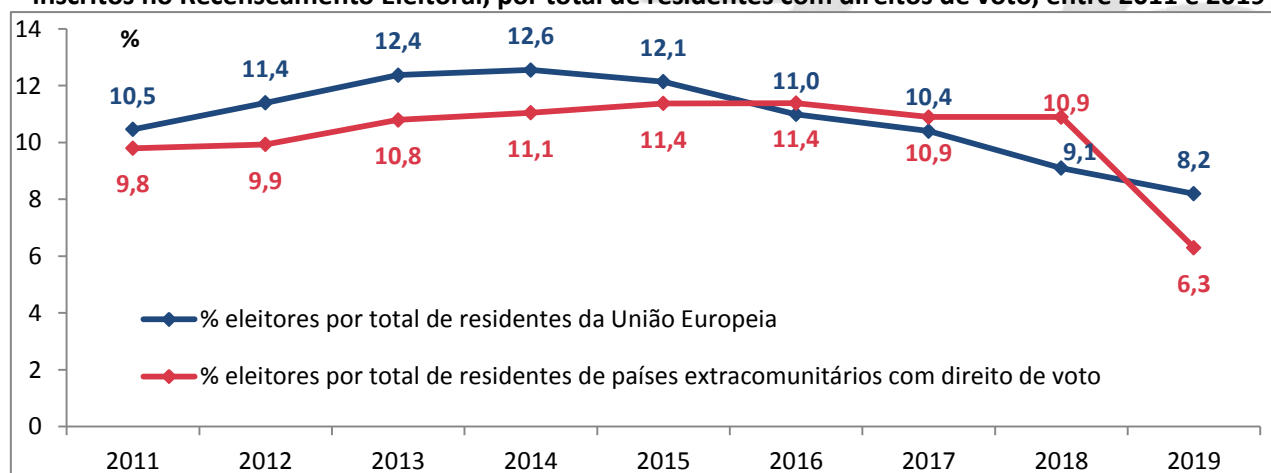
Fonte: SGMAI - Administração Eleitoral (Sistematização da autora).

Em contrapartida, os eleitores de países da União Europeia têm mantido a tendência de crescimento que se verifica desde a década anterior: de 2011 para 2018 e para 2019 os eleitores comunitários passaram de 11.301 para 14.524 e 15.085, respetivamente, ou seja, passaram a ser +33,5% em 2019 face ao início da presente década (vd. gráfico 12.3), suplantando (pela primeira vez) a partir de 2017 o número de eleitores de países extracomunitários recenseados.

A diminuição dos eleitores estrangeiros acompanhou globalmente a diminuição dos residentes estrangeiros em Portugal até 2016, mantendo-se por isso mais ou menos estável a importância relativa de eleitores

estrangeiros por total de residentes, em especial no caso dos estrangeiros extracomunitários com direitos de voto. Tanto os eleitores da União Europeia como os eleitores extracomunitários com direitos de voto representam cerca de 11% do seu respetivo total de residentes em 2016. No entanto, a partir de 2017, com o regresso ao incremento da população estrangeira residente, especialmente reforçada em 2018 e 2019 em que o país atinge valores inéditos de estrangeiros residentes, é reforçada uma inversão de tendência, diminuindo tanto nos cidadãos extracomunitários como nos cidadãos da União Europeia a importância relativa dos eleitores (vd. gráfico 12.4): em 2018 e 2019 os eleitores extracomunitários passam a representar, respetivamente, 10,9% e 6,3% dos seus residentes com direitos de voto, em resultado tanto do aumento dos seus residentes (especialmente dos brasileiros e dos cabo-verdianos), como da diminuição dos seus eleitores; e os eleitores estrangeiros da União Europeia passam a representar, respetivamente em 2018 e 2019, 9,1% e 8,2% dos seus residentes, sendo que a diminuição da importância relativa neste caso é consequência direta do incremento da população estrangeira residente de cidadãos da UE28 (+56,3% de 2016 para 2019), não inteiramente acompanhada pelo crescimento de eleitores desta nacionalidade (+16,1% de 2016 para 2019).

Gráfico 12.4. Percentagem de eleitores estrangeiros da União Europeia e de países extracomunitários inscritos no Recenseamento Eleitoral, por total de residentes com direitos de voto, entre 2011 e 2019



Fonte: SGMAI - Administração Eleitoral e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (sistematização e cálculos da autora).

Como alertado antes (Oliveira e Gomes, 2014: 174, Oliveira, 2017: 10), deve atender-se, porém, que a taxa de recenseados, por total de residentes, calculada pode estar subestimada atendendo a duas razões: (1) por um lado, porque o número total de potenciais votantes tende a ser inferior ao número de estrangeiros residentes considerados nas Estimativas Anuais da População Residente do INE, uma vez que nessa fonte consideram-se os estrangeiros residentes a partir de 1 ano de permanência, quando os residentes estrangeiros têm de residir e permanecer legalmente no país por períodos superiores a 1 ano para poderem se recensear; (2) por outro lado, deve reconhecer-se que as taxas de recenseados de cidadãos de países terceiros se encontram subestimadas quando comparadas às taxas dos cidadãos da União Europeia, uma vez que enquanto os primeiros têm de acumular no mínimo 2 anos de residência antes de poderem se recensear, no caso dos segundos não é exigido qualquer período mínimo de residência legal em Portugal antes do recenseamento (Oliveira, 2017: 10).

Globalmente os eleitores estrangeiros representam ainda um universo bastante diminuto: nos últimos anos os eleitores com nacionalidade estrangeira inscritos no recenseamento eleitoral representaram apenas 0,30% do total de recenseados no país em 2018 e 0,25% em 2019 (quando representaram cerca de 4,7% e 5,7%, respetivamente em 2018 e 2019, do total de residentes no país) – vd. quadro 12.2. Sendo o recenseamento automático para nacionais, mas por inscrição para os estrangeiros, pode estar subjacente a esta diminuta importância relativa não apenas restrições de acesso a direitos políticos a estrangeiros residentes em Portugal, como também algum desconhecimento dos direitos políticos pelos imigrantes que induzem à sua falta de inscrição (Oliveira et al., 2014; Oliveira e Carvalhais, 2017; Oliveira e Carvalhais, 2019). Como também alertam Arrighi et al. (2013: 17), o problema por vezes não é apenas as restrições *per*

si para a participação política dos estrangeiros, mas também a proliferação de autoridades eleitorais e práticas eleitorais para cidadãos europeus e para cidadãos extracomunitários.

Quadro 12.2. Relação entre recenseados para votar, residentes de nacionalidades elegíveis para votar, e residentes com mais de 20 anos de nacionalidades elegíveis para votar, 2011, 2017, 2018 e 2019

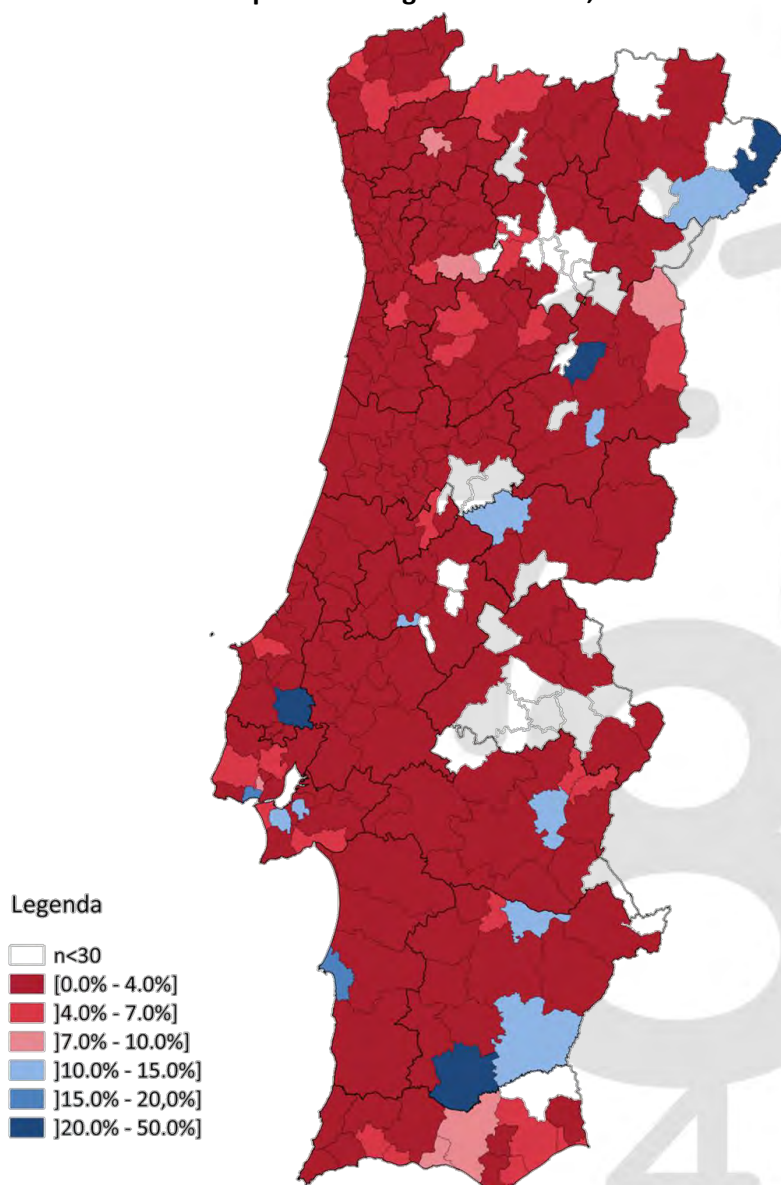
		2011	2017	2018	2019
Cidadãos Nacionais	Recenseados (A)	9.454.640	9.679.391	9.342.202	10.829.568
	Total de residentes (B)	10.105.576	9.869.316	9.796.317	9.705.561
	Residentes + 20 anos (C)	8.045.481	7.948.483	7.902.220	7.845.635
	% A/B	93,6	98,1	95,4	111,6
	% A / C	117,5	121,8	118,2	138,0
Cidadãos da União Europeia*	Recenseados (A)	11.301	14.194	14.524	15.085
	Total de residentes (B)	107.971	136.886	158.915	184.722
	Residentes + 20 anos (C)	94.308	122.972	143.093	n.d.
	% A/B	10,5	10,4	9,1	8,2
	% A / C	12	11,5	10,2	n.d.
Cidadãos de países extra-UE com direito de voto**	Recenseados (A)	15.656	13.701	13.345	12.543
	Total de residentes (B)	159.741	126.265	147.883	198.983
	Residentes + 20 anos (C)	132.898	108.257	127.088	n.d.
	% A/B	9,8	10,9	9,0	6,3
	% A / C	11,8	12,7	10,5	n.d.
% de eleitores estrangeiros por total de eleitores no país		0,28	0,29	0,30	0,25

Fonte: SGMAI - Administração Eleitoral e INE-Estimativas Anuais da População Residente (Sistematização e cálculos da autora). // Notas: *Em 2011 e 2012 UE27 (excluindo PT); a partir de 2013 UE28 (excluindo PT). ** Países fora da União Europeia com acordos de reciprocidade com Portugal para direito de voto: Argentina, Brasil, Cabo Verde, Chile, Colômbia, Islândia, Noruega, Nova Zelândia, Peru, Uruguai e Venezuela.

Colocando-se os direitos políticos de estrangeiros em Portugal essencialmente ao nível local, importa destacar a importância relativa dos eleitores estrangeiros nos vários municípios do país. Assumindo as diferenças em cima elencadas entre cidadãos europeus e cidadãos extracomunitários quanto à sua evolução e quanto à sua elegibilidade eleitoral em Portugal, distinguindo-se estes dois grupos de eleitores em função da nacionalidade (todos os cidadãos comunitários têm os mesmos direitos de voto no país – eleições europeias e locais –, mas apenas um grupo restrito de cidadãos extracomunitários têm direitos políticos no país e essencialmente ao nível local) e em função das condições de acesso (mais tempo de residência para extracomunitários antes de reunirem o direito de voto), considerou-se relevante proceder à análise de forma separada para os dois universos de eleitores. O mapa 12.1 retrata a percentagem de cidadãos extracomunitários eleitores por total de residentes de países fora da União Europeia nos diferentes municípios do país, enquanto o mapa 12.2 retrata a mesma relação de eleitores por residentes para os cidadãos da União Europeia.

A comparação dos dois mapas permite realçar contrastes relevantes: enquanto no caso dos cidadãos extracomunitários se torna evidente que ainda é diminuto o universo de nacionais de países terceiros à União Europeia com direitos políticos e recenseados para votar (refletindo um mapa 12.1. essencialmente a vermelho, que representa os 216 municípios que têm entre 0% e 4% de eleitores por total de residentes extracomunitários); no caso dos nacionais de países da União Europeia, observam-se que apenas 53 municípios têm menos de 4% de eleitores por total desses residentes (mapa 12.2), mostrando um mapa com mais gradação de cores, nomeadamente de azuis escuros onde os eleitores representam mais de 20% dos residentes dessas nacionalidades da União Europeia (48 municípios, versus apenas 6 municípios no caso dos eleitores extracomunitários).

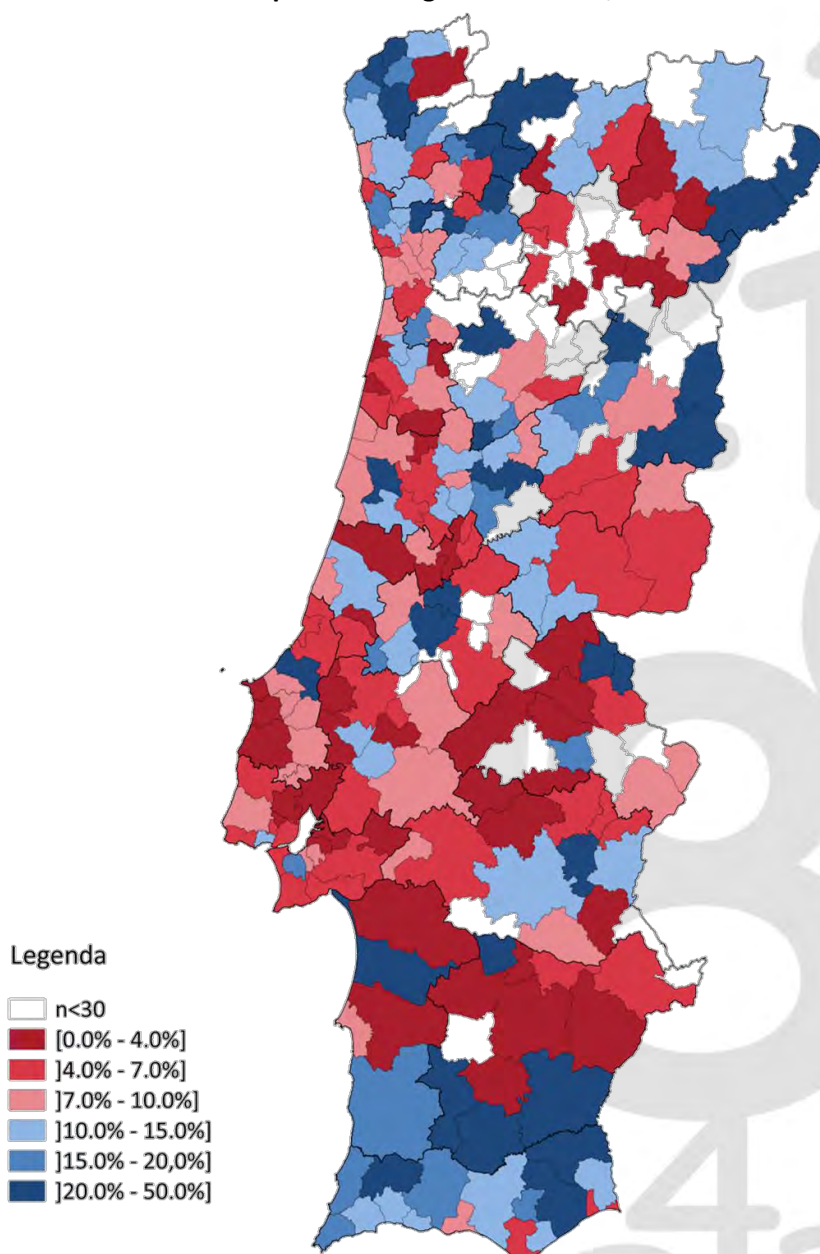
Mapa 12.1. Percentagem de cidadãos extracomunitários eleitores, por total da sua população residente, em cada município de Portugal Continental, em 2018



Fontes: SGMAI (Administração Eleitoral) e INE-População estrangeira com estatuto legal de residente (Sistematização e cálculos da autora. Projeção em mapa da equipa OM por Tiago Santos). Nota: No cálculo não foram considerados os municípios com menos de 30 estrangeiros residentes nacionais de países terceiros (representados a branco).

Em 2018, entre os municípios com mais de 30 estrangeiros residentes, destaca-se o município de Alenquer com mais eleitores extracomunitários por total da população residente da sua nacionalidade (23,3%, o equivalente a 420 eleitores). Nos cinco municípios com mais estrangeiros residentes (detalhado antes no subcapítulo 3.1, com quadro 3.2), todos da área metropolitana de Lisboa, os eleitores extracomunitários acabam por ter ainda pouca expressão no total de residentes das mesmas nacionalidades: em Lisboa representam apenas 2,5% (os 1.224 eleitores extracomunitários), em Sintra 5,1% (1.400 eleitores), em Cascais 3% (458 eleitores), na Amadora 9,9% (1.610 eleitores) e em Loures 6% (808 eleitores). Na área metropolitana de Lisboa são os municípios de Oeiras e do Seixal onde os eleitores estrangeiros extracomunitários assumem maior importância relativa no total dos seus residentes (respetivamente, 16,5% e 14,8%, ou 1.235 e 1.025 eleitores). Por contraste, no Porto (sétimo município do país com mais estrangeiros extracomunitários residentes), a importância relativa dos eleitores extracomunitários no total de residentes extracomunitários ficou em 1,8% em 2018 (apenas 152 eleitores).

Mapa 12.2. Percentagem de cidadãos da União Europeia eleitores, por total da sua população residente, em cada município de Portugal Continental, em 2018



Fontes: SGMAI (Administração Eleitoral) e INE-População estrangeira com estatuto legal de residente (Sistematização e cálculos da autora. Projeção em mapa da equipa OM por Tiago Santos). Nota: No cálculo não foram considerados os municípios com menos de 30 estrangeiros residentes nacionais de países terceiros (representados a branco).

Embora se identifique uma maior importância relativa dos eleitos da União Europeia no total dos seus residentes na generalidade dos municípios do país (com destaque para o Redondo com 46,7% de eleitores da UE entre os residentes da UE), verifica-se que considerando os municípios de Portugal onde residem mais estrangeiros da União Europeia estes apresentam importâncias relativas apenas ligeiramente superiores às verificadas nos extracomunitários: em 2018, em Lisboa os eleitores da UE (1.754) apenas representam 5,9% do total de residentes da UE, em Cascais 5,6% (557 eleitores) e em Sintra 7,3% (301 eleitores). Alguns municípios algarvios onde se concentram mais cidadãos europeus residentes em Portugal aumentam um pouco mais a importância relativa dos seus eleitores: em Loulé representam 12,4% (1.090 eleitores), na Lagoa 11,5% (676 eleitores), em Albufeira 9,6% (574) e em Portimão 10,4% (408 eleitores).

No universo de municípios de Portugal, a distribuição dos eleitores não reproduz exatamente os municípios com maior número de residentes estrangeiros (vd. quadro 12.3): Lisboa mantém-se o município que reúne

maior percentagem de eleitores recenseados estrangeiros (reúne 10,7% dos eleitores estrangeiros em 2018 e 10,6% em 2019), embora essa importância relativa fique aquém da percentagem de residentes estrangeiros nesse município (16,6% em 2018 e 16,7% em 2019, ou seja, -5,9 pontos percentuais em 2018 e -6,1 pp em 2019). Tendência semelhante verifica-se em Sintra (6,1% do total de eleitores estrangeiros do país em 2018 e 5,7% em 2019, embora no município residiam 6,6% dos estrangeiros em 2018 e 6,4% em 2019, logo -0,5pp e -0,8pp, respetivamente, de eleitores estrangeiros do que seria de esperar), em Cascais (3,6% de eleitores em 2018 e 2019 face a, respetivamente, 5,2% e 5,1% de residentes estrangeiros, ou seja, -1,6 pp e -1,5 pp do esperado em cada ano) e em Loures (-0,3pp em 2018 e -0,4pp em 2019). Em contrapartida, há também municípios que apresentam maiores percentagens de eleitores do que de residentes, ou seja, verifica-se maior concentração de eleitores nesses municípios do que seria de esperar se a distribuição de eleitores reproduzisse a distribuição dos residentes estrangeiros: na área metropolitana de Lisboa, destaque para os municípios de Amadora (com 6,1% dos eleitores estrangeiros em 2018 e 5,7% em 2019, ou seja, +2,4pp e +2pp, respetivamente, do que o expectável face à importância relativa de estrangeiros residentes no município), de Oeiras (5,6% dos eleitores estrangeiros em 2018 e 5,2% em 2019, representando +3,5pp que a percentagem de residentes estrangeiros no município em 2018 e +3,1% em 2019), e do Seixal (+2,6pp em 2018 e +2,2pp em 2019). Outros municípios do Algarve também se destacam neste âmbito: Loulé (+2,5pp em 2018 e +2,8% em 2019), Albufeira (+1,5pp nos dois anos) e Tavira (+2,1pp em 2018 e +2,2pp em 2019).

Quadro 12.3. Dez municípios com maior número de recenseados estrangeiros, em 2018 e 2019

Municípios (top 10)	Recenseados estrangeiros		% face ao total de recenseados estrangeiros no país		% de Estrangeiros residentes face ao total de estrangeiros no país, 2019 (B)	A-B
	2018	2019	2018	2019 (A)		
Lisboa	2978	2935	10,7	10,6	16,7	-6,1
Loulé	1564	1590	5,6	5,8	3,0	+2,8
Amadora	1702	1566	6,1	5,7	3,6	+2,0
Sintra	1701	1562	6,1	5,7	6,4	-0,8
Oeiras	1552	1428	5,6	5,2	2,1	+3,1
Albufeira	1126	1112	4,0	4,0	2,5	+1,5
Seixal	1169	1074	4,2	3,9	1,7	+2,2
Cascais	1015	995	3,6	3,6	5,1	-1,5
Tavira	881	899	3,2	3,3	1,1	+2,2
Loures	887	810	3,2	2,9	3,3	-0,4
Total	27.869	27.628	100	100	100	

Fonte: SGMAI - Administração Eleitoral e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (sistematização e cálculos da autora).

Embora estes resultados possam induzir à interpretação de que há municípios onde os estrangeiros tendem a assumir maior ou menor motivação para se recensearem e votar, importa também atender que a população estrangeira residente com direitos de voto em Portugal (número limitado de nacionalidades estrangeiras e com correspondência a 65,2% dos estrangeiros residentes com mais de 20 anos em 2018) não apresenta uma distribuição homogénea pelo território português, associando-se mais a alguns municípios do país (extracomunitários com direitos de votos mais representados nos municípios da Área Metropolitana de Lisboa - AML, e os cidadãos da União Europeia nos municípios da AML e do Algarve), sendo por isso também mais expectável uma maior prevalência de recenseamento em alguns municípios de Portugal.

Outra leitura da realidade interessante é considerar em que municípios os eleitores estrangeiros assumem maior importância relativa no total de eleitores de cada município (vd. quadro 12.4). Nesta ordenação surgem, por sua vez, outros municípios do país destacados e essencialmente da região do Algarve: no topo dessa lista surge Vila do Bispo com 5,4% de estrangeiros nos inscritos no recenseamento eleitoral do município em 2018 e 5,7% em 2019, seguido de Aljezur (4,8% em 2018 e 4,9% em 2019), Tavira (3,9% e 4%, respetivamente em 2018 e 2019) e Albufeira (3,2% em 2018 e 3,1% em 2019). Embora globalmente no país

os eleitores estrangeiros não representem mais do que 0,3% do total de eleitores do país, em 2018 identificavam-se 66 municípios de Portugal onde os eleitores estrangeiros representam mais do 0,3% do total de eleitores e, entre esses, 24 municípios em que os eleitores estrangeiros tinham uma importância relativa igual ou superior a 1%. Em 2019 o número de municípios com mais de 0,3% de eleitores estrangeiros passa a 65 e com mais de 1% para 25 municípios.

Quadro 12.4. Dez municípios onde os recenseados estrangeiros assumem maior importância relativa face ao total de recenseados do respetivo município, em 2018 e 2019

Municípios (top 10)	Recenseados estrangeiros		% face ao total de recenseados no município	
	2018	2019	2018	2019
Vila do Bispo	221	234	5,4	5,7
Aljezur	206	207	4,8	4,9
Tavira	881	899	3,9	4,0
Albufeira	1.126	1.112	3,2	3,1
Monchique	139	144	2,9	3,1
Lagos	698	700	2,9	2,9
Loulé	1.564	1.590	2,6	2,6
Odemira	509	529	2,5	2,6
Silves	703	707	2,3	2,3
Lagoa	407	411	2,2	2,2
Total	27.869	27.628	0,3	0,3

Fonte: SGMAI - Administração Eleitoral (sistematização e cálculos da autora).

Os municípios da Área Metropolitana de Lisboa ficam bastante abaixo nesta lista de municípios onde os eleitores estrangeiros assumem maior importância relativa no total de eleitores do município, surgindo primeiro a Amadora (na 20ª posição na ordenação geral dos municípios em 2018 e na 21ª posição em 2019, com 1,2% de eleitores estrangeiros no total de eleitores do município em 2018 e 1,1% em 2019), seguida de Oeiras (na 21ª posição em 2018 e 25ª em 2019, com 1% de eleitores estrangeiros no total de recenseados do município nos dois últimos anos) e Seixal (28ª posição em 2018 e 31ª posição em 2019, com 0,8% de eleitores estrangeiros nos dois anos). Em 2018 e 2019 Lisboa fica, respetivamente, na 35ª e 37ª posição, com os eleitores estrangeiros a representarem apenas 0,6% do total de recenseados do concelho em ambos os anos de referência deste relatório.

Na análise dos **inscritos no recenseamento eleitoral segundo a nacionalidade**, observa-se que são os nacionais de países da União Europeia os que mais mantêm a tendência de crescimento (vd. quadro 12.5): eram 11.504 em 2012, passando para 12.604 em 2014 (mais 1100 europeus recenseados), para 12.992 em 2016 (mais 388 recenseados em dois anos), 14.194 em 2017 (mais 1.202 recenseados face ao ano anterior), ano em que suplantam mesmo (e pela primeira vez) os recenseados de países extracomunitários (passam a ser 50,9% dos eleitores estrangeiros), 14.524 em 2018 (52,1% dos eleitores estrangeiros) e 15.085 em 2019 (54,6% dos eleitores estrangeiros). No universo dos europeus destacam-se os nacionais do Reino Unido (3.197 e 3.302 eleitores, respetivamente em 2018 e 2019, correspondendo a 11,5% e 12% do total de eleitores estrangeiros no país), da Alemanha (2.437 e 2.492 eleitores em 2018 e 2019, correspondendo a 8,7% e 9% dos eleitores estrangeiros) e da França, que sobe para a terceira posição (1.959 em 2018, correspondendo a 7% do total de eleitores estrangeiros, incrementando os recenseados para 2.124 em 2019, representando 7,7%), superando a Espanha (2.030 e 2.040 eleitores, respetivamente em 2018 e 2019, representando 7,3% e 7,4% em cada ano no total de eleitores estrangeiros).

Os cidadãos nacionais de países terceiros à União Europeia mantêm a evolução decrescente: eram 15.194 recenseados em 2012, passando para 14.676 em 2014 (ou seja, menos 518 estrangeiros recenseados), para 13.998 em 2016 (menos 678 eleitores em dois anos), para 13.701 em 2017 (menos 297 eleitores face ao ano anterior), para 13.345 em 2018 (menos 356 eleitores face ao ano anterior) e para 12.543 em 2019 (menos 808 eleitores). Neste universo, em 2018 e 2019, continuam a ser os cidadãos cabo-verdianos e os

brasileiros os mais representados: 8.497 e 7.607 eleitores cabo-verdianos, respetivamente em 2018 e 2019 (o correspondente a 30,5% e a 27,5% do total de eleitores estrangeiros) e 4.566 e 4.644 eleitores brasileiros (o correspondente a 16,4% e 16,8% dos eleitores estrangeiros), respetivamente (vd. quadro 12.5). Embora a diminuição observada da população estrangeira residente entre 2011 e 2015, explique em parte a redução do número de recenseados de países terceiros à União Europeia nos últimos anos, deve ainda atender-se ao aumento nas aquisições de nacionalidade portuguesa desses cidadãos desde a viragem do século (Oliveira et al., 2017) e, assim, a adquirir plenos direitos políticos, desaparecendo por isso dos dados do recenseamento eleitoral dos estrangeiros.

Quadro 12.5. Estrangeiros inscritos no Recenseamento Eleitoral, por nacionalidades, entre 2017 e 2019

Nacionalidades	2017		2018		2019	
	N	%	N	%	N	%
Reino Unido	3.200	11,5	3.197	11,5	3.302	12,0
Alemanha	2.430	8,7	2.437	8,7	2.492	9,0
França	1.799	6,4	1.959	7,0	2.124	7,7
Espanha	2.035	7,3	2.030	7,3	2.040	7,4
Holanda	1.348	4,8	1.379	4,9	1.420	5,1
Itália	810	2,9	870	3,1	970	3,5
Roménia	884	3,2	913	3,3	930	3,4
Bélgica	601	2,2	603	2,2	618	2,2
Bulgária	308	1,1	320	1,1	323	1,2
Suécia	168	0,6	170	0,6	186	0,7
Irlanda	142	0,5	156	0,6	172	0,6
Áustria	113	0,4	115	0,4	116	0,4
Dinamarca	103	0,4	103	0,4	104	0,4
Finlândia	76	0,3	77	0,3	78	0,3
Polónia	39	0,1	47	0,2	55	0,2
Luxemburgo	38	0,1	38	0,1	38	0,1
Outros U.E.	100	0,4	110	0,4	117	0,4
Total União Europeia	14.194	50,9	14.524	52,1	15.085	54,6
Cabo Verde	8.861	31,8	8.497	30,5	7.607	27,5
Brasil	4.559	16,3	4.566	16,4	4.644	16,8
Venezuela	128	0,5	125	0,4	130	0,5
Argentina	55	0,2	56	0,2	57	0,2
Noruega	50	0,2	49	0,2	52	0,2
Outros (Chile, Perú, Uruguai, Colômbia, Nova Zelândia e Islândia)	48	0,2	52	0,2	53	0,2
Total Países Terceiros com direito de voto	13.701	49,1	13.345	47,9	12.543	45,4
Total de estrangeiros recenseados	27.895	100	27.869	100	27.628	100

Fonte: SGMAI - Administração Eleitoral (sistematização e cálculos da autora).

Nota-se, pois, que estamos perante uma ordenação de nacionalidades que não reflete a importância relativa dos residentes estrangeiros residentes em função da nacionalidade em Portugal, nem retrata a ordenação das nacionalidades estrangeiras que têm mais direitos políticos no país. Na lista de países com acordos de reciprocidade com Portugal para o acesso e exercício de direitos políticos no país não estão representadas todas as nacionalidades residentes em Portugal, excluindo-se mesmo grande parte das dez nacionalidades numericamente mais expressivas no país: o caso da ucraniana, a terceira nacionalidade estrangeira numericamente mais expressiva em 2017 (representando 7,7% do total de residentes estrangeiros em 2017, o equivalente a 32.453 residentes), passando para a quarta posição em 2018 (com 29.218 residentes, passando a representar 6,1% do total de estrangeiros residentes) e a quinta posição em

2019 (29.718, significando 5% do total de estrangeiros residentes); da chinesa, a quinta nacionalidade estrangeira mais representada em Portugal em 2017 (5,5% do total de estrangeiros residentes, ou seja, 23.197 residentes) que passa a sexta em 2018 (5,3% do total de estrangeiros, crescendo em número absoluto para 25.357 residentes) e em 2019 (4,7% dos estrangeiros residentes, com 27.839 cidadãos); da angolana, a sétima nacionalidade mais representada em 2017 (4% do total de estrangeiros residentes, 16.854 residentes), perdendo posição para nono em 2018 (3,8% do total de estrangeiros, equivalente a 18.383 residentes) e 2019 (3,8% dos residentes estrangeiros ou 22.691 cidadãos); ou da guineense, a nona nacionalidade numericamente mais expressiva em 2017 (3,6% dos residentes estrangeiros, representando 15.198 residentes), passando a décima em 2018 (3,4% dos estrangeiros, representando nesse ano 16.186 residentes) e 2019 (3,2% ou 18.886 residentes). No seu conjunto só essas quatro nacionalidades representam um pouco mais de 89 mil estrangeiros residentes em 2018 e um pouco mais de 99 mil estrangeiros residentes em 2019, ou seja, cerca de um quinto da população estrangeira que reside em Portugal e sem qualquer direito político.

Por outro lado, como se referiu antes, entre os estrangeiros inscritos no recenseamento eleitoral em Portugal, os brasileiros e os cabo-verdianos são os cidadãos que reúnem mais direitos políticos no país. Verifica-se também que são as duas nacionalidades numericamente mais expressivas nos residentes estrangeiros: segundo dados do SEF, em 2019, os brasileiros correspondiam ao maior grupo de residentes estrangeiros em Portugal (25,6%, ou seja, 151.304 residentes), seguidos dos cabo-verdianos (6,3% dos estrangeiros residentes, o equivalente a 37.436 residentes). Nota-se, porém, que estas duas nacionalidades apresentam padrões de recenseamento eleitoral bastante diversos (Oliveira e Carvalhais, 2017). Se no caso dos cabo-verdianos se verifica uma sobre representação no universo de recenseados estrangeiros (30,5% dos eleitores estrangeiros em 2018, ou seja, +23,3pp que a sua importância relativa no total de residentes estrangeiros; e 27,5% dos eleitores estrangeiros em 2019, representando +21,2pp que a sua importância relativa no total de residentes estrangeiros), no caso dos brasileiros a sua expressão no recenseamento (16,4% e 16,8% do total de recenseados estrangeiros, respetivamente em 2018 e 2019) fica aquém da sua importância relativa no total de residentes estrangeiros (-5,5pp em 2018 e -8,8pp em 2019).

Muito embora os dados do Recenseamento Eleitoral não reflitam objetivamente o número de estrangeiros residentes em Portugal que efetivamente exercem o seu direito de voto, é relevante analiticamente estimar a proporção de recenseados estrangeiros face ao total de residentes que têm direito de voto em Portugal de cada nacionalidade. Como é possível verificar no quadro 12.6. continuam, em 2018, a ser relativamente baixas as taxas de recenseamento da generalidade das nacionalidades estrangeiras residentes: 5,8% do total de estrangeiros residentes ou 6,7% no total de estrangeiros com mais de 20 anos de idade; ou 9,1% para o total de estrangeiros elegíveis para votar, subindo ligeiramente para 10,3% no caso dos maiores de 20 anos desse universo.

Nos cidadãos da União Europeia, apesar de cerca de 143 mil (com mais de 20 anos de idade) se encontrar em situação de elegibilidade para o recenseamento em 2018, apenas cerca de 14,5 mil efetivamente se recenseou, ou seja, apenas 10,2% desse universo. Entre os cidadãos europeus, são os nacionais da Alemanha, do Luxemburgo, da Holanda, da Bélgica e da Espanha os que mais se destacam na taxa de recenseados em 2018 (20,9%, 18,8%, 17%, 16% e 16%, respetivamente), seguidos dos nacionais do Reino Unido (13%). Em contrapartida, entre os cidadãos da União Europeia numericamente mais representados no país e com a mais baixa percentagem de recenseamento por total de residentes com mais de 20 anos de idade, destacam-se os romenos (3,5%, ou seja, apenas 913 recenseados entre 26,4 mil residentes).

Já no caso dos nacionais de países extracomunitários (vd. quadro 12.6), se em 2018 os cabo-verdianos continuam a destacar-se com a mais alta taxa de recenseamento da generalidade dos estrangeiros residentes com mais de 20 anos no país (29 recenseados por cada 100 residentes elegíveis para votar), os brasileiros continuam a estar entre os grupos estrangeiros residentes em Portugal que menos se recenseia por total dos seus residentes com mais de 20 anos de idade (apenas 5%). Assim, se é verdade que em Portugal são os brasileiros os estrangeiros que têm mais direitos políticos – mesmo por comparação aos cidadãos da União Europeia (podendo, no caso de requerer o “estatuto de igualdade de direitos políticos”,

votar e ser eleito em praticamente todas as eleições) –, não se deve excluir a hipótese de que é o requisito de terem de abdicar dos seus direitos políticos no Brasil, que os desmobiliza de se recensearem e beneficiarem de direitos políticos em Portugal.

Quadro 12.6. Proporção de estrangeiros recenseados no total de residentes, em 2018

Nacionalidades	Número de recenseados (A)	População residente (B)	População residente com mais de 20 anos (C)	Taxa de recenseados (A/B)	Taxa de recenseados (A/C)
Alemanha	2.437	12.817	11.673	19,0	20,9
Luxemburgo	38	237	202	16,0	18,8
Holanda	1379	8.984	8.104	15,3	17,0
Bélgica	603	4.147	3.763	14,5	16,0
Espanha	2.030	14.066	12.675	14,4	16,0
Reino Unido	3197	26.445	24.506	12,1	13,0
Dinamarca	103	979	886	10,5	11,6
Áustria	115	1.119	1.043	10,3	11,0
França	1.959	19.771	18.182	9,9	10,8
Irlanda	156	1.752	1.597	8,9	9,8
Finlândia	77	1.263	1.210	6,1	6,4
Bulgária	320	6.931	5.901	4,6	5,4
Itália	870	18.862	17.087	4,6	5,1
Suécia	170	4.274	4.066	4,0	4,2
Roménia	913	30.908	26.413	3,0	3,5
Outros U.E.	110	4.040	5.785	2,7	1,9
Total União Europeia	14.524	158.915	143.093	9,1	10,2
Cabo Verde	8497	34.663	29.391	24,5	28,9
Argentina	56	486	440	11,5	12,7
Noruega	49	784	703	6,3	7,0
Brasil	4566	105.423	90.655	4,3	5,0
Venezuela	125	4.740	4.154	2,6	3,0
Outros (Chile, Perú, Uruguai, Colômbia, Nova Zelândia e Islândia)	52	1.787	1.745	2,9	3,0
Total Países Terceiros com direito de voto	13.345	147.883	127.088	9,0	10,5
Total de estrangeiros elegíveis para votar	27.869	306.798	270.181	9,1	10,3
Total de estrangeiros geral	27.869	480.300	414.087	5,8	6,7

Fonte: SGMAI - Administração Eleitoral e INE – Estimativas Anuais da População Residente (sistematização e cálculos da autora).

