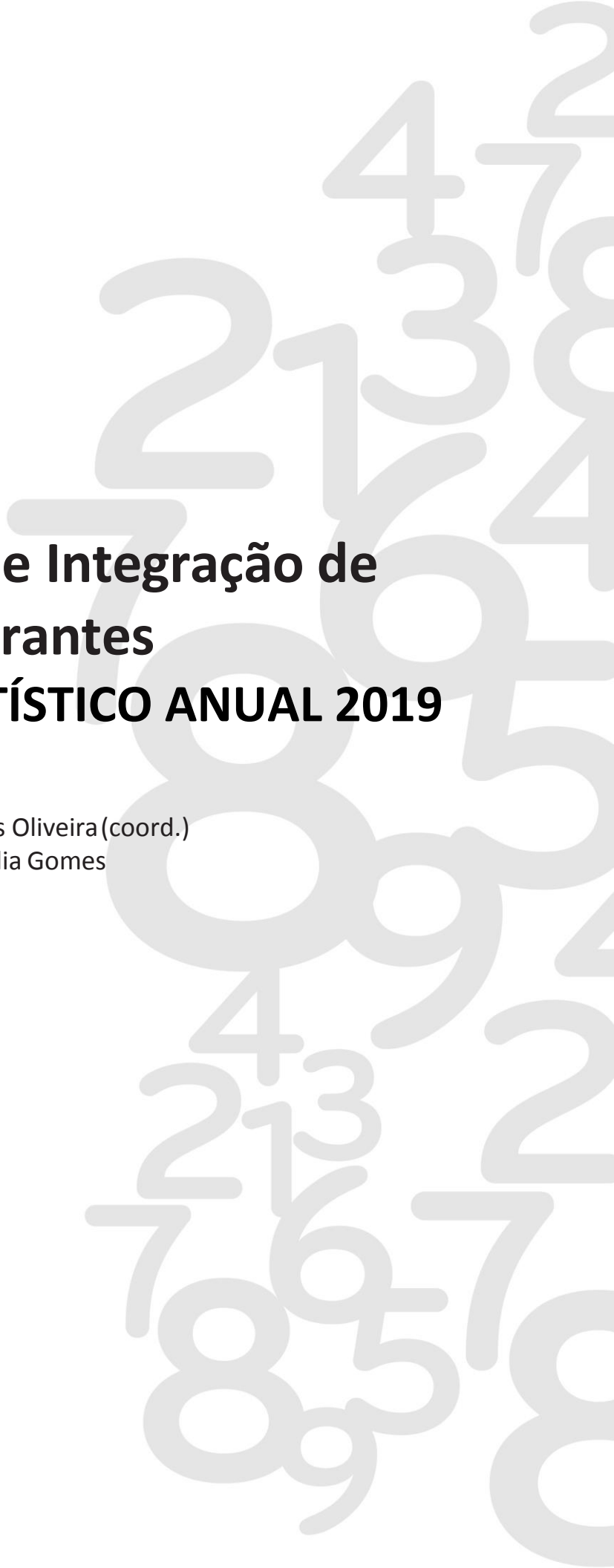


OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES
IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

Indicadores de Integração de Imigrantes
RELATÓRIO ESTATÍSTICO ANUAL

2019

Catarina Reis Oliveira (coord.)
Natália Gomes



Indicadores de Integração de Imigrantes

RELATÓRIO ESTATÍSTICO ANUAL 2019

Catarina Reis Oliveira (coord.)
Natália Gomes

FICHA TÉCNICA

Biblioteca Nacional de Portugal – Catalogação da Publicação

OLIVEIRA, Catarina Reis & GOMES, Natália
Indicadores de integração de imigrantes: relatório estatístico
anual 2019. 1ª ed. (Imigração em Números – Relatórios Anuais 4)
ISBN 978-989-685-106-4
CDU 316

Promotor

Observatório das Migrações



Coordenadora da Coleção *Imigração em Números*

Catarina Reis de Oliveira

Autoras

Catarina Reis Oliveira
Natália Gomes

Propriedade do título e edição

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

Conceção Gráfica

António Souto

Periodicidade: Anual

ISBN

978-989-685-106-4

Depósito Legal

435292/17

Lisboa, dezembro de 2019

Os apuramentos e as análises expressas nesta edição são da exclusiva responsabilidade das autoras e não vinculam o ACM ou as instituições que cederam os dados aqui analisados.

ÍNDICE GERAL

PREÂMBULO	005
INTRODUÇÃO	008
Imigrantes e estrangeiros: conceitos e limites estatísticos	009
Integração de Imigrantes: é possível medi-la?	010
CAP.1. MOVIMENTOS MIGRATÓRIOS INTERNACIONAIS: PORTUGAL COMPARADO	027
1.1. Imigração e a sua importância relativa: entre percepções e realidade	028
1.2. Portugal um país de imigração?	032
CAP. 2. FLUXOS DE ENTRADA, PERMANÊNCIA E SAÍDA DE PORTUGAL	036
2.1. Entrada de estrangeiros em Portugal	038
2.1.1. Pedidos de proteção internacional e decisões positivas para requerentes de asilo	043
2.2. Permanência de estrangeiros em Portugal	051
2.4. Saída de estrangeiros de Portugal	053
CAP. 3. CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS DA POPULAÇÃO ESTRANGEIRA RESIDENTE	056
3.1. Dimensão da população estrangeira e distribuição no país	056
3.2. Mulheres na população estrangeira residente: a composição por sexo	061
3.3. Distribuição por nacionalidades	066
3.4. Composição por grupos etários	067
CAP. 4. IMIGRAÇÃO E DEMOGRAFIA	069
4.1. Qual o papel da imigração num país envelhecido?	072
4.2. Saldos totais, naturais e migratórios	080
4.3. Estrutura etária da população: estrangeiros versus nacionais	082
4.4. Natalidade	083
4.5. Nupcialidade	087
4.6. Mortalidade	096
CAP. 5. EDUCAÇÃO E QUALIFICAÇÕES	100
5.1. Alunos estrangeiros no sistema escolar português	105
5.1.1. Ensino básico e secundário	106
5.1.2. Ensino Superior	115
5.2. Reconhecimento de graus académicos estrangeiros	122
CAP. 6. APRENDIZAGEM DA LÍNGUA PORTUGUESA	129
6.1. Português como Língua não Materna	134
6.2. Programa de Português para Todos (PPT)	138
6.3. Plataforma do Português Online do ACM	141
CAP. 7. ESTRANGEIROS NO MERCADO DE TRABALHO PORTUGUÊS	143
7.1. Sectores de atividade e grupos profissionais	146
7.2. Habilitações de estrangeiros ativos	150
7.3. Remunerações	154
7.4. Empregadores estrangeiros	159
7.5. Sinistralidade laboral	170
7.6. Desemprego	179
7.6.1. Desemprego registado de estrangeiros no Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP)	180
7.6.2. Beneficiários das prestações de desemprego a partir dos dados do Instituto de Segurança Social	186

