

**QUANDO O TRABALHO
DESAPARECE:
IMIGRANTES EM SITUAÇÃO DE
DESEMPREGO EM PORTUGAL**

**CARLA VALADAS
PEDRO GÓIS
JOSÉ CARLOS MARQUES**

55

DEZEMBRO 2014

**QUANDO O TRABALHO DESAPARECE:
IMIGRANTES EM SITUAÇÃO DE DESEMPREGO
EM PORTUGAL**

CARLA VALADAS

PEDRO GÓIS

JOSÉ CARLOS MARQUES

VALADAS, Carla, e outros

Quando o trabalho desaparece: imigrantes em situação de desemprego em Portugal /

Carla Valadas, Pedro Góis, José Carlos Marques. - (Estudos OI ; 55)

ISBN 978-989-685-061-6

I - GÓIS, Pedro, 1970-

II - MARQUES, José Carlos

CDU 316

PROMOTOR

OBSERVATÓRIOS DAS MIGRAÇÕES

www.oi.acidi.gov.pt

AUTORES

CARLA VALADAS

PEDRO GÓIS

JOSÉ CARLOS MARQUES

EDIÇÃO

ALTO-COMISSARIADO PARA AS MIGRAÇÕES (ACM, IP)

RUA ÁLVARO COUTINHO, 14, 1150-025 LISBOA

TELEFONE: (00351) 21 810 61 00 FAX: (00351) 21 810 61 17

E-MAIL: acm@acm.gov.pt

EXECUÇÃO GRÁFICA

VMCDESIGN - Produções Gráficas e Web, Lda.

PRIMEIRA EDIÇÃO

750 EXEMPLARES

ISBN

978-989-685-061-6

DEPÓSITO LEGAL

388018/15

LISBOA, DEZEMBRO 2014

ÍNDICE GERAL

PREÂMBULO	9
QUANDO O TRABALHO DESAPARECE: IMIGRANTES EM SITUAÇÃO DE DESEMPREGO EM PORTUGAL	11
AGRADECIMENTOS	13
INTRODUÇÃO	15
1. ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL E METODOLÓGICO	26
2. ESTRUTURA DO ESTUDO	28
CAP. 1. CARACTERIZAÇÃO DA POPULAÇÃO IMIGRANTE EM PORTUGAL	31
1. DESEMPREGO E MODOS DE INSERÇÃO LABORAL: UMA RELAÇÃO COMPLEXA	41
CAP. 2. A INSERÇÃO LABORAL DOS IMIGRANTES EM PORTUGAL	43
1. INSERÇÃO LABORAL DOS IMIGRANTES BRASILEIROS, CABO VERDIANOS E UCRANIANOS NO MERCADO DE TRABALHO PORTUGUÊS	49
2. OS NÍVEIS DE QUALIFICAÇÃO E A DIVERSIDADE DE INSERÇÃO PROFISSIONAL NUM MERCADO DE TRABALHO SEGMENTADO	50
CAP. 3. A DEGRADAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO E O AUMENTO DO DESEMPREGO DA POPULAÇÃO IMIGRANTE	55
1. O DESEMPREGO DA POPULAÇÃO IMIGRANTE COMO UM FENÓMENO SOCIAL NOVO	56
2. AS ESTATÍSTICAS SOBRE IMIGRANTES DESEMPREGADOS EM PORTUGAL: FONTES DE INFORMAÇÃO E CARÊNCIAS OBJETIVAS	57
3. A IMAGEM DOS PORTUGUESES SOBRE O DESEMPREGO DOS IMIGRANTES	65
CAP. 4. O ACESSO À PROTEÇÃO SOCIAL E OUTROS MECANISMOS DE (RE)INTEGRAÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO	69
1. AS PRESTAÇÕES SOCIAIS DE APOIO AO DESEMPREGO	71

1.1. Os imigrantes desempregados que beneficiam de prestações sociais de apoio ao desemprego	73
1.2. As dificuldades de acesso dos imigrantes às prestações sociais de apoio ao desemprego	77
2. AS MEDIDAS ATIVAS DE EMPREGO	81
2.1. Os imigrantes que participam em medidas ativas de emprego	87
3. OUTRAS INSTITUIÇÕES E INSTRUMENTOS DE APOIO À (RE)INTEGRAÇÃO DOS IMIGRANTES NO MERCADO DE TRABALHO	90
3.1. O ACIDI	90
3.2. Medidas políticas específicas	91
3.3. Uma Política de Imigração Inclusiva. A criação do Plano para a Integração de Imigrantes	93
3.4. Os Programas de Apoio ao Retorno Voluntário de Imigrantes	95
4. O RECURSO ÀS REDES SOCIAIS (INFORMAIS)	95
4.1. O recurso à economia informal como uma importante “válvula de escape”?	97

CAP. 5. PARA UMA TIPOLOGIA DOS IMIGRANTES UCRANIANOS, BRASILEIROS E CABO-VERDIANOS DESEMPREGADOS EM PORTUGAL	99
1. O RECURSO À TÉCNICA DAS ENTREVISTAS FOCALIZADAS DE GRUPO (FOCUS GROUP) E A REALIZAÇÃO DE INQUÉRITOS ON LINE. ALGUNS ASPETOS METODOLÓGICOS	99
2. VIVÊNCIAS DIFERENCIADAS DAS EXPERIÊNCIA DE DESEMPREGO IMIGRANTE	101
2.1. Caracterização dos imigrantes entrevistados	102
3. ANÁLISE DE CONTEÚDO DOS ENTREVISTAS FOCALIZADAS DE GRUPO (FOCUS GROUP)	104
3.1. Entrevistas aos imigrantes Ucranianos desempregados	104
3.2. Entrevistas aos imigrantes Brasileiros desempregados	109

3.3. Uma Política de Imigração Inclusiva.	
A criação do Plano para a Integração de Imigrantes	111
4. ANÁLISE DOS DADOS OBTIDOS ATRAVÉS DO INQUÉRITO <i>ONLINE</i>	112
5. TIPOS DE IMIGRANTES UCRANIANOS, BRASILEIROS E CABO-VERDIANOS DESEMPREGADOS. A CONSTRUÇÃO DE UMA TIPOLOGIA	118
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	122
BIBLIOGRAFIA	131

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.	População estrangeira em Portugal por continente de origem, 1980-2012	32
Tabela 2.	População estrangeira com título de residência em Portugal, 2001-2012	37
Tabela 3.	População estrangeira legalmente residente em Portugal, por nacionalidade, 2001-2012	38
Tabela 4.	Estrutura da população estrangeira, por sexo (principais nacionalidades), 2002-2012	39
Tabela 5.	Distribuição geográfica da população estrangeira, 2002-2012	40
Tabela 6.	Trabalhadores estrangeiros por conta de outrem, por atividade económica (CAE-Rev. 3), 2007-2012	48
Tabela 7.	Pessoas singulares com remunerações declaradas/contribuições pagas, segundo os ramos de atividade, 2002 e 2006 (nacionalidades selecionadas)	50
Tabela 8.	Trabalhadores estrangeiros por conta de outrem, segundo o nível de qualificação, 2000-2012	52
Tabela 9.	Trabalhadores estrangeiros por conta de outrem, por grupo profissional (CNP-94), 2007-2012	53
Tabela 10.	Trabalhadores estrangeiros por conta de outrem, segundo o nível de habilitação escolar, 2002-2012	54
Tabela 11.	Evolução do desemprego da população de nacionalidade estrangeira entre 2003 e 2012, por sexo (milhares)	62
Tabela 12.	Desempregados de países da União Europeia inscritos nos Centros de Emprego entre 2003 e 2012, total e países selecionados	64
Tabela 13.	Beneficiários com processamento de prestações de desemprego, 2002-2010	74
Tabela 14.	Beneficiários de nacionalidade estrangeira com prestações de desemprego, 2010 a 2012 (nacionalidades selecionadas)	75
Tabela 15.	Beneficiários de nacionalidade estrangeira com prestações de desemprego, por CDSS (continente), 2010 a 2012	77
Tabela 17.	Valor médio das remunerações mensais dos beneficiários de prestações de desemprego (em €) por sexo, 2002-2010	79

Tabela 18. Montantes processados de prestações de desemprego a beneficiários estrangeiros, por sexo (em milhares de €)*, 2002-2010	80
Tabela 19. Valor médio das remunerações mensais dos beneficiários de prestações desemprego (em €), nacionalidades selecionadas, 2002-2010	81
Tabela 20. Medidas governamentais de apoio ao emprego e combate ao desemprego	84
Tabela 21. Características centrais dos participantes nos <i>focus-group</i>	106
Tabela 22. Características centrais dos participantes nos inquéritos <i>online</i>	114
Tabela 23. Procura de emprego	116
Tabela 24. Perspetivas futuras	117

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Taxa média de desemprego da população estrangeira de países extracomunitários, 1998-2012	60
Gráfico 2. Desemprego da população de nacionalidade estrangeira entre 2003 e 2012 (total e %)	61
Gráfico 3. Evolução dos desempregados brasileiros, cabo-verdianos e ucranianos inscritos nos Centros de Emprego, 2003 a 2012	63

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Possibilidade de acesso à proteção social	98
Figura 2. Tipos de experiências de desemprego	121

PREÂMBULO

Portugal apresenta um panorama misto em termos de padrões migratórios. Por um lado, sempre fomos um país de emigrantes. Na década de 60 e 80, eram mais os portugueses que saíam do que estrangeiros a entrar.

Por outro lado, passámos de uma imigração residual a um país que atrai imigração. Foi nos anos 90 que o saldo migratório foi pela primeira vez positivo, com mais imigrantes a entrar do que a sair, apesar de Portugal nunca ter deixado de ser um país emissor.

O valor máximo de população estrangeira é atingido em 2009, com mais de 450 mil estrangeiros. A partir de então, vai-se reduzindo, até chegar aos pouco mais de 400 mil de finais de 2013. Os fluxos por reagrupamento familiar aumentam face às entradas por motivos económicos, e muitos estrangeiros passam entretanto a ser cidadãos portugueses, devido a uma nova Lei da Nacionalidade, aprovada com largo consenso nacional. Em 2008, os números da emigração voltam a subir. Em 2011, voltamos a ter saldo migratório negativo.

Falamos, portanto, de mudanças profundas na nossa sociedade, que os autores do presente estudo classificam – muito apropriadamente – de montanha russa de fluxos migratórios.

Ao longo deste período, Portugal recebia os imigrantes que procuravam o nosso país para viver e trabalhar, tudo fazendo para os acolher e integrar condignamente. Essa tarefa foi largamente atingida, como demonstram os estudos internacionais, tendo incidido especialmente na integração pela inserção laboral, condição para a entrada e regularização, atendendo ao perfil migratório do nosso país.

No entanto, a nossa crise económica, iniciada logo no arranque do século com a significativa des- cida do crescimento, teve um impacto especialmente duro entre determinados grupos da popula- ção, incluindo os imigrantes e seus descendentes, agora novos cidadãos nacionais. Neste cenário,

os números do desemprego entre os grupos de cidadãos imigrantes tiveram um aumento sensível, pelo que este trabalho tem a sua atualidade plenamente justificada.

Foi, aliás, precisamente nesse sentido que o Governo decidiu desenhar e aprovar um Plano Estratégico para as Migrações, no sentido de melhorar a coordenação entre instrumentos das políticas migratórias tendo em conta a realidade que hoje vivemos. A este nível, ganham ainda mais relevância os planos locais, uma inovação recente na política nacional, para uma aproximação dos fluxos migratórios às necessidades locais, definidas local ou regionalmente. Estas medidas de pequena escala, concordantes com aquilo que Carla Valadas, Pedro Góis e José Carlos Marques propõem, permitem a criação de respostas de proximidade, privilegiando redes formais e informais.

Outros aspetos deste relevante estudo poderiam ser ainda citados, pela pertinência da análise e da sua importância no desenho e avaliação das políticas nesta área, destacando precisamente uma das nossas prioridades, a relação entre integração e emprego, tanto de imigrantes como de novos portugueses. Saúdo os autores por mais este contributo.

PEDRO LOMBA

SECRETÁRIO DE ESTADO ADJUNTO DO MINISTRO ADJUNTO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

QUANDO O TRABALHO DESAPARECE: IMIGRANTES EM SITUAÇÃO DE DESEMPREGO EM PORTUGAL

AGRADECIMENTOS

Ao longo das últimas duas décadas, a Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento (FLAD), tem contribuído para o estudo das migrações de (e para) Portugal. Graças aos apoios recebidos foi possível, a uma geração de investigadores, participar em conferências e congressos internacionais, desenvolver investigação fundamental e publicar os resultados de forma a partilhar o conhecimento. Sem o apoio da FLAD teria sido impossível realizar vários dos estudos pioneiros sobre as migrações de (e para) Portugal e realizar análises que estiveram na base de recomendações que acabaram por influenciar políticas migratórias e políticas de integração de migrantes em Portugal. Num momento em que publicamos esta investigação preliminar sobre o desemprego em Portugal fica aqui o nosso agradecimento à FLAD por, mais uma vez, com o seu generoso apoio ter tornado esta publicação possível. No plano pessoal, gostaríamos de manifestar o nosso agradecimento ao Dr. Charles Buchanan (ex-administrador da FLAD) e à Dr.^a Paula Vicente (da FLAD) pelo apoio que têm dado ao desenvolvimento da investigação nesta área e pela amizade e profissionalismo com que têm acolhido os investigadores que procuram estudar as múltiplas facetas da realidade migratória nacional e internacional. Fica também o desejo de que o tema das migrações se mantenha no topo das prioridades da FLAD.

INTRODUÇÃO

Nos anos mais recentes, os mercados de trabalho dos diferentes países da União Europeia (UE) têm sofrido alterações profundas. Uma das tendências registadas prende-se com o aumento massivo e contínuo do desemprego que afeta alguns países, como é o caso de Portugal, de forma mais intensa. Assistimos, também, à generalização de formas de emprego precárias e à reconfiguração dos setores de atividade. Estes fenómenos têm um impacto social e económico profundo na medida em que ter um emprego remunerado e com determinadas regalias sociais constitui um elemento privilegiado de integração dos indivíduos na sociedade, sendo um dos principais mecanismos de promoção da coesão social.

Com especial incidência desde o ano 2008 (e, pelo menos, desde 2000 para o caso português quando o crescimento económico desacelerou), uma crise financeira e económica à escala global tem vindo a afetar de modo particular algumas economias europeias e as condições de vida de muitos cidadãos. Estes, por perderem o emprego ou por não terem a possibilidade de desenvolver um trabalho digno e que lhes garanta um rendimento suficiente para satisfazer as suas necessidades, encontram-se, muitas vezes, numa potencial situação de pobreza e exclusão social cuja dimensão e escala vêm assumindo níveis preocupantes. A impossibilidade de um retorno rápido ao mercado de trabalho e, no caso de grupos etários mais jovens, a impossibilidade de acederem ao mercado de trabalho, criou disfunções no mercado de trabalho segmentando-o para além do que já acontecia.

Em Portugal, desde há uma década que o desemprego tem vindo a aumentar consecutivamente atingindo níveis nunca antes registados que afetam, com peculiar intensidade, alguns grupos de trabalhadores. Entre estes grupos encontram-se os jovens, as mulheres, os trabalhadores mais idosos e, um agregado que atravessa todos estes grupos: os imigrantes¹. Neste trabalho é sobre este último grupo em particular que focamos a nossa

¹ Incluímos neste grupo uma parte dos cidadãos portugueses de origem estrangeira, uma vez que, em muitos casos, temos verificado que o acesso à nacionalidade portuguesa por via da naturalização não altera substancialmente as condições de inserção no mercado de trabalho.

atenção. Pretendemos analisar a situação de desemprego dos imigrantes, na medida em que, pensamos, este constitui um novo dado social, económico e político que carece de ser analisado em profundidade².

O crescimento do desemprego da população imigrante é, em Portugal, também um fenómeno novo e, de certa forma, paradoxal, na medida em que os imigrantes vêm para Portugal para ocupar empregos em determinados setores económicos (e.g. construção e obras públicas, serviços pessoais e domésticos, serviços de apoio (*caring*) ou hotelaria e restauração (incluindo *catering*), onde tem existido estruturalmente carência de mão-de-obra. É sabido que, em geral, a população imigrante apresenta taxas de atividade, para ambos os sexos, superiores às da população portuguesa (já bastante altas face à média europeia), o que revela o caráter indelével de migração laboral como marca fundacional dos fluxos migratórios para Portugal das últimas décadas³.

Simultaneamente, o facto de um significativo grupo de imigrantes (e.g. provenientes da Europa de Leste e do Brasil) poderem laborar em profissões (ou em setores) para as quais são sobre qualificados como é o caso da construção civil, hotelaria, restauração e serviço doméstico, conduz a crónicas situações de subemprego, emprego mal remunerado ou desemprego cíclico. Acresce a conhecida tendência para os imigrantes, em Portugal, se concentrarem em empregos de menor qualidade e estabilidade contratual e, por essa razão, se encontrarem particularmente vulneráveis à precariedade no emprego. Isto leva-nos a admitir que os riscos de exclusão social são também mais elevados entre a população imigrante, sobretudo, quando os imigrantes são excluídos de um

mercado de trabalho em estagnação e, nesta altura também, em profunda reestruturação. De igual forma parecem ser mais constrangedores para os imigrantes os obstáculos que dificultam a sua reinserção no mercado de trabalho.

2 Recentemente, surgiram alguns estudos que se debruçam sobre o desemprego da população imigrante em Portugal. Destacamos, em particular, os trabalhos de Peixoto e Iorio (2011) e o trabalho coordenado por Roberto Carneiro (2009).

3 No início do seu percurso migratório em Portugal, o acesso a um visto de residência ou a uma autorização de trabalho estão dependentes da inserção no mercado de trabalho pelo que o desemprego é uma situação que a maioria dos imigrantes procura ultrapassar rapidamente.

Reconhecemos ainda, neste estudo, que a intensificação dos movimentos migratórios internacionais (e.g. intraeuropeus) coloca novos desafios do ponto de vista, designadamente,

das políticas de integração (e.g. social, económica, política, cultural) de populações com diferentes proveniências e referências culturais, religiosas, socioeconómicas face às tradicionais origens imigrantes em Portugal. Se, como sublinham Garson e Dumont, as migrações laborais e a livre circulação de trabalhadores que se intensificou nos últimos anos “permitiram limitar o aumento dos salários e contribuir ativamente para a fase de expansão económica” (Garson e Dumont, 2009: 46), podemos também comprovar que, em períodos de crise económica e financeira como aquele que atravessamos atualmente, os imigrantes e suas famílias encontram-se entre os grupos sociais mais vulneráveis. Para além destes aspetos, sabemos também que, no caso português mas também em muitos outros países, a inserção dos imigrantes no mercado de trabalho tende a ocorrer, simultaneamente, no mercado de trabalho formal e informal o que, se no curto prazo cria a ilusão de um maior rendimento, no longo prazo os desprotege face aos mecanismos de proteção social existentes.

Como procuraremos demonstrar neste estudo, nos últimos anos, os dados estatísticos disponíveis indicam que o número de imigrantes desempregados tem aumentado de forma contínua e consistente e, de forma semelhante, o *ratio* entre desemprego de nativos e o desemprego de imigrantes tem vindo a crescer. Estes dados, em conjunto com a desaceleração dos fluxos migratórios laborais, parecem sugerir que os imigrantes são dos grupos sociais mais vulneráveis aos efeitos da atual crise. O facto de os setores de atividade onde os imigrantes estão primordialmente inseridos serem setores fortemente afetados pela crise económica e financeira recente (e.g. construção civil, hotelaria e restauração, serviços pessoais e domésticos ou serviços de apoio) leva a que a sua vulnerabilidade perante o emprego seja também maior. Mas será apenas esta uma consequência das vulnerabilidades da economia? Ou, uma análise mais profunda permitirá demonstrar que a estas se adicionam a incompletude das políticas de integração, a imperfeição ou inadaptação dos mecanismos de proteção social aos imigrantes, a inconsistência de mecanismos de fiscalização e penalização de situações de informalidade e a falta de capacitação dos serviços de emprego para responder a públicos com especificidades próprias, que, em conjunto, produzem e reproduzem a precarização da situação dos imigrantes? Esta é uma das questões de trabalho centrais do presente estudo.

Será que podemos compreender o atual desemprego imigrante sem uma análise da história das migrações de (e para) Portugal? Será que uma análise da história das migrações pode ser realizada sem uma análise das políticas migratórias portuguesas? E será que as políticas sociais, desigualmente, as políticas de emprego têm tido em conta a significativa percentagem da população ativa imigrante, ou de origem estrangeira em Portugal?

Portugal como montanha russa

Nas últimas três décadas, a realidade migratória portuguesa apresenta uma dinâmica assinalável que a torna, sem dúvida, um laboratório social de notável importância. Esta realidade tem vindo a ser marcada por profundas e contínuas alterações que têm conduzido à complexificação e pluralização dos movimentos migratórios nos quais o país se encontra envolvido. De histórico e estrutural país de emigração, Portugal passou, durante a década de 90, a ser reconhecido e proclamado (científica e, sobretudo, politicamente) como país de imigração, para, recentemente, se redescobrir novamente como país de emigração, ou como país em que a emigração é, se não uma “constante estrutural” (Godinho, 1978: 23), pelo menos uma “válvula estrutural” (Marques e Góis, 2012).

De país de acolhimento para imigrantes originários de estados com os quais partilhava uma língua e um passado colonial, passou a acolher, também, imigrantes vindos de países com os quais os laços históricos, culturais, políticos e económicos eram fracos ou inexistentes. De país soberano na definição da sua política imigratória, passou a ator subsidiário na determinação da entrada, permanência e afastamento de estrangeiros, com uma política migratória interdependente com outros Estados da União Europeia. Em suma, de uma realidade marcada pela unidimensionalidade (quer do tipo de fluxo migratório, quer das características dos migrantes, quer, ainda, dos atores envolvidos na definição da política imigratória), passou para uma realidade em que a multidimensionalidade dos fluxos e das características dos atores envolvidos constitui uma marca determinante.

Em apenas três décadas, Portugal tornou-se uma montanha russa no que a migrações diz respeito. Passou de um país de emigração para país de imigração e voltou a ser país de emigração sem deixar de ser um país de imigrantes. De facto, até aos anos 80, tal como sucedia em outros países da Europa do Sul, a imigração em Portugal não era um tema política ou academicamente relevante e os fluxos imigratórios eram historicamente situados e, ainda assim, residuais. Historicamente, Portugal era ‘apenas’ um país de emigração, e de uma emigração de um tipo específico: mão-de-obra pouco ou nada qualificada capaz de criar estereótipos como os da porteira portuguesa em Paris, o pedreiro português em França ou o “Sr. Manuel” padeiro no Brasil. A emigração de Portugal era sustentada e estrutural e não conflituava com a crescente imigração para Portugal. A imigração, por vezes, parecia ser o resultado de uma substituição dos vazios laborais causados pela emigração, mas, uma análise mais profunda demonstrou que a imigração era afinal, simultaneamente, substituta e complementar da mão-de-obra nacional. A convergência dos movimentos de saída de trabalhadores portugueses para o estrangeiro e de entrada de mão-de-obra estrangeira em Portugal para os mesmos setores é, em si mesmo, um desacerto teórico que parece traduzir uma inadaptação da força de trabalho nacional ao mercado de trabalho português. Este mercado de trabalho, do mesmo modo que atrai uma mão-de-obra imigrante, repele uma parte da mão-de-obra nacional em direção a destinos migratórios onde o trabalho é melhor remunerado.

Uma análise histórica da imigração em Portugal permite verificar que a década de 60 surge, inevitavelmente, como um (primeiro) momento crucial para qualquer explicação sobre o atual momento das migrações de (e para) Portugal. As raízes de uma parte significativa dos fluxos migratórios para Portugal têm de ser procuradas no contexto social e político nacional da época em que, pela primeira vez, significativos fluxos migratórios de saída e fluxos migratórios de entrada surgem imbricados. O processo de descolonização dos antigos territórios portugueses em África e o fluxo migratório intraeuropeu da emigração portuguesa surgem interligados com a chegada a Portugal de fluxos imigratórios com origem em territórios ultramarinos (e.g. Cabo Verde) com que se inicia um ciclo imigratório contemporâneo. Este processo vai ser consolidado na segunda metade dos anos 70 com o repatriamento de centenas de milhares de colonos portugueses, de algumas dezenas de milhar de funcionários da administração colonial e suas famílias e de um número assinalável de

refugiados⁴ (Pires, 1999). Em conjunto, o volume acumulado de migrantes com origem nestes fluxos migratórios constituirá uma dupla base: (i) para o desenvolvimento das migrações com origem nos Países Africanos de Língua Portuguesa (PALP) ao longo das décadas seguintes e (ii) como rede de suporte que permitirá o desenvolvimento de uma cadeia migratória sustentada e de um fluxo imigratório ininterrupto desde então.

Nos anos 80-90, a imigração para Portugal começa a dar sinais de mudança ao ponto de vários autores começarem a concetualizar Portugal como um país de imigração⁵. A visibilidade política deste fenómeno começa a fazer-se sentir na legislação sobre estrangeiros em Portugal. Sobretudo após o início dos anos 90, a sua análise permite compreender a evolução das políticas de integração e a própria evolução da imigração em Portugal.

O cenário evolutivo da comunidade estrangeira legalmente residente em Portugal foi, *grosso modo*, o seguinte:

- 1980 - Residentes Legais - 50 000 cidadãos imigrantes;
- 1990 - Residentes Legais - 107 767 cidadãos imigrantes;
- 2000 - Residentes Legais - 220 000 cidadãos imigrantes.
- Em 2002, com os titulares de autorização de permanência, residiam legalmente em Portugal cerca de 400 000 cidadãos imigrantes, o que correspondia a cerca de 4% da população portuguesa.
- Em 2004, encontravam-se cerca de 450 000 imigrantes a residir em Portugal, o que correspondia a 4,2% do total da população portuguesa.
- Em 2012, a população estrangeira com permanência regular em Portugal correspondia a 417 042 indivíduos, o que correspondia a 3,8% da população portuguesa⁶.

⁴ O retorno dos colonos portugueses em África foi objeto de um conjunto de investigações. Atente-se, por exemplo, num artigo síntese publicado por Rui Pena Pires (1999).

⁵ Na verdade, não é inteiramente seguro que esta designação de "país de imigração" seja (ou tenha em algum momento sido) diretamente aplicável a Portugal. As dificuldades em contabilizar de forma clara os movimentos de saída de portugueses para o estrangeiro, designadamente os movimentos intra União Europeia, impedem que esta ideia seja integralmente sustentável empiricamente (Baganha *et al.*, 1998b). Autores como Maria Baganha e João Peixoto (1997) foram chamando a atenção para o facto de o número de emigrantes portugueses superar largamente o número de imigrantes em Portugal em termos de volume acumulado (*stock*) e de, apesar de o fluxo migratório de saída ser quase invisível estatisticamente, a emigração ser um fenómeno contínuo e consistente. Outros autores, como José Carlos Marques (1997 e 2008) ou Luís Cavalheiro (2000), ao analisarem as migrações externas contemporâneas de portugueses para países como a Suíça ou a Alemanha, demonstram a necessidade de utilizar criteriosamente o conceito de "país de imigração".

⁶ Cálculos dos autores a partir dos dados relativos à população estrangeira publicados pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e das estimativas da população média anual residente do efetuadas pelo Instituto Nacional de Estatística (INE).

Através do Decreto-Lei n.º 264-B/81, de 3 de setembro, em Portugal surge, pela primeira vez plasmado num único diploma, o regime da entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros. Desenvolvimentos posteriores a esta legislação pioneira contribuíram para a construção do atual quadro jurídico aplicável aos cidadãos estrangeiros em Portugal. Importa, por isso, atender, ainda que de forma breve, à evolução da legislação ao longo do período em estudo.

O Decreto-Lei n.º 59/93, de 3 de março, viria revogar o Decreto-Lei 264-B/81, de 3 de setembro, introduzindo no regime jurídico de estrangeiros um conjunto de disposições e medidas com origem na Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, em resultado da adesão de Portugal a este Acordo e à sua Convenção de Aplicação. Em 1998, numa fase bastante mais avançada das políticas migratórias em Portugal, em virtude da sua redefinição enquanto país de imigração, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de agosto. Este diploma, que constitui a origem de uma parte importante das normas da atual legislação de estrangeiros, viria a ser alterado por iniciativa do Parlamento pela Lei n.º 97/99, de 26 de julho e ainda por via do Decreto-Lei n.º 4/2001, de 10 de janeiro e do Decreto-Lei n.º 34/2003, de 25 de fevereiro. A Lei n.º 23/2007, de 4 de julho (com as alterações introduzidas pela Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto), regula o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território nacional. Esta Lei procura responder aos desafios colocados pela livre circulação de pessoas no espaço da União Europeia e pela globalização dos fenómenos migratórios. Tal como foi referido pelo Governo na apresentação da proposta de Lei que viria a resultar na atual legislação: *“A transformação da Europa, em geral, e de Portugal, em particular, em destino de fluxos migratórios relevantes é historicamente recente, mas não é um fenómeno conjuntural. A imigração constitui, sem dúvida, um grande desafio, mas também uma grande oportunidade para as sociedades de acolhimento”* pelo que importa construir *“uma parceria para o codesenvolvimento, assente numa abordagem global e integrada das migrações, que vise o enriquecimento económico, social e cultural das sociedades de origem e de destino, e que permita a regulação dos fluxos migratórios, a luta contra a imigração clandestina e a integração dos imigrantes nas sociedades de acolhimento”*⁷.

⁷ A proposta de lei foi apreciada, na generalidade, pelo Plenário no dia 19 de Dezembro de 2006: Diário da AR, n.º 29, X Legislatura, 2ª sessão legislativa. Disponível em <http://www.parlamento.pt/DAR/Paginas/DAR1Serie.aspx>, consultado a 15 de Novembro de 2011.

Este regime jurídico visa, explicitamente, definir um enquadramento apropriado para a execução de uma política de imigração económica realista (isto é, regulada), que privilegie a permanência legal de trabalhadores estrangeiros que não tenham a nacionalidade de um Estado-Membro da União Europeia em relação direta com as oportunidades de emprego existentes no mercado de trabalho.

De facto, a evolução da imigração ao longo das últimas décadas obrigou o Estado português a elaborar, de forma progressiva, políticas de imigração e de regulação da imigração e a desenvolver um quadro institucional e legal que lhes desse resposta. Neste âmbito, foram desenvolvidas políticas concretas relacionadas, designadamente, com a concessão de vistos, o estatuto legal dos imigrantes, a entrada, permanência e expulsão de cidadãos estrangeiros no território nacional⁸. Algumas regulações laborais foram também alteradas, adaptando-as à presença de um número crescente de trabalhadores estrangeiros, nomeadamente, a legislação que impedia ou cerceava a contratação de estrangeiros (através da imposição de uma proporcionalidade na contratação de trabalhadores estrangeiros) por parte de pequenas empresas e pela administração pública.

Uma análise da realidade imigratória nacional demonstra que as políticas em Portugal, ao longo das últimas duas décadas, têm, de forma consistente, privilegiado o enquadramento da imigração como um processo de longa duração ou permanente, dirigindo uma parte substancial do esforço legislativo para a inserção e integração de imigrantes, na perspetiva de uma estada longa. Para além de um conjunto de políticas destinadas a promover uma efetiva integração social dos imigrantes na sociedade portuguesa, estimulando a coesão social do país (e.g. plasmadas nos Planos para a Integração dos Imigrantes), as políticas migratórias portuguesas têm privilegiado um primeiro nível de acesso através da integração laboral dos imigrantes e, por essa via, uma melhor inserção na sociedade portuguesa.

⁸ A título de exemplo refiram-se as regularizações de imigrantes em situação irregular, as alterações da Lei de Imigração e da Lei da Nacionalidade (Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de Abril).

As políticas migratórias tiveram como pressuposto um processo de integração dos imigrantes na sociedade portuguesa, em que um conjunto de regularizações extraordinárias atendeu à

centralidade do trabalho nos processos de migração e possibilitou que imigrantes que já estavam a trabalhar em território nacional legalizassem a sua situação. A existência de um vínculo laboral era (é) quesito essencial para a integração jurídico-legal do imigrante pressupondo-se que sem a existência de um vínculo laboral a integração social se encontra prejudicada. Políticas de reagrupamento familiar crescentemente inclusivas, bem como a extensão aos imigrantes presentes em território nacional de um conjunto amplo de direitos fundamentais (e.g. acesso à saúde, acesso à educação) consolidam uma política de integração ambiciosa que vem sendo construída desde os anos 90.

A estas políticas juntou-se, em 2006, uma nova Lei da Nacionalidade, genericamente considerada como generosa e humanista, que permite aos imigrantes legalmente residentes em Portugal aceder à nacionalidade portuguesa e, desta forma, inserir-se plenamente na sociedade de acolhimento, ultrapassando constrangimentos próprios da condição de estrangeiros. Neste quadro da análise das políticas migratórias⁹, conclui-se que a estratégia nacional tem assentado no pressuposto de que a maioria dos imigrantes iria aceder a um estatuto de longa duração ou permanente, tendo-se legislado no sentido de potenciar a sua integração e a coesão social nacional.

Na transição do Século XX para o XXI as políticas migratórias alteraram-se, por um breve período, e aproximaram-se de um modelo de migração temporária de média duração (até cinco anos) promovendo uma integração a duas velocidades, para os imigrantes legalizados antes de 2001 e para os que acederam à legalização após o Decreto-Lei n.º 04/2001, de 10 de janeiro de 2001. Com a criação das Autorizações de Permanência (AP) adotou-se a perspetiva de que seria o mercado de trabalho a ditar, anualmente, a duração da permanência destes migrantes laborais, ou seja, que os ciclos do mercado de emprego imigrante acompanhariam, tendencialmente, os ciclos económicos. A programação da contingentação da migração funcionava como uma estimativa do volume e tipo de fluxo migratório e orientava a emissão de vistos. Posteriormente, o Estado português regulava o volume de migração presente em Portugal, pelo menos parcialmente, através do mecanismo de concessão (2001-2003) e de renovação anual

⁹ O acesso à cidadania como culminar da integração individual é, no mínimo, um resultado questionável mas o acesso à nacionalidade portuguesa invisibiliza esta população acrescentando-lhe uma vulnerabilidade extra.

das autorizações de permanência. Este regime foi revogado através da alteração de 2003 da Lei de Imigração e foi retomada a lógica consistente de integrar imigrantes de longa duração ou permanente pondo fim à integração a duas velocidades. A contingência dos fluxos de entrada permaneceu ativa mas, em boa medida, inoperacional.

Como afirmado anteriormente, o aumento sustentado da imigração desde os anos noventa obrigou o Estado português a elaborar políticas de imigração e a desenvolver um quadro institucional e legal que lhes desse resposta. Neste âmbito, e apesar de algumas políticas concretas relacionadas, designadamente, com a política de concessão de vistos, com o estatuto legal dos imigrantes, com a entrada, permanência e expulsão de cidadãos estrangeiros de território nacional, ou de algumas regulações laborais terem sido alteradas, adaptando-as à presença de um número crescente de trabalhadores estrangeiros, as políticas de emprego, desemprego, ou as leis laborais foram construídas tendo como referência os trabalhadores portugueses e, quase nunca, os trabalhadores imigrantes e as suas especificidades. Na verdade, quando dirigidas a imigrantes, estas políticas visavam, no essencial, enquadrar os trabalhadores estrangeiros, isto é, os imigrantes ativos e a trabalhar. A situação de desemprego dos imigrantes, potencial ou real, não foi devidamente acautelada, o que, em parte, era justificável pela fraca dimensão do desemprego neste período¹⁰ quer entre a população portuguesa, quer entre a população de nacionalidade estrangeira. De igual forma, a potencial situação de desemprego também não foi devidamente prevenida através de mecanismos legais, regulamentares ou de estratégias de supervisão do mercado de trabalho que impedissem a emergência de uma situação de vulnerabilidade deste grupo social ligada à precariedade laboral ou à laboração no setor informal da economia. O resultado foi que muitos destes trabalhadores imigrantes não procederam a descontos para a Segurança Social por longos períodos, quando o fizeram não declararam a totalidade dos rendimentos auferidos e, num grande número de situações, o volume de rendimentos auferidos não permitiu efetuar poupanças

que sustentem situações de desemprego prolongado. A não fiscalização sistemática entre o declarado para obtenção de visto e a real situação profissional e contratual dos trabalhadores resultou num presumido benefício de curto prazo (para

10 O nível mais baixo de desemprego seria alcançado na viragem do novo milénio. A partir de 2001, regista-se um aumento contínuo do desemprego em Portugal, o qual se agravou de forma muito pronunciada desde o ano de 2010.

trabalhadores, empregadores e para a própria economia portuguesa) com um ónus que se torna agora visível.