Tendências semelhantes se observam em 2019 (comparar quadro 12.6 com quadro 12.7), embora com tendente agravamento da diminuição do número de recenseados estrangeiros por total de residentes: de 2018 para 2019 a importância relativa de recenseados por total de estrangeiros residentes passa de 5,8% para 4,7% e no caso apenas do universo de estrangeiros elegíveis para votar de 9,1% para 7,2%, tendência de decréscimo que já se sentia desde 2016. Observa-se que é nos cidadãos da União Europeia que a proporção de eleitores por total de residentes mais diminui (de 11% para 10,4%, de 2016 para 2017, ou seja, -0,6pp, para 9,1% em 2018, ou seja, -1,3pp face ao ano anterior, e para 8,2% em 2019, ou -0,9pp face a 2018), observando-se ainda, pelo terceiro ano consecutivo, a diminuição da proporção no caso dos cidadãos extracomunitários, que de um rácio estável durante anos (em 11,4%) desce (para 10,9% em 2017, 9,0% em 2018 e 6,3 em 2019). A esta diminuição na proporção dos europeus não é alheia a evolução positiva e crescente nos últimos anos dos europeus comunitários residentes em Portugal, nomeadamente em idade reforma, podendo estes recém-chegados ou mostrar menor interesse em participar politicamente no país ou ainda não terem procedido ao seu recenseamento eleitoral, desconhecendo que

este não é automático mas requer inscrição voluntária.

Quadro 12.7. Proporção de estrangeiros recenseados no total de residentes, em 2019

Nacionalidades	N recenseados (A)	Residentes (B)	Taxa de recenseados (A/B)
Alemanha	2492	14.669	17,0
Holanda	1420	10.038	14,1
Bélgica	618	4.781	12,9
Luxemburgo	38	295	12,9
Espanha	2040	15.848	12,9
Reino Unido	3302	34.358	9,6
França	2124	23.125	9,2
Dinamarca	104	1.165	8,9
Áustria	116	1.317	8,8
Irlanda	172	2.249	7,6
Finlândia	78	1.271	6,1
Bulgária	323	6.839	4,7
Itália	970	25.408	3,8
Suécia	186	4.912	3,8
Roménia	930	31.065	3,0
Polónia	55	2.759	2,0
Outros U.E.	117	4.623	2,5
Total União Europeia	15085	184.722	8,2
Cabo Verde	7607	37.436	20,3
Argentina	57	560	10,2
Noruega	52	874	5,9
Brasil	4644	151.304	3,1
Venezuela	130	6.551	2,0
Outros (Chile, Perú, Uruguai, Colômbia, Nova Zelândia e Islândia)	53	2.259	2,3
Total Países Terceiros com direito de voto	12543	198.984	6,3
Total de estrangeiros elegíveis para votar	27628	383.706	7,2
Total de estrangeiros geral	27628	590.348	4,7

Fonte: SGMAI - Administração Eleitoral e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (sistematização e cálculos da autora).

CAPÍTULO 13. ESTRANGEIROS E O SISTEMA DE JUSTIÇA

Este capítulo incide sobre a relação dos estrangeiros com o sistema de justiça, sistematizando e analisando dados administrativos disponíveis anualmente sobre reclusos da Direção-Geral dos Serviços Prisionais e dados sobre criminalidade julgada e condenada da Direção-Geral da Política da Justiça.

Conforme referido em estudos anteriores promovidos por este Observatório das Migrações (Seabra e Santos, 2005 e 2006; Fonseca, 2010; Oliveira e Gomes, 2014, 2016, 2017, 2018 e 2019), a análise da relação entre estrangeiros e o sistema de justiça implica o reconhecimento da necessidade de relativizar os valores obtidos através das percentagens de reclusão e das taxas de condenação, uma vez que uma leitura não atenta dos dados pode conduzir a erros de perceção que induzem à falsa associação dos imigrantes à criminalidade. Para desconstruir esse pressuposto erróneo, diferentes estudos recorreram a variáveis de natureza sociológica e criminal (Seabra e Santos, 2005 e 2006; Fonseca 2010), concluindo que a evolução do número de estrangeiros nas prisões portuguesas não está inteiramente correlacionada com a evolução dos fluxos migratórios em direção a Portugal. Muitos dos reclusos estrangeiros são “indivíduos em trânsito”, isto é, são estrangeiros mas não imigrantes, sem residência nem atividade profissional em Portugal. Acresce que o perfil de reclusos estrangeiros nem sempre encontra correspondência direta com o perfil de imigrantes residentes em Portugal (e.g. há nacionalidades que alcançam uma expressividade na população reclusa muito superior ao peso que detêm junto da população imigrante residente no país).

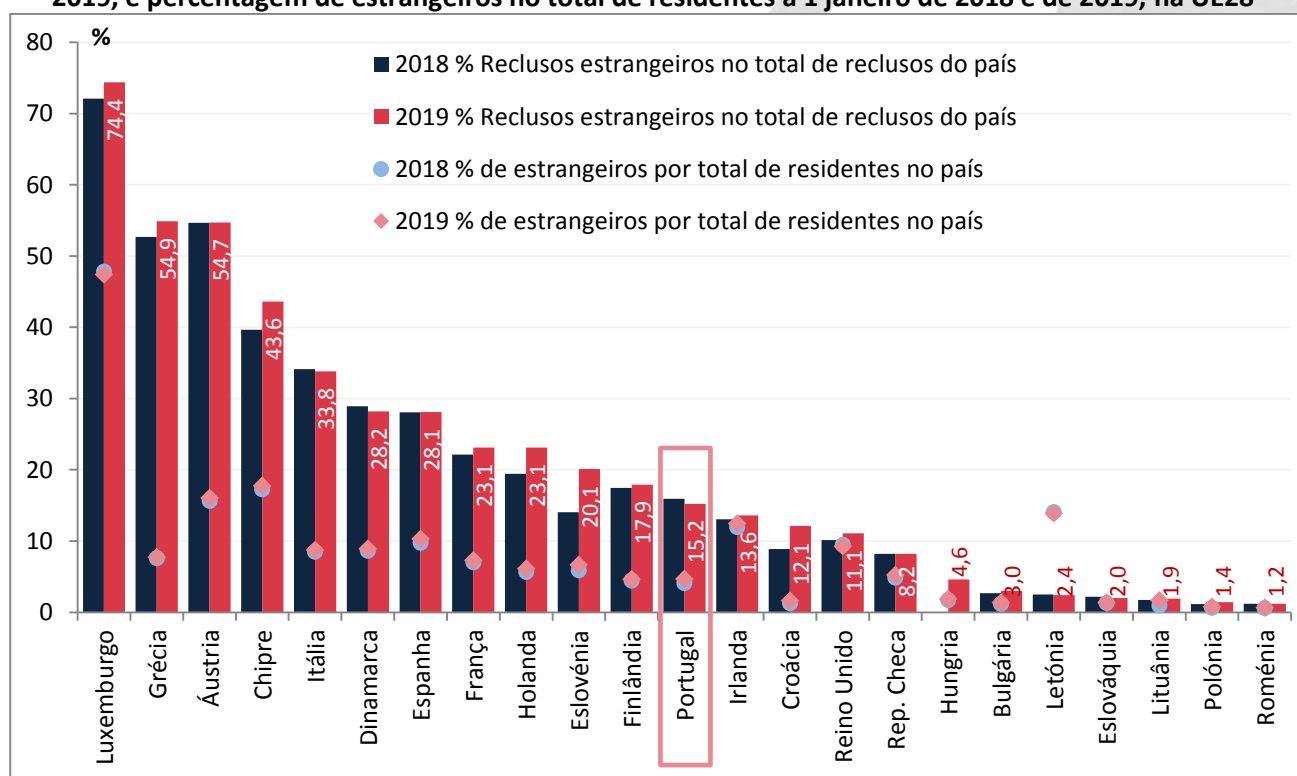
Por outro lado, quando se olha para a criminalidade de estrangeiros, ou para a percentagem de reclusos estrangeiros no sistema prisional português, importa realçar que os cidadãos estrangeiros estão (por comparação aos cidadãos portugueses) mais sujeitos à aplicação da medida de prisão preventiva perante a suspeita de crimes, facto que tem sido explicado pelo maior risco de fuga, pelo tipo de crime de que estão acusados e pela moldura penal que lhe está subjacente. Acresce que em determinados crimes, como é o caso do tráfico simples e agravado, os arguidos de nacionalidade estrangeira apresentam taxas de condenação mais elevadas que os arguidos de nacionalidade portuguesa, evidenciando taxas de condenação a penas privativas da liberdade (prisão efetiva) também superiores aos nacionais portugueses. Todos estes fatores, enquadrados pela mobilização de variáveis de natureza penal e criminal, concorrem para uma melhor explicação da importância relativa de reclusos estrangeiros no sistema prisional português e da criminalidade julgada e condenada de estrangeiros por comparação aos portugueses.

13.1. Reclusos estrangeiros nos países da Europa

A importância relativa de reclusos estrangeiros no sistema prisional português deve, antes de mais, ser enquadrada pelo contexto internacional, sobretudo atendendo aos valores que Portugal apresenta por

comparação aos outros países europeus. Como se mostrou em estudos anteriores deste Observatório das Migrações (Seabra e Santos, 2006; Fonseca, 2010; Oliveira e Gomes, 2014, 2016, 2017, 2018 e 2019), das comparações internacionais resulta que a subpopulação de reclusos estrangeiros em Portugal regista uma importância relativamente baixa quando comparada com alguns países da União Europeia. A 1 de janeiro de 2019, segundo as estatísticas penais publicadas pelo Conselho da Europa, Portugal apresentava 15,2% de reclusos estrangeiros no sistema prisional (-0,8pp que em janeiro de 2018), situando-se abaixo da média dos países europeus (22,9% no início de 2019 e 24,9% no início de 2018) e bastante longe dos valores assumidos nos países com maior importância relativa de reclusos estrangeiros, onde mais de metade da população reclusa tem uma nacionalidade estrangeira: Luxemburgo (74,4% em janeiro de 2019, e 72,1% em janeiro de 2018), Grécia (54,9% em janeiro de 2019 e 52,7% em janeiro de 2018) e Áustria (54,7% em janeiro de 2018 e 2019). Portugal fica ainda aquém de países como Chipre (reclusos estrangeiros a representar 39,7% em janeiro de 2018 e 43,6% no início de 2019), Itália (34,1% no início de 2018 e 33,8% no início de 2019), Dinamarca (28,9% em janeiro de 2018 e 28,2% em janeiro de 2019) e Espanha (28,1%). Em janeiro de 2019, também a França, Holanda, Eslovénia e Finlândia registavam valores superiores a Portugal.

Gráfico 13.1. Percentagem de reclusos estrangeiros no total de reclusos a 31 de janeiro de 2018 e de 2019, e percentagem de estrangeiros no total de residentes a 1 janeiro de 2018 e de 2019, na UE28



Fonte: Council of Europe Annual Penal Statistics (SPACE I) 2018 e 2019 e EUROSTAT (sistematização da autora).

Nota: São projetados no gráfico apenas os países que dispõem de dados acerca de reclusos estrangeiros.

Importa, neste âmbito, aferir se a importância relativa de reclusos estrangeiros reflete de alguma forma a percentagem da população estrangeira residente em cada um desses países. Analisando a distância entre a percentagem de reclusos estrangeiros e a percentagem de estrangeiros residentes em cada país europeu, observa-se que a distância é maior na Grécia (os reclusos estrangeiros representam +45 pontos percentuais que os residentes estrangeiros no total de residentes do país em janeiro de 2018 e +47,1pp em janeiro de 2019), na Áustria (+39pp no início de 2018 e +38,6pp no início de 2019), no Luxemburgo (+24pp e +27pp, respetivamente, em janeiro de 2018 e de 2019), em Itália (+26pp e +25,1pp, respetivamente, em janeiro de 2018 e de 2019), e em Chipre (+22pp e +25,8pp, respetivamente, em janeiro de 2018 e de 2019). Em Portugal a percentagem de reclusos no sistema prisional era superior à percentagem de estrangeiros residentes em +12 pontos percentuais em janeiro de 2018 e +10,5pp em janeiro de 2019. Nesta comparação apenas a Estónia e a Letónia assumiram resultados inversos, ou seja, foram os únicos países

europeus onde a proporção de reclusos estrangeiros no sistema prisional se mostrou inferior à percentagem de estrangeiros residentes (-6pp na Estónia e -12pp na Letónia em janeiro de 2018 e -11,5 na Letónia em janeiro de 2019). Resulta, deste modo, que é difícil estabelecer uma relação causal entre a imigração ou a população estrangeira residente e a população reclusa com nacionalidade estrangeira.

Em 2018, o Conselho da Europa publicou um estudo longitudinal (Aebi et al., 2018) que analisa, para o período entre 2005 e 2015, os dados disponíveis sobre o número de estrangeiros na população reclusa dos 47 Estados-membros do Conselho da Europa. Os dados analisados sobre a população reclusa (SPACE I) foram recolhidos através do *Council of Europe Annual Penal Statistics* (SPACE). De um modo global, e no que toca especificamente à população reclusa, o estudo concluiu que na última década o padrão geográfico dos reclusos estrangeiros seguiu uma tendência estável. Ou seja, nos países da Europa Oriental, os reclusos estrangeiros tenderam a representar menos de 5% do total da população reclusa desses países, enquanto na Europa Ocidental, em particular nos países da União Europeia e da EFTA, a percentagem de reclusos estrangeiros no total de reclusos permaneceu elevada. O relatório aponta ainda que a percentagem de presos estrangeiros na generalidade das instituições penais da Europa Ocidental foi mais elevada em 2015 do que em 2005, ou seja, aumentou na última década a prevalência de reclusos estrangeiros (embora de 2015 para 2018 se verifique uma diminuição da importância relativa de reclusos estrangeiros no total de reclusos na maioria dos países europeus, entre os quais Portugal que em 2018 apresenta -1,5pp de reclusos estrangeiros face a 2015). Importa realçar que, segundo o mesmo estudo, esta mesma tendência pode ser observada junto da população reclusa em geral, ou seja, os países da Europa Oriental revelam baixas percentagens de reclusão, enquanto na Europa Ocidental se identificam percentagens mais elevadas.

13.2. Reclusos estrangeiros no sistema prisional português

Uma leitura direta e imediata dos dados administrativos de Portugal parece associar os estrangeiros a uma maior propensão para a criminalidade, dada a maior taxa de reclusão quando comparados com os nacionais portugueses (Oliveira e Gomes, 2018: 267-275). Para desconstruir esta perceção errónea, alguns estudos promovidos por este Observatório recorreram a variáveis de natureza sociológica e criminal (Seabra e Santos, 2005 e 2006; Fonseca, 2010), concluindo que a evolução do número de estrangeiros nas prisões portuguesas não está inteiramente correlacionada com a evolução dos fluxos migratórios acolhidos em Portugal, uma vez que muitos dos reclusos estrangeiros são ‘indivíduos em trânsito’, ou seja, são estrangeiros mas não são imigrantes, não tendo nem residência nem atividade profissional em Portugal. Acresce que o perfil de reclusos estrangeiros nem sempre corresponde ao perfil de imigrantes residentes em Portugal. Por outro lado, quando comparados com os portugueses, identifica-se que os cidadãos estrangeiros estão mais sujeitos à aplicação da medida de prisão preventiva, tendem a apresentar taxas de condenação mais elevadas para os mesmos crimes, e evidenciam taxas de condenação com penas privativas da liberdade (prisão efetiva) superiores, o que, tudo combinado, induz às maiores taxas de reclusão nos estrangeiros, não refletindo estes dados, assim, a maior propensão dos estrangeiros para a criminalidade.

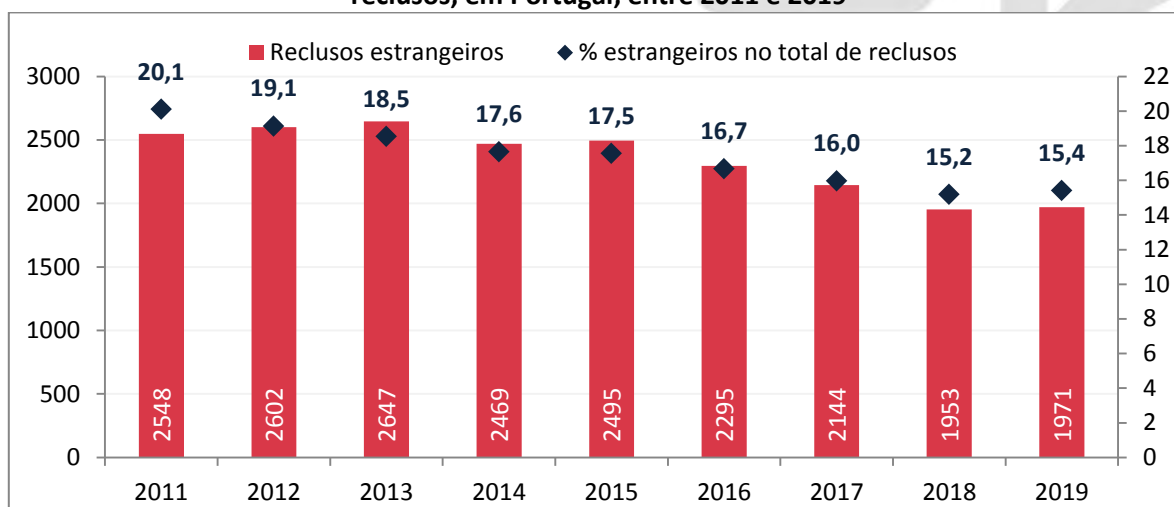
Desde o início da presente década que o número de reclusos estrangeiros no sistema prisional português tem vindo a diminuir: de 2.548 em 2011 para 1.953 em 2018 e 1.971 em 2019 (-22,6% entre 2011 e 2019, embora +0,9% de 2018 para 2019). Note-se que a variação verificada junto dos reclusos estrangeiros apresenta-se em contraciclo com a tendência observada para o total da população reclusa em Portugal, uma vez que neste último caso a taxa de variação foi positiva (em +2% entre 2011 e 2018 e +0,9% entre 2011 e 2019), passando-se de 12.681 reclusos em 2011 para 12.867 em 2018 e 12.793 em 2019.

Em 2019 a proporção de reclusos estrangeiros no total de reclusos atingiu os 15,4% (+0,2pp que no ano anterior), quando no início desta década essa proporção era ainda mais elevada (20,1% de reclusos estrangeiros em 2011) – vd. gráfico 13.2.

Considerando que a população estrangeira residente só representou 4,7% do total da população em

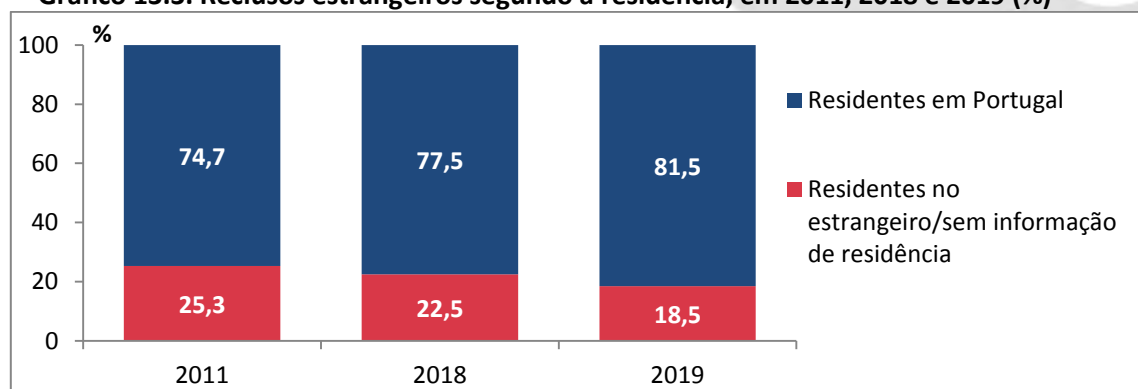
Portugal e 5,7% em 2019, a leitura descuidada destes dados podem induzir a algumas falsas percepções. A análise destes dados estatísticos requer, todavia, alguns cuidados uma vez que quando se olha para a criminalidade de estrangeiros, ou para a percentagem de reclusos estrangeiros, deve atender-se que não estamos a falar necessariamente de imigrantes ou de estrangeiros residentes no país. Os dados sobre reclusos estrangeiros analisados mostram que a **evolução do número de estrangeiros nas prisões portuguesas não está inteiramente correlacionada com a evolução dos fluxos imigratórios** em direção a Portugal. Muitos dos reclusos estrangeiros são “indivíduos em trânsito”, ou seja, são estrangeiros mas não são imigrantes, uma vez que não têm residência em Portugal nem têm uma atividade profissional no país. Em 2018 e 2019 os reclusos estrangeiros sem residência em Portugal representavam, respetivamente, 22,5% e 18,5% do total de reclusos estrangeiros do sistema prisional português, ou seja, os dados mostram que 1 em cada 5 reclusos estrangeiros não tinha residência em Portugal, não sendo por isso, na realidade imigrantes, mas antes estrangeiros em trânsito (vd. gráfico 13.3).

Gráfico 13.2. Número de reclusos estrangeiros e percentagem de reclusos estrangeiros no total de reclusos, em Portugal, entre 2011 e 2019



Fonte: Direção-Geral dos Serviços Prisionais (sistematização e cálculos da autora).

Gráfico 13.3. Reclusos estrangeiros segundo a residência, em 2011, 2018 e 2019 (%)



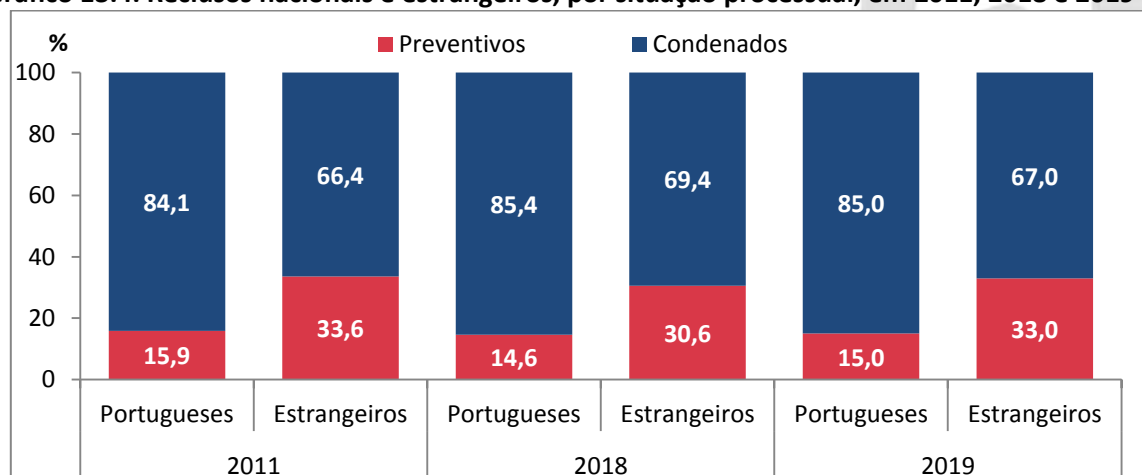
Fonte: Direção-Geral dos Serviços Prisionais (sistematização e cálculos da autora).

Simultaneamente importa atender a outro fator que contribui para a importância percentual dos reclusos de nacionalidade estrangeira no sistema prisional português (15,2% em 2018 e 15,4% em 2019): quando comparados com os cidadãos nacionais, observa-se que **os cidadãos estrangeiros têm estado mais sujeitos à aplicação da medida de prisão preventiva**. O maior risco de fuga, bem como o tipo de crime de que são acusados e a moldura penal que lhe está subjacente, são algumas das razões apontadas para as diferenças na aplicação da medida de prisão preventiva observada nos estrangeiros (Seabra e Santos, 2006; Fonseca, 2010; Oliveira e Gomes, 2014, 2016, 2017, 2018 e 2019).

Assim, mantendo a tendência das duas últimas décadas, em 2018 e 2019, observa-se que os estrangeiros

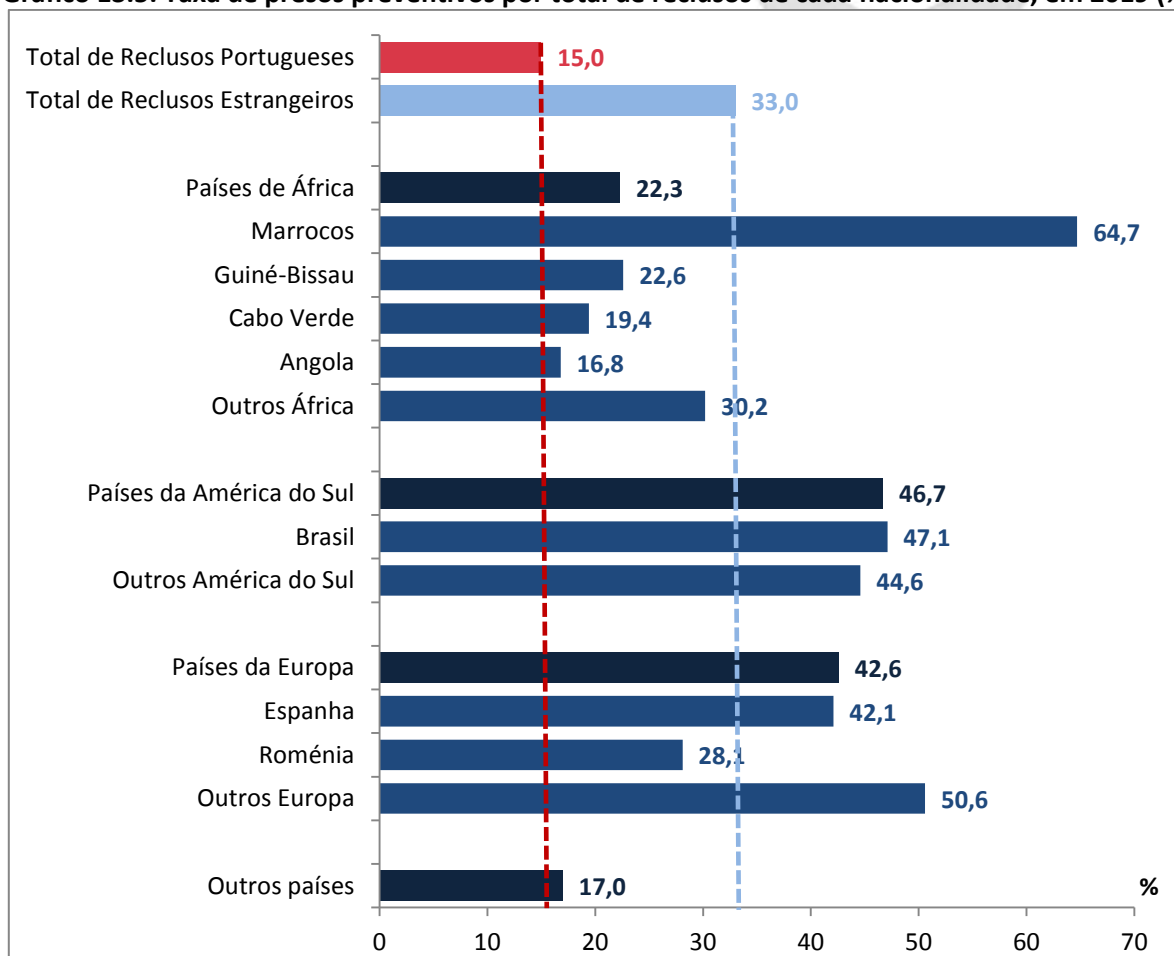
apresentam percentagens mais elevadas de presos preventivos: a proporção de reclusos preventivos, entre os estrangeiros, era de 30,6% em 2018 e de 33% em 2019 (vd. gráfico 13.4), quando no caso dos reclusos portugueses, a proporção de presos preventivos desce para 14,6% em 2018 e 15% em 2019 (ou seja, os reclusos estrangeiros apresentam mais do dobro da prevalência, com +16 pontos percentuais em 2018 que o verificado nos reclusos portugueses e +18pp em 2019). No início da década, em 2011, a proporção de reclusos estrangeiros em prisão preventiva (33,6%) correspondia a mais do dobro da proporção nos portugueses (15,9%).

Gráfico 13.4. Reclusos nacionais e estrangeiros, por situação processual, em 2011, 2018 e 2019 (%)



Fonte: Direção-Geral dos Serviços Prisionais (sistematização e cálculos da autora).

Gráfico 13.5. Taxa de presos preventivos por total de reclusos de cada nacionalidade, em 2019 (%)



Fonte: Direção-Geral dos Serviços Prisionais (sistematização e cálculos da autora).

A generalidade das nacionalidades estrangeiras assumem percentagens de presos preventivos superiores (33%) à nacionalidade portuguesa (15% de presos preventivos no total de reclusos de nacionalidade portuguesa em 2019) – vd. gráfico 13.5. Observa-se que são os nacionais de países europeus (42,6% de presos preventivos no total dos seus reclusos) – destaque para os espanhóis (42,1% de presos preventivos) e para os romenos (28,1% de presos preventivos) – e de países da América do Sul (46,7%) – destaque para os brasileiros (47,1% de presos preventivos no total de reclusos dessa nacionalidade) – os que mais sobressaem nos presos preventivos, seguidos dos nacionais de países africanos (22,3% de presos preventivos no total dos reclusos de nacionalidade africana) – destaque para os marroquinos (64,7%) e guineenses (22,6%).

No que respeita às principais nacionalidades representadas no universo de reclusos estrangeiros, em 2018 os nacionais de Cabo Verde ocupavam a primeira posição (representam 29,9% dos reclusos estrangeiros), seguindo-se a estes os nacionais do Brasil (16,7%), da Guiné-Bissau (9%), da Roménia (7,9%), de Angola (7,4%) e de Espanha (2,8%) – vd. quadro 13.1. Entre as dez nacionalidades mais representadas no universo de reclusos estrangeiros contavam-se ainda os nacionais de São Tomé e Príncipe, Marrocos, Ucrânia e Itália. No ano de 2018, as primeiras nove posições eram ocupadas pelas mesmas nacionalidades identificadas em 2017, embora nesse ano se destacassem ainda os nacionais da Venezuela. Em 2019, repetindo-se a tendência, alteram-se ligeiramente as importâncias relativas destas mesmas nacionalidades: os cabo-verdianos, mantendo a primeira posição entre as nacionalidades estrangeiras reclusas, diminui a sua importância relativa (27,2%), seguindo-se os brasileiros que incrementam ligeiramente (20,4%), os guineenses (9%), os romenos (7,1%), os angolanos (6,6%), os espanhóis (2,9%), os são-tomenses (1,9%), os marroquinos (1,7%), os ucranianos (1,7%), e os venezuelanos (1,3%).

Quadro 13.1. Reclusos estrangeiros em Portugal, por nacionalidades mais representadas, 2018 e 2019 (%)

2018			2019		
1º	Cabo Verde	29,9	1º	Cabo Verde	27,2
2º	Brasil	16,7	2º	Brasil	20,4
3º	Guiné-Bissau	9,0	3º	Guiné Bissau	9,0
4º	Roménia	7,9	4º	Roménia	7,1
5º	Angola	7,4	5º	Angola	6,6
6º	Espanha	2,8	6º	Espanha	2,9
7º	S. Tomé e Príncipe	2,2	7º	S. Tomé e Príncipe	1,9
8º	Marrocos	2,0	8º	Marrocos	1,7
9º	Ucrânia	1,5	9º	Ucrânia	1,7
10º	Itália	1,3	10º	Venezuela	1,3
Total (N)		1.953	Total (N)		1.971

Fonte: Direção-Geral dos Serviços Prisionais (sistematização e cálculos da autora).

Conforme se pode observar no quadro 13.1, as nacionalidades com maior peso entre os reclusos estrangeiros refletem, em parte, as tendências gerais da imigração em Portugal, nomeadamente realçando a sobre representação de nacionalidades falantes de português (os brasileiros e os nacionais dos PALOP representam no seu conjunto 65,8% em 2018 e 65,1% em 2019). Contudo, ainda assim, é importante realçar que o perfil de reclusos estrangeiros não resulta inteiramente dos fluxos imigratórios. Nota-se que na estrutura das dez nacionalidades estrangeiras com maior número de reclusos, em 2018 e 2019 surge a nacionalidade marroquina, quando a percentagem destes residentes em Portugal é residual (0,3% de residentes marroquinos em 2018 e em 2019) e bastante longe de ter importância relativa para surgir entre as dez nacionalidades estrangeiras residentes no país mais representadas. Estas tendências permitem perceber que **não se pode estabelecer uma relação direta entre a evolução da população estrangeira residente e a evolução dos reclusos estrangeiros nas prisões portuguesas**. Outra evidência dessa dissociação diz respeito à evolução verificada no número de reclusos estrangeiros (-9,8% de 2017 para 2018, mas +0,9% de 2018 para 2019), quando a população estrangeira residente em Portugal apresentou nos últimos anos um grande incremento (+14% de 2017 para 2018 e +23% de 2018 para 2019).

Ainda no que respeita à caracterização da subpopulação de reclusos estrangeiros no sistema prisional português, uma **desagregação por nacionalidade e sexo** evidencia que o sexo masculino está claramente sobre representado em todos os países de nacionalidade, incluindo na nacionalidade portuguesa. Contudo, não deixa de ser interessante verificar que as mulheres estrangeiras apresentam percentagens superiores às mulheres portuguesas nos respetivos universos de reclusos, traduzindo-se essa diferença em cerca de +2,8 pontos percentuais em 2018 (enquanto as mulheres estrangeiras representavam 8,8% do total de reclusos estrangeiros, as mulheres portuguesas representavam 6% do total de reclusos portugueses) e +4,1 pp em 2019 (mulheres estrangeiras a representar 10,2% do total de reclusos estrangeiros e as mulheres portuguesas 6,1% do total de reclusos portugueses) – vd. quadro 13.2. Observa-se também que, apesar do sexo masculino estar em evidente maioria, nos reclusos dos países europeus e da América do Sul a percentagem de mulheres é superior à que se verifica nos reclusos de países africanos – por exemplo, a percentagem de mulheres no total de reclusos europeus era de 9,1% em 2018 ou 8,6% em 2019 (com destaque para as mulheres nacionais da Bulgária a representar 52% dos reclusos dessa nacionalidade em 2018 e 40,9% em 2019); e no caso dos reclusos da América do Sul era de 22,1% em 2018 ou 25,9% em 2019 (com destaque para a Venezuela com 27,3% em 2018 e 20% em 2019), já entre os reclusos de países africanos a percentagem de mulheres é de apenas 3,7% em 2018 e 2,9% em 2019 (com 0% no caso de Marrocos).

Quadro 13.2. Reclusos estrangeiros em Portugal, por nacionalidade e sexo, em 2018 e 2019 (%)

Nacionalidade	2018		2019	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Países de África	96,3	3,7	97,1	2,9
Angola	94,5	5,5	94,7	5,3
Cabo Verde	95,5	4,5	97,2	2,8
Guiné-Bissau	98,3	1,7	98,9	1,1
Marrocos	100,0	0,0	100,0	0,0
S. Tomé e Príncipe	97,6	2,4	97,3	2,7
Países da América do Sul	77,9	22,1	74,1	25,9
Brasil	78,9	21,1	74,4	25,6
Venezuela	72,7	27,3	80,0	20,0
Países da Europa	90,9	9,1	91,4	8,6
Bulgária	48,0	52,0	59,1	40,9
Espanha	92,7	7,3	91,2	8,8
França	89,5	10,5	94,7	5,3
Grã-Bretanha	100,0	0,0	86,4	13,6
Países Baixos	91,7	8,3	100,0	0,0
Itália	88,5	11,5	93,8	6,3
Moldávia	100,0	0,0	100,0	0,0
Roménia	89,0	11,0	89,2	10,8
Ucrânia	100,0	0,0	100,0	0,0
Outros Países	92,1	7,9	87,2	12,8
Reclusos Estrangeiros	91,2	8,8	89,8	10,2
Reclusos Portugueses	94,0	6,0	93,9	6,1
Total de reclusos	93,6	6,4	93,3	6,7

Fonte: Direção-Geral dos Serviços Prisionais (sistematização e cálculos da autora).

Em relação ao **tipo de crimes cometidos por estrangeiros e nacionais**, observa-se que os estrangeiros apresentam uma maior concentração nos crimes relacionados com tráfico de estupefacientes, o que acompanha as tendências identificadas em anos anteriores (Seabra e Santos, 2006; Oliveira e Gomes, 2014, 2016, 2017, 2018 e 2019). Tomando por referência este ano de 2018, enquanto 19% dos reclusos estrangeiros cumprem pena por atos diretamente relacionados com estupefacientes (-10pp face a 2017),

os nacionais com o mesmo tipo de práticas criminais apenas representam 15,2% (-0,1pp que em 2017) (estrangeiros com +4 pontos percentuais face aos portugueses). Em 2019 a distância entre estrangeiros e portugueses neste tipo de crime acentua-se (recuperando a tendência de outros anos) por incrementar a prevalência dos estrangeiros neste tipo de crime: enquanto 30,5% dos reclusos estrangeiros cumprem pena por crimes relativos a estupefacientes (+11,5pp que em 2018), os nacionais com o mesmo tipo de práticas criminais representam 15,9% (+0,7pp que em 2018), identificando-se uma distância entre estrangeiros e nacionais de +14 pontos percentuais (vd. quadro 13.3).

Quadro 13.3. Reclusos condenados, nacionais e estrangeiros, por tipo de crime, em 2018 e 2019 (%)

Tipo de crime	2018			2019		
	Total	Português	Estrangeiro	Total	Português	Estrangeiro
Crimes contra as pessoas	27,5	27,7	26,3	26,5	26,6	25,6
Homicídios	7,8	8,0	6,5	7,5	7,4	8,7
Ofensas à integridade física	3,7	3,8	3,5	3,6	3,7	3,2
Violência doméstica	6,6	6,8	5,5	7,7	8,3	3,4
Sequestro/ Rapto/ Tomada de reféns	1,6	1,6	2,1	1,6	1,5	2,0
Violação	1,5	1,4	2,1	1,4	1,2	2,9
Abuso sexual crianças/ menores dependentes	2,1	2,2	1,3	2,0	2,2	0,2
Outros*	4,1	4,0	5,3	2,7	2,4	5,1
Crimes contra o património	32,6	32,7	32,0	28,8	29,8	21,8
Furto simples e qualificado	16,8	17,3	12,8	13,6	14,4	8,1
Roubo	11,6	11,2	13,9	12,7	12,7	12,6
Outros**	4,3	4,1	5,2	2,5	2,7	1,1
Crimes contra a vida em sociedade	7,0	6,8	8,0	7,9	7,5	10,4
Incêndio	0,5	0,5	0,3	0,7	0,7	0,7
Incêndio florestal	0,4	0,4	0,1	0,4	0,5	0,0
Condução perigosa e condução em estado de embriaguez ou sob influência de estupefacientes	2,0	2,1	1,6	2,2	2,3	1,5
Outros***	4,0	3,8	6,1	4,6	4,1	8,3
Crimes relativos a estupefacientes	15,7	15,2	19,0	17,7	15,9	30,5
Tráfico	12,4	11,9	16,0	13,4	11,4	27,0
Tráfico quantidades diminutas/tráfico consumo	3,1	3,1	2,9	4,2	4,3	3,5
Outros	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0
Outros crimes****	17,2	17,6	14,7	19,1	20,2	11,7
Total (N)	10.671	9.316	1.355	10.522	9.201	1.321

Fonte: Direção-Geral dos Serviços Prisionais (sistematização e cálculos da autora). // Notas: *Esta categoria inclui o crime de tráfico de pessoas e outros crimes. / **Inclui burla simples e qualificada e outros crimes contra o património. / ***Inclui condução perigosa de veículo rodoviário, associação criminosa e outros crimes contra a vida em sociedade. / ****Na categoria "Outros crimes" estão contabilizados os "Crimes contra o Estado" (e.g. resistência contra funcionário, desobediência, corrupção, peculato), bem como crimes fiscais e condução sem habilitação legal.