CAP. 8. ESTRANGEIROS E INCLUSÃO SOCIAL	191
8.1. Risco de pobreza ou exclusão social	192
8.2. Estrangeiros no Sistema de Segurança Social	199
8.2.1. Contribuições	203
8.2.2. Prestações Sociais	210
8.2.2.1. Subsídio por doença	215
8.2.2.2. Prestações de parentalidade	216
8.2.2.3. Abono de família	219
8.2.2.4. Rendimento social de inserção	221
CAP. 9. HABITAÇÃO	224
9.1. Regime de ocupação do alojamento	225
9.2. Condições de habitação	230
CAP. 10. MIGRAÇÕES E SAÚDE	234
10.1. Estado de saúde	236
10.2. Determinantes da saúde, fatores de risco e fatores protetores da saúde	250
10.3. Acesso e utilização de serviços de saúde	262
10.3.1. Acordos Internacionais de saúde e a mobilidade internacional de doentes	264
10.3.2. Utilização de serviços de saúde por residentes e necessidades médicas não satisfeitas	267
CAP. 11. ACESSO À NACIONALIDADE PORTUGUESA	277
11.1. Acesso à nacionalidade: Portugal e os restantes países da OCDE	277
11.2. Acesso à nacionalidade portuguesa: processos entrados e findos	279
11.2.1. Atribuições de nacionalidade portuguesa	288
11.2.2. Aquisição de nacionalidade portuguesa	293
11.3. Acesso à nacionalidade portuguesa: deferimentos e indeferimentos	299
CAP. 12. RECENSEAMENTO ELEITORAL DE ESTRANGEIROS RESIDENTES EM PORTUGAL	301
CAP. 13. ESTRANGEIROS E O SISTEMA DE JUSTIÇA	316
13.1. Reclusos estrangeiros nos países da Europa	316
13.2. Reclusos estrangeiros no sistema prisional português	320
13.3. Criminalidade julgada e condenada em Portugal	327
CAP. 14. DISCRIMINAÇÃO DE BASE RACIAL E ÉTNICA	330
14.1. Perceções de discriminação de base racial e étnica	330
14.2. Experiências de discriminação de base racial e étnica reportadas	334
CAP. 15. MIGRAÇÕES E REMESSAS	351
SUMÁRIO: TENDÊNCIAS DA INTEGRAÇÃO DE IMIGRANTES EM PORTUGAL	360
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	368

PREÂMBULO

O Relatório Estatístico mostra-nos que muito do que pensamos que sabemos está errado. O debate sobre imigração em Portugal, tal como noutros países, é frequentemente baseado em mitos. O sociólogo Hein de Haas já tinha chamado a atenção para a mesma situação na Alemanha em 2017, numa das revistas mais influentes da Europa, a *Der Spiegel*. Ora vejamos.

Um dos mitos é que as políticas de migração falharam e as fronteiras estão fora de controlo. Este Relatório demonstra-nos que não. Demonstra-nos que o que regula as migrações é o mercado de trabalho. Por outras palavras, apenas quando aumentou a taxa de emprego em Portugal e, consequentemente, a necessidade de mão-de-obra, é que cresceu o número de imigrantes a vir para Portugal. Os imigrantes não retiram o emprego aos portugueses, nem são uma ameaça. Pelo contrário, refletem e apoiam o crescimento da economia, preenchendo vagas de emprego onde o número de portugueses não é suficiente, como no caso da hotelaria, restauração e agricultura.

O Relatório assinala que 2019 é o ano com mais imigrantes na história do país. Todavia, não tenhamos ilusões, como o próprio Relatório também indica, por comparação com os restantes países europeus, Portugal, quer em números totais, quer em percentagem da população, é dos países com menos população imigrante da Europa. Embora o saldo migratório tenha sido positivo, o que demonstra uma evolução, é apenas comparável com os dos países da Europa de Leste. O que significa este dado? Significa que continuam a sair muitos portugueses do país e que o número de imigrantes que entram é reduzido. Em termos demográficos, o perfil de Portugal é semelhante a vários países da Europa de Leste, que permanecem pouco atrativos para os imigrantes, por comparação com outros países na Europa. Basta comparar com o perfil de outros países da Europa, em que saem muitos emigrantes, mas também entram muitos imigrantes.

Um segundo mito é o de que os imigrantes vêm para o país beneficiar dos subsídios de segurança social. Ora, o Relatório demonstra que entre o que os imigrantes contribuíram e o que receberam, o sistema de segurança social beneficiou de 651 milhões de euros. Sim, 651 milhões de euros. Tal explica-se por a maioria dos imigrantes estarem na idade ativa, a contribuir para a segurança social, i.e., para as pensões de velhice, no terceiro país com a população mais envelhecida da Europa, Portugal.

O Relatório analisa de forma bastante aprofundada os indicadores de integração. Integração, em termos breves, é fazer parte da sociedade, neste caso, portuguesa. Este estudo desconstrói um terceiro mito, o de que a integração depende da vontade dos imigrantes. O aumento do número de Autorizações de Residência permite aos empregadores contratarem imigrantes em situação legal, um dos deveres do Estado. O crescimento do número de imigrantes que solicitam a atribuição de nacionalidade portuguesa, bem como a sua concessão pelo governo, contribui para que os imigrantes se sintam mais identificados com a sociedade portuguesa. Estes e outros dados, como os da educação, contribuem para uma melhor integração e, consequentemente, para a coesão na sociedade portuguesa.

Durante anos, consultei e utilizei dados dos relatórios estatísticos do Observatório das Migrações. Confesso que é para mim uma honra escrever o preâmbulo deste Relatório, enquanto primeira Secretária de Estado para a Integração e as Migrações.

A monitorização dos indicadores de integração permite aos decisores políticos, investigadores e jornalistas contribuírem para decisões de políticas públicas informadas. O presente Relatório dá um importante contributo adicional para os debates decisivos que influenciam a perceção de portugueses, bem como para a informação que circula sobre o tema, substituindo mitos por factos sobre a integração e a imigração.