Tendo em conta todos estes elementos, o objetivo central da presente investigação consiste em caracterizar e discutir a situação de desemprego dos imigrantes, concentrando-se especificamente nos fluxos imigratórios recentes para Portugal. Pensamos que este é um exercício analítico relevante em particular no contexto de uma discussão teórica mais alargada, discussão essa que incide sobre as transformações e a reconstrução dos significados social e político dos conceitos de Trabalho, Emprego e Desemprego, de que os imigrantes, em Portugal ou na Europa são atores importantes. Sobre esta questão em concreto, pretendemos com este trabalho analisar de que modo determinadas opções políticas (que resultam de negociações entre diferentes atores, designadamente, membros do governo, dos sindicatos, das associações patronais e peritos de diversas áreas) influenciam e/ou determinam o modelo de emprego que prevalece num determinado momento histórico e, conseqüentemente, o que é e o que não é considerado desemprego, tal como a respetiva relevância política. O impacto que estas opções políticas têm a nível (micro) individual é algo que um estudo sobre o desemprego imigrante nos pode ajudar a compreender.

Com base nestas ideias, neste trabalho, propomo-nos investigar as particularidades e os efeitos do desemprego junto desta população tendo em conta os seguintes fatores:

- (a) os principais fluxos imigratórios para Portugal desde o início do Século XXI;
- (b) as dificuldades particulares de inserção no mercado de trabalho dos diferentes grupos migratórios neste período de incidência;
- (c) as dificuldades específicas no acesso ao sistema de proteção social existente em Portugal, designadamente, por parte dos trabalhadores imigrantes.

Deste modo, pretendemos contribuir para o conhecimento científico de um dos problemas sociais centrais nas sociedades contemporâneas, o desemprego, que, hoje em dia, afeta sobremaneira a população estrangeira que reside, neste caso, em Portugal.

Com este objetivo, analisamos os contornos da evolução e composição de um dos indicadores mais visíveis dos problemas de integração dos imigrantes no mercado de trabalho atualmente, a taxa de desemprego, e, complementarmente, caracterizamos os tipos e as condições de emprego dos imigrantes. Aspetos relacionados como a qualidade dos empregos, os setores de atividade, a incidência do trabalho não declarado e/ou informal são importantes para, por um lado, perceber alguns dos obstáculos que os imigrantes enfrentam quando estão desempregados (e.g. não cumprimento das condições de acesso às prestações sociais de apoio ao desemprego) e, por outro lado, sugerir algumas recomendações que permitam colmatar estas situações e tornar (mais) céleres os mecanismos e instrumentos de (re)integração no mercado de trabalho ou de acesso ao mercado de trabalho dos recém-chegados. Um efeito colateral, mas de importância incomensurável, é o de possibilitar a manutenção da intensa coesão social que tem existido em Portugal entre autóctones e imigrantes, impedindo fenómenos de xenofobia laboral que vêm emergindo em outros contextos nacionais.

1. ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL E METODOLÓGICO

O estudo que agora apresentamos resulta de uma investigação preliminar sobre o desemprego dos imigrantes em Portugal, no que diz respeito, designadamente, às formas de inserção dos imigrantes no mercado de trabalho (e.g. duração e formas de contratação, modo de acesso ao mercado de trabalho, setor profissional) e à situação em que se encontram quando estão desempregados (e.g. acesso às prestações sociais, acesso a medidas de formação e requalificação profissional).

Este trabalho seguiu uma metodologia de investigação simultaneamente qualitativa e quantitativa, assente:

- 1) na realização de entrevistas a imigrantes e na respetiva análise de conteúdo;
- 2) na realização de um inquérito exploratório aos imigrantes em situação de desemprego;
- 3) numa análise documental (e.g. imprensa escrita, legislação);
- 4) numa análise das principais fontes estatísticas disponíveis.

No primeiro caso, foram realizadas entrevistas a imigrantes - através da denominada técnica do *Focus Group*, que se encontravam em situação de desemprego, procuravam um emprego e que estavam disponíveis para trabalhar. Tendo em conta os objetivos do estudo, a construção dos *focus group* procurou garantir uma sobre-representação de imigrantes nacionais do Brasil, Cabo Verde e Ucrânia. A partir destas entrevistas foi possível à equipa de investigação recolher informação, de forma direta, das principais características da situação de desemprego dos imigrantes (e.g. tempo de duração, estratégias de reintegração no mercado de trabalho, mecanismos de proteção social utilizados/disponíveis) e das suas possibilidades e dificuldades específicas no regresso ao mercado de trabalho. O recurso a esta técnica de entrevista permitiu, designadamente, perceber e registar os pontos de vista, perceções e reações dos próprios imigrantes em relação, especificamente, aos problemas e/ou dificuldades que enfrentam quando se encontram desempregados e às estratégias que utilizam (e.g. recurso à família, contactos informais, apoio por parte dos serviços públicos de emprego) para poderem regressar ao mercado de trabalho¹¹ ou mesmo, em alguns casos, deixar Portugal (e.g. regressando ao país de origem ou reemigrando).

Foi igualmente realizada uma análise dos dados estatísticos disponíveis, compilados por organismos oficiais a nível nacional (e.g. Instituto Nacional de Estatística (INE), Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)) e europeu (e.g. Eurostat), sobre a população estrangeira e de outros obtidos a partir de inquéritos a imigrantes provenientes da Ucrânia, Brasil e Cabo Verde realizados no âmbito de alguns trabalhos de investigação recentes em que membros da atual equipa de investigação participaram (Baganha *et al.*, 2006, Baganha *et al.*, 2004a, Góis *et al.*, 2009, Marques, 2012). Conforme já referimos acima, este é um estudo de índole essencialmente preliminar através do qual se procurou caracterizar quem são os imigrantes desempregados, bem como analisar as estratégias (e.g. individuais e coletivas) que estes prosseguem quando se encontram desempregados, assim

11 De forma mais concreta, o guião utilizado nos *focus group* estruturou-se em torno das seguintes categorias de informação: a) experiências de desemprego; b) alterações no projeto migratório após a situação de desemprego; c) relacionamento com as instituições portuguesas: dificuldades e obstáculos; d) perspetivas de emprego e obstáculos à reinserção profissional; e) recursos institucionais, comunitários e familiares que auxiliam o imigrante em situação de desemprego (a nível material, psicológico e social); f) perspetivas a curto, médio e longo prazo do imigrante quer em relação à sua situação ocupacional, quer em relação ao seu projeto migratório.

como as possibilidades e as dificuldades que este grupo social em concreto enfrenta no que concerne os apoios concedidos pelo Estado para promover a sua (re)integração no mercado de trabalho e/ou colmatar/compensar a sua perda (temporária) de rendimento/emprego. Esta última dimensão de análise leva-nos a tecer algumas considerações de ordem mais genérica sobre o papel que o Estado desempenha na prossecução de políticas sociais (e.g. no domínio do emprego e da segurança social) em Portugal, da respetiva reconfiguração (e.g. mudança em direção a um Estado-Providência “ativo”) e também do papel de outros atores (e.g. família, instituições provenientes da sociedade civil) que desenvolvem novas formas de ação e de resposta aos problemas (e.g. que o Estado, sozinho, não resolve).

Sendo esta uma investigação empírica inicial, esperamos, a partir do trabalho realizado, delinear novas pistas de investigação que poderão revelar-se úteis para a compreensão dos impactos e das especificidades do desemprego entre a população imigrante, sobretudo numa altura em que os temas da imigração e do desemprego assumem uma enorme relevância na agenda política dos governos nacionais e de organizações internacionais como a União Europeia (UE), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Organização para a cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Com este trabalho, confiamos também contribuir para a análise das possíveis inter-relações/interpenetrações entre as migrações internacionais e a crise económica atual (e.g. e seus impactos no aumento do desemprego dos imigrantes) e, complementarmente, o modo como funciona um determinado modelo de bem-estar (e.g. no que diz respeito ao acesso dos imigrantes às prestações sociais e/ou à mobilização de redes sociais e familiares como forma de resposta à situação de desemprego em que se encontram) reportando-nos à experiência portuguesa recente. Esta reflexão poderá, é nossa expectativa, informar e permitir delinear políticas de integração (mais) adequadas aos novos riscos sociais e laborais que os imigrantes, em particular, enfrentam.

2. ESTRUTURA DO ESTUDO

O presente estudo é constituído por três partes que se complementam entre si. O capítulo 1 da primeira parte é dedicado à caracterização dos principais fluxos imigratórios para Portugal desde o

início do Século XXI. Nele compilamos algumas das características sociodemográficas das comunidades imigrantes a residir em Portugal, com uma especial incidência nos três principais grupos de imigrantes provenientes da Ucrânia, do Brasil e de Cabo Verde.

No capítulo 2 debruçamo-nos, especificamente, sobre as formas de inserção dos imigrantes no mercado de trabalho nacional tendo em conta aspetos como seja: a duração e as formas de contratação; o modo de acesso ao mercado de trabalho; o setor profissional em que se inserem; o nível de qualificações que possuem. Esta caracterização baseia-se na informação bibliográfica e estatística disponível no que diz respeito aos recentes fluxos imigratórios para Portugal e à evolução recente do emprego e desemprego, designadamente, junto deste grupo social.

A segunda parte do trabalho é dedicada à análise do desemprego dos imigrantes. No capítulo 3 do trabalho começamos por analisar alguns dos principais dados estatísticos disponíveis sobre a situação de desemprego da população de nacionalidade ucraniana, brasileira e cabo-verdiana e, complementarmente, identificam-se alguns dos riscos que a saída do mercado de trabalho representa para estes indivíduos. Esta informação, de teor mais quantitativo, é complementada, no capítulo 4 com a análise dos mecanismos disponibilizados, maioritariamente pelo Estado português, quando os imigrantes se encontram numa situação de desemprego. De entre estes, destacam-se medidas de proteção social como é o caso do subsídio de desemprego e um conjunto de iniciativas que visam reforçar a formação e/ou promover a requalificação profissional dos desempregados. Nesta parte do trabalho debruçamo-nos, portanto, sobre o modo como funciona o sistema de proteção social nacional perante o risco específico do desemprego dos trabalhadores estrangeiros. Centramos a nossa atenção em alguns programas e iniciativas específicas destinadas a este grupo de cidadãos. Procuramos também compreender em que medida o recurso a outro tipo de estratégias, informais, amortece as consequências negativas do desemprego.

O capítulo 5, o primeiro da terceira parte do trabalho, é dedicado à análise dos dados obtidos a partir das entrevistas focalizadas de grupo (*focus group*) e do inquérito que realizámos no sentido de perceber quem são os imigrantes desempregados, que dificuldades experimentam quando se

encontram nessa situação e a que tipo de estratégia, serviço ou apoio recorrem para ultrapassar essa situação (e.g. acesso às prestações sociais concedidas aos desempregados; apoio de familiares e/ou amigos; contactos informais que possibilitem a reintegração no mercado de trabalho; regresso ao país de origem ou re-emigração). Ainda neste capítulo, apresentamos a tipologia que construímos com base no trabalho empírico desenvolvido e que assenta em alguns critérios diferenciadores da situação de desemprego dos diferentes grupos de imigrantes e, dentro destes, dos seus diferentes elementos. A partir do conjunto de dados recolhidos sobre os imigrantes desempregados em Portugal ensaiamos defender que a dualidade das formas de desemprego é gerada a partir da dualidade do mercado de trabalho que, deste modo, se estende e acompanha os períodos de desemprego, isto é, que a forma de suporte do desemprego é, também ela, dual existindo um setor de desemprego primário (apoiado pelo estado social) e um setor de desemprego secundário não apoiado, ou apoiado apenas por estruturas da sociedade civil (e.g. Organização Não Governamental (ONG) ou Instituição Particular de Solidariedade Social (IPSS)). Esta dualidade aprofunda a exclusão social dos desempregados imigrantes e tem reflexos no modo como deve ser percecionado o desemprego em geral em Portugal.

Através de uma descrição do fenómeno social, da construção de uma tipologia e da apresentação de recomendações pretendemos contribuir para o conhecimento científico de um dos problemas sociais centrais nas sociedades contemporâneas, o desemprego, que, hoje em dia, afeta a população estrangeira que reside em Portugal. Nas conclusões damos conta de algumas das ideias centrais do estudo que realizámos e apresentamos algumas recomendações que poderão ser convertidas em boas práticas, quer junto de imigrantes desempregados, quer de outros membros da sociedade portuguesa (desempregados).

CAPÍTULO 1.

CARACTERIZAÇÃO DA POPULAÇÃO IMIGRANTE EM PORTUGAL

A população estrangeira a residir em Portugal manteve-se até meados da década de 70 do Século XX em níveis numéricos pouco relevantes. Em 1950, residiam, segundo o IX Recenseamento Geral da População, 21.186 estrangeiros em Portugal¹², 72% dos quais originários de um país Europeu e 18% do Brasil. Os dados do X Recenseamento Geral da População indicam que até 1960 a situação pouco se alterou. Segundo esse Recenseamento residiam no país 29.579 cidadãos de nacionalidade estrangeira, sendo a maioria destes de origem Europeia (67%). Dos restantes estrangeiros, 22% eram de nacionalidade Brasileira e, somente, 1,5% provinham de um país africano (Esteves, 1991: 161). A revolução de 25 de abril de 1974 com a abertura democrática em Portugal e os subsequentes processos de descolonização marcaram uma nova fase na estruturação dos movimentos migratórios com destino a Portugal caracterizada, sobretudo, pelo aumento súbito da população estrangeira a residir no país e pela alteração do perfil sociodemográfico dos imigrantes. Entre 1975 e 1980, a população estrangeira passou de 32.000 para 58.000 a uma taxa de crescimento médio anual de 12.7%, passando a ser constituída maioritariamente por cidadãos de origem africana (48%), grande parte dos quais (98%) provenientes das antigas possessões ultramarinas portuguesas em África¹³.

Durante os anos 80, foi possível notar um novo aumento significativo na população estrangeira a residir em Portugal, ultrapassando, no final da década, pela primeira vez a centena de milhar (Tabela 1). Se no período anterior existiam conjuntamente pelo menos dois tipos de imigrantes (refugiados e migrantes laborais), os anos 80 são claramente dominados pelas migrações de trabalho e os refugiados desaparecem das migrações para Portugal. Sublinhe-se que este aumento do fluxo imigratório ocorre numa altura de profunda crise económica em Portugal e sobrepõe-se a uma intervenção do Fundo Monetário Internacional (FMI) semelhante à atual o que não impediu o mercado de trabalho de absorver toda esta mão-de-obra dado o significativo crescimento económico então verificado.

12 A população estrangeira residente em Portugal regista uma diminuição contínua desde o início do Século XX, passando de 41.728 (0,77% da população total), em 1900, para os referidos 21.186 (0,25%), em 1950.

13 Dados referidos nas Estatísticas Demográficas publicadas pelo INE (1975 a 1980).

Tabela 1. População estrangeira em Portugal por continente de origem, 1980-2012

Ano	Total de Estrangeiros	África	América do Norte	América do Sul	Ásia	Europa	Outro
1980	58.091	27.748	4821	6403	1153	17.706	260
1985	79.594	34.978	7987	11.567	2564	22.060	438
1990	107.767	45.255	8993	17.376	4154	31.410	579
1995	168.316	79.231	10.853	25.867	6730	44.867	768
1996	172.912	81.176	10.783	25.733	7140	47.315	765
1997	175.263	81.717	10.573	25.274	7192	49.747	760
1998	178.137	83.065	10.247	24.579	7419	52.060	767
1999	190.896	89.516	10.171	25.818	7871	56.731	789
2000	207.607	98.754	10.201	27.419	8721	61.709	803
2001*	350.503	126.702	10.300	53.546	20.963	138.061	931
2002*	286.601	122.352	10.182	42.068	13.043	98.106	850
2003*	259.794	120.694	10.128	35.176	11.839	81.113	844
2004*	264.880	123.149	10.130	34.778	12.331	83.656	836
2005**	296.000	153.334	10.406	35.064	12.418	83.940	838
2006**	409.185	149.982	10.370	72.230	22.418	153.307	878
2007**	435.736	147.959	10.446	73.146	24.269	179.040	876
2008***	440.277	127.476	3.411	112.656	28.588	167.790	356
2009***	454.191	121.852	3.286	121.874	30.277	176.561	341
2010***	445.262	108.671	3.273	124.844	31.252	176.911	311
2011***	436.822	105.340	3.057	117.360	33.141	177.608	316
2012***	417.042	102.389	3.175	111.577	35.246	164.335	320

Fonte: 1980-1995: INE, Estatísticas Demográficas e SEF, Estatísticas

1996-2001: INE, Estatísticas Demográficas, 1996-2001

2001-2012: SEF, Estatísticas [<http://sefstat.sef.pt/relatorios.aspx>]

Notas: (*) Inclui Autorizações de Residência e Autorizações de Permanência

(**) Inclui Autorizações de Residência, Prorrogações de Autorizações de Permanência e Prorrogações de Vistos de Longa Duração

(***) Inclui Autorizações de Residência e Prorrogações de Vistos de Longa Duração

O desenvolvimento positivo da população estrangeira tornou-se ainda mais intenso no decurso dos anos 90 em que atingiu uma taxa de crescimento anual média de 7%¹⁴ e em que a proporção de estrangeiros na população total passou de 1,1%, em 1990, para 1,9%, em 1999. Esta evolução foi particularmente sentida entre a população proveniente do continente africano e do continente europeu que, em 1999, representava 76.6% do total de imigrantes presentes em território nacional (respetivamente, 46.9% e 29.7%). Apesar de, em termos quantitativos, praticamente todas as nacionalidades registarem um aumento de efetivos, em termos relativos é possível verificar que, entre 1980 e 1999, a origem geográfica dos imigrantes sofreu algumas evoluções que importa assinalar. Primeiro, os dois principais grupos de imigrantes (europeus e africanos) registaram uma ligeira diminuição da sua proporção no total de imigrantes em Portugal¹⁵. Segundo, a proporção de asiáticos e de brasileiros regista um aumento significativo passando de, respetivamente, 2.0% e 7.4% em 1980, para 4.1% e 10.9% em 1999. O somatório de todos os imigrantes provenientes de um país de língua portuguesa mostra que este grupo de países representa, em 1999, aproximadamente 55% da população estrangeira a residir legalmente em Portugal, o que constitui um importante indicador do significado do passado colonial português e da manutenção de contactos sociais e culturais entre estes países e Portugal na constituição e consolidação deste fluxo migratório ou, como dois dos autores do presente estudo têm vindo a defender em outros trabalhos¹⁶, da construção de um 'sistema migratório lusófono'.

Em termos globais pode concluir-se que, até ao final do Século XX, a presença de imigrantes em Portugal era “relativamente fraca e a maioria dos movimentos que ocorriam podiam atribuir-se diretamente ao nosso passado colonial, às nossas relações históricas e culturais bem como às

14 É necessário referir que o crescimento registado durante esta década resultou mais de dois processos de legalização extraordinária que ocorreram em 1992 (Decreto-Lei n.º 212/92 de 12 de Outubro de 1992) e 1996 (Lei n.º 17/96 de 24 de Maio de 1996), do que de uma entrada contínua de novos imigrantes. No decurso destes dois processos adquiriram um estatuto legal, aproximadamente, 39.000 (1992) e 35.000 (1996) imigrantes. Estes dois processos de legalização dirigiram-se especificamente aos imigrantes ilegais oriundos dos Países de Língua Portuguesa (PALP e Brasil), ou seja, ambos os processos incluíam disposições favoráveis particularmente dirigidas a estes grupos (Baganha et al., 2000: 11-12).

15 É evidente que esta afirmação apenas é válida quando estes grupos são tomados em conjunto, uma vez que no interior de cada grupo se verificam diferentes evoluções. Por exemplo, no caso dos imigrantes de um dos PALP é possível constatar a perda de peso relativo dos cabo-verdianos (que passam de 39,3%, em 1980, para 22,9%, em 1999) e o aumento de todos os restantes PALP (que, no conjunto, passam de 7,8% para 21,6%).

16 Ver, designadamente, Marques e Góis (2012).

nossas relações económicas” (Baganha *et al.*, 2004b: 24). A partir de 2000, porém, inicia-se um processo de transformação das origens geográficas dos imigrantes que começam a provir maioritariamente da Europa do Leste, em especial da Ucrânia, e do Brasil. Elementos distintivos da fase inicial deste fluxo, em particular do fluxo migratório de origem Leste Europeia, são a sua forte intensidade e a sua concentração num período temporal relativamente curto (2 a 3 anos, entre 2000 e 2002). Trata-se de um dos poucos fluxos migratórios a ter sido estudado desde o seu início em Portugal e a sua caracterização mostra que se tratou de um fluxo internacional de trabalho, com uma inserção na sociedade portuguesa dependente da sua inserção laboral (Baganha, 2005).

Estamos perante um fluxo migratório que só se tornou estatisticamente visível após a concessão, ao abrigo do artigo 55.º do Decreto-Lei 4/2001 de 10 de janeiro, de 126.901 autorizações de permanência a trabalhadores imigrantes que se encontravam ilegalmente no país¹⁷. A maioria

17 O artigo 55.º do Decreto-Lei 4/2001, estabelece que, até à aprovação do relatório contendo a previsão anual de oportunidades de trabalho e dos setores de atividade em que as mesmas existem [relatório que veio a ser aprovado em 30 de Novembro de 2001] “e em casos devidamente fundamentados, pode ser autorizada a permanência a cidadãos estrangeiros que não sejam titulares de visto adequado” e que reúnam diversas condições, nomeadamente serem titulares de proposta de contrato com informação da Inspeção-Geral do Trabalho. Aos imigrantes abrangidos por esta disposição foi-lhes concedida uma autorização de permanência válida por um ano e prorrogável por igual período até ao máximo de 5 anos.

18 A partir da entrada em vigor do Decreto-Lei 4/2001 a população estrangeira legalmente residente passou a ser constituída por detentores de autorizações de residência e detentores de autorizações de permanência.

19 Deste número, 126.901 eram autorizações de permanência e 223.602 eram residentes em Portugal. Consultar o portal de estatística do SEF, relativo ao ano de 2001, acessível a partir da seguinte morada da internet: <http://sefstat.sef.pt/home.aspx>.

destas autorizações de permanência foi concedida a cidadãos do Leste da Europa (56%) e 36% a cidadãos de um país específico, a Ucrânia. Em consequência deste processo de “regularização” o número de imigrantes a residir legalmente¹⁸ em Portugal passou de 208.198, em 2000, para 350.503¹⁹, em 2001, o que significa que o volume da população estrangeira com residência legal aumentou cerca de 68% (Baganha *et al.*, 2004b: 26). Em virtude deste processo de legalização, em 2003, os imigrantes provenientes da Ucrânia passaram a constituir o grupo mais numeroso, seguido pelos brasileiros e pelos cabo-verdianos. Em conjunto, estas três nacionalidades representavam nesse ano 52,6% do total de imigrantes de países terceiros a residir legalmente em Portugal.

A preponderância destes três grupos nacionais no total da população estrangeira a residir legalmente em Portugal mantém-se inalterada (embora com oscilações no ranking de cada

uma) até ao presente, modificando-se, somente, a importância relativa de cada uma das nacionalidades e o seu peso no total da imigração em Portugal. Assim, em 2010, os imigrantes brasileiros representavam 26,8%, os ucranianos 11,1% e os cabo-verdianos 9,9% do total de imigrantes presentes em Portugal e, em 2012, respetivamente 25,3%, 10,6% e 10,3%.

No período de 30 anos, entre a primeira Lei de Estrangeiros (1981) e a atualidade, ocorreu uma mudança significativa no volume e tipo de imigrantes que Portugal acolhe (ou acolheu no período) indiciando, por um lado, uma aceleração e diversificação dos ciclos migratórios e, por outro, um processo de heterogeneização da população estrangeira residente em várias das suas características principais. Em suma, em resultado de diversos fluxos migratórios, a composição nacional dos estrangeiros a residir em Portugal é atualmente mais diversificada do que foi durante as décadas anteriores. Hoje, em dia, compreende, para além de uma proporção significativa de imigrantes das ex-colónias portuguesas e da União Europeia, uma parte substancial de imigrantes provenientes de países com os quais Portugal não tinha, até então, quaisquer ligações históricas, económicas ou políticas significativas e de imigrantes provenientes do Brasil que, até à década de 60, tinha sido um dos principais destinos da emigração portuguesa.

Face ao que foi enunciado, compreende-se que seja, por um lado, a evolução do contexto económico e demográfico no nosso país e, por outro, as necessidades de mão-de-obra sentidas no mercado nacional a serem apresentadas como a causa dos movimentos migratórios registados ao longo de décadas. A distribuição das necessidades de mão-de-obra não é, porém, uniforme nem setorial, nem regionalmente. Um dos principais fatores de atração de mão-de-obra em Portugal tem sido o setor da construção civil e obras públicas que desde os anos noventa/início do novo milénio conheceu um *boom* e atraiu novos e mais intensos fluxos migratórios. Foi neste contexto que Portugal assistiu a um crescimento da população imigrante proveniente de países com os quais tradicionalmente não mantinha laços históricos, culturais ou económicos significativos, como é o caso da Ucrânia, Roménia, Moldávia e Rússia (Góis e Marques, 2010: 20). Em simultâneo ocorrem alterações na legislação que, funcionando como carta de chamada, atraíram a Portugal dezenas de milhar de novos imigrantes (e.g. as diferentes campanhas de regularização de banda larga e

conjunturalmente derivadas de necessidades de mão-de-obra específicas). A sua vinda implicou novos desafios do ponto de vista, designadamente, do conhecimento da língua, do reconhecimento de diplomas e/ou qualificações, do conhecimento dos empregos disponíveis. As políticas de integração portuguesa foram consolidadas dirigindo-se prioritariamente para estas novas vagas migratórias do leste Europeu primeiro, do Brasil imediatamente a seguir.

A estes imigrantes, alguns provenientes de países - como é o caso da Roménia - que, entretanto, passaram a fazer parte da UE (em 2007), juntou-se também uma “terceira vaga” de imigração brasileira, que atingiu a sua maior intensidade durante a primeira década do Século XXI (Góis *et al.*, 2009). De entre os fatores que podem, neste caso, ajudar a explicar a escolha de Portugal como país de destino, salientam-se os seguintes: a existência de uma língua comum; a afinidade cultural partilhada por portugueses e brasileiros; a possível existência, real ou imaginária, de antepassados portugueses e outros fatores mais concretos associados, designadamente, aos benefícios do estatuto especial que Portugal oferece aos cidadãos brasileiros (Reyntjens *et al.*, 2009).

Relativamente aos imigrantes provenientes dos PALP, estes constituíam, como acima referimos, o espaço de proveniência tradicional dos imigrantes (juntamente com o Brasil e os países europeus) até meados dos anos noventa/início do novo milénio e, apesar da sua redução proporcional na imigração em Portugal, manteve-se como uma fonte emissora constante de imigrantes. De entre os vários países destaca-se, muito em particular, o caso de Cabo Verde, o qual está unido a Portugal por uma tradição e uma história migratória longa e representava, até recentemente, o grupo de imigrantes com o peso mais significativo de entre todos os grupos migratórios presentes no território nacional²⁰.

20 Com base na análise diacrónica das diferentes fases das migrações cabo-verdianas para Portugal apresentada por Góis (2008) podemos situar a atual e mais recente vaga de imigração cabo-verdiana numa “terceira fase”, a qual, de acordo com o autor, ter-se-á iniciado nos anos oitenta e decorre até hoje. Esta é marcada por um forte predomínio de fluxos inter nacionais de trabalho e por um processo de reagrupamento familiar.

A tabela 2, abaixo transcrita, mostra-nos a evolução da população estrangeira com estatuto legal de residente em Portugal desde 2002. Os dados revelam que esta aumentou consecutivamente até ao ano de 2010. Os dados de 2011 revelam uma tendência para a diminuição do total de estrangeiros com

estatuto legal de residente, tanto no caso dos homens como das mulheres, que se acentua ainda mais em 2012. Apesar do aumento ininterrupto, até 2009, da população estrangeira a residir ou permanecer de forma legal em Portugal que os dados do INE/SEF testemunham, sublinhe-se a tendência para a estabilização e/ou muito ligeiro aumento do total de contribuintes estrangeiros para a segurança social (Peixoto *et al.*, 2011b). Esta diferença e as oscilações que podemos registar, designadamente neste último indicador, reforçam o nosso argumento de que, para podermos caracterizar o modo de integração da população estrangeira no nosso país é importante analisar os contornos específicos (e diferenciados) da respetiva inserção no mercado de trabalho, para além de considerarmos (apenas) o seu estatuto legal.

Tabela 2. População estrangeira com título de residência em Portugal, 2001-2012

Ano	Total	Masculino	Feminino
2001	223.997	125.958	98.039
2002	238.929	132.663	106.266
2003	249.995	137.607	112.388
2004	263.322	143.319	120.003
2005	274.631	147.980	126.651
2006	332.137	181.910	150.227
2007	401.612	219.765	181.847
2008	436.020	228.289	207.731
2009*	454.191	234.412	219.779
2010*	445.262	225.564	219.698
2011*	436.822	219.137	217.685
2012*	417.142	206.513	210.529

Fonte: 2001-2008: INE. Base de Dados [www.ine.pt]

2009-2012: SEF, Estatísticas [http://sefstat.sef.pt/relatorios.aspx]

Notas: (*) Inclui Autorizações de Residência e Prorrogações de Vistos de Lo ga Duração

Olhando agora para os dados disponibilizados na tabela 3²¹ constatamos que, de entre os cidadãos estrangeiros com estatuto legal em Portugal, os brasileiros são, atualmente, o grupo de maior dimensão. Os dados referentes a 2011 registam, no entanto, uma ligeira diminuição neste grupo, tal como sucedeu com os restantes, com exceção dos estrangeiros provenientes do Reino Unido que só em 2012 começam a registar uma diminuição de efetivos residentes em Portugal.

Com base na tabela 3, podemos verificar o aumento, muito significativo ao longo dos últimos anos, do número de cidadãos provenientes da Roménia (de 508, em 2001, para 35.216, em 2012) e da Ucrânia (de apenas 203, em 2001, para 44.074, em 2012), bem como do Brasil (de 23.422, em 2001, para 105.622, em 2012). Em sentido inverso, verifica-se a diminuição do número de cidadãos estrangeiros provenientes dos países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) (e.g. Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau) que poderá estar associado aos efeitos da Lei Or-

Tabela 3. População estrangeira legalmente residente em Portugal, por nacionalidade, 2001-2012

Ano	Total	Reino Unido	Roménia	Ucrânia	Angola	Cabo Verde	Guiné Bissau	Brasil
2001	129.473	14.953	508	203	22.751	49.845	17.791	23.422
2002	238.929	15.903	615	299	24.782	52.223	19.227	24.762
2003	249.995	16.860	764	525	25.616	53.434	20.041	26.508
2004	263.322	17.976	1.219	1.551	26.517	54.788	20.511	28.730
2005	274.631	19.005	1.564	2.120	27.533	55.608	20.935	31.500
2006	332.137	19.761	5.446	22.846	28.856	57.369	21.170	42.319
2007	401.612	23.608	17.200	34.240	30.431	61.110	22.174	55.665
2008	436.020	15.371	26.425	52.472	27.307	50.887	23.842	106.704
2009	451.742	16.373	32.457	52.253	26.292	48.417	22.404	115.882
2010	443.055	17.196	36.830	49.487	23.233	43.510	19.304	119.195
2011	434.708	17.675	39.312	48.010	21.329	43.475	18.131	111.295
2012	417.142	16.649	35.216	44.074	20.366	42.857	17.759	105.622

Fonte: 2001-2008: INE. Base de Dados [www.ine.pt]
2009-2012: SEF, Estatísticas [http://sefstat.sef.pt/relatorios.aspx]

²¹ Em 2008 ocorreu uma quebra de série das estatísticas referentes à população estrangeira residente, a qual deve ser tida em atenção na análise dos dados. Para informação mais detalhada, consultar o Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo do SEF de 2008.

gânica n.º 2/2006, de 17 de abril, pela qual foram introduzidas alterações à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade) que modificaram de forma substantiva os regimes da atribuição e da aquisição da nacionalidade portuguesa.

Os dados apresentados (tabela 3 e 4) mostram-nos o aumento bastante significativo, a partir de 2008 (de 66.354 indivíduos, em 2007, para 106.961, em 2008) da população brasileira. Este é também o ano em que o número de imigrantes ucranianos passa a ser superior aos dos imigrantes cabo-verdianos que, até 2006, constituíam o grupo com maior número de efetivos. Neste caso, o aumento do número de imigrantes ucranianos, de 2.070, em 2004, para 37.851 no ano seguinte, é particularmente notável. Outra tendência que importa registar tem a ver com o facto de o número de imigrantes do Brasil do sexo feminino ser, desde sempre (com exceção no ano de 2002), mais elevado do que o dos representantes do sexo masculino. O mesmo acontece, desde 2008, com a comunidade cabo-verdiana. Em ambos os casos a evolução registada fica a dever-se quer à entrada isolada de mulheres imigrantes, quer à entrada de mulheres no âmbito de processos de reagrupamento familiar.

Tabela 4 – Estrutura da população estrangeira, por sexo (principais nacionalidades)²², 2002-2012

	Sexo	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Brasil	HM	24.864	26.561	28.956	31.546	65.463	66.354	106.961	116.220	119.363	111.445	105.622
	H	12.563	13.070	13.815	14.662	31.956	31.834	49.467	52.061	52.478	47.518	44.127
	M	12.301	13.491	15.141	16.884	33.507	34.520	57.494	64.159	66.885	63.927	61.495
Ucrânia	HM	285	519	1.497	2.070	37.851	39.480	52.494	52.293	49.505	48.022	44.074
	H	132	241	656	915	23.465	24.243	30.070	29.500	27.165	25.883	23.147
	M	153	278	841	1.155	14.386	15.237	22.424	22.793	22.340	22.139	20.927
C a b o Verde	HM	52.357	53.858	55.590	56.433	65.485	63.925	51.353	48.845	43.979	43.920	42.857
	H	29.680	30.331	31.096	31.459	35.879	35.075	24.618	23.227	20.773	20.800	20.200
	M	22.677	23.527	24.494	24.974	29.606	28.850	26.735	25.618	23.206	23.120	22.657

Fonte: SEF, Estatísticas [<http://sefstat.sef.pt/relatorios.aspx>]

²² Neste caso consideramos o total da população, o qual inclui o total de residentes (TR's), as prorrogações de autorizações de permanências (Prorr. AP's) e as prorrogações de vistos de longa duração (Prorr. VLD's).

Em seguida, analisamos a distribuição no território nacional da população estrangeira presente no nosso país no período de tempo considerado (2002-2012).