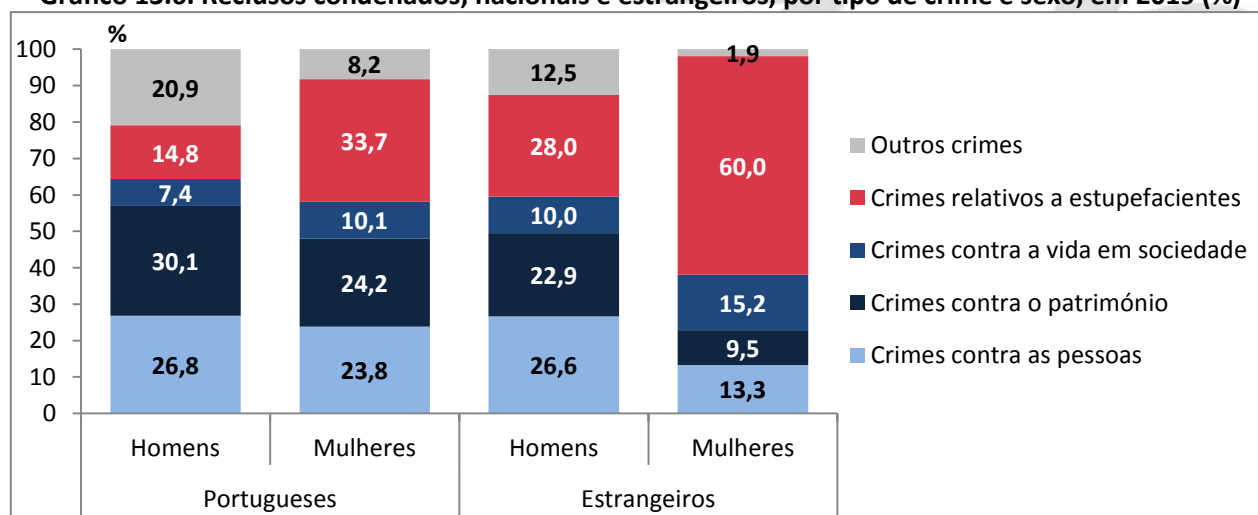
No caso dos portugueses, em 2018 e 2019 observa-se que os crimes com maior importância relativa são os crimes contra o património (e.g. roubo e furto simples e qualificado), que representavam 32,7% em 2018 e 29,8% em 2019 do total de crimes dessa nacionalidade (quadro 13.3). Em 2018 os reclusos estrangeiros passam também a ter maior importância relativa de condenados por crimes contra o património (32% dos estrangeiros em 2018 cumpriam pena por crimes desta natureza, +8pp face a 2017), embora voltando a diminuir a percentagem desses crimes em 2019 (21,8% dos crimes cometidos por estrangeiros).

Ora atendendo a que, por comparação aos crimes por roubo e furto simples e qualificado, o crime de tráfico de estupefacientes apresenta uma moldura penal mais pesada, deve atender-se à importância relativa e expressão de cada tipo de crime em cada nacionalidade para se analisar as sanções penais aplicadas a estrangeiros e a duração das penas cumpridas por estes. Deste modo, a mobilização destas

variáveis de natureza penal e criminal permite evidenciar que **é porque os estrangeiros estão sobre representados em crimes com molduras penais mais pesadas que ganham maior importância percentual no sistema prisional**. Por outro lado, deve atender-se que esta **sobre representação dos estrangeiros no crime de tráfico de estupefacientes reflete essencialmente estrangeiros não residentes**, identificados inúmeras vezes em trânsito, ou seja, são estrangeiros mas não são imigrantes residentes em Portugal.

A desagregação da informação considerando o tipo de crime e o sexo dos reclusos condenados (vd. gráfico 13.6.) faz sobressair ainda mais as discrepâncias identificadas, associando-se mais às mulheres estrangeiras os crimes relativos a estupefacientes (60% em 2019, +26pp face às portuguesas condenadas por esse crime, com 33,7%, e +32pp que os homens estrangeiros condenados por este tipo de crime, a representar 28%). No universo masculino registam-se percentagens mais baixas para estrangeiros e nacionais, muito embora os homens estrangeiros também registem importâncias relativas (28%) superiores às apresentadas pelos homens portugueses (14,8%). Esta informação aponta, uma vez mais, para a associação dos cidadãos e cidadãs de nacionalidade estrangeira a crimes associados a indivíduos em trânsito, que não têm qualquer intenção de imigrar para Portugal, tendo sido retidos em momentos de passagem pelo território.

Gráfico 13.6. Reclusos condenados, nacionais e estrangeiros, por tipo de crime e sexo, em 2019 (%)



Fonte: Direção-Geral dos Serviços Prisionais (sistematização e cálculos da autora).

13.3. Criminalidade julgada e condenada em Portugal

A Direção-Geral da Política da Justiça, do Ministério da Justiça, dispõe de informação administrativa sobre criminalidade julgada e condenada que permite complementar a análise da relação entre estrangeiros e o sistema de justiça, com recurso à mobilização de um conjunto adicional de outras variáveis de natureza penal e criminal.

Em 2019 contabilizaram-se 67.840 arguidos em processos crime na fase de julgamento findos nos tribunais judiciais de 1.ª instância em Portugal, representando menos 2.360 arguidos face a 2018 (quando se contabilizaram 70.200). Por sua vez, no último ano contabilizaram-se 45.150 condenados, representando também menos 1.502 condenados face a 2018. Nesses universos, em 2019, os estrangeiros representaram 11,6% do total de arguidos e 12,1% do total de condenados (vd. quadro 13.4).

Uma análise das taxas de condenação dos arguidos presentes a julgamento, em 2018 e 2019, mostra que a proporção de arguidos condenados varia em função do tipo de crime e da nacionalidade do arguido, verificando-se que se mantêm diferenças entre os nacionais e os estrangeiros no que diz respeito às taxas de condenação por tipo de crime. O quadro 13.5. mostra que, para os portugueses, no conjunto dos 15 crimes com maior número de arguidos em processos-crime na fase de julgamento findos nos tribunais judiciais de 1.ª instância, as maiores taxas de condenação (com valores acima dos 75%) associam-se a

crimes rodoviários, desobediência, crimes relativos a armas e crimes contra a segurança social. Os “outros crimes contra a honra” assumiram-se como os crimes com a taxa de condenação mais baixa em 2018 e 2019, mantendo a tendência de anos anteriores.

Quadro 13.4. Número de Arguidos e Condenados (pessoas singulares) em processos crime na fase de julgamento findos nos tribunais judiciais de 1.ª instância e taxa de condenação, por principais tipos de crime* e nacionalidade, em 2019

Tipo de Crime (2019)	Arguidos		Condenados		Taxa de condenação do total	Taxa de condenação Estrangeiros
	Total	% estrangeiros nos arguidos	Total	% estrangeiros nos condenados		
Ofensa à integridade física simples e privilegiada	8.960	5,9	3.410	7,7	38,1	49,7
Condução de veículo em estado de embriaguez	8.740	12,0	8.613	11,3	98,5	93,3
Condução sem habilitação legal	5.893	21,8	5.467	18,7	92,8	79,6
Furto simples	3.610	18,6	1.698	20,8	47,0	52,6
Furto qualificado	3.217	10,8	1.920	10,5	59,7	57,9
Violência doméstica contra cônjuges ou análogos	2.959	8,0	1.725	7,8	58,3	56,7
Outros crimes contra a honra	2.805	3,6	747	5,5	26,6	41,0
Tráfico e atividades ilícitas, simples ou agravado	2.470	20,8	1.798	21,7	72,8	75,9
Desobediência	2.389	14,0	2.042	12,2	85,5	74,9
Ameaça ou coação	2.109	4,6	1.194	4,8	56,6	59,4
Roubo/violência depois da subtração	1.904	14,0	1.287	14,9	67,6	71,9
Burla simples e qualificada	1.841	5,8	781	5,2	42,4	38,7
Crimes fiscais	1.562	7,2	1.082	6,1	69,3	58,4
Crimes relativos a armas	1.399	9,6	1.187	9,4	84,8	82,2
Contra a segurança social	1.386	4,2	1.124	3,3	81,1	63,8
Total geral	67.840	11,6	45.150	12,1	66,6	69,5

Fonte: Direção-Geral da Política da Justiça (sistematização e cálculos da autora). / Nota: * 15 crimes com maior número de arguidos em processos-crime na fase de julgamento findos nos tribunais judiciais de 1.ª instância.

No caso dos estrangeiros, é possível observar alguns contrastes com os arguidos portugueses: em “outros crimes contra a honra” os estrangeiros apresentam maiores taxas de condenação que o observado para os portugueses no mesmo tipo de crime (+14,8 pontos percentuais em 2019 e +17,2 pontos percentuais em 2018), tal como nos crimes com “ofensas à integridade física” (+12,3pp em 2019 e +9pp em 2018), nos crimes “roubo e violência depois da subtração” (+4,1pp em 2019 e +1,3pp em 2018) ou de “furto simples” (+4,1pp em 2019 e +2,9pp em 2018), de “tráfico simples ou agravado” (+3,9pp em 2019 e +6,2 pp em 2018), e na ameaça ou coação física (+2,6pp em 2019 e +5,7pp em 2018). Verifica-se que as diferenças são particularmente relevantes nos outros crimes contra a honra: em 2019 a taxa de condenação dos estrangeiros foi de 41% quando a taxa dos portugueses se ficou pelos 26,2%, e em 2018 foi de 46,2% nos estrangeiros versus 29% nos portugueses. Mantem-se também a tendência dos estrangeiros apresentarem maiores taxas de condenação no caso de crimes por tráfico simples ou agravado: em 2019 a taxa de condenação dos estrangeiros foi de 75,9%, quando a taxa de condenação dos portugueses foi de 72%; também no início desta década (em 2011) os estrangeiros registavam taxas de condenação (77,8%) mais elevadas que os portugueses (72,7%) no crime de tráfico simples ou agravado.

No que concerne à sanção penal aplicada, importa sublinhar que a pena de prisão efetiva é maioritariamente aplicada aos crimes de homicídio e de tráfico de estupefacientes (simples ou agravado).

No entanto, é no tráfico de estupefacientes (simples e agravado) que as distâncias entre nacionais e estrangeiros são mais significativas, registando-se uma maior taxa de aplicação da prisão efetiva junto dos condenados estrangeiros (vd. quadro 13.6). Mantendo a tendência de anos anteriores, em 2018 e 2019, no âmbito de crimes de tráfico simples e agravado, os estrangeiros registaram taxas de condenação a prisão efetiva (63,5% em 2018 e 72,6% em 2019) que representaram mais cerca de 30 pontos percentuais que o aplicado aos nacionais (34,5% e 40,6%, respetivamente) pelo mesmo tipo de crime. Do mesmo modo, no início da década, em 2011, a distância entre os dois universos também se manifestava neste tipo de crime, embora de forma menos significativa (distância de 24 pontos percentuais entre estrangeiros e nacionais).

Quadro 13.5. Taxa de condenação, por tipo de crime* e nacionalidade, em 2018 e 2019 (%)

Tipo de crime	2018		2019		Diferença (pp) dos estrangeiros face aos portugueses em 2019
	Port.	Estr.	Port.	Estr.	
Condução de veículo em estado de embriaguez	99,2	91,3	99,3	93,3	-6,0
Crimes relativos a armas	87,2	82,4	85,5	82,2	-3,3
Condução sem habilitação legal	96,4	78,4	96,6	79,6	-17,0
Desobediência	85,9	73,8	87,3	74,9	-12,5
Tráfico e atividades ilícitas, simples ou agravado	65,3	71,5	72,0	75,9	+3,9
Roubo/violência depois da subtração	68,7	70,0	67,8	71,9	+4,1
Ameaça ou coação	53,1	58,8	56,8	59,4	+2,6
Crimes fiscais	69,4	57,4	70,2	58,4	-11,7
Contra a segurança social	80,8	56,2	82,1	63,8	-18,3
Furto simples	49,4	52,3	48,6	52,6	+4,1
Furto qualificado	60,4	51,7	62,2	57,9	-4,3
Violência doméstica contra cônjuges ou análogos	54,2	48,1	58,6	56,7	-1,9
Ofensa à integridade física simples e privilegiada	37,2	46,2	37,5	49,7	+12,3
Outros crimes contra a honra	29,0	46,2	26,2	41,0	+14,8
Burla simples e qualificada	44,3	39,7	42,5	38,7	-3,8

Fonte: Direção-Geral da Política da Justiça (sistematização e cálculos da autora). / Nota: * Crimes com maior número de arguidos em processos-crime na fase de julgamento findos nos tribunais judiciais de 1.ª instância.

Quadro 13.6. Taxa de condenação a pena de prisão efetiva, por tipo de crime e nacionalidade, em 2018 e 2019 (%)

Tipo de crime	2018		2019		Diferença (pp) dos estrangeiros face aos portugueses em 2019
	Port.	Estr.	Port.	Estr.	
Homicídio simples/qualificado	97,1	100,0	84,3	90,9	+6,6
Tráfico e atividades ilícitas, simples ou agravado	34,5	63,5	40,6	72,6	+32
Tentativa de homicídio	59,8	38,5	71,7	62,5	-9,2
Furto qualificado	29,1	34,6	30,6	32,8	+2,3
Roubo/violência depois de subtração	36,5	31,1	36,4	33,3	-3,1
Abuso sexual de crianças/ menores dependentes	33,0	21,7	38,8	58,3	+19,5
Tráfico em quantidades diminutas/tráfico consumo	16,9	13,9	16,4	13,3	-3
Burla simples e qualificada	17,6	13,0	17,5	19,5	+2
Violência doméstica contra cônjuges ou análogos	9,3	6,7	9,0	11,1	+2,2
Furto simples	9,7	3,1	11,3	2,5	-8,7
Ofensa à integridade física simples e privilegiada	1,9	2,9	2,7	3,0	+0,3
Condução de veículo em estado de embriaguez	0,9	0,4	0,9	0,9	0

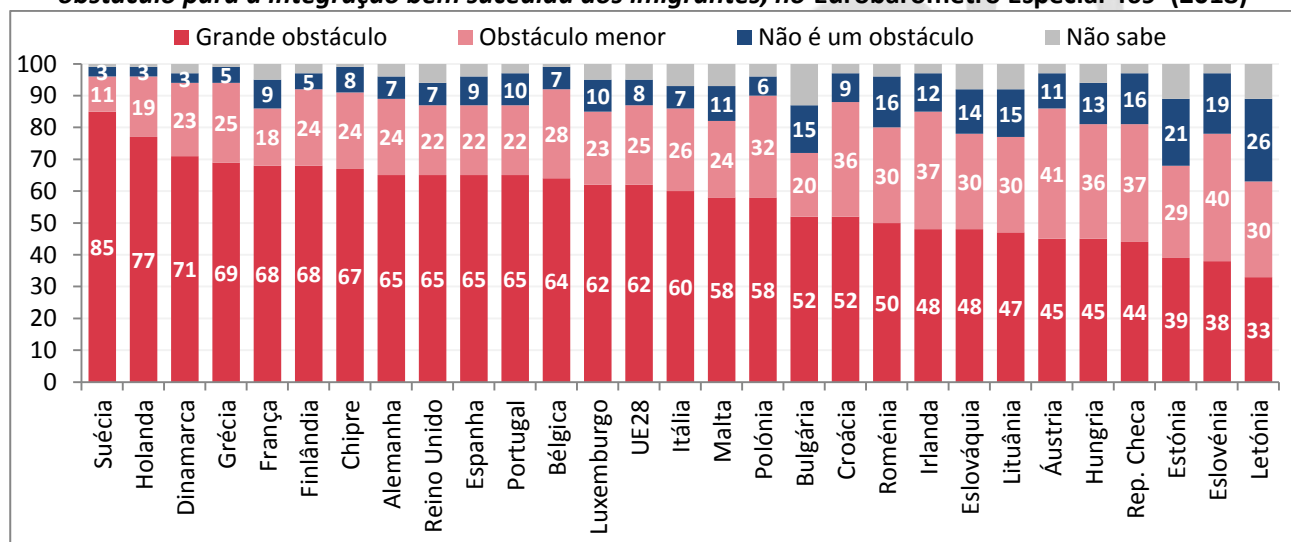
Fonte: Direção-Geral da Política da Justiça (sistematização e cálculos da autora). // Nota: Consideram-se os crimes com maior número de casos de aplicação de prisão efetiva. A taxa apresentada considera os arguidos condenados a pena de prisão efetiva por número total de arguidos condenados independentemente da pena aplicada.

CAPÍTULO 14. DISCRIMINAÇÃO DE BASE RACIAL E ÉTNICA

A discriminação de base racial e étnica é uma preocupação para a maioria dos Estados-membros, sendo por isso alvo de alguma monitorização tanto ao nível das **percepções** sobre a sua existência na União Europeia, como ao nível das **experiências reportadas** de discriminação de imigrantes e minorias étnicas residentes na Europa.

No *Eurobarómetro Especial 469* (2018) acerca da integração dos imigrantes na União Europeia mostra-se que em todos os Estados-membros da UE28 uma maioria de respondentes vê a discriminação dos imigrantes como um obstáculo à sua integração: 62% considera a discriminação de imigrantes como um grande obstáculo, 25% como um obstáculo menor, e apenas 8% considera que a discriminação não é um obstáculo à integração (vd. gráfico 14.0). Portugal surge no grupo de países acima da média europeia, com 65% dos inquiridos a considerar a discriminação um grande obstáculo à integração dos imigrantes. Neste indicador é a Suécia (85%) e a Holanda (77%) que apresentam maior percentagem de respondentes a perceberem a discriminação como um grande obstáculo à integração, surgindo, em contraste, a Letónia (33%), a Eslovénia (38%) e a Estónia (39%) com a menor percentagem de indivíduos a considerar a discriminação como um obstáculo à integração, e as mais expressivas percentagens de respondentes com a percepção de que a discriminação não é um obstáculo à integração dos imigrantes (26% na Letónia, 21% na Estónia e 19% na Eslovénia) (*Eurobarómetro Especial 469*, 2018: 100).

Gráfico 14.0. Discriminação contra imigrantes como um grande obstáculo, obstáculo menor, ou não é um obstáculo para a integração bem sucedida dos imigrantes, no Eurobarómetro Especial 469 (2018)



Fonte: *Integration of immigrants in the European Union – Special Eurobarometer 469* (elaboração da autora).

Reconhecendo os obstáculos que a discriminação induz à integração nas sociedades de acolhimento europeias, a Comissão Europeia definiu recentemente o *Plano de Ação da UE contra o racismo 2020-2025* (COM(2020) 565 final, de 18 de setembro de 2020), destacando na introdução do plano que *“a discriminação em razão da raça ou origem étnica é proibida na União Europeia e, no entanto, continua a existir na nossa sociedade. Não basta ser contra o racismo. Temos de atuar contra ele. O racismo prejudica a sociedade de múltiplas formas. Mais diretamente, significa que um grande número de pessoas que vivem que vivem na Europa são vítimas de discriminação, pondo em causa a sua dignidade humana, oportunidades de vida, prosperidade e bem-estar, assim como, amiúde, a sua própria segurança pessoal. A discriminação implica igualmente o desrespeito de valores basilares da União Europeia. Todas as pessoas na União devem poder usufruir dos seus direitos e liberdades fundamentais da igualdade de participação na sociedade, independentemente da sua origem racial ou étnica.”* Neste âmbito, e reportando dados de Eurobarómetros sobre discriminação na UE, é ainda realçado que *“mais de metade dos europeus considera que esse tipo de discriminação é generalizado no seu país. Não se pode ignorar o conflito entre os nossos valores da igualdade e a realidade do racismo enraizado (...). O racismo assume várias formas. As manifestações explícitas de racismo individual e de discriminação racial são as mais óbvias. Com demasiada frequência, a origem racial ou étnica serve de pretexto para a discriminação (...). As pessoas de ascendência asiática e africana, os muçulmanos, os judeus e os ciganos têm sido vítimas de intolerância. Mas há outras formas de racismo e discriminação racial (...). Os comportamentos racistas e discriminatórios podem estar arraigados nas instituições sociais, financeiras e políticas, repercutindo-se nas alavancas do poder e na formulação das políticas. Este racismo estrutural perpetua os obstáculos que se colocam aos cidadãos exclusivamente com base na sua origem racial ou étnica. Todos os dias, as vítimas do racismo sentem o seu impacto no acesso ao emprego, aos cuidados de saúde, à habitação, ao financiamento ou à educação, bem como nos casos de violência.”*

Tendo por base este enquadramento este plano de ação europeu incita os Estados-membros da UE a promoverem medidas que permitam combater o racismo de forma mais eficaz. Entre essas medidas destacam-se: intervenções por via da legislação (integrando a implementação de diretivas); de mais intervenção das autoridades responsáveis pela aplicação da lei para um efetivo cumprimento da lei e da segurança, procurando incrementar a taxa de denúncia pelas vítimas de discriminação e de crimes de ódio de motivação racista; de reforço de mecanismos de combate a estereótipos, com articulação com meios de comunicação e com apoio a verificadores de factos na luta contra a desinformação, procurando neutralizar narrativas de discriminação racial com campanhas de literacia mediática; desenvolvimentos de planos de ação nacionais contra o racismo e a discriminação racial, entre outras.

Atendendo ao foco deste relatório dos indicadores de integração de imigrantes, é ainda realçado entre as medidas deste plano a importância da União Europeia passar a ***“dispor de dados exatos e comparáveis para que os decisores políticos e o público possam avaliar a escala e a natureza da discriminação sofrida e para a conceção, adaptação, acompanhamento e avaliação das políticas. Tal exige a desagregação de dados por origem étnica ou racial. (...) muitos inquéritos centram-se na perceção da discriminação ou utilizam indicadores de substituição como a cidadania ou o país de nascimento. A recolha de dados fiáveis e comparáveis a nível europeu e nacional é um pré-requisito essencial para uma ação eficaz.”*** Neste domínio o documento (COM(2020) 565 final, de 18 de setembro de 2020) antecipa que em 2021 o EUROSTAT realizará um inquérito ao emprego com um módulo especial sobre a situação dos migrantes no mercado de trabalho que incluirá aspetos relacionados com a discriminação no trabalho.

Este capítulo procura retratar os dados em torno das perceções e experiências reportadas de discriminação racial ou étnica de imigrantes que existem à data no contexto europeu e em Portugal, recorrendo tanto a inquéritos europeus comparados, como a dados administrativos nacionais de queixas reportadas de discriminação de base racial e étnica.

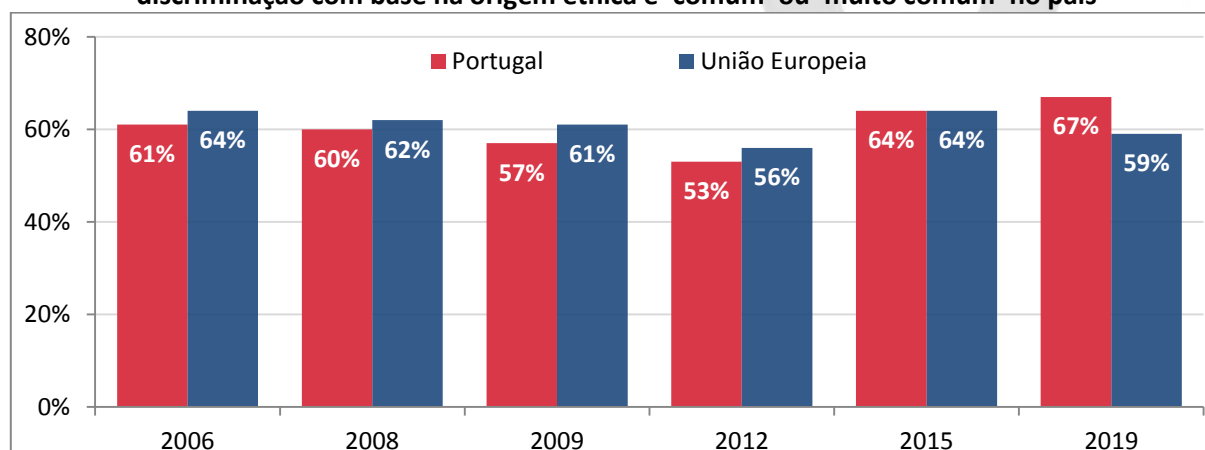
14.1. Percepções de discriminação de base racial e étnica

Embora se deva reconhecer alguma carência de dados acerca da percepção da existência de discriminação racial e étnica, nomeadamente, para o contexto português, alguns inquéritos europeus permitem reunir indicadores de contexto neste domínio e comparar os resultados para vários países com os de Portugal.

A Comissão Europeia tem promovido **Eurobarómetros especiais sobre percepções de discriminação na União Europeia**⁷⁴, baseados em amostras robustas de inquiridos (e.g. 28 mil cidadãos inquiridos, correspondendo a uma amostra de 1.000 indivíduos inquiridos por Estado-membro). Comparando os resultados das últimas edições desse Eurobarómetro focado no fenómeno da discriminação, é possível identificar alguma evolução e padrões nas percepções. Os resultados deste Eurobarómetro incluem perto de três dezenas de *factsheets* que traduzem de forma individualizada os resultados de cada Estado-membro da União Europeia (incluindo Portugal) comparados com a média europeia, encontrando-se organizadas em quatro dimensões de análise: i) percepção da discriminação na sociedade; ii) atitudes pessoais face à discriminação; iii) conhecimento dos direitos em matéria de discriminação e iv) políticas de combate à discriminação.

No que diz respeito à “percepção da discriminação na sociedade”, os dados do Eurobarómetro da edição de 2015 mostram que a discriminação com base na origem étnica é considerada comum para 64% dos respondentes em Portugal (semelhante à média da UE28, também de 64%), aumentando, no entanto, essa percentagem para 67% na inquirição de maio de 2019 (quando desce no caso da média da UE28 para 59%).

Gráfico 14.1. Evolução, entre 2006 e 2019, da percentagem de respondentes que consideram que a discriminação com base na origem étnica é ‘comum’ ou ‘muito comum’ no país



Fonte: Eurobarómetros Especiais 263, 296, 317, 393, 437 e 493 (sistematização e tratamento gráfico da autora).

Entre 2006 e 2012 verifica-se que a percentagem de respondentes aos Eurobarómetros que considera que a **discriminação com base na origem étnica é ‘comum’ ou ‘muito comum’** diminui em 8 pontos percentuais (de 64% em 2006 para 56% em 2012). Em 2015, tanto em Portugal como na UE observa-se um aumento na percepção de que a discriminação com base na origem étnica é ‘comum’ ou ‘muito comum’, convergindo nesse ano Portugal para a média da UE (com 64%), registando um crescimento de 11 pontos percentuais (pp) e a UE um aumento de 8 pp. Em 2019, porém, Portugal mantém-se numa evolução **crescente**, passando a representar 67% os inquiridos que têm a percepção da discriminação de base étnica ser comum ou muito comum, quando a evolução da UE28 volta a diminuir (para 59%), distanciando-se em +8pp face à tendência geral da União Europeia – vd. gráfico 14.1.

⁷⁴ Desde 2006 foram realizados seis Eurobarómetros especiais com perguntas acerca de o quão comum são diversos tipos de discriminação nos países europeus, entre as quais consta discriminação com base na “origem étnica”. Nestes inquéritos a definição de discriminação assume a seguinte formulação: “É considerado discriminação quando uma pessoa ou grupo é tratada(o) de uma forma menos favorável que outros devido às suas características pessoais”.

Nem todos os países da União Europeia evoluíram da mesma forma no que toca à perceção de que a discriminação com base na origem étnica é ‘comum’ ou ‘muito comum’. Embora as perceções de discriminação de base étnica na Europa tenham regressado em 2015 aos níveis observados em 2006, há diferenças assinaláveis ao nível dos países: na Eslovénia esta perceção regrediu 15 pp (passando a importância relativa destas perceções para menos de metade dos inquiridos); na Espanha e na Grécia registaram-se descidas de 8 e 6 pp, respetivamente; verificando-se ainda quebras de 5 pp em Chipre, 4 pp na Bélgica e na Itália, de menos 3 pp na Eslováquia e na Finlândia, de menos 2 pp na Polónia, e de 1 pp na Dinamarca, Hungria e Suécia. No sentido contrário, as populações da Alemanha e da Roménia reportaram um aumento da perceção de que a discriminação com base na origem étnica é ‘comum’ ou ‘muito comum’ (+12 pp). A segunda maior subida (+6 pp) foi registada na Lituânia. A estas subidas seguem-se os incrementos de 5 pp registados pela Bulgária e pelo Luxemburgo, de +4 pp na Estónia, de +3 pp na Letónia e em Portugal, de +2 pp na Áustria, França, Malta e Reino Unido, e +1 pp na Holanda, Irlanda e República Checa.

Em 2019, entre os países com maior percentagem de respondentes com a perceção de que a discriminação de base na origem étnica é comum ou muito comum, destacam-se a Holanda (76%), a França (74%), a Bélgica (71%) e a Suécia (70%); surgindo por contraste a Lituânia (18%), Eslováquia (24%) e Letónia (25%) como os países com menor prevalência de inquiridos com essa perceção. **Em 2019 Portugal é o sétimo país na UE28 com maior percentagem de inquiridos com a perceção da existência de discriminação com base na origem étnica.**

A discriminação com base na religião ou crenças é considerada comum em 2015 para 32% dos inquiridos de Portugal (média dos inquiridos da UE28 de 50%), e também aumenta a sua prevalência para 41% dos inquiridos em 2019 (com valor global da UE28 nesse ano de 47%). Ainda no que concerne à perceção da discriminação na sociedade, 26% dos respondentes de Portugal considera que a origem étnica poderá desfavorecer um candidato a emprego com iguais competências e qualificações (face a 32% registados pela média da UE28), descendendo essa prevalência para apenas 12% dos inquiridos de Portugal quanto à crença religiosa poder desfavorecer um candidato a emprego (menos de metade da prevalência observada na UE28 de 28%).

Estes Eurobarómetro especiais analisam simultaneamente as “atitudes pessoais face à discriminação”, concluindo que em 2015 apenas 9% dos respondentes de Portugal se sentiria desconfortável se no cargo político mais elevado do país estivesse uma pessoa de uma religião diferente da maioria (contra 16% dos europeus da UE28), descendo para 2% em 2019 (UE28 de 13%), e 12% em 2015 sentir-se-iam desconfortáveis se no mesmo cargo político estivesse uma pessoa de origem étnica diferente da maioria (média europeia atinge os 18%), passando em 2019 para 11% dos inquiridos (versus 16% na UE28). Já no que diz respeito a colegas de trabalho, os inquiridos de Portugal em 2015 atingem piores resultados do que a média da UE28 no que toca a ter colegas de trabalho judeus, asiáticos e budistas, uma vez que a percentagem dos que afirmam sentir-se desconfortáveis (9%, 8% e 8%, respetivamente) é superior à média da UE na mesma situação (6%, 6% e 7%, respetivamente), perceção que melhora ligeiramente em 2019, aproximando-se os resultados de Portugal aos do valor global dos restantes países da UE28 (8%, 8% e 8% em Portugal versus 7%, 7% e 8% na UE28), sendo que em 2019 apenas 2% dos inquiridos disseram sentir-se ‘totalmente desconfortáveis’ em ter um colega de trabalho de ‘raça negra’ (por comparação a 7% do observado na UE28) quando em 2015 tinham sido 6% dos inquiridos. No caso de colegas muçulmanos essa percentagem sobe para 12% nos portugueses e 13% para a média da UE28 em 2015 e reforça-se em 2019 com 15% no caso dos inquiridos de Portugal por comparação a 13% na UE28.

Relativamente ao “conhecimento dos direitos em matéria de discriminação” Portugal apresenta **resultados muito favoráveis**. Face ao Eurobarómetro de 2012, na edição de 2015 há um aumento da percentagem de inquiridos que afirma conhecer os seus direitos: 42% dos inquiridos de Portugal conhece os seus direitos, o que representa um aumento de 14 pontos percentuais face à edição do Eurobarómetro de 2012. No relatório de 2019 Portugal surge, porém, destacado ao lado da Bulgária como os países com maior percentagem de inquiridos que diz desconhecer onde reportar se for vítima de discriminação (24%).

As edições de 2015 e de 2019 mostram também que a maioria dos respondentes de Portugal (45% e 37%, respetivamente, em cada um dos anos de inquirição) prefere denunciar à polícia situações de discriminação (a média da UE28 para 2019 é de 35%). A percentagem de inquiridos de Portugal que tem preferência pela denúncia ao organismo para a promoção da igualdade no país é de 13% em ambos os anos de inquirição. De notar que a percentagem dos que preferem denunciar estas situações a ONGs ou associações é de apenas 2% em 2015 e 3% em 2019.

No que toca a **“políticas de combate à discriminação”**, em 2015 cerca de 76% dos respondentes de Portugal (face a 62% da média dos cidadãos da UE) referia que deviam ser introduzidas novas medidas de proteção dos grupos em risco de discriminação, mostrando-se favoráveis à introdução de medidas adicionais neste âmbito. Por outro lado, cerca de metade (47% em 2015 e 52% em 2019) dos respondentes de Portugal considera que os esforços feitos no país para combater todas as formas de discriminação são eficazes ou moderadamente eficazes, observando-se ainda assim que em 2019 já 33% de inquiridos (+5pp face a 2015) têm a perceção de que os esforços do país em combater todas as formas de discriminação são ‘totalmente ineficazes’ (contra 28% no caso da média da UE28) e 4% considera que o país não faz qualquer esforço (3% na UE28). Finalmente, importa referir que os respondentes de Portugal apresentam melhores resultados que a média dos inquiridos da União Europeia em diversas medidas para fomentar a diversidade cultural e promover a igualdade de oportunidades no local de trabalho (e.g. monitorizar os procedimentos de recrutamento e a composição da força de trabalho de forma a assegurar que os grupos em risco de discriminação tenham as mesmas oportunidades que os restantes trabalhadores; formação sobre questões de diversidade para empregados e empregadores).

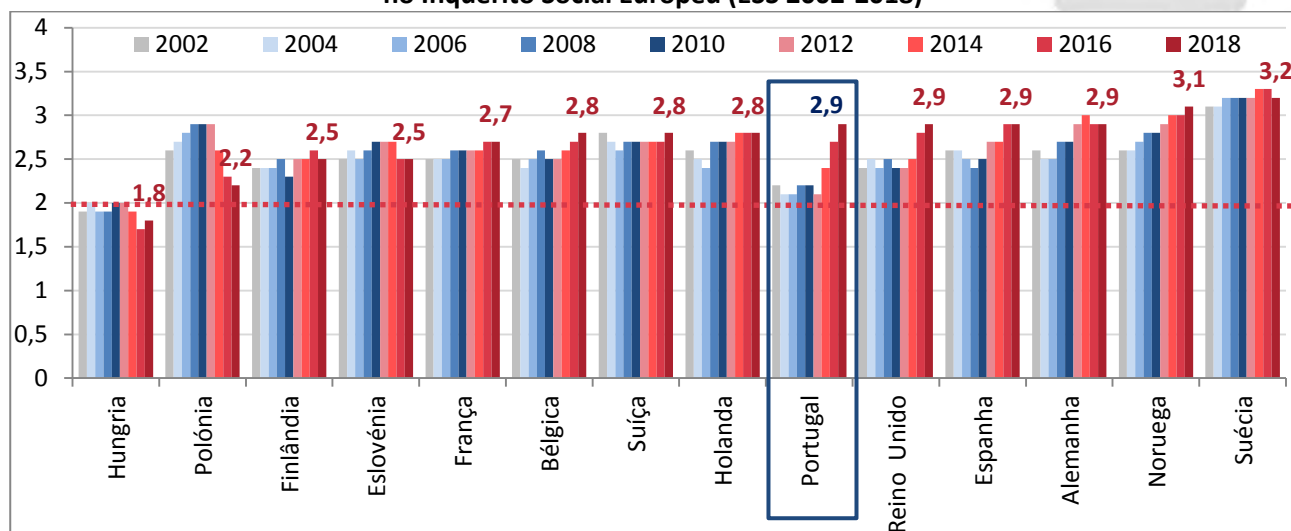
Outra fonte que ajuda a enquadrar esta realidade é o **Inquérito Social Europeu** (ESS⁷⁵) que integra questões acerca de perceções em torno da ‘cor da pele’, ‘raça’, ‘nacionalidade’ ou ‘grupo étnico’ dos residentes. Embora este inquérito não se consolide com uma sobre amostragem de imigrantes – estando os imigrantes representados nas amostras ao longo dos anos em função da proporção que têm nos diferentes países onde o inquérito é aplicado (países com baixas prevalências de imigrantes – como Portugal – têm bases amostrais necessariamente reduzidas) –, é também um importante apuramento para analisar as perceções dos europeus. Nas diversas inquirições do ESS (entre 2002 e 2018) procurou-se aferir o grau de abertura dos europeus à entrada de imigrantes de outras etnias com a questão *“em que medida acha que o país [e.g. Portugal] deve deixar que pessoas de raça ou grupo étnico diferente da maioria [e.g. dos portugueses] venham e fiquem a viver cá?”*. Embora este não seja um indicador direto de aferição da potencial prática de discriminação racial e étnica em cada país europeu, permite encontrar algumas tendências relevantes quanto ao grau de abertura ou de fechamento da maioria face à entrada e permanência de *pessoas de raça ou grupo étnico diferente da maioria*, e dar uma leitura longitudinal.

Numa escala de 1 (não deixar vir ninguém) a 4 (deixar entrar muitas pessoas), os resultados da inquirição do ESS a esta questão, de dois em dois anos entre dezembro de 2002 e dezembro de 2018 (com nove momentos de inquirição), mostram que os inquiridos residentes nos países europeus globalmente se tornaram tendencialmente **mais favoráveis à entrada de pessoas “de raça ou grupo étnico diferente da maioria”** (com a exceção da Hungria, Polónia e Eslováquia que se tornaram mais desfavoráveis), num contexto em que na última década e meia aumentou a imigração e a diversidade racial e étnica na generalidade dos países europeus, e alguns países europeus foram gravemente afetados pela crise económica e financeira entre 2008 e 2014 – vd. gráfico 14.2.

Na análise de detalhe destes resultados identifica-se que o país mais aberto à entrada de imigrantes de outras etnias, ao longo dos anos, é a Suécia (3,2 na maioria dos anos desta série, tendo tido 3,3 em 2014 e 2016). Por contraste, o país mais desfavorável, em que a maioria dos respondentes considera que o país não devia deixar entrar ninguém com “raça ou grupo étnico diferente da maioria”, é a Hungria (1,8 em 2018, tendo em 2016 atingido o valor mais baixo de 1,7) – vd. gráfico 14.2.

⁷⁵ Inquérito bienal que tem vindo a ser realizado desde 2002 com amostras aleatórias de 800 a 1.500 entrevistas em cada país onde é aplicado, a pessoas com 15 ou mais anos de idade, residentes nos países, independentemente da nacionalidade, cidadania ou língua falada.

Gráfico 14.2. Resultados da questão *Em que medida acha que o país deve deixar que pessoas de raça ou grupo étnico diferente da maioria dos residentes venham e fiquem a viver cá?* no Inquérito Social Europeu (ESS 2002-2018)



Fonte: European Social Survey – ESS, sistematizado em POP – Portal da Opinião Pública (análise e tratamento gráfico da autora). // Nota: Estão representados apenas os países que dispõem de dados para esta questão em todos os momentos da inquirição ESS entre 2002 e 2018.