Todavia, a integração não se resume a factos, números e modalidades. A integração incide sobre seres humanos. O Relatório contribui, assim, para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, nomeadamente para o objetivo 10, “redução de desigualdades”, e para o 10.7, “políticas de migração responsáveis e bem geridas”. O governo de Portugal contribui também com várias medidas através do seu programa para este mandato. Com o estímulo internacional, o Relatório contribui também para a implementação do Pacto Global para as Migrações das Nações Unidas, uma das responsabilidades desta Secretaria de Estado, permitindo completar a primeira medida: “criar uma rede de pontos focais para a uniformização da recolha de dados de acolhimento e de integração de migrantes, incrementando a qualidade da informação administrativa e estatística e assegurando a sua divulgação através de relatórios anuais, elaborados pelo Observatório das Migrações”. Este Relatório permite uma monitorização e uma avaliação das políticas públicas, contribuindo para o conhecimento sobre os conteúdos de integração, através de indicadores, entre outros, sociais, económicos, educacionais e cívicos.

Cláudia Pereira

SECRETÁRIA DE ESTADO PARA A INTEGRAÇÃO E AS MIGRAÇÕES



INDICADORES DE INTEGRAÇÃO DE IMIGRANTES 2019

INTRODUÇÃO

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

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

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

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

A redação destes relatórios estatísticos anuais de Indicadores de Integração de Imigrantes deste Observatório, desde 2016, não seria possível sem a estreita colaboração do INE, através de várias das suas

equipas, e de todas as instituições com dados administrativos desagregados por nacionalidade dos cidadãos, a quem muito se agradece e se reconhece o empenho exímio na promoção da acessibilidade desta informação para melhor monitorização da integração dos imigrantes em Portugal. Importa, porém, atender que as análises e os cálculos efetuados a partir desses dados são da inteira responsabilidade das suas autoras – Catarina Reis de Oliveira e Natália Gomes – e não comprometem ou vinculam as instituições que cederam os dados, nem o Alto Comissariado para as Migrações (ACM, IP) que financia estes trabalhos.

Reforçando a Coleção *Imigração em Números* do OM, pretende-se com este volume de 2019 atualizar e aprofundar a análise de mais de três centenas de indicadores de trinta e duas fontes estatísticas e administrativas nacionais e disponíveis anualmente, assumindo que na maioria dessas fontes há uma décalage temporal para efeitos analíticos. Assim, e por forma a garantir a comparabilidade da informação recolhida assume-se iguais anos de referência para todas as fontes consideradas, mesmo quando algumas dessas fontes podem dispor de dados ligeiramente mais atualizados. Procura-se, deste modo, assegurar a objetividade na comparação das tendências observadas para a diversidade de fontes analisadas. Esta nova edição, atualizando os relatórios anteriores na maioria dos indicadores considerados e acrescentando novos indicadores, incide as análises nos **anos de referência de 2017 e 2018**.

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

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

Imigrantes e estrangeiros: conceitos e limites estatísticos

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

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

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

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

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

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

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

Integração de Imigrantes: é possível medi-la?

A discussão em torno da operacionalização estatística da noção de integração é iniciada na década de 1950 com Landecker a partir do seu artigo “Types of Integration and their measurement”. Nesse artigo o autor problematiza as múltiplas dimensões que compõem a noção de integração, assumindo a necessidade de

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

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

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

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

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

*Without **accurate and comparable data and knowledge** about the effectiveness of measures taken, Member States and the Community are not in a position to know if their policies have the desired outcome.*

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

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

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

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

Dando seguimento a este compromisso, o EUROSTAT publicou em 2011 o estudo piloto *Indicators of immigrant integration* com vista a aferir a disponibilidade e a qualidade dos dados provenientes de fontes

européias harmonizadas para o cálculo dos quinze indicadores de integração, das quatro dimensões, para os quais puderam ser compilados dados comparáveis. Este primeiro exercício passou a ser assumido de forma regular, publicando o EUROSTAT novos relatórios e promovendo novos estudos sobre a utilização dos indicadores comuns de integração de imigrantes - sendo o mais recente desses relatórios o *Migrant Integration* (EUROSTAT, 2017). Foi também criado um repositório próprio com os dados de integração de migrantes que serão analisados, pontualmente para as dimensões que o EUROSTAT considera, em alguns dos capítulos deste relatório para trazer comparações do contexto europeu com o caso português.

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

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

Em junho de 2016, o *Plano de Ação Europeu sobre a Integração de Nacionais de Países Terceiros* (COM/2016/377 final) reforça o compromisso da Comissão de continuar a monitorizar as políticas de integração e os respetivos resultados através do desenvolvimento das ferramentas e indicadores já disponíveis, nomeadamente em parceria com a OCDE e a Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais (FRA). O mais recente relatório da Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais (FRA), *Together in the EU. Promoting the participation of migrants and their descendants* (2017), respondendo também a uma das ações previstas no plano de ação europeu, procurou exatamente contribuir para essa monitorização das políticas de integração e respetivos resultados. Entre outras dimensões analisadas, o relatório alerta para **os desafios que se colocam nas especificidades nacionais para a monitorização da integração dos imigrantes e das políticas de integração**. O relatório nota que apenas cerca de metade dos Estados-membros desenvolve no momento algum tipo de avaliação periódica das suas políticas e dos seus planos ou estratégias nacionais de integração (15 países) e nem sempre os países baseiam essas avaliações na monitorização a partir dos indicadores comuns de integração estabilizados na Declaração de Zaragoza. O relatório identifica apenas onze Estados-membros (Áustria, Bélgica-Flandres, Dinamarca, Estónia, Finlândia, Alemanha, Itália, Letónia, Holanda, Portugal e Suécia) a utilizar os indicadores de integração baseados em dados oficiais disponíveis, referindo-se a todos ou à maioria dos indicadores de Zaragoza. No mesmo capítulo, o relatório destaca finalmente dois Estados-membros que adotaram indicadores adicionais, indo para além dos estabelecidos na Declaração de Zaragoza com recurso a fontes estatísticas e administrativas nacionais: Portugal e Alemanha. **Portugal aparece, pois, particularmente destacado por ser um dos países com melhor e mais ampla sistematização de dados e indicadores que vão para além das recomendações de Zaragoza** (FRA, 2017: 37), sendo realçados como evidência disso os relatórios estatísticos deste Observatório das Migrações da *Coleção Imigração em Números* (Oliveira e Gomes, 2014 e Oliveira e Gomes, 2016) e que atualizamos e aprofundamos nesta edição de 2017.