Tabela 5 – Distribuição geográfica da população estrangeira, 2002-2012

	2002*	2003*	2004*	2005*	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Aveiro	8.566	8.787	9.240	9.666	16.362	17.130	13.893	14.206	14.050	13.716	13.176
Beja	1.273	1.378	1.499	1.547	3.593	4.623	5.377	5.667	6.455	6.966	6.589
Braga	3.827	3.962	4.272	4.610	7.451	8.562	9.365	9.769	10.284	10.174	9.785
Bragança	457	509	580	646	1.350	1.545	1.679	1.811	2.129	2.264	2.273
Castelo Branco	787	896	992	1.104	2.581	2.967	2.880	3.066	3.174	3.101	2.999
Coimbra	6.578	7.218	7.978	8.431	12.577	14.508	10.972	11.604	12.082	12.516	12.326
Évora	1.166	1.270	1.343	1.392	3.777	3.829	4.134	3.934	3.963	4.077	4.017
Faro	31.246	32.884	35.928	38.083	56.134	74.335	72.165	73.277	71.818	68.953	62.624
Guarda	969	1.015	1.094	1.177	2.154	2.360	1.855	1.881	1.833	1.819	1.814
Leiria	3.217	3.394	3.882	3.973	11.879	12.866	15.120	16.989	17.031	16.720	15.742
Lisboa	128.869	134.156	139.038	143.210	189.222	188.516	182.319	196.7988	189.220	188.259	181.901
Portalegre	831	910	1.075	1.189	2.564	2.396	2.654	2.801	2.974	3.078	2.880
Porto	13.931	14.838	15.256	15.514	26.228	28.013	26.439	28.107	27.112	24.824	23.440
Santarém	1.952	2.167	2.493	2.577	10.469	8.558	22.996	14.416	14.460	14.322	13.362
Setúbal	25.103	26.582	29.104	30.403	42.927	43.821	48.529	49.309	47.935	45.158	44.197
Viana do Castelo	1.717	1.926	2.107	2.291	2.961	3.364	2.567	3.141	3.418	3.444	3.214
Vila Real	750	826	871	1.038	1.818	2.007	1.807	2.098	2.244	2.268	2.278
Viseu	1.680	1.819	1.911	2.079	3.924	4.284	4.585	4.678	4.854	4.987	4.846
Açores	2.688	2.768	2.931	3.015	4.480	4.830	3.740	3.534	6.765	3.402	3.341
Madeira	3.139	3.392	3.767	3.961	6.734	7.222	7.201	7.105	3.461	6.774	6.238
TOTAL	238.746	250.697	265.361	275.906	409.185	435.736	440.277	454.191	445.262	436.822	417.042

Fonte: SEF, SEFSTAT

Nota: *Valores referentes apenas aos indivíduos com autorizações de residência (*stock*)

Como podemos verificar a partir da tabela 5, a população estrangeira residente em Portugal concentra-se maioritariamente na zona litoral do país, em particular nos distritos de Lisboa, Setúbal e Faro. De assinalar que, desde 2009, verifica-se um relativo decréscimo no total de população estrangeira presente no território nacional, sendo este mais acentuado, precisamente, nos três

distritos acima mencionados. Por outro lado, os distritos com menor população estrangeira residente em Portugal são distritos do interior do país, como a Guarda, Vila Real, Bragança, Castelo Branco e Portalegre. Estas diferenças reproduzem a realidade existente no que toca a distribuição geográfica da população portuguesa no seu todo. São também um indício da reduzida capacidade dos distritos do interior de promoverem um crescimento económico suficiente para fomentar a atração de imigrantes.

1. DESEMPREGO E MODOS INSERÇÃO LABORAL: UMA RELAÇÃO COMPLEXA

Uma das ideias que defendemos neste estudo é a de que a situação de desemprego dos imigrantes está fortemente relacionada com a respetiva inserção no mercado de trabalho nacional tanto numa análise micro (de casos individuais) como numa análise macro (da população estrangeira). No capítulo seguinte, analisamos alguns dados estatísticos disponibilizados pelo Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP), resultantes do apuramento estatístico da informação contida nos Quadros de Pessoal²³, respeitantes à situação profissional (e.g. situação na profissão, setor de atividade, nível de escolarização, profissão, remuneração) da população estrangeira que reside em Portugal, salientando as alterações que podemos registar ao longo dos últimos anos tendo em conta alguns critérios, como seja, o género, o país de origem, a condição perante o emprego.

²³ Recordamos que os Quadros de Pessoal do GEP-MTSS “são de apresentação obrigatória anual por parte de todas as pessoas singulares ou coletivas com trabalhadores ao seu serviço e pelos serviços da administração central, regional e local e pelos institutos públicos em relação aos trabalhadores com contrato individual de trabalho” (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (coord.), 2010), p. 66. Apesar da utilidade desta informação, designadamente porque nos permite distinguir os trabalhadores estrangeiros dos trabalhadores nacionais, não podemos deixar de recordar que estes dados apenas reportam a uma parte do total de trabalhadores. Sobretudo, no caso dos trabalhadores estrangeiros, excluem-se, para além dos trabalhadores independentes, os participantes na economia informal.

CAPÍTULO 2.

A INSERÇÃO LABORAL DOS IMIGRANTES EM PORTUGAL

A inserção laboral dos imigrantes no mercado de trabalho nacional é de difícil caracterização, dada a deficiente produção estatística sobre esta temática. Os dados disponíveis²⁴ mostram que as profissões exercidas pela população imigrante são de diferente tipo, sugerindo, deste modo, a presença em território nacional de diversos grupos de migrantes e desmistificando a ideia de uma etnicização de alguns setores laborais a nível nacional.²⁵ Tal como vem sendo defendido em trabalhos anteriores dos autores deste estudo, a imigração para Portugal evoluiu de uma situação de concentração setorial (homens: construção civil; mulheres: serviços domésticos) para uma dispersão setorial e profissional que mantém algumas características por grandes grupos de nacionalidades.

No final dos anos 90, os imigrantes da União Europeia apresentavam uma estrutura ocupacional em que predominavam as profissões mais qualificadas (em 1999, 56% dos ativos eram profissionais liberais, quadros técnicos ou dirigentes e quadros administrativos). Analisando especificamente os três maiores grupos, constatávamos que a distribuição ocupacional dos imigrantes brasileiros apresentava-se mais diversificada, não obstante registar um ligeiro predomínio das atividades científicas, técnicas e administrativas (dirigentes e quadros) (50.8%). A estrutura ocupacional dos imigrantes dos PALP caracterizava-se, por seu lado, pela prevalência das ocupações pouco ou nada

24 Neste trabalho, recorremos aos dados fornecidos pelos Quadros de Pessoal do GEP/MTSS para a análise deste tema.

25 Ainda que tal possa ter acontecido a nível setorial em algumas regiões, sobretudo na área metropolitana de Lisboa onde nas últimas décadas se concentraram grandes obras públicas e onde imigrantes, essencialmente dos PALP, constituem uma parte considerável da mão de obra empregada no setor. Esta concentração geográfica facilitou o funcionamento de redes de angariação e colocação de mão-de-obra, tanto para imigrantes já inseridos no mercado de trabalho, como, e sobretudo, para os recém-chegados. Esta evolução promoveu uma crescente informalização laboral e uma progressiva substituição da mão-de-obra nacional pela mão-de-obra imigrante, claramente evidenciada pela etnicização que ocorreu em algumas profissões neste setor por via da adoção de formas atípicas de trabalho e de um movimento de reestruturação do setor da construção. A subempregada, subcontratação, outsourcing, cedência de mão-de-obra, flexibilização externa da mão-de-obra, etc., são 'formas atípicas de trabalho' (Cristóvam et al., 1996) que se generalizaram em Portugal e que, de forma legal ou ilegal, formal ou informalmente, possibilitaram a integração laboral de um grande número de imigrantes dos PALP, numa primeira fase, e de imigrantes brasileiros e de países de Leste da Europa numa segunda fase.. Sem pretendermos analisar aprofundadamente este fenómeno, o subempregado é, na prática, o resultado da aplicação primeiro, de um downsizing empresarial e, em segundo lugar, da promoção de políticas de outsourcing por parte das grandes empresas de construção civil e obras públicas. O objetivo foi o de reduzir os custos fixos e ganhar eficiência competitiva.

qualificadas da construção civil e obras públicas e do setor industrial (79% dos ativos deste grupo em 1999). Os imigrantes moçambicanos constituíam uma exceção a este padrão ocupacional dos imigrantes dos PALP, dado apresentarem uma elevada percentagem de empregados em ocupações associadas ao comércio²⁶. Os imigrantes do Leste da Europa inseriam-se no mesmo tipo de profissões em que se inseriam os imigrantes dos PALP, apesar de, como reconhecido em diversos estudos realizados sobre este grupo de imigrantes, apresentarem, em geral, qualificações escolares bastante elevadas e genericamente superiores às dos imigrantes de um país africano de expressão portuguesa²⁷. Em termos de inserção profissional era possível identificar a presença de dois grupos de imigrantes em Portugal que se inseriam em diferentes segmentos do mercado de trabalho.

Como afirmado por diversos autores, a estrutura ocupacional da população estrangeira a residir em Portugal revela estruturalmente um duplo enviesamento quando comparada com a estrutura ocupacional da população portuguesa, quer em relação ao topo da estrutura ocupacional (imigrantes da União Europeia e do Brasil), quer em relação à sua base (imigrantes dos PALP e mais recentemente da Europa de Leste) (Baganha, 1998, Baganha *et al.*, 1999, Baganha e Marques, 2001). No final do século passado e nos primeiros anos do Século XXI, estes dois grupos de imigrantes desempenharam dois papéis no mercado de trabalho nacional: enquanto os imigrantes da Europa (sobretudo da União Europeia) e do Brasil foram, em parte, complementares dos trabalhadores portugueses, os imigrantes dos PALP e da Europa de Leste ocuparam, devido ao seu reduzido capital humano ou à deficiente ‘transferibilidade’ do seu capital humano original (pelo menos numa primeira fase), posições profissionais deixadas vagas pelos portugueses tendo, deste

modo, contribuído para “substituir os trabalhadores nacionais” (Baganha, 1998: 374) que se moviam na escala de profissões ou que emigravam para exercerem as suas profissões em países terceiros.

26 A particularidade da estrutura ocupacional dos moçambicanos pode ser parcialmente atribuída à importância que as pessoas de origem Hindu têm na população de origem moçambicana residente em Portugal "(Peixoto *et al.*, 2011b: 104-105)".

27 Sobre a qualificação escolar dos imigrantes da Europa de Leste veja-se, por exemplo, (Baganha, 1996, Baganha e Marques, 2001: 35, Malheiros, 1996); Fonseca *et al.* (2004b) e, mais recentemente, Baganha, Marques e Góis (2010).

A entrada de imigrantes de países da União Europeia e da primeira vaga de imigrantes originários do Brasil no decurso dos anos 90 do século passado, pode ser explicada devido

às carências de trabalhadores qualificados em setores específicos do mercado de trabalho que registaram um crescimento particularmente assinalável a partir de meados da década de 80 – como, por exemplo, as finanças, os seguros, o marketing político, os dentistas, etc.. Dada a conjugada incapacidade do setor de educação formar e do mercado de trabalho interno preencher os lugares criados pela rápida expansão de ocupações especializadas, este grupo de imigrantes tornou-se, em larga medida, complementar em relação à população ativa portuguesa (Baganha *et al.*, 1998a: 97).

A integração dos imigrantes dos PALP e da Europa de Leste em setores de atividade pouco ou nada qualificados foi o resultado de um conjunto de fatores (para além das naturais diferenças salariais entre os países de origem e de destino) derivados quer da evolução dos setores de atividade em que esta componente do fluxo imigratório maioritariamente se insere, quer das alterações registadas na política de imigração portuguesa. A evolução positiva do setor da construção civil e obras públicas durante a década de 90 e os primeiros anos do Século XXI criou um volume assinalável de oportunidades de trabalho (Baganha *et al.*, 2002: 87 e segs.)²⁸ que, numa primeira fase, foram preenchidas por imigrantes dos PALP, aos quais se juntaram, numa segunda fase, os imigrantes da Europa de Leste e do Brasil. Durante este período, outros setores, como, por exemplo, o setor dos serviços domésticos e das limpezas industriais mostraram, igualmente, uma dinâmica assinalável na criação de empregos para os imigrantes a qual conduziu a uma elevada presença de mulheres imigrantes dos PALP (e, posteriormente, da Europa de Leste), principalmente na Área Metropolitana de Lisboa. O contributo direto e indireto da chegada deste fluxo de trabalhadores para a competitividade destes setores, através da manutenção de baixos salários e de um não incremento da produtividade está ainda por esclarecer mas, não existem hoje dúvidas de que em termos de impactos sociais a situação migratória possuía alguns aspetos preocupantes (Baganha *et al.*, 1998a). O facto da substituição da mão-de-obra nacional ter ocorrido num clima artificial de complementaridade, isto é de aparentemente os trabalhadores imigrantes em Portugal parecerem preencher

28 Dado o momento de realização do estudo, os referidos autores apenas se referem à década de 90, mas, atendendo à evolução do setor, é legítimo alargar a sua análise até ao início do Século XXI. Para uma análise da evolução do setor da construção civil em Portugal veja-se, entre outros, as sínteses produzidas por Baganha, Marques e Góis (cf., entre outros, Baganha *et al.*, 2002, Baganha *et al.*, 1999, Baganha e Góis, 1998/1999, Baganha *et al.*, 2000).

vagas não ocupadas ou abandonadas pelos trabalhadores nacionais, quando, de facto, existia, desde meados dos anos oitenta, um profundo desajustamento entre a emigração de Portugal e a imigração em Portugal. Este desajustamento pode ser explicado pelo carácter maioritariamente temporário das saídas dos trabalhadores nacionais (e.g. para a Suíça, Espanha, etc.) e pelo carácter essencialmente permanente das entradas de trabalhadores estrangeiros em Portugal. Como facilmente se depreende do que ficou dito, os custos sociais a médio e longo prazo decorrentes desta situação tendem a revelar-se elevados, quer para a sociedade portuguesa, quer para os migrantes nela envolvidos. Por sua vez, os custos económicos dependerão, pelo menos parcialmente, da evolução que se venha a observar nos fluxos emigratórios portugueses das últimas décadas e se a tendência para a temporalidade se tornar permanente exaurirá a população ativa portuguesa de parte dos seus recursos humanos.

Em relação ao efeito das alterações na política de imigração portuguesa sobre a inserção dos imigrantes em setores de atividade específicos, a entrada em vigor do Decreto-Lei 4/2001 de 4 de janeiro ilustra, de forma clara, esta inter-relação. Como sabemos, o Decreto-Lei 4/2001 criou um regime (não *de jure*, mas *de facto*) de regularização extraordinária de trabalhadores imigrantes que tinha por particularidade o facto de se encontrar aberto em permanência entre janeiro e novembro de 2001 e de abranger indiscriminadamente, quer os que já se encontravam em Portugal à data de publicação do diploma legal, quer os que viriam a entrar em Portugal após a sua publicação (Baganha *et al.*, 2010, Marques, 2008). A possibilidade de adquirir uma estadia legal num dos países da União Europeia surge, neste contexto, como um atrativo adicional para os imigrantes, como, aliás, se

pode notar pelo facto de em diversos inquéritos realizados aos fluxos migratórios originários de países da Europa de Leste, a possibilidade de obter um documento de residência legal surgir como uma das razões para escolher Portugal como destino migratório²⁹. Como referem Baganha e Marques (2001: 87), a interpretação que este novo quadro legal mereceu aos vários atores intervenientes no processo migratório contribuiu, quer para o aumento quantitativo da população estrangeira, quer

29 Num inquérito realizado, em 2002, a 735 imigrantes da Europa de Leste, 13% dos inquiridos afirmaram que a razão de escolha de Portugal como destino migratório se ficou a dever à possibilidade de obter a legalização. A percentagem de inquiridos que respondeu no mesmo sentido aquando da replicação, em 2004, do inquérito a 937 imigrantes provenientes da Ucrânia, Rússia e Moldávia é ainda mais expressiva, situando-se nos 26% (Baganha *et al.*, 2004a, Baganha *et al.*, 2010).

para a alteração das suas características sociodemográficas. O sinal mais evidente desta alteração foi o influxo de milhares de indivíduos da Europa de Leste que se dirigiram, maioritariamente, para os empregos ‘sujos, perigosos e socialmente desqualificados’ do setor da construção civil e obras públicas (Fellini *et al.*, 2003: 460-461) e para os menos qualificados da indústria hoteleira. As entidades representativas destes setores tinham vindo a manifestar publicamente o seu interesse na adoção de medidas tendentes à resolução da escassez de mão-de-obra com que se confrontavam (veja-se, por exemplo, a série de artigos que saíram, à época, nos meios de comunicação sobre a falta de trabalhadores nos referidos setores pressionando para que fossem criadas condições para um aumento de oferta de mão-de-obra). Neste sentido, o Decreto-Lei n.º 4/2001 de 21 de janeiro promoveu a legalização de milhares de imigrantes (184.000) que se encontravam a trabalhar nos setores da Construção e Obras Públicas e da Indústria Hoteleira. Setores que eram particularmente ativos na publicitação da falta de mão-de-obra que os atingia e dos constrangimentos que essa escassez representava para o desenvolvimento dos setores económicos em questão. Sem que tal tenha alguma vez sido assumido pelas autoridades nacionais, o lobby destes setores resultou numa abertura sem precedentes a mão-de-obra imigrante que acabaria, quase toda, por ter origem numa migração irregular (entrada no país com visto de curta duração e inserção rápida no mercado de trabalho, seguida de uma posterior legalização extraordinária por via dessa mesma inserção laboral).

Dados mais recentes sobre a inserção profissional dos imigrantes em Portugal foram apresentados por Peixoto e colaboradores (2011b). A partir da análise dos dados fornecidos por instituições que se enquadram na área de atuação do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social³⁰, os autores mostram que os setores do comércio, alojamento e restauração, transportes e similares, apresentam uma tendência crescente de atração de imigrantes, passando de 28,1%, em 2002, do total de contribuintes de nacionalidade estrangeira para 30,3%, em 2006. O reforço da proporção de imigrantes nestes setores reflete, segundo os autores supracitados, a transformação das nacionalidades mais representadas em Portugal: das nacionalidades de um país da Europa de Leste, a ucraniana, para a nacionalidade brasileira. Por seu lado, o setor da construção manifesta uma tendência decrescente, de 27,8% para 22,9%, em resultado do prolongamento de uma conjuntura desfavore-

30 Para uma caracterização dos dados utilizados e das suas limitações, veja-se Peixoto e colaboradores (2011b).

rável para o setor que se vem registando desde 2002-2003. O terceiro conjunto de setores mais representativo é formado pelas atividades financeiras, serviços às empresas e similares que registam uma evolução positiva de 16,8% para 21,1% (Peixoto *et al.*, 2011b: 104-105). A tendência decrescente da importância do setor da construção prolonga-se até ao último ano analisado. Como mostra

Tabela 6. Trabalhadores estrangeiros por conta de outrem, por atividade económica (CAE-Rev. 3)³¹, 2007-2012

	2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Agricultura	4.080	2,6	5.199	3,1	5.534	3,6	5.839	4,1	5.579	4,2	5.519	4,9
Indústrias Transformadoras	16.729	10,6	17466	10,3	15553	10,0	14755	10,3	13.513	10,1	11.957	10,7
Construção	37.388	23,7	37.769	22,2	29.044	18,7	22.340	15,6	17.938	13,4	11.167	10,0
Comércio	17.263	10,9	19.781	11,6	18.751	12,1	19.318	13,5	19.423	14,5	16.665	14,9
Transportes e armazenagem	5.950	3,8	6.432	3,8	8.821	5,7	6.027	4,2	5.760	4,3	5.055	4,5
Alojamento e Restauração e sim.	24.536	15,5	28.619	16,8	27.398	17,6	26.362	18,4	25.561	19,1	21.808	19,5
Atividades financeiras e imobiliárias	2.842	1,8	2.699	1,6	2.459	1,6	2.289	1,6	2.195	1,6	2.032	1,8
Atividades de consultoria	2.374	1,5	2.842	1,7	2.686	1,7	2.584	1,8	2.616	2,0	2.635	2,4
Atividades administrativas	33.642	21,3	34.079	20,0	29.763	19,1	27.845	19,5	25.472	19,0	20.706	18,5
Educação	1.698	1,1	1.771	1,0	1.799	1,2	1.705	1,2	1.763	1,3	1.643	1,5
Atividades de Saúde e apoio social	4.830	3,1	5.323	3,1	5.593	3,6	6.046	4,2	6.285	4,7	5.963	5,3
Outras Atividades de Serviços	2.750	1,7	3.565	2,1	3.723	2,4	3.716	2,6	3.552	2,6	2.917	2,6
Outras	3.928	2,5	4.541	2,7	4.387	2,8	4.255	3,0	4.407	3,3	3.998	3,6
Total	158.010	100,0	170.086	100,0	155.511	100,0	143.081	100,0	134.064	100,0	112.065	100,0

Fonte: GEP, Quadros de Pessoal, 2007 a 2012

31 Agricultura (Agricultura, produção animal, caça, floresta e pescas e indústria extrativa); Comércio (Comércio por grosso e a retalho; reparação de veículos automóveis e motociclos); Atividades financeiras (Atividades financeiras e de seguros e atividades imobiliárias); Atividades de consultoria (Atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares); Atividades administrativas (Atividades administrativas e dos serviços de apoio); Outras (Eletricidade, gás, vapor, água quente e fria e ar frio; Captação, tratamento e distribuição de água, saneamento, gestão de resíduos e despoluição; Atividades de informação e comunicação, Administração pública e defesa, segurança social obrigatória; Atividades artísticas, de espetáculos, desportivas e recreativas; Atividades de organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais).

a tabela 6, este setor perdeu, entre 2007 e 2012, mais de 26.000 efetivos, passando de um setor de inserção de sensivelmente um quarto dos trabalhadores estrangeiros registados nos quadros de pessoal, para um setor em que ‘apenas’ 10% dos estrangeiros encontram emprego.

Em sentido contrário, regista-se um aumento do número de trabalhadores estrangeiros por conta de outrem que se dedicam a atividades ligadas, designadamente, ao comércio (de 17.263 em 2007 para 16.665 em 2012) e ao alojamento e restauração (de 24.536 em 2007 para 21.808 em 2012), ainda que, neste último setor de atividade já seja possível assinalar uma diminuição (ainda que suave) entre 2009 e 2010. Como sabemos, esta é, a par do setor da construção civil e do comércio, uma área de atividade profundamente afetada pelos efeitos da crise económica e financeira. Contudo, estes dois importantes setores de inserção profissional dos imigrantes parecem apresentar uma maior resiliência aos efeitos da crise.

1. INSERÇÃO LABORAL DOS IMIGRANTES BRASILEIROS, CABO VERDIANOS E UCRANIANOS NO MERCADO DE TRABALHO PORTUGUÊS

Fazendo incidir a nossa análise, de novo, sobre os três principais grupos de imigrantes presentes em Portugal é possível verificar, desde 2002, uma redução significativa dos efetivos imigrantes ucranianos empregados na construção civil e um aumento dos brasileiros e, ainda que apenas marginal, dos cabo-verdianos ativos neste setor. Os setores do comércio, alojamento e restauração, transportes e similares e o setor das atividades financeiras, serviços às empresas e similares apresentam, em termos absolutos, uma evolução semelhante.

Em termos relativos, a redução registada no setor da construção civil é comum aos três grupos nacionais em análise, embora se mantenha uma redução mais pronunciada nos naturais ucranianos. Nas atividades do setor do comércio os brasileiros registavam, em 2006, uma concentração inferior à verificada em 2002 (respetivamente, 38,5% e 40,8%), mantendo-se, contudo, este setor como o de inserção da maior proporção de brasileiros. Neste setor concentram-se, ainda, 24,8% dos ucranianos e 21,7% dos cabo-verdianos que, em relação a 2002, registam uma maior presença neste setor.

Tabela 7. Pessoas singulares com remunerações declaradas/contribuições pagas, segundo os ramos de atividade, 2002 e 2006 (nacionalidades selecionadas)

	2002				2006			
	Total pop. estr.	Brasil	Cabo Verde	Ucrânia	Total pop. estr.	Brasil	Cabo Verde	Ucrânia
Agricultura	8.689	719	232	4.103	7.948	1.259	221	2.326
Indústria	33.859	4.278	1.056	14.436	24.380	4.821	1.118	7.333
Construção	76.975	9.890	6.840	22.535	61.313	12.563	6.988	11.639
Comércio	77.941	19.436	4.530	13.873	82.189	25.414	5.574	10.111
Serviços às empresas	46.465	9.415	5.032	7.156	57.173	12.263	7.667	6.036
Outros serviços	9.961	1.587	755	614	10.677	2.420	926	659
Atividades pessoais	11.205	2.506	1.588	1.232	12.719	3.418	1.928	1.273
Outros	45.590	7.929	2.878	12.539	36.372	8.827	3.304	6.309
Total	277.180	47.676	22.531	64.299	271.439	65.956	25.695	40.826

Fonte: Peixoto (2011: 108)

Nota: Agricultura (Agricultura, pesca e similares, indústrias extrativas), Indústria (Indústria, incluindo energia), Comércio (Comércio, alojamento e restauração, transportes e similares), Serviços às empresas (Atividades financeiras, serviços às empresas e similares), Outros serviços (Outras atividades de serviços), Atividades pessoais (Atividades pessoais, familiares e domésticas). Cf. as notas a estes dados apresentadas na fonte.

As tendências de evolução da inserção dos imigrantes brasileiros, cabo-verdianos e ucranianos nos diferentes setores de atividade entre 2002 e 2006 - que, como referem os autores, “provavelmente iriam replicar-se se estivessem disponíveis números para os anos mais recentes” (Peixoto *et al.*, 2011b: 104) - apontam para a existência de situações diversificadas que ajudam a enquadrar a evolução do desemprego descrita mais adiante, dado que é natural que a evolução negativa destes setores nos últimos anos se repercuta sobre o volume total dos trabalhadores (nacionais e estrangeiros) ativos nestes mesmos setores.

2. OS NÍVEIS DE QUALIFICAÇÃO E A DIVERSIDADE DE INSERÇÃO PROFISSIONAL NUM MERCADO DE TRABALHO SEGMENTADO

As conclusões de um conjunto de estudos realizados por dois dos autores do presente texto (Góis e Marques, 2007, Marques e Góis, 2011) vêm ao encontro de algumas das ideias acima

referidas demonstrando que a entrada de imigrantes em Portugal se tornou mais diversificada, coexistindo, embora com proporções variadas, entradas de imigrantes qualificados e de imigrantes pouco ou nada qualificados. No caso dos imigrantes altamente qualificados, acentuou-se o direcionamento para segmentos específicos do mercado de trabalho desde os anos oitenta e alterou-se e complexificou-se desde o final da década de noventa. Nessa altura, registaram-se, no nosso país, algumas mudanças importantes que determinaram a vinda para Portugal de quadros altamente qualificados que vieram exercer profissões para as quais estavam habilitados e outros cujas qualificações elevadas não foram aproveitadas. De entre os fatores que mais contribuíram para a vinda destes imigrantes salientam-se os seguintes: a abertura da economia portuguesa ao exterior que possibilitou o “acesso a um mercado externo de recrutamento cada vez mais global”, ao mesmo tempo, que se assistiu a um alargamento do mercado interno de recrutamento que proporcionou o alargamento da base de recrutamento potencial (Góis e Marques, 2007: 78). A tabela abaixo transcrita mostra-nos o aumento significativo do número de profissionais qualificados e altamente qualificados entre os trabalhadores estrangeiros por conta de outrem. De apenas 10.961 no ano 2000 passaram para 53.075 em 2005 e, no ano de 2008, o seu número atingiu o valor mais alto de sempre, correspondendo a 61.798 indivíduos, reduzindo-se após esta data de forma sucessiva. Porém, não podemos deixar de reconhecer que, em termos percentuais, o seu peso registou uma ligeira diminuição entre o ano 2000 e 2012 (de 39,8% para 33,0%), face ao número total de trabalhadores estrangeiros por conta de outrem o qual, precisamente, no ano de 2008, atingiu o seu valor mais elevado correspondendo a 170.086 indivíduos. Em contrapartida, salienta-se, no mesmo período de tempo, o crescimento dos profissionais não qualificados, de apenas 8.346, em 2000, para um máximo de 45.667, em 2008, ano a partir do qual começam a registar números inferiores. Em termos relativos, o peso destes trabalhadores no total dos trabalhadores estrangeiros por conta de outrem sofreu, entre 2000 e 2012, igualmente, uma diminuição assinalável (de, respetivamente 30,3% e 23,1%).

Para além destas diferenças, importa também ter em atenção o modo como os trabalhadores estrangeiros por conta de outrem se distribuem pelos diferentes grupos profissionais.

Com base na tabela 9, começamos por destacar o aumento do número de especialistas das profissões intelectuais e científicas (de 4.280 em 2007 para 5.490 em 2012), cujo peso no total de trabalhadores estrangeiros por conta de outrem aumentou no período de tempo considerado (de 2.7% em 2007 para 4.9% em 2012). Ainda assim, estes são, de facto, números bastante marginais tendo em conta o total da população estrangeira que trabalha por conta de outrem no território nacional. A maioria dos estrangeiros captados pelos Quadros de Pessoal exercem as suas profissões nas atividades habitualmente classificadas como sendo pouco ou nada qualificadas (grupos profissionais 7, 8 e 9). É de registar a diminuição da proporção de estrangeiros ativos neste grande grupo profissional (de 61,9%, em 2000, para 52,3%, em 2012). Tal não fica, contudo, a dever-se à mobilidade profissional dos estrangeiros para profissões mais qualificadas, mas antes à redução do número total de efetivos nestas profissões e à passagem destes ativos para uma relação laboral (ou de inatividade) não captada pelos Quadros de Pessoal. É de assinalar que durante o período em análise se assistiu a uma redução total de 39.230 efetivos (41%) e de 45.943 (67%) ativos nos grupos profissionais 7, 8 e 9.

Tabela 8. Trabalhadores estrangeiros por conta de outrem, segundo o nível de qualificação, 2000-2012

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Quadros superiores, médios, encarregados e chefes de equipa	2.758	8.609	9.215	10.043	11.073	10.480	11.378	11.474	10.475
Profissionais altamente qualificados	1.100	3.375	3.468	3.987	4.677	5.035	4.543	4.383	3.805
Profissionais qualificados	9.861	49.700	50.539	54.762	57.121	50.238	45.364	42.191	33.204
Profissionais semiquilificados	3.236	22.006	21.633	24.135	28.517	30.876	37.242	36.346	32.989
Profissionais não qualificados	8.346	43.447	42.013	43.494	45.667	37.622	35.162	31.322	25.915
Estagiários, praticantes e aprendizes	1.620	8.619	8.184	8.567	9.885	9.499	9.392	8.348	5.677
Nível desconhecido	629	13.318	12.893	13.022	13.146	11.761	-	-	-
Total	27.550	149.074	147.945	158.010	170.086	155.511	143.081	134.064	112.065

Fonte: GEP, Quadros de Pessoal, 2000 a 2012

Tabela 9. Trabalhadores estrangeiros por conta de outrem, por grupo profissional (CNP-94), 2007-2012

	2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
1: Quadros superiores da Administração Pública e quadros superiores de empresas	3.309	2,1	3.512	2,1	3.449	2,2	3.333	2,3	3.184	2,4	2.880	2,6
2: Especialistas das profissões intelectuais e científicas	4.280	2,7	4.747	2,8	4.795	3,1	5.772	4,0	5.900	4,4	5.490	4,9
3: Técnicos e profissionais de nível intermédio	6.038	3,8	6.622	3,9	6.524	4,2	5.724	4,0	5.668	4,2	5.040	4,5
4: Pessoal administrativo e similares	11.458	7,3	12.196	7,2	11.752	7,6	9.173	6,4	9.384	7,0	7.928	7,1
5: Pessoal dos serviços e vendedores	31.043	19,6	35.363	20,8	34.368	22,1	33.654	23,5	32.960	24,6	27.511	24,5
6: Agricultores e trabalhadores qualificados da agricultura e pesca	4.072	2,6	5051	3,0	5.171	3,3	4.158	2,9	3.942	2,9	3.598	3,2
7/8/9*	97.808	61,9	102.549	60,3	89.441	57,5	81.261	56,8	72.907	54,4	58.578	52,3
Total**	158.008	100,0	170.086	100,0	155.511	100,0	143.081	100,0	134.064	100,0	112.065	100,0

Fonte: GEP, Quadros de Pessoal, 2007 a 2012

Nota: *7: Operários, artífices e trabalhadores similares, 8: Operadores de instalações e máquinas e trabalhadores da montagem, 9: Trabalhadores não qualificados.

**O total é diferente da soma dos valores de cada grupo profissional devido à inclusão dos números referentes aos trabalhadores sem profissão atribuída.

Vejamos, em seguida, de que modo estes dados se confrontam com os que dizem respeito ao nível de habilitação escolar dos trabalhadores estrangeiros por conta de outrem.

Como podemos ver a partir da tabela 10, o número de trabalhadores estrangeiros com um nível de habilitações inferior ao 1º ciclo do ensino básico diminuiu continuamente no período de tempo considerado (entre 2002 e 2012). Relativamente aos que detêm o ensino básico, o seu peso no total dos trabalhadores estrangeiros manteve-se relativamente estável (de 67,9% em 2002 para 61,1% em 2012). Se considerarmos os imigrantes com habilitações mais elevadas (com o ensino superior) verifica-se um ligeiro aumento de 6,6% em 2002 para 9,9% em 2012. Esta progressão é relevante e mostra a capacidade existente para atrair imigrantes altamente qualificados.

Se analisarmos os dados apenas a partir do momento da atual crise económica (2008), que coincidiu com o momento em que os dados dos Quadros de Pessoal registaram um maior número de estrangeiros por conta de outrem, notamos uma evolução particularmente penalizadora para os detentores de menores níveis de qualificação. Entre 2008 e 2012 registou-se uma diminuição de 34,1% dos inscritos nos Quadros de Pessoal. A evolução é particularmente desfavorável para os trabalhadores sem nível de escolaridade ou com a escolaridade básica que apresentam uma diminuição de, respetivamente, 41,9% e 30,1%. No caso dos detentores de habilitações de nível superior a diminuição é mínima (5,2%), sendo mesmo nula no caso dos doutorados.

Os dados apresentados neste capítulo mostram de forma clara que a maioria dos imigrantes presentes em Portugal se inserem em profissões pouco qualificadas que tendem a ser particularmente afetadas por uma recessão da atividade económica. O baixo nível de qualificação de uma parte significativa desta população limita quer a sua mobilidade para profissões mais qualificadas, quer as suas possibilidades de reinserção profissional após uma situação de desemprego.

Tabela 10. Trabalhadores estrangeiros por conta de outrem, segundo o nível de habilitação escolar, 2002-2012

	2002	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Inferior ao 1º ciclo do Ensino Básico	8.178	7.978	7.476	7.444	6.923	6.072	5.712	5.015	4.019
Ensino Básico	71.170	87.500	86.357	91.412	97.984	88.597	90.130	82.874	68.507
Ensino Secundário e pós-secundário	18.496	24.875	26.578	29.866	33.366	31.081	32.267	31.729	26.601
Ensino Superior	6.956	9.688	10.001	10.765	11.399	11.321	11.702	11.666	10.805
Doutoramento	-	-	185	144	286	288	306	307	286
Nível desconhecido	-	-	17533	18523	20414	18440	3270	2.503	1.847
Total	104.800	130.041	147.945	158.010	170.086	155.511	143.081	134.064	112.065

Fonte: GEP, Quadros de Pessoal, 2002 a 2012

CAPÍTULO 3.

A DEGRADAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO E O AUMENTO DO DESEMPREGO DA POPULAÇÃO IMIGRANTE

Nos últimos anos, a situação do mercado de trabalho em Portugal degradou-se de forma muito acentuada, tal como testemunham os elevados níveis de desemprego da população portuguesa. A crise de um modelo produtivo baseado em setores de baixo valor acrescentado, de baixa produtividade e de baixo (ou nulo) retorno de investimento levou a uma profunda crise de emprego - refletida na intensa destruição de emprego no mercado de trabalho português ao longo da última década. Os efeitos da recente e profunda crise económica e financeira afetam intensamente a situação e as condições de trabalho dos imigrantes inseridos nos setores mais diretamente afetados por esta crise, e indiretamente toda a população imigrante, em especial os imigrantes que não possuem uma autorização de residência de longa duração.

Neste novo contexto, o desemprego da população imigrante revela-se também ele um novo dado social, económico e político que não tem sido até ao presente analisado em profundidade. Isto sucede por várias razões de que destacamos as seguintes: (1) a imigração para Portugal é um fenómeno recente, quer a nível académico, quer a nível político; (2) o desemprego da população imigrante é também ele um fenómeno novo e, de certa forma, contraditório, na medida em que, frequentemente, os imigrantes vêm para Portugal para ocupar determinados setores económicos (e.g. construção e obras públicas) onde existe falta de mão-de-obra; (3) a inserção dos imigrantes no mercado de trabalho ocorre, simultaneamente, no mercado de trabalho formal e informal e alguns imigrantes (e.g. provenientes da Europa de Leste) exercem profissões e trabalham em setores para os quais são sobre qualificados, o que conduz a situações de subemprego, emprego mal remunerado e desemprego; (4) os riscos de exclusão social são mais elevados entre a população imigrante, sobretudo, quando os imigrantes são excluídos do mercado de trabalho, tal como são mais difíceis os obstáculos que impedem a sua reinserção no mercado de trabalho.