Neste indicador Portugal é o país que obtém a evolução mais rápida e favorável à entrada de imigrantes “de raça ou grupo étnico diferente da maioria”: se entre 2002 e 2012 Portugal variou o seu resultado neste indicador entre 2,1 e 2,2 (apenas ligeiramente acima do valor médio de 2), a partir de 2014 assume um incremento consistente (2014 com 2,4 e 2016 com 2,7), assumindo o valor mais favorável em 2018 quando atinge o valor médio de 2,9 (ao lado do Reino Unido, Espanha e Alemanha).

Deve considerar-se que estes resultados dos diferentes países são influenciados também pela experiência migratória do país e pela dimensão da população imigrante no mesmo.

14.2. Experiências reportadas de discriminação de base étnica e racial

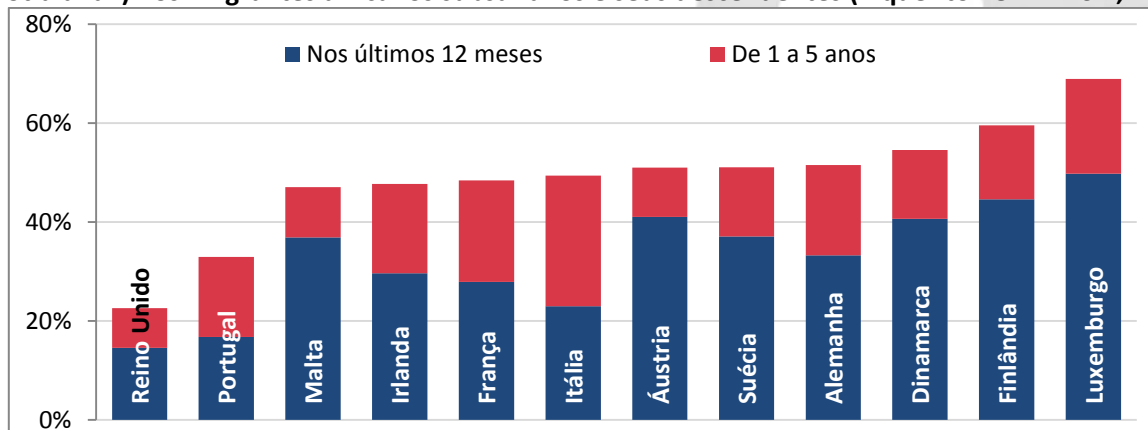
O mais recente inquérito acerca da integração e discriminação de imigrantes e minorias residentes nos vários países da União Europeia - *Inquérito sobre Minorias e Discriminação na União Europeia* (EU-MIDIS II)⁷⁶ - promovido pela Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais (FRA, 2017a) - baseado em entrevistas presenciais realizadas em 2016, com 25.515 pessoas de diferentes grupos de imigrantes e minorias étnicas nos 28 Estados-membros da União Europeia -, procurou identificar **experiências de discriminação**, tendo sido também abordados os crimes de ódio (incluindo assédio e violência) e as questões relacionadas com a identificação de imigrantes e policiamento, bem como o conhecimento dos direitos e das instituições que salvaguardam em matéria de discriminação.

⁷⁶ Os inquiridos foram selecionados aleatoriamente, sendo os resultados do inquérito representativos para os grupos de imigrantes e minorias étnicas selecionados. Foram selecionados entre um e três grupos-alvo por país, sendo que este inquérito surge na sequência de um primeiro inquérito já realizado em 2008. Inclui imigrantes nascidos fora da UE (primeira geração) e descendentes de imigrantes com pelo menos um dos pais nascidos fora da UE (segunda geração), bem como ciganos. Os grupos selecionados de imigrantes incluíram os imigrantes da Turquia, Norte de África, África Subsaariana e Ásia (do Sul). Da edição de 2008 para 2016 registaram-se alterações no processo de identificação dos inquiridos: o critério de inclusão passou da autoidentificação subjetiva com o grupo (que se verificou no primeiro inquérito) para a declaração da sua própria naturalidade e da dos seus progenitores. Os grupos entrevistados em cada país também mudaram em alguns casos. Por exemplo, em Portugal na edição mais recente do EU-MIDIS II foram inquiridos 553 ciganos (em vez do grupo dos brasileiros) e 525 imigrantes africanos subsarianos e seus descendentes.

Tal como tinha sido identificado no EU-MIDIS I (de 2008), neste segundo inquérito aplicado em 2016 é a **origem étnica e a origem de imigração as principais causas de discriminação** (experienciadas por 1 em cada 4 dos inquiridos nos últimos 5 anos para quatro áreas da vida quotidiana, no total de países onde foi aplicado o inquérito). Acresce ainda que 12% dos inquiridos se sentiu discriminado pela sua cor de pele, 12% pela sua religião ou crenças religiosas, 7% pela sua idade, 2% pelo seu sexo ou género e 1% por deficiência. No caso de Portugal, verifica-se que 7% dos inquiridos de origem da África Subsaariana declararam ter tido experiências de discriminação com base na sua origem étnica e 23% com base na sua cor de pele, invertendo-se esses valores nas respostas do grupo dos ciganos inquiridos em Portugal (61% desses inquiridos declarou ter sido discriminado com base na sua origem étnica e apenas 2% com base na sua cor de pele).

Os grupos que mais sofrem de discriminação em razão da sua etnia ou origem imigratória são os naturais do Norte de África (31%), ciganos (26%) e os imigrantes da África Subsaariana (24%). O estudo identifica ainda que os respondentes da segunda geração de imigrantes sentem-se mais discriminados (20%) que os respondentes da primeira geração de imigrantes (12%) no país onde residem. Existem ainda algumas diferenças nas experiências dos inquiridos de primeira e segunda geração da África Subsaariana, atribuindo-se a essas diferenças o facto do grupo de imigrantes da África Subsaariana ser, em média, mais jovem e composto principalmente por imigrantes de primeira geração. Por exemplo, a taxa de discriminação para os respondentes de segunda geração de africanos da África Subsaariana em Portugal é mais do dobro do que a dos respondentes da primeira geração (32% versus 15%). Os respondentes da segunda geração deste grupo também indicam maiores taxas de discriminação no Reino Unido (21% versus 12%), Luxemburgo (54% versus 48%) e França (33% versus 27%). Em contraste, na Finlândia, mais inquiridos da primeira geração do que a segunda geração deste grupo sentiram-se discriminados devido à sua origem étnica e imigrante (incluindo a cor da pele e a religião) nos 12 meses anteriores à pesquisa (46% versus 40%) (aprofundar em FRA, 2017a: 30).

Gráfico 14.3. Prevalência da discriminação baseada na etnia (agregadas as quatro áreas da vida quotidiana*) nos imigrantes africanos subsarianos e seus descendentes (inquérito EU-MIDIS II, 2016)



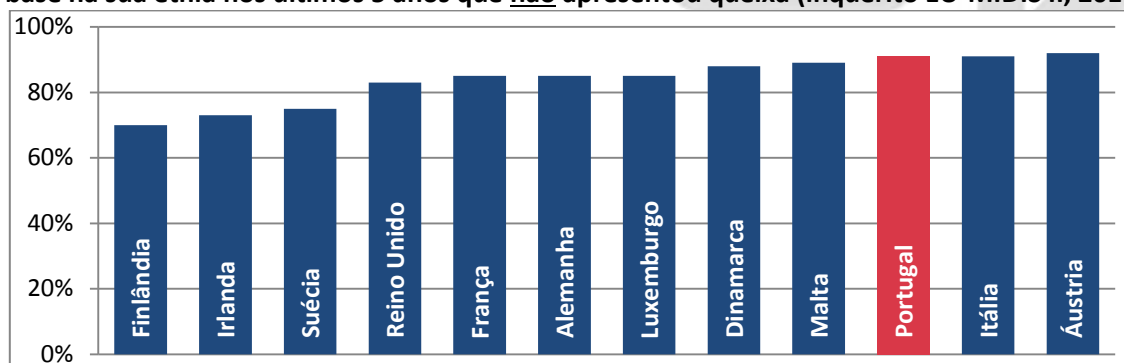
Fonte: Inquérito EU MIDIS II, FRA (cálculos e tratamento gráfico da equipa do OM). // Nota: Os imigrantes africanos subsarianos e seus descendentes apenas foram inquiridos nos países representados. / * As quatro áreas da vida quotidiana inquiridas são: procura de trabalho, o trabalho, a habitação, e a educação.

Resulta deste estudo (FRA, 2017a) que, em 2016, as mais altas taxas de discriminação nos últimos 12 meses para os inquiridos com origens na África Subsaariana são observadas no Luxemburgo (50%) e na Finlândia (FRA, 2017a: 30). Taxas elevadas são também registadas na Áustria (42%) e na Dinamarca (41%). Por contraste, as taxas mais baixas observam-se em Portugal (17%) e no Reino Unido (15%). Acumulando a prevalência de discriminação baseada na etnia nos últimos 12 meses, com a prevalência nos últimos de 1 a 5 anos, identifica-se que o Reino Unido (23%) e Portugal (33%) continuam a mostrar-se os contextos onde os imigrantes africanos subsarianos e seus descendentes reportam menos experiências de discriminação, mantendo-se o Luxemburgo com a maior prevalência global (69%) (vd. Gráfico 14.3).

Constata-se, pois, que persistem em 2016 diferenças nas experiências de discriminação com base na etnia e cor de pele, tanto em função do país de residência dos entrevistados como em função do grupo a que os indivíduos pertencem.

À semelhança da edição de 2008, em 2016 aos inquiridos que reportaram ter tido alguma experiência de discriminação com base na sua etnia foi perguntado se tinham **apresentado ou formalizado queixa**. Os países onde os discriminados africanos subsarianos formalizaram mais queixas foi na Finlândia (70% não apresentou queixa), na Irlanda (73% não apresentou queixa) e na Suécia (75% não apresentou queixa). Os restantes nove grupos de imigrantes inquiridos no Reino Unido, França, Alemanha, Luxemburgo, Dinamarca, Malta, Portugal, Itália, e Áustria apresentam a menor prevalência de formalização de queixas de discriminação (entre 83% e 92% não apresentaram queixa) – vd. Gráfico 14.4.

Gráfico 14.4. Percentagem dos imigrantes africanos subsarianos e seus descendentes discriminados com base na sua etnia nos últimos 5 anos que não apresentou queixa (inquérito EU-MIDIS II, 2016)



Fonte: Inquérito EU MIDIS II, FRA (cálculos e tratamento gráfico da equipa do OM). // Nota: embora toda a UE28 tenha participado neste inquérito, os imigrantes subsarianos apenas foram inquiridos nestes países.

Em Portugal é a **Comissão para a Igualdade contra a Discriminação Racial (CICDR)** que se assume como o órgão especializado no acompanhamento de queixas de discriminação de base racial e étnica, tendo como missão assegurar a aplicação do regime jurídico que proíbe a discriminação no exercício de direitos por motivos baseados na raça, cor, nacionalidade ou origem étnica. A CICDR foi criada pela Lei n.º 134/99, de 28 de agosto de 1999, sendo desde a sua génese um órgão presidido pelo Alto-comissário para as Migrações e que integra representantes da Assembleia da República, do Governo, de associações patronais, de centrais sindicais, das associações de imigrantes, de associações antirracistas, bem como de associações de defesa dos direitos humanos, ou personalidades designadas pelos restantes membros.⁷⁷

Com a entrada em vigor da Lei n.º 18/2004, de 11 de maio, que transpôs para a ordem jurídica nacional, a Diretiva n.º. 2000/43/CE, do Conselho de 29 de junho, conhecida como "Diretiva Raça", a CICDR viu o seu papel reforçado como órgão especializado na luta contra a discriminação de base racial ou étnica em Portugal. Em cumprimento das atribuições legalmente estipuladas e respeitando os limites decorrentes da legislação em vigor, a CICDR reúne anualmente informação relevante sobre práticas discriminatórias e eventuais sanções aplicadas em matéria de discriminação racial e étnica em Portugal, sendo este o organismo que recebe de forma privilegiada as queixas ou denúncias desta natureza de discriminação.

Em 2017 uma alteração legislativa do regime jurídico de combate à discriminação racial e étnica, através da entrada em vigor da Lei n.º 93/2017, de 23 de Agosto (que revogou a Lei n.º 134/99, de 28 de agosto), em vigor desde 1 de setembro de 2017, reacomodou no regime jurídico nacional orientações mais recentes da política nacional, europeia e internacional na vertente do combate à discriminação e da maior proteção das vítimas, dilatando o enquadramento para a prevenção, proibição e punição da discriminação, em **razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem**. Também em termos do

⁷⁷ Para mais detalhes sobre a CICDR ver o seu sítio oficial em www.cicdr.pt.

ónus da prova com a Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto, saiu reforçada a proteção das vítimas de discriminação, presumindo-se a intenção discriminatória de prática ou ato discriminatório no âmbito da Lei, sem necessidade de prova por parte da vítima dos critérios que os motivaram. Esta presunção é ilidível, nos termos gerais do direito. A alteração legislativa, veio permitir que eventuais práticas discriminatórias possam agora ser denunciadas, pelas vítimas, e também por quaisquer pessoas que tenham tido conhecimento de tais práticas.

Ao abrigo deste novo regime legal, a CICDR viu reforçadas as suas competências, tanto ao nível instrutório⁷⁸ como decisório⁷⁹, a sua composição foi alargada, e assumiu novos conceitos e formas de resolução alternativa de litígios.⁸⁰ A nova lei outorgou à CICDR poderes quanto à determinação e aplicação de coimas⁸¹ e sanções acessórias e atribuiu competência instrutória ao Alto Comissariado para as Migrações (ACM, IP), junto do qual funciona uma equipa que presta apoio técnico e administrativo à Comissão. A composição da CICDR foi também alargada para 31 Conselheiros (antes eram 18 conselheiros), passando a estar legalmente prevista a representação dos grupos parlamentares da Assembleia da República, membros do Governo responsáveis pelas áreas da administração interna, justiça, cidadania e da igualdade, educação, ciência, tecnologia e ensino superior, trabalho, solidariedade e segurança social, saúde, cultura, Governo Regional dos Açores e Governo Regional da Madeira, associações de imigrantes, associações antirracistas, associações de defesa dos direitos humanos, comunidades ciganas, centrais sindicais, associações patronais e personalidades de reconhecido mérito, cooptadas pelos restantes membros.

A nova Lei veio ainda estabelecer uma maior cooperação entre entidades, prevendo expressamente que todas as entidades públicas têm o dever de participar à Comissão os factos que tomem conhecimento suscetíveis de serem qualificados como práticas discriminatórias da respetiva área de competências, bem como passam a ter o dever de remeter à Comissão quaisquer denúncias relativas a práticas discriminatórias (CICDR, 2018: 9-10). Este diploma veio ainda estabelecer mecanismos de cooperação estreita entre o ACM e a Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT), em matéria de discriminação de base racial e étnica em contexto laboral.⁸² O novo enquadramento legal (Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto) atendeu ainda à interseccionalidade da discriminação, definindo sinergias entre a CICDR e a Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG) e a Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE), sendo que estas últimas coadjuvarão na introdução de uma perspetiva de género no acompanhamento da situação da igualdade e da não discriminação em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem em Portugal.

⁷⁸ Passou a deter competências para instruir os processos de contraordenação promovendo as diligências de recolha de prova, competindo-lhe ainda coordenar os atos inspetivos que se afigurem necessários. O regime jurídico em vigor consagra a possibilidade das associações e organizações não-governamentais cujo objeto estatutário se destine essencialmente à prevenção e combate à discriminação racial ou étnica se constituam assistentes nos processos de contraordenação, não sendo devidas quaisquer taxas pela sua constituição.

⁷⁹ A Comissão Permanente da CICDR passa a ter competência decisória. Se no regime anterior a decisão dos processos de contraordenação estava confiada ao Presidente da Comissão (o Alto-comissário para as Migrações) depois de ouvida a Comissão Permanente, o que tornava a Comissão Permanente apenas um órgão com poder meramente consultivo; com o novo regime o poder decisório passou para a Comissão Permanente, incluindo a determinação e aplicação das coimas e sanções acessórias.

⁸⁰ O novo regime jurídico veio prever ainda a possibilidade de as partes poderem submeter a resolução dos litígios a um procedimento de mediação a seu pedido ou por impulso da Comissão, com o consentimento do/a infrator/a e da vítima ou seus representantes legais.

⁸¹ A nova Lei prevê um agravamento das coimas a aplicar às infrações de natureza contraordenacional, prevendo-se como limites máximo o valor de €4.289,00, tratando-se de pessoa singular, e de €8.578,00, no caso de se tratar de pessoa coletiva. No regime anterior previa-se apenas como limites máximos o valor de €2.525,00 e de €5.050,00, caso se tratasse de pessoa singular ou pessoa coletiva, respetivamente.

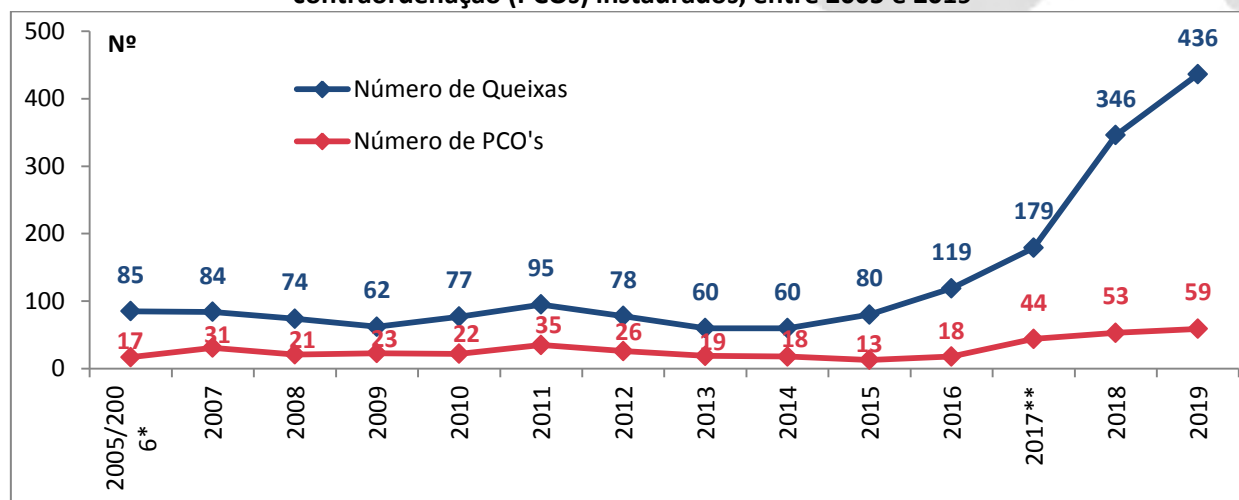
⁸² Em matéria de discriminação laboral, por força do Código do Trabalho (Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro), da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (Lei n.º 35/2014, de 20 de junho) ou da lei que proíbe a discriminação no trabalho independente (Lei n.º 3/2011, de 15 de fevereiro), a Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT) permanece a entidade competente para o processamento de denúncias e queixas, tendo a obrigação de comunicar à CICDR todas as decisões comprovativas de práticas discriminatórias (artigo 23.º da Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto).

Outras instituições assumem também um papel relevante no âmbito da intervenção na discriminação de base racial e étnica em Portugal: e.g. o Provedor de Justiça recebe queixas atinentes a questões de igualdade e não discriminação que surjam no contexto da administração pública, a Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV) tem uma Unidade de Apoio à Vítima Migrante e de Discriminação (UAVMD), o Instituto Português do Desporto e da Juventude (IPDJ) é a entidade competente para receber queixas e tramitar os processos decorrentes de práticas discriminatórias em espetáculos desportivos, cabendo à Entidade Reguladora da Comunicação Social (ERC) entidade administrativa independente tramitar as queixas relativas aos órgãos de comunicação social.

Em 2019, a CICDR viu ainda ser reforçada a sua intervenção no âmbito do regime jurídico no combate à violência ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos, nos termos da Lei n.º 113/2019, de 11 de setembro (que procedeu à alteração da Lei n.º 39/2009, de 30 de julho), passando a Autoridade para a Prevenção e o Combate à Violência no Desporto (APCVD) a solicitar à Comissão Permanente da CICDR a emissão de parecer vinculativo sobre a natureza discriminatória quando haja indícios de práticas discriminatórias no desporto.

Também em 2019, pela primeira vez foi assinalado o *Dia Nacional para a Eliminação da Discriminação Racial*, 21 de março, data aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 140/2018, de 26 de abril, e foi produzido, no âmbito da Subcomissão para a Igualdade e Não Discriminação da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República, e discutido o *Relatório sobre Racismo, Xenofobia e Discriminação Étnico-racial em Portugal* (concluído a julho de 2019 pela Deputada Relatora Catarina Marcelino).

Gráfico 14.5. Queixas de discriminação de base racial e étnica recebidas pela CICDR, e processos de contraordenação (PCOs) instaurados, entre 2005 e 2019



Fonte: Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial – CICDR (sistematização da autora).

Notas: *Entre Setembro de 2005 e o ano de 2006; **Quebra de série: Em Agosto de 2017 entrou em vigor o novo regime jurídico de combate e prevenção da discriminação racial - Lei nº93/2017 de 23 de Agosto, com efeitos na evolução das queixas e nos PCOs.

Em 2019 foram recebidas pela CICDR 436 queixas⁸³ de discriminação étnico-racial, refletindo um

⁸³ O número de “queixas” reportado agrega participações, queixas e denúncias. Conforme referido no *Relatório Anual 2018* da Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR, 2019: 25) “*pese embora seja comumente utilizado o termo queixa para nos referirmos ao relato descritivo e circunstanciado de uma alegada prática discriminatória, para entender quem reporta os factos à CICDR, torna-se necessário distinguir participações, queixas e denúncias*”. São “*participações quando os factos são reportados à Comissão por entidades públicas, designadamente as integradas na administração direta e indireta do Estado, regiões autónomas, autarquias locais, outras pessoas coletivas da administração autónoma, bem como as autoridades administrativas independentes e demais pessoas coletivas públicas*”. Estamos perante uma queixa “*quando os factos são reportados à Comissão pela alegada vítima*”.

incremento de +26% face a 2018 quando se contabilizaram 346 queixas (que por sua vez face a 2017 tinha assumido um aumento de +93,3%, de 179 queixas) – vd. gráfico 14.5. Importa atender que este aumento significativo das queixas de discriminação de base racial e étnica em Portugal nos últimos anos não reflete necessariamente um aumento do racismo no país, mas tem inerente também os impactos das mudanças mais recentes no regime jurídico da prevenção, da proibição e do combate à discriminação, em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem (Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto), podendo ainda refletir uma maior consciencialização para a problemática da discriminação racial e étnica e um maior reconhecimento dos mecanismos e entidades que acompanham o combate a esta discriminação por via do seu contacto para encaminhamento.

Em 2019, do conjunto de queixas acolhidas pela CICDR, foram instaurados 59 processos de contraordenação (PCO)⁸⁴, o que correspondeu a 13,5% do total de queixas rececionadas (14 PCOs por cada 100 queixas). Em 2018 os processos de contraordenação representaram 15,3% do total de queixas (15 PCOs por cada 100 queixas) e em 2017 significaram 24,6% (25 PCOs por cada 100 queixas) - Quadro 14.1.

Quadro 14.1. Queixas recebidas pela CICDR, e respetivo desenvolvimento, entre 2017 e 2019

Desenvolvimento das queixas	2017*	2018	2019
Conversão em processos de contraordenação (PCO)	44	53**	59
Processos iniciados previamente pelas Inspeções-Gerais	1	-	-
Análise, preparação e encaminhamento para outras entidades ***	71	99	129
Mediação****	16	-	-
Queixas incompletas / infundadas	18	68	122
Queixas incorretas	0	66	41
Aguardam esclarecimentos dos denunciante	29	57	78
Total	179	346	436

Fonte: Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR), ACM, IP.

Notas: *Quebra de série: Em Agosto de 2017 entrou em vigor o novo regime jurídico de combate e prevenção da discriminação racial - Lei nº93/2017 de 23 de Agosto, com efeitos na evolução das queixas e nos PCOs. **Em 2018 foram 56 queixas que deram origem a 53 PCOs e em 2019 foram 66 queixas que deram origem a 59 PCOs, atendendo a que algumas queixas versavam sobre os mesmos factos. Por esse motivo no quadro em referência a soma das parcelas não corresponde ao total de queixas. ***Inclui Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT), Ministério Público (MP), Linha Alerta Internet Segura (LAIS), Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), Instituto Português do Desporto e da Juventude (IPDJ), Conselho Superior de Magistratura, Provedor de Justiça, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Serviço de Regulação e Inspeção de Jogos, Ordem dos Advogados, Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG), Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP), Direção-Geral do Consumidor (DGC). ****Mediação: Mediação informal ao abrigo do regime jurídico anterior à Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto.

A discrepância entre o número de queixas e o número de processos de contraordenação efetivamente instaurados pela CICDR está associada a diversos fatores. Em primeiro lugar, as queixas apresentadas carecem muitas vezes de elementos de prova suficientes, verificando-se simultaneamente um significativo número de situações em que a ausência de respostas dos denunciante a pedidos subsequentes de informação, face à necessidade de clarificação ou de reforço de fundamentos na origem da queixa, coloca em causa a reunião dos elementos necessários que servem de suporte à abertura do respetivo processo de contraordenação. Por esse motivo, e considerando os desafios colocados na reunião dos elementos em falta, verificam-se duas situações: queixas que aguardam esclarecimentos, estando a decorrer prazo para o

das práticas discriminatórias, entendendo-se como tal o titular dos interesses que a lei especialmente quis proteger". Por fim, estamos perante uma denúncia "quando os factos são reportados à Comissão por um terceiro, que não a pretensa vítima, considerando-se terceiros todos os que tiveram conhecimento ou testemunharam quaisquer práticas discriminatórias" (CICDR, 2019: 25).

⁸⁴ Os Relatórios Anuais da CICDR alertam, porém, que o número de processos de contraordenação instaurados em cada ano não se relaciona diretamente com o número de queixas recebidas em cada ano porque "algumas queixas, ao versarem sobre os mesmos factos, foram apensadas, dando origem ao mesmo processo de contraordenação", pelo que consideram que 56 queixas deram origem a 53 PCOs em 2018 (CICDR: 2019: 40) e 66 queixas em 2019 deram origem a 59 PCOs (CICDR, 2020: 56).

efeito (57 queixas em 2018 e 78 em 2019); e queixas incompletas/infundadas, em que foram solicitados esclarecimentos adicionais, não tendo sido recebida resposta no prazo concedido e previsto na Lei nº93/2017 de 23 de agosto, o que conduziu ao arquivamento liminar por falta de fundamento (num total de 68 queixas em 2018 e 122 em 2019). Importa ainda referir a situação atípica que assumiu maior relevância em 2018 e 2019, relacionado com queixas incorretas recebidas pela CICDR (66 queixas em 2018 e 41 queixas em 2019) e que abrangem situações que não têm por base as características protegidas na Lei, ou seja, os factos relatados não resultam em indícios de discriminação racial e étnica, tendo sido identificadas situações ocorridas em estabelecimentos prisionais (encaminhadas para o Ministério Público), e outras situações do foro laboral (e.g. falta de condições de trabalho, discriminação com base na idade), bem como outras situações diversas de discriminação com base no género, entre outras (CICDR, 2019: 41-42 e CICDR, 2020: 58).

Verificam-se também (ao abrigo do regime jurídico anterior à Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto) algumas situações em que no decorrer da análise da queixa resulta ser mais eficaz, antes da abertura do processo de contraordenação, recorrer à mediação como forma de acautelar os interesses e direitos da vítima de discriminação, tendo o sucesso da mediação prévia influência na percentagem de processos de contraordenação por número de queixas (16 situações de mediação em 2017, mas 0 em 2018 e 2019).

Acresce que um número substantivo de queixas acolhidas pela CICDR é encaminhado para outras entidades com competência na matéria, o que conduz a não se consubstanciarem em processos de contraordenação instaurados pela CICDR (mas podem assumir processos instaurados por outras entidades competentes). Em 2019 registaram-se 129 encaminhamentos para outras entidades (29,6% das queixas acolhidas pela CICDR), em razão da competência na matéria, após análise e preparação, destacando-se nesse universo os encaminhamentos para o Ministério Público quanto a ilícitos criminais (60 queixas, ou praticamente metade do total de encaminhamentos para outras entidades), para a Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) sobre questões relacionadas com órgãos de comunicação social (29 queixas encaminhadas, mostrando um incremento face aos anos anteriores), para a Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) quanto à matéria laboral (26 queixas encaminhadas), para Linha Alerta Internet Segura quanto a conteúdos ilegais na internet (13 queixas encaminhadas) e para a APCVD quanto a situações ocorridas em contexto desportivo (5 queixas encaminhadas). Já em 2018, no conjunto dos 99 encaminhamentos (28,6% do total de queixas desse ano) destacaram-se: o Ministério Público (52 queixas encaminhadas, correspondendo a 15% do total de queixas), a ACT (14 queixas encaminhadas, 4%), a Linha Alerta Internet Segura (11 queixas encaminhadas, 3,2%) e a ERC (10 queixas encaminhadas, 2,9% do total de queixas). Quando em 2017 registaram-se 71 encaminhamentos no total (39,7% do total de queixas recebidas): a maioria dirigiram-se ao Ministério Público (30 queixas encaminhadas, correspondendo a 16,8% do total de queixas), à Autoridade para as Condições do Trabalho (17 queixas encaminhadas, 9,5%) e à Linha Alerta Internet Segura (11 queixas encaminhadas, 6,1% do total de queixas).

Por sua vez, há ainda a atender que para além da discrepância entre o número de processos de contraordenação e o número de queixas, verifica-se que nem todos os processos de contraordenação instaurados induzem a decisões de condenação. Conforme referido anteriormente, o novo regime jurídico (Lei n.º 93/2017 de 23 de Agosto) veio reforçar as competências da Comissão Permanente da CICDR, passando a mesma a ter competência decisória, incluindo a determinação e aplicação das coimas e sanções acessórias (CICDR, 2018: 9). O atual regime jurídico veio ainda reforçar as competências desta Comissão Permanente noutros aspetos, cabendo-lhe nomeadamente encaminhar as partes para processos de mediação (prestado o respetivo consentimento), sem prejuízo de meios extrajudiciais de resolução de conflitos que sejam obrigatórios nos termos da lei. Cabe ainda a esta Comissão solicitar informações e pareceres, bem como a realização das diligências probatórias que considere necessárias, decidir e aplicar as coimas e sanções acessórias no âmbito dos processos de contraordenação e articular com os órgãos competentes na área da não discriminação nos casos de discriminação múltipla. No âmbito destas competências, em 2017 a Comissão Permanente da CICDR *“tomou conhecimento e pronunciou-se relativamente a diversos processos de contraordenação, destacando-se catorze deliberações, entre as quais*

uma condenação em coima⁸⁵ e uma admoestação, e doze arquivamentos” (CICDR, 2018: 15). Durante o ano de 2018, a CICDR, através da Comissão Permanente, proferiu quatro decisões condenatórias, “três em Coima e uma Admoestação” (CICDR: 2019: 44). A par das decisões condenatórias proferidas pela CICDR, foram reportadas “3 decisões condenatórias proferidas por outras entidades em 2018, relacionadas com a prática de atos discriminatórios de base racial ou étnica: uma proveniente dos tribunais” e “duas comunicadas pelo Instituto Português do Desporto e Juventude” (CICDR: 2019: 44). Também em 2019 a Comissão Permanente da CICDR proferiu “4 decisões condenatórias, 2 em coima e 2 em admoestação”, sendo que a par destas decisões condenatórias proferidas pela CICDR foram ainda reportadas “7 decisões condenatórias proferidas pela APCVD, relacionadas com a prática de atos discriminatórios de base racial ou étnica no desporto ou no contexto desportivo, das quais, 5 em coima e 2 admoestação.” (CICDR, 2020: 64).

Relativamente ao modo de receção das queixas pela CICDR, o correio eletrónico manteve-se em 2019 a via mais utilizada (173 queixas por esta via, o correspondente a 39,7% do total de queixas), repetindo a tendência de 2017 e 2018 (93 queixas recebidas por essa via em 2017, o correspondente a 52,0% do total; 153 queixas em 2018, representando 44,2% do total desse ano). O formulário eletrónico de formalização de queixa de discriminação no sítio da internet da CICDR⁸⁶ incrementou bastante a utilização no último ano (148 queixas ou 33,9% das queixas de 2019, por comparação a 89 queixas em 2018 ou 25,7% do total, e 52 queixas em 2017 ou 29,1% do total), sendo a adesão a esta ferramenta maior nas próprias vítimas. Já a comunicação via postal (19 queixas em 2017, 10,6% do total; 94 queixas em 2018, 27,2% do total; e 106 queixas em 2019 ou 24,3% do total) foi utilizada quase exclusivamente por entidades públicas. A queixa presencial (12 casos em 2017, 6,7% do total; 6 casos em 2018, 1,7% do total; e 5 queixas em 2019, ou 1,1%) foi feita essencialmente por alegadas vítimas de discriminação, estando este canal de formalização de queixa a perder expressão nos últimos anos. Em 2017 deram ainda entrada 2 queixas pela via de comunicação telefónica, e 1 procedimento de queixa de iniciativa da própria CICDR relativo a uma situação que indiciava práticas discriminatórias no âmbito das competências atribuídas pela Lei nº93/2017, de 23 de agosto (CICDR, 2018: 19). Em 2018 há a assinalar 4 procedimentos oficiosos por impulso da CICDR, o que corresponde a 1,2% do total de queixas (CICDR, 2019: 26-27), tal como em 2019 em que se contabilizaram também 4 procedimentos oficiosos iniciados por impulso da CICDR e que corresponderam a 0,9% do total de queixas acompanhadas pela comissão no último ano (CICDR, 2020: 34-35).

Quadro 14.2. Queixas recebidas pela CICDR, por remetente das queixas, em 2017, 2018 e 2019

Proveniência ou remetente das queixas	2017*		2018		2019	
	N	%	N	%	N	%
Vítima	64	35,8	99	28,6	127	29,1
Associação/ONG**	56	31,3	48	13,9	77	17,7
Terceiro	34	19,0	87	25,1	111	25,5
Entidades públicas***	24	13,4	108	31,2	117	26,8
Iniciativa CICDR	1	0,6	4	1,2	4	0,9
Total	179	100	346	100	436	100

Fonte: Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR), ACM, IP. // Nota: *Quebra de série: Em Agosto de 2017 entrou em vigor o novo regime jurídico de combate e prevenção da discriminação racial - Lei nº93/2017 de 23 de Agosto. / ** Associação/ONG: inclui SOS Racismo, Letras Nómadas, APAV, Assomada, AI-Portugal, ADDHU – Associação de Defesa dos Direitos Humanos e ASRCCA – Associação Social, Recreativa e Cultural Cigana de Águeda. / *** Entidades Públicas: inclui ASAE – Autoridade de Segurança Alimentar e Económica, Ministério Público, SECI - Secretária de Estado para a Cidadania e a Igualdade, IRAE - Inspeção Regional das Atividades Económicas (Açores), MADJ – Ministro Adjunto, CIG – Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género, PSP – Polícia de Segurança Pública, GNR – Guarda Nacional Republicana, Procuradoria-Geral República, INR - Instituto Nacional para a Reabilitação I.P., MTSSS - Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social; MAI; IGAI, IGEC; DSEIR, ERC.

Considerando a proveniência ou remetente das queixas de discriminação de base racial e étnica recebidas pela CICDR (quadro 14.2.), observa-se que em 2019 a maioria provém das alegadas vítimas (29,1%),

⁸⁵ Não transitada em julgado por ter sido apresentado recurso de impugnação judicial (CICDR, 2018: 15).

⁸⁶ A queixa online remete para um formulário eletrónico disponível em <https://www.cicdr.pt/queixa>

recuperando o observado em 2017 (35,8%). Em 2018 destacou-se em primeiro lugar as entidades públicas (31,2% do total), que passa a segunda proveniência mais expressiva em 2019 (26,8%), e logo de seguida as alegadas vítimas (28,6% em 2018). Relativamente às Entidades Públicas que remeteram mais queixas à CICDR em 2017, do total de 24 queixas recebidas, destaca-se a ASAE – Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (9 queixas), tendência que se mantém nos dois anos mais recentes: em 2018, do total de 108 queixas remetidas por entidades públicas, a grande maioria é também proveniente da ASAE (92 queixas); e em 2019, do total de 117 queixas de entidades públicas, 94 vieram da ASAE. As queixas encaminhadas para a CICDR por associações ou ONGs têm perdido expressão nos últimos anos: em 2017, foram 56 queixas remetidas pelas Associações/ONG, representando 31,3% do total das queixas (das quais 49 queixas através do Movimento SOS Racismo), passando em 2018 e 2019 as queixas provenientes de associações a representar apenas, respetivamente, 13,9% (48 queixas, 38 das quais do Movimento SOS Racismo) e 17,7% (77 queixas, das quais 63 queixas do Movimento SOS Racismo). Os dados referentes às Associações/ONG e Entidades Públicas referem-se a participações remetidas à CICDR por via indireta, que incluem queixas e denúncias das próprias entidades. As queixas remetidas por “terceiros” dizem respeito a pessoas que tiveram conhecimento de alegadas práticas discriminatórias, sem serem as próprias vítimas, tendo aumentado a sua expressão nos últimos anos: em 2017 estas queixas representaram 19% do total (34 queixas), em 2018 aumentaram o seu peso relativo para 25,1% (87 queixas) e em 2019 representaram 25,5% (111 queixas) do total de queixas.

Quadro 14.3. Queixas recebidas pela CICDR, por área geográfica das alegadas práticas discriminatórias, em 2017, 2018 e 2019 (%)

Área Geográfica	2017*	2018	2019
Distrito de Lisboa	38,0	32,7	28,0
Distrito do Porto	6,1	8,1	7,6
Distrito de Setúbal	8,4	5,5	7,6
Distrito de Faro	2,2	1,4	4,1
Distrito de Santarém	1,7	0,6	2,5
Distrito de Coimbra	0,6	2,9	2,1
Distrito de Leiria	0,6	2,3	1,8
Distrito de Beja	1,7	2,3	1,4
Distrito de Braga	2,8	2,0	1,4
Distrito de Aveiro	se	1,7	1,4
Distrito de Viseu	1,7	1,4	1,1
Outros distritos	8,9	2,9	6,2
Fora de Portugal/estrangeiro	1,7	0,0	0,0
Meios de Comunicação Social/Internet	22,3	14,2	22,2
Não determinável na queixa	5,0	2,9	3,2
Não aplicável	-	19,1	9,4
Total (%)	100	100	100
Total (números absolutos)**	179	346	436

Fonte: Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR) – ACM, IP. (cálculo da autora).

Nota: *Quebra de série: Em Agosto de 2017 entrou em vigor o novo regime jurídico de combate e prevenção da discriminação racial - Lei nº93/2017 de 23 de Agosto.

Ainda no âmbito da origem das queixas, e considerando em particular quem teve o primeiro impulso na apresentação de queixa, verifica-se que as situações são maioritariamente apresentadas pelas próprias vítimas quer se dirijam diretamente à CICDR quer a outras entidades, incluindo a sociedade civil (Associações/ONG) e entidades públicas, que depois as encaminham para a CICDR (93 queixas impulsionadas pelas próprias vítimas em 2017, 52% do total; 214 queixas em 2018, 61,8% do total; e 238 queixas em 2019 ou 54,5% do total de queixas desse ano). Já as denúncias impulsionadas por terceiros representaram 32,4% do total de queixas reportadas em 2017, 30,9% do total de queixas em 2018 e 36,3% (ou 158 queixas) em 2019 (CICDR, 2018: 21; CICDR, 2019: 29; CICDR, 2020: 37).