Em 2018 o *Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular* (Resolução A/73/L.66 da Assembleia-Geral das Nações Unidas de 19 de dezembro de 2018), negociado entre Estados-membros das Nações Unidas com o apoio da Assembleia Geral da ONU, assumindo-se como um acordo inédito para uma visão e abordagem comum e holística nas migrações internacionais, também identificou logo no seu primeiro objetivo (entre 23 objetivos) a importância de se recolher e disseminar dados desagregados sobre migrantes que permitam definir políticas para migrantes mais informadas e assentes em evidência estatística. Na especificação das medidas de implementação deste objetivo 1, o Pacto identifica a necessidade de se estabelecerem ou reforçarem observatórios das migrações que promovam a recolha e análise de dados (alínea f) e se melhorem as formas de recolha de dados sobre migrantes nos vários contextos nacionais, nomeadamente promovendo a desagregação da informação estatística por país de nascimento, país de nascimento dos pais e país de cidadania dos indivíduos.

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

Como se alertava antes (Oliveira, 2012), **a monitorização da integração de imigrantes a um nível internacional acarreta ainda alguns desafios**, nomeadamente associados à harmonização de dados e de fontes internacionais. A necessidade de “forçar” a informação a enquadrar-se em categorias e definições comuns em todos os países comparados faz perder especificidades nacionais (e.g. diversidade de estruturas e poderes governativos, diferentes enquadramentos institucionais, diversidade de nacionalidades imigrantes e de volumes de imigração, diversidade nas características da população imigrante – idade, sexo, qualificações, etc.). No relatório da OCDE (2015) era ainda realçado que por vezes a comparação entre países faz perder a perceção do impacto real de cada indicador em cada país.

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

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

no domínio das migrações, resultantes da comunicação de 2003 da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu (COM/2003/179 final). No referido relatório o INE procurava já explorar e analisar, de forma integrada, diferentes fontes de informação estatística e administrativa para quantificar e caracterizar a população estrangeira em Portugal, gerando recomendações quanto à necessária melhoria dos dados em Portugal acerca dos movimentos migratório do país.

Os dados recolhidos, sistematizados e analisados nesta coleção do Observatório das Migrações são o resultado de **forte cooperação institucional e do reconhecimento da importância de consolidar um sistema permanente de informação passível de tratamento estatístico anual acerca da integração de residentes estrangeiros em território nacional**, segundo a nacionalidade, preocupação enquadrada inicialmente na medida 4 do *Plano para a Integração de Imigrantes* (2010-2013) (PII) e, posteriormente, na medida 6 do *Plano Estratégico para as Migrações 2015-2020* (Resolução da Presidência do Conselho de Ministros N.º 12-B/2015, de 20 de março) que remete para a “Melhoria dos dados oficiais sobre a integração dos migrantes” em implementação até 2020. No âmbito desta medida destaca-se a ação que prevê a criação de novos indicadores e melhorar os já existentes nas fontes oficiais que acompanham, de forma direta ou indireta, o nível de integração dos imigrantes, estando esta ação sob a responsabilidade deste Observatório das Migrações, em estreita parceria com o INE e demais entidades com dados relevantes sobre imigrantes e estrangeiros residentes, na qual se estabelece como meta a “elaboração de um relatório analítico anual, com disponibilização *online* de dados promovido pelo Observatório das Migrações”. A redação dos relatórios estatísticos anuais de *Indicadores de Integração de Imigrantes* da Coleção *Imigração em Números* deste Observatório, da autoria e coordenação de Catarina Reis Oliveira e coautoria de Natália Gomes, desde 2016 refletem exatamente a execução desta medida do PEM.

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

Neste relatório anual de 2019 são analisados dados de **31 fontes estatísticas e administrativas disponíveis em Portugal**, e **16 fontes estatísticas internacionais**, por forma a caracterizar cada uma das **15 dimensões consideradas de integração**, a partir de um **total de 309 indicadores** (explicitados no quadro 0). Procedeu-se também, em cada uma das dimensões consideradas, e sempre que possível, a uma análise comparada dos indicadores de integração de imigrantes de Portugal com os restantes países europeus ou, para alguns indicadores, para os restantes países da OCDE, nomeadamente recorrendo a dados sistematizados pelo EUROSTAT (*Migrant Integration Indicators*) e dados publicados pela OCDE (*Indicators of Immigrant Integration* e *International Migration Outlook*).

Catarina Reis de Oliveira

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

Quadro 0. Dimensões, indicadores e fontes de dados sobre a integração de imigrantes

Dimensões	Indicadores	Fontes
Movimentos migratórios internacionais	• Percentagem percecionada (em média) dos nascidos no estrangeiros no total de residentes em cada país do ESS • Percentagem efetiva da população nascida no estrangeiro por total de residentes em vários países da Europa, comparada com a percentagem percecionada por inquiridos no ESS • Perceção dos europeus sobre se o seu “país se tornou um lugar pior ou melhor para se viver com a vinda de pessoas de outros países”, por país da UE28 • População imigrante em percentagem da população total residente nos vários países do mundo • Percentagem estrangeiros no total da população residente UE28 • Movimentos de entrada (imigração) e saída (emigração) de Portugal e saldo migratório em Portugal • Saldos migratórios por país europeu	European Social Survey (ESS) Organização das Nações Unidas (ONU) EUROSTAT Instituto Nacional de Estatística - INE (Estimativas Anuais)
Entrada, permanência e saída de estrangeiros	• Vistos de residência atribuídos nos postos consulares: por motivo de entrada, sexo e país de nacionalidade • Fluxos migratórios com novos títulos emitidos pelo SEF, por nacionalidade e razão da concessão do título • Pedidos de proteção internacional em Portugal • Requerentes de asilo por principais países da União Europeia • Concessão do estatuto de refugiado e de autorizações de residência por razões humanitárias ou proteção subsidiária PT • Decisões positivas por 100 requerentes de asilo, por país da UE28 • Decisões positivas para requerentes de asilo, por tipo de estatuto concedido e país da UE28 • Percentagem de recolocações efetuadas (até 7 março de 2018) provenientes de Itália e da Grécia face aos compromissos legais de cada Estado-membro para a <i>Agenda Europeia das Migrações</i> • Concordância com a afirmação de que “o governo devia ser compreensivo na avaliação dos pedidos de estatuto de refugiado” no Inquérito Social Europeu, por país da União Europeia • Concordância com a afirmação de que “[o nosso país] deveria ajudar os refugiados” no Eurobarómetro Padrão, por país da UE28 • População estrangeira com título de residência em Portugal • População estrangeira residente por sexo e tipo de despacho associado à autorização de residência • Requerentes e utentes do <i>Programa de Apoio ao Retorno Voluntário e à Reintegração</i> • Beneficiários do <i>Programa de Apoio ao Retorno Voluntário e à Reintegração</i> por nacionalidades mais representativas	Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) EUROSTAT Comissão Europeia – Agenda Europeia das Migrações European Social Survey (ESS) Eurobarómetro Padrão 84 Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) Organização Internacional das Migrações (OIM)
Características sociodemográficas da população estrangeira residente	• População estrangeira residente em Portugal e sua proporção no total da população residente no país • Percentagem de estrangeiros nos diferentes distritos do país • Distritos com maior número de residentes estrangeiros (top10) • Percentagem de estrangeiros nos diferentes municípios do país • Municípios com maior número de residentes estrangeiros (top10) • Proporção de estrangeiros no total da população residente, segundo o município do país • Proporção de estrangeiros no total de residentes para os dez municípios onde os estrangeiros assumem maior importância relativa face ao total de residentes nos municípios • População estrangeira residente em Portugal segundo o sexo • População estrangeira do sexo feminino por tipo de despacho associado à autorização de residência • Sexo das principais nacionalidades estrangeiras residentes PT	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) Instituto Nacional de Estatística (INE – Estimativas Anuais da População Residente)