1. O DESEMPREGO DA POPULAÇÃO IMIGRANTE COMO UM FENÓMENO SOCIAL NOVO

O desemprego dos imigrantes é, em si mesmo um fenómeno contraditório, designadamente, porque a entrada no espaço europeu de imigrantes provenientes de países terceiros tem sido vista pelos líderes europeus como uma forma de atenuar os efeitos das mudanças demográficas (e.g. envelhecimento da população) que têm afetado a generalidade dos Estados-membros da UE³². Para além disso, os imigrantes vêm para ocupar empregos em determinados setores económicos (e.g. construção e obras públicas, hotelaria e restauração) onde existe falta de mão-de-obra (European Commission, 2008: 49). Porém, olhando para a conjuntura económica particularmente vulnerável em que nos encontramos percebemos que estes são setores onde o decréscimo no investimento público e, concomitantemente, a diminuição do número de empregos criados e/ou o aumento dos despedimentos se destacam. Neste sentido, surge como evidente a redução do número de empregos ocupados por imigrantes e o aumento do número de imigrantes desempregados. Ainda assim, dados de 2006 mostram, por exemplo, que Portugal apresentava uma situação relativamente favorável quando comparado com outros países da UE-27, com um *diferencial* na taxa de desemprego entre nacionais e de países terceiros de 3,5 pp. contra 5,3 pp. na UE-27 (GEP-MTSS, 2010: 26) p. 26. Esta proporção sofreu, nos anos mais recentes, uma alteração muito expressiva ocorrendo um significativo crescimento do desemprego imigrante. Os 22.485 imigrantes desempregados em 2006 quase que duplicaram em 6 anos (para 41.316 em 2012) de acordo com os dados do IIEFP. Neste caso, estamos a falar, unicamente dos indivíduos desempregados inscritos nos Centros de Emprego, excluindo-se assim, nomeadamente, os indivíduos que não têm acesso a nenhuma prestação de desemprego e aqueles cujo tempo de duração da prestação social de que usufruíam terminou.

32 Nos anos que se seguiram à crise económica, esta posição tem sido revista, especialmente, em alguns países da União Europeia (e.g. Reino Unido) e, inclusivamente, a livre circulação de pessoas no interior do espaço europeu foi restringida a cidadãos provenientes da Roménia e da Bulgária, originando todo um debate político em torno de questões relacionadas com a cidadania e os direitos sociais, a eficácia e sustentabilidade do próprio Estado-Providência.

2. AS ESTATÍSTICAS SOBRE IMIGRANTES DESEMPREGADOS EM PORTUGAL: FONTES DE INFORMAÇÃO E CARÊNCIAS OBJETIVAS

Um dos obstáculos com que lidamos quando pretendemos analisar de que forma os imigrantes residentes em Portugal são afetados pelo fenómeno do desemprego prende-se com as dificuldades na identificação desta população nas fontes estatísticas disponíveis. Em Portugal, como sabemos, o Instituto Nacional de Estatística (INE) e o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) são dois dos organismos públicos responsáveis por produzir e divulgar informação estatística sobre desemprego em Portugal.

O INE realiza trimestralmente o “Inquérito ao Emprego” por amostragem que permite analisar o comportamento do emprego e desemprego em Portugal³³, que fornece dados trimestrais e anuais e cobre todo o território nacional³⁴. A definição de “desempregado” que é usada atualmente é a seguinte:

“Indivíduo, com idade mínima de 15 anos que, no período de referência, se encontrava simultaneamente nas situações seguintes: a) não tinha trabalho remunerado nem qualquer outro; b) estava disponível para trabalhar num trabalho remunerado ou não; c) tinha procurado um trabalho, isto é, tinha feito diligências no período especificado (período de referência ou nas três semanas anteriores) para encontrar um emprego remunerado ou não. Consideram-se como

33 Desde 1974, ano em que foi criado, existem cinco séries temporais, que apresentam diferenças, nomeadamente, quanto à dimensão e rotatividade da amostra, os métodos de calibragem, o questionário, etc.. A série que teve início em 1998 “foi recalibrada para incorporar os resultados obtidos a partir do Recenseamento da População em 2001 (Censos 2001). Com esta série completou-se o processo de harmonização com os restantes Inquéritos ao Emprego da União Europeia” (Correia e Lima, 2006: 37). As diferenças entre as séries levam autores como Rodrigues a defender que os dados do inquérito ao emprego da Série 92 (1992-1997), por exemplo, não podem ser comparados com os da série posterior, Série 98 (a partir de 1998) e que para medir determinados indicadores (e.g. emprego qualificado) os dados recolhidos antes de 1998 contém erros, pelo que não devem ser utilizados (Rodrigues, 2002: 152). Em Janeiro de 2011, o método de recolha de dados foi alterado passando a informação a ser recolhida por telefone e não presencialmente como até esta altura (com exceção da primeira entrevista, presencial, realizada no alojamento). Os primeiros dados foram disponibilizados em Maio de 2011 mas, tratando-se de uma nova série, não são diretamente comparáveis com os da série anterior.

34 Como recordam Correia e Lima “as estimativas obtidas através do Inquérito ao Emprego são comparáveis internacionalmente, uma vez que o inquérito segue as regras e as orientações dos regulamentos comunitários e dos conceitos da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Tendo sido criado em 1974, o Inquérito ao Emprego, a partir de 1983, passou a aproximar-se dos congéneres europeus (na denominação inglesa, *Labour Force Survey*) e em 1998 completou a sua harmonização por força do Regulamento do Conselho da União Europeia n.º 577/98, sendo de resposta obrigatória (está inserido no Sistema Estatístico Nacional)” (Correia e Lima, 2006: 37).

diligências: a) contacto com um centro de emprego público ou agências privadas de colocações; b) contacto com empregadores; c) contactos pessoais ou com associações sindicais; d) colocação, resposta ou análise de anúncios; e) realização de provas ou entrevistas para seleção; f) procura de terrenos, imóveis ou equipamentos; g) solicitação de licenças ou recursos financeiros para a criação de empresa própria. O critério de disponibilidade para aceitar um emprego é fundamentado no seguinte: a) no desejo de trabalhar; b) na vontade de ter atualmente um emprego remunerado ou uma atividade por conta própria caso consiga obter os recursos necessários; c) na possibilidade de começar a trabalhar no período de referência ou pelo menos nas duas semanas seguintes.

Inclui o indivíduo que, embora tendo um emprego, só vai começar a trabalhar em data posterior à do período de referência (nos próximos três meses)".³⁵

Na nossa perspetiva, trata-se de um conceito bastante restrito que implica que muitos indivíduos não sejam contabilizados como estando oficialmente desempregados, embora, de facto, se encontrem nessa situação. O reconhecimento desta realidade, levou um dos autores deste estudo num outro trabalho (Valadas, 2012a), a propor a inclusão de outras categorias (e.g. subemprego visível³⁶, inativos desencorajados³⁷, inativos disponíveis³⁸), de modo a podermos ter uma visão mais aproximada da taxa de desemprego real. Ou seja, na linha entreaberta por alguns autores (Furaker, 2002, Goul Andersen e Jensen, 2002, Halvorsen, 2004), consideramos que quando pretendemos analisar o comportamento do mercado de trabalho, devemos olhar

35 "Desempregado", Disponível em <http://metaweb.ine.pt/sim/conceitos/conceitos.aspx?ID=PT#D>. Consultado a 10/05/2010.

36 Na conceptualização do INE esta categoria corresponde ao "Conjunto de indivíduos com idade mínima de 15 anos que, no período de referência, tinham um trabalho com duração habitual de trabalho inferior à duração normal do posto de trabalho e que declararam pretender trabalhar mais horas" ("Subemprego visível". Disponível em <http://metaweb.ine.pt/sim/conceitos/conceitos.aspx?ID=PT#D>. Consultado em 11-05-2010).

37 Na definição do INE, "indivíduo com idade mínima de 15 anos que, no período de referência, não tem trabalho remunerado nem qualquer outro, pretende trabalhar, está ou não disponível para trabalhar num trabalho remunerado ou não, mas que não fez diligências no período de referência para encontrar trabalho, com os seguintes motivos para o desencorajamento: considera não ter idade apropriada, considera não ter instrução suficiente, não sabe como procurar, acha que não vale a pena procurar ou acha que não há empregos disponíveis" ("Inativo desencorajado". Disponível em <http://metaweb.ine.pt/sim/conceitos/conceitos.aspx?ID=PT#D>. Consultado em 11-05-2010).

38 O conceito é definido pelo INE do seguinte modo: "Indivíduo com idade mínima de 15 anos que, no período de referência, não tem trabalho remunerado nem qualquer outro, pretende trabalhar, está disponível para trabalhar num trabalho remunerado ou não, mas que não fez diligências no período de referência para encontrar trabalho ("Inativo disponível". Disponível em . Consultado em 11-05-2010).

não apenas para o número de desempregados, a taxa de desemprego, a sua composição, as variações regionais, etc. mas também para outras situações em que os indivíduos são classificados como “inativos” ou, apesar de possuírem vínculos laborais extremamente precários e cujo risco de pobreza e exclusão social é elevado, integram mesmo a categoria “empregados” (Valadas, 2011 e 2012a).

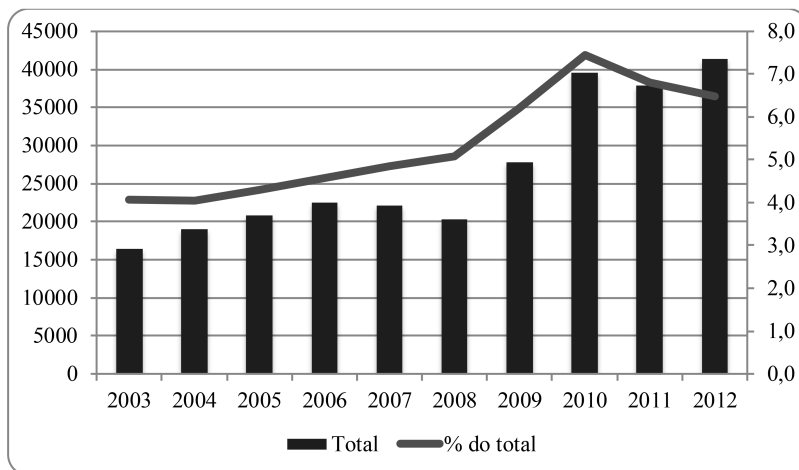
De entre os grupos sociais que têm vindo a ser particularmente afetados pelo desemprego, e que uma vez estando nessa situação vêm aumentar os riscos de pobreza e exclusão social, encontram-se os imigrantes. Para esta população em particular, as dificuldades de medição/quantificação, neste caso, de quantos são os imigrantes desempregados, revela-se particularmente difícil. Como acontece frequentemente quando se trata de estatísticas sobre migrações, os números disponíveis não contam a história toda. As estatísticas existentes não contemplam, na totalidade, a situação de desemprego desta população, na medida em que, por exemplo, quando os imigrantes se encontram numa situação ilegal ou quando trabalham na economia informal, não se inscrevem nos Centros de Emprego do IEFP e, por esta via, não se tornam estatisticamente visíveis nos dados publicados por este Instituto. Este facto contribui para agravar a sua situação de vulnerabilidade uma vez que, ao serem excluídos do mercado de trabalho, não têm acesso a um conjunto de prestações sociais (e.g. subsídio de desemprego, subsídio social de desemprego) e, para além disso, as suas expectativas de reencontrar um emprego são condicionadas, quer pelo seu estatuto legal, quer pela sua situação de emprego anterior.

Analisemos algumas das estatísticas disponibilizadas pelo INE. Como podemos constatar a partir do gráfico 1, quando comparamos a taxa média de desemprego da população estrangeira de países extracomunitários com a taxa média de desemprego da população portuguesa, aquela apresenta valores bastantes superiores no período de tempo considerado³⁹. De forma mais específica, podemos constatar que nos quatro últimos anos para os quais existem dados estatísticos disponíveis, 2009 e 2012, o desemprego aumentou em Portugal de forma muito significativa tendo passado de

39 O indicador proposto reflete a “relação percentual entre a população estrangeira desempregada de países extracomunitários e a população ativa estrangeira” (“Taxa média de desemprego da população estrangeira de países extracomunitários”. Disponível em <http://www.ine.pt>. Consultado a 11-05-2010).

uma taxa média de 9,5%, em 2009, para 15,7%, em 2012. Nestes mesmos anos, a taxa média de desemprego da população estrangeira proveniente de países extracomunitários situou-se, respetivamente, em 17,3% e 29,1%.

Gráfico 1. Taxa média de desemprego da população estrangeira de países extracomunitários, 1998-2012



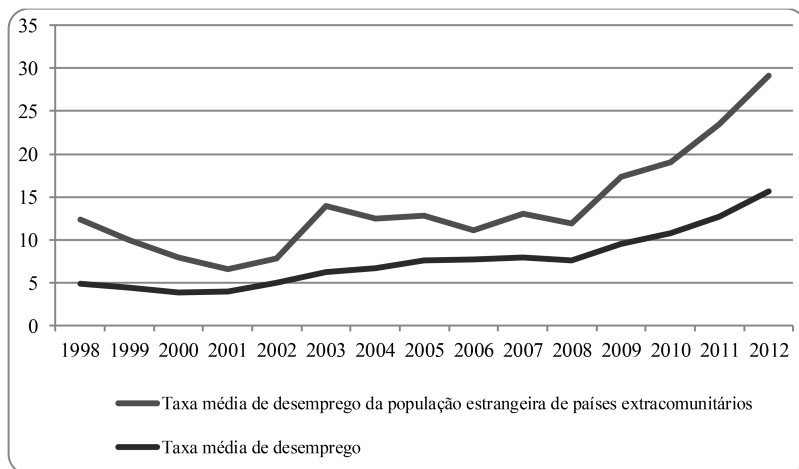
Fonte: INE, Inquérito ao Emprego

Ainda que a um ritmo significativamente menor à registada nos últimos anos, esta evolução positiva da taxa de desemprego já vinha a desenhar-se desde o ano 2000, acompanhando uma conjuntura económica menos favorável que se agravou de forma muito significativa com a recente crise económica e financeira. A sobre-representação dos imigrantes nas estatísticas do desemprego, é confirmada pelos dados publicados pelo IEFP⁴⁰. Estes dados revelam que, desde pelo menos 2003, se tem registado um aumento praticamente contínuo do número de desempregados estrangeiros inscritos nos Centros de Emprego do IEFP (gráfico 2)⁴¹.

⁴⁰ Como complemento das estatísticas do INE, os dados relativos aos desempregados inscritos nos Centros de Emprego do IEFP mostram-nos outros dados relativos à população desempregada.

⁴¹ Os dados do IEFP utilizados nesta parte referem-se ao final de Janeiro de cada ano, à exceção do ano de 2004 em que, por dificuldade de obtenção do relatório relativo a Janeiro, os dados são referentes ao final de Fevereiro.

Gráfico 2. Desemprego da população de nacionalidade estrangeira entre 2003 e 2012 (total e %)



Fonte: IEPF (vários anos), disponível em <http://www.iefp.pt/estatisticas/MercadoEmprego/Estatisticas-Mensais/Paginas/Home.aspx>, consultado a 11-11-2013.

Entre janeiro de 2003⁴² e janeiro de 2012, os cidadãos estrangeiros inscritos como “desempregados” num Centro de Emprego registou um aumento de 152%, passando de 16.389 para 41.316. Comparativamente, durante o mesmo período a população portuguesa registou um aumento de 54% no número de inscritos (passando de 386.213, em 2003, para 596.346, em 2012). Em termos percentuais os estrangeiros inscritos representavam, em 2003, 4,1% do total de inscritos, registando-se um aumento contínuo da sua proporção no total do desemprego registado até 2010 (ano em que representavam 7,5% do total). A partir deste ano testemunha-se uma redução da proporção de estrangeiros em resultado do aumento mais intenso dos cidadãos de nacionalidade portuguesa inscritos nos Centros de Emprego.

⁴² 2003 é o primeiro ano para o qual as estatísticas sobre população desempregada disponibilizadas pelo IEPF estão disponíveis.

Tabela 11. Evolução do desemprego da população de nacionalidade estrangeira entre 2003 e 2012, por sexo (milhares)

Ano	Total	Homens	Mulheres
2003	16.389	8.779	7.610
2004	18.938	10.012	8.926
2005	20.792	10.932	9.860
2006	22.485	11.503	10.982
2007	22.158	10.728	11.430
2008	20.337	8.723	11.614
2009	27.810	13.565	14.245
2010	39.528	20.946	18.582
2011	37.914	19.589	18.325
2012	41.316	21.875	19.441
Taxa de variação 2003-2012	152,1	149,2	155,5

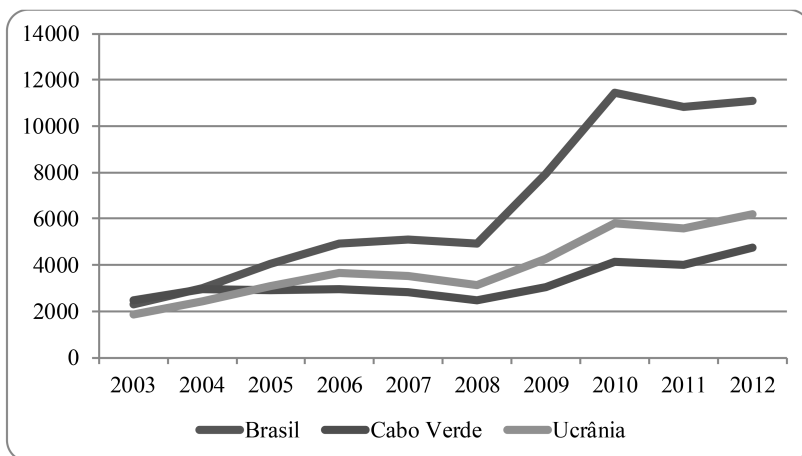
Fonte: IEF (vários anos), disponível em <http://www.iefp.pt/estatisticas/MercadoEmprego/EstatisticasMensais/Paginas/Home.aspx>, consultado a 23-02-2014.

Como é possível verificar na tabela 11, as mulheres representam, aproximadamente, metade da população imigrante desempregada inscrita no IEFP tendo registado uma evolução ligeiramente mais acentuada nos efetivos inscritos do que os homens. Se atendermos ao facto de estes números corresponderem apenas aos desempregados inscritos nos Centros de Emprego, que não têm emprego, que procuram um emprego e que estão disponíveis para trabalhar e que a inserção laboral de muitos imigrantes em Portugal ocorre na economia informal, percebemos que estes dados subestimam a situação real.

Em termos de nacionalidade dos inscritos, as três nacionalidades que temos vindo a analisar com maior atenção apresentam uma evolução semelhante, marcada por uma evolução ascendente até 2006, seguida de uma ligeira diminuição dos inscritos e, após 2009, por um aumento bastante pronunciado dos desempregados inscritos. Este aumento é bastante mais significativo no caso dos cidadãos brasileiros que triplicam o número de desempregados após 2004. Este facto poderá

estar relacionado com os setores de atividade em que os imigrantes brasileiros se inserem, mas também com o tipo de relação contratual que estabelecem com o empregador.

Gráfico 3. Evolução dos desempregados brasileiros, cabo-verdianos e ucranianos inscritos nos Centros de Emprego, 2003 a 2012



Fonte: IEFP (vários anos), disponível em <http://www.iefp.pt/estatisticas/MercadoEmprego/Estatisticas-Mensais/Paginas/Home.aspx>, consultado a 23-02-2014.

Os cidadãos de um país membro da União Europeia inscritos nos Centros de Emprego registam, igualmente, uma evolução positiva, passando de 1.332, em janeiro de 2003, para 3.253, em janeiro de 2012 (Tabela 12). Uma parte substancial deste aumento fica a dever-se à integração dos dados relativos aos cidadãos romenos nos dados totais da União Europeia, em virtude da adesão deste país à União Europeia em 2007. Nesse mesmo ano, os romenos representavam 30,5% do total dos inscritos da União Europeia, valor que, em 2012, correspondia a 59,2%, do total de desempregados registados. No caso dos cidadãos da Bulgária, assiste-se a um processo semelhante, embora a níveis substancialmente inferiores aos registados no caso dos romenos. No ano da sua adesão à União Europeia, os búlgaros eram responsáveis por 13% dos desempregados da União Europeia registados nos Centros de Emprego e, em 2012, passaram a representar 15,3%.

O terceiro grupo de cidadãos de um país membro da UE mais representado nas estatísticas do desemprego disponibilizadas pelo IEFP é o dos espanhóis. Até ao ano da entrada da Roménia e da Bulgária na UE, os espanhóis representaram quase sempre um quarto dos desempregados da UE inscritos. A partir desse ano, a sua proporção foi diminuindo sucessivamente até estabilizar, nos últimos três anos, em torno do 7%.

Tabela 12. Desempregados de países da União Europeia inscritos nos Centros de Emprego entre 2003 e 2012, total e países selecionados

	Total UE	Roménia	Bulgária	Espanha
2003	1.332	---	---	341
2004	1.569	---	---	402
2005	1.622	---	---	401
2006	1.466	---	---	344
2007	1.044	319	136	139
2008	2.108	585	215	286
2009	3.117	1.114	423	361
2010	5.230	2.337	829	454
2011	2.789	1.577	391	202
2012	3.253	1.924	499	231

Fonte: IEFP (vários anos), disponível em <http://www.iefp.pt/estatisticas/MercadoEmprego/EstatisticasMensais/Paginas/Home.aspx>, consultado a 23-02-2014.

Em termos de distribuição regional dos desempregados estrangeiros inscritos nos Centros de Emprego, é possível confirmar que as regiões de Lisboa e Vale do Tejo, Algarve e Norte concentram 87,7% do total de inscritos. Trata-se de um dado que não suscita grande admiração, uma vez que estas regiões concentram, também, a maior proporção de imigrantes residentes em território nacional. Em termos de evolução, todas as cinco regiões do território nacional registam evoluções semelhantes, marcadas por uma ligeira evolução positiva entre 2003 e 2009 e por uma evolução mais pronunciada a partir deste último ano. Não obstante esta semelhança na evolução do desemprego registado, é possível detetar taxas de variação bastante díspares entre as várias regiões. O

Alentejo e o Algarve são as regiões que apresentam taxas de variação mais elevadas (próximas, ou superiores a 300%), seguindo-se a região Centro (com uma taxa de variação de 188%), a região Norte (158%) e a região de Lisboa e Vale do Tejo (118%).

Tal como em relação aos dados do INE, devemos interpretar com cautela os dados provenientes do IEFP. Como sabemos, em Portugal, muitos desempregados não se inscrevem nos Centros de Emprego, como referimos acima pelo facto de ter terminado o tempo de duração da prestação social (e.g. subsídio de desemprego) de que usufruíam ou por não terem simplesmente direito a ela. No caso dos imigrantes, o acesso ao sistema de proteção social depende do tipo de estatuto legal. Assim sendo, embora este não colida com a inscrição nos Centros de Emprego e na Segurança Social, por exemplo, só podem beneficiar de prestações sociais os cidadãos estrangeiros que possuam título de residência válido em Portugal (Peixoto *et al.*, 2011b: 58).

Face à preeminência dos imigrantes nas estatísticas do desemprego, julgamos relevante analisar a forma como a população portuguesa encara a situação de desemprego dos cidadãos estrangeiros.

3. A IMAGEM DOS PORTUGUESES SOBRE O DESEMPREGO DOS IMIGRANTES

Considerando que o desemprego dos imigrantes e a prestação de apoios sociais em situações de desemprego a este grupo de residentes em território nacional influencia, por vezes, os discursos em torno da imigração, consideramos importante apresentar alguns dados sobre a imagem e perceções que os portugueses têm sobre o desemprego dos imigrantes. Trata-se de dados que resultam de um estudo realizado pela Universidade Católica Portuguesa sob patrocínio da Fundação Calouste Gulbenkian, seguindo os parágrafos seguintes de muito perto as análises dos autores desse estudo (António *et al.*, 2012).

A maioria dos inquiridos no referido estudo (57%) considera que o desemprego não afeta mais os imigrantes do que a população portuguesa em geral. Tomando em linha de conta os dados sobre o desemprego aquando da realização do trabalho de inquirição, em 2010, pode afirmar-se que a perceção da sub-representação dos imigrantes no desemprego é, de facto, questionável. Se tivermos presente que, entre 2006 e 2009, a taxa de desemprego dos imigrantes foi quase sempre um ponto

percentual superior à dos portugueses (2 pontos em 2009, 9% e 11%, respetivamente) podemos concluir que a imagem sobre a sub-representação dos imigrantes no desemprego nacional não encontra suporte na realidade. A perceção sobre o desemprego imigrante é particularmente desfasada da realidade se atendermos a dados mais próximos do momento de realização da sondagem. Em 2010, os números do IEFP relativos ao desemprego registado indicavam que a proporção de desempregados entre os imigrantes ativos era de 16%, quando, entre o total de ativos, essa proporção era de 9%.

A análise da opinião dos inquiridos sobre as estratégias que os imigrantes adotam quando confrontados com uma situação de desemprego permite perceber a motivação económica que a maioria dos inquiridos atribui aos imigrantes. A maioria (55%) dos inquiridos afirmaram que quando os imigrantes perdem o seu emprego e se encontram numa situação de desemprego tendem a sair de Portugal, quer através do regresso ao seu país de origem (24%), quer através da emigração para um outro país (31%). Sendo esta uma temática central no atual estudo, reconhecemos que é muito difícil (ou mesmo impossível) uma comparação rigorosa com a realidade dado não existirem dados sobre os desempregados imigrantes que deixam o país. Os dados relativos à opinião sobre as estratégias migratórias futuras dos imigrantes desempregados refletem a função, predominantemente económica, que os inquiridos atribuíram aos imigrantes, tal como explica Marques (2012): *“É patente nesta atitude a adesão a uma conceção utilitarista da imigração que tende a perceber os imigrantes, sobretudo, como uma força de trabalho cuja função se esgota quando deixam de ser necessários ao mercado de trabalho nacional. Trata-se de um entendimento da imigração muito próximo dos princípios que orientaram a política de recrutamento de trabalhadores dos países industrializados da Europa nos anos 60 e inícios dos anos 70, a qual, como é sabido, considerava a imigração como temporária e dependente das necessidades dos mercados laborais dos países de acolhimento”* (2012: 87).

Um dado importante a reter no âmbito da imagem dos portugueses sobre os imigrantes em situação de desemprego é a de que, independentemente da opinião que manifestaram sobre as estratégias futuras dos imigrantes desempregados, 81% dos inquiridos concorda com a afirmação de que “os imigrantes legais devem ser reenviados para os seus países se não tiverem trabalho” e 88% concorda com a expressão “os imigrantes a residir ilegalmente no país devem regressar ao

seu país se não tiverem trabalho em Portugal”. A comparação destes dados com os dados de uma sondagem realizada sobre temática semelhante em 2004 (Lages *et al.*, 2006) mostra um reforço das opiniões favoráveis ao repatriamento dos imigrantes no caso de estes não terem trabalho, o que demonstra uma deriva protecionista que importa sublinhar.

Como demonstram alguns estudos realizados noutros países da União Europeia, tal como Portugal particularmente afetados pelo problema do desemprego, como é o caso de Espanha, as atitudes anti-imigrantes tendem a reforçar-se no atual período de crise económica e financeira (Moreno Fuentes e Bruquetas Callejo, 2013). A perceção de que os imigrantes usufruem dos serviços e das prestações sociais proporcionados pelo Estado de forma indevida numa altura em que estes são reduzidos para a generalidade da população, pode despoletar comportamentos discriminatórios para com os cidadãos estrangeiros⁴³.

Os dados apresentados ao longo deste capítulo mostram que o desemprego tem vindo a aumentar entre a população imigrante e que as dificuldades sentidas por esta população, sendo em muitos casos idênticas às dos cidadãos nacionais, são, em alguns casos, agravadas devido à fragilidade da condição profissional e legal anterior à situação de desemprego e também à ausência de laços familiares e sociais de suporte. Estes últimos não só não permitem ativar os mecanismos de ajuda mais elementares (e.g. apoio na alimentação, habitação), como condicionam ainda, em muitos casos, a opção por estratégias alternativas de regresso ao país de origem e/ou emigração.

No capítulo seguinte, analisamos os mecanismos de proteção social que visam contribuir, especificamente, para a reintegração dos imigrantes no mercado de trabalho ou os que, para os que estão desempregados, representam um substituto do salário (e.g. subsídio de desemprego). Pretendemos também identificar e caracterizar algumas iniciativas destinadas a promover a reintegração dos imigrantes no mercado de trabalho, como é o caso específico do Programa de Inserção de Imigrantes desenvolvido no âmbito do Plano Nacional de Emprego (PNE)/Estratégia Europeia de Emprego (EEE), desenvolvida em Portugal entre 1997 e 2010.

43 Um estudo recente coordenado por João Peixoto veio demonstrar a insustentabilidade destes argumentos. Nele se comprova o elevado número e aumento relativo dos contribuintes de nacionalidade estrangeira para o sistema de segurança social entre os anos de 2002 e 2010, realçando-se assim o contributo financeiro importante gerado pela entrada em Portugal de imigrantes (Peixoto *et al.*, 2011a).

CAPÍTULO 4.

O ACESSO À PROTEÇÃO SOCIAL E OUTROS MECANISMOS DE (RE)INTEGRAÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO

Tendo em conta a centralidade que o trabalho representa nas nossas sociedades enquanto pilar fundamental de integração dos indivíduos, reconhecemos que o acesso ao mercado de trabalho e a um determinado tipo de emprego representa uma condição fundamental para a integração, em particular, da população imigrante. O facto de, entre a população imigrante, a taxa de desemprego ser, em geral, mais elevada, a taxa de emprego ser inferior e a qualidade dos empregos detidos ser menor e/ou não corresponder ao nível de qualificações que se possui representa riscos de vulnerabilidade acrescidos. Estes manifestam-se de forma mais intensa quando, uma vez excluídos do mercado de trabalho, os imigrantes não têm, por exemplo, acesso às prestações de desemprego nem a medidas destinadas a promover a sua empregabilidade e/ou o regresso ao mercado de trabalho. Para além disso, as suas expectativas de reencontrar um emprego são condicionadas, quer pela sua situação de emprego anterior, quer pelo seu estatuto legal. Como sublinham os autores de um estudo recente sobre a inter-relação entre imigração e segurança social em Portugal, apesar de os cidadãos estrangeiros poderem inscrever-se na Segurança Social independentemente do seu estatuto legal, “só estarão efetivamente protegidos pelo sistema previdencial da Segurança Social se forem portadores de título de residência válido” (Peixoto, 2011: 42).

Um dos pressupostos teóricos de que partimos neste estudo é o de que a experiência do desemprego não pode ser vista como “*algo homogéneo, mas antes como um fenómeno que ocorre em estruturas económicas, sociais e políticas particulares e que, por esta razão, possui uma dinâmica distinta no seio de cada cultura nacional*” (Gallie e Paugam, 2000: 3)⁴⁴ Em concreto, tanto as formas de intervenção do Estado, como o modelo de família (e.g. forma e estabilidade das estruturas familiares) e ainda o padrão de desenvolvimento económico e a rapidez

44 Sobre a diferente intensidade e/ou vulnerabilidade de certos grupos sociais, em particular aos riscos causados pela situação de desemprego e/ou de emprego precário e as estratégias políticas designadas para enfrentar estes problemas pelos diversos regimes de Estado-Providência, o trabalho de Garcia et al. (2004: 10) constitui uma referência importante.

do(s) processo(s) de reestruturação setorial da economia, constituem elementos determinantes no modo como os indivíduos enfrentam a situação de desemprego e como podem (ou não) reingressar no mercado de trabalho. Com base na realização de estudos comparativos, alguns autores têm demonstrado os fatores de risco e as fragilidades, muito em particular, das estratégias desenvolvidas pelo Estado português para proteger alguns indivíduos em caso de perda de emprego. Veja-se a tipologia de regimes de desemprego construída por Gallie e Paugam (2000) onde Portugal é integrado no regime sub-protetor (*sub-protective unemployment regime*). Este caracteriza-se por um baixo nível de cobertura e de compensação financeira (e.g. em termos de montante recebido) e por uma despesa em políticas ativas de emprego, por parte do Estado, baixa⁴⁵.

Em Portugal, tal como em outros países de capitalismo avançado, o Estado assegura um determinado conjunto de mecanismos de proteção social aos indivíduos quando estes se encontram desempregados, ou estão em risco de ficar desempregados. A intervenção do Estado neste domínio envolve legislação (e.g. legislação de proteção ao emprego), transferências monetárias (e.g. subsídios de desemprego) e a disponibilização de determinados serviços (e.g. medidas de apoio à procura de emprego através do Serviço Público de Emprego), configurando uma rede protetora (*safety net*) que protege de riscos de exclusão e vulnerabilidade social.

Nos pontos subsequentes, analisamos as especificidades dos mecanismos de compensação financeira concedidos aos desempregados (e.g. subsídio de desemprego, subsídio social de desemprego, subsídio de desemprego parcial), que constituem o principal instrumento das designadas “medidas passivas de emprego”, e abordamos também as “políticas ativas de emprego” que se destinam a incentivar os desempregados a ingressar e/ou regressar ao mercado de trabalho (e.g. estágios, programas ocupacionais, apoios à criação do próprio emprego, cursos de educação e formação tanto para jovens e para adultos).

45 Dados da OCDE mostram que a despesa pública em medidas ativas de emprego em % do PIB correspondia, em 2011, a 0,59% (apresentando um valor inferior ao do ano anterior), valor que contrasta com o de países como a Dinamarca (2,6%), a Finlândia (1,02%), a Holanda (1,1%), a Suécia (1,09%).

Para além de algumas considerações de ordem mais geral sobre o sistema de proteção social nacional, centramos a nossa atenção na situação específica dos trabalhadores estrangeiros.

1. AS PRESTAÇÕES SOCIAIS DE APOIO AO DESEMPREGO

A proteção social no desemprego realiza-se através, designadamente, de medidas passivas que se concretizam pela atribuição das prestações de desemprego. As políticas passivas incluem:

- a) O subsídio de desemprego;
- b) O subsídio social de desemprego⁴⁶;
- c) O subsídio de desemprego parcial.

A proteção no desemprego abrange, ainda, medidas excecionais e transitórias previstas em legislação própria, como as que foram implementadas pelo governo português, em 2003, através do Programa Emprego e Proteção Social⁴⁷ (PEPS). Também nos anos de 2009 e 2010, o Governo português decidiu reforçar a proteção social dos trabalhadores e das suas famílias através de criação de medidas que visavam facilitar o acesso ao subsídio de desemprego e que permitiam alargar o universo de trabalhadores desempregados com acesso à proteção social garantida pelo sistema de segurança social nacional⁴⁸. Mais recentemente⁴⁹, foram introduzidas alterações no que respeita o período mínimo de remunerações (passou de 450 para 360 dias), a generosidade dos montantes atribuídos (passou de 75% para 65% da remuneração de referência), o período de

⁴⁶ Conforme definido no Artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de abril, este apoio em concreto é concedido: a) Nas situações em que não seja atribuível subsídio de desemprego; b) Nos casos em que os beneficiários tenham esgotado os períodos de concessão do subsídio de desemprego, desde que se encontrem preenchidos os demais condicionalismos previstos no presente diploma.

⁴⁷ Num contexto de desaceleração económica internacional e em que o mercado de trabalho português se encontrava numa situação particularmente vulnerável (e.g. com um aumento significativo do desemprego), o governo português, através deste diploma, estabeleceu um conjunto de medidas de natureza temporária com o objetivo de minimizar os efeitos decorrentes daquele contexto, concretizadas através da instituição do Programa de Emprego e Proteção Social (PEPS). De acordo com este diploma, são prestações de desemprego: o subsídio de desemprego; o subsídio social de desemprego, inicial ou subsequente ao subsídio de desemprego e o subsídio de desemprego parcial.