Os dados referentes à queixas acompanhadas pela CICDR permitem ainda analisar a área geográfica onde ocorreram as situações de discriminações⁸⁷ (variável inexistente na série de dados anterior). Observa-se uma sobre representação de queixas de factos ocorridos no distrito de Lisboa (38% do total de queixas em 2017, 32,7% em 2018, e 28% em 2019), seguindo-se os distritos de Setúbal (8,4% em 2017, 5,5% em 2018 e 7,6% em 2019) e do Porto (6,1% em 2017, 8,1% em 2018 e 7,6% em 2019). No último ano aumentou a expressão de alegadas práticas discriminatórias no distrito de Faro (passam a representar 4,1% das queixas em 2019) – vd. quadro 14.3.

Quadro 14.4. Queixas recebidas pela CICDR, por área de discriminação, entre 2017 e 2019 (%)

Área de discriminação	2017*	2018	2019
Comércio	19,6	28,3	25,7
Internet/Media Social	11,7	9,2	11,7
Media tradicionais	6,7	3,8	7,1
Laboral	11,2	4,6	6,9
Vida Social Privada	6,1	4,0	5,5
Educação	2,8	2,6	4,8
Forças de Segurança	5,0	2,0	3,2
Vizinhança	6,1	2,6	3,0
Saúde	2,8	1,2	3,0
Habitação	1,7	1,4	2,8
Transportes	3,9	4,0	1,6
Juntas/Câmaras	3,9	1,7	1,6
Desporto	se	2,0	1,1
Outros serviços públicos	6,7	5,2	2,5
Outros serviços privados	se	0,9	1,4
Outras áreas**	6,7	4,4	5,5
Mais do que uma área de discriminação	0,0	1,2	1,4
Não determinável na queixa	5,0	1,7	1,8
Não aplicável	-	19,1	9,4
Total (%)	100	100	100
Total (números absolutos)	179	346	436

Fonte: Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR) – ACM, IP. (cálculo da autora).

Notas: *Quebra de série: Em Agosto de 2017 entrou em vigor o novo regime jurídico de combate e prevenção da discriminação racial - Lei nº93/2017 de 23 de Agosto. **Outras áreas inclui situações ocorridas especificamente nas áreas da banca, desporto, cultura, justiça, formação, seguros, entre outras áreas protegidas por segredo estatístico.

Nos anos de referência deste relatório identificam-se algumas mudanças nas principais áreas de discriminação de base racial e étnica reportadas pelos queixosos (vd. quadro 14.4). Enquanto 2016 ficou marcado por uma sobre representação de queixas por discriminação dos media (cerca de 35%⁸⁸), seguindo-se as participações por discriminação na área laboral (16%); em 2017, 2018 e 2019 destacam-se as queixas de discriminação da área do comércio (e.g. em lojas, super/hipermercados, discotecas/bares/estabelecimentos noturnos e restaurantes/café/pastelarias: 19,6% em 2017, 28,3% em 2018 e 25,7% em 2019), seguindo-se as queixas por discriminação por publicações na internet e medias sociais (11,7% em 2017, 9,2% em 2018 e 11,7% em 2019). Nota-se, nos últimos anos, uma progressiva diminuição da importância relativa das queixas de discriminação da área laboral recebidas pela CICDR (eram 26,2% das queixas em 2015, descendo para 16% em 2016, para 11,2% em 2017, para 4,6% em 2018 e para 6,9% em 2019), quando, por contraste, têm aumentado (desde 2012) as queixas motivadas por discriminação na internet, assumindo-se como um novo canal de discriminação racial e étnica (6 queixas

⁸⁷ Considera-se a área geográfica onde ocorreram as situações de discriminação e não a área de residência da alegada vítima (CICDR, 2018: 21).

⁸⁸ Subida substantiva (passando de 5 em 2015 para 42 em 2016) explicada pela equipa técnica da CICDR, por terem sido transmitidos na televisão programas de entretenimento que conduziram a diversas denúncias apresentadas por distintos queixosos à CICDR.

em 2015, passando para 7 em 2016 e subindo para 21 queixas em 2017, 32 queixas em 2018 e 51 queixas em 2019).

No que respeita ao sexo da alegada vítima de discriminação de base racial e étnica, entre as queixas com informação passível de determinação, nota-se que se até ao final de 2016 se observava uma sobre representação de alegadas vítimas do sexo masculino (32,1% em 2015 e 32,8% em 2016), em 2017 observa-se uma inversão de tendência, passando o sexo feminino a estar sobre representado no universo de queixas recebidas pela CICDR (30,7%). Globalmente, em 2018, não se verificaram distâncias significativas entre ambos os sexos: 96 queixas referiam-se a pessoas do sexo masculino (27,7%) e 87 queixas a pessoas do sexo feminino (25,1%). Foi ainda possível identificar 39 queixas (11,3%) respeitantes a situações ocorridas com grupos mistos, integrando pessoas de ambos os sexos (vd. quadro 14.5).

Quadro 14.5. Queixas recebidas pela CICDR, por sexo da alegada vítima, entre 2017 e 2019

Sexo da alegada vítima	2017*		2018		2019	
	N	%	N	%	N	%
Masculino (<i>homens ou grupo de homens</i>)	47	26,3	96	27,7	124	28,4
Feminino (<i>mulheres ou grupo de mulheres</i>)	55	30,7	87	25,1	104	23,9
Grupo Misto (<i>integra pessoas de ambos os sexos</i>)	26	14,5	39	11,3	59	13,5
Não aplicável (Comunidade/grupo social)**	51	28,5	46	13,3	94	21,6
Não determinável na queixa	-	-	78	22,5	55	12,6
Total de queixas	179	100	346	100	436	100

Fonte: Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR) – ACM, IP. (cálculo da autora).

Notas: * Quebra de série: Em Agosto de 2017 entrou em vigor o novo regime jurídico de combate e prevenção da discriminação racial - Lei nº93/2017 de 23 de Agosto. **Esta categoria diz respeito a práticas discriminatórias dirigidas a “comunidades ou grupos sociais” que não podem ser caracterizados em razão do sexo, por não lhes ser aplicável.

Quadro 14.6. Queixas recebidas pela CICDR, por fator de discriminação/ característica protegida alegadamente ofendida, em 2017, 2018 e 2019 (%)

Característica Protegida	2017*	2018	2019
Origem Racial e Étnica	38,0	22,5	21,3
Nacionalidade	22,3	19,1	28,4
Cor da Pele	21,8	17,9	18,6
Território de Origem	1,1	4,9	3,0
Ascendência	0,0	0,0	0,2
Múltiplas características**	3,4	8,7	6,0
Não é perceptível***	7,8	7,8	13,1
Não aplicável****	5,6	19,1	9,4
Total (%)	100	100	100
Total (números absolutos)**	179	346	436

Fonte: Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR) – ACM, IP. (cálculo da autora).

Notas: * Quebra de série: Em Agosto de 2017 entrou em vigor o novo regime jurídico de combate e prevenção da discriminação racial - Lei nº93/2017 de 23 de Agosto. ** Múltiplas Características Protegidas: Combinação de duas ou mais características protegidas. ***Não é perceptível: Quando do teor da queixa não resulta claro qual a característica protegida ofendida, apesar de se perceber que se encaixa na temática da discriminação racial e étnica. ****Não Aplicável: Queixas incorretas, que não têm por base as características protegidas na Lei n.º 93/2017 de 23 de Agosto.

Com a entrada em vigor do novo regime jurídico de combate e prevenção da discriminação racial há uma mudança no enquadramento das queixas recebidas, passando o fator de discriminação a estar enquadrado por característica protegida alegadamente ofendida (vd. quadro 14.6). As queixas rececionadas pela CICDR, são analisadas em função do seu conteúdo, sendo que o artigo 1º do novo enquadramento legal (Lei nº93/2017 de 23 de agosto) explicita os fatores ou características protegidas, em função da pertença a determinada origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem. Neste domínio observa-se que a maioria das queixas em 2017 e 2018 relacionaram-se com a característica protegida

“origem racial e étnica” (38% em 2017, 22,5% em 2018), seguindo-se as características protegidas “nacionalidade” (22,3% em 2017 e 19,1% em 2018) e “cor de pele” (21,8% em 2017 e 17,9% em 2018); porém, em 2019 a característica protegida “nacionalidade” (28,4% das queixas) suplanta a característica “origem racial e étnica” (21,3% das queixas), mantendo-se na terceira posição o fator “cor da pele” (18,6%).

Considerando, por sua vez, a principal expressão usada no fundamento da queixa de discriminação, a partir de 2017 ao abrigo do novo regime jurídico, mantém-se a identificação de que é a “etnia cigana” (32,4% das queixas em 2017, 21,4% em 2018 e 19,3% em 2019) e a “cor da pele negra/negro/preto/raça negra” (19,6% em 2017, 17,6% em 2018 e 17,7% em 2019) que se destacam como os principais fatores de discriminação (vd. quadro 14.7). Entre as nacionalidades identificadas, continua a destacar-se a nacionalidade brasileira (10,1% das queixas em 2017, 13% em 2018 e 17% em 2019) como fundamento da discriminação, surgindo ainda outras nacionalidades de forma residual (e.g. nacionalidade ucraniana com 1,7% das queixas em 2017 e 1,4% em 2019) – vd. quadro 14.7.

**Quadro 14.7. Queixas recebidas pela CICDR, por fator de discriminação/
principal expressão usada como fundamento da discriminação, em 2017, 2018 e 2019 (%)**

Principal expressão usada como fundamento da discriminação	2017*	2018	2019
Etnia cigana	32,4	21,4	19,3
Cor da pele negra/negro/preto/raça negra	19,6	17,6	17,7
Nac. Brasileira	10,1	13,0	17,0
Racismo	-	3,8	8,3
Estrangeiros/Imigrantes em geral	5,0	2,6	6,2
Muçulmanos	2,8	0,0	0,7
Nac. Cabo-Verdiana	1,7	0,0	0,0
Nac. Ucraniana	1,7	2,0	1,4
Africanos	-	1,2	0,9
Outras expressões	6,1	5,2	7,3
Múltiplas Expressões**	3,4	8,7	6,0
Não é perceptível***	11,7	5,5	6,0
Não Aplicável****	5,6	19,1	9,4
Total (%)	100	100	100
Total (números absolutos)**	179	346	436

Fonte: Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR) – ACM, IP. (cálculo da autora).

Notas:* Quebra de série: Em Agosto de 2017 entrou em vigor o novo regime jurídico de combate e prevenção da discriminação racial - Lei nº93/2017 de 23 de Agosto. **Múltiplas Expressões: Situações em que na mesma queixa são referidas múltiplas expressões relacionadas com múltiplas características protegidas. ***Não é perceptível: Queixas em que as expressões referidas não são claras, apesar de se perceber que estão relacionadas com as características protegidas na Lei nº93/2017 de 23 de agosto. ****Não Aplicável: Queixas incorretas, que não têm por base as características protegidas na Lei.

No âmbito das ações inspetivas dos serviços da **Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT)** está prevista a proteção de grupos vulneráveis de trabalhadores, nos quais se incluem os trabalhadores imigrantes. A ação desenvolvida no âmbito da proteção dos trabalhadores imigrantes é realizada “*por exercício da atividade de informação e controlo direcionada para assegurar a igualdade de tratamento no acesso ao emprego e nas condições de trabalho dos trabalhadores imigrantes*” (ACT, 2013: 111).

No sentido da proteção dos trabalhadores imigrantes, no ano de 2018 foram realizadas 282 visitas inspetivas (em 2017 tinham sido 231 visitas) (vd. quadro 14.8). Nota-se que estas ações decresceram entre 2016 e 2017 (-33,4%), porém para 2018 incrementaram (+22,1% de 2017 para 2018), embora sem recuperar o observado no início da década (-88,3% em 2018 face a 2011). Em 2017 foram 166 os procedimentos coercivos formalizados (infrações autuadas), a que correspondeu uma moldura sancionatória mínima de 247.846€, subindo para 280 infrações autuadas em 2018 a que correspondeu uma

moldura sancionatória de 299.538€. Neste âmbito os dados indicam que também se verifica um incremento dos procedimentos coercivos instaurados em 2018 (+68,7%), depois de vários anos a apresentaram um decréscimo (face ao início da década verifica-se +27,3%). O mesmo se observa na moldura sancionatória que aumentou ligeiramente em 2017 face ao ano anterior (embora relativamente ao ano de 2011 se tenha registado um decréscimo) que se reforça em 2018 (+20,9% face ao ano anterior e +14,1% face ao início da década), observando-se igualmente um incremento expressivo das advertências realizadas pelos inspetores da ACT no ano de 2017 por comparação ao verificado no início desta década (+120,3% do que em 2011) e em 2018 (+141,8%) passando, respetivamente, a 174 e 191.

Quadro 14.8. Ação inspetiva no domínio dos trabalhadores imigrantes, entre 2011 e 2018

Ano	Visitas	Infrações atuadas	Moldura sancionatória (€)	Advertências
2011	2.416	220	262.469 €	79
2012	1.087	586	827.109 €	87
2013	875	366	629.222 €	130
2014	794	461	558.531 €	177
2015	532	171	242.831 €	171
2016	347	191	246.472 €	104
2017	231	166	247.846 €	174
2018	282	280	299.538 €	191
Taxa de variação 2011-2018 (%)	-88,3	+27,3	+14,1	+141,8
Taxa de variação 2017-2018 (%)	+22,1	+68,7	+20,9	+9,8

Fonte: ACT - Relatórios da Atividade de Inspeção do Trabalho (sistematização e cálculo da autora).

Quadro 14.9. Ação inspetiva no domínio da igualdade e não discriminação no trabalho e no emprego, em função da nacionalidade, entre 2012 e 2018

Ano	Visitas	Infrações atuadas	Moldura sancionatória (€)	Advertências
2012	183	85	121.626 €	13
2013	144	51	247.244 €	21
2014	86	20	30.297 €	15
2015	25	2	662 €	6
2016	17	18	15.354 €	4
2017	28	20	16.879 €	31
2018	16	2	2.244€	2
Taxa de variação 2012-2018 (%)	-91,3	-97,6	-98,2	-84,6
Taxa de variação 2017-2018 (%)	-42,9	-90,0	-86,7	-93,5

Fonte: ACT - Relatórios da Atividade de Inspeção do Trabalho (sistematização e cálculo da autora).

Quadro 14.10. Ação inspetiva no domínio da igualdade e não discriminação no trabalho e no emprego, em função da raça, entre 2012 e 2018

Ano	Visitas	Infrações atuadas	Moldura sancionatória (€)	Advertências
2012	22	9	9.792 €	9
2013	26	7	6.630 €	1
2014	17	3	1.836 €	6
2015	3	4	1.962 €	1
2016	5	2	1.062 €	1
2017	6	2	1.062 €	7
2018	8	0	0	0

Fonte: ACT - Relatórios da Atividade de Inspeção do Trabalho (sistematização da autora).

No que respeita à atividade inspetiva no domínio da igualdade e não discriminação no trabalho e no emprego e nas condições de trabalho, a partir de 2012 a ACT passa a desagregar e a disponibilizar dados em função da nacionalidade e “raça” (vd. quadro 14.9. e quadro 14.10.), permitindo análises adicionais às tendências descritas relativamente à atividade inspetiva no sentido de assegurar a proteção dos trabalhadores imigrantes. Assim sendo, em 2018 foram realizadas apenas 16 visitas (em 2017 tinham sido 28 visitas) com o objetivo de prevenir a discriminação no trabalho em função da nacionalidade (quadro

14.9), validando a ACT o respeito pelas diferenças e a universalidade das garantias associadas ao contrato de trabalho para todas as nacionalidades, denotando uma progressiva redução desde o início da década destas visitas, tal como das infrações autuadas (apenas 2 em 2018, quando tinham sido 20 em 2017) e das advertências neste domínio (2 em 2018 quando tinham sido 31 em 2017), o que teve impactos nos valores da moldura sancionatória mínima (passa para 2.244€ em 2018 quando tinham sido 16.879€ em 2017).

Relativamente à ação inspetiva com o objetivo de prevenir a discriminação em função da “raça” (quadro 14.10), em 2018 registaram-se 8 visitas (mais 2 visitas que em 2017 e mais 3 que em 2016), embora em termos de infrações e advertências verifica-se que nenhuma foi registada, conduzindo à inexistência de coimas nesse ano.

Conforme explicitado nos *Relatórios da Atividade de Inspeção do Trabalho* de 2015 e 2016 da ACT, o número de contratos de trabalho celebrados com estrangeiros e comunicados à ACT diminuiu no período associado à crise, tendo decrescido de 17.960 em 2014 para 6.160 em 2015 e 1.486 em 2016. Os mesmos relatórios associam esta tendência à diminuição da atividade económica, de encerramento de empresas e de despedimentos, que conduziu trabalhadores imigrantes a regressar aos seus países de origem ou a reemigrar para outros países (ACT, 2015: 139). Os decréscimos identificados, nesses anos, na atividade inspetiva com vista à proteção dos trabalhadores imigrantes e com o objetivo de prevenir a discriminação em função da nacionalidade e da raça encontram-se, em parte, correlacionados com uma diminuição do número de contratos de trabalho celebrados com estrangeiros e/ou reportados à ACT. Nos *Relatórios da Atividade de Inspeção do Trabalho* de 2017 e de 2018, o número de contratos de trabalho celebrados com estrangeiros e comunicados à ACT subiu substantivamente, tendo sido comunicados 52.412 contratos celebrados com cidadãos estrangeiros em 2017 e 71.380 em 2018, tendo a ACT destacado que a partir de 2017 “foi disponibilizado no portal da internet da ACT um formulário para comunicação de contratos de trabalho relativos a trabalhadores estrangeiros” (ACT, 2017: 136), o que justificou o incremento substantivo deste indicador.

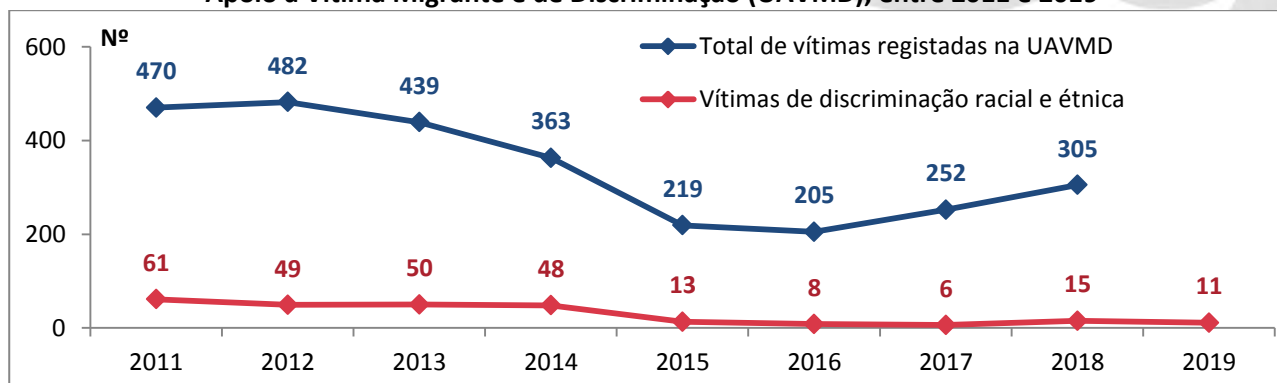
Conforme explicitado no *Relatório Anual 2018* da CICDR (CICDR, 2019: 45), nos termos da Lei n.º 93/2017, de 23 de Agosto, as **queixas das áreas do trabalho e do emprego são remetidas pela CICDR à ACT**, por ser esta a entidade com competência exclusiva nesta matéria, mesmo em casos que possam estar em causa fundamentos de discriminação racial. Nesse sentido, compete exclusivamente à ACT a abertura, instrução e decisão dos processos de contraordenação em matéria laboral. Os dados disponibilizados pela ACT para o *Relatório Anual da CICDR* revelam que em 2019, ao nível do desenvolvimento da ação inspetiva, foram acompanhadas 1.387 situações de alegada discriminação (tinham sido 360 em 2018), nos termos do Código do Trabalho. No que se refere à discriminação no acesso ao emprego e no trabalho, incluindo em função da nacionalidade, do sexo, da forma de contratação, da raça e da deficiência, foram formalizadas 962 advertências (tinham sido 404 em 2018 e 505 em 2017) e atuadas 294 infrações, a que correspondeu a moldura sancionatória de 1.655.814€ (foi 45.900€ em 2018 e 25.975,32€ em 2017). Dentro destes procedimentos, em 2019 destaca-se em função da raça, a formalização de 145 advertências (foram apenas 2 em 2018 e 3 em 2017) (CICDR, 2020: 67).

Importa igualmente atender às queixas submetidas ao **Provedor de Justiça** (vd. quadro 14.11). Nos anos de referência deste relatório, e mantendo a tendência de anos anteriores, apenas uma proporção pequena do número total de participações se encontra relacionado com o direito de estrangeiros: 467 queixas entre 9.357 processos abertos pelo Provedor de Justiça em 2018 ou 5%, sendo que nesse ano as queixas de estrangeiros mais que duplicaram face à tendência de anos anteriores, e 428 queixas entre 9.824 em 2019 ou 4%. As queixas na vertente do direito de estrangeiros são na sua maioria associadas à tramitação de procedimentos de pedidos de autorização de residência. No âmbito das queixas recebidas pelo Provedor de Justiça, importa referir que, segundo os *Relatórios Anuais da CICDR*, no ano de 2019 o Provedor de Justiça recebeu um total de 6 queixas especificamente por discriminação de base racial ou étnica (foram 5 em 2018 e 7 em 2017), tendo sido identificados como fatores de discriminação a origem racial e étnica (3 queixas em 2019, versus 4 queixas em 2018 e 2 queixas em 2017) e a nacionalidade (3 queixas em 2019 versus 1 queixa em 2017), não havendo registo no último ano de queixas com fator de discriminação a cor

da pele (foram 4 queixas em 2017) e o território de origem (1 queixa em 2018) – (CICDR, 2018: 48; CICDR, 2019: 67-68; CICDR, 2020: 83-84).

Com queixas mais específicas relativamente ao universo de imigrantes, consideram-se ainda os dados relativos às vítimas registadas pela **Unidade de Apoio à Vítima Migrante e de Discriminação (UAVMD)**, unidade especializada no apoio a cidadãos imigrantes vítimas de crime e a cidadãos vítimas de discriminação, criada em 2005 pela Associação de Apoio à Vítima (anteriormente com a designação de *Unidade de Apoio à Vítima Imigrante de Discriminação Racial ou Étnica* - UAVIDRE) com o objetivo de prestar apoio especializado a estes públicos-alvo. No universo de vítimas que esta unidade acompanha, apenas uma pequena proporção se enquadra em situações de discriminação de base racial e étnica: os dados relativos ao ano de 2017 mostram que, de um total de 252 vítimas, apenas 6 se enquadravam em situações de discriminação de base racial e étnica; em 2018 de um total de 305 vítimas, apenas 14 situações eram “*passíveis de constituir prática discriminatória de acordo com a Lei nº93/2017, de 23 de agosto*” (CICDR, 2019: 48); já em 2019 a UAVIDRE acompanhou 11 situações passíveis de constituir prática discriminatória, entre as quais 7 queixas que tiveram por base o fator de discriminação nacionalidade (com destaque para a nacionalidade brasileira) e 4 com base na cor de pele, sendo a maioria das queixas de alegadas vítimas do sexo feminino (6 queixas) (CICDR, 2020: 69). Entre as problemáticas mais comuns têm vindo a destacar-se as situações de violência doméstica, ofensas à integridade física, ameaça/coação, entre outras situações, havendo registo pela APAV em 2018 de 20 crimes de discriminação racial, religiosa ou sexual (0,1% do total de crimes registados) e nesse ano de 23 contraordenações de discriminação racial, religiosa, sexual, por idade, nacionalidade e género, e em 2019 de 24 crimes de discriminação e incitamento ao ódio e à violência (0,1% do total de crimes registados pela APAV, dos quais 14 situações de crime motivado por nacionalidade ou cor de pele) e 17 contraordenações. Desde a sua criação, e até ao ano de 2011, o número de vítimas de discriminação racial e étnica acolhidas por esta unidade foi sempre aumentando: 13 vítimas entre os anos de 2005 e 2006; 23 entre o ano de 2007 e 2008; 26 em 2009; 45 em 2010; 61 em 2011. Em 2012 o número de vítimas desce para 49, mantendo-se em torno destes valores até ao ano de 2014 (50 vítimas em 2013 e 48 vítimas em 2014). A partir de 2015 os dados mostram uma quebra no número de vítimas de discriminação racial e étnica que procuraram apoio desta unidade (apenas 13 em 2015, 8 em 2016 e 6 em 2017), acompanhando a quebra geral verificada no total de vítimas acompanhadas por esta unidade (vd. gráfico 14.6).

Gráfico 14.6. Total de vítimas, e vítimas de discriminação racial e étnica, registadas pela Unidade de Apoio à Vítima Migrante e de Discriminação (UAVMD), entre 2011 e 2019



Fonte: Unidade de Apoio à Vítima Migrante e de Discriminação-UAVMD (sistematização da autora).

Outras entidades têm também competências em matéria de discriminação de base racial e étnica (para aprofundar vd. CICDR, 2019: 45-69). No domínio do desporto, a **Autoridade para a Prevenção e o Combate à Violência no Desporto (APCVD)**⁸⁹ tem por missão a prevenção e fiscalização do cumprimento do regime jurídico de combate à violência, ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos, de

⁸⁹ Esta Autoridade foi criada pelo Decreto-Regulamentar nº10/2018, de 3 de outubro, sucedendo a partir de 1 de novembro de 2018 ao Instituto Português do Desporto e Juventude (IPDJ) nas suas atribuições previstas na Lei nº39/2009, de 30 de julho.

forma a possibilitar os mesmos em segurança. Nesse âmbito a APCVD tem como uma das suas atribuições assegurar a instrução de processos contraordenacionais e a aplicação das coimas e sanções acessórias (CICDR, 2019: 49). Em 2018, os dados remetidos à CICDR dizem respeito ao período compreendido entre 1 de novembro e 31 de dezembro, e remetem para um total de 3 queixas relacionadas com prática de atos ou incitamento ao racismo, à xenofobia ou à intolerância nos espetáculos desportivos, sendo que a totalidade das situações se associa à característica protegida cor da pele (CICDR, 2019: 50). As atribuições da APCVD foram assumidas pelo Instituto Português do Desporto e Juventude (IPDJ) até 1 de novembro de 2018, que reportou 5 queixas em 2017, tendo como fatores de discriminação a cor da pele ou a origem racial e étnica (4 referentes à cor da pele; 1 referente à origem racial e étnica). Em 2017 o IPDJ proferiu uma decisão de condenação no âmbito de um processo de contraordenação, a qual transitou em julgado (CICDR, 2018: 35-36). Tendo assumido estas atribuições até 1 de novembro de 2018, o IPDJ veio ainda reportar (para o período entre 1 de janeiro e 31 de outubro de 2018) 5 queixas em 2018, todas respeitantes a alegadas práticas discriminatórias em razão da cor da pele ocorridas em contexto desportivo. Estas queixas transitaram para a APCVD e encontram-se em tramitação (CICDR, 2019: 65). Já em 2019 a APCVD recebeu um total de 15 queixas relacionadas com prática de atos ou incitamento ao racismo, à xenofobia ou à intolerância nos espetáculos desportivos, das quais quase a totalidade das queixas se prendeu com a característica protegida cor da pele (14 queixas) e apenas uma com a nacionalidade, sendo a maioria das vítimas do sexo masculino (13 queixas) (CICDR, 2020: 71-72).

A **Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC)** é a entidade administrativa independente responsável pela regulação e supervisão de todas as entidades que prossigam atividades de comunicação social em Portugal. Todas as práticas que consubstanciem incitamento ao ódio racial ou motivado pela origem étnica, cor ou nacionalidade, veiculadas através de órgãos de comunicação social, cabem por imposição legal na competência exclusiva do Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social (CICDR, 2019: 59). Nesse sentido, segundo os dados facultados pela Entidade Reguladora para a Comunicação Social, em 2019 registaram-se 12 procedimentos de averiguações relativos a discriminação racial ou étnica e em 2018 registaram-se 11 procedimentos (foram 5 em 2017), resultantes da apresentação de queixas (pela pessoa visada) e participações (público em geral e outras entidades, incluindo a CICDR), correspondendo a 3,5% do total de 310 procedimentos entrados naquela entidade em 2018 (em 2017 tinham representado 1,1% do total de 466 procedimentos entrados). Como fundamentos da discriminação, identificou-se em 2017 e 2018 a origem racial e étnica como fator predominante (5 queixas/participações em 2018 e 3 em 2017), seguindo-se a cor da pele (2 queixas em 2018 e também em 2017), a nacionalidade (2 queixas em 2018), território de origem (1 queixa em 2018), e 1 queixa em que não é perceptível o fator. Porém, em 2019, é a nacionalidade que surge como fator predominante de alegada discriminação (5 casos), passando a origem racial ou étnica para o segundo fator (4 casos), seguida do fator cor de pele (2 casos) e o fator território de origem (1 caso). Dos 11 procedimentos registados em 2018, o Conselho Regulador da ERC proferiu 2 deliberações e procedeu ao arquivamento de 5, estando ainda 2 situações pendentes de apreciação nesta entidade (em 2017, dos 5 procedimentos, foram proferidas 2 decisões de arquivamento e 3 ficaram em apreciação nesse ano), e foi ainda remetida uma ao Ministério Público e outra à CICDR (que a remeteu à ACT, por se tratar de contexto laboral). Em 2019, por sua vez, dos 12 procedimentos de averiguações registados na ERC, o Conselho Regulador proferiu 8 deliberações – 6 recomendações aos órgãos de comunicação social *“para adotarem medidas que garantam o rigor informativo, absterem-se de identificar a nacionalidade ou a etnia dos alegados praticantes sempre que seja dispensável à compreensão das notícias e/ou adotarem procedimentos internos de controlo das caixas de comentários online por forma a garantir a rápida remoção de conteúdos ofensivos, de ódio e de incitamento à violência”* (cit. In CICDR, 2020: 78-79), e 2 deliberações de arquivamento por se considerar que não foram ultrapassados os limites à liberdade de programação legalmente previstos –; 1 procedimento foi remetido à Comissão da Carteira Profissional de Jornalistas; 1 procedimento foi arquivado por não se extrair da peça qualquer intenção racista; e 2 situações ficaram pendentes de apreciação na ERC. De salientar, ainda, que a ERC tem vindo a receber desde 2009 diversas participações e queixas relativas à publicação, em órgão de comunicação social *online*, de comentários ofensivos de leitores/utilizadores, nomeadamente nas respetivas secções de comentários às notícias publicadas. A ERC pronunciou-se, neste âmbito em 2017, por 19 ocasiões, sob forma de “Deliberação” reprovando a

publicação de comentários ofensivos sendo que em 3 processos o Conselho Regulador deliberou remeter a respetiva deliberação ao Ministério Público por considerar que os comentários publicados indiciavam a prática de ilícitos penais (CICDR, 2018: 37-38).

Na área da justiça, a **Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ)** tem como uma das suas atribuições a recolha, tratamento, análise e difusão da informação estatística da justiça. Os dados mais recentes disponíveis da DGPJ, relativos a crimes registados pelas autoridades policiais e de caracterização dos processos-crime na fase de julgamento findos (processos, arguidos e condenados) dizem respeito aos anos de 2017 e 2018. Em 2018 verificou-se um total de 333.223 crimes registados pelas autoridades policiais, dos quais 63 diziam respeito a crimes de discriminação e incitamento ao ódio e à violência (classificados de acordo com o Código Penal, artigo 240º, cuja epígrafe foi alterada pela Lei n.º 94/2017, de 23 de agosto, de “discriminação racial, religiosa ou sexual” para “discriminação e incitamento ao ódio e à violência” – mais detalhes em CICDR, 2020: 76), o que se traduz apenas em 0,02% do total de crimes registados (ainda assim +0,01 pontos percentuais que o verificado em 2017 e 2016). Em 2018 a maioria dos crimes de discriminação e incitamento ao ódio e à violência ocorreram no distrito de Lisboa (27 dos 63 crimes). Sabendo que este crime de discriminação e incitamento ao ódio e à violência abrange discriminação com base em outros fatores para além da origem racial e étnica, tais como cor, origem nacional, ascendência, religião, sexo, orientação sexual, identidade de género ou deficiência, é de notar que não há registo isolado da motivação subjacente. Em 2017, registaram-se 341.950 crimes registados pelas autoridades policiais, dos quais apenas 48 diziam respeito a crimes de discriminação e incitamento ao ódio e à violência, o que representou apenas em 0,01% do total de crimes registados. Em 2017, segundo os dados disponíveis, não se registavam processos findos referentes ao crime de discriminação e incitamento ao ódio e violência (CICDR, 2019: 57-58).

O **Instituto de Registos e Notariado I.P. (IRN)** é o instituto público que tem por missão executar as políticas relativas aos serviços de registo, assegurando simultaneamente a regulação, controlo e fiscalização da atividade notarial. Em 2018 este instituto recebeu 2 queixas relacionadas com alegadas práticas de discriminação, uma com base na nacionalidade e outra com base no território de origem (CICDR, 2019: 66), e em 2019 acolheu 6 queixas, entre as quais 2 com alegada discriminação com base na origem racial e étnica, 3 com base nacionalidade e 1 com base no território de origem (CICDR, 2020: 83). Em duas das queixas recebidas pelo IRN em 2019 foram adotadas medidas de prevenção no sentido de interpelar os oficiais visados com vista a evitar situações semelhantes no futuro.

A **Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG)**, ainda que não tenha nas suas atribuições e competências o combate à discriminação em função da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem, registou 2 queixas em 2017 que encaminhou para as entidades competentes, no caso, a CICDR e o Departamento Central de Investigação e Ação Penal (CICDR, 2018: 42). Em 2018, a CIG registou 1 queixa de discriminação racial e étnica que também encaminhou para a CICDR (CICDR, 2019: 51) e em 2019 novamente 1 queixa de discriminação racial e étnica múltipla, na área da educação, que encaminhou para a CICDR e que para a qual abriu um processo de contraordenação (CICDR, 2020: 73).

A **Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE)**, com atribuições na prossecução da igualdade e não discriminação entre homens e mulheres, a proteção da parentalidade e a conciliação da atividade profissional com a vida familiar e pessoal no universo laboral, não registou em 2017 e 2018 qualquer queixa por discriminação em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território no âmbito laboral (CICDR, 2018: 42-43; CICDR, 2019: 69). Embora em 2019 a CITE não tenha registado também queixas de discriminação no domínio da discriminação racial e étnica, no âmbito da *Estratégia Nacionalidade para a Igualdade e Não Discriminação – Portugal + Igual*, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2018, de 21 de maio, realizou um Workshop formativo sobre interseccionalidade nas instalações da CITE, com o objetivo de promover políticas públicas de igualdade e não discriminação e capacitar recursos humanos dos mecanismos oficiais de igualdade para as matérias relacionadas com a interseccionalidade (CICDR, 2020: 74).

No domínio da saúde, é a **Entidade Reguladora da Saúde (ERS)** que tem como missão assegurar o cumprimento, por parte das entidades reguladas (ou seja, todos os estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde, do sector público, privado, social e corporativo), dos critérios de acesso aos cuidados de saúde nos termos da Constituição e da Lei, nomeadamente assegurando o direito do acesso universal e equitativo à prestação de cuidados de saúde, e prevenindo e punindo as práticas de rejeição discriminatória ou infundada de utentes. No âmbito dessas atribuições, em 2019 num total de 80.150 queixas recebidas pela ERS foram registadas 88 queixas com fundamento em discriminação racial ou étnica (0,11% do total das queixas acompanhadas pela ERS, ou seja, +0,03 pontos percentuais que o verificado em 2017). Relativamente aos desenvolvimentos das queixas que deram entrada na ERS em 2019, a quase totalidade das queixas (87) foram arquivadas por alegadamente não se justificar intervenção adicional por parte da ERC, e apenas 1 foi remetida para a CICDR (CICDR, 2020: 80).

A **Inspeção-Geral da educação e Ciência (IGEC)**, com competência para intervir no sistema educativo (especificamente nos estabelecimentos de educação do pré-escolar, do ensino básico, secundário e superior), bem como nos organismos da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e Educação, recebeu em 2018 duas (2) queixas por discriminação racial e étnica, 1 com base na origem racial ou étnica e 1 com base na nacionalidade (CICDR, 2019: 62), e em 2019 três (3) queixas por discriminação com base na origem racial ou étnica das alegadas vítimas. Das 3 queixas identificadas em 2019, 2 foram arquivadas por inexistência de indícios de práticas discriminatórias, tendo a terceira queixa prosseguido para um processo de inquérito (CICDR, 2020: 81).

Em 2019, o **Instituto da Segurança Social, I.P (ISS)**, com a missão de garantir a proteção e inclusão social das pessoas, garantindo os seus direitos e assegurando o cumprimento das obrigações contributivas, recebeu 5 queixas por discriminação racial ou étnica, relacionadas com a nacionalidade das alegadas vítimas (5), tendo a maioria das alegadas práticas ocorrido no distrito do Porto (4 queixas) (CICDR, 2020: 83). Já em 2018 tinham sido 4 queixas, 2 por discriminação com base na origem racial ou étnica, 1 com base na nacionalidade e 1 com base na cor da pele.

No domínio do imobiliário e construção, o **Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. (IMPIC)** é o instituto público que regula e fiscaliza o setor da construção e do imobiliário, dinamizando, supervisionando e regulamentando as atividades desenvolvidas neste setor. Em 2018, este instituto recebeu 3 queixas relacionadas com prática de discriminação racial ou étnica, efetuadas contra entidades com atividade de mediação imobiliária e respetivos proprietários, em dois casos alegadamente em razão da nacionalidade do potencial arrendatário e noutro em razão da sua cor da pele. Em 2019, o IMPIC recebeu igualmente 3 queixas relacionadas com alegadas práticas de discriminação, efetuadas contra entidades com atividade de mediação imobiliária e respetivos proprietários, tendo uma das quais sido encaminhada para a CICDR que instaurou um processo de contraordenação (CICDR, 2020: 82).

Outras entidades foram ainda alvo de consulta em 2018 (CICDR, 2019: 69) e 2019 (CICDR, 2020: 72, 74, 84) pela CICDR, tendo sido apurado que mais nenhuma entidade dispunha de forma de registo, ou de identificação de queixas por discriminação em razão da origem étnica e racial, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem nos anos de referência deste relatório.

CAPÍTULO 15. MIGRAÇÕES E REMESSAS

No estudo das migrações tem havido um interesse crescente pela temática das remessas, em consequência do próprio **aumento destas transações económicas refletido nas estatísticas internacionais** das últimas décadas. Mesmo em conjunturas adversas, vários estudos (Ratha et al. 2016; Tolentino et al., 2008:30) têm mostrado que as remessas, ao contrário de outras fontes de financiamento, não se extinguem, embora nos últimos anos a evolução das remessas tenha abrandado o seu crescimento em virtude das fragilidades económicas dos principais países de envio de remessas, ou seja, dos principais países de destino de fluxos migratórios. Ratha e colaboradores produziram para o Banco Mundial, em 2016, o *Migration and Remittances Factbook 2016* (Ratha et al., 2016b), constatando que as remessas cresceram menos de 2014 para 2015 (0,4%) do que no ano anterior (3,2%), o que atribuem sobretudo à fraca performance económica dos principais países donde as remessas partem, embora projetassem crescimentos na ordem dos 4% anuais para os anos seguintes (Ratha et al., 2016).