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

	• Percentagem de mulheres estrangeiras no total de residentes estrangeiros, por município PT • Evolução e variação das dez principais nacionalidades estrangeiras residentes numericamente mais representadas em Portugal • População portuguesa e estrangeira, por grupo etário • Principais nacionalidades estrangeiras residentes por grupo etário	
Imigração e demografia	• Taxa de variação da população nos diferentes países da UE • Percentagem da população com 65 e mais anos de idade nos diferentes países da UE • Percentagem da população com menos de 15 anos de idade nos diferentes países da UE • Índice envelhecimento dos nativos e dos estrangeiros por país UE • Índice envelhecimento em PT para o total da população residente • Índice de envelhecimento: portugueses e estrangeiros residentes • Índice de envelhecimento dos estrangeiros da UE28 e dos nacionais de países terceiros (NPT), por país europeu • Índice de dependência de idosos nos países da UE • Índice de dependência de idosos PT, total da população residente • Índice de dependência de idosos nativos e estrangeiros, na UE28 • Índice de dependência de idosos para cidadãos portugueses e cidadãos estrangeiros residentes em Portugal • Índice de dependência de idosos dos estrangeiros da UE28 e dos nacionais de países terceiros (NPT), por país europeu • Salos populacionais em Portugal: total, natural e migratório • Pirâmide etária da população de nacionalidade portuguesa e estrangeira residente em Portugal • Proporção de nados-vivos segundo a nacionalidade da mãe • Taxas de natalidade e de fecundidade das populações de nacionalidade portuguesa e estrangeira • Percentagem de nados-vivos de mães estrangeiras do total de nados-vivos em Portugal, por principais nacionalidades • Taxa bruta de natalidade feminina, por nacionalidades estrangeiras • Taxa de endogamia na população em coabitação com mais de 15 anos, segundo a naturalidade, nos países da União Europeia • Percentagem de casamentos mistos no total de casamentos celebrados, nos diferentes países da Europa • Proporção de casamentos celebrados entre portugueses, entre estrangeiros e mistos (um cônjuge português e outro estrangeiro) • Casamentos mistos celebrados em Portugal segundo a nacionalidade do cônjuge estrangeiro (intra-UE e extra-UE) • Percentagem de casamentos celebrados em Portugal, por país de nacionalidade do cônjuge masculino • Percentagem de casamentos celebrados em Portugal, por país de nacionalidade do cônjuge feminino • Proporção de casamentos mistos celebrados entre cônjuges de nacionalidade portuguesa e de nacionalidade estrangeira de países extracomunitários, por total de casamentos por município PT • Taxa de nupcialidade geral das populações de nacionalidade portuguesa e estrangeira residentes em Portugal • Taxa de nupcialidade geral em Portugal, por país de nacionalidade • Percentagem de divórcios registados em Portugal, entre cidadãos portugueses, entre cidadãos estrangeiros e de casamentos mistos • Número de divórcios por cada 100 novos casamentos por ano, entre portugueses, entre estrangeiros e mistos (um cônjuge português e outro estrangeiro) • Taxa de divorciabilidade de portugueses e estrangeiros residentes PT • Óbitos registados em Portugal, segundo a nacionalidade	EUROSTAT Instituto Nacional de Estatística (INE- Estimativas Anuais da População Residente) Instituto Nacional de Estatística (INE – Nados-Vivos) OCDE, Indicators of Immigrant Integration EUROSTAT Instituto Nacional de Estatística (INE – Casamentos) Instituto Nacional de Estatística (INE – Estatísticas de divórcios e separações de pessoas e bens) Instituto Nacional de