⁴⁸ Consulte-se o Decreto-Lei n.º 324/2009, de 29 de Dezembro de 2009, o qual estabelecia um regime transitório de apoio aos desempregados. De entre as medidas excecionais adotadas assinala-se a prorrogação, por um período de seis meses, da atribuição do subsídio social de desemprego inicial ou subsequente ao subsídio de desemprego que cessasse no decurso de 2010, a redução extraordinária do prazo de garantia, isto é, do número de dias de trabalho relevantes para efeitos de atribuição do subsídio de desemprego, a majoração de 10% do montante de subsídio de desemprego para os agregados desempregados com dependentes a cargo, e, por fim, o alargamento aos escalões 2 a 5 do adicional ao abono de família por conta das despesas de educação (que se mantém para as famílias mais carenciadas, posicionadas no 1.º escalão do abono de família). Estas medidas foram revogadas pelo Decreto-Lei n.º 77/2010, de 24 de Junho.

⁴⁹ Em março de 2012, dois diplomas legais vieram consubstanciar as alterações nas prestações sociais concedidas aos desempregados que vão ao encontro dos objetivos do programa de ajustamento económico e financeiro subscrito pelo governo português em abril de 2011. O Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março veio alterar as condições de atribuição e manutenção do SD e introduziu uma majoração de 10% nas situações em que ambos os membros do casal sejam beneficiários de SD e tenham filhos a cargo, sendo também abrangidas as famílias monoparentais. O Decreto-Lei n.º 65/2012, de 15 de março, incluiu no regime jurídico de proteção no desemprego os trabalhadores independentes que prestam serviços a uma entidade contratante da qual dependam economicamente.

concessão do subsídio de desemprego (SD) (prazo máximo de 540 dias, só ultrapassável no caso dos trabalhadores com carreira contributiva longa)⁵⁰. Para além disso, foram também reforçados, pelo menos em termos formais, os mecanismos de controlo e fiscalização dos beneficiários, de modo a incentivar a procura ativa de emprego por parte dos beneficiários.

Atualmente, estão abrangidos pela proteção no desemprego os beneficiários residentes em território nacional que, entre outras situações, sejam⁵¹:

- a) Trabalhadores residentes em território nacional, abrangidos pelo regime geral de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem, que tendo tido um contrato de trabalho ficaram desempregados ou que tenham o contrato suspenso por salários em atraso;
- b) Pensionistas de invalidez, que sejam declarados aptos para o trabalho em exame de revisão de incapacidade.

Quando os beneficiários são cidadãos estrangeiros estes devem ser portadores de títulos válidos de residência ou outros que lhes permitam o exercício de atividade profissional por conta de outrem. Os refugiados e apátridas devem possuir título válido de proteção temporária⁵².

Recentemente, o governo português, à semelhança do que tem acontecido em outros Estados-membros da União Europeia (inclusive em países com regimes de proteção social mais avançados), introduziu novas restrições ao nível das condições de elegibilidade no acesso aos apoios sociais concedidos aos desempregados. Estas alterações vão ao encontro de uma das mais importantes tendências que podemos apontar no que concerne

o papel exercido pelo Estado no domínio da proteção social e que consiste na substituição de um “Estado-Providência passivo” por um “Estado-providência ativo” (Hemerijck e Berghman, 2004, Seeleib-Kaiser, 2008, Serrano Pascual, 2003). A este está associado um novo entendimento dos direitos sociais e uma nova configuração das políticas sociais. Vejamos de que forma esta tendência, por um lado, e as características

50 Sobre as alterações introduzidas nos apoios sociais concedidos aos desempregados, Dornelas (2011) Silva e Pereira (2012) e Valadas (2013) constituem referências bibliográficas importantes.

51 Existem outros trabalhadores abrangidos por esta prestação social. Para mais informação ver (Instituto da Segurança Social, 2014a).

52 Cf. “Subsídio de Desemprego”, Disponível em: http://www.portaldocidadao.pt/POR-TAL/entidades/MTSS/DGSS/pt/SER_subsidio+de+desemprego.htm Consultado em 09-02-2011.

específicas da população imigrante e a respetiva integração no mercado de trabalho nacional, por outro, se conjugam e produzem efeitos no que diz respeito, designadamente, à situação de desemprego dos imigrantes e ao(s) modo(s) como estes vivem e enfrentam esta situação.

1.1. Os imigrantes desempregados que beneficiam de prestações sociais de apoio ao desemprego

Sublinhamos que o acesso aos apoios sociais concedidos aos desempregados depende do preenchimento de um conjunto de condições:

- a) Ter estado vinculado por contrato de trabalho ainda que sujeito a legislação especial (os trabalhadores do serviço doméstico têm acesso à proteção no desemprego, quando as contribuições para a Segurança Social incidam sobre as remunerações efetivas);
- b) Ter capacidade e disponibilidade para o trabalho;
- c) Estar em situação de desemprego involuntário;
- d) Estar inscrito para emprego no Centro de Emprego da área de residência;
- e) Ter pedido o subsídio no prazo de 90 dias a contar da data do desemprego;
- f) Ter preenchido o prazo de garantia exigido:
 - Subsídio de Desemprego: 360 dias de trabalho por conta de outrem, com registo de remunerações nos 24 meses imediatamente anteriores à data do desemprego;
 - Subsídio Social de Desemprego⁵³: 180 dias de trabalho por conta de outrem, com registo de remunerações nos 12 meses imediatamente anteriores à data do desemprego.

Como podemos verificar com base na tabela 13, o total de beneficiários de nacionalidade estrangeira com prestações de desemprego passou de 6.866, em 2002, para 41.601 beneficiários em 2010. Se compararmos os valores para os dois anos, verificamos que o aumento, em percentagem, do número de beneficiários de nacionalidade estrangeira com prestações de desemprego é de 506%. Quando comparado com o aumento do número total de beneficiários (ao qual subtraímos, neste caso, a população estrangeira) - o qual cor-

53 Recorde-se que o subsídio social de desemprego é atribuído aos beneficiários que não tenham o prazo de garantia para acesso ao subsídio de desemprego e aos beneficiários que tenham esgotado o período de concessão do subsídio de desemprego e se mantenham em situação de desemprego.

responde a apenas 84% -, constata-se a sua proeminência. Em termos relativos, a percentagem de estrangeiros que passou a beneficiar de prestações de desemprego passou de 2,2% em 2002 para 6,9% em 2010.

Tabela 13. Beneficiários com processamento de prestações de desemprego⁵⁴, 2002-2010

Ano	Total	Estrangeiros	% Estrangeiros
2002	309.233	6.866	2,2
2003	424.954	14.389	3,4
2004	480.875	18.876	3,9
2005	508.231	24.070	4,7
2006	510.617	27.361	5,4
2007	479.265	19.905	4,2
2008	459.535	22.546	4,9
2009	564.055	34.629	6,1
2010	599.240	41.601	6,9

Fonte: Peixoto e colaboradores (2011)

A leitura dos dados acima apresentados revela, tanto no caso da população portuguesa na sua totalidade como no caso da população estrangeira, uma evolução consecutiva do número de be-

54 Devemos ter em atenção que o número de beneficiários de prestações de desemprego reporta a todos os lançamentos dessa prestação social em pelo menos um mês do ano em causa. Por conseguinte, os valores apresentados poderão não coincidir com os dados da Segurança Social para determinados meses de um dado ano e também não reportam necessariamente situações de recebimento prolongado (e.g. um ano completo ou mais).

55 Mais recentemente, este foi alterado e republicado por vários Decretos-Lei (Decreto-Lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro; Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março; Decreto-Lei n.º 65/2012, de 15 de março; Decreto-Lei n.º 72/2010, de 18 de junho, regulamentado pelas Portarias n.º 8-B/2007, de 3 de janeiro e n.º 1301/2007, de 3 de outubro).

neficiários de prestações de desemprego entre 2002 e 2006. Nesse ano, ambos os grupos registaram uma diminuição no número de beneficiários de prestações de desemprego, a qual deverá estar associada às alterações no acesso ao subsídio de desemprego introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro e a uma atualização da bases de dados da Segurança Social⁵⁵. A partir de 2007, o número de estrangeiros que beneficiou de prestações de desemprego continuou a aumentar de forma ininterrupta, uma tendência que, como vimos, acompanha o aumento substancial do desemprego neste grupo.

No que diz respeito à totalidade dos beneficiários, assinala-se um aumento particularmente significativo nos dois últimos anos referenciados na tabela, isto apesar da existência de maiores restrições nos critérios de elegibilidade e da diminuição mais ou menos generalizadas das comparticipações financeiras em caso de despedimento⁵⁶. Estes dados são reveladores da degradação progressiva da situação laboral em Portugal. Conhecido, até aos primeiros anos do novo milénio, como um dos países da OCDE onde a rigidez no emprego se conjugava com medidas sociais generosas (em particular para alguns grupos de trabalhadores), Portugal, não só assistiu nos últimos ao aumento massivo do desemprego, como também alterou variáveis institucionais que revelam a aproximação a um modelo (mais) liberal no que respeita o funcionamento do Estado social (Valadas, 2012b).

Se olharmos, de forma mais detalhada, para a nacionalidade da população estrangeira que usufrui de prestações de desemprego constatamos que o maior número de beneficiários provinha dos PALP. O segundo maior grupo de beneficiários era de nacionalidade brasileira, seguindo-se, com um número muito próximo de beneficiários, os desempregados estrangeiros provenientes da Europa de Leste.

Porém, nos últimos três anos⁵⁷ (tabela 14), assistiu-se a uma alteração importante no posicionamento das nacionalidades beneficiárias das prestações de desemprego, passando os brasileiros

Tabela 14. Beneficiários de nacionalidade estrangeira com prestações de desemprego, 2010 a 2012 (nacionalidades selecionadas)

	Total	Europa de este	Brasil	PALP
2010	22.436	5.362	7.345	6.155
2011	17.847	4.268	5.960	4.572
2012	19.151	4.626	6.067	4.910

Fonte: Segurança Social (vários anos), disponível em <http://www4.seg-social.pt/documents/10152>, acedido a 12-06-2013.

Nota: os dados referem-se ao final de janeiro de cada ano.

⁵⁶ Cf. Decreto-Lei, n.º 64/2012, de 15 de março que modifica o regime de subsídio de desemprego.

⁵⁷ Não podemos, ainda assim, deixar de sublinhar que os dados relativos ao período mais recente apenas estão disponíveis por mês, não sendo possível aceder aos totais anuais, o que invalida comparações com o período anterior.

a ser o grupo de imigrantes mais representado, seguido pelos imigrantes dos PALP e da Europa de Leste. Trata-se de uma situação que espelha quer a relevância de cada umas destas comunidades na população estrangeira residente em Portugal, quer a sua representação nas estatísticas relativas aos desempregados inscritos nos Centros de Emprego.

A confrontação dos dados relativos ao número de beneficiários com os dados dos desempregados inscritos nos Centros de Emprego do IEFP (cf. tabela 11), mostra que menos de metade dos inscritos como desempregados é beneficiária de uma prestação de desemprego (46% em janeiro de 2012). Esta discrepância entre inscritos e beneficiários não é exclusiva dos imigrantes, mas parece ser mais pronunciada neste grupo, dado que os beneficiários de prestações de desemprego portugueses representam, na mesma data, 56,3% dos portugueses inscritos nos Centros de Emprego⁵⁸. A análise da taxa de cobertura dos três grupos cuja análise se têm privilegiado neste estudo, mostra que todos eles registam, entre 2010 e 2012, uma diminuição da cobertura das prestações de desemprego. Os cidadãos de um dos países da Europa de Leste passam de uma taxa de cobertura de 63,8%, em 2010, para 49,8%, em 2012. Os brasileiros verificam uma redução de 61,8% para 52,6% e os cidadãos de um dos países africanos de expressão portuguesa passam de uma taxa de cobertura de 51,6% para 35,0%. Estes dados parecem sugerir que menor taxa de cobertura da população de nacionalidade estrangeira pelas prestações de desemprego não se reflete de forma semelhante em todos os grupos de estrangeiros, existindo alguns grupos de imigrantes que apresentam um menor acesso aos benefícios sociais concedidos aos desempregados.

Uma análise dos dados por região (tabela 15), mostra-nos que a região onde o número de beneficiários estrangeiros é maior é a região de Lisboa e Vale do Tejo, sendo responsável por mais de 50% das prestações de desemprego atribuídas (58,3%, em janeiro de 2012), seguindo-se a região do Algarve, com 16,9% de beneficiários, em 2012. Estes dados refletem a distribuição regional dos imigrantes que, como é sabido, se concentram maioritariamente nestas duas regiões.

⁵⁸ De acordo com os dados disponíveis na Pordata - Base de dados Portugal contemporâneo, dos 707.8 milhares de portugueses inscritos nos Centros de Emprego em 2012, apenas 398.742 eram beneficiários de prestações de desemprego.

Tabela 15. Beneficiários de nacionalidade estrangeira com prestações de desemprego, por CDSS (continente), 2010 a 2012

	Total	Norte	Centro	Lisboa VT	Alentejo	Algarve
2010	22.436	1.956	2.202	13.125	620	4.159
2011	17.521	1.761	1.699	10.223	505	2.975
2012	18.781 ⁵⁹	1.827	1.935	10.944	616	3.118

Fonte: Segurança Social (vários anos), disponível em <http://www2.seg-social.pt/left.asp?02.21.03.04.02.02>, consultado a 04-05-2013 e "Beneficiários de nacionalidade estrangeira com prestações de desemprego no ano", disponível em <http://www4.seg-social.pt/documents/10152/0cd45a88-6786-4812-ab6f-dc92d517c216> Consultado a 12-05-2013.

Nota: os dados referem-se ao final de janeiro de cada ano.

Apesar das dificuldades que muitos imigrantes sentem no acesso a estas prestações sociais, para além da frágil situação dos imigrantes no mercado de trabalho, existem outros fatores que explicam o aumento (ainda que menos pronunciado nos últimos anos) no número de beneficiários estrangeiros. Estes estão associados, nomeadamente, à aquisição de um estatuto legal por parte dos imigrantes, em resultado de sucessivos mecanismos e processos de regularização e à concessão do direito às prestações sociais aos vários títulos de residência e permanência (Peixoto, 2011: 153). Não obstante a extensão do acesso aos benefícios sociais a cada vez mais grupos de imigrantes, estes continuam a experienciar e a relatar diversos obstáculos no acesso às prestações de desemprego. Importa, por isso, conhecer os problemas identificados pelos imigrantes.

1.2. As dificuldades de acesso dos imigrantes às prestações sociais de apoio ao desemprego

Tal como sucede com outros grupos sociais, como é o caso dos desempregados mais jovens, muitos imigrantes não preenchem os requisitos necessários para aceder às prestações de desemprego, designadamente, por não preencherem a condição de registos de remunerações. Devido ao seu envolvimento em relações de trabalho precárias, não formais, frequentemente, não podem usufruir destes apoios. Os testemunhos de alguns imigrantes

entrevistados comprovam esta ideia:

⁵⁹ A diferença entre o total desta tabela e o da tabela precedente encontra-se na própria fonte consultada.

“Quando eu fiquei sem emprego a primeira vez, quando eu não tinha apoio na casa da minha mãe, não tinha apoio de nada... Estava a viver sozinho, fiquei sem emprego... eu acho que uma pessoa perde rumo! Eu perdi o rumo! Acho eu... Fiquei sem emprego, não tinha segurança social, não tinha nada, era eu sozinho... eu acho que eu... eu nem sabia o que fazer, na altura...” (E 2.1)

“Eu perdi o emprego tem 6 meses atrás. Devido a falta de pagamento, trabalhei numa fábrica e estavam a dever 4 meses de ordenado e eu tinha as minhas despesas, minha filha... pagava a pessoas para olhar por ela, como é que eu ia pagar a uma pessoa para olhar por ela sendo que eu não recebia nada? Então, eu decidi dar baixa no contrato. E devido à baixa no contrato, eu não tenho direito de subsídio, não tenho direito de nada!... Estou sem subsídio, vivo com o ordenado do meu marido.” (E 2.2)

A situação de grande fragilidade material, mas também psicossocial em que se encontram, devido não só à ausência de apoios sociais como também de outro tipo de suporte (e.g. familiar), leva alguns imigrantes desempregados a procurar estratégias alternativas, também elas caracterizadas por uma grande precariedade e insegurança. Esta ideia é corroborada pelo testemunho de alguns dos imigrantes desempregados que entrevistámos e que realizam pequenos trabalhos, precários e mal remunerados:

“Eu também ganho umas horas (...) Não é todos os dias: faço uma hora aqui... e saio para fazer essa hora aqui... Pronto. Quando há. A minha colega é que também me ajuda nessas coisas. Se a pessoa está de férias ou tem uma coisa, assim, pede-me que eu vou. Eu faço a vez dela.” (E 1.3)

“Eu tenho uma senhora, quando eu estava a passar mal, ela me pediu para dar banho à mãe. Como eu já fazia aquele trabalho, eu fui lá e a mãe gostou que eu fosse lá fazer limpeza... Sim, eu vou lá fazer, e isso, vou lá de 15 em 15 dias. Se me pagarem 18 euros, tenho que guardar aquilo. Pagam-me 18 euros por 3 horas, de 15 em 15 dias. Não tenho mais nada.” (E 1.2.)

No caso dos trabalhadores estrangeiros que preenchem os requisitos para poderem aceder a prestações de desemprego, os respetivos modos de inserção no mercado de trabalho (e.g. tempo e duração do contrato de trabalho) e, de um modo geral, o facto de os períodos contributivos serem (mais) reduzidos do que os de outros trabalhadores portugueses (tendo em conta os próprios períodos de estadia no país) explicam por que razão os montantes das prestações de desemprego são tendencialmente inferiores à média.

Tabela 17. Valor médio das remunerações mensais dos beneficiários de prestações de desemprego (em €) por sexo, 2002-2010

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Homens(a)	770	804	809	813	830	797	793	810	845
Mulheres(a)	480	522	533	545	563	507	516	572	637

Fonte: Peixoto e colaboradores (2011)

(a) Nacionalidade portuguesa, estrangeira e desconhecida

Como podemos verificar a partir da análise da tabela 17, existe uma diferença entre as remunerações auferidas por homens e mulheres no que toca as prestações de desemprego. Apesar de esta diferença se ter atenuado quando comparamos os valores do último ano de referência, 2010, e os de 2002, o valor médio das prestações de desemprego auferido pelos homens desempregados continua a ser superior ao valor médio que recebem as mulheres desempregadas. De entre os fatores que explicam este desfasamento, salienta-se o valor mais baixo dos rendimentos auferidos pelas mulheres. Se olharmos agora para a diferença entre os montantes processados de prestações de desemprego no caso dos beneficiários estrangeiros, constata-se que o desfasamento entre homens e mulheres não é tão pronunciado.

Registamos o aumento impressionante dos montantes processados de prestações de desemprego entre 2002 e 2010, o que mostra o alargamento dos apoios sociais concedidos pelo Estado português aos imigrantes em situação de desemprego. Salientamos ainda uma quebra nestes mesmos montantes entre os anos de 2006 e 2007, o que pode explicar-se devido às alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro. Este diploma introduziu um conjunto de

obrigações e deveres por parte dos beneficiários de subsídios de desemprego (e.g. obrigação de apresentação quinzenal, dever de procura ativa de emprego, clarificando as situações em que são admitidas as recusas a ofertas de emprego). Nos dois últimos anos considerados (2009 e 2010), o aumento dos montantes processados é bastante pronunciado, correspondendo, respetivamente, a 89.767 e 112.728 milhares de euros.

Tabela 18. Montantes processados de prestações de desemprego a beneficiários estrangeiros, por sexo (em milhares de €)*, 2002-2010

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total	17.596	36.134	51.361	70.109	75.802	50.549	51.854	89.767	112.728
Homens	8.461	19.416	28.524	39.566	42.082	26.087	25.853	51.045	67.460
Mulheres	9.136	16.718	22.837	30.542	33.720	24.462	26.001	38.722	45.268

Fonte: Peixoto e colaboradores (2011)

* Por questões de arredondamento, os totais poderão não corresponder à soma das parcelas

Na diferenciação por sexo, sublinha-se que, no ano de 2002, os montantes processados de prestações de desemprego foram superiores para as mulheres imigrantes. Desde então, a situação inverteu-se e a divergência entre homens e mulheres tornou-se mais pronunciada, de forma consecutiva, com exceção do ano de 2008.

Vejamos, em seguida, as diferenças existentes por nacionalidade tendo como referência o valor médio das remunerações. Quando comparamos o valor médio das remunerações mensais auferido pelos imigrantes provenientes dos três países selecionados com o total geral, constatamos que aquele é, nos três casos, sempre inferior. A única exceção é o valor médio superior a todos os outros das remunerações mensais dos beneficiários de prestações de desemprego brasileiros no ano de 2002.

No período de tempo considerado, constata-se uma diminuição do valor médio das remunerações mensais dos beneficiários de prestações de desemprego de nacionalidade brasileira, de 614€ em 2002 para 575€ em 2010. Em sentido oposto os beneficiários de prestações de desemprego cabo-verdianos e ucranianos viram o valor médio das suas remunerações mensais aumentar, respetivamente, de 475€ para 527€ e de 429€ para 594€ entre 2002 e 2010.

Tabela 19. Valor médio das remunerações mensais dos beneficiários de prestações desemprego (em €), nacionalidades selecionadas, 2002-2010

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total Geral*	596	641	654	663	681	628	632	682	738
Cabo Verde	475	482	477	469	488	414	447	512	527
Brasil	614	588	564	557	573	537	542	566	575
Ucrânia	429	454	480	492	509	500	530	571	594

Fonte: Peixoto e colaboradores (2011)

*Nacionalidade portuguesa, estrangeira e desconhecida

2. AS MEDIDAS ATIVAS DE EMPREGO

Para além das medidas que se destinam mais diretamente a minorar os custos sociais e individuais do desemprego e que implicam uma intervenção do Estado sob a forma de compensações monetárias/prestações sociais, destaca-se um conjunto de políticas públicas que visam contribuir para fomentar o emprego e promover a (re)inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho. Estas designam-se “políticas ativas de emprego”⁶⁰ e, em Portugal, o reforço destas medidas esteve associado à implementação da Estratégia Europeia de Emprego (EEE). Sendo este um programa político desenvolvido em todos os países da UE no final dos anos noventa do século passado⁶¹ em que a promoção de emprego foi assumida como um objetivo central e social, uma das linhas emblemáticas de atuação consiste em afirmar que cabe ao Estado promover a empregabilidade dos indivíduos à procura de emprego e o seu sentido de responsabilidade (Giugni, 2009: 3).

Em Portugal, concretamente, o enfoque nas ativação, em detrimento de uma abordagem mais tradicional e passiva das políticas sociais, é relativamente recente, em comparação, designadamente, com o que se passa em outros países europeus (e.g. nos países escandinavos, no Reino Unido).

60 Muito brevemente, enquanto as primeiras visam garantir ao desempregado uma fonte de rendimento durante o período de desemprego, as segundas destinam-se, primordialmente, a dotar os desempregados das qualificações necessárias para minimizar essa situação e regressar rapidamente ao mercado de trabalho.

61 Mais concretamente, a EEE consistiu na coordenação das políticas de emprego dos Estados-membros da UE. Foi adotada no ano de 1997 e incorporada na Estratégia de Lisboa em 2000. Chegou ao fim no ano de 2010, ano de lançamento da “Estratégia 2020”, que consiste num conjunto de orientações e medidas que visam dar continuidade aos objetivos da Estratégia de Lisboa, que, recordemos, havia sido renovada em 2005.

As medidas ativas de emprego contemplam uma diversidade de medidas e podemos considerar que formam um conjunto bastante heterogéneo. Esta ideia é partilhada pelos autores de um estudo recente de avaliação das políticas ativas de emprego em Portugal (Dias e Varejão, 2012). Neste caso, estes optam por agrupá-las em dois grupos. No grupo das políticas de emprego incluem-se: os estágios; as medidas ocupacionais; os apoios à contratação; os apoios ao empreendedorismo e à criação do próprio emprego. Do grupo das medidas de formação fazem parte: cursos de aprendizagem; cursos de educação e formação de jovens; cursos de educação e formação de adultos e formação contínua e modular. De acordo com o Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de abril⁶², de entre as medidas ativas incluem-se:

- a) O pagamento, por uma só vez, do montante global das prestações de desemprego para criação do próprio emprego;
- b) A possibilidade de acumular subsídio de desemprego parcial com trabalho a tempo parcial;
- c) A suspensão total ou parcial das prestações de desemprego, durante a frequência de curso de formação profissional com atribuição de compensação remuneratória;
- d) A manutenção das prestações de desemprego durante o período de exercício de atividade ocupacional⁶³.

Mais recentemente, o Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de dezembro, para além de revogar o diploma anterior, veio reforçar o papel das políticas ativas de emprego e readequar o “perfil” do serviço público de emprego. As funções que, em concreto, os Centros de Emprego passaram a ter de desempenhar foram reenquadradas de modo a garantir a rápida (re)inserção dos beneficiários de prestações de desemprego no mercado de trabalho. A estes deve, agora, ser garantida uma atuação mais personalizada⁶⁴, bem como a promoção de medidas que melhorem a empregabilidade dos desempregados.

⁶² Este diploma veio alterar e aperfeiçoar o regime de proteção no desemprego. No artigo 1.º salienta-se que “a reparação da situação de desemprego se realiza através de medidas passivas, medidas ativas, bem como de medidas excecionais de causa conjuntural”.

⁶³ Cf. Artigo 3.º. do Decreto-Lei acima citado.

⁶⁴ Um dos instrumentos criados é o Plano Pessoal de Emprego, “um instrumento de corresponsabilização, contratualizado entre o Centro de Emprego e o beneficiário em que, de acordo com o perfil e circunstâncias específicas de cada beneficiário bem como do mercado de trabalho em que se insere, se definem e estruturam ações que visam a sua integração no mercado de trabalho” (Decreto-lei n.º 220/2006, de 3 de dezembro, Artigo 16.º). Essencialmente, pretende-se encontrar uma correspondência entre as necessidades do trabalhador/desempregado e as necessidades do mercado de trabalho.

Está em causa, uma alteração no tipo de resposta dada, designadamente, pelos técnicos dos Centros de Emprego e também ao nível da postura que é exigida aos próprios desempregados e candidatos a emprego. Espera-se que, cada vez mais, estes sejam pró-ativos, empreendedores, em suma, que adquiram as competências e as qualificações necessárias para se tornarem (mais) empregáveis.

No caso da população imigrante existe um conjunto de obstáculos adicionais que parecem dificultar a construção de um perfil empreendedor, designadamente: o domínio da língua portuguesa; o conhecimento da realidade nacional (e.g. oportunidades de negócio; áreas geográficas preferenciais); o reconhecimento dos diplomas e/ou de competências e qualificações; o grau de risco em caso de incumprimento. Deste modo, reconhecemos que tanto o acesso aos apoios ao empreendedorismo como aos apoios ao investimento revelam-se difíceis. Relativamente à oferta formativa, há a registar, desde logo, o facto de as qualificações académicas que alguns imigrantes possuem não serem reconhecidas, bem como as dificuldades ao nível da língua e do acesso à informação. Para além disso, devemos ter em conta a capacidade reduzida (em comparação designadamente com as iniciativas anteriores) de as medidas de formação se revelarem eficazes na obtenção de um emprego. Acresce ainda o facto de, tendencialmente, os efeitos positivos que estas produzem serem maiores no médio e longo prazo, o que, em muitos casos, poderá não ser compatível com os próprios projetos e/ou trajetórias migratórias.

Na tabela seguinte apresentamos um conjunto de medidas que foram desenvolvidas nos últimos anos pelo governo português, algumas das quais se dirigem especificamente aos imigrantes.

A generalidade destas medidas é desenvolvida maioritariamente pelo Serviço Público de Emprego (SPE) e/ou por outros serviços destinados a apoiar os desempregados que têm o apoio do Estado. O tipo de ajuda prestada consiste, especificamente, na disponibilização de informação e orientação na procura de emprego; na divulgação de oferta formativa e/ou de outras oportunidades que possam ser do interesse dos candidatos. Para além disso, os desempregados e os indivíduos à procura de emprego são também acompanhados no processo de procura de emprego (e.g. elaboração de currículos, preparação para entrevistas de emprego). Apesar

Tabela 20. Medidas governamentais de apoio ao emprego e combate ao desemprego

Legislação	Programa/Iniciativa	Objetivos	Destinatários
Portaria n.º 286-A/2013, de 16 de setembro, alterada pela Portaria n.º 17/2014, de 27 de janeiro (e Declaração de Retificação n.º 5/2014, de 3 de fevereiro) Regulamento Vigência: de 1 de outubro de 2013 a 30 de setembro de 2015	Incentivo Emprego	Impulsionar novas contratações. Contribuir para reduzir os níveis de desemprego. Apoio financeiro (1% da retribuição mensal do trabalhador) aos empregadores que, entre 1 de outubro de 2013 e 30 de setembro de 2015, celebrem contratos de trabalho, regulados pelo Código do Trabalho.	Empregadores que celebrem contratos de trabalho após 1 de outubro de 2013. Empresas de trabalho temporário, qualquer que seja a duração do contrato celebrado com o trabalhador temporário.
Portaria n.º 204-A/2013, de 18 de junho	Apoio à Contratação via Reembolso da Taxa Social Única -TSU	Incentivar novas contratações, fomentando a criação líquida de postos de trabalho Combater o desemprego de longa duração. Diminuir a carga fiscal associada à contratação. Apoio financeiro às entidades empregadoras que celebrem contratos de trabalho, sem termo ou a termo certo, a tempo completo ou a tempo parcial.	Desempregados inscritos nos centros de emprego (18-30 anos; adultos com mais de 45 anos)
Portaria n.º 106/2013, de 14 de março	Medida Estímulo 2013 (vem substituir a Medida Estímulo 2012)	Combater o desemprego, fomentando a criação líquida de postos de trabalho. Promover a contratação de públicos mais desfavorecidos. Reforçar vínculos laborais mais estáveis e combater a segmentação e a precariedade no mercado de trabalho.	Desempregados inscritos nos centros de emprego (e.g. inscritos há pelo menos 6 meses consecutivos) Outros inscritos, desde que não tenham registos na segurança social como trabalhadores por conta de outrem ou como trabalhadores independentes nos últimos 12 meses que precedem a data da candidatura, nem tenham estado a estudar durante esse mesmo período.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 51-A/2012, de 6 de junho	Plano Estratégico de Iniciativas à Empregabilidade Jovem e de Apoio às Pequenas e Médias Empresas - PME "Impulso Jovem"	Combater o desemprego jovem	Desempregados jovens
Portaria n.º 45/2012, de 13 de fevereiro	Medida Estímulo 2012	Contratação e formação profissional de jovens desempregados, inscritos há pelo menos 6 meses consecutivos nos Centros de Emprego. Apoio financeiro concedido à empresa que celebre o contrato de trabalho, entre 50% e 60% do salário dos jovens contratados pelas empresas.	Desempregados com menos de 25 anos, inscritos há pelo menos 6 meses nos Centros de Emprego.
Resolução do Conselho de Ministros n.º 54/2011, de 16 de dezembro	Programa Estratégico para o Empreendedorismo e a Inovação (+e+i)	Criação de um portal de apoio aos empreendedores nacionais (www.ei.gov.pt). O programa visa o alargamento das competências e capacidades da população; a dinamização da inovação; o estímulo ao empreendedorismo; a promoção do financiamento à inovação.	Empreendedores, desempregados,
2011 Portaria n.º 92/2011, de 28 de fevereiro	Estágios Profissionais	Melhorar o perfil de empregabilidade dos jovens. Promover a integração profissional de desempregados à procura de novo emprego que tenham recentemente melhorado o seu nível de qualificações. Apoiar a transição entre o sistema de qualificações e o mercado de trabalho. Realização de estágios com a duração de 9 meses. Comp participação por parte do IEFP nas bolsas de estágio, em % variável (40% a 75%) em função da natureza jurídica e da dimensão das entidades.	Jovens com idade até 30 anos (inclusive), detentores dos níveis 4, 5, 6, 7 ou 8 do Quadro Nacional de Qualificações - QNQ. Pessoas com idade superior a 30 anos, desempregados à procura de novo emprego, sem registo de remunerações nos últimos 12 meses, que tenham completado, há menos de 3 anos, uma qualificação de nível 2, 3, 4, 5, 6, 7 ou 8 do QNQ.

Portaria n.º 58/2011, de 28 de janeiro (alterado pela Portaria n.º 95/2012, de 4 de abril)	Programa de Apoio ao Empreendedorismo e à Criação do Próprio Emprego	<p>Programa de apoio à criação de empresas e criação do próprio emprego que contempla várias medidas: a) medida de apoio à criação de empresas de pequena dimensão; b) Programa Nacional de Microcrédito; c) apoios à criação do próprio emprego por beneficiários de prestações de desemprego.</p> <p>Promover o empreendedorismo, a criação de emprego e o crescimento económico.</p> <p>Apoiar a criação de novas empresas e do próprio emprego por parte de desempregados.</p> <p>Fomentar a criação de emprego e o empreendedorismo entre as populações com maiores dificuldades de acesso ao mercado de trabalho.</p>	Desempregados inscritos no IEFP.
Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2010	II Plano para a Integração dos Imigrantes (2010-2013)	<p>Garantir a plena integração dos imigrantes nas áreas da cultura e da língua, do emprego e da formação profissional e da habitação.</p> <p>No domínio específico da criação de emprego e dos apoios à formação profissional, estão contempladas, entre outras, as seguintes medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - apoio e incentivo ao empreendedorismo imigrante; - agilização do processo de reconhecimento de qualificações; - criação de uma base de dados que sistematize a informação relativa às qualificações de nível superior dos imigrantes; - Programa de Intervenção para Trabalhadores Desempregados Imigrantes. 	Imigrantes
2008	Iniciativa para o crescimento e o emprego	<p>Apoio a projetos de criação de empresas que originem a criação de emprego.</p> <p>Apoio a projetos de investimento viáveis que criem e consolidem postos de trabalho sustentáveis.</p> <p>Apoios à criação do próprio emprego por beneficiários de prestações de desemprego</p>	Empreendedores, desempregados

de estas serem as funções que, formalmente, estão consignadas, na prática, o modo como elas se concretizam pode distanciar-se dos princípios orientadores e dos objetivos traçados e assumir formas bastante variadas em função de múltiplos fatores. Na nossa perspetiva estes estão, essencialmente, associados às características e especificidades das próprias instituições, nomeadamente, o perfil dos seus funcionários, o modo de organização interna, a relação que estabelecem com o meio envolvente e/ou outras entidades locais e regionais, a forma como adaptam e integram as normas legais e/ou o tipo de abordagem burocrática adotado⁶⁵.

Como demonstram alguns autores, pode existir uma discrepância assinalável entre a filosofia e a planificação das políticas (*law in books*) e a sua implementação (*law in action*) (Carmel e Papadopoulos, 2003, Hespanha, 2008). Sendo esta uma dimensão de análise frequentemente subvalorizada em muitos estudos realizados no domínio das políticas públicas, consideramos que ela representa um aspeto determinante.

2.1. Os imigrantes que participam em medidas ativas de emprego

Como referimos acima, de entre os destinatários das iniciativas que se destinam a facilitar a transição de uma situação de desemprego ou inatividade para o emprego encontram-se os cidadãos em situação de desvantagem, designadamente, os imigrantes (Eurostat, 2011: 6).

No contexto da implementação da EEE, uma das recomendações dirigidas ao nosso país visava, precisamente, atrair mais pessoas para o mercado de trabalho e fazer do trabalho uma opção real para todos devendo Portugal, para tal, reforçar as medidas ativas na esfera do mercado de trabalho para os desempregados e os inativos bem como garantir a sua eficácia e sublinhe-se também “intensificar os esforços para integrar os imigrantes”.

Neste sentido, o PNE de 2003 em concreto veio enfatizar a importância de programas que aumentem a empregabilidade, em particular de grupos com particular dificuldade de inserção no mercado de trabalho (Diretriz 1).

⁶⁵ Sobre esta questão consultar Hespanha (2008).