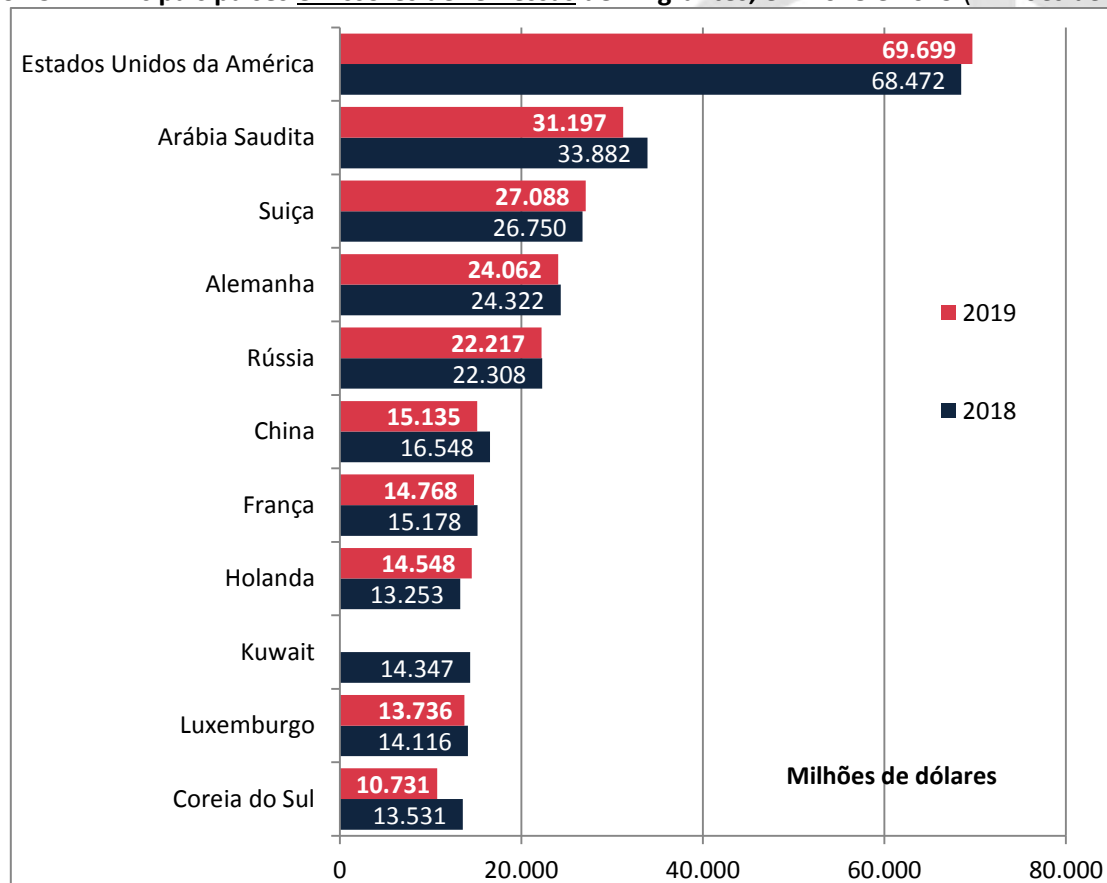
Os relatórios internacionais para o Banco Mundial sobre migrações e remessas (Ratha et al., 2016b; Plaza et al., 2019) têm demonstrado ainda que o volume de remessas para os países em desenvolvimento é cerca de três vezes superior ao dos fluxos de ajuda ao desenvolvimento, sendo que esta observação se baseia apenas em valores oficiais, o que se atendesse ainda aos fluxos não registados de remessas através de canais informais, o volume assumiria uma importância significativamente maior. Os custos de transação associados às remessas continuam a incentivar o uso de canais informais, embora esses custos assumam uma tendência de decréscimo: no último trimestre de 2014 em termos globais representaram 7,4% do valor das remessas (Ratha et al., 2016) e no primeiro trimestre de 2019 cerca de 7% (Plaza et al., 2019), embora ainda longe do objetivo de 3% estabelecido pela ONU nos *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*.

Resulta, assim, que as remessas dos migrantes são uma das importantes fontes de financiamento externo dos diferentes países do mundo, assumindo em alguns Estados montantes anuais que ultrapassam largamente a ajuda pública ao desenvolvimento ou o investimento direto estrangeiro. Portugal, na sua dupla condição de país de emigração e de imigração, apresenta na sua Balança de Pagamentos transações económicas com o resto do mundo, assumindo tanto fluxos de entrada de remessas de emigrantes portugueses para as suas famílias, como fluxos de saída de remessas das suas comunidades imigrantes residentes para vários países do mundo. Portugal continua a ter um saldo muito positivo na relação entre as remessas que entram no país (com origem na emigração portuguesa) e as remessas que saem do país associadas aos imigrantes residentes, o que o destaca no contexto europeu, embora longe da situação dos principais países do mundo de origem de migrantes.

Segundo dados disseminados pelo Banco Mundial, baseados nas Estatísticas da Balança de Pagamentos do FMI (Fundo Monetário Internacional), em 2018 e 2019 os dez principais **países emissores de remessas** (de imigrantes residentes para os seus países de origem) foram: em primeiro lugar, os Estados Unidos da

América (68.472 milhões de dólares em 2018, subindo para 69.699 milhões em 2019), seguido da Arábia Saudita (33.882 milhões de dólares em 2018, descendo para 31.197 milhões em 2019), da Suíça (26.750 e 27.088 milhões de dólares, respetivamente), da Alemanha (24.322 e 24.062, respetivamente em 2018 e 2019), da Rússia (22.308 e 22.217, respetivamente), da China (16.548 e 15.135, respetivamente), da França (de 15.178 milhões de dólares desce para 14.768 em 2019), da Holanda (14.548 milhões de dólares em 2019) do Kuwait (14.347 em 2018), do Luxemburgo (de 14.116 desce para 13.736 milhões de dólares), e da Coreia do Sul (10.736 milhões de dólares em 2019). Portugal está bastante longe deste universo de países (com apenas cerca de 262 milhões de dólares de saída de remessas em 2018, descendo em 2019 para 255 milhões de dólares), refletindo que o país continua a não se posicionar entre os principais destinos de imigração – vd. gráfico 15.1.

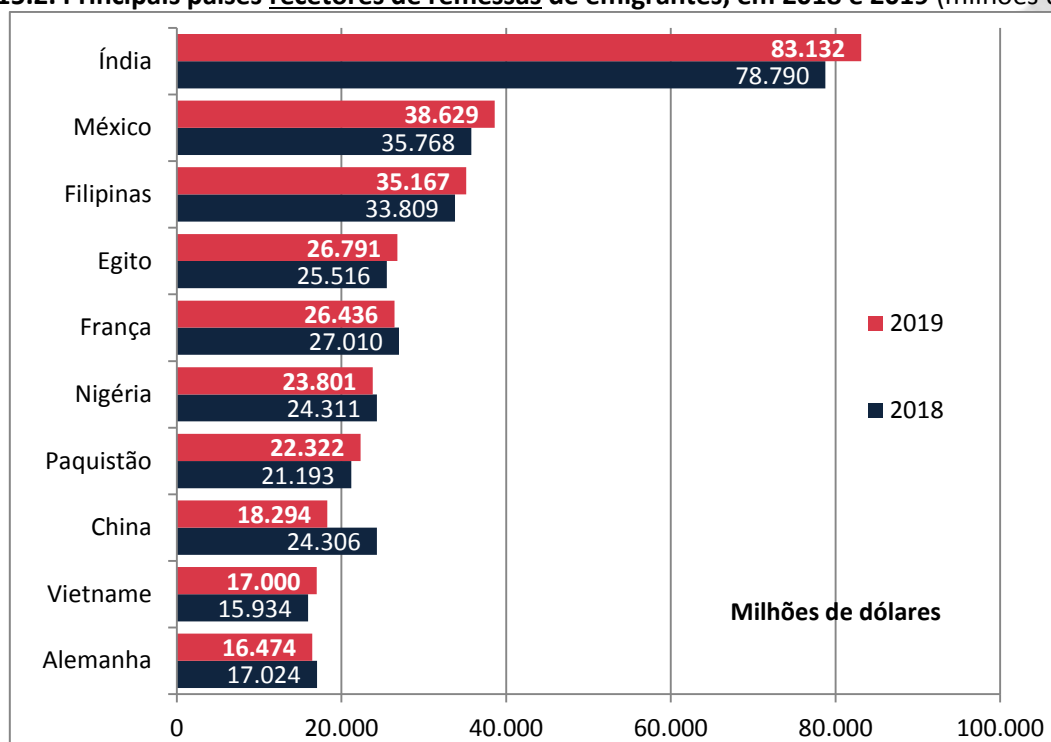
Gráfico 15.1. Principais países emissores de remessas de imigrantes, em 2018 e 2019 (milhões de dólares)



Fonte: Banco Mundial, Estatísticas da Balança de Pagamentos do FMI (sistematização da autora).

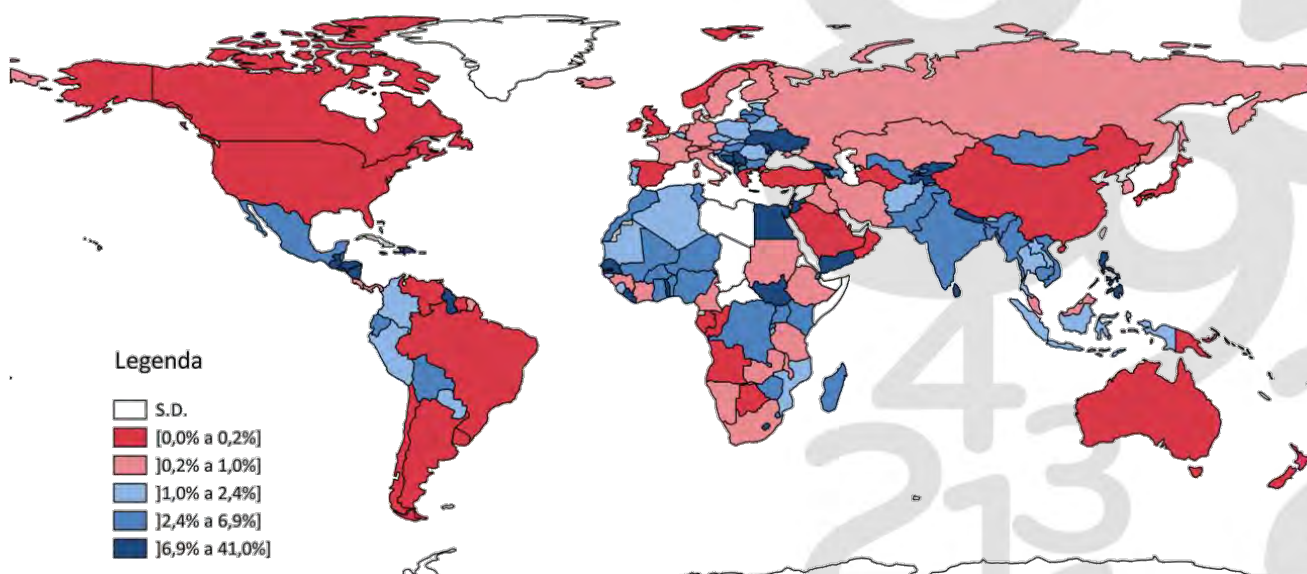
Em contraponto, segundo a mesma fonte, nos fluxos de entrada de remessas (**recetores de remessas**) destacam-se os países com a maior diáspora no mundo: em primeiro lugar a Índia (em 2018 recebeu 78.790 milhões de dólares de remessas dos seus emigrantes, subindo esse valor para 83.132 em 2019), seguida do México (35.768 milhões de dólares em 2018 e 38.629 em 2019), das Filipinas (35.167 milhões de dólares em 2019), Egito (26.791 milhões de dólares recebidos em 2019), França (26.436 milhões de dólares), Nigéria (23.801 milhões de dólares), Paquistão (22.322 milhões de dólares), China (18.294 milhões de dólares), Vietname (17 mil milhões de dólares) e Alemanha (16.474 milhões de dólares em 2019). Nos últimos dois anos verificam-se algumas mudanças neste grupo de países (vd. gráfico 15.2), observando-se tanto países com perdas de importância por diminuição dos valores de remessas recebidas (e.g. China, França e Alemanha), como países que ganharam posição (e.g. México, Filipinas, Egito). Embora a Índia se tenha mantido na primeira posição (subindo as remessas recebidas para mais de 83 mil milhões de dólares em 2019), passa a ser seguida por outros países. O Banco de Portugal reporta que Portugal recebeu cerca de 3.071,3 milhões de euros de remessas das suas comunidades emigrantes em 2018 e 3.645,2 milhões de euros em 2019.

Gráfico 15.2. Principais países recetores de remessas de emigrantes, em 2018 e 2019 (milhões de dólares)



Fonte: Banco Mundial, Estatísticas da Balança de Pagamentos do FMI (sistematização da autora).

Mapa 15.1. Remessas recebidas por país do mundo enquanto percentagem do PIB, em 2018 (%)



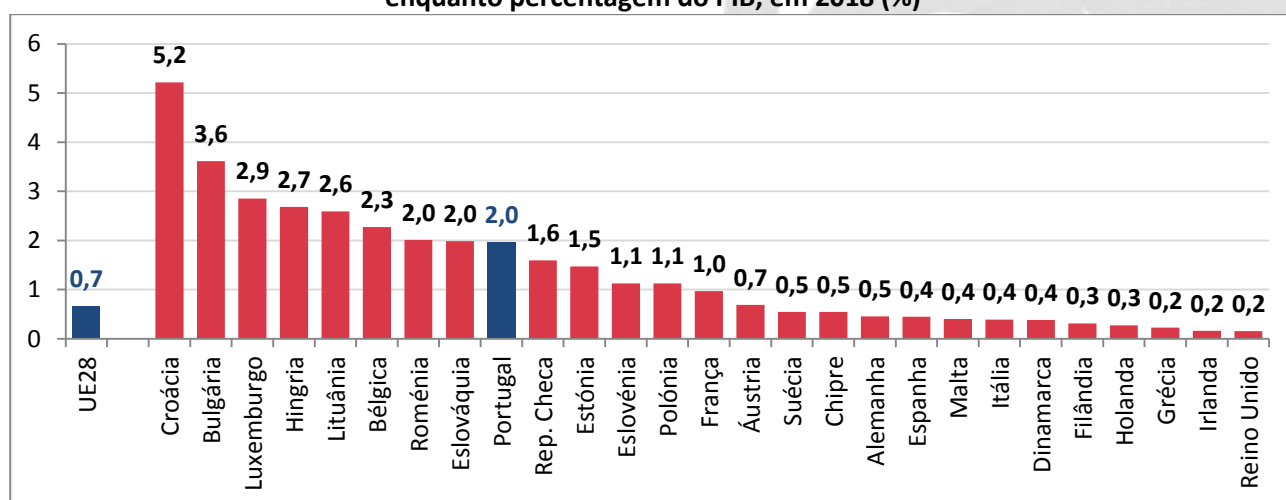
Fonte: Banco Mundial – Estatísticas da Balança de Pagamentos do FMI e dos Bancos Centrais de cada país, e Banco de Portugal (projeção em mapa da equipa do OM por Tiago Santos). Nota: na fonte não há dados para a Antártida, Sahara Ocidental, Taiwan, e vários outros territórios. Os dados relativos a Aruba, Barbados, Curaçao, Irão, e Mauritânia são de 2017; os relativos às Ilhas Faroé, República do Congo, Sudão do Sul e Uzbequistão são de 2016; os relativos a o Gabão de 2015; os relativos à Venezuela de 2014; e o os relativos a Bermuda de 2013.

Ainda segundo dados disseminados pelo Banco Mundial, considera-se o **impacto da entrada de remessas no Produto Interno Bruto (PIB)** nos diferentes países do mundo. O mapa 15.1. retrata a azul os países mais dependentes da entrada de remessas: em 2018, Tonga (40,7%), Haiti (32,5%, subindo para 38,5% em 2019), Quirguistão (32,5%, mas descendo para 28,5% em 2019), Tajiquistão (32,5%, mas diminuindo para 28,6% em 2019) e Nepal (28,4% em 2018 e 26,5% em 2019), foram os cinco países com maior percentagem de remessas no seu PIB, mudando ligeiramente em 2019 a sua hierarquia, embora mantendo-se em destaque nas cinco primeiras posições. Resulta que, embora a Índia permaneça no topo dos países que em 2018 e

2019 receberam mais remessas das suas comunidades emigradas em milhões de dólares, na realidade essas remessas representaram muito pouco no seu PIB (2,9%, respetivamente em 2018 e 2019, ocupando o 95º lugar em 2018 e o 90º lugar em 2019 na lista de países com mais remessas recebidos por percentagem do PIB). Face às nacionalidades de imigrantes mais representadas nos residentes em Portugal, há ainda interesse em destacar desta lista de países a Moldávia (ocupava o 12º lugar em 2018 e 11º em 2019 no grupo de países com maior percentagem de remessas no valor do PIB, com 16,2% e 15,97%, respetivamente), Cabo Verde (21º lugar em 2018 e 23º em 2019, a representar 12,2% e 11,9%, respetivamente, de remessas no PIB), Ucrânia (11,2% ou 27º lugar em 2018 e 10,4% ou 26º lugar em 2019), Guiné-Bissau (9,8%, 38º lugar, em 2019), Paquistão (6,8% e 8%, respetivamente, em 2018 e 2019, ocupando nos dois anos o 45º lugar) e Bangladesh (5,7% em 59º lugar em 2018, e 6,1% e 57º lugar em 2019). Nesta lista de países, Portugal assume em 2018 o 139º lugar no mundo quanto às remessas recebidas por percentagem do seu PIB.

Entre os países da União Europeia, no entanto, em 2018 Portugal ocupa o nono lugar, representando a entrada de remessas no país cerca de 2% do seu PIB. Entre os países da União Europeia é na Croácia (5,2%), na Bulgária (3,6%) e no Luxemburgo (2,9%) que as remessas representaram maior percentagem do PIB, seguindo-se a Hungria (2,8%), a Lituânia (2,6%), a Bélgica (2,3%), a Roménia e a Eslováquia (com 2% à semelhança de Portugal). No conjunto dos países da União Europeia (UE28) as remessas recebidas pelos Estados-membros no seu conjunto não representam mais que 0,7% do PIB – vd. gráfico 15.3.

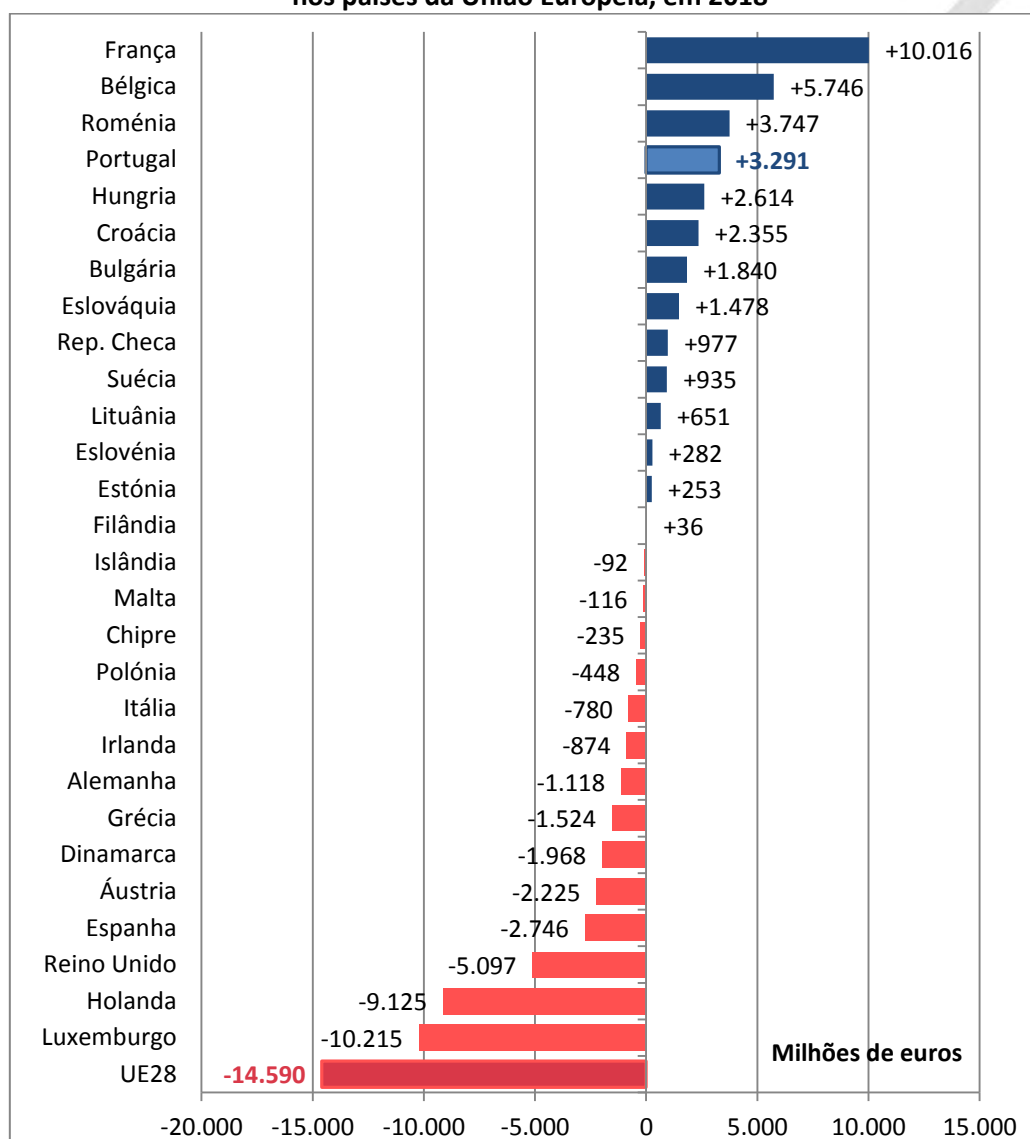
Gráfico 15.3. Remessas de trabalhadores recebidas por país da União Europeia enquanto percentagem do PIB, em 2018 (%)



Fonte: EUROSTAT: bop_rem6 e nama_10_gdp (sistematização e cálculos da autora).

A União Europeia assume tradicionalmente um maior fluxo de saída de remessas que um fluxo de entrada de remessas, o que traduz um saldo negativo das remessas. Esta tendência reflete as próprias características migratórias da maioria dos Estados-membros da UE28 que apresentam maior número de imigrantes residentes no seu território que de emigrantes nacionais residentes fora do país (EUROSTAT 2020: 2). No entanto, entre 2008 e 2014, a saída de remessas foi gradualmente diminuindo, conduzindo a que em 2013 e 2015 pela primeira vez a UE28 tenha apresentado um saldo positivo no fluxo de remessas (+789,4 e +400,5 milhões de euros, respetivamente), com mais remessas recebidas dos trabalhadores europeus residentes noutros países do mundo (88.417,9 milhões de euros em 2013 e 98.170,3 milhões de euros em 2015) que remessas saídas dos trabalhadores imigrantes para os seus países de origem (87.628,6 e 97.769,8 milhões de euros, respetivamente em 2013 e 2015). No entanto, desde então esta tendência voltou a reverter-se, regressando a União Europeia a saldos negativos das remessas de trabalhadores, refletindo valores superiores nas saídas das remessas de trabalhadores imigrantes e valores inferiores nas entradas de remessas de trabalhadores emigrantes: em 2018 o saldo das remessas volta a assumir um deficit de -14.589,9 milhões de euros, refletindo um incremento maior nas saídas de remessas de trabalhadores imigrantes residentes na UE28 (121.032,5 milhões de euros) que nas entradas de remessas de trabalhadores emigrantes da UE28 (106.442,6 milhões de euros).

Gráfico 15.4. Saldo das remessas de trabalhadores emigrantes e imigrantes nos países da União Europeia, em 2018

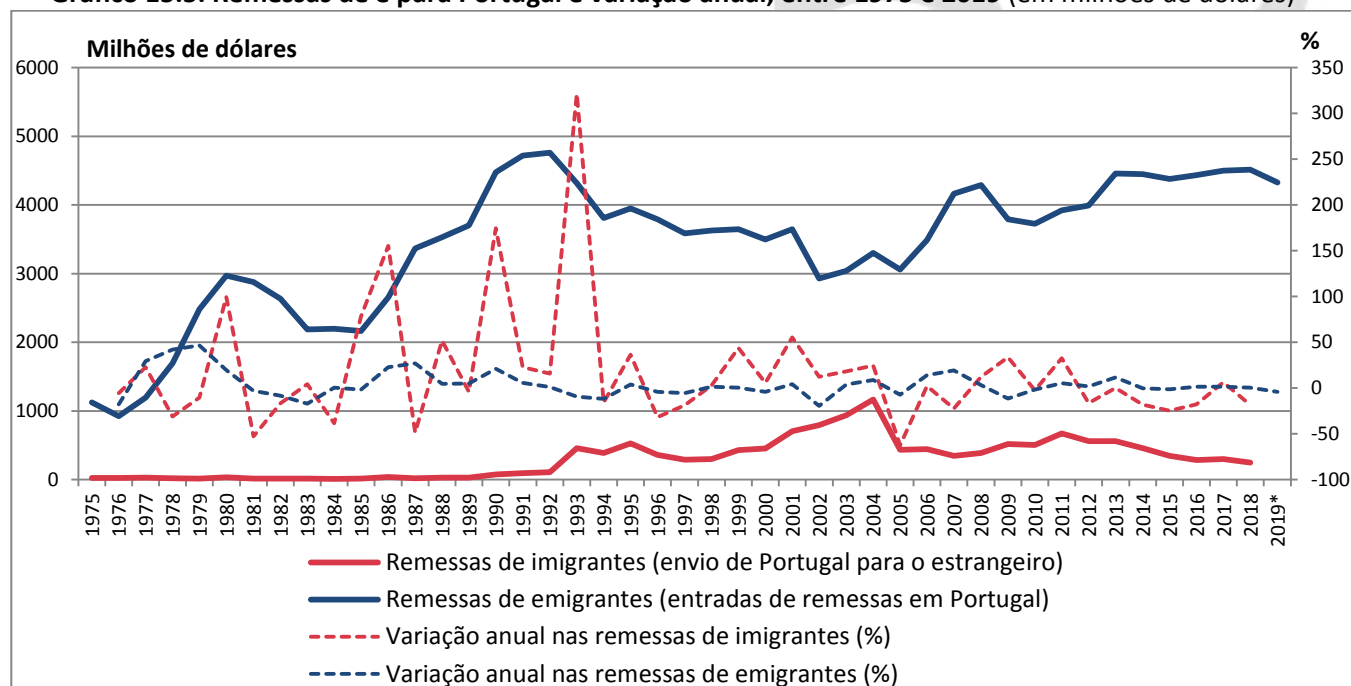


Fonte: Personal remittances statistics – worker's remittances, EUROSTAT (sistematização da autora).

Os dados do **saldo das remessas de emigrantes e de imigrantes** (diferença entre as remessas que entram e as remessas que saem) nos diferentes países da União Europeia **colocam Portugal em destaque** como o quarto país da União Europeia com o saldo mais positivo na remessa de trabalhadores – vd. gráfico 15.4. Nos últimos anos Portugal tem se destacado como um dos país da União europeia com maior saldo das suas remessas (+3.291 milhões de euros em 2018), ficando à frente de mais dez países com saldos positivos e dos restantes catorze países com saldos negativos. Este grupo de países de saldo positivo no fluxo de remessas de trabalhadores retrata os principais países da União Europeia com uma emigração mais expressiva que a imigração (e.g. Roménia com +3.747 milhões de euros; Hungria +2.614), ou países cujo os seus trabalhadores emigrantes obtém remunerações mais elevadas que as atribuídas aos imigrantes residentes no país o que induz a valores superiores nas entradas que nas saídas, embora o número de emigrantes seja menor que o número de imigrantes (e.g. França com +10.016 milhões de euros; Bélgica com +5.746 milhões de euros em 2018). Por contraste, em 2018, os países da União Europeia com saldos mais negativos nas suas remessas, ou seja, com mais saída de remessas de trabalhadores imigrantes residentes que entrada de remessas dos seus trabalhadores emigrantes correspondendo aos principais países da União Europeia com mais população imigrante no total dos seus residentes (e.g. Luxemburgo teve -10.215 milhões de euros; Holanda -9.125 milhões de euros; Reino Unido -5.097 milhões de euros).

Portugal assume-se, pois, tal como outros países da União Europeia, como um país simultaneamente recetor e emissor de remessas no mundo. Os dados disponibilizados pelo Banco Mundial permitem caracterizar os fluxos de entrada e saída de remessas entre 1975 e 2019, tendo-se calculado taxas de variação anual para melhor retratar a evolução e impacto destas transferências para Portugal. Como é possível observar no gráfico 15.5., Portugal tem-se assumido predominantemente, e de forma estável (com variações contidas), como um país recetor de remessas (linha azul).

Gráfico 15.5. Remessas de e para Portugal e variação anual, entre 1975 e 2019 (em milhões de dólares)



Fonte: Banco Mundial, Estatísticas da Balança de Pagamentos do FMI e dos Bancos Centrais de cada país, e Banco de Portugal (sistematização, tratamento e cálculos da autora).//Nota:*2019: dados provisórios

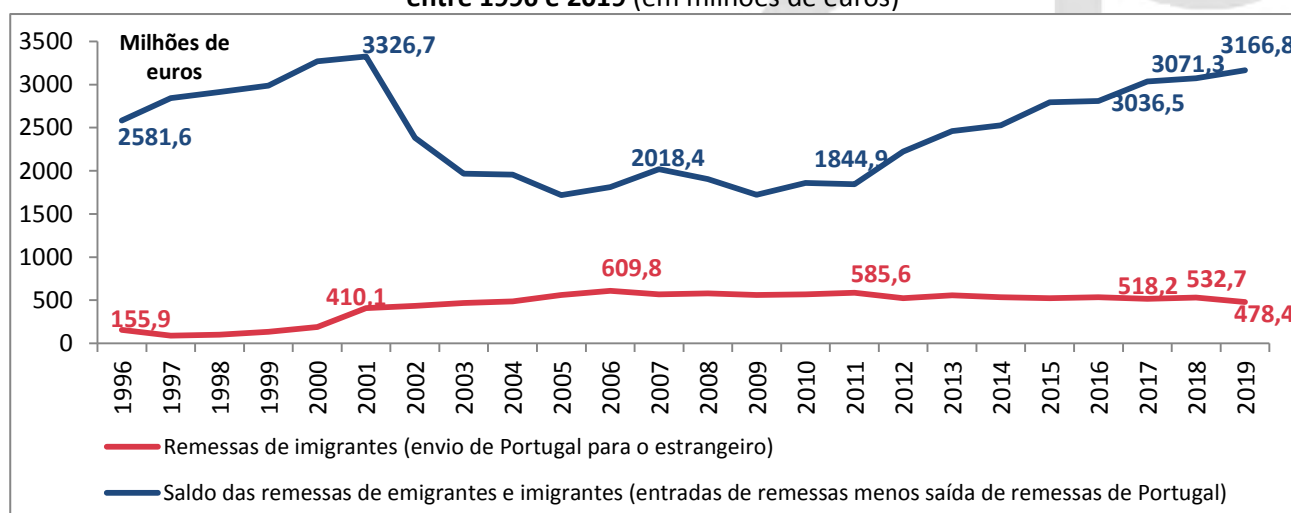
Segundo esta fonte, **os fluxos de saída de remessas do país** apenas começam a crescer em meados da década de 1990, atingindo o seu pico em 2004, para estabilizar e assumir uma descida mais pronunciada a partir de 2012, com tendência a estabilizar nos anos de referência deste relatório (vd. gráfico 15.5.). As taxas de variação da saída de remessas de Portugal são particularmente instáveis nas décadas de 1980 e 1990 quando o país começa a ser também um país de imigração, estabilizando em variações positivas nos anos da transição para o século XXI, anos em que se verifica um grande crescimento da população estrangeira residente no país.

As **remessas dos imigrantes** residentes em Portugal para os seus países de origem tiveram uma evolução muito positiva desde a viragem do século, tendo atingido na presente década o valor mais alto em 2011, ano em que totalizaram 670,9 milhões de dólares. Desde esse ano as remessas dos imigrantes tenderam a diminuir, refletindo os efeitos da crise económica e a redução do número de empregos e de residentes estrangeiros no país, o que fez diminuir os montantes das transações económicas de saída de Portugal. Entre 2011 e 2018 verifica-se uma diminuição em +63,5% nas remessas saídas de Portugal dos imigrantes residentes no país para os seus países de origem.

As transferências regulares de salários e de outras remunerações provenientes do trabalho efetuadas por migrantes para familiares, contabilizadas nas *Estatísticas da Balança de Pagamentos*, contemplam os fluxos de remessas de imigrantes residentes em Portugal para os seus países de origem e os fluxos de remessas de emigrantes portugueses para Portugal em milhões de euros. As remessas apenas incluem as transferências dos migrantes que estão (ou pretendem estar) fora do seu país durante mais de um ano, excluindo ainda as transferências realizadas com vista ao investimento ou aplicação em depósitos bem como as prestações sociais. As *Estatísticas da Balança de Pagamentos* são compiladas em Portugal pelo

Banco de Portugal e registam de forma sistemática o conjunto de transações económicas de Portugal face ao resto do mundo, sendo produzidas segundo os princípios metodológicos do Manual da Balança de Pagamentos e de Investimentos Internacionais do Fundo Monetário Internacional (FMI). Os dados destas transações económicas de Portugal com o resto do mundo, dos últimos vinte e três anos (entre 1996 e 2019), mostram sempre **saldos muito positivos na relação das remessas que entram e das remessas que saem do país**: Portugal continua, pois, a ser um país com uma diáspora emigrante importante e ativa no envio de remessas. As remessas que entram no país (dos emigrantes portugueses) continuam a suplantar substantivamente as remessas que saem do país (dos imigrantes residentes em Portugal), representando em 2018 um saldo de +3.071,3 milhões de euros e em 2019 um saldo de +3.166,8 milhões de euros (vd. gráfico 15.6.).

Gráfico 15.6. Remessas de imigrantes e saldo das remessas de emigrantes e imigrantes de Portugal, entre 1996 e 2019 (em milhões de euros)



Fonte: Banco de Portugal-Estatísticas da Balança de Pagamentos (gráfico das autora).

Estes dados permitem, assim, retratar a evolução da imigração e da emigração de Portugal. Em anos de aumento da imigração verifica-se em Portugal um crescimento das remessas que saem do país associadas aos imigrantes residentes (particularmente evidente nos anos da transição para o século XXI: de 2000 para 2001 verifica-se um aumento de 189 milhões de euros para 410,1 milhões de euros, associado à evolução da população estrangeira residente que nesses anos passa de 207,5 mil para 350,9 mil pessoas) e, em contrapartida, em anos de aumento da emigração verifica-se um crescimento das remessas que entram no país e um aumento do saldo das remessas para o país – há mais transferências para o país que a partir do país (especialmente evidente a partir de 2011 com o aumento da emigração e regresso do país a saldos migratórios negativos entre 2011 e 2016).

Quadro 15.1. Remessas de emigrantes, imigrantes e saldo em % do PIB, entre 2011 e 2019

Ano	Remessas de emigrantes (A)		Remessas de imigrantes (B)		Saldo de remessas (A-B)	
	Milhões de €	Em % do PIB	Milhões de €	Em % do PIB	Milhões de €	Em % do PIB
2011	2.430,5	+1,4	585,6	-0,3	+1.844,9	+1,0
2015	3.315,6	+1,8	522,6	-0,3	+2.793,0	+1,6
2016	3.343,2	+1,8	533,3	-0,3	+2.809,3	+1,5
2017	3.554,8	+1,8	518,2	-0,3	+3.036,5	+1,5
2018	3.604,0	+1,8*	532,7	-0,3*	+3.071,3	+1,5*
2019	3.645,2	+1,7*	478,4	-0,2*	+3.166,8	+1,5*

Fonte: Banco de Portugal-Estatísticas da Balança de Pagamentos do INE e Banco de Portugal-Contas Nacionais Anuais.// Notas: *Valores provisórios e com arredondamentos.

Este **saldo muito positivo do país com as remessas** reflete essencialmente o volume de transferências regulares da diáspora portuguesa no mundo para Portugal. Em 2018 as remessas dos emigrantes

portugueses totalizaram 3.604 milhões de euros (+1,4% que em 2017) e em 2019 totalizaram 3.645,2 milhões de euros (+1,1% que em 2018 e +50% que no início da década em 2011), o que correspondeu em 2018 em cerca de +1,8% do PIB e em 2019 em cerca de +1,7%. Já a saída de remessas dos imigrantes representou cerca de -0,3% do PIB em 2018 e -0,2% em 2019, subindo estas transações económicas em 2018 para cerca de 533 milhões de euros de transferências para os países de origem dos imigrantes residentes em Portugal e em 2019 para 578 milhões de euros (vd. quadro 15.1).

Nas **remessas que Portugal recebe da sua diáspora**, continuaram a ser os trabalhadores portugueses residentes em França os que se destacam no envio de remessas para o país, tendo remetido cerca de 1.133 milhões de euros em 2018 e 1.093,5 milhões de euros em 2019. Na lista dos países com mais transferências para Portugal, em 2018 e 2019, destacam-se ainda a Suíça (899,5 milhões de euros em 2018 e 988,7 milhões em 2019), o Reino Unido (344 milhões em 2018 e 359,6 milhões em 2019), a Alemanha (242,5 e 274,5 milhões de euros, respetivamente em 2018 e 2019), os Estados Unidos da América (254,4 e 214,2 milhões, respetivamente em 2018 e 2019), Angola (223 milhões em 2018, que passou da posição de terceiro lugar que ocupava desde 2014 para sexto lugar, e 248,4 milhões em 2019), a Espanha (121,5 e 114,3 milhões de euros nos dois últimos anos) e o Luxemburgo (82,5 e 111,9 milhões em 2018 e 2019). Face a 2014, nos últimos anos verifica-se alguma mudança na ordenação destes países de onde os emigrantes portugueses enviam mais remessas, refletindo a revitalização e mudança mais recente dos destinos de alguns dos fluxos emigratórios de portugueses: a Suíça manteve o segundo lugar nesta lista, e apresentou de 2014 para 2018 uma subida no volume de remessas para Portugal (de 813 milhões em 2014, o país recebeu em 2018 mais 87 milhões de euros e em 2019 mais 176 milhões face a 2014); as remessas vindas do Reino Unido também ganharam importância nos últimos anos (de 202 milhões em 2014, passaram a chegar deste país 344 milhões em 2018 e 360 milhões em 2019), verificando-se igualmente um crescimento no caso das transferências com origem na Alemanha (de 196 milhões de euros em 2014, passam para 243 milhões em 2018 e 275 milhões em 2019). Neste grupo de países é Angola que mais perde importância, apresentando diminuições efetivas no volume de remessas para Portugal: de 248 milhões em 2014, o volume de remessas passa para 223 milhões em 2018, mas recupera para 248 milhões em 2019.