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

	• Taxas brutas de mortalidade das populações portuguesa e estrangeira residentes em Portugal • Percentagem de óbitos, por principais nacionalidades estrangeiras • Taxa bruta de mortalidade, por nacionalidades estrangeiras	Estatística (INE – Óbitos)
Educação e Qualificações	• Percentagem de primeiras concessões de autorizações de residência a estrangeiros por razões educativas, por total de primeiras concessões, nos países da União Europeia • Percentagem de estudantes internacionais nos novos inscritos do ensino superior, nos países da OCDE • Distância no desempenho a leitura dos estudantes imigrantes aos estudantes não imigrantes, nos países da OCDE: 2009 e 2018 • Número de alunos estrangeiros matriculados no Ensino Básico e Secundário e percentagem de alunos estrangeiros no total de alunos do Ensino Básico e Secundário • Alunos estrangeiros no Ensino Básico e Secundário, segundo o sexo • Alunos estrang. no Ensino Básico e Secundário, por nacionalidade • Alunos matriculados no Ensino Básico e Secundário, segundo a nacionalidade e a região NUTII • Alunos estrangeiros matriculados no Ensino Básico e Secundário, segundo os principais países de nacionalidade • Taxa de transição/conclusão no Ensino Básico e Secundário: portugueses vs estrangeiros • Taxa de transição/conclusão por nacionalidade e nível de ensino • Taxa de transição/conclusão segundo a nacionalidade e sexo • Taxa de transição/conclusão dos alunos estrangeiros do Ensino Básico e Secundário, por principais grupos de nacionalidades • Taxa de transição/conclusão dos alunos estrangeiros do Ensino Básico e Secundário, segundo os principais países de nacionalidade • Evolução do número de alunos estrangeiros inscritos no Ensino Superior em Portugal e percentagem de alunos estrangeiros no total de alunos do Ensino Superior • Alunos estrangeiros no Ensino Superior, segundo nível de formação • Alunos estrangeiros inscritos no Ensino Superior, segundo o sexo • Alunos estrangeiros inscritos no Ensino Superior, por regiões NUTII • Alunos estrangeiros no Ensino Superior, por área de educação • Alunos estrangeiros inscritos no Ensino Superior, segundo o continente/grupo de países e o sexo • Alunos estrangeiros inscritos no Ensino Superior, segundo os países de nacionalidade mais significativos • Diplomados de nacionalidade estrangeira em estabelecimentos de Ensino Superior, segundo o nível de formação • Diplomados de nacionalidade estrangeira em estabelecimentos de Ensino Superior, segundo o sexo • Diplomados de nacionalidade estrangeira em estabelecimentos de Ensino Superior, segundo a área de educação • Diplomados de nacionalidade estrangeira em estabelecimentos de Ensino Superior, segundo o continente/grupo de países e o sexo • Diplomados de nacionalidade estrangeira em estabelecimentos de Ensino Superior, por países de nacionalidade mais significativos • Evolução do número de reconhecimentos de graus académicos superiores estrangeiros em Portugal • Reconhecimento de graus académicos superiores estrangeiros por tipo de reconhecimento • Reconhecimento de graus académicos estrangeiros, em função do nível de educação de Ensino Superior e o tipo de reconhecimento • Reconhecimento de graus académicos superiores estrangeiros, por principais áreas de estudo	EUROSTAT OCDE Database PISA (<i>Programme for International Student Assessment</i>) - OCDE Ministério da Educação (DGEEC) Direção Geral do Ensino Superior

Aprendizagem da Língua Portuguesa	• Reconhecimento de graus académicos superiores estrangeiros, por país de origem do diploma • Percentagem de cidadãos comunitários que consideram que é importante ou muito importante os imigrantes serem capazes de falar a língua do país para o sucesso da sua integração, por país europeu • Percentagem de cidadãos comunitários que concordam que disponibilizar medidas de integração nos países de origem, incluindo cursos de língua, apoia a sua integração • Percentagem de cidadãos comunitários que concordam que oferecer (ou melhorar) cursos de língua para imigrantes recém-chegados apoia a sua integração nos países de acolhimento • Percentagem de cidadãos comunitários que concordam que tornar obrigatórios os programas de integração e os cursos de língua para imigrantes recém-chegados pode apoiar a sua integração • Percentagem de nascidos no estrangeiro que reportam proficiência linguística avançada no idioma do país de acolhimento, nos países da OCDE • Alunos matriculados na disciplina de Português como Língua não Materna (PLNM) segundo o nível de ensino • Alunos matriculados na disciplina de Português como Língua não Materna (PLNM) segundo o sexo • Alunos matriculados na disciplina de PLNM, segundo as principais nacionalidades e regiões do mundo • Evolução do número de formandos e número de certificações do Programa Português para Todos (PPT) • Caracterização dos formandos do PPT: sexo, região, escalão etário, escolaridade, situação face ao emprego • Distribuição dos formandos do Programa PPT pelas NUTII • Plataforma de Português Online: número de utilizadores e principais nacionalidades	Eurobarómetro Especial 469 sobre <i>Integração de imigrantes na União Europeia</i> OCDE, Indicators of Immigrant Integration Ministério da Educação (DGEEC) Programa Português para Todos (PPT) – Alto Comissariado para as Migrações (ACM)
Trabalho	• Taxa de atividade nos diferentes países da UE28 por nacionalidade • Distância em pontos percentuais entre a taxa de atividade dos cidadãos estrangeiros e dos cidadãos nacionais nos países da UE28 • Trabalhadores por conta de outrem por grupo profissional: portugueses e estrangeiros • Trabalhadores por conta de outrem por grupo profissional e principais nacionalidades • Trabalhadores por conta de outrem por atividade económica: portugueses e estrangeiros • Trabalhadores por conta de outrem segundo o nível de habilitações: portugueses e estrangeiros • Trabalhadores por conta de outrem segundo o nível de habilitações e sexo: portugueses e estrangeiros • Trabalhadores por conta de outrem segundo o nível de habilitações e as principais nacionalidades estrangeiras • Trabalhadores por conta de outrem segundo a profissão e o nível de habilitações: para portugueses e estrangeiros • Remuneração base média dos trabalhadores por conta de outrem, portugueses e estrangeiros, segundo o nível de habilitação • Remuneração base média dos trabalhadores por conta de outrem, portugueses e estrangeiros, segundo o subgrupo profissional • Remuneração base média dos trabalhadores por conta de outrem, por país de nacionalidade e sexo • Taxa de discrepância das remunerações de estrangeiros face aos trabalhadores portugueses: por país de nacionalidade • Percentagem de Nascidos no Estrangeiro no total de Trabalhadores	EUROSTAT – Migrant Integration Indicators Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP/MTSSS - Quadros de Pessoal) EUROSTAT – Migrant