Nesta mesma linha, um dos eixos de intervenção previstos consistia, precisamente, em tratar os candidatos de acordo com as suas características, de modo a tornar mais efetiva a respetiva integração no mercado de trabalho. De resto, a necessidade de “traçar percursos de inserção no trabalho e na formação para jovens desempregados e imigrantes, em especial mulheres” deu lugar a uma recomendação específica dirigida a Portugal no âmbito da implementação da EEE. Formulada pela Comissão Europeia (CE) e aprovada pelo Conselho Europeu em 2004 esta tinha a seguinte redação: “intensificar os esforços para integrar os imigrantes” no âmbito mais alargado do objetivo “atrair mais pessoas para o mercado de trabalho e fazer do trabalho uma opção real para todos” (MTS, 2004).

Apesar da centralidade atribuída a estes objetivos, o aumento da despesa do Estado português em medidas ativas, em percentagem do PIB, foi ténue, passando de 0,66%, em 2001, para apenas 0,72%, em 2010 e tendo, inclusive, diminuído no ano seguinte para um valor inferior a 2001, correspondente a apenas 0,59%⁶⁶. Embora tenha sido possível, ao longo do período considerado, ver aumentar de forma significativa o número de desempregados que participou em programas de formação profissional⁶⁷, em momentos de acentuada escassez de emprego como são aqueles que o país atualmente atravessa, a melhoria qualitativa (e não apenas quantitativa) no que respeita a (re)integração no mercado de trabalho dos desempregados é frágil e escassa. Há ainda a salientar que, a par do aumento massivo do desemprego, temos assistido, nos últimos anos, a uma diminuição dos gastos com a proteção social (e.g. políticas passivas de emprego) por parte do Estado, a que se associam alterações significativas na legislação relativa à proteção no emprego, implicando uma erosão dos direitos sociais e um aumento das desigualdades sociais. De entre as formas de desigualdades social que vemos agravadas, destacam-se as desigualda-

⁶⁶ Dados obtidos a partir da OECD, Online data on Public expenditure and participant stocks on LMP. Consultado a 11-02-2014, em <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LMPEXP>

⁶⁷ De acordo com dados provenientes da mesma fonte acima transcrita, o total de pessoas abrangidas por medidas ativas de emprego passou de 183.515 em 2001 para 201.783 em 2010, tendo registado uma diminuição no ano seguinte, 2011, passando a abranger apenas 186.574 indivíduos.

des de género, intergeracionais e também as desigualdades étnicas (nacionais *versus* imigrantes/estrangeiros) (Valadas, 2012b). A estas estão associados, conforme referimos em outras partes deste trabalho, os efeitos da integração dual e/ou segmentada dos imigrantes no mercado de trabalho nacional. À semelhança do que se verifica com os indivíduos de nacionalidade portuguesa, também a situação de proteção/

desproteção social dos imigrantes está fortemente dependente do tipo de vínculo profissional que possuem, do setor (formal/informal) de atividade em que se inserem e do salário que auferem. Admitindo que as trajetórias contributivas dos imigrantes são, em geral, (ainda) mais frágeis e inconstantes, percebemos por que motivo os rendimentos substitutivos do trabalho são também eles (em geral) mais baixos e os apoios sociais (mais) escassos.

Em jeito de conclusão, consideramos que os dados acima apresentados confirmam o acesso progressivo dos imigrantes aos mecanismos de proteção social que o Estado português assegura, num processo em que se procura alcançar o mesmo patamar de direitos para todos os trabalhadores. Apesar dos esforços empreendidos, não podemos deixar de reconhecer os efeitos especialmente intensos que a degradação das condições do mercado de trabalho nacional numa conjuntura económica muito desfavorável representam, em especial, para este grupo de trabalhadores. Os seus vínculos laborais tendencialmente mais precários, as dificuldades que muitos enfrentam no próprio processo de legalização, os períodos contributivos mais curtos, o desconhecimento do sistema de segurança social nacional e a ausência, em alguns casos, de redes (informais) de contacto e/ou de apoio tornam a sua condição/situação mais vulnerável. Estas ideias vão ao encontro de alguns testemunhos dos imigrantes que entrevistámos, reveladores das inúmeras dificuldades por que passam:

“Sinto-me muito sozinha em casa. Porque... não há onde recorrer! Praticamente não há. Procuo trabalho, horas, não há nada!” (G)

“(...) eu não recebo nada do fundo de desemprego, de lado nenhum. Só estou inscrita. Em 6 meses, eu fui chamada umas 2 vezes, só. Para entrevista, só. Entrevista de cursos... Mais nada. Ofertas de emprego, nenhuma!” (G)

“(...) mercados na net, jobs... é tudo trabalho temporário e isso tudo dá folha para preencher, (...) carimbar. (...) A minha rubrica, todos têm, aqui. Onde há uma fábrica... têm todos a minha rubrica. Só que não dão trabalho. Nunca dão trabalho! Dão o carimbo e mais nada.” (V)

“O problema é que a oferta quase não existe, não é? Há muita demanda para pouca oferta. (...) não tens um lugar no mercado... Esse é que é o principal problema.” (E)

Como comprovam alguns dos testemunhos de imigrantes desempregados, à ausência de oportunidades de emprego que afeta, hoje, a generalidade dos trabalhadores, surgem associadas dificuldades no acesso à informação (e.g. medidas de proteção social em caso de desemprego) que, apesar das iniciativas prosseguidas pelo Estado português e por algumas instituições da sociedade civil, persistem.

3. OUTRAS INSTITUIÇÕES E INSTRUMENTOS DE APOIO À (RE)INTEGRAÇÃO DOS IMIGRANTES NO MERCADO DE TRABALHO

Para além do Estado, devemos considerar também o papel fundamental que desempenham outros atores políticos na resposta aos problemas que o desemprego provoca, neste caso, na população imigrante.

3.1. O ACIDI

Ao nível institucional salienta-se a criação, em 2007, do Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I. P. (ACIDI, I. P.). De entre as atribuições do ACIDI, I.P. destaca-se a “dinamização de centros de apoio ao imigrante, de âmbito nacional, regional e local, que proporcionem uma resposta integrada dos vários serviços públicos às suas necessidades de acolhimento e integração”⁶⁸. Neste âmbito funcionam os Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante (CNAI)⁶⁹. De entre os seus principais objetivos destaca-se a interligação com diferentes serviços públicos (e.g. de emprego, Segurança Social) e a facilitação do acesso à informação num mesmo espaço físico. Complementarmente, estas estruturas previram também a criação de gabinetes especializados, direcionados para necessidades específicas dos imigrantes. É neste contexto que surge o Gabinete de Apoio ao Emprego (GAE), enquadrado nas competências de acolhimento e integração de

cidadãos imigrantes, cuja missão visa diminuir as barreiras e facilitar a igualdade de oportunidades no acesso ao mercado de trabalho. O GAE contempla duas vertentes: uma delas ligada ao empreendedorismo e a outra à coordenação da Rede GIP – Imigrante.

⁶⁸ Cf. Decreto-Lei n.º 167/2007, de 3 de maio.

⁶⁹ Recorde-se que os primeiros CNAI foram abertos em Lisboa e no Porto em 2004, sob a iniciativa do então Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME). Posteriormente, passou a existir um CNAI também na cidade de Faro.

O Núcleo de Apoio ao Empreendedorismo (NAE) é um serviço que acompanha iniciativas empresariais através da informação relativa a vários pontos cruciais na constituição de empresas. Pretende ser um incentivo à criação de autoemprego por parte dos cidadãos imigrantes com vista à sua realização profissional. A Rede GIP – Imigrante reúne os 25 Gabinetes de Inserção Profissional (GIP) criados no território nacional. A ela pertencem entidades públicas e privadas que, em cooperação com os Centros de Emprego, visam apoiar jovens e adultos desempregados na construção de um percurso de (re)inserção no mercado de trabalho e/ou de um plano de formação. Os serviços prestados consistem, de forma específica: num acompanhamento personalizado no que diz respeito à (re)inserção profissional dos desempregados; em fornecer informação profissional para jovens e adultos desempregados e em prestar apoio na procura ativa de emprego e/ou na procura de cursos de formação⁷⁰.

No CNAI de Lisboa foi também criado um Gabinete de Apoio à Qualificação (GAQ), cuja função consiste em encaminhar e aconselhar os imigrantes para os processos de qualificação que se considerem ser mais adequados ao seu perfil. A informação prestada poderá incidir sobre “a equivalência e reconhecimento de habilitações superiores, articulando com e encaminhando para os serviços competentes neste processo” ou ainda estar relacionada com uma diversidade de modalidades de formação (e.g. cursos, ações de formação, seminários, sessões de esclarecimento)⁷¹.

3.2. Medidas políticas específicas

Como sabemos, um dos objetivos que se destacou na implementação, em Portugal, da EEE (1997-2010) dizia respeito à reintegração no mercado de trabalho de grupos em situação de maior fragilidade, com um grande enfoque na promoção da respetiva empregabilidade. Os primeiros PNE consideravam como grupos prioritários em termos de intervenção (e.g. precoce) os jovens e os desempregados de longa duração (DLD). Progressivamente, foram também incluídos outros grupos, de entre os quais se destacam os imigrantes, como comprovam as metas definidas no PNE de 2003:

⁷⁰ Cf. informação disponível no seguinte endereço da internet: <http://www.acidi.gov.pt/es-imigrante/servicos/gabinetes-de-insercao-profissional-gip>, consultado a 11-10-2013.

⁷¹ O encaminhamento para os designados Centros Novas Oportunidades foi, entretanto, revisto uma vez o Programa Novas Oportunidades foi extinto no final de 2012.

“No domínio da coesão social, assumem-se, como metas a atingir, a redução substancial da taxa média de abandono escolar precoce (redução do abandono escolar precoce das pessoas com 18-24 anos para 35% em 2006 e para 25% em 2010), e a diminuição progressiva do peso do desemprego registado dos grupos mais desfavorecidos em relação ao desemprego registado total, incluindo a dos imigrantes e a redução das diferenciações salariais entre homens e mulheres” (MTS, 2003, 10).

O PNE definido para o período 2003-2006 previa, de forma mais específica, a dinamização de programas de informação para imigrantes⁷², o reforço das medidas de formação profissional e linguística de modo a garantir a sua melhor integração no mercado de trabalho e a combater formas de discriminação e imigração clandestina. Dois dos planos previstos consistiam especificamente: a) na *“adoção de um Plano Nacional de Imigração e gestão previsional dos fluxos migratórios em função das necessidades do mercado de trabalho”* e b) na *“agilização dos procedimentos de reconhecimento de habilitações e competências dos imigrantes”* (MTS, 2003, 20). Deste modo, reconhecia-se a necessidade de Portugal desenvolver uma estratégia mais atuante, já que muitos imigrantes desempenham funções menos exigentes do que as qualificações que detêm. A esta situação estão associados baixos salários, níveis de proteção social incipientes e dificuldades acrescidas de integração na sociedade portuguesa (MTS, 2003, 36). Pretendeu-se também acautelar a integração socioprofissional dos cônjuges reunidos ao abrigo do reagrupamento familiar, o que originou algumas medidas específicas de apoio à formação destinadas a melhorar o seu estatuto profissional.

⁷² Apesar dos esforços desenvolvidos, sublinhamos que o défice de informação foi apontado por vários imigrantes entrevistados como um obstáculo à sua reinserção profissional no mercado de trabalho. De forma mais específica, a dispersão da informação existente e a inexistência, em algumas regiões do país, de locais que forneçam um conjunto de informações de forma clara e numa linguagem acessível aos imigrantes foram também motivos apontados pelos imigrantes como dificuldades experimentadas, quer aquando da chegada ao país, quer quando se viram confrontados com uma situação de desemprego.

Apesar de diversos PNE terem previsto um conjunto de medidas específicas destinadas aos imigrantes, não podemos deixar de assinalar que, de um modo geral, a EEE não teve em atenção algumas questões centrais e/ou alterações importantes que, desde meados da década de noventa do século passado vinham afetando os mercados de trabalho europeus. De entre estas, sublinhamos alterações demográficas (e.g. en-

velhecimento da população, alterações nas estruturas familiares e na composição da população ativa) e também mudanças relacionadas com o peso da mão-de-obra imigrante, sobretudo em alguns países europeus (e.g. Portugal, Espanha, Reino Unido, Alemanha). Para além deste aspeto, condicionantes de ordem institucional e histórica associadas a um conjunto de intenções muito generalistas e pensadas numa lógica *top-down* revelaram-se insuficientes para a resolução dos problemas de emprego e desemprego nos vários países da UE, neste caso também daqueles que especificamente afetam a população imigrante. Estas debilidades, muitas delas de ordem estrutural, agravaram-se ainda mais com a crise económica e financeira de 2008. A estratégia prosseguida em muitos países europeus, onde Portugal se inclui, tem consistido numa retração do Estado-Providência e na desregulação dos mercados de trabalho, com impactos muito negativos ao nível da criação de emprego, no aumento, sem precedentes, do desemprego (e.g. dos jovens, dos trabalhadores mais idosos, dos imigrantes), no reforço das desigualdades sociais e económicas.

3.3. Uma Política de Imigração Inclusiva. A criação do Plano para a Integração de Imigrantes

Para além de iniciativas eminentemente orientadas e influenciadas pelas instâncias europeias, devemos também ter em atenção um conjunto alargado de medidas previsto no programa do XVII governo constitucional no sentido de promover uma “Política de Imigração Inclusiva”. As iniciativas planeadas abrangem várias dimensões da integração dos imigrantes na sociedade portuguesa, desde a esfera laboral, às medidas de ordem legal, ao acesso à educação e formação⁷³. Algumas delas culminariam, em 2007, na criação do Plano para a Integração de Imigrantes (PII), pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 63-A/2007⁷⁴, no âmbito do qual o Estado português assume um papel preponderante na integração dos imigrantes na sociedade portuguesa.

⁷³ Cf. “Programa do XVII Governo Constitucional” disponível em <http://www.unic.pt/imagens/stories/publicacoes/ProgramaGovernoXVII.pdf>. Consultado a 07-02-2013.

⁷⁴ De acordo com o diploma supracitado, o PII “pretende sistematizar os objetivos e os compromissos setoriais do Estado português, para acolher e integrar os imigrantes que nos procuram. Ao todo são propostas 122 medidas que envolvem 13 Ministérios, pretendendo-se atingir níveis superiores de integração, quer numa perspectiva setorial, designadamente nas áreas do Trabalho, Habitação, Saúde e Educação, quer numa perspectiva transversal no que toca às questões do racismo e discriminação, igualdade de género e cidadania. Neste sentido, o documento consagra um enunciado de princípios políticos e pretende ser um programa de referência para o Estado e para a Sociedade Civil, para ser executado até ao final da presente legislatura”.

Nesse mesmo ano (2007), foi publicada legislação específica⁷⁵ que visava estabelecer as condições de entrada, permanência, saída de estrangeiros no nosso país. Refira-se que, no âmbito da respetiva implementação, o IIEFP, em concreto, é chamado a desempenhar um papel importante. No exercício das suas funções, destacam-se as iniciativas seguintes⁷⁶:

- a) receber e tratar as ofertas de emprego em que as entidades empregadoras manifestam interesse no recrutamento internacional de trabalhadores imigrantes;
- b) assegurar que estas ofertas de emprego são prioritariamente satisfeitas por trabalhadores nacionais de Estados-Membros da UE, do Espaço Económico Europeu, de Estado terceiro com o qual a UE tenha celebrado um acordo de livre circulação de pessoas, bem como por trabalhadores nacionais de Estados terceiros com residência legal em Portugal. Para tal, o IIEFP, I.P. mantém uma base de dados acessível através de Internet - o NetEmprego-Imigrante - onde constam todas estas ofertas de trabalho não preenchidas, permitindo ainda que os candidatos estrangeiros apresentem as suas candidaturas diretamente à entidade empregadora;
- c) elaborar semestralmente um relatório que acompanhe a execução do contingente global indicativo de oportunidades de emprego.

O Plano para a Integração de Imigrantes continuou a ser implementado pelos XVIII e XIX governos constitucionais (este último chefiado pela coligação de centro-direita PSD/CDS-PP). Ainda que com um destaque um tanto diferenciado⁷⁷, em ambos os programas de governo⁷⁸ sublinha-se a intenção de reforçar o processo de integração social (e profissional) dos imigrantes.

De entre as várias respostas para os problemas de emprego e, em particular, para a situação de desemprego em que os imigrantes se encontram, destaca-se o Programa de Retorno Voluntário

75 Referimo-nos, especificamente, à Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, e ao Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de Novembro, que regulamenta a admissão e residência de estrangeiros.

76 Cf. Pestana (2007).

77 No programa do XVIII Governo Constitucional, a integração dos imigrantes na sociedade portuguesa é considerada, nas suas múltiplas vertentes (e.g. laboral, social, cultural), como um tópico autónomo do capítulo "Políticas Sociais". Cf. "programa do XVIII Governo Constitucional" disponível em <http://www.parlamento.pt/Documents/PROGRAMADOXVIIIIGoverno.pdf>. Consultado a 22-11-2013.

78 Em concreto no "Programa do XIX Governo Constitucional" disponível em http://www.portugal.gov.pt/media/130538/programa_gc19.pdf. Consultado a 22-11-2013, destaca-se o objetivo de "incentivar a inserção socioprofissional dos imigrantes, procurando fomentar o seu sentimento de pertença à nossa comunidade, o acesso à formação profissional e o reforço do empreendedorismo", p. 93.

operado pela Organização Internacional para as Migrações (OIM). Apesar da dimensão reduzida do programa, regista-se um aumento dos pedidos e dos apoios – os quais, recentemente, se alargaram a todo o território nacional – designadamente por parte de indivíduos que apontam o desemprego como a principal causa para o retorno voluntário (Peixoto e Lório, 2010: 21).

3.4. Os Programas de Apoio ao Retorno Voluntário de Imigrantes

Como sabemos, face à atual crise económica, vários países da UE (e também da OCDE) têm adotado medidas destinadas a facilitar o retorno dos imigrantes ao seu país de origem. A título de exemplo, refiram-se os programa de retorno assistido gerido, desde 1997, pela Organização Internacional para as Migrações (OIM) em articulação com o Serviço de Estrangeiro e Fronteiras. O protocolo de colaboração no âmbito deste programa foi renovado em 2001, permitindo que os imigrantes recebam apoio logístico e financeiro no processo de regresso aos seus países de origem ou à instalação num país terceiro de acolhimento que garanta a sua admissão (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2009). Em 2008 este programa de retorno voluntário foi descentralizado através da criação de uma rede de informação e aconselhamento ao retorno assistido composta pelas Delegações Regionais do SEF, os Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante (CNAI) e Centros Locais de Apoio à Integração de Imigrantes (CLAI), as associações de imigrantes, organizações de apoio social e outras instituições locais. Em 2009, foi desenvolvido o novo programa de 'Apoio ao Retorno Voluntário e à Reintegração', igualmente assente numa parceria entre o SEF e a OIM, que procura reforçar e flexibilizar os serviços de apoio à reintegração no país de origem dos imigrantes (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2009).

4. O RECURSO ÀS REDES SOCIAIS (INFORMAIS)

Aos mecanismos e instrumentos de suporte formal aos desempregados é necessário adicionar as formas complementares, informais de apoio em situação de desemprego (que, como a maioria dos instrumentos formais não são exclusivas dos imigrantes). Entre estas encontram-se as redes sociais que têm, como sabemos, um papel importante, facilitando, designadamente, a integração social e

laboral dos imigrantes na sociedade de acolhimento. No caso específico da comunidade cabo-verdiana, por exemplo, assinala-se a existência de uma rede social de suporte, uma rede co-étnica, que os auxilia no momento de encontrar trabalho. Esta rede social, vantajosa na medida em que permite aos imigrantes obter uma determinada fonte de rendimento, tem também aspetos menos positivos. Como sublinha Góis, referindo-se em especial ao caso dos imigrantes cabo-verdianos, sendo uma “rede social de inclusão acaba por ser, em alguns casos, uma rede social de exclusão, impedindo o acesso a novos setores, novas profissões e a uma ascensão social na sociedade de destino” (Góis, 2008: 17). Complementarmente, tal como alerta também o autor, devemos ter em atenção os riscos que provêm de uma concentração laboral setorial num período, como é aquele que Portugal atravessa atualmente, de profunda crise económica e financeira, cujos efeitos recaem, precisamente, nos setores de atividade por excelência dos imigrantes (e.g. a construção civil no caso dos cabo-verdianos).

No presente trabalho, estas ideias vão ao encontro da opinião manifestada por alguns dos participantes nos *focus group*. Na discussão em torno da importância das redes sociais externas à comunidade para a procura de emprego, a maioria dos participantes concordou que a existência de contactos exteriores à comunidade de origem pode desempenhar um papel importante na promoção da reentrada no mercado de trabalho. Na perspetiva dos entrevistados, as ligações que os imigrantes estabelecem com organizações, empregadores, ou outras pessoas fora da comunidade podem contribuir positivamente para se conseguir um emprego, quer por permitirem o desenvolvimento de contactos com potenciais empregadores, quer por possibilitarem o acesso a informações relevantes sobre empregos disponíveis.

Ainda assim, admitindo que estas redes existem e que têm, como vimos, um papel importante ao contribuir para a inserção dos imigrantes na sociedade portuguesa, podemos questionar-nos de que modo, num momento de crise, elas funcionam e, eventualmente, se reorganizam para apoiar os imigrantes, em particular, os que agora se encontram numa situação de maior vulnerabilidade como são os imigrantes desempregados.

De resto, também no caso dos imigrantes, a fragilização das relações sociais a que temos vindo a assistir nas sociedades ocidentais representa riscos acrescidos devido, desde logo, à ausência

e/ou fragilidade dos suportes familiares concedidos e que poderiam contrabalançar, em certa medida, as fragilidades do Estado-Providência. Esta é, como sabemos, uma situação típica do regime sub-protetor de desemprego no qual Portugal se inclui, conforme referimos no início deste capítulo, em que a família desempenha um papel determinante enquanto elemento de suporte, por exemplo, numa situação de desemprego prolongado. Complementarmente, o tipo de relações de trabalho em que os imigrantes estão envolvidos coloca-os perante situações de alguma fragilidade e em que a intervenção de estruturas coletivas de apoio e de salvaguarda dos direitos dos trabalhadores não pode ou dificilmente é acionada.

4.1. O recurso à economia informal como uma importante “válvula de escape”?

Um dos recursos que, com alguma frequência, é utilizado numa situação de dificuldade e/ou ausência de emprego tem a ver com o desempenho de certas atividades de caráter eminentemente informal. Referimo-nos, por exemplo, à criação de “empresas” informais, muitas vezes formadas por mulheres, que procuram vender comida para fora, fazer limpezas ou cuidar de crianças, para aliviar os efeitos sentidos com a crise.

Neste sentido, reconhece-se que o desenvolvimento da economia informal é, muitas vezes, utilizado como estratégia de sobrevivência, sendo que, em muitos casos, as pessoas têm trabalho mas não têm emprego⁷⁹. Ou seja, não estão enquadradas por nenhuma relação (contratual) de tipo formal, à qual estejam associados direitos e deveres.

Neste capítulo enfatizámos a interligação entre o modelo de Estado-Providência e o modo como a situação de desemprego é vivida, neste caso, pelos imigrantes. O modelo sub-protetor que caracteriza o caso português e o modo particular como o Estado intervém na regulação do mercado de trabalho, permitindo, por exemplo, a existência de muitas relações laborais precárias, informais, condiciona/agrava as consequências negativas do desemprego, em particular, para alguns grupos profissionais e sociais, nos quais incluímos os imigrantes. De entre os efeitos negativos que o

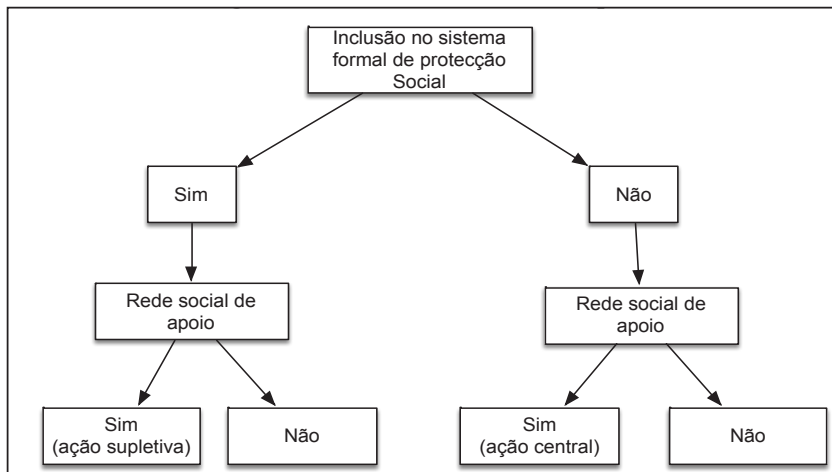
79 Estes são conceitos em fluxo, cujo significado não é consensual entre os autores, que refletem as alterações que afetam os mercados de trabalho neste período pós-industrial e cujas fronteiras são, cada vez, mais ténues. Salientamos, entre muitos outros, os trabalhos de Kalleberg (2009), Standing (2009) e Goul Andersen e Jensen (2002).

desemprego traz consigo salientamos o aumento da pobreza, exclusão social e, de forma mais abrangente, a fragmentação das relações sociais e quebra da coesão social.

As diferentes possibilidades de aceder (ou não) à proteção social descritas ao longo deste capítulo podem, de forma muito genérica, ser representadas através da figura seguinte. Nela se mostra que, mesmo quando não está abrangido pelo sistema de proteção social formal, existe a possibilidade de o imigrante ser incluído num sistema de proteção informal, fora da ação do Estado através, designadamente, do acionamento de redes de solidariedade social. Estas últimas assumem um caráter supletivo (quando complementam a proteção oferecida pelo Estado) ou um caráter central quando constituem a única forma de o imigrante conseguir manter-se incluído no sistema societal.

Como sugere a figura 1, a possibilidade de acesso à proteção social vai determinar diferentes modos de vivenciar a experiência do desemprego e poderá, inclusivamente, desencadear escolhas e/ou respostas distintas no curto e médio prazo por parte dos imigrantes. A experiência específica de cada um dos três grupos analisados no presente estudo é retratada no capítulo seguinte.

Figura 1. Possibilidade de acesso à proteção social



Elaboração dos autores

CAPÍTULO 5.

PARA UMA TIPOLOGIA DOS IMIGRANTES UCRANIANOS, BRASILEIROS E CABO-VERDIANOS DESEMPREGADOS EM PORTUGAL

Neste capítulo apresentamos os dados que resultam do trabalho empírico que realizámos, baseados, como referimos na introdução ao trabalho, na realização de entrevistas focalizadas em grupo⁸⁰ e na aplicação de um inquérito *on line*. Reconhecemos algumas das limitações com que fomos confrontados e que se traduzem, desde logo, num baixo nível de participação em ambos os procedimentos metodológicos, o que nos leva a ser cautelosos na interpretação que fazemos dos resultados obtidos. Ainda assim, optamos por descrever e analisar, quer os testemunhos recolhidos através dos *focus group*, quer os dados obtidos a partir dos inquéritos, tendo em conta o carácter eminentemente exploratório do presente estudo e admitindo que a tipologia que nos propusemos construir a respeito da situação diversificada de desemprego dos vários grupos de imigrantes (e, dentro destes, dos seus diferentes elementos) constitui um exercício analítico com um valor heurístico e uma dimensão prospetiva relevantes.

1. O RECURSO À TÉCNICA DAS ENTREVISTAS FOCALIZADAS DE GRUPO (*FOCUS GROUP*) E A REALIZAÇÃO DE INQUÉRITOS *ON LINE*. ALGUNS ASPETOS METODOLÓGICOS

As entrevistas focalizadas de grupo constituem uma técnica privilegiada de recolha de informação que permite “empreender o tipo de exploração comum às entrevistas individuais e, simultaneamente, proporciona a oportunidade de ouvir, conhecer e perceber as opiniões e posições do outro, e que tenderiam a não ser expressas no contexto de uma entrevista estandardizada em que a situação comunicacional necessária à recolha da informação desejada é artificialmente construída” (Góis e Marques 2007: 101). Neste caso, a partir da interação estabelecida entre os indivíduos que partilharam, num mesmo espaço físico, experiências e situações com contornos seme-

⁸⁰ A técnica das entrevistas em grupo é conhecida em inglês pela expressão *focus group*. Neste trabalho, recorremos indiferentemente aos dois termos.

lhantes, pretendeu-se ir ao encontro das vivências, das percepções e, até certo ponto, de certas dinâmicas coletivas que se geram e reproduzem no seio das comunidades imigrantes⁸¹.

Os *focus group* que realizámos no âmbito deste trabalho permitiram-nos uma aproximação às experiências subjetivas dos imigrantes, ao modo como estes vivenciam a situação de desemprego em que se encontram e às estratégias que adotam para ultrapassar essa situação. Foram constituídos três *focus group* com imigrantes desempregados pertencentes, na sua maioria, aos três grupos em estudo, Ucríanos, Brasileiros e Cabo-Verdianos mas que incluíram também alguns imigrantes desempregados provenientes da Guiné-Bissau, da Rússia, da Roménia e da Lituânia. Nesse sentido, procurámos obter informação, de forma direta, acerca das principais características da situação de desemprego em que se encontravam (e.g. tempo de duração, estratégias de reintegração no mercado de trabalho, mecanismos de proteção social utilizados/disponíveis) e das suas possibilidades e dificuldades no regresso ao mercado de trabalho para cada um dos grupos e, dentro destes, diferenciar os respetivos elementos. As razões para termos escolhido incluir imigrantes em situação de desemprego provenientes de outros países que não, exclusivamente, os pertencentes aos três grupos privilegiados neste trabalho prendem-se com o próprio processo de seleção dos entrevistados e também com a possibilidade de podermos registar situações mais diversificadas provocando, em certa medida, um confronto de pontos de vista a partir de experiências e perfis bastante distintos. Refira-se que os participantes em cada um dos *focus group* foram selecionados a partir de contactos estabelecidos com organizações/associações de apoio ao imigrante que desempenharam um papel central na identificação e facilitação do recrutamento de imigrantes para participar neste estudo. Os locais selecionados foram as cidades de Coimbra, Leiria e Lisboa, por razões associadas, nomeadamente, à facilidade de acesso a informadores privilegiados junto destas organizações/associações. O facto de a situação de desemprego implicar

81 Sobre as vantagens ligadas à utilização desta técnica de recolha de dados consultar um outro estudo realizado por Góis e Marques (2007).

82 A respeito das consequências sociais para o indivíduo de uma experiência de desemprego e das dificuldades metodológicas sentidas pelos investigadores que se debruçam sobre este tema, ver, entre outros, os trabalhos de Lazarsfeld e outros (Lazarsfeld *et al.*, 1981) e Paugam (Paugam, 2003).

que muitos indivíduos se encontrem numa situação de maior fragilidade social, psicológica e também económica torna difícil, não só, a sua identificação e localização, mas sobretudo a sua disponibilidade e capacidade para refletir e reconstruir a sua própria experiência individual de desemprego⁸².

Em relação aos inquéritos *on line* importa esclarecer que a sua utilização procurou ir ao encontro do carácter exploratório do presente estudo pelo que, mais do que a quantidade de dados recolhidos, interessou à equipa de investigação recolher dados que permitissem completar as informações obtidas de outras fontes, quer primárias (*focus group*), quer secundárias (dados estatísticos, sobretudo).

Com base na informação obtida através da técnica do *focus group* e dos inquéritos por questionário que aplicámos *on line*, em conjugação com os conhecimentos teóricos e a informação estatística apresentados nos capítulos anteriores, pretendemos construir uma tipologia de quem são os imigrantes desempregados (e.g. sexo, idade, profissão, região de origem, qualificações) e quais os problemas que enfrentam e as respostas que encontram quando estão desempregados e pretendem, designadamente, regressar ao mercado de trabalho.

2. VIVÊNCIAS DIFERENCIADAS DAS EXPERIÊNCIA DE DESEMPREGO IMIGRANTE

Conforme sublinhámos no início do trabalho, o desemprego não é vivenciado da mesma forma por todos os indivíduos e/ou grupos sociais. No caso dos imigrantes, existem fatores – tal como o sexo, o grau de instrução, a profissão, o local onde residem e também a forma de contratação e inserção laboral e ainda o setor de atividade em que estão inseridos – que, à semelhança do que sucede com a população portuguesa, estão na origem de situações bastante diferentes, desde logo do ponto de vista da vulnerabilidade ao desemprego, do tempo de duração do mesmo, dos respetivos efeitos (e.g. pobreza, exclusão social), dos próprios projetos migratórios (e.g. retorno ao país de origem; reemigração; reagrupamento familiar).

Tendo em conta estas diferenças, procurámos constituir grupos que fossem relativamente heterogéneos quer a nível intragrupal quer a nível intergrupalo. A heterogeneidade intergrupalo foi obtida ao entrevistarmos, de forma preponderante, imigrantes provenientes dos três fluxos migratórios já identificados – Ucrrianos, Brasileiros e Cabo-Verdianos - cuja característica comum era o facto de todos se encontrarem desempregados. Relativamente à heterogeneidade

intragrupos, esta foi conseguida através da inclusão de imigrantes com experiências migratórias diversificadas, com ligações ao mercado de trabalho distintas, que usufruem e/ou utilizam diferentes tipos de apoios (e.g. do Estado, da família) para ultrapassar a situação de desemprego em que se encontram.

2.1. Caracterização dos imigrantes entrevistados

No âmbito do presente estudo, as entrevistas focalizadas de grupo (*focus group*) foram acompanhadas pela distribuição e autopreenchimento de uma pequena ficha de caracterização sociodemográfica dos entrevistados e dos seus percursos migratórios, das suas trajetórias profissionais (anteriores à situação de desemprego) e dos mecanismos de suporte/apoio que utilizam desde que estão desempregados (e.g. recebem subsídio de desemprego, têm ajudas financeiras de familiares). Esta ficha foi distribuída e autopreenchida pelos entrevistados nos momentos que antecederam as entrevistas focalizadas de grupo, autorizando a breve caracterização dos participantes nos *focus group* que se segue (cf. as características dos participantes sintetizadas na tabela 20).

Em termos sociodemográficos as características dos participantes podem ser sumariadas da forma seguinte: representação paritária de homens e mulheres; com idades compreendidas entre os 25 e os 62 anos (média de idades, 42 anos); naturais do Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Ucrânia, Roménia, Lituânia e Rússia; residentes em Portugal entre 2 e 29 anos (em média há 12 anos); maioritariamente titulares de autorização de residência; medianamente escolarizados (a maioria tem entre 7 e 12 anos de frequência escolar); com histórias laborais concentradas em setores pouco ou nada qualificados (e.g. construção civil, restauração e limpezas domésticas). Os imigrantes oriundos do Brasil, ou da Ucrânia entraram em Portugal durante a primeira década do Século XXI, enquanto os imigrantes cabo-verdianos e os imigrantes de outros países chegaram a Portugal durante a década de 90 e, em particular, nos últimos cinco anos desta década. À semelhança da maioria dos imigrantes, os entrevistados chegaram ao país com um visto de trabalho, sem um visto válido ou com um visto válido para o espaço Schengen. Um dos participantes chegou a Portugal no âmbito de um processo de reagrupamento familiar.

Em relação às formas específicas de inserção no mercado de trabalho em Portugal antes de se encontrarem desempregados, os grupos profissionais que mais se destacam são os operários e os trabalhadores não qualificados. Relativamente aos setores de atividade, a construção e os serviços domésticos e de limpezas são os que predominam. Uma característica comum aos participantes nas entrevistas de grupo é a instabilidade da sua relação contratual com os empregadores (variando entre a inexistência total de contrato laboral e a existência de ténues relações laborais formais, geralmente de curta duração). Importa aqui sublinhar a existência de múltiplas relações de contratualização em cadeia ou subcontratação que implicam um acréscimo de vulnerabilidade e uma ausência de responsabilização.

Com base nos dados obtidos a partir da ficha de caracterização, podemos, ainda, notar que alguns entrevistados (sensivelmente metade) já tinham tido uma experiência de desemprego anterior à atual situação. Na maioria destes casos tratou-se de experiências de curta duração, mas, em dois casos, a duração do desemprego foi superior a um ano.