Nos fluxos de **saída de remessas de Portugal**, destaca-se como principal país de destino das transferências o país de origem da população numericamente mais representada em Portugal: o Brasil mantém a primeira posição como principal destino das remessas que saem de Portugal, assumindo cerca de metade (48% em 2018 e 50% em 2019) dessas remessas (observa-se entre 2017 e 2018 um aumento dos montantes enviados de 221,7 milhões de euros em 2017, para cerca de 253,6 milhões em 2018, embora uma diminuição em 2019 para 239,7 milhões de euros ou -5,5%). O segundo país com maior importância nas remessas dos imigrantes é a China (10,3% das remessas dos imigrantes em Portugal em 2018 e 8,4% em 2019), embora a população chinesa residente corresponda apenas à sexta população numericamente mais representada nos residentes estrangeiros em Portugal e represente somente 5,3% do total de estrangeiros residentes em 2018 e 4,7% em 2019 - vd. quadro 15.2.

Nos últimos anos observam-se algumas mudanças na ordenação dos países de destino dos fluxos de remessas e nos montantes remetidos (vd. quadro 15.2.). Se, por um lado, é notório o crescimento nos últimos dois anos das remessas com destino ao Brasil (+14% de remessas de 2017 para 2018, mas -5,5% de 2018 para 2019, embora crescendo em importância relativa de 48% para 50%), Cabo Verde (+4% de remessas de 2017 para 2018 e +5,9% de 2018 para 2019) e Suíça (+22,5% de 2018 para 2019), esta tendência não é extensível à maioria dos países, observando-se quebras no envio de remessas nos restantes países: os países da União Europeia registam todos quebras (-6% em 2018 e -23,7% em 2019 para a França; -11% em 2018 e -1,3% em 2019 para a Roménia; -12% em 2018 e -25,1% em 2019 para a Espanha; -0,2% em 2018 e -21,8% em 2019 para o Reino Unido; -4% e -13,1% para a Alemanha nos anos de referência deste relatório), bem como os países asiáticos (-12% em 2018 e -27,9% em 2019 para a China; para a Índia -5% em 2018 e -11,3% em 2019). Também as remessas para os Estados Unidos da América (em 2018 -15% e -23,4% em 2019) e para os restantes PALOP registaram descidas nos anos de referência deste relatório (-17% em 2018 e -4,5% em 2019 para Angola; e -5% em 2018 e -11% em 2019 para Guiné-Bissau).

Quadro 15.2. Saída de remessas de Portugal, por principais países de destino, em 2018 e 2019

Principais países de destino	2018		2019		Variação 2018-2019	
	Milhões de €	%	Milhões de €	%	Milhões de €	%
Brasil	253,59	47,6	239,73	50,1	-13,9	-5,5
China	55,44	10,4	39,95	8,4	-15,5	-27,9
França	28,18	5,3	21,5	4,5	-6,7	-23,7
Cabo Verde	18,28	3,4	19,35	4,0	+1,1	+5,9
Roménia	18,73	3,5	18,48	3,9	-0,3	-1,3
Ucrânia	17,34	3,3	14,91	3,1	-2,4	-14,0
Espanha	13,48	2,5	10,09	2,1	-3,4	-25,1
Angola	9,79	1,8	9,35	2,0	-0,4	-4,5
Suíça	5,29	1,0	6,48	1,4	+1,2	+22,5
E.U.A.	8,04	1,5	6,16	1,3	-1,9	-23,4
Moçambique	6,37	1,2	6,09	1,3	-0,3	-4,4
Bulgária	6,05	1,1	5,93	1,2	-0,1	-2,0
Polónia	5	0,9	5,47	1,1	+0,5	+9,4
Índia	5,23	1,0	4,64	1,0	-0,6	-11,3
Reino Unido	5,50	1,0	4,30	0,9	-1,2	-21,8
Alemanha	4,42	0,8	3,84	0,8	-0,6	-13,1
Marrocos	5,29	1,0	3,96	0,8	-1,3	-25,1
Rússia	4,61	0,9	3,52	0,7	-1,1	-23,6
Guiné-Bissau	3,27	0,6	2,91	0,6	-0,4	-11,0
Total Geral	532,72	100	478,42	100	-54,3	-10,2

Fonte: Banco de Portugal-Estatísticas da Balança de Pagamentos (sistematização e cálculos da autora).

Vários estudos têm destacado que o acumular de anos de residência influi diretamente na diminuição das remessas enviadas para o país de origem, uma vez que induz a um crescimento de encargos locais (e.g. aquisição de casa, carro, educação de filhos) que, por sua vez, conduz à reorganização das despesas familiares que passam a ser mais canalizadas para o país de acolhimento (Malheiros e Esteves, 2013: 242). Nestas inversões de tendência nos últimos anos não foram, contudo, alheios também os efeitos da crise económica com aumento do desemprego entre a população imigrante que, como se mostrou em capítulos anteriores neste relatório, mostraram sinais de inversão e melhoria desde 2015, induzindo também a um retorno ao aumento da capacidade destas populações imigrantes em remeter remessas para os seus países de origem.

À ordenação dos países, em função do volume de remessas enviadas para os países de origem em milhões de euros, também não é alheia a inserção no mercado de trabalho das diferentes populações imigrantes em Portugal e os respetivos rendimentos e remunerações médias. As remessas assumem-se como uma prática habitual dos imigrantes na sua relação com o país de origem, correspondendo a transferências privadas muito dependentes dos ganhos que os imigrantes conseguem obter na sociedade de acolhimento. Neste âmbito a relativização do **volume de remessas por total de residentes** de cada uma das nacionalidades dos países de destino das remessas permite aferir efetivamente as populações que (per capita) enviam mais remessas para os seus países de origem e, indiretamente, obtêm mais rendimentos em Portugal (vd. quadro 15.3).

Em 2018 e 2019, tal como em anos anteriores, embora seja o Brasil o principal país de destino das remessas dos imigrantes residentes em Portugal, congregando metade do montante global de remessas enviadas para o estrangeiro (48% e 50%, respetivamente em 2018 e 2019), se a análise do volume das remessas for relativizada por número de residentes estrangeiros de cada nacionalidade, conclui-se que em 2019 foram os nacionais da Suíça que mais remessas por habitantes enviaram para o seu país de origem (2,5 milhões de euros por cada 1000 cidadãos suíços residentes em Portugal) (vd. quadro 15.3). Os cidadãos brasileiros ocupam a quinta posição (com 1,6 milhões de euros por 1000 residentes brasileiros em Portugal em 2019) e os chineses – correspondendo a China ao segundo destino mais representado na saída de remessas de

Portugal – apenas a oitava posição (com 1,4 milhões de euros por 1000 residentes chineses em 2019). Recorde-se que em 2017 os chineses ocupavam a segunda posição (com 2,7 milhões de euros por cada 1000 chineses residentes em Portugal).

Quadro 15.3. Relação entre remessas de imigrantes de Portugal para principais países de destino e total de residentes dessa nacionalidade, em 2018 e 2019

Principais países de destino	2018			2019		
	Remessas (milhões de €)	Total de residentes	Remessas em milhões de € por cada 1000 estrangeiros residentes	Remessas (milhões de €)	Total de residentes	Remessas em milhões de € por cada 1000 estrangeiros residentes
Suíça	5,29	2.190	2,4	6,48	2.582	2,5
Marrocos	5,29	1.539	3,4	3,96	1.684	2,4
Polónia	5	2.320	2,2	5,47	2.759	2,0
Moçambique	6,37	3.005	2,1	6,09	3.501	1,7
Brasil	253,59	105.423	2,4	239,73	151.304	1,6
E.U.A.	8,04	3.254	2,5	6,16	4.134	1,5
China	55,44	25.357	2,2	39,95	27.839	1,4
França	28,18	19.771	1,4	21,5	23.125	0,9
Bulgária	6,05	6.931	0,9	5,93	6.839	0,9
Rússia	4,61	4.365	1,1	3,52	4.885	0,7
Espanha	13,48	14.066	1,0	10,09	15.848	0,6
Roménia	18,73	30.908	0,6	18,48	31.065	0,6
Cabo Verde	18,28	34.663	0,5	19,35	37.436	0,5
Ucrânia	17,34	29.218	0,6	14,91	29.718	0,5
Angola	9,79	18.382	0,5	9,35	22.691	0,4
Índia	5,23	11.393	0,5	4,64	17.619	0,3
Alemanha	4,42	12.817	0,3	3,84	14.669	0,3
Guiné-Bissau	3,27	16.186	0,2	2,91	18.886	0,2
Reino Unido	5,50	26.445	0,2	4,30	34.358	0,1
Total Geral	532,72	480.300	1,1	478,42	590.348	0,8

Fonte: Banco de Portugal-Estatísticas da Balança de Pagamentos e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras para os dados da população estrangeira residente (sistematização e cálculos da autora).

Em contraste, os imigrantes que menos remessas enviaram para os seus países de origem por total de residentes no país em 2018 e 2019 foram os nacionais do Reino Unido (0,2 milhões de euros por cada 1000 cidadãos britânicos residentes em 2018 e 0,1 em 2019), da Guiné-Bissau (0,2 milhões de euros por cada 1000 cidadãos guineenses residentes em ambos os anos), da Alemanha (0,3 milhões de euros por cada 1000 cidadãos alemães residentes em ambos os anos), da Índia (0,5 e 0,3 milhões de euros por cada 1000 cidadãos indianos residentes, respetivamente em 2018 e 2019), de Angola (0,5 e 0,4 milhões de euros por cada 1000 cidadãos angolanos residentes, respetivamente em 2018 e 2019), da Ucrânia (0,6 em 2018 e 0,5 milhões de euros por cada 1000 cidadãos ucranianos residentes em 2019) e de Cabo Verde (0,5 milhões de euros por cada 1000 cidadãos cabo-verdianos residentes em ambos os anos), refletindo tanto comunidades imigrantes mais antigas no país (influindo o aumento de anos de residência diretamente na diminuição do envio de remessas), como algumas das populações estrangeiras mais afetadas pelo desemprego nos últimos anos em Portugal e pela diminuição de ganhos no país, ou de remunerações mais baixas no país (conforme mostrado no subcapítulo 7.3), como ainda imigrantes com perfis específicos (caso da população mais envelhecida ou já reformada da União Europeia) sem atividade no país e, inerentemente, com reduzidas os mesmos sem remessas a remeter (e.g. Reino Unido).

SUMÁRIO: TENDÊNCIAS DA INTEGRAÇÃO DE IMIGRANTES EM PORTUGAL

O **Observatório das Migrações (OM)** tem entre as suas atribuições “*recolher, sistematizar e analisar informação estatística e administrativa de fontes nacionais e internacionais respeitantes ao fenómeno da imigração, nomeadamente os indicadores de integração de imigrantes e de refugiados*”. Na persecução desta atribuição, o OM sistematiza, analisa e dissemina informação estatística a partir do seu site www.om.acm.gov.pt (desde 2007) e da sua [Colecção Imigração em Números](#), desde 2014 com coordenação científica e autoria de Catarina Reis Oliveira.

O OM tem recorrido a inúmeras fontes estatísticas e administrativas disponíveis em Portugal e que dispõem de dados desagregados por nacionalidade, sistematizando e analisando essa informação com o intuito de melhor caracterizar **a situação das populações estrangeiras no país nas mais variadas dimensões que compõem o seu processo de integração**, mobilizando deste modo de forma integrada diversas naturezas de dados.

Os **dados estatísticos e administrativos de 32 fontes nacionais e 16 internacionais, sistematizados e analisados neste Relatório Estatístico Anual – Indicadores de Integração de Imigrantes de 2020** (312 indicadores), **têm como anos de referência 2018 e 2019**. Fixaram-se estes dois anos para assegurar a comparabilidade da informação e melhor identificar tendências na situação dos estrangeiros residentes em Portugal, por comparação aos nacionais, em diferentes dimensões analíticas da integração.

Assumindo-se a **integração de imigrantes como um processo multidimensional**, sendo umas dimensões mais fáceis de medir do que outras (nomeadamente atendendo à disponibilidade de informação passível de tratamento estatístico), este relatório sintetiza algumas das tendências observadas na **situação dos estrangeiros residentes em Portugal**, comparada com os residentes com nacionalidade portuguesa, **em quinze diferentes dimensões da sua permanência e integração no país**: demografia, educação e qualificações, aprendizagem da língua portuguesa, trabalho, inclusão e proteção social, condições de habitação, saúde, acesso à nacionalidade, recenseamento eleitoral, sistema de justiça, discriminação de base racial e étnica, e remessas.

Este relatório estatístico anual *Indicadores de Integração de Imigrantes 2020* vem responder à primeira medida do **Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações**, publicado em Diário da República a 20 de agosto de 2019 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2019). Esse plano estabelece no objetivo 1 a prioridade de “*recolher e utilizar informação precisa e discriminada para definição de políticas assentes em dados concretos*” e determina na primeira medida “*criar uma rede de pontos focais para a uniformização da recolha de dados de acolhimento e de integração de migrantes, incrementando a qualidade da informação administrativa e estatística e assegurando a sua divulgação através de relatórios anuais, elaborados pelo Observatório das Migrações*”. Nos últimos anos o Observatório das Migrações veio com a publicação dos relatórios estatísticos anuais da sua *Colecção Imigração em Números*, responder também às preocupações da Comissão Europeia em assegurar que todos os Estados-membros disponham de indicadores e mecanismos de monitorização da integração dos imigrantes. A análise e a publicação de Indicadores de Integração de Imigrantes em relatórios estatísticos pelo OM, desde 2014, têm também vindo a concretizar medidas de planos de ação para a integração de imigrantes em Portugal, nomeadamente a medida 4 do segundo *Plano para a Integração de Imigrantes* (PII), implementado entre 2010 e 2014, e a medida 6 do *Plano Estratégico para as Migrações* (PEM), implementado entre 2015 e 2020, que contemplou a “*melhoria dos dados oficiais sobre a integração dos migrantes*”.

Principais tendências da integração de imigrantes residentes em Portugal

0. Pese embora as perceções acerca da imigração sejam subjetivas e influenciadas por fatores conjunturais, nota-se que essas **imagens e representações sociais são importantes indicadores, nomeadamente do sentido da definição de políticas públicas de integração**. Desde 2015 que a imigração é identificada como a principal questão da União Europeia (58% de respondentes no Eurobarómetro Padrão de outono de 2015, embora em diminuição gradual, para 34% em 2019). Já no âmbito das principais questões dos contextos nacionais, a imigração só se relevou como primeira ou segunda questão entre 2015 e final de 2018, passando em 2019 para a quinta questão de preocupação (17% de inquiridos da UE28). Em Portugal a imigração nunca se destacou entre as principais preocupações do país: Portugal surge entre (os poucos) países europeus com a menor percentagem de inquiridos a identificar a imigração como a principal questão que o país enfrenta (variando entre 1% e 4% de inquiridos, entre 2011 e 2019). Em contraste, os inquiridos de Portugal destacam como as principais questões enfrentadas pelo país assuntos associados à situação económica, financeira e do mercado de trabalho. A perceção dos inquiridos nos diferentes Estados-membros acaba por refletir as características socioeconómicas de cada país, o volume de imigrantes, e a perceção quanto aos impactos da imigração para o país (oportunidade ou ameaça). Ao longo dos anos tem havido mudanças nas perceções dos residentes nos países europeus face ao que consideram ser **o impacto da imigração**: no *Eurobarómetro Especial* 469 de 2018 identificou-se que cerca de 4 em cada 10 inquiridos considera a imigração de pessoas nascidas fora da UE28 mais como um problema que como uma oportunidade (38%), e apenas um quinto (20%) vê a imigração como uma oportunidade. Portugal surge ao lado do número limitado de países onde se identifica maior prevalência de inquiridos a considerar a imigração como uma oportunidade (31%). O Inquérito Social Europeu (ESS) também tem estudado a perceção de se ***O país tornou-se um lugar pior ou melhor para se viver com a vinda de pessoas de outros países para cá?***, confirmando que, entre 2002 e 2018, a maioria dos públicos europeus se tornou tendencialmente **mais favorável acerca dos efeitos da imigração**, mesmo quando aumentou a imigração, aumentaram os debates acerca da imigração, e alguns países europeus foram gravemente afetados por uma crise económica e financeira. Os países que tendem a associar-se às visões mais favoráveis da imigração (caso de Portugal) são também aqueles que **valorizam mais o desenvolvimento de políticas de integração para imigrantes**.

1. Em janeiro de 2019, entre os países da União Europeia (UE28), **Portugal ocupava o vigésimo lugar quanto à importância relativa de estrangeiros no total de residentes**, com 4,7% de estrangeiros no total de residentes no país (+0,6 pontos percentuais que em janeiro de 2018). Com valores abaixo de Portugal estavam apenas oito países: Finlândia (4,6% de estrangeiros no total de residentes), Hungria (1,8%), Lituânia (1,7%), Croácia (1,6%), Eslováquia (1,4%), Bulgária (1,3%), Polónia (0,8%) e Roménia (0,6%). No contexto europeu continua a destacar-se o Luxemburgo com 47,4% de estrangeiros no total de residentes (embora com -0,4pp face ao ano anterior), tendo o segundo país com mais estrangeiros por total de residentes no contexto europeu (Chipre) menos 30 pontos percentuais, com apenas 17,8%.

2. A acumular com uma baixa importância relativa da população estrangeira no total de residentes estrangeiros, Portugal é ainda assumido como um dos países europeus mais **envelhecido e com mais grave fragilidade demográfica**: em 2019 Portugal foi o 3º país da UE28 com maior proporção de pessoas com mais de 65 anos (21,8%), sendo apenas ultrapassado pela Grécia (22%) e pela Itália (22,8%). Acumulando com o envelhecimento demográfico (da base e do topo da pirâmide etária), Portugal assumiu ainda nos últimos anos saldos naturais e migratórios negativos, o que induziu a saldos naturais totais negativos e a um efetivo decréscimo da população residente no país. Em 2017 Portugal regressa a um **saldo migratório positivo**, que é **reforçado em 2018 (+11.570) e substantivamente 2019 (+44.506)**, depois de entre 2011 e 2016 ter tido saldos migratórios negativos, como resultado do aumento das saídas permanentes e diminuição das entradas no país. As entradas permanentes no país (43.170 em 2018 e 72.725 em 2019), em incremento, voltam a superar as saídas do país, que diminuem (31.600 em 2018 e 28.219 em 2019). A recuperação do **saldo migratório, só no último ano voltou a chegar para compensar o valor negativo do saldo natural** (-25.980 pessoas em 2018 e -25.214 pessoas em 2019), pelo que embora Portugal tenha mantido em 2018 um saldo total negativo (-14.410 pessoas), esse é superado em **2019 para um saldo total positivo** (+19.292 pessoas) **graças à imigração**.

3. Nos anos de referência deste relatório (2018 e 2019) há a assinalar a confirmação da inversão da tendência dos primeiros anos da presente década: os anos mais recentes evidenciam o aumento de entradas e permanências em Portugal. **Observa-se um aumento dos vistos de residência atribuídos nos postos consulares, bem como um aumento da população estrangeira residente.** Em 2018 e 2019 os vistos de residência têm uma subida bastante expressiva (+30,5% e +11,4%, respetivamente, em 2018 e 2019 face ao ano anterior), ultrapassando os 20 mil (20.375 em 2018 e 22.703 em 2019), identificando-se o reforço da tendência de revitalização da procura de vistos de residência para Portugal. Em resultado aumentaram os residentes estrangeiros no país: no final de 2018 residiam em Portugal 480.300 cidadãos estrangeiros, representando 4,7% do total de residentes do país, subindo para o valor inédito de **590.348 estrangeiros residentes em 2019, passando a representar 5,7% do total de residentes em Portugal.** Atendendo a que entre o início desta década e 2015 se verificava um decréscimo da população estrangeira residente no país, o país atinge no final desta década valor inédito de mais de mais de meio milhão de estrangeiros residentes, *stock* nunca antes alcançado em Portugal. Por outro lado, verifica-se nos últimos anos uma redução dos inscritos e beneficiários do Programa de Retorno Voluntário (cerca de cinco vezes menos do que o observado no início da década), confirmando que, passado o contexto de crise económica que afetou o país, os imigrantes diminuíram a motivação para sair de Portugal e retornar à origem.

4. Desde 2008 que Portugal observa uma **alteração nos perfis das entradas** de estrangeiros e um aumento de alguns fluxos – caso dos estudantes, de investigadores e trabalhadores altamente qualificados, de trabalhadores independentes, de investidores e de reformados – e diminuição de outros – entradas para o exercício de atividades subordinadas. Se até meados da década passada as principais razões de entrada ou de solicitação de entrada no país eram de natureza laboral (para exercício de uma atividade subordinada principalmente), desde finais da década passada – também por força da situação da economia portuguesa e do decréscimo das oportunidades de trabalho nos setores económicos onde os imigrantes tendiam a inserir-se – os fluxos de entrada de estrangeiros passaram a estar associados principalmente ao estudo e ao reagrupamento familiar (embora o reagrupamento familiar tenha perdido importância nos últimos anos: em 2008 contabilizaram-se 6.837 vistos tendo progressivamente diminuído para 3.445 vistos em 2018, recuperando em 2019 para 5.565 vistos). A análise dos vistos de residência atribuídos nos postos consulares em 2018 e 2019 (tal como no relatório do ano anterior) mostra que as **razões de entrada de estrangeiros no país estiveram principalmente associadas ao estudo, ao reagrupamento familiar e a reformados**, já notada em intervalos temporais anteriores: em 2018 estes três tipos de vistos representaram em conjunto 85,3% do total de vistos (50,3% de vistos para estudo, 18% de vistos para reformados e 16,9% de vistos para reagrupamento familiar), repetindo-se a tendência no ano de 2019, quando representaram 85,1% do total de vistos, embora no último ano os vistos de reagrupamento familiar tenham suplantado os vistos para reformados (46,6% de vistos para estudo, 14% para reformados e 24,5% de vistos para reagrupamento familiar). Ainda assim, mantendo a tendência de anos anteriores, é relevante identificar que tem ganho importância relativa a concessão de vistos de residência para reformados, que representam nos últimos anos mais do dobro dos vistos para trabalhadores altamente qualificados. Estando Portugal numa situação de acentuado envelhecimento demográfico, importa reconhecer que **nem todos os perfis migratórios poderão aliviar a situação demográfica do país**: os estrangeiros reformados tendem a reforçar a importância relativa de idosos residentes e, ao contrário da população imigrante em idade ativa e em idade fértil que tradicionalmente o país recebeu nas últimas décadas, não atenuam o envelhecimento demográfico do país, mas antes acentuam-no. O ano de 2019 também ficou marcado pelo grande **incremento de pedidos de proteção internacional a Portugal** (1.272 pedidos em 2018 e 1.849 pedidos em 2019), embora no último ano se tenha observado uma diminuição na concessão do estatuto de refugiado (286 em 2018 e 183 em 2019) e de proteção subsidiária (405 em 2018, descendo para 113 em 2019). Embora de forma ténue, nos anos de referência deste relatório observa-se também um ligeiro incremento dos vistos de residência atribuídos por razão de atividades subordinadas, para trabalhadores independentes e imigrantes empreendedores, a que não são alheios os efeitos das mudanças na Lei de Estrangeiros.

5. Tal como os dados relativos à emissão de vistos nos postos consulares já refletiam, nos últimos anos Portugal viu o perfil do *stock* da sua população estrangeira residente mudar progressivamente: os títulos

que mais cresceram desde o início da presente década foram as autorizações de residência para atividade independente (eram 174 autorizações de residência em 2011, passando para 792 em 2018 e 975 em 2019), as autorizações para atividade altamente qualificada (eram 334 AR em 2011, passando para 2.051 em 2018 e descendo para 1.349 em 2019), as autorizações de residência para investimento (de 0 ARI em 2011, passa-se para 11.651 em 2018, embora descendo para 6.371 em 2019, -45,3% face ao ano anterior) e as autorizações de residência para atividade profissional subordinada (de 7.501 em 2011 passa-se para 18.693 em 2018 e para 32.872 em 2019, +75,9% face ao ano anterior). Em 2018 e 2019 também aumentam os titulares de autorização de residência por reagrupamento familiar (de 11.811 em 2017 passam para 15.557 em 2018, +31,7%, e 32.081 em 2019, +106,2%), passando a representar, respetivamente, 3,2% e 5,4% do total de residentes estrangeiros com autorização de residência. Importa atender que estas oscilações por tipo de despacho associado à autorização de residência, em especial algumas das aparentes diminuições de titulares, refletem na realidade uma transferência de titulares para autorizações de residência permanente que aumentaram substantivamente no último ano e nas quais não é especificada a razão da permanência: em 2017 contabilizavam-se 50.403 titulares de autorização de residência permanente, triplicando esse valor em 2018 para 145.783 (+189,2% face ao ano anterior), voltando, porém, a estabilizar nas 53.643 autorizações de residência permanente em 2019.

6. No que toca às **características sociodemográficas da população estrangeira residente** nota-se que não há uma distribuição equilibrada pelo país, **concentrando-se principalmente nas zonas urbanas do litoral de Portugal**, assumindo maiores impactos no total de residentes nos municípios do Algarve. Em 2019 inverte-se a tendência verificada desde o início da presente década de **feminização da imigração**, passando os homens a ultrapassar a importância relativa das mulheres no total de estrangeiros residentes (em 2018 as mulheres representavam 50,6%, passando a representar 49,8% em 2019). A estrutura das dez nacionalidades estrangeiras numericamente mais representativas em Portugal sofreu algumas alterações nos anos de referência deste relatório, nomeadamente associadas ao aumento (em valores absolutos e importância relativa) de nacionais de alguns países da União Europeia (e.g. Itália, França e Reino Unido) e da Ásia (e.g. China), e à diminuição de algumas nacionalidades dos PALOP e da Europa de Leste. Finalmente, mantendo a distribuição das últimas décadas, nota-se que a população estrangeira residente é tendencialmente mais jovem que a população portuguesa, concentrando-se nos **grupos etários mais jovens, em idades férteis e em idades ativas**.

7. Em 2018 e 2019 continuam a verificar-se os **contributos positivos dos imigrantes para a demografia portuguesa**. Os estrangeiros continuam a contribuir de forma expressiva para os nascimentos em Portugal: em 2019 as **mulheres de nacionalidade estrangeira foram responsáveis por 12,7% do total dos nados-vivos em Portugal**, importância relativa significativa quando a população estrangeira nesse ano apenas representa 5,7% do total da população residente no país. Acresce que em 2019 por cada 1000 mulheres verifica-se mais do dobro da prevalência de nascimentos nas mulheres estrangeiras (38 nados-vivos por cada 1000 mulheres estrangeiras) por comparação ao verificado nas mulheres de nacionalidade portuguesa (15 nados-vivos por cada 1000 mulheres portuguesas), confirmando-se a maior fecundidade dos estrangeiros residentes por comparação aos portugueses e, assim, os efeitos positivos que promovem para a estrutura etária do país, atenuando o envelhecimento demográfico.

8. Do total de casamentos celebrados em 2019, 81% foram casamentos entre cidadãos portugueses (representavam 86,2% em 2011), 4,2% casamentos entre cidadãos estrangeiros (2,2% em 2011) e 14,8% (11,6% em 2011) corresponderam a casamentos mistos (entre cônjuge português e cônjuge estrangeiro). Nos últimos anos, **tem aumentado a importância relativa dos casamentos mistos e dos casamentos entre estrangeiros**, uma vez que a evolução crescente destes casamentos (+17,9% e +79%, respetivamente, entre 2011 e 2019) tem sido contrária à evolução decrescente dos casamentos entre portugueses (-7,7% entre 2011 e 2019). Em 2018 e 2019 a maioria dos casamentos mistos ocorreram entre um cônjuge português e um nacional de país extracomunitário (86,2% e 86,7%, respetivamente), assumindo os casamentos entre portugueses e cidadãos da União Europeia menor importância (13,8% em 2018 e 13,2% em 2019). A taxa de nupcialidade dos estrangeiros (16,2%) mantém-se em 2019 em mais do dobro da taxa de nupcialidade dos portugueses (7,8%), o que significa que mesmo isolando os efeitos da estrutura etária, a população de nacionalidade estrangeira mostra padrões de nupcialidade superiores aos observados na população

portuguesa. Por contraponto, os nacionais **portugueses continuam a mostrar maior prevalência de divórcio que os estrangeiros**: em 2019 contabilizaram-se 72 divórcios por cada 100 novos casamentos entre portugueses, descendo essa relação para 21 divórcios em cada 100 novos casamentos no caso de casais estrangeiros.

9. Em 2019 os **óbitos** de indivíduos de nacionalidade estrangeira apenas representaram 1,6% no total de óbitos ocorridos em Portugal. Nos últimos anos têm aumentado os óbitos de cidadãos da União Europeia, refletindo que são também as nacionalidades estrangeiras com estruturas etárias mais envelhecidas e com maior expressão de indivíduos com mais de 65 anos: em 2011 cerca de 37,8% dos óbitos ocorridos em Portugal de população com nacionalidade estrangeira foram de nacionais da União Europeia, evoluindo para 39,9% em 2018 e 42,3% em 2019, quando estes nacionais apenas representavam 25% em 2011 e 31,3% em 2019 do total da população estrangeira residente no país.

10. No ano letivo de 2018/2019 encontravam-se **matriculados no ensino básico e secundário** 52.641 alunos de nacionalidade estrangeira, verificando-se um acréscimo de 8.203 alunos (+18,5%) face ao ano letivo anterior, incremento que acompanha também o crescimento anual da população estrangeira residente no país. Os alunos estrangeiros representaram **5,3% do total de alunos** matriculados no ensino básico e secundário em Portugal, tendo, porém, mais impacto nas regiões da Área Metropolitana de Lisboa e do Algarve, onde representam, respetivamente, 9,5% e 11,9% dos alunos dessas regiões no ano letivo 2018/2019. De uma forma geral, os imigrantes tendem a apresentar maiores dificuldades em obter bons resultados escolares, quando comparados com os nacionais dos países de acolhimento. Não sendo Portugal exceção neste domínio nota-se, porém, nos últimos anos uma **evolução positiva no desempenho escolar dos estrangeiros matriculados**, diminuindo a distância entre alunos estrangeiros e nacionais. No ano letivo de 2017/2018, a taxa de transição/conclusão dos alunos de nacionalidade estrangeira (80,6%) situava-se 11,7 pontos percentuais abaixo da taxa apresentada pelos alunos de nacionalidade portuguesa (92,3%), e no ano letivo 2018/2019 os alunos estrangeiros têm menos 10,7 pontos percentuais de taxa de transição que os alunos portugueses do ensino básico e secundário.

11. Nos últimos anos, programas de captação de estudantes internacionais para o ensino superior têm feito aumentar os fluxos migratórios de estudantes estrangeiros para vários graus do ensino superior nos diferentes países da OCDE. Algumas mudanças no enquadramento legal português, com vista à **captação de estudantes internacionais para o ensino superior**, têm influenciado a evolução dos alunos estrangeiros no ensino superior. A última década ficou marcada pelo aumento substantivo do número de estudantes estrangeiros no ensino superior português. No ano letivo de 2018/2019, os alunos estrangeiros corresponderam a 56.851 inscritos (+16% face ao ano letivo anterior, e quase triplicando face ao número de alunos no início da década, ano letivo 2010/2011). Por comparação ao início do século, os alunos estrangeiros passaram a ser quase cinco vezes mais, tendo este crescimento tido impacto na importância relativa destes alunos no total de alunos do ensino superior português, passando **os estudantes estrangeiros a representar 15,4% do total de inscritos no ensino superior** em 2018/2019 (mais 12 pontos percentuais face ao ano letivo de 2000/2001, quando os estudantes representavam apenas 3,3% do total de inscritos no ensino superior).

12. Em 2018 é aprovado um **novo regime jurídico de reconhecimento de graus académicos e diplomas de ensino superior atribuídos por instituições de ensino superior estrangeiras**. Este novo regime, com efeitos a partir de 2019, induz a uma quebra de série estatística com as mudanças operacionais no tratamento dos dados. Em 2019 verifica-se um maior equilíbrio entre os reconhecimentos concedidos por grau de ensino superior: 1.047 reconhecimentos de licenciatura, 1.090 de mestrado e 1.010 reconhecimentos de doutoramento. Nota-se, porém, que em função da tipologia de reconhecimento há graus de ensino superior diferentes que sobressaem: nos reconhecimentos automáticos dominam os mestrados (976, representando 38,2% do total de reconhecimentos automáticos), seguidos dos doutoramentos (905 ou 35,5%); já nos reconhecimentos de nível e reconhecimentos específicos dominam as licenciaturas reconhecidas (227 e 149, respetivamente, representando 57,6% e 74,1% do total desses reconhecimentos). Em 2019 os reconhecimentos de Medicina destacam-se (9,1% dos reconhecimentos de graus académicos superiores estrangeiros), seguidos dos reconhecimentos de Engenharia e técnicas afins (5,8%), Biologia e Bioquímica (5,4%), Direito (4,8%) e Gestão e Administração (3,5%).

13. A compreensão da língua do país de acolhimento é um requisito fundamental no processo de integração de imigrantes, tendo por isso aumentado a oferta de programas de aprendizagem da língua de acolhimento na generalidade dos Estados-membros da União Europeia. Em Portugal, **a aprendizagem da língua portuguesa é considerada uma dimensão importante de integração dos imigrantes**, assumindo o país vários programas e recursos nesta vertente, embora nunca como um requisito obrigatório à entrada no país ou à integração dos imigrantes no país, mas como programas voluntários e disponibilizados em território português – o *Português como Língua Não Materna* (PLNM), o *Programa Português para Todos* (PPT), revisto em 2020 para *Português Língua de Acolhimento* (PLA), e a *Plataforma de Português Online*. No ano letivo de 2018/2019 encontravam-se matriculados na disciplina de PLNM 3.487 alunos, correspondendo a uma ligeira diminuição dos inscritos face ao ano letivo anterior (em 2017/2018 foram 3.922 alunos). Por sua vez o PPT atinge nos dois últimos anos valores máximos de formandos desde a criação do programa em 2008: em 2018 foram 10.361 os formandos (recuperando-se o volume de formandos assumidos pelo programa em 2012 e 2013), e em 2019 sobem para 12.390 formandos, tornando-se no número mais elevado alguma vez alcançado pelo programa PPT. Finalmente a *Plataforma de Português Online*, criada em 2016, continuou nos últimos dois anos a aumentar a procura dos seus recursos: 5.226 novos utilizadores em 2018 e 7.931 novos utilizadores em 2019 de 164 nacionalidades.

14. Na vertente da **inserção laboral**, e mantendo essencialmente tendências de anos anteriores, verifica-se que na maioria dos países europeus de acolhimento de imigrantes, entre os quais Portugal, **os estrangeiros apresentam taxas de atividade superiores aos nacionais** (neste âmbito Portugal surge na quarta posição dos países da UE28 onde os estrangeiros extracomunitários têm mais elevada taxa de atividade, 75,9% em 2019, representando +17,1pp que o verificado nos nacionais portugueses nesse ano). Porém, **os estrangeiros continuam a estar, por comparação aos nacionais, mais representados nos grupos profissionais da base** (em 2018, 50% dos trabalhadores estrangeiros estavam empregados nos grupos profissionais 7, 8 e 9, enquanto apenas 39% dos trabalhadores portugueses se enquadravam nesses mesmos grupos profissionais), embora se observem melhorias, tendo diminuído a importância relativa dos estrangeiros nesses grupos por comparação ao observado na década anterior. A maioria dos trabalhadores estrangeiros encontra-se associada a atividades económicas de alojamentos, restauração e similares (21,5% em 2018, representando +13,5pp que o observado nos trabalhadores portugueses) e atividades económicas administrativas e dos serviços de apoio (21,1% em 2018, representando +11,7pp que o observado nos trabalhadores portugueses). A inserção dos estrangeiros no mercado de trabalho português continua a não refletir necessariamente as suas qualificações, verificando-se que os trabalhadores estrangeiros, por comparação aos trabalhadores portugueses, têm uma percentagem maior de trabalhadores que **não usam as suas habilitações nas funções que exercem no mercado de trabalho português**: em 2018, 11,4% dos estrangeiros com habilitações superiores (+7,7pp que os trabalhadores nacionais) estavam incorporados nos grupos profissionais da base (grupos 7, 8 e 9). Em 2018 **persistem desequilíbrios nas remunerações base médias**, observando-se que globalmente os trabalhadores estrangeiros continuam a ter remunerações médias mais baixas que os trabalhadores portugueses (-5,4% em 2018) embora nos últimos anos tenha diminuído gradualmente a discrepância remuneratória (era -9,4% em 2011). Os **estrangeiros continuam a ter maior número de empregadores por total de ativos que os nacionais**, apresentando também uma evolução mais positiva nos últimos anos (+13%) que a verificada nos portugueses (+4,2%). Altera-se a tendência no que toca aos acidentes de trabalho mortais e não mortais, que tinham estado em quebra desde o início da presente década, tendo-se registado uma **diminuição do número de acidentes de trabalho nos portugueses (-10,2% em 2018 face ao ano anterior)**, mas um **incremento substantivo nos estrangeiros (+91,5% em 2018)**, cifrando-se **8,5 acidentes laborais por 100 trabalhadores em 2018**, refletindo a recuperação das atividades económicas nos setores de maior exposição à sinistralidade laboral e a empregabilidade dos trabalhadores estrangeiros nessas atividades (e.g. construção civil e indústrias transformadoras). Embora os estrangeiros continuem a apresentar maiores taxas de desemprego que os nacionais, viram nos últimos anos **diminuir a sua taxa de desemprego e a distância face aos nacionais** (em 2019 a taxa de desemprego para os estrangeiros de países extracomunitários fixou-se nos 12,5%, sendo a taxa de desemprego do total da população de 6,5%). No final do ano de 2019, os desempregados de nacionalidade estrangeira registados nos Centros de Emprego do Instituto de Emprego e Formação Profissional atingiam os 19.120 indivíduos, tendo-se verificado um

crêscimo de +10,3% face ao ano anterior, embora este número ainda esteja bastante longe (-50,7%) relativamente ao observado no início da década. Também o impacto do desemprego registado de estrangeiros aumentou no total de desempregados em Portugal no último ano (de 5,5%, em 2018 para 6,2% em 2019). Este incremento verifica-se também no crescimento dos beneficiários de prestações de desemprego de nacionalidade estrangeira (+15,9% em 2019 face ao ano anterior).

15. À semelhança do verificado nos restantes países europeus, em Portugal observa-se que os estrangeiros residentes apresentam maiores riscos de pobreza e vivem com maior privação material. Nos anos de referência deste relatório nota-se uma **melhoria no risco de pobreza e exclusão social tanto nos estrangeiros residentes em Portugal como nos nacionais**: em 2019 o risco de pobreza e exclusão social dos estrangeiros foi de 27,4% (+6,1 pontos percentuais que os 21,3% de risco para os nacionais), valor que mostra uma descida substantiva face aos valores assumidos no pico da presente década, registado em 2013, quando o risco de pobreza dos estrangeiros foi de 48,8% (+22,8 pontos percentuais que o observado para os portugueses com 26%). Estes resultados associados à maior vulnerabilidade, pobreza e privação dos estrangeiros não induzem, contudo, a sua maior dependência pela proteção social do país.