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

	por Conta Própria, no conjunto dos 28 Estados-membros da UE • Percentagem trabalhadores por conta própria (TCP) nascidos no estrangeiro por total TCP, por país UE28 • Diferença entre percentagem de TCP nascidos no estrangeiro e a percentagem de residentes nascidos no estrangeiro, por país UE28 • Percentagem de TCP por total da população ativa (taxa de empreendedorismo), por país de nascimento, na UE28 • Taxa empreendedorismo de nascidos no estrangeiro, por país UE28 • Empregadores estrangeiros e trabalhadores estrangeiros no total de empregadores e no total de trabalhadores em Portugal registados nos Quadros de Pessoal • Número de pessoas ao serviço nos estabelecimentos, por nacionalidade (portugueses e estrangeiros) e situação na profissão • Peso relativo dos homens e das mulheres no total de empregadores estrangeiros do país e taxas de variação anual dos empregadores homens e mulheres de nacionalidade estrangeira • Percentagem de empregadores das dez nacionalidades com maior número de empregadores no total de empregadores estrangeiros • Empregadores estrangeiros, segundo a atividade económica do estabelecimento, e o país de nacionalidade • Empregadores portugueses e estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal, segundo o escalão de dimensão da empresa • Empregadores estrangeiros segundo as principais atividades económicas e a dimensão da empresa • Taxa de incidência de acidentes de trabalho mortais por 100.000 trabalhadores e % de não nacionais residentes, por país europeu • Taxa de incidência de acidentes de trabalho não mortais por 100.000 trabalhadores na UE28 e em Portugal por atividade económica • Acidentes de trabalho mortais e não mortais, de portugueses e estrangeiros, segundo a atividade económica • Acidentes de trabalho mortais e não mortais por nacionalidade • Acidentes de trabalho não mortais por cada 100 trabalhadores segundo o país de nacionalidade • Acidentes de trabalho mortais por cada 100.000 trabalhadores segundo o país de nacionalidade • Sinistralidade laboral mortal, segundo os países de nacionalidade • Sinistralidade laboral mortal de portugueses e estrangeiros segundo as principais atividades económicas • Taxa de desemprego por país UE28, segundo a nacionalidade • Taxa de desemprego em Portugal segundo a nacionalidade • Desemprego registado pelo IEFP: total e estrangeiros • Taxa variação anual no desemprego: estrangeiros vs. total população • Desemprego registado (IEFP) de estrangeiros, segundo o sexo, grupo etário e nível de escolaridade • Desemprego registado pelo IEFP, segundo a nacionalidade (total e estrangeiros) e a profissão • Desemprego registado (IEFP), segundo a nacionalidade (total e estrangeiros) e a atividade económica de origem do desemprego • Desemprego registado (IEFP), segundo as nacionalidades com maior número de desempregados inscritos • Proporção de desempregados registados por total de residentes com mais de 15 anos, segundo os principais países de nacionalidade • Beneficiários com lançamento de prestações de desemprego, segundo a nacionalidade: portuguesa e estrangeira • Beneficiários estrangeiros com lançamento de prestações de desemprego, segundo o sexo • Beneficiários estrangeiros com lançamento de prestações de	Integration Statistics Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP/MTSSS - Quadros de Pessoal) EUROSTAT GEP/MTSSS - Acidentes de Trabalho Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) EUROSTAT – Migrant Integration Indicators INE-Inquérito ao Emprego Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) MTSSS – Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

	desemprego, segundo os principais grupos e de nacionalidades e os principais países • Montantes processados com as prestações de desemprego, segundo a nacionalidade: portugueses e estrangeiros • Valor médio das remunerações mensais dos beneficiários das prestações de desemprego, segundo as principais nacionalidades	
Estrangeiros e Inclusão Social	• Diferença das taxas de risco de pobreza ou exclusão social da população estrangeira residente de nacionalidade de países extracomunitários e da população nacional (18 ou mais anos) nos diferentes países da União Europeia • Diferença das taxas de risco de pobreza ou exclusão social da população estrangeira residente com nacionalidade de um país da União Europeia e da população nacional (18 ou mais anos) nos diferentes países da União Europeia • Taxa de risco de pobreza relativa em Portugal, segundo a nacionalidade (população com 18 ou mais anos) • Taxa de privação material em Portugal, segundo a nacionalidade (população com 18 ou mais anos) • Taxa de privação material severa em Portugal, segundo a nacionalidade (população com 18 ou mais anos) • Intensidade da privação material em Portugal, segundo a nacionalidade (população com 16 ou mais anos) • População residente em risco de pobreza ou exclusão social em Portugal, segundo a nacionalidade (população com 18 ou mais anos) • Saldo das contribuições e prestações sociais dos estrangeiros • Importância relativa das prestações sociais no total de contribuições, segundo a nacionalidade • Contribuintes e beneficiários por total de residentes para estrangeiros e total da população • Beneficiários por contribuintes estrangeiros e total da população • Proporção de contribuintes estrangeiros no total de contribuintes • Pessoas singulares com remunerações pagas à Segurança Social: total e estrangeiros • Pessoas singulares com remunerações pagas à Segurança Social, por nacionalidade e sexo • Estrangeiros com remunerações pagas à Segurança Social, segundo as principais nacionalidades estrangeiras • Montante das contribuições pagas segundo as principais nacionalidades estrangeiras • Montante das contribuições pagas segundo a nacionalidade (total e estrangeiros) e o sexo • Rácio do número de contribuintes pelas contribuições pagas, comparando estrangeiros, população total e as principais nacionalidades estrangeiras • Beneficiários com lançamento de prestações sociais, por nacionalidade: prestações de desemprego, subsídios de doença, prestações de parentalidade, abono de família, RSI • Beneficiários com lançamento de prestações sociais, segundo a nacionalidade (total e estrangeiros) e sexo • Montantes processados com prestações sociais, segundo a nacionalidade (total e estrangeiros) • Montantes processados com prestações sociais, segundo a nacionalidade (total e estrangeiros) e sexo • Rácio entre montantes processados anualmente para prestações sociais e beneficiários com lançamento de prestações sociais, para o total e estrangeiros • Titulares estrangeiros com lançamento de subsídios de doença e	EUROSTAT – Migrant Integration Indicators INE – Inquérito às Condições de Vida e Rendimento MTSSS – Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

	montantes processados, por principais países de nacionalidade • Titulares estrangeiros com lançamento prestações de parentalidade e respetivos montantes processados, por nacionalidade • Rácio de mulheres beneficiárias de subsídio de parentalidade por total de nados-vivos, segundo a nacionalidade das mães • Titulares estrangeiros com lançamento de abono de família e montantes processados, por principais países de nacionalidade • Agregados familiares com titular estrangeiro com Rendimento Social de Inserção e montantes processados, por principais países de nacionalidade • Rácio entre montantes processados anualmente para as diferentes prestações sociais e beneficiários com lançamento de prestações sociais (total, estrangeiros e principais nacionalidades) • Taxa de discrepância de rácios de montantes processados dos estrangeiros face ao total de beneficiários que beneficiaram para as diferentes prestações sociais (%)	
Habitação	• Percentagem de nacionais e estrangeiros com estatuto de proprietários, nos diferentes países da União Europeia • Percentagem da população residente em Portugal com estatuto de proprietário, segundo os diferentes grupos de nacionalidade • População residente em Portugal em alojamentos clássicos por nacionalidade e condição de ocupação do alojamento • Taxas de sobrelotação dos alojamentos dos cidadãos nacionais e estrangeiros, nos diferentes países da União Europeia • Taxas de sobrelotação dos alojamentos da população residente em Portugal (com mais de 18 anos): taxa para cidadãos portugueses, para cidadãos estrangeiros, para estrangeiros da U.E. e para estrangeiros NPT	EUROSTAT – Migrant Integration Indicators INE-Censos 2011 EUROSTAT – Migrant Integration Indicators
Saúde	• Percentagem da população que reportou boa ou muito boa saúde segundo a naturalidade, por país da União Europeia: para população com 16 e + anos; e para a população com idade entre 16 e 44 anos • Percentagem da população que reportou boa ou muito boa saúde, em Portugal e na UE28, segundo a naturalidade e o grupo etário • Distribuição da população residente, com 16 e mais anos, segundo a autoapreciação do estado de saúde em Portugal: residentes de naturalidade portuguesa e residentes de naturalidade estrangeira • Distribuição da população residente em Portugal, com 15 ou mais anos de idade, por autoapreciação da qualidade de vida, segundo o estatuto migratório e o sexo • Distribuição da população residente em Portugal, com 15 ou mais anos de idade, por grau de satisfação com a vida, segundo a naturalidade e o sexo • Percentagem da população que reportou algumas limitações nas atividades diárias devido a problemas de saúde, segundo a naturalidade, por país da União Europeia: para a população com 16 e mais anos; e para a população com idade entre 16 e 44 anos • Percentagem da população que reportou algumas limitações nas atividades diárias devido a problemas de saúde, em Portugal e na União Europeia (média UE28) por naturalidade e grupo etário • População residente em Portugal, com 16 e mais anos, segundo o tipo de limitação na realização de atividades devido a problemas de saúde: para residentes de naturalidade portuguesa e para residentes de naturalidade estrangeira • População empregada ausente do trabalho devido a problemas de saúde pelo menos 1 dia nos 12 meses anteriores à entrevista, segundo a naturalidade, em Portugal • Percentagem da população que reportou doença crónica ou	EUROSTAT INE/INSA – Inquérito Nacional de Saúde 2005/2006 e Inquérito Nacional de Saúde 2014 EUROSTAT

	problema de saúde prolongado segundo a naturalidade, por país da União Europeia: para a população com 16 e mais anos; e para a população com idade entre 16 e 44 anos • Percentagem da população que reportou doença crónica ou problema de saúde prolongado, em Portugal e na União Europeia (média UE28), segundo a naturalidade e o grupo etário • Esperança média de vida saudável à nascença, por país mundo e UE • Percentagem da população residente em Portugal com 15 ou mais anos de idade por principais alimentos consumidos nas refeições principais do dia anterior à entrevista segundo a naturalidade • Proporção da população residente em Portugal com 18 ou mais anos com excesso de peso ou obesidade segundo a naturalidade • Proporção da população residente em Portugal com 15 ou mais anos por condição perante o consumo de tabaco segundo a naturalidade • Proporção da população residente em Portugal com 15 ou mais anos por condição perante o consumo de bebidas alcoólicas nos 12 meses anteriores à entrevista segundo a naturalidade • Proporção da população residente em Portugal com 15 ou mais anos por número total de dias de prática de exercício físico numa semana normal segundo a naturalidade • Proporção da população residente em Portugal com 15 ou + anos por n.º de dias de deslocação a pé numa semana segundo a naturalidade • População residente em Portugal entre os 15 e os 69 anos por tempo gasto em média diária a andar e sentado, por naturalidade • Valores movimentados ao abrigo de acordos internacionais de saúde com Portugal, com os dez principais países credores e devedores de Portugal (milhões de euros) • Vistos de Estada Temporária (ET) para tratamento médico em Portugal atribuídos nos postos consulares: por sexo e nacionalidade • Percentagem ponderada de consultas médicas nos 3 meses anteriores à entrevista, para imigrantes e portugueses não migrantes • Distribuição percentual por tipo de médico consultado e local da consulta no âmbito do SNS, para imigrantes e portugueses • Percentagem da população com 15 e mais anos que foi ao hospital para cuidados de saúde (sem internamento) nos 12 meses anteriores à entrevista, segundo a naturalidade • Percentagem da população com 15 e mais anos que consultou um médico nos 12 meses anteriores à entrevista, por tipo de consulta médica e segundo a naturalidade • Percentagem da população com 15 e mais anos por tipo de consulta médica e escalão de tempo decorrido desde a última consulta segundo a naturalidade • Percentagem da população residente com 16 ou mais anos de idade que referiu necessidade não satisfeita de consulta médica nos últimos 12 meses, segundo a naturalidade, por país da UE • Percentagem da população residente com 16 ou mais anos de idade que referiu necessidade não satisfeita de consulta médica nos últimos 12 meses, segundo a naturalidade, em Portugal • Proporção da população com 16 e mais anos que reportou necessidade não satisfeita de consulta médica por principais razões para necessidade não satisfeita: em Portugal e na União Europeia • Proporção da população residente em Portugal com 16 ou mais anos que referiu necessidade não satisfeita de consulta médica por razões relacionadas com o sistema de saúde e outras razões: naturalidade portuguesa vs naturalidade estrangeira • Proporção da população residente em Portugal com 16 ou mais anos com necessidade não satisfeita de consulta médica por principais razões: naturalidade portuguesa vs naturalidade estrangeira	OMS- Organização Mundial de Saúde INE/INSA – Inquérito Nacional de Saúde 2005/2006 e Inquérito Nacional de Saúde 2014 MNE-Ministério dos Negócios Estrangeiros INE/INSA – Inquérito Nacional de Saúde 2005/2006 e Inquérito Nacional de Saúde 2014 EUROSTAT

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

	• População 16 ou + anos de idade com necessidade não satisfeita de consulta médica, por país europeu e razão para a necessidade não satisfeita: população nativa vs população nascida estrangeira	
Acesso à Nacionalidade portuguesa	• Percentagem de aquisições da nacionalidade no total da população estrangeira residente, por país europeu • Percentagem de aquisições da nacionalidade no total da população estrangeira residente nos países da OCDE • Processos entrados e findos de concessão da nacionalidade portuguesa • Evolução das atribuições e aquisições da nacionalidade portuguesa • Processos findos de concessão da nacionalidade portuguesa • Percentagem de concessões de nacionalidade portuguesa a residentes estrangeiros, por nacionalidade anterior • Percentagem de aquisição da nacionalidade, por principais nacionalidades de origem • Taxa de aquisição da nacionalidade de residentes em Portugal, por principais nacionalidades de origem • Atribuições da nacionalidade portuguesa e percentagem de atribuições