Finalmente, quanto ao tipo de ajudas e/ou mecanismos de apoio que os imigrantes provenientes dos três grupos em estudo utilizam e/ou mobilizam para enfrentar a situação de desemprego em que se encontram, é possível verificar que os meios de apoio institucionalizados (em particular os que são disponibilizados pelo Estado no âmbito das políticas sociais passivas) e os apoios informais (com origem em redes de solidariedade familiares) são os principais meios usados, com uma ligeira preponderância para os primeiros no caso dos imigrantes ucranianos e um maior predomínio dos segundos no caso dos cabo-verdianos. Os brasileiros encontram-se numa posição intermédia que não autoriza a identificação do principal mecanismo de apoio por eles utilizado. Quanto às expectativas sobre os planos futuros, existe uma clara preferência por continuar no país (em particular por parte dos que ainda têm acesso aos apoios sociais). Outras opções como seja regressar ao país de origem, ou reemigrar para outro país são menos preferidas pelos entrevistados, embora se note a preponderância desta opção entre alguns imigrantes.

Com base nos dados sinteticamente apresentados, constatamos que existe uma grande diversidade de situações, importando, por isso, dar conta de algumas destas diferenças, completando a informação acima apresentada com uma análise de conteúdo das entrevistas focalizadas de grupo.

3. ANÁLISE DE CONTEÚDO DOS ENTREVISTAS FOCALIZADAS DE GRUPO (*FOCUS GROUP*)

Da análise de conteúdo das entrevistas de grupo que realizámos a imigrantes ucranianos, brasileiros e cabo-verdianos desempregados ressaltam algumas diferenças importantes no que toca, designadamente:

- as razões da vinda para Portugal;
- os principais problemas de integração na sociedade portuguesa (e.g. no mercado de trabalho);
- o modo como encaram e enfrentam a situação de desemprego;
- os recursos (e.g. financeiros, apoios familiares) que mobilizam para fazer face à situação de desemprego;
- os projetos de vida no curto, médio e longo prazo (e.g. regressar ao país de origem, reemigrar; permanecer em Portugal).

É destas dissemelhanças que damos conta nos pontos seguintes, procurando salientar as especificidades de cada um dos três grupos sobre os quais incidimos a nossa análise.

3.1. Entrevistas aos imigrantes Ucranianos desempregados

Um dos maiores obstáculos sentidos pelos imigrantes ucranianos desempregados no que diz respeito à sua integração na sociedade portuguesa (sobretudo na fase de chegada a Portugal), é a língua, cujo desconhecimento e dificuldades de aprendizagem é apontado como um constrangimento. Outra dificuldade encontrada tem a ver com a existência de entraves no reconhecimento dos diplomas universitários.

Um dos imigrantes ucranianos que entrevistámos justifica a recusa do filho mais velho em vir para Portugal com base, precisamente, nestes dois fatores:

“Eu não tenho, para mim, trabalho. E ele, o que faria aqui? Não sabe a língua (...) E, por exemplo, o diploma da Ucrânia, aqui, não é válido. Nunca! Nem de doutor, nem de enfermeiro (...) Aqui, antes, era preciso fazer exames. Ele fala mal, sabe mal a língua e depois não consegue explicar o que sabe” (Entrevista V Focus Group Leiria, setembro 2012).

Apesar de o reconhecimento e a validação de diplomas e/ou conhecimentos estar legalmente consagrada⁸³, existem alguns entraves que levam os imigrantes a situações de trabalho precárias e em condições contratuais que não correspondem às suas qualificações.

Por outro lado, o regresso ao país de origem, mesmo numa situação de desemprego, não é, de um modo geral, encarado como uma opção. De entre as razões invocadas pelos nossos entrevistados, destaca-se: a elevada corrupção existente no país; a ausência de uma estratégia (e.g. política, económica) de médio, longo prazo e a inexistência de um sistema de proteção social devidamente organizado. Atente-se no testemunho de um entrevistado:

“Agora, na Ucrânia, é só mafiosos, só bandidos (...) Eu conheço dois amigos que antes estavam aqui, fizeram aqui residência, por 5 anos, e foram para a Ucrânia. Agora, eles já telefonaram para mim e falam Vasil, tem trabalho ou não? Já querem voltar para cá. Aqui tem segurança, tem segurança social e na Ucrânia, nada! Só mafiosos... no caminho, a polícia quer-te roubar dinheiro (...) Trabalho não há cá e lá também não. A agricultura, por exemplo, se tenho mais batata, mais feijão... não posso vender porque sou multado. Na África, não sei onde, não tem comida; na Ucrânia, tudo se estraga! Não há projeto na cabeça, não há um Presidente, um Primeiro-Ministro com um projeto na cabeça!” (Entrevistado V Focus Group Leiria, setembro 2012).

Uma das ideias que sobressai do excerto transcrito é que existem, de facto, alguns entraves à realização de outro tipo de tarefas no país de origem e, assim, a escolha por um outro modo de vida é afastada.

Para além destes aspetos, existem outros fatores de repulsão dos países de origem, tal como as difíceis condições climáticas. O clima rigoroso, sobretudo durante os meses de inverno, é um dos motivos invocados para explicar a vinda para Portugal, bem como a ausência de planos para regressar. Esta ideia foi partilhada por outro entrevistado que referiu também - como justificação

⁸³ Cf. o Decreto-Lei n.º 283/83, de 21 de junho que determina a equivalência/reconhecimento de habilitações, com base numa avaliação científica do trabalho realizado, com vista à obtenção do grau estrangeiro. Cf. também o Decreto-Lei n.º 341/2007, de 12 de outubro, o qual, neste caso, aprova o regime jurídico de reconhecimento de graus académicos superiores estrangeiros. Para além do que está consagrado na legislação, devemos ter presente que cabe às Universidades Portuguesas, designadamente, a exclusiva responsabilidade pela atribuição da equivalência e/ou o reconhecimento do diploma (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (coord.), 2010) p. 59.

Tabela 21 – Características centrais dos participantes nos *focus-group*

Características sociodemográficas					
Sexo		Nacionalidade		Habilitações académicas	
Homens	6	Brasileira	3	Menos que a 4ª classe	1
Mulheres	6	Cabo-verdiana	3	1.º e 2.º ciclo	1
Idade		Guineense	2	3.º ciclo	5
20-39 anos	4	Russa	1	Ensino secundário	2
40-59 anos	7	Ucraniana	2	Ensino superior	3
60 e +	1	Outra	1	Duração residência em PT	
Estado civil		Visto atual		1 a 4 anos	2
Solteiro	5	Autorização residência	8	5 a 9 anos	2
Casado/união de facto	4	V. estada temporária	1	10 a 14 anos	5
Divorciado, separado	3	A aguardar resolução	1	15 ou + anos	3
		Sem resposta	2		
Experiência laboral					
Setor da 1ª ocupação em Portugal		Setor de ocupação antes desemprego		Tipo de contrato antes desemprego	
Ind. transformadora	2	Ind. transformadora	1	Sem termo	1
Construção	4	Construção	4	A termo	5
Alojamento, restauração e similares	2	Alojamento, restauração e similares	1	Contrato com empresa de trabalho temporário	3
Outro	2	Outro	3	Nenhum	2
Sem resposta	2	Sem resposta	3	Sem resposta	1
Duração último contrato					
3 a 6 meses	2				
Mais de 6, até 12 meses	5				
Mais de 3 anos	1				
Sem resposta	4				
Trajcetórias no desemprego					
Tempo de desemprego		Motivo para o desemprego		Total de meses desempregado	
Menos de 6 meses	2	Extinção posto de trabalho	2	7 a 12 meses	1
De 6 a 12 meses	1	Encerramento da empresa	2	13 a 24 meses	2
Mais de 1 ano	4	Fim de contrato	4	Mais de 24 meses	3
Mais de 2 anos	4	Decisão do próprio	2	Não resposta	6
Não resposta	1	Não resposta	2		

N.º de vezes desempregado					
1 vez	6				
2 vezes	2				
3 vezes	4				
Mecanismos de suporte no desemprego					
Principal fonte de rendimento		Recebe prestação de desemprego (atual/passado)		Tempo benefício da prestação	
Subsídio de desemprego	3	Sim	6	6 a 12 meses	3
Rendimentos de outros membros familiares	5	Não	2	Até 18 meses	3
Nenhuma	3	Não resposta	4		
Não resposta	1				

para a permanência em Portugal (e, inclusive, a escolha do país como destino preferencial da migração) - a existência de mecanismos de proteção social que podem ser acionados numa situação de desemprego, associada a um custo de vida menor em comparação, designadamente, com outros países da UE (e.g. Espanha, Itália):

“Em Milão, em Itália ganhava muito bem mas não tinham seguro, não tinham nada... Pronto, aqui, eu tenho, pronto, ganho menos, mas tenho tudo (...) Vim para Portugal pelo motivo climático (...) tenho problemas com as mãos e as mãos estão sempre frias, frias, frias (...) E depois outra coisa: aqui faço documentos (...) Aqui a vida não é muito cara” (Entrevistado F Focus Group Coimbra, setembro 2012)

Neste caso, sublinhamos a relevância que, no processo de decisão, é atribuída à extensão, aos imigrantes presentes no território nacional, de um conjunto de direitos fundamentais que lhes permitem aceder ao mesmo tipo de apoios sociais existentes para os cidadãos nacionais nos domínios da saúde, educação, segurança social e a habitação. Conforme referimos no capítulo introdutório, este tipo de estratégia enquadra-se numa política de integração ambiciosa que tem vindo a ser prosseguida desde a década de noventa do século passado. De certa maneira, a implementação deste tipo de políticas e esta forma de conceber a integração dos imigrantes na sociedade portu-

guesa, contrabalança as fragilidades que caracterizam o Estado-Providência português, sobretudo quando emerge a comparação com as condições oferecidas aos imigrantes em outros países da UE.

Como base na informação empírica que recolhemos a partir dos *focus group*, reconhecemos que, de um modo geral, os imigrantes ucranianos podem contar, em Portugal, com um reduzido ou nulo suporte familiar. Quando imigram, geralmente, fazem-no sozinhos e, posteriormente, tem lugar o reagrupamento familiar. Este tipo de trajetória faz com que, numa situação de desemprego, não disponham de quaisquer apoios por parte da família. Pelo contrário, no caso dos indivíduos cujas famílias (e.g. mulher e filhos) permanecem na Ucrânia mantém-se a obrigatoriedade no que toca ao envio de remessas, o que tem como consequência uma pressão para a reentrada rápida no mercado de trabalho.

Em contrapartida, todos os ucranianos desempregados que entrevistámos auferiam de subsídio de desemprego, situação que contrasta com a dos restantes imigrantes desempregados. Esta diferença poderá ser explicada pelo tipo de contrato de trabalho que tinham antes de terem perdido o emprego. O facto de serem, de um modo geral, indivíduos com um nível de escolarização mais elevado e de, em alguns casos pelo menos, terem tido outras experiências migratórias em países da UE antes da imigração para Portugal, são aspetos que devemos ter em atenção. Em particular, destaca-se a ideia de que o tipo de inserção no mercado de trabalho (e.g. celebração de um contrato de trabalho; descontos para a segurança social) previsto na legislação portuguesa é encarado, nomeadamente por certos grupos de imigrantes (e.g. mais qualificados; indivíduos que possuem certo tipo de competências técnicas⁸⁴), como um elemento atrativo que os levou a escolher Portugal como destino migratório e a permanecer, neste caso, no território nacional.

Para além disso, encontramos também algumas situações novas em que os próprios imigrantes escolhem não ficar permanentemente em Portugal, optando, por exemplo, por regressar ao país de origem durante curtos períodos de tempo ou mesmo trabalhar num outro país da UE suspendendo, neste caso, a prestação social de que auferem tal como é permitido na atual legislação portuguesa⁸⁵.

84 Nestes casos, a legislação atualmente existente prevê um menor grau de complexidade nos processos de admissão. Sobre esta questão, cf. (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (coord.), 2010) p. 34.

85 Cf. Instituto da Segurança Social, I. P. (Instituto da Segurança Social, 2014b) disponível em http://www4.seg-social.pt/docs/ments/10152/15007/subsidio_desemprego. Consultado a 02-02-2014.

3.2. Entrevistas aos imigrantes Brasileiros desempregados

Apesar de os cidadãos Brasileiros não necessitarem de nenhum visto de entrada na vinda para Portugal e de existir uma aparente afinidade em termos culturais e linguísticos entre os dois países, no processo de integração na sociedade portuguesa (e.g. inserção no mercado de trabalho) estes deparam-se com alguns obstáculos que importa assinalar.

Alguns dos imigrantes brasileiros que entrevistámos apontaram as questões da discriminação como um dos fatores que dificultaram a sua integração na sociedade portuguesa, em particular a sua inserção no mercado de trabalho:

“As brasileiras, em Portugal, nunca tiveram boa fama. Nunca! Devido a eu ser brasileira, também discriminaram por esse motivo (...) Não só no princípio, mas como até hoje. Ainda hoje. Acho que a sociedade portuguesa é preconceituosa com as brasileiras. Principalmente as mulheres... Discriminam pelo facto de muitas brasileiras virem para Portugal para trabalhar em casas noturnas... Então, na mentalidade de muitas pessoas, as brasileiras são todas iguais” (Entrevistada G Focus Group Leiria, setembro 2012)

Sublinhe-se que a questão da discriminação surge, hoje ainda, associada à cor da pele. A entrevistada supracitada refere o tratamento diferenciado dirigido à filha na escola do ensino pré-escolar que esta frequentava e a quem a Educadora chamava “a negra”. Apesar de os comportamentos racistas - como comprovam alguns estudos realizados por investigadores portugueses - continuarem a existir, não podemos deixar de partilhar a perspetiva de alguns imigrantes provenientes das ex-colónias portuguesas que entrevistámos, segundo a qual os comportamentos racistas se têm atenuado, nos últimos anos:

“Agora acabou o racismo. Agora, agora, não. Não se sente, porque eu acho que o povo, mesmo... a justiça portuguesa não admite isso. Mas dantes, eles é que procuravam a confusão com os pretos!(...) Até na justiça havia racismo. Agora é que não há. Acho que as pessoas a partir de 2000, 1999, assim... acabou o racismo, porque a justiça mesmo viu que os imigrantes estavam a sofrer nas mãos de alguns dos nossos patriotas brancos. É isso.” (Entrevistada B Focus Group Lisboa, setembro 2012)

No que diz respeito aos apoios (e.g. familiares) de que os imigrantes brasileiros que entrevistámos dispõem, constatamos que estes são escassos ou mesmo inexistentes. Uma das nossas entrevistadas, que se encontra desempregada e que pretende regressar o mais cedo possível ao Brasil, espera poder conta com a ajuda da mãe para o pagamento das passagens aéreas:

“Eu não sei, mas o meu regresso ao Brasil... se eu não conseguir pagar as passagens daqui, eu... espero bem que a minha mãe me pague as passagens (...) Ela recebe pensão do meu falecido pai e trabalha. Então, ela é uma possibilidade mais fácil de ter uma ajuda para nós.”
(Entrevistada G Focus Group Leiria, setembro 2012)

Em termos de projetos de curto, médio prazo, o objetivo partilhado pela generalidade dos nossos entrevistados consiste em regressar ao Brasil. Como referia a entrevistada supracitada, perante a inexistência de oportunidades de emprego e formação e a falta de “criatividade” em conceber estratégias para promover a reinserção dos desempregados no mercado de trabalho por parte dos Serviços de Emprego, essa é a solução considerada mais adequada:

“Estou tentando ver se eu consigo ir embora, pedir ajuda para ver se eu vou embora, porque... O marido também tem o mesmo propósito. Sim. Estamos unidos nessa decisão (...) É que não há nada! Você procura, vai daqui, vai dali, vai ao Centro de Emprego e não há nada! E a tendência é cair! O desemprego, é cair, a 100%. Porque aqui não tem uma criatividade para inventar meios para dar trabalho para as pessoas. Não está tendo essa criatividade, não está tendo.” (Entrevista G Focus Group Leiria, setembro 2012)

Como grande constrangimento apontado por alguns imigrantes para o facto de o regresso não ter ainda acontecido/ter lugar tão rapidamente quanto gostariam salienta-se o custo da viagem e/ou os atrasos no Programa de Retorno Voluntário⁸⁶. Neste caso, a procura de apoios tem vindo ao aumentar, precisamente, devido ao decréscimo das taxas de crescimento económico e ao aumento do desemprego em Portugal (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (coord.), 2010), p. 40.

86 Recorde-se que este Programa foi criado pelo Estado português em 1997 e foi desenvolvido em colaboração com a Organização Internacional para as Migrações (OIM). Cf. em cima.

Efetivamente, a ausência de oportunidades de emprego e uma visão pessimista sobre a evolução das condições de emprego

em Portugal nos próximos tempos, e, em sentido contrário, a melhoria das condições económicas e de trabalho no Brasil justificam a intenção/decisão de os imigrantes brasileiros desempregados regressarem ao seu país, funcionando, no primeiro caso, como fator de repulsão e, no segundo, como fator de atração. Esta ideia transparece no testemunho de um dos nossos entrevistados:

“Os meus irmãos estão no Brasil. Empregados, os dois. Tudo empregado. Nós é que estamos aqui...” (Entrevistado I *Focus Group Leiria*, setembro 2012)

As oportunidades de trabalho serão agora mais atrativas no Brasil, onde de resto muitos dos imigrantes brasileiros que entrevistámos haviam deixado a família (e.g. os filhos menores), pelo que surge como natural a tentativa de mobilizar estas redes sociais no país de origem de modo conseguir uma (re)integração laboral no Brasil.

3.3. Uma Política de Imigração Inclusiva. A criação do Plano para a Integração de Imigrantes

Os cabo-verdianos desempregados que entrevistámos comparam as dificuldades que a situação de desemprego em que se encontram representa – não poderem pagar as contas da água e da luz; viverem em condições habitacionais extremamente precárias – com as fracas condições (e.g. de habitação, alimentação) existentes no seu país de origem. Como referia uma das nossas entrevistadas, esta é uma situação que lhe é bastante familiar e com a qual está, de certo modo, habituada a lidar:

“Eu dantes, quando eu fui despejada, eu apanhava a água no chafariz, é muito importante para nós... Em África, essa crise, para nós, é coisa normal. É normal, porque nós já lidamos com isso. Eu apanho água no chafariz e compro velas. Mais nada. Água e luz não me preocupa. E se eu tiver um... um peixe, eu devo fritar. Frito ou meto um pouco... Como faço na África, eu faço isso em Portugal. Olha, que tenho problema de dentes, eu não tenho dinheiro para ir no dentista. Eu meto a cura da terra. Meto água com sal, lavo os dentes com sal. Se eu tiver isso, nem preciso usar pasta de dentes. Tenho que esmagar carvão com sal. Isso é muito bom!” (Entrevista B *Focus Group Lisboa*, setembro 2012)

As (mais) difíceis condições de vida em Cabo Verde poderão, efetivamente, ser uma das explicações para o facto de o regresso ao país de origem não fazer parte dos seus projetos de vida no

curto, médio e longo prazo. O acesso (mais) precário aos cuidados médicos é invocado por outra entrevistada para justificar a sua permanência em Portugal:

“Na minha terra não tem cuidados de saúde. Eu venho aqui por causa do problema da hipertensão, porque a minha tensão nunca baixa! Quando estava na minha terra, estava sempre alta, sempre alta... depois de eu vir para a consulta... agora, está normal. Está tudo bem comigo (...) Não há máquinas não há coisas sofisticadas, exames, muitas coisas. É por isso que a gente vem para aqui. Mas depois que eu cheguei aqui, graças a Deus! Eu sinto tão bem, tão bem...” (Entrevistada D Focus Group Lisboa, setembro 2012)

Como base nestas ideias podemos considerar que a capacidade de resiliência, i.e. de encontrar estratégias alternativas e/ou de sobrevivência perante a situação de desemprego em que se encontram é fortemente acionada pelos imigrantes Cabo-Verdianos que, de um modo geral, não têm qualquer acesso aos mecanismos de proteção social existentes, pelo facto de laborarem em grande número nos segmentos informais da economia. Em contrapartida, devido ao tempo mais longo da migração e à existência, no território nacional, de uma rede de suporte familiar alargada e com raízes relativamente antigas, os imigrantes cabo-verdianos desempregados podem contar com este tipo de apoios, por um lado, e também com as relações de amizade e vizinhança privilegiadas que construíram ao longo dos anos nos locais onde residem (e.g. áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto). Este tipo de apoios permite-lhes, por exemplo, realizar pequenas atividades ocasionais (“biscates”) ou mesmo partilhar um emprego (e.g. é o caso das empregadas domésticas/prestadoras de cuidados a idosos que alternam na prestação dos mesmos).

4. ANÁLISE DOS DADOS OBTIDOS ATRAVÉS DO INQUÉRITO ONLINE

Complementarmente às entrevistas em grupo, foram realizados 59 inquéritos *on line* que procuraram aprofundar algumas das temáticas abordadas aquando da realização dos *focus-group*. Estes inquéritos, ainda que em número reduzido, ajudam a substanciar a tipologia das possíveis estratégias de ação futura dos imigrantes em situação de desemprego. As características dos inquiridos aproximam-se significativamente das características dos participantes nos *focus group* atrás descritas (cf. tabela 21).

Em termos sociodemográficos salienta-se que os inquiridos são maioritariamente homens; encontram-se em idade ativa (entre os 20 e os 59 anos); são, sobretudo, nacionais do Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Ucrânia e Rússia; residem em Portugal entre 2 e 29 anos (em média há 12 anos); são medianamente escolarizados (a maioria tem uma frequência escolar ao nível do 3º ciclo ou superior) e são portadores de uma autorização de residência.

À semelhança dos participantes nos *focus group*, também os imigrantes que participaram no inquérito, apresentam percursos profissionais marcados pela inserção no mercado de trabalho, quer aquando da chegada a Portugal, quer no momento anterior à situação de desemprego. Os setores de atividade que mais se destacam são, de novo, os da indústria transformadora, da construção e do alojamento e restauração. Quanto às profissões exercidas antes do desemprego, nota-se que se trata, geralmente, de profissões pouco ou nada qualificadas (empregadas de limpeza/domésticas, serventes de pedreiro, operador de caixa, ajudante de cozinha, etc.). Antes de ficar desempregada a maioria dos entrevistados e inquiridos tinham um contrato de trabalho a termo certo, ou trabalhavam ao serviço de uma empresa de trabalho temporário. A duração dos contratos de trabalho situava-se, na maioria das situações, entre os 6 e os 12 meses, havendo uma proporção importante de imigrantes que afirmaram ter contratos de duração inferior aos 6 meses.

Com base nos dados obtidos a partir do inquérito é possível proceder, ainda, à caracterização dos participantes relativamente à sua experiência do desemprego (e.g. se esta é a primeira vez que estão desempregados; desde há quanto tempo; razões para o desemprego). Conforme testemunham os dados da tabela, a maioria dos desempregados encontra-se nessa situação há menos de 6 meses, embora seja, igualmente possível verificar, que uma proporção importante são desempregados de longa duração. A maioria dos inquiridos encontram-se em situação de desemprego por decisão do empregador e devido à extinção do posto de trabalho ou devido ao final do seu contrato. Para muitos a atual situação de desemprego constitui a primeira experiência de desemprego, embora se note que uma parte importante dos imigrantes já se encontrou mais do que uma vez em situação de desemprego. Em relação ao tipo de ajudas e/ou mecanismos de apoio que os imigrantes utilizam e/ou mobilizam (ou mobilizaram no passado) para enfrentar a situação de desemprego em

Tabela 22 – Características centrais dos participantes nos inquéritos online

Características sociodemográficas					
Sexo		Nacionalidade		Habilitações académicas	
<i>Homens</i>	33	<i>Brasileira</i>	10	<i>Menos que a 4.ª classe</i>	2
<i>Mulheres</i>	26	<i>Cabo-verdiana</i>	11	<i>1.º e 2.º ciclo</i>	5
Idade		<i>Guineense</i>	8	<i>3.º ciclo</i>	10
<i>20-39 anos</i>	27	<i>Russa</i>	2	<i>Ensino secundário</i>	28
<i>40-59 anos</i>	28	<i>Ucraniana</i>	19	<i>Ensino superior</i>	14
<i>60 e +</i>	4	<i>Outra</i>	9	Duração residência em PT	
Estado civil		Visto atual		<i>1 a 4 anos</i>	14
<i>Solteiro</i>	20	<i>Autorização residência</i>	40	<i>5 a 9 anos</i>	15
<i>Casado/união de facto</i>	31	<i>V. estada temporária</i>	2	<i>10 a 14 anos</i>	22
<i>Divorciado, separado</i>	8	<i>A aguardar resolução</i>	3	<i>15 ou + anos</i>	8
		<i>Sem autorização</i>	2		
		<i>Sem resposta</i>	12		
Experiência laboral					
Setor da 1ª ocupação em Portugal		Setor de ocupação antes desemprego		Tipo de contrato antes desemprego	
<i>Ind. transformadora</i>	8	<i>Ind. transformadora</i>	6	<i>Sem termo</i>	8
<i>Construção</i>	16	<i>Construção</i>	13	<i>A termo</i>	26
<i>Alojamento, restauração e similares</i>	4	<i>Alojamento, restauração e similares</i>	6	<i>Contrato com empresa de trabalho temporário</i>	9
<i>Outro</i>	8	<i>Outro</i>	15	<i>Trab. Conta própria</i>	3
<i>Sem resposta</i>	23	<i>Sem resposta</i>	19	<i>Nenhum</i>	7
				<i>Sem resposta</i>	6
Duração último contrato					
<i>3 a 6 meses</i>	11				
<i>Mais de 6, até 12 meses</i>	19				
<i>Mais de 12 meses, até 3 anos</i>	9				
<i>Mais de 3 anos</i>	3				
<i>Permanente</i>	2				
<i>Sem resposta</i>	15				

Trajatórias no desemprego					
Tempo de desemprego		Motivo para o desemprego		Total de meses desempregado	
<i>Menos de 6 meses</i>	23	<i>Extinção posto de trabalho</i>	20	<i>4 a 6 meses</i>	4
<i>De 6 a 12 meses</i>	9	<i>Encerramento da empresa</i>	8	<i>7 a 12 meses</i>	8
<i>Mais de 1 ano</i>	16	<i>Fim de contrato</i>	18	<i>13 a 24 meses</i>	11
<i>Mais de 2 anos</i>	6	<i>Decisão do próprio</i>	5	<i>Mais de 24 meses</i>	7
<i>Não resposta</i>	5	<i>Não resposta</i>	8	<i>Não resposta</i>	29
N.º de vezes desempregado					
<i>1 vez</i>	24				
<i>2 vezes</i>	16				
<i>3 ou mais vezes</i>	16				
<i>Sem resposta</i>	3				
Mecanismos de suporte no desemprego					
Principal fonte de rendimento		Recebe prestação de desemprego (atual/passado)		Tempo benefício da prestação	
<i>Subsídio de desemprego</i>	14	<i>Sim</i>	18	<i>Até 6 meses</i>	6
<i>Rendimentos de outros membros familiares</i>	24	<i>Não</i>	10	<i>6 a 12 meses</i>	7
<i>Poupanças/empréstimos</i>	4	<i>Não resposta</i>	31	<i>Até 18 meses</i>	5
<i>Trabalhos esporádicos</i>	3			<i>Sem resposta</i>	41
<i>Nenhuma</i>	7				
<i>Não resposta</i>	7				

que se encontram, é possível constatar que o apoio dos membros familiares constitui a principal fonte de suporte dos imigrantes inquiridos, logo seguida pelo subsídio de desemprego. É de referir que para alguns dos inquiridos que afirmaram receber uma prestação social esta não constitui a sua principal fonte de rendimento.

Apresentadas de forma breve as características dos que aceitaram participar no inquérito *online*, importa, de seguida, olhar com mais atenção para as questões que procuraram conhecer as respostas dos imigrantes à situação de desemprego.

A procura ativa de emprego constitui uma atividade realizada pela maioria dos imigrantes inquiridos/entrevistados. Como se verifica na tabela 22, trata-se de uma atividade realizada de forma

continua nas últimas duas semanas. As formas de procurar emprego são as tradicionais (e.g. procura de anúncios de emprego em jornais, deslocação às empresas e ao centro de emprego)⁸⁷, a que, para alguns imigrantes, acresce o recurso às associações de imigrantes. É de assinalar, ainda, o recurso às agências de trabalho.

Quanto às expectativas de encontrar emprego num futuro próximo, a maioria dos inquiridos/entrevistados manifesta-se bastante pessimista, afirmando que a probabilidade de encontrar um emprego nos próximos três meses é reduzida ou mesmo bastante reduzida.

Tabela 23 – Procura de emprego

Característica	Focus group	Inquérito online
Última vez que procurou ativamente emprego		
Últimas duas semanas	10	46
Último mês	2	5
Há mais de um mês, mas há menos de seis meses	0	3
Nunca	0	1
Não resposta	0	4
Forma de procurar emprego		
Anúncios dos jornais	7	26
Dirige-se às empresas	5	27
Dirige-se ao Centro de Emprego	9	35
Recorre a empresas de trabalho temporário	8	29
Recorre a associações de imigrantes	2	15
Total de imigrantes	12	59

Fonte: *Focus-groups* realizados a imigrantes e inquérito online aplicado a imigrantes, CES, 2012

⁸⁷ Recordamos que, no caso dos desempregados que recebem subsídio de desemprego, as diligências de procura ativa de emprego são obrigatórias. Cf. Decreto-Lei n.º 72/2010, de 18 de junho. Artigo 12º do ANEXO. Republicação do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro.

Não obstante as perspetivas negativas sobre a sua reinserção laboral, uma parte substancial dos inquiridos/entrevistados afirma desejar permanecer em Portugal. Entre os participantes há, também, uma proporção não negligenciável de inquiridos que afirma pretender, no futuro próximo, reemigrar para um outro país. Um grupo menor de participantes nos momentos de recolha de dados refere o desejo de regressar, temporária ou definitivamente, ao seu país de origem.

No ponto seguinte, apresentamos a tipologia que elaborámos com base nos dados recolhidos, na qual pretendemos retratar as diferentes situações vivenciadas pelos imigrantes que se encontram em situação de desemprego em Portugal.

Tabela 24 – Perspetivas futuras

Característica	Focus group	Inquérito online
Probabilidade de encontrar emprego nos próximos três meses		
Pouco provável	0	22
Provável	6	9
Muito provável	0	3
Não resposta	6	25
Planos para o futuro próximo		
Permanecer em Portugal	9	34
Regressar temporariamente ao país de origem	0	1
Regressar definitivamente ao país de origem	2	6
Emigrar para outro país	1	11
Sem planos definidos	0	6
Não resposta	0	1
Total de Imigrantes	12	59

Fonte: *Focus-groups* realizados a imigrantes e inquérito online aplicada a imigrantes, CES, 2012

5. TIPOS DE IMIGRANTES UCRANIANOS, BRASILEIROS E CABO-VERDIANOS DESEMPREGADOS. A CONSTRUÇÃO DE UMA TIPOLOGIA

Tendo em conta as diferenças de acesso aos mecanismos de proteção social existentes em Portugal no apoio aos desempregados, podemos, desde logo, distinguir dois grandes grupos de imigrantes desempregados:

1. Os imigrantes cujo estatuto legal e forma de inserção no mercado de trabalho (e.g. contrato de trabalho estável, com descontos para a segurança social) garante o acesso a determinados mecanismos de proteção em situação de desemprego. Trata-se de imigrantes que, em resultado da sua participação no mercado formal de trabalho, satisfazem as condições para a inclusão no sistema de proteção social existente no país;
2. Os imigrantes cujo estatuto legal e/ou profissional não lhes permite aceder aos mecanismos de proteção social. Neste caso, a deficiente participação no mercado laboral e/ou no sistema legal (que regulamenta a presença em território nacional), exclui, salvo situações excecionais, os imigrantes da participação nos sistemas de proteção nacionais.

Do primeiro grupo fazem parte os imigrantes em situação legal que se inseriram numa relação laboral formal e que, pelo facto de terem feito os devidos descontos para a Segurança Social, podem usufruir⁸⁸ – quando ficam desempregados – dos apoios concedidos pelo Estado aos desempregados.

No segundo grupo inserem-se os imigrantes que escolheram (por vezes de forma inconsciente) não se inscrever (voluntariamente) na Segurança Social (e.g. trabalhadores independentes, trabalhadores domésticos) e/ou aqueles que apenas desenvolvem relações laborais de tipo informal. Nestes casos, o acesso aos mecanismos de proteção social é limitado devido à ausência de descontos e/ou do preenchimento das condições previstas (e.g. tempo de descontos) na lei para usufruir dos benefícios. Conforme é referido num estudo recente coordenado por Peixoto (2011):

“Apesar do elevado grau de cobertura potencial pela Segurança Social, nem todos os grupos imigrantes estão aparentemente motivados ou capacitados para se inscreverem no

⁸⁸ Por exemplo, nos casos de situação irregular no país, a possibilidade de auferirem de certos benefícios fica adiada até que esta situação se altere.

sistema, como meio de garantia de proteção no curto, médio ou longo prazo, ou mesmo como condição para a regularização” (Peixoto et al., 2011b: 207).

Os autores do estudo reconhecem, no entanto, que “alguns dos imigrantes que estão afastados do regime contributivo beneficiam de apoios destinados a não contribuintes” (Peixoto et al., 2011b: 208). Ou seja, independentemente da nacionalidade ou mesmo do estatuto legal, é possível aos cidadãos estrangeiros – no quadro do subsistema de solidariedade – usufruir de determinados apoios sociais (e.g. Rendimento Social de Inserção⁸⁹).

Complementarmente, se alargarmos o nosso campo de observação a outro tipo de mecanismos/recursos a que os imigrantes podem, com maior ou menor intensidade, aceder no sentido de encontrar uma resposta para os problemas e/ou as dificuldades concretas que o desemprego acarreta para si e para as suas famílias, - os quais integram (para além do Estado) o sistema de bem estar, - podemos também distinguir três grandes grupos:

1. Os imigrantes que possuem, em Portugal, uma forte rede social e familiar. A existência destas redes sociais de apoio permitem aos imigrantes desempregados complementar ou suprimir eventuais deficiências resultantes de uma cobertura incompleta do sistema de proteção social português;
2. Os imigrantes que não têm qualquer apoio familiar nem relações de amizade. Neste caso, os imigrantes dependem exclusivamente de recursos próprios (obtidos por intermédio do sistema de proteção nacional, ou decorrentes de poupanças acumuladas antes da situação de desemprego), ou de mecanismos assistencialistas existentes na sociedade portuguesa (disponibilizados por associações de imigrantes, ou por Organizações Não Governamentais portuguesas);
3. Os imigrantes que têm nos países de origem alguns apoios por parte da família que permitem planear ou adiar o regresso ao país de origem.

Um terceiro critério diferenciador das experiências de desemprego e do próprio projeto migratório do imigrante pode ser introduzido através da análise dos planos futuros dos imigrantes desempregados. Com a introdução deste critério podem ser distinguidos três grupos:

⁸⁹ Cf. Decreto-Lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro e Portaria n.º 257/2012, de 27 de agosto.

1. Os imigrantes desempregados que pretendem permanecer em Portugal;
2. Os imigrantes que pretendem regressar aos seus países de origem;
3. Os imigrantes que pretendem emigrar para um terceiro país.

Nos imigrantes que pretendem permanecer em Portugal podemos pensar em diferentes estratégias comportamentais que os indivíduos desenvolvem para lidar com situação de desemprego⁹⁰. Estas estratégias (que não são exclusivas da população imigrante) podem assentar no desenvolvimento das competências profissionais dos imigrantes desempregados, na migração interna de modo a proporcionar a procura de oportunidades de trabalho noutras regiões do país, no desenvolvimento de estratégias empresariais e de autoemprego, ou na inserção no mercado de trabalho informal. Conhecer as estratégias diferenciadas usadas pelos imigrantes desempregados envolve o desenvolvimento de um estudo que, não obstante a sua pertinência e atualidade, não é possível concretizar neste trabalho.

Os resultados do inquérito *on line* e dos *focus group* permitiram-nos compreender algumas das dificuldades sentidas pelos imigrantes desempregados. Para além de alguns aspetos comuns à generalidade dos inquiridos/entrevistados, pudemos identificar características específicas que refletem diferentes modos de inserção no mercado de trabalho (a que se associam diferentes modos de inclusão no sistema de proteção nacional), distintas trajetórias e duração da migração e, finalmente, diversas perspetivas quanto ao próprio projeto migratório (e.g. permanecer para sempre em Portugal ou apenas durante um curto período de tempo para posteriormente re-emigrar ou regressar ao país de origem). Devemos ainda ter em atenção aspetos de ordem cultural como seja, no caso, designadamente, dos cidadãos brasileiros, a proximidade “afetiva” e a ligação histórica a Portugal e a existência de uma língua comum.

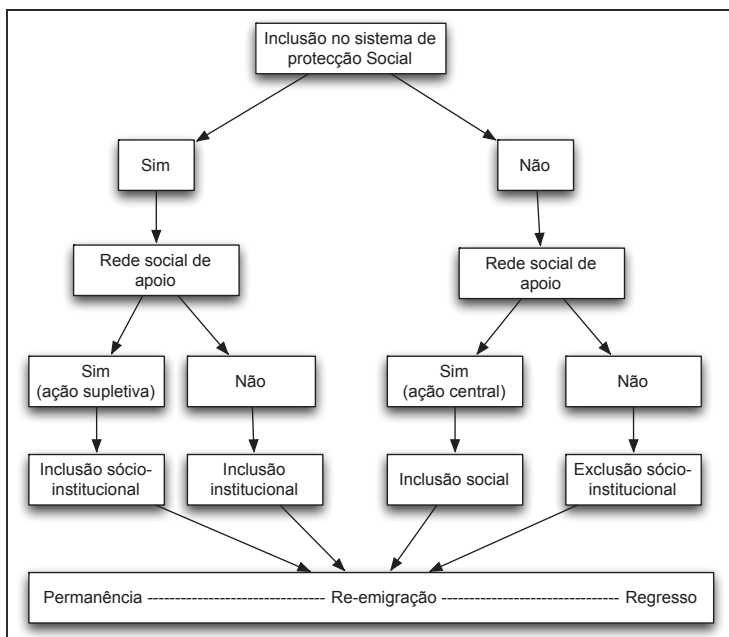
A conjugação dos três critérios diferenciadores atrás apresentados permitem, ainda que de forma esquemática e incompleta, apresentar as principais situações com que se vêm confrontados os imigrantes em situação de desemprego, completando, assim, a figura apresentada atrás (cf. figura 1).

⁹⁰ Em Psicologia recorre-se ao conceito de ‘*coping*’ para designar as estratégias utilizadas pelos indivíduos para se adaptarem a situações adversas (Antoniazzi *et al.*, 1998).

Ressalvamos que, como sublinhámos no início do trabalho, este é um estudo exploratório que necessita de ser completa-

do por outros estudos mais exaustivos, de modo a podermos alcançar uma maior profundidade em termos de informação e uma recolha de dados mais sistemática. Estudos que se tornam particularmente prementes num momento em que o desemprego regista níveis muito elevados, sobretudo junto de alguns grupos sociais como é o caso dos imigrantes e que, para além de permitirem compreender a sua atual situação, nos permitirão desenhar melhores políticas que visem prevenir situações de desemprego, exclusão social ou outras vulnerabilidades sociais no futuro. Pensamos, designadamente, na inevitabilidade de, chegadas ao fim as suas carreiras laborais, muitos destes imigrantes virem a cair necessariamente numa pobreza absoluta sem acesso a mínimos de proteção social, pelo facto de os seus descontos para o sistema de segurança social nos últimos anos terem sido nulos ou intermitentes e (quase) sempre mínimos.

Figura 2. Tipos de experiências de desemprego



CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A centralidade do emprego na integração dos imigrantes na União Europeia é um facto há muito assumido nas políticas migratórias. Num estudo recente, Randall Hansen mostra que as políticas europeias (no domínio da imigração) têm falhado precisamente no que concerne o emprego e o aproveitamento das competências dos imigrantes ao não assegurarem que estes adquiram e mantenham um trabalho/emprego. As taxas de desemprego são consistentemente mais elevadas entre os imigrantes do que para os nacionais dos países analisados (Hansen, 2012). Por conseguinte, a sua integração no mercado de trabalho, as suas condições de emprego e oportunidades de acesso ao sistema de segurança social são fatores mais relevantes do que aspetos de ordem meramente cultural. Numa altura em que está em discussão, na generalidade dos países europeus, o futuro do Estado-Providência, estas são questões relevantes que carecem de uma abordagem supranacional, concertada e coerente.

Desde o início da crise económica e financeira de 2008, vários estudos relevam os contributos que a presença de imigrantes representa para as sociedades de acolhimento de um ponto de vista sociodemográfico, cultural, económico e até político. Em Portugal, um estudo recente coordenado por Peixoto (2011) destaca o peso significativo e o impacto positivo (até 2010) das contribuições efetuadas pela população de nacionalidade estrangeira para a Segurança Social. Apesar dos efeitos decorrentes da crise económica e da consequente necessidade de maior proteção social por parte dos imigrantes devido, designadamente, ao aumento do desemprego, uma das conclusões do estudo supracitado é a de que “nos últimos anos, a entrada de imigrantes gerou um contributo financeiro importante” (Peixoto, coord. 2011: 217). Este tipo de análises é particularmente oportuno num período em que o desemprego apresenta níveis muito elevados e em que se regista um agravamento das desigualdades sociais e da pobreza, podendo originar comportamentos que excluem “o outro” e/ou formas de discriminação baseadas em atributos físicos (e.g. cor da pele, sexo, idade) que se juntam a outros de ordem cultural, social, económica. A xenofobia e o protecionismo laboral, que emergem em vários países da Europa, são mecanismos de promoção de conflitos sociais que tendem a fazer perigar a coesão social que tem existido. Por outro lado, muitas empresas portuguesas “viveram acima das

suas possibilidades” ao usufruírem de uma força de trabalho disponível, flexível e muito produtiva mas furtando-se ao pagamento obrigatório de contribuições para sistemas de segurança social e de impostos através da contratação de trabalhadores imigrantes na economia informal. Aquilo que foi, para muitas empresas, uma estratégia de acumulação capitalista e de curto prazo revela-se agora um ónus sobre os próprios imigrantes e sobre a sociedade e o Estado português que se veem obrigados a responder a situações de emergência social. Importa sublinhar a constatação de que a economia informal tem implicações de longo prazo, em alguns casos implicações permanentes sobre a vida atual e futura dos próprios imigrantes. A relação de cumplicidade que, no curto prazo, uniu imigrantes e empregadores, acaba por se revelar uma relação de exploração que surge de modo difuso no futuro.

Neste trabalho, debruçámo-nos sobre as dificuldades específicas sentidas pelos imigrantes em situação de desemprego. Com base na análise prospetiva cujos resultados apresentámos, ousamos agora empreender a difícil tarefa de compilar algumas recomendações, que possam orientar futuras intervenções e/ou planos de ação desenvolvidos, quer pelo Estado, quer por outras instituições da sociedade civil (e.g. mais ou menos formalizadas). Começamos por admitir que algumas destas recomendações não são exclusivamente orientadas para a população imigrante, na medida em que muitos dos problemas relacionados com a situação de desemprego têm contornos semelhantes aos que afetam a generalidade da população portuguesa e vão ao encontro de algumas debilidades estruturais da nossa economia e, mais especificamente, do modo como está organizado o mercado de trabalho. De entre os fatores que mais impactos produzem e cujos efeitos negativos, no atual momento de crise do emprego (e da economia de uma forma mais global), mais se fazem sentir, destacamos o persistente défice de qualificações, a baixa produtividade e/ou capacidade de adaptação e organização dos trabalhadores e dos empresários, o elevado peso da economia informal, debilidades ao nível da incorporação de tecnologia de ponta e conhecimento científico em muitos setores de atividade. As dificuldades sentidas nestes domínios são, desde há muito, reconhecidas como condicionantes estruturais da sociedade portuguesa e, apesar dos inúmeros esforços desenvolvidos, ao longo sobretudo das duas últimas décadas, pelo governo português e por outros intervenientes da sociedade civil (e.g. parceiros sociais, instituições do terceiro setor, empresários), não só persistem como tendem a agravar-se na atual conjuntura. Como sabemos,

esta tem sido marcada por uma crise económica e financeira muito profunda, cujos efeitos no mercado de trabalho e no papel que o Estado exerce no domínio da proteção social são particularmente intensos e negativos para os trabalhadores e para as empresas.

Feitas estas ressalvas, identificamos algumas linhas de intervenção que, em nosso entender, podem ajudar a minorar e/ou a evitar os efeitos negativos que derivam da perda de emprego e da ausência, em muitos casos, de estratégias alternativas de inserção no mercado de trabalho que, como discutimos neste trabalho, afetam muito particularmente a população imigrante.

Uma das linhas orientadoras centrais que nos parece importante prosseguir - e que deve ser tida em atenção também no caso dos imigrantes - diz respeito à prevenção do desemprego de longa duração⁹¹. Consideramos fundamental promover um conjunto diversificado de medidas que permitam um retorno rápido dos trabalhadores ao mercado de trabalho sob pena de assistirmos a um agravamento, sem precedentes, de outros problemas sociais (e.g. pobreza; criminalidade) e ao aprofundamento do desequilíbrio já existente entre as contribuições e as despesas com a segurança social.

De entre as medidas que podem ser desenvolvidas incluem-se: incentivos à criação do próprio emprego; incentivos à contratação de desempregados, designadamente, aqueles que se encontram numa situação de risco acrescido; atualização de competências e reconhecimento ou revalorização de diplomas universitários e outro tipo de saberes, em particular, aqueles que num horizonte temporal próximo vão ao encontro das necessidades e potencialidades que o mercado de trabalho oferece ou poderá vir a oferecer. Ou seja, tal como sucedeu de forma mais proeminente em meados da década passada, é de extrema relevância combinar medidas que promovam a criação de emprego com medidas no domínio da educação e da formação. Estas últimas, tal como as primeiras, carecem de ser tornadas mais eficazes num período de recursos escassos mas de necessidades sociais crescentes. Reconhecendo que as iniciativas acima mencionadas não apresentam em si nenhuma novidade, estas devem incorporar os resultados dos mecanismos de avaliação disponíveis e ser reorientadas para as novas

91 Tal como ficou plasmado nos primeiros Planos Nacionais de Emprego, uma intervenção mais precoce terá à partida melhores resultados na promoção da empregabilidade, sobretudo no caso dos grupos em situação de maior fragilidade.

necessidades e condições (e.g. financeiras, económicas, sociais) existentes no país e desenhadas para grupos sociais específicos como são os imigrantes. Ao dizermos isto, temos presente que existem novos constrangimentos (e.g. em Portugal) mas também novas possibilidades associadas, designadamente, ao aprofundamento das relações privilegiadas que Portugal mantém – e tem vindo a estreitar – com o espaço lusófono. Salienta-se também o aproveitamento das ligações que os imigrantes em Portugal mantêm com os seus países de origem para a criação de novos negócios ou de importação/exportação de novos produtos e serviços. Num país como Portugal onde existem quase 200 países representados pelos seus cidadãos, numa paisagem migratória diversa, o potencial de gestão dessas redes migratórias é incomensurável mas de desenvolvimento potencial.

Na nossa perspetiva, a planificação de medidas de pequena escala, orientadas para às necessidades do meio empresarial e para as especificidades de cada território, i.e. que privilegiem a questão da qualidade em detrimento da quantidade, pode revelar-se igualmente uma estratégia eficaz. Ao dizermos isto, recuperamos aquela que é uma estratégia tantas vezes nomeada (mas pouca vezes levada à prática) como sendo relevante para a resolução dos problemas, a transferência para o espaço local da capacidade de decisão e organização dos recursos (e.g. humanos, técnicos e financeiros) de modo a edificar respostas de proximidade. A diversidade que podemos encontrar em termos económicos, sociais, culturais no interior do território português (apesar da sua dimensão reduzida), leva-nos a enfatizar que também na resolução dos problemas de emprego importa ter em atenção as condicionantes institucionais existentes, as características das populações, a especificidade dos problemas. Consideramos que este é um espaço privilegiado de atuação onde, de uma forma rápida e eficaz, podem ser (re)ativadas redes formais e informais constituídas por diversas entidades e instituições e colocadas ao serviço das pessoas e dos seus problemas. Partindo, em muitos casos, de estruturas (e.g. CNAI, GAE) e/ou iniciativas já existentes (e.g. junto de determinadas autarquias e/ou associações de âmbito local e regional) - que importaria referenciar na totalidade – seria possível reorganizar, e eventualmente recolocar fisicamente, um serviço integrado, personalizado e otimizado para responder aos múltiplos problemas que a situação de desemprego representa e que, em nosso entender, carecem de uma resposta concertada e multidimensional.

Nesta mesma lógica de atuação, destaca-se a necessidade de, em particular, junto dos imigrantes desempregados serem reforçadas e/ou implementadas iniciativas como seja: a extensão e flexibilização dos serviços de apoio às crianças e idosos no caso das famílias em que ambos os cônjuges trabalham; a criação de apoios que permitam, em igualdade de circunstâncias, o acesso ao sistema de ensino (e.g. sob a forma de apoios financeiros, cursos de línguas, ou de quotas para cursos profissionais, universitários ou politécnicos, etc.) na medida em que, frequentemente, as redes familiares e/ou de outro tipo são inexistentes ou são mais fracas.

Neste âmbito, a aposta na educação e na qualificação dos trabalhadores parece-nos um aspeto essencial que continua, por razões diversas, a não produzir efeitos eficazes do ponto de vista, nomeadamente, do aumento da produtividade enquanto fator competitivo diferenciador. Por conseguinte, a aposta na educação, dos imigrantes e da população portuguesa de um modo mais alargado, constitui indubitavelmente uma via para o crescimento económico e para a construção de uma sociedade mais coesa. Neste sentido, reconhecem-se as potencialidades da atração de mão-de-obra de outros países cuja integração no mercado de trabalho é essencial, sendo que a experiência profissional e as qualificações que esta população detém podem e devem ser potenciadas e aproveitadas de forma mais eficaz e adequada. Não se trata apenas de prevenir situações de *brain waste* mas igualmente situações de *qualification waste* uma vez que, em muitos casos, são qualificações e experiências profissionais avançadas que o mercado de trabalho português não tem sabido potenciar. A criação de mecanismos efetivos que permitam a criação de um plano pessoal de emprego adaptado às competências dos imigrantes (incluindo às que trazem do país de origem) validando-as antes de promoverem a sua empregabilidade no mercado de trabalho será um caminho para um menor desperdício de qualificações e competências. Esta tarefa deverá ser executada de forma integrada pelo ACIDI e IEFP de forma a potenciar as boas práticas que ambas as instituições possuem ao lidar com estes grupos sociais.

O desenvolvimento das competências dos imigrantes não deverá negligenciar a promoção do ensino da língua portuguesa aos imigrantes que apresentem deficiências no seu domínio, ou o desenvolvimento de cursos destinados ao desenvolvimento de competências ao nível da procura de

emprego (atendendo a que muitos dos imigrantes pouco ou nada qualificados se candidatam de forma presencial a um emprego, esta formação deverá combinar o desenvolvimento de competências linguísticas e culturais necessárias à auto candidatura presencial).

Outra linha de atuação estratégica visa a consolidação de um conjunto de instrumentos legislativos que delimitem as condições de entrada e estadia dos imigrantes, assegurando-lhes um conjunto de direitos relacionados, designadamente, com o acesso ao emprego, à educação e/ou requalificação bem como à igualdade de tratamento. Para além de se definirem estes instrumentos, devem também acautelar-se mecanismos que assegurem a sua efetiva implementação (e.g. criando condições para uma fiscalização eficaz) diminuindo o hiato entre a *law in books* e a *law in action* tantas vezes referenciado como essencial no caso português. Sublinhe-se que foi já criado a nível europeu um enquadramento legal que estabelece normas mínimas sobre sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular (Diretiva n.º 2009/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de junho de 2009) mas importa todavia constituir cadeias de responsabilidade que impliquem toda a cadeia de subcontratação e não apenas, como é uso, o elo mais fraco da cadeia (o subempreiteiro) tantas vezes ele próprio um imigrante. De resto, a importância da regularização dos trabalhadores em situação ilegal e/ou informal é sublinhada pela OIT, que alerta, em particular, para as respetivas implicações no caso das mulheres imigrantes sujeitas a múltiplas vulnerabilidades. Deverão, assim, introduzir-se alterações ao nível fiscal (e.g. contribuições para a segurança social, impostos) e reforçar as sanções em caso de incumprimento mas também de reforçar o circuito de controlo de informação (SEF - Segurança Social - IEFP - Tribunais) que desincentivem o acesso a esquemas fraudulentos, de economia paralela ou de exploração sobre os mais vulneráveis.

Complementarmente, tendo em conta a necessidade de novas qualificações no setor dos serviços e dos empregos ligados à sociedade do conhecimento (e.g. *Green jobs*), pensamos que seria oportuno aproveitar de forma mais adequada as competências da população imigrante (e.g. ao nível da gestão, de conhecimentos técnicos específicos, de conhecimentos linguísticos, etc.). Nesse sentido, propomos uma readequação da formação fornecida aos imigrantes. Por exemplo, no âmbito do Projeto

“Portugal Acolhe – Português para todos”⁹², promovido pelo IEFP, poderia ser disponibilizada formação ao nível do português técnico para outras áreas de atividade/saber como a saúde, o ensino, a economia ou a gestão e propor outro tipo de competências relacionadas com o conhecimento mais profundo da realidade nacional no que diz respeito ao seu tecido empresarial, ao funcionamento e potencialidades de alguns setores de atividade (e.g. turismo, hotelaria e restauração, agricultura e florestas). Neste caso, poder-se-ia disponibilizar formação mais específica destinada a potenciar as capacidades criativas e inovadoras dos imigrantes mais qualificados no sentido de contribuir para a criação de novas indústrias, serviços e produtos ricos em capital humano ou tão só de potenciar a importação de boas práticas de gestão ou produção que possibilitem um incremento da produtividade.

Outro setor estratégico de intervenção, o turismo, poderia também incorporar as experiências profissionais e as competências que muitos imigrantes (desempregados) presentes no território nacional possuem. Destacamos aqui as potencialidades linguísticas que permitam potenciar a captação de turistas com línguas afins das dos imigrantes que residem já em Portugal (e.g. russos, chineses, ucranianos, bielorrussos, indianos, paquistaneses, indonésios, japoneses, etc.) e que podem representar um alargamento dos mercados de turistas para Portugal “apenas” através de uma adaptação da oferta nacional a populações específicas. Cabe ainda aqui a potenciação de todos os saberes ligados a estes imigrantes para o desenvolvimento de um mercado de comércio e serviços multicultural que permita acrescentar novas dinâmicas à economia portuguesa e novos mercados de exportação.

92 O “Português para Todos” é gerido pelo Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural ACIDI I.P. enquanto Organismo Intermédio do POPH/QREN, cofinanciamento pelo Fundo Social Europeu. Os cursos de formação são promovidos pelas Escolas do Ministério da Educação e pelos Centros de Formação Profissional do Instituto do Emprego e Formação Profissional e não têm custos para os participantes. Cf. informação disponível nos seguintes endereços electrónicos <https://www.iefp.pt/noticias?item=1225593> e <http://www.acm.gov.pt/es-imigrante/servicos/portugues-para-todos>.

Finalmente, outra das medidas que propomos consistiria na potenciação do regresso voluntário aos países de origem dos imigrantes desempregados que recebessem, de uma só vez, o montante global das prestações de desemprego que lhes são devidas. Esta iniciativa poderia proporcionar a esta população condições para o desenvolvimento, nos países de origem, do seu próprio emprego/negócio e foi já testada após 1973 pe-

los países da Europa Central após o choque petrolífero e a crise que se lhe seguiu em 1973. Contribuiria também para, em certa medida, responder, num prazo de tempo mais curto, a situações de potencial desemprego de longa duração (DLD), com todas as consequências sociais e económicas negativas que lhe estão associadas. Este mecanismo teria que garantir processos de circularidade migratória a estes migrantes caso desejassem, no médio prazo, regressar a Portugal.

Um dos pontos centrais do presente estudo consiste em afirmar, no quadro de uma sociedade salarial como é a sociedade portuguesa na viragem do Século XXI, a centralidade do emprego e a importância que (o modo de) a inserção no mercado de trabalho representa para a integração da população imigrante. Falamos da sua integração social, cultural, política e económica cuja construção depende, em larga medida, do papel exercido pelo Estado mas também, de forma crescente, da intervenção de outros protagonistas da sociedade civil (e.g. Associações Locais, Organizações Não Lucrativas, Sindicatos, grupos de desempregados). As circunstâncias económicas e financeiras muito difíceis que o país atravessa se, por um lado, apelam a uma intervenção forte e equitativa do Estado, convocam também a criação e consolidação de outro tipo de respostas coletivas. Neste caso, as suas potencialidades e forças necessitam de ser canalizadas sob a forma de ajudas sociais aos desempregados (e à população pobre em geral) e devem também ser usadas na promoção da empregabilidade e no apoio à criação de oportunidades de emprego que, de facto, permitam aos indivíduos uma plena (re)inserção no mercado de trabalho e, por conseguinte, na sociedade. Ao dizermos isto, estamos no fundo a reconhecer as dificuldades crescentes sentidas por parte do Estado na resposta a um problema social – o desemprego – cuja configuração é, cada vez mais, de ordem estrutural e não, como aconteceu em períodos anteriores, conjuntural e onde alguns grupos sociais tendem a sofrer múltiplas exclusões (e.g. os mais velhos, os mais novos, os imigrantes, os deficientes, etc.). Os riscos sociais associados ao mercado de trabalho diversificaram-se, intensificaram-se e alargaram-se a grupos sociais que há algum tempo atrás não estariam numa situação de (tão grande) vulnerabilidade. Ao desemprego estão hoje, frequentemente, associadas situações de emprego precário, baixos salários, pobreza severa que implicam a quebra dos laços sociais e podem, inclusive, desencadear novas formas de conflito social. A duração no tempo associada à intensidade dos respetivos efeitos, combinada com as fraquezas e

limitações crescentes de instituições centrais como é o caso do Estado, provocam nos indivíduos e na sociedade no seu conjunto malefícios de longa duração que podem revelar-se irreparáveis. Neste cenário de dificuldades, é urgente analisar estratégias alternativas que, se em alguns casos podem ser implementadas/testadas num tempo mais reduzido.

BIBLIOGRAFIA

ANTONIAZZI, A.; DELL'AGLIO, D. e BANDEIRA, D. (1998), "O conceito de coping: uma revisão teórica", in *Estudos de Psicologia*, 3 (2), pp. 273-294.

ANTÔNIO, J., et al. (2012), *Os Imigrantes e a Imigração aos olhos dos Portugueses*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

BAGANHA, M. (1996), "Immigrants Insertion in the Informal Economy: The Portuguese Case", in *Primeiro Relatório do Projecto de Investigação 'Migrants Insertion in the Informal Economy, Deviant Behaviour and the Impact on Receiving Societies'*, Coimbra: CES/FEUC.

BAGANHA, M. (1998), "Immigrant involvement in the informal economy: the Portuguese Case", in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, XXIV (2), pp. 367-385.

BAGANHA, M. (2005), "Política de imigração: a regulação dos fluxos", in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 73, pp. 29-44.

BAGANHA, M.; FERRÃO, J. e MALHEIROS, J. (1998a), "Immigrants and the labour market: the Portuguese case", in *Metropolis International Workshop Proceedings, Lisboa: Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento*, pp. 89-120.

BAGANHA, M.; FERRÃO, J. e MALHEIROS, J. (eds.) (2002), *Os Movimentos Migratórios Externos e a Sua Incidência no Mercado de Trabalho em Portugal*, Lisboa: Observatório do Emprego e Formação Profissional.

BAGANHA, M.; FERRÃO, J. e MALHEIROS, J. (coord.) (1998b), *Os movimentos migratórios externos e a sua incidência no mercado de trabalho em Portugal*, Lisboa: Observatório do Emprego e Formação Profissional.

BAGANHA, M.; FERRÃO, J. e MALHEIROS, J. (1999), "Os imigrantes e o mercado de trabalho: o caso português", in *Análise Social*, XXXIV (150), pp. 147-173.

BAGANHA, M. e GÓIS, P. (1998/1999), "Migrações internacionais em Portugal: o que sabemos e para onde vamos", in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 52-53, pp. 229-280.

BAGANHA, M. e MARQUES, J. (2001), *Imigração e Política: O caso Português*, Lisboa: Fundação Luso-Americana.

BAGANHA, M.; MARQUES, J. e FONSECA, G. (2000), *Is an Ethclass Emerging in Europe? The Portuguese Case*, Lisboa: Luso-Americana para o Desenvolvimento.

BAGANHA, M.; MARQUES, J. e GÓIS, P. (2006), "Quando os extremos se tocam: Imigrantes de Leste em Portugal", Relatório Final do Projecto Financiado pela FCT (POCTI/SOC/44606/2002), Coimbra: Centro de Estudos Sociais (não publicado).

BAGANHA, M.; MARQUES, J. e GÓIS, P. (2004a), "Novas Migrações, Novos Desafios: a Imigração do Leste Europeu", in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 69, pp. 95-115.

BAGANHA, M.; MARQUES, J. e GÓIS, P. (2004b), "The unforeseen wave: migration from Eastern Europe to Portugal", in M. BAGANHA e M. FONSECA (eds.), *New Waves: Migration from Eastern to Southern Europe*, Lisboa: Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, pp. 23-39.

BAGANHA, M. e PEIXOTO, J. (1997), "Trends in the 90's: the portuguese migratory experience", in M. BAGANHA (ed.), *Immigration in Southern Europe*, Oeiras: Celta, pp. 15-40.

BAGANHA, M.; MARQUES, J. e GÓIS, P. (eds.) (2010), *Imigração Ucraniana em Portugal e no Sul da Europa: a emergência de uma ou mais comunidades?*, Lisboa: ACIDI.

CARMEL, E. e PAPAPOPOULOS, T. (2003), "The new governance of social security in Britain", in J. MILLAR (ed.), *Understanding Social Security: Issues for policy and practice*, Bristol: The Policy Press, pp. 31-51.

CARNEIRO, Roberto (coord.) (2009), *Necessidades de mão-de-obra imigrante em Portugal. Evolução a curto prazo – 2009 e 2010. Relatório Final*, Lisboa: Centro de Estudos dos Povos e Culturas de Expressão Portuguesa. Universidade Católica Portuguesa.

CAVALHEIRO, L. (2000), *O sector da construção civil português. O emprego e as migrações para o mercado de trabalho alemão*, Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

CORREIA, M. e LIMA, F. (2006), "O Inquérito ao Emprego: o que é e para que serve?", in *Estatísticas do Emprego. 1º Trimestre*, pp. 37-40.

CRISTÓVAM, M., et al. (1996), *Novas formas de trabalho em Portugal: Relatório de Pesquisa*, Lisboa: Gabinete de Sociologia do Trabalho.

DORNELAS, A. (coord.) (2011), *Emprego, contratação colectiva de trabalho e proteção da mobilidade profissional em Portugal*, Lisboa: GEP/MTSS.

EUROPEAN COMMISSION (2008), *Employment in Europe 2008*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

EUROSTAT (2011), *Labour market policy – expenditure and participants. Data 2009*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

FELLINI, I.; GÓIS, P. e MARQUES, J. (2003), "The process of recruitment of immigrants in the construction sector: the cases of Italy and Portugal", in *Transfer. European Review of Labour and Research*, 9 (3), pp. 452-468.

FURAKER, B. (2002), "Is high unemployment due to welfare state protection? Lessons from the Swedish experience", in J. ANDERSEN, et al. (eds.), *Europe's new State of Welfare. Unemployment, employment policies and citizenship*, Bristol: Policy Press, pp. 123-142.

GALLIE, D. e PAUGAM, S. (2000), *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, Oxford: Oxford University Press.

GARCIA, M.; CARDESA SALZMANN, A. e PRADEL, M. (2004), "The European Employment Strategy: An Example of European Multi-level Governance", in *SEI Working Paper*, 77.

GARSON, J.-P. e DUMONT, J.-C. (2009), "Crisis Económica y Migraciones. Bases para la reflexión", in E. AJA; J. ARANGO e J. O. ALONSO (eds.), *La Inmigración en Tiempos de Crisis*, Barcelona: Instituciones Editoras, pp. 45-51.

GEP-MTSS (2010), *Plano Nacional de Emprego (2008-2010). Relatório de Acompanhamento 2008-2009*, Lisboa: GEP.

GIUGNI, M. (2009), "State and Civil Society Responses to Unemployment: Welfare, Conditionality and Collective Action", in M. GIUGNI (ed.), *The Politics of Unemployment in Europe. Policy Responses and Collective Action*, Surrey&Burlington: Ashgate, pp. 1-16.

GÓIS, P. (org.) (2008), *Comunidade(s) cabo-verdiana(s): as múltiplas faces da imigração cabo-verdiana*, Lisboa: ACIDI.

GÓIS, P. e MARQUES, J. (2007), *Estudo Prospectivo sobre Imigrantes Qualificados em Portugal*, Lisboa: ACIDI.

GÓIS, P. e MARQUES, J. (2010), "Novos Fluxos de Imigração em Portugal: o novo posicionamento de Portugal no sistema migratório Europeu", in M. BAGANHA, J. MARQUES e P. GÓIS (eds.), *Imigração*

Ucraniana em Portugal e no Sul da Europa: a emergência de uma ou mais comunidades?, Lisboa: ACIDI, pp. 13-23.

GÓIS, P., et al. (2009), "Segunda ou terceira vaga? As características da imigração brasileira recente em Portugal", in *Revista Migrações*, nº 5, pp. 111-133.

GOUL ANDERSEN, J. e JENSEN, J. B. (2002), "Employment and unemployment in Europe: overview and new trends", in Jorgen G. ANDERSEN, et al. (eds.), *Europe's New State of Welfare. Unemployment, employment policies and citizenship*, Bristol: Policy Press, pp. 21-57.

HALVORSEN, K. (2004), "How to combat unemployment?", *CCWS Working Paper* 1-25.

HANSEN, R. (2012), "The Centrality of Employment in Immigrant Integration in Europe", in *Washington*, DC: Migration Policy Institute.

HEMERIJCK, A. e BERGHMAN, J. (2004), "The European Social Patrimony - Deepening Social Europe through legitimate diversity", in T. SAKELLAROPOULOS e J. BERGHMAN (eds.), *Connecting Welfare Diversity within the European Social Model*, Antwerpen, Oxford, New York: Intersentia, pp. 9-54.

HESPANHA, P. (2008), "Challenges to social policies", in L. SOUSA (ed.), *Strengthening Vulnerable Family*, New York: Nova Science Publishers, pp. 3-16.

INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P. (2014a), *Guia Prático - Subsídio de Desemprego*, Lisboa: Instituto da Segurança Social.

INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P. (2014b), *Guia Prático - Subsídio de Desemprego*, Lisboa: Instituto da Segurança Social.

KALLEBERG, A. (2009), "Precarious Work, Insecure Workers: Employment Relations in Transition", in *American Sociological Review*, 74, pp. 1-22.

LAGES, M., et al. (2006), *Os Imigrantes e a População Portuguesa. Imagens Recíprocas. Análise de Duas Sondagens*, Lisboa: ACIME.

LAZARSELD, P.; MARIE, J. e ZEISEL, H. (1981), *Les Chômeurs de Marienthal*, Paris: Les Éditions de Minuit.

MALHEIROS, J. (1996), *Imigrantes na Região de Lisboa: Os Anos da Mudança*, Lisboa: Colibri.

MARQUES, J. (1997), *A emigração portuguesa para a Suíça*, Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Mestrado.

MARQUES, J. (2008), *Os Portugueses na Suíça. Migrantes Europeus*, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.

MARQUES, J. (2012), "Percepções sobre a Imigração e o Mercado de Trabalho", in J. H. C. ANTÓNIO, et al. (eds.), *Os Imigrantes e a Imigração aos olhos dos Portugueses*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian., pp. 75-91.

MARQUES, J. e GÓIS, P. (2011), "Highly skilled immigration in Portugal: a typology", in D. BELYAEV e Z. ROCA (eds.), *Portugal in the era of Knowledge Society*, Lisboa: Edições Lusófonas, pp. 189-211.

MARQUES, J. e GÓIS, P. (2012), "A evolução do sistema migratório lusófono. Uma análise a partir da imigração e emigração portuguesa", in *Revista Internacional de Língua Portuguesa*, 24, pp. 213-231.

MORENO FUENTES, F. J. e BRUQUETAS CALLEJO, M. (2013), *Immigration and the Welfare State in Spain*, Social Studies Collection, Barcelona: "La Caixa" Foundation.

MTS (2003), *Plano Nacional de Emprego 2003-2006*, Lisboa: DEPP/MTS.

MTS (2004), *Plano Nacional de Emprego 2004*, Lisboa: DEPP/MTS.

PAUGAM, S. (2003), *A desqualificação social: ensaio sobre a nova pobreza*, Porto: Porto Editora.

PEIXOTO, J. (coord.), MARÇALO, C. e TOLENTINO, N. (2011a), *Imigrantes e Segurança Social em Portugal*, Lisboa: ACIDI.

PEIXOTO, J. e IORIO, J. (2011), *Crise, Imigração e Mercado de Trabalho em Portugal: Retorno, Regulação ou Resistência?*, Lisboa: Príncípia.

PEIXOTO, J.; MARÇALO, C. e TOLENTINO, N. (2011b), *Imigrantes e Segurança Social em Portugal*, Lisboa: ACIDI.

PESTANA, N. (coord), *MISEP: Relatório de Informação de Base – 2007*, Sistema Mútuo de Informação sobre Políticas de Emprego, Lisboa: DGERT/MTSS.

PIRES, R. (1999), "O Regresso das Colónias", in F. BETENCOURT e K. CHAUDHUSI (eds.), *História da Expansão portuguesa*, Lisboa: Círculo de Leitores, pp. 182-192.

REYNTJENS, P., et al. (2009), *Relatório de Investigação Análise dos Padrões de Migração Brasileira e do Programa de Apoio ao Retorno Voluntário de Estados-Membros Europeus para o Brasil*, Bruxelas: International Organization for Migration.

- RODRIGUES, M. (2002), "O crescimento do emprego qualificado em Portugal", in *Sociologia, Problemas e Práticas*, 40, pp. 151-153.
- SEELEIB-KAISER, M. (2008), "Welfare State transformations in Comparative Perspective: Shifting Boundaries of "Public" and "Private" Social Policy?", in M. SEELEIB-KAISER (ed.), *Welfare State Transformations. Comparative Perspectives*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 1-13.
- SERRANO PASCUAL, A. (2003), "Towards Convergence of European Activation Policies?", in D. FODEN e L. MAGNUSSON (eds.), *Five Years' Experience of the Luxembourg Employment Strategy*, Brussels: ETUI, pp. 141-165.
- SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (2009), *Retorno Assistido e Reintegração em Países Terceiros: Programas, Estratégias e Incentivos*, Lisboa: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Ponto de Contacto Nacional Para a Rede Europeia das Migrações (REM).
- SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (coord.) (2010), *Migração temporária e circular em Portugal. Factos, políticas e estratégias*, Lisboa & Brussels: SEF&REM.
- SILVA, P. e PEREIRA, M. (2012), "As políticas de proteção no desemprego em Portugal", in *Sociologia problemas e práticas*, 70, pp. 133-150.
- STANDING, G. (2009), *Work after Globalization. Building Occupational Citizenship*, Cheltenham, UK&Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- VALADAS, C. (2011), "New challenges to a changing labour market and welfare state. The Portuguese recent experience", in *Sociologia On Line. Revista da Associação Portuguesa de Sociologia* 2.
- VALADAS, C. (2012a), *A Europeização das políticas de emprego. Impactos e implicações no caso português*, Coimbra: Universidade de Coimbra, Tese de Doutoramento em Sociologia.
- VALADAS, C. (2012b), "Políticas Públicas para o emprego em Portugal: de acção reguladora a potencial emancipatório?", in *Configurações - Políticas Públicas*, 10, pp. 83-93.
- VALADAS, C. (2013), "Mudanças nas políticas: do (des)emprego à empregabilidade", in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Dezembro, 102. No prelo.



QUADRO
DE REFERÊNCIA
ESTRATÉGICO
NACIONAL
PORTUGAL 2007-2013



GOVERNO DE
PORTUGAL