16. Acompanhando a tendência da última década, em Portugal, a relação entre as contribuições dos estrangeiros e as suas contrapartidas do **sistema de Segurança Social português** – as prestações sociais de que beneficiam –, nos anos de referência deste relatório, continua a traduzir um **saldo financeiro bastante positivo com os estrangeiros residentes no país**, situando-se **em 2018 em +651,3 milhões de euros e em 2019 em +884,4 milhões de euros, o valor mais elevado alguma vez alcançado**. Verifica-se, pois, que a relação entre as contribuições dos estrangeiros para a segurança social (+746,9 milhões de euros em 2018 e +955,5 milhões de euros em 2019) e os gastos do sistema com prestações sociais de que os contribuintes estrangeiros beneficiam (-95,6 milhões em 2018 e -111,1 milhões em 2019) é bastante positiva e favorável em Portugal. Entre 2018 e 2019 o saldo da segurança social com contribuintes estrangeiros aumentou 233,1 milhões de euros (+35,8% no último ano). O saldo da segurança social com estrangeiros em 2019 correspondeu a mais do triplo do saldo obtido em 2013 em que atingiu o valor mais baixo das últimas duas décadas. Em 2019, mantendo a tendência de anos anteriores, os **estrangeiros mostram maior capacidade contributiva que os nacionais**: os estrangeiros mantêm mais contribuintes por total de residentes (67 contribuintes por cada 100 residentes em 2019) que a população total em Portugal (45 contribuintes por cada 100 residentes). Verifica-se, por outro lado, que os estrangeiros, por comparação ao total de residentes em Portugal, **continuam a ter menos beneficiários de prestações sociais por total de contribuintes**: em 2019, no caso dos estrangeiros a relação é de 28 por cada 100 contribuintes, quando para o total dos residentes a relação é de 58 beneficiários por cada 100 contribuintes. Em 2019 os estrangeiros passam a representar 8,5% do total de contribuintes do sistema de segurança social de Portugal, importância relativa inédita.

17. A situação de desvantagem das populações imigrantes na vertente da **habitação** é comum nos diversos países da União Europeia, sendo evidente a maior associação dos imigrantes a alojamentos sobrelotados, e o acesso à propriedade da habitação muito mais difícil do que para a população nativa. Os dados mais recentes confirmam a manutenção destas desvantagens dos estrangeiros residentes por comparação aos nacionais dos países europeus: em 2018, no conjunto dos países da União Europeia, 13,5% dos nacionais e 25,4% dos estrangeiros (com mais de 18 anos) viviam em alojamentos sobrelotados, ou seja, as populações de nacionalidade estrangeira apresentavam mais 11,9 pontos percentuais que os nacionais nessa situação de habitação. Em Portugal observam-se distâncias maiores entre os nacionais e os estrangeiros (17,9 pontos percentuais): em 2018 a população de nacionalidade portuguesa que vivia em alojamentos sobrelotados representava 8% e a população de nacionalidade estrangeira significava 25,7% do seu universo de residentes no país. Em 2019 Portugal mantém-se no grupo de países onde a distância entre a população de nacionalidade portuguesa e estrangeira é maior: os estrangeiros mostram +16,7pp de residentes em alojamentos sobrelotados que os nacionais (24,5% nos estrangeiros e 7,8% nos nacionais). A situação da habitação da população num país tem inerentes inúmeros fatores estruturais, nomeadamente associados ao próprio ordenamento do território, à regulamentação do mercado da habitação, a políticas de apoio social e de realojamento, e à situação social e económica do país. Em períodos de crise económica, de aumento do desemprego e de diminuição dos rendimentos das famílias verificam-se

consequências diretas nas condições de alojamento (e.g. sobrelotação, diminuição da prevalência de proprietários) e na distribuição das populações pelos regimes de alojamento (proprietários versus arrendatários).

18. Na vertente da relação entre **saúde** e imigração, de uma forma geral, em Portugal os **imigrantes revelam indicadores do estado de saúde mais favoráveis do que os naturais portugueses**: apresentam uma maior prevalência de respondentes a classificar o seu estado de saúde como bom ou muito bom (em 2019, 61% dos respondentes nascidos no estrangeiro versus 49,2% nos nativos portugueses); têm uma menor prevalência de limitações de atividades diárias devido a problemas de saúde (em 2019 apenas 19,8% dos nascidos no estrangeiro versus 25,5% nos nativos portugueses) e menor proporção de benefícios de proteção social por razões de doença; uma menor prevalência de doenças crónicas (em 2019, reportado 31,3% dos nascidos no estrangeiro versus 42% nos nativos portugueses, refletindo os nativos uma estrutura demográfica mais envelhecida que resulta em importâncias relativas superiores por comparação aos restantes países europeus); e nascidos no estrangeiro com menos sintomas depressivos (5,6%) que os nativos (10,2%). Confirma-se que a estrutura etária das populações residentes nos vários países interfere diretamente na autoapreciação do estado de saúde dos indivíduos, identificando-se que são os países com imigração mais jovem versus uma população nativa mais envelhecida onde se observam maiores discrepâncias entre os dois grupos de residentes. Contudo, no que toca aos **fatores de risco para a saúde**, a população de naturalidade estrangeira apresenta resultados mais desfavoráveis que a população de naturalidade portuguesa: apresenta maior prevalência de tabagismo, alcoolismo e pior alimentação. Por sua vez nos **fatores protetores de saúde** são os imigrantes que apresentam resultados mais favoráveis por comparação aos naturais portugueses, praticando mais exercício físico e mais deslocações a pé numa semana normal. Globalmente os imigrantes tendem a procurar menos os serviços de saúde que os portugueses não-imigrantes, a consultar menos um médico nos últimos meses e a passar mais tempo desde a última consulta médica de especialidade que tiveram, embora deva reconhecer-se que os indicadores em torno da utilização dos cuidados de saúde nem sempre refletem, de forma direta e proporcional, as reais necessidades efetivas e efetivadas de cuidados de saúde (tanto podem refletir melhor estado de saúde dos imigrantes que dispensa os cuidados de saúde; como pode ainda refletir dificuldades ou barreiras no acesso aos cuidados de saúde que os tornam sub-representados no universo de utilizadores dos serviços de saúde). Deve ainda atender-se que as circunstâncias sociais e económicas de alguns grupos imigrantes (e.g. mais baixos rendimentos, piores condições de trabalho, e com maior exposição ou risco de exclusão social) afetam diretamente o uso dos serviços de saúde das sociedades onde residem, não se devendo descurar a interferência destes determinantes sociais na utilização dos serviços de saúde e/ou de enviesamento na procura dos serviços de saúde, que nada tem a ver com melhores estados de saúde. A relação entre imigração e saúde tem sido mais caracterizada na perspetiva dos imigrantes enquanto utentes dos serviços nacionais de saúde, porém, outra dimensão relevante é a da **migração de profissionais de saúde** para o sistema nacional de saúde (os imigrantes têm assumido um papel enquanto prestadores de cuidados de saúde, nomeadamente para suprir carências ao nível da oferta de profissionais de saúde): o número de recursos humanos estrangeiros integrados no sistema nacional de saúde evoluiu positivamente até 2004, ano em que se registou o maior número de efetivos (4.490) e assumiram maior importância relativa no total de recursos humanos do Ministério da Saúde (3,5%); desde então, porém, o número de profissionais estrangeiros a exercer atividade no Ministério da Saúde tem vindo a decrescer, estabilizando a sua importância relativa em torno dos 2,4% do total de recursos humanos do Ministério da Saúde. Em 2018, os recursos humanos do Ministério da Saúde de nacionalidade estrangeira totalizaram 3.163 profissionais (menos 1.327 efetivos estrangeiros do que em 2004, embora mais 60 efetivos que em 2017), representando 2,3% do universo total de recursos humanos do Ministério da Saúde. Em 2018 por cada 1.000 efetivos do Ministério da Saúde havia 23 recursos humanos estrangeiros.

19. A evolução da **concessão da nacionalidade portuguesa** desde a viragem do século em Portugal reflete uma importante mudança no Regulamento da Nacionalidade Portuguesa de 2006. Embora nem sempre sejam explícitos ou imediatos os efeitos dos enquadramentos legais nos dados administrativos e estatísticos disponíveis, no caso dos dados acerca dos processos entrados e findos de concessão da nacionalidade portuguesa verifica-se de forma evidente e precisa na última década os efeitos das mudanças da regulamentação da nacionalidade portuguesa de 2006. Desde 2007 que se verifica um

aumento expressivo dos pedidos de nacionalidade portuguesa: **entre 2007 e 2019, mais de meio milhão de cidadãos (585.484) acederam à nacionalidade portuguesa**. Por contraste ao que se verificava antes de 2006, a maioria das aquisições da nacionalidade portuguesa foi de residentes em Portugal (73,9% em 2018 e 69,4% em 2019), registando-se uma taxa média de indeferimento entre 2007 e 2019 de apenas 5,7% (quando entre 2001 e 2006 a taxa média de indeferimento tinha o dobro da prevalência). Neste domínio, Portugal tem recebido reconhecimento internacional por ter rapidamente passado a constar no grupo dos países com melhor enquadramento legal de acesso à nacionalidade e por **apurar mais concessões de nacionalidade por total de residentes estrangeiros** (em 2º lugar entre os países da OCDE em 2016, apenas ultrapassado pela Suécia; e 3º lugar em 2018, a seguir à Suécia e à Roménia).

20. Os estrangeiros continuam a estar sub-representados no recenseamento eleitoral, estando limitados à participação política nas eleições locais e segundo o princípio da reciprocidade. Em 2018 observa-se um incremento do rácio de estrangeiros elegíveis para recenseamento eleitoral em Portugal e com idade para votar por total de residentes estrangeiros com idade para votar (passam a ser 65,2%, representando +1,5pp face ao ano anterior). Porém, verifica-se uma **diminuição dos estrangeiros recenseados para votar por total de residentes estrangeiros elegíveis para votar**: passam a 10,3% em 2018 (-1,8pp que no ano anterior), como consequência tanto da ligeira diminuição no número de recenseados estrangeiros (para 27.869, significando -0,1% face ao ano anterior), como do incremento da população elegível para votar (270.151, significando +35,7% face ao ano anterior). A **diminuição global dos eleitores estrangeiros** está essencialmente associada à diminuição de inscritos no recenseamento eleitoral de nacionalidades extracomunitárias com direitos de voto: no início da década eram 15.656, passando para 13.345 em 2018 (-15% face ao início da década) e 12.543 em 2019. Em contrapartida, os eleitores de países da União Europeia têm mantido a tendência de crescimento: de 2011 para 2019 os eleitores comunitários passaram de 11.301 para 15.085, suplantando a partir de 2017 o número de eleitores de países extracomunitários recenseados.

21. A importância relativa de **reclusos estrangeiros** no sistema prisional português deve ser enquadrada pelo contexto internacional: a subpopulação de reclusos estrangeiros em Portugal regista uma importância relativamente baixa quando comparada com alguns países da União Europeia. A 1 de janeiro de 2019, segundo as estatísticas penais publicadas pelo Conselho da Europa, Portugal apresentava 15,2% de reclusos estrangeiros no sistema prisional (-0,8pp que em janeiro de 2018), situando-se abaixo da média dos países europeus (22,9% no início de 2019 e 24,9% no início de 2018). Desde o início da presente década que o número de reclusos estrangeiros no sistema prisional português tem vindo a diminuir: de 2.548 em 2011 para 1.953 em 2018 e 1.971 em 2019 (-22,6% entre 2011 e 2019, embora +0,9% de 2018 para 2019). Note-se que a variação verificada junto dos reclusos estrangeiros apresenta-se em contraciclo com a tendência observada para o total da população reclusa em Portugal, uma vez que neste último caso a taxa de variação foi positiva (em +2% entre 2011 e 2018 e +0,9% entre 2011 e 2019), passando-se de 12.681 reclusos em 2011 para 12.867 em 2018 e 12.793 em 2019. Os dados sobre reclusos estrangeiros analisados mostram que a evolução do número de estrangeiros nas prisões portuguesas não está inteiramente correlacionada com a evolução dos fluxos migratórios em direção a Portugal. Muitos dos reclusos estrangeiros **são “indivíduos em trânsito”, isto é, são estrangeiros mas não imigrantes**, sem residência nem atividade profissional em Portugal: em 2018 os reclusos estrangeiros sem residência em Portugal representavam 23% do total de reclusos estrangeiros no sistema prisional português e em 2019 representavam 18,5%. Outro fator que contribui para a importância percentual dos reclusos de nacionalidade estrangeira no sistema prisional português (15,2% em 2018 e 15,4% em 2019): quando comparados com os cidadãos nacionais, observa-se que **os cidadãos estrangeiros têm estado mais sujeitos à aplicação da medida de prisão preventiva** por alegado maior risco de fuga e pelo tipo de crime de que estão acusados e a moldura penal que lhe está subjacente. Em 2018 e 2019, a proporção de reclusos preventivos, entre os estrangeiros, era de 30,6% em 2018 e de 33% em 2019, quando no caso dos reclusos portugueses, a proporção de presos preventivos desce para 14,6% em 2018 e 15% em 2019 (ou seja, os reclusos estrangeiros apresentam mais do dobro da prevalência, com +16 pontos percentuais em 2018 que o verificado nos reclusos portugueses e +18pp em 2019). No início da década, em 2011, a proporção de reclusos estrangeiros em prisão preventiva (33,6%) correspondia a mais do dobro da proporção nos portugueses (15,9%).

22. Entre 2006 e 2019, segundo os Eurobarómetros especiais sobre perceções de discriminação na União Europeia, verifica-se um **aumento da perceção de que a discriminação com base na origem étnica é ‘comum’ ou ‘muito comum’** nos vários países da União Europeia, nomeadamente em Portugal (67% em 2019), que passou a suplantiar a média obtida pelos países da União Europeia (59%). Ainda assim, a partir das diversas edições do inquérito social europeu (entre 2002 e 2018) é possível identificar que na maioria dos países europeus, os **inquiridos se tornaram tendencialmente mais favoráveis à entrada de pessoas “de raça ou grupo étnico diferente da maioria”** (com a exceção da Hungria, Polónia e Eslováquia que se tornaram mais desfavoráveis), num contexto em que na última década e meia aumentou a imigração e a diversidade racial e étnica na generalidade dos países europeus, e alguns países europeus foram gravemente afetados pela crise económica e financeira entre 2008 e 2014. **Dados de queixas de discriminação de base racial e étnica** reportados em Portugal a instituições que acompanham juridicamente esta realidade permitem detalhar experiências de discriminação racial no país. A Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR) apurou em 2018 e 2019, respetivamente, 346 (+93,3% face ao ano anterior) e 436 (+26% face ao ano anterior) queixas de discriminação de base racial e étnica. Este **aumento não reflete necessariamente o aumento da discriminação em Portugal**, mas associa-se à mais recente revisão do regime jurídico da prevenção, da proibição e do combate à discriminação, em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem, podendo ainda refletir uma maior consciencialização para a problemática da discriminação racial e étnica e um maior reconhecimento dos mecanismos e entidades associadas ao combate a este tipo de discriminação.

23. Continuam a verificar-se **saldos muito positivos da relação das remessas que entram e das remessas que saem do país**: Portugal continua a ser um país com uma diáspora emigrante importante e ativa no envio de remessas, sendo que as remessas que entram no país (dos emigrantes portugueses) continuam a suplantiar muito as remessas que saem do país (dos imigrantes residentes em Portugal), **representando em 2018 um saldo de +3.071,3 milhões de euros que sobe em 2019 para um saldo de +3.166,8 milhões de euros**. As **remessas dos imigrantes** apresentaram sinais de recuperação entre 2015 e 2018, tendo em 2018 representado **532,7 milhões de euros** (valor ainda assim abaixo do pico atingido em 2006 com 609,8 milhões de euros), porém em **2019 voltam a diminuir passando a representar 478,4 milhões de euros**. O principal destino das remessas de imigrantes continua a ser o Brasil (48% das remessas saídas de Portugal em 2018 e 50% em 2019), seguindo-se a China (10,4% e 8,4% das remessas saídas de Portugal, respetivamente em 2018 e 2019).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACM (2018), *Relatório de Atividades 2018*, Lisboa: Alto Comissariado para as Migrações.
- ACT (2015), *Atividade de Inspeção do Trabalho - Relatório*, Lisboa: Autoridade para as Condições do Trabalho-ACT.
- ACT (2016), *Atividade de Inspeção do Trabalho - Relatório*, Lisboa: Autoridade para as Condições do Trabalho-ACT.
- ACT (2017), *Atividade de Inspeção do Trabalho - Relatório*, Lisboa: Autoridade para as Condições do Trabalho-ACT.
- Aebi, M. F. et al. (2018), *Foreign offenders in prison and probation in Europe. Trends from 2005 to 2015 (inmates) and situation in 2015 (inmates and probationers)*. Estrasburgo: Conselho da Europa.
- Aluttis, C., Bishaw, T., e Frank, M. W. (2014) "The workforce for health in a globalized context—global shortages and international migration", *Global Health Action*, 7(1), 23611.
- Arrighi, J-T. et al. (2013), *Franchise and Electoral participation of Third Country Citizens residing in the European Union and of European Union Citizens residing in Third Countries*, Study, European Parliament – Committee on Constitutional Affairs, European Union.
- Baganha, M. I. e Sousa, C. U. (2006), "Portugal", in Bauböck, R. et al. (eds.), *Acquisition and Loss of Nationality Policies and Trends in 15 European States. Volume 2 Country Analyses*, IMISCOE, Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 435-476.
- Baganha, M. I., Ribeiro, J. S., e Pires, S. (2002), "O Sector da Saúde em Portugal - Funcionamento do Sistema e Caracterização Sócio-Profissional", Oficina do CES, 182.
- Barros, P.P. (2013), *Pela sua saúde*, Ensaios da Fundação, Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Bauböck, R. et al. (2013), *Access to Citizenship and its Impact on Immigrant Integration: European Summary and Standards*, Florença, Instituto Universitário Europeu.
- Bernardino, M. (2017), *Gestão em saúde: organização interna dos serviços*, Coimbra: Edições Almedina
- Carrilho, M.J. e Craveiro, M.L. (2015), "A situação demográfica recente em Portugal", in *Revista de Estudos Demográficos*, n.º 54, pp. 57-107.
- CICDR (2018), *Relatório Anual 2017, Igualdade e não discriminação em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem*, Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial, Lisboa: ACM.
- CICDR (2019), *Relatório Anual 2018. Igualdade e não discriminação em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem*, Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial, Lisboa: ACM.
- CICDR (2020), *Relatório Anual 2019. Igualdade e não discriminação em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem*, Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial, Lisboa: ACM.
- CE (COMISSÃO EUROPEIA) (2018), *The 2018 Ageing Report. Underlying Assumptions and Projection Methodologies & Economic and Budgetary Projections for EU Member States (2016-2070)*, Bruxelas: Comissão Europeia.
- Destaque INE (2016), *Rendimento e Condições de Vida: O risco de pobreza reduziu-se em 2015 para 19%*, Destaque INE, 15 de dezembro de 2016.
- Destaque INE (2018), *Rendimento e Condições de Vida: O risco de pobreza reduziu-se para 17,3%*, Destaque INE, 30 de novembro de 2018.
- Destaque INE (2019), *Rendimento e Condições de Vida: A maioria das pessoas em risco de pobreza residiam nas regiões Norte e Centro*, Destaque INE, 7 de maio de 2019.
- DGS (2016), *A Saúde dos Portugueses 2016*, Lisboa: Direção Geral da Saúde.
- Dias, C. M. et al. (2008), *A saúde dos imigrantes - resultados do Quarto Inquérito Nacional de Saúde 2005/2006*, Departamento de Epidemiologia, Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge, IP.
- Dias, S. et al. (2018), "Health Policies, Patterns and Barriers to Migrants' Access to Primary Health Care", in Rosano, A. (eds.), *Access to Primary Care and Preventative Health Services of Migrants*, SpringerBriefs in Public Health book series, Springer: Cham, pp. 82-91.
- Dias, S. (coord.) et al. (2018a), *Atitudes e representações face à saúde, doença e acesso aos cuidados de saúde nas populações imigrantes*, Coleção de Estudos do Observatório das Migrações, vol. 62, Lisboa:

ACM.

- Dubois, H. e Molinuevo, D. (2014), *Access to healthcare in times of crisis*, Eurofound, Luxemburgo: Publications Office of the European Union.
- ERS, 2015, *Acesso a Cuidados de Saúde por Imigrantes*, Porto: Entidade Reguladora da Saúde.
- EUROBAROMETRO Especial 386 (2012), *Europeans and their Languages*, Report. Luxemburgo: Gabinete de Publicações da Comissão Europeia.
- EUROBAROMETRO Especial 469 (2018), *Integration of immigrants in the European Union*, Report. Luxemburgo: Gabinete de Publicações da Comissão Europeia.
- EUROBAROMETRO Especial 493 (2019), *Discrimination in the European Union*, Report. Luxemburgo: Gabinete de Publicações da Comissão Europeia.
- EUROBAROMETRO Qualitativo (2011), *Migrant Integration*, Agregate Report, maio de 2011. Luxemburgo: Gabinete de Publicações da Comissão Europeia.
- Eurofound (2015), *Families in the economic crisis: changes in policy measures in the European Union*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Publications Office of the European Union: Luxemburgo.
- European Union (2019), *Demographic Scenarios for the EU - Migration, Population and Education*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- EUROSTAT (2013), *Sustainable development in the European Union. 2013 monitoring report of the EU sustainable development strategy*, Eurostat Statistical books, Luxemburgo: European Commission.
- EUROSTAT (2017), *Migrant integration*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- EUROSTAT (2020), *Personal remittances statistics. Statistics explained*, Eurostat em <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/39326.pdf>
- Ferreira, A. et al. (2017), *Introdução ao estudo – Porque melhoraram os resultados do PISA em Portugal?, Estudo longitudinal e comparado (2000-2015)*, Fundação Francisco Manuel dos Santos: Lisboa.
- Fonseca, G. (2010), *Percursos estrangeiros no sistema de justiça penal*, estudo 43 do Observatório da Imigração, Lisboa: ACIDI.
- Fonseca, L. et al. (2013), “Habitação, imigração e integração sócio-territorial: notas e reflexões a partir do caso da Região do Algarve”, in Fonseca L., Góis, P., Marques, J.C. e Peixoto, J. (orgs.), *Migrações na Europa e em Portugal – Ensaios de Homenagem a Maria Ioannis Baganha*, Lisboa: Almedina/CES, pp.123-158.
- FRA (2017), *Together in the EU. Promoting the participation of migrants and their descendants*, European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), março.
- FRA (2017a), *Second European Union Immigrants and Minorities, Integration and Discrimination Survey: Main results*, European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), dezembro.
- Gaspar, S. (coord.), Ferreira, A.C. e Ramos, M. (2017), *Evolução e Perfis dos Divórcios em Casais Binacionais em Portugal (1995-2013)*, Estudo 61 do Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.
- Góis, P. e Marques, J. C. (2014), *Processos de admissão e de integração de imigrantes altamente qualificados em Portugal e a sua relação com a migração circular*, estudo 54 do Observatório da Imigração, Lisboa: ACIDI.
- Gomes, N. (2017), “A Mulher estrangeira na população residente em Portugal”, *Boletim Estatístico OM #1*, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações, Lisboa: OM.
- Huddleston, T. (2013), “The naturalisation procedure: measuring the ordinary obstacles and opportunities for immigrants to become citizens”, RSCAS Policy Paper 2013/16, Florença: Instituto Universitário Europeu.
- Huddleston, T., Niessen, J., e Tjaden J. D. (2013), *Using EU Indicators of Immigrant Integration*, Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.
- Huddleston, T. e Tjaden, J. (2012), *Immigrant Citizens Survey*, Bruxelas: King Baudoin Foundation & Migrant Policy Group.
- Katsiaficas, C. (2014), “Political Participation of Immigrants in the EU. Challenges and Tools”, *EU Migration Policy Working Paper*, No. 11, Bridging Europe.
- INE (2014), *Projeções de população residente 2012-2060*, Destaque INE, 28 de março de 2014.
- INE (2016), *Inquérito Nacional de Saúde 2014*, Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.
- INE (2017), *Projeções de população residente 2015-2080*, Destaque INE, 29 de março de 2017, Lisboa:

Instituto Nacional de Estatística.

- INE (2019), *Redução da população residente em 2018 menor que a de 2017*, Destaque INE, 14 de junho, Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.
- Legido-Quigley, H. et al. (2016), "Effects of the financial crisis and Troika austerity measures on health and health care access in Portugal", in *Health Policy*, pp. 833-839.
- Machado, M. C. et al. (2006), *Iguais ou diferentes? Cuidados de Saúde materno-infantil a uma população de imigrantes*, Laboratórios Bial.
- Malheiros, J. e Fonseca, L. (coord.) (2011), *Acesso à habitação e problemas residenciais dos imigrantes em Portugal*, Estudo 48 do Observatório da Imigração, Lisboa: ACIDI.
- Malheiros, J. M., e Esteves, A. (2013), *Diagnóstico da População Imigrante em Portugal: Desafios e potencialidades*, Coleção Portugal Imigrante do Observatório da Imigração, Lisboa: ACIDI.
- Marques, J.C. e Góis, P. (2012), *A Emergência das Migrações no Feminino - Feminização das migrações de (e para) Portugal e suas consequências sociopolíticas*, Cascais: Principia.
- Masanet, E. (2010), "La migración cualificada de los profesionales de la salud en Portugal y España: una aproximación general", *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, 5(2), pp. 243-267.
- Monteiro, R. (2020), "Literacia e Sucesso Escolar dos Estudantes Imigrantes", *Boletim Estatístico OM #6*, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações, Lisboa: OM.
- MS (2017), *Relatório Anual. Acesso a Cuidados de Saúde nos Estabelecimentos do SNS e Entidades Convencionadas em 2016*, Lisboa: Ministério da Saúde.
- MS (2018), *Retrato da Saúde 2018*, Portugal: Ministério da Saúde.
- Münz, R. et al. (2006), *The costs and benefits of European Immigration*, Hamburg: Hamburg Institute of International Economics.
- OCDE (2006), *Where immigrant students succeed: a comparative review of performance and engagement in PISA 2003*, OECD Publishing: Paris.
- OCDE (2010), *OECD Reviews of Migrant Education: Closing the Gap for Immigrant Students – policies, practice and performance*, OECD Publishing: Paris.
- OCDE (2015), *Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling In*, Paris: OCDE Publishing.
- OCDE (2016), *International Migration Outlook 2016*, Paris: OCDE Publishing.
- OCDE (2017), "Migrants' well-being: moving to a better life?", in *How's Life? 2017: Measuring Well-Being*, Paris: OECD Publishing.
- OCDE (2017a), *Health at a Glance 2017: OECD Indicators*, Paris: OECD Publishing.
- OCDE (2018), *International Migration Outlook 2018*, Paris: OCDE Publishing.
- OCDE (2019), *International Migration Outlook 2019*, Paris: OCDE Publishing.
- OCDE/CE (2018), *Settling In 2018: OECD Indicators of Immigrant Integration 2012*, Paris e Bruxelas: OCDE/CE.
- OIT (2014), *World Social Protection Report 2014-15: Building economic recovery, inclusive development and social justice*, Genebra: International Labour Organization.
- Oliveira, C. R. (2004), *Estratégias Empresariais de Imigrantes em Portugal*, Volume 10 da Coleção de Estudos do Observatório da Imigração, Lisboa: ACIME.
- Oliveira, C. R. (2010), "The determinants of immigrant entrepreneurship and employment creation in Portugal", in OCDE, *Open for Business. Migrant Entrepreneurship in OECD Countries*, Paris: OCDE, pp. 125-148.
- Oliveira, C. R. (2012), "Monitoring immigrant integration in Portugal: Managing the gap between available data and implemented policy", in Bijl, R. e Verweij, A. (eds.), *Measuring and monitoring immigrant integration in Europe*, The Hague: The Netherlands Institute for Social Research (SCP), pp. 291-312.
- Oliveira, C. R. (2014), "Empregadores estrangeiros em Portugal: o que os Censos nos ajudam a compreender", in *Revista Estudos Demográficos (RED)*, volume 53, INE, pp. 7-33.
- Oliveira, C. R. (2017), "Recenseamento Eleitoral de Estrangeiros", *Boletim Estatístico OM #2*, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações, Lisboa: OM.
- Oliveira, C. R. (2019), *Empregadores e Empreendedores Imigrantes: Tipologia de Estratégias Empresariais*, Volume 65 da Coleção de Estudo OM, Lisboa: ACM.
- Oliveira, C. R. (2020), *Entrada, Acolhimento e Integração de Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal. Relatório do Asilo 2020*, Coleção Imigração em Números (C. R. Oliveira,

- coord.), Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.
- Oliveira, C. R. e Carvalhais, I. E. (2017), "Immigrants' political claims in Portugal: confronting the political opportunity structure with perceptions and discourses", *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 40, Issue 5, pp. 787-808.
- Oliveira, C. R. e Carvalhais, I. E. (2019), *Report on political participation of mobile EU citizens: Portugal*, Political Participation Reports, Global Citizenship Observatory (GLOBALCIT), Itália: RSCAS/GLOBALCIT-PP 2019/3.
- Oliveira, C. R.; Carvalhais, I. E. e Cancela, J. (2014), *Political parties openness to immigrants in Portugal: between the opportunity structure and the individual perceptions*, Portuguese Country Report to DIVPOL – Diversity in Political Parties' Programmes, Organization and Representation, European Fund for the Integration of Third-Country Nationals, Lisboa: ACIDI.
- Oliveira, C. R. e Fonseca, V. (2013), "Highly skilled immigrants in Portugal: analysing policy developments and its impacts with a typology", *Revista Migrações* do Observatório da Imigração, setembro, pp. 79-117.
- Oliveira, C. R. (coord.) e Gomes, N. (2014), *Monitorizar a integração de Imigrantes em Portugal. Relatório Estatístico Decenal*, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.
- Oliveira, C. R. (coord) e Gomes, N. (2016), *Indicadores de Integração de Imigrantes. Relatório Estatístico Anual 2016*, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.
- Oliveira, C. R. (coord) e Gomes, N. (2017), *Indicadores de Integração de Imigrantes. Relatório Estatístico Anual 2016*, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.
- Oliveira, C. R. e Gomes, N. (2017a), "Estudantes estrangeiros nos diferentes níveis de ensino", *Boletim Estatístico OM #3*, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações, Lisboa: OM.
- Oliveira, C. R. (coord) e Gomes, N. (2018), *Indicadores de Integração de Imigrantes. Relatório Estatístico Anual 2018*, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.
- Oliveira, C. R. (coord.) e Gomes, N. (2018a), *Migrações e Saúde em números: o caso português*, Caderno Estatístico Temático #2, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.
- Oliveira, C. R. (coord) e Gomes, N. (2019), *Indicadores de Integração de Imigrantes. Relatório Estatístico Anual 2019*, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.
- Oliveira, C. R. (coord.), Gomes, N. e Santos, T. (2017), *Acesso à Nacionalidade Portuguesa: 10 anos da lei em números*, Caderno Estatístico Temático #1, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.
- Oliveira, C. R. e Inácio, A. (1999), "Nacionalizações em Portugal (1985-1996)", *Working Paper # 11*, Lisboa: SociNova.
- Oliveira, C. R. e Peixoto, J. (no prelo), "Why choose the inclusionary path? Social policy in a recent welfare and immigration country: the case of Portugal", in Koning, E. (org.), *The Exclusion of Immigrants from Welfare Programs: cross-national analysis and contemporary developments*, University of Toronto Press.
- Oliveira, C. R., Peixoto J., e Góis, P. (2017), "A nova crise dos refugiados na Europa: o modelo de repulsão-atração revisitado e os desafios para as políticas migratórias", in *Revista Brasileira de Estudos de População*, 34(1), pp. 73-98.
- Oliveira, C. R. e Pires, C. (2010), *Imigração e sinistralidade laboral*, Estudo 41 do Observatório da Imigração, Lisboa: ACIDI.
- Oliveira, C. R. e Rath, J. (org.) (2008), *Empreendedorismo Imigrante*, volume temático #3 da Revista Migrações, Lisboa: Observatório da Imigração.
- ONU (2000), *Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?*, Nova Iorque: Organização das Nações Unidas.
- ONU (2015), *World Population Ageing 2015*. Nova Iorque: Organização das Nações Unidas.
- ONU (2017), *World Population Ageing 2017*. Nova Iorque: Organização das Nações Unidas.
- ONU (2019), *World Population Prospects 2019: Highlights*. Nova Iorque: Organização das Nações Unidas.
- Padilla, B. et al. (2013), "Cidadania e diversidade em saúde: necessidades e estratégias de promoção de equidade nos cuidados", *Saúde y Tecnología*, suplemento de julho de 2013, pp. 57-64.
- Peixoto, J. (2008), "Imigração e mercado de trabalho em Portugal: investigação e tendências recentes", in Peixoto, J. (org.), *Revista Migrações*, Número Temático "Imigração e Mercado de Trabalho", vol. 2, abril, Observatório da Imigração, pp. 19-46.

- Peixoto, J. (coord.) et al. (2011), *Imigrantes e Segurança Social em Portugal*, estudo 49 do Observatório da Imigração, Lisboa: ACIDI.
- Peixoto, J.; Craveiro, D.; Malheiros, J. e Oliveira, I. (2017), *Migrações e sustentabilidade demográfica. Perspetivas de evolução da sociedade e economia portuguesas*, Estudos da Fundação, Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Peixoto, J.; et al. (2017a), *Introdução ao estudo Migrações e sustentabilidade demográfica. Perspetivas de evolução da sociedade e economia portuguesas*, Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- PISA (2016) *PISA 2015 results. Excellence and Equity in Education*, volume I, Paris: OCDE.
- PISA (2019), *Portugal Country Note, PISA 2018 Results*, PISA, OECD Publishing, Paris.
- PISA(2019b), *PISA 2018 Results Combined Executive Summaries Volume I, II e II*, PISA, OECD Publishing, Paris.
- PISA (2019c), *PISA 2018 Results: Where all students can succeed*, Volume II, PISA, OECD Publishing, Paris.
- Plaza, S. et al. (2019), *Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook*, Abril, Washington DC: World Bank Group e KNOMAD.
- Ratha, D. et al. (2016), *Migration and Remittances. Recent Developments and Outlook*, Migration and Development Brief 26, Abril, Washington DC: World Bank Group e KNOMAD (Global Knowledge Partnership on Migration and Development).
- Ratha, D., Eigen-Zucchi, c., e Plaza, S. (2016b), *Migration and remittances Factbook 2016*. Washington: World Bank Publications.
- Rechel, B., Mladovsky, P., e Devillé, W. (2011), "Monitoring the health of migrants", in Rechel, B. et al. (org.), *Migration and Health in the European Union*, European Observatory on Health Systems and Policies, pp. 81-98.
- Rechel, B., Mladovsky, P., e Devillé, W. (2012), "Monitoring migrant health in Europe: a narrative review of data collection practices", *Health Policy*, 105(1), pp. 10-16.
- Rechel, B., et al. (2013), "Migration and health in an increasingly diverse Europe", *The Lancet*, 381(9873), pp. 1235-1245.
- Rosa, M. J.V., Seabra, H. e Santos, T. (2004), *Contributos dos imigrantes na demografia portuguesa*, Estudo 4 do Observatório da Imigração, Lisboa: ACIME.
- Rosa, M. J. V. e Chitas, P. (2013), *Portugal e a Europa: os Números*, Ensaios da Fundação Manuel dos Santos.
- Sakellarides, C. et al. (2014), *The impact of the financial crisis on the health system and health in Portugal*, Case Study, Copenhagen: World Health Organization.
- Santos, T. e Godinho, S. (2018), "Europeus Comunitários em Portugal: uma análise exploratória", *Boletim Estatístico OM #4*, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações, Lisboa: OM.
- Schmid, S. D.; Arrighi, J-T; e Bauböck, R. (2017), *ELECLAW Indicators: Measuring Voting and Candidacy Rights of Resident Citizens, Non-Resident Citizens and Non-Citizen Residents. Version 4.0*. Florença: Instituto Universitário Europeu.
- Seabra, H. e Santos, T. (2005), *A criminalidade de estrangeiros em Portugal: um inquérito científico*, estudo 13 do Observatório da Imigração, Lisboa: ACIME.
- Seabra, H. e Santos, T. (2006), *Reclusos estrangeiros em Portugal: esteios de uma problematização*, estudo 20 do Observatório da Imigração, Lisboa: ACIME.
- Tjaden, J. (2010), *Acesso à Cidadania e o seu Impacto sobre a Integração dos Imigrantes. Guia para Portugal*, Florença, Instituto Universitário Europeu.
- Toletino, A. C. et al. (2008), *A importância e o impacto das Remessas dos Imigrantes em Portugal no desenvolvimento de Cabo Verde*, estudo 27 do Observatório da Imigração, Lisboa: ACIDI.
- SEF (2019), *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2018*, Oeiras: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.
- Vink, M. e Bauböck, R. (2013), "Citizenship configurations: Analysing the multiple purposes of citizenship regimes in Europe", in *Comparative European Politics*, 11 (5), pp. 621-648.
- Wall et al. (2008), "Mulheres imigrantes e novas trajetórias de migração: um croché transnacional de serviços e cuidados no feminino", in Villaverde, M., Wall, K., Aboim, S. e Silva, F. C. (eds.), *Itinerários: A Investigação nos 25 Anos do ICS*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, pp. 603-622.
- World Bank (2019), *Leveraging Economic Migration for Development: A Briefing for the World Bank Board*, Washington, DC: World Bank.

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

O Observatório das Migrações, com génese em 2002, tem assumido como prioridade aprofundar o conhecimento sobre as populações imigrantes residentes em Portugal, informando decisores políticos para a definição de políticas públicas e iniciativas legislativas para a integração de imigrantes, e sensibilizando a opinião pública em geral, combatendo mitos e estereótipos acerca dos imigrantes através de factos e dados estatísticos.

Para cumprir essa missão o Observatório das Migrações tem recorrido a inúmeras fontes estatísticas e administrativas disponíveis em Portugal com dados desagregados por nacionalidade, sistematizando e analisando essa informação com o intuito de melhor caracterizar a situação das populações estrangeiras no país nas mais variadas dimensões que compõem o seu processo de integração.

Neste relatório são analisados mais de três centenas de indicadores acerca da integração de imigrantes, distribuídos por quinze dimensões analíticas, de mais de quatro dezenas de fontes de dados estatísticos e administrativos, reforçando a *Coleção Imigração em Números* do Observatório das Migrações, lançada em 2014 com coordenação científica de Catarina Reis Oliveira. Os dados sistematizados encontram-se igualmente disponíveis no sítio do Observatório das Migrações em www.om.acm.gov.pt permitindo a todos os interessados acederem aos mesmos indicadores e a procederem a outros tratamentos e análises.

Os *Relatórios Estatísticos Anuais de Indicadores de Integração de Imigrantes* de Portugal publicam e analisam informação que vai muito para além dos indicadores de integração de imigrantes recomendados pela Comissão Europeia (na Declaração de Zaragoza) e concretizam medidas previstas nos planos de ação de integração de imigrantes em Portugal, nomeadamente a medida 6 do *Plano Estratégico para as Migrações* a implementar entre 2015 e 2020, para a “melhoria dos dados oficiais sobre a integração dos migrantes”, que o Observatório das Migrações promove em parceria com o Instituto Nacional de Estatística, e a medida 1 do objetivo 1 do *Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações* (Pacto aprovado pela Assembleia-Geral das Nações Unidas) em implementação em Portugal desde 2019 para incrementar a qualidade da informação administrativa e estatística, “assegurando a sua divulgação através dos relatórios anuais elaborados pelo Observatório das Migrações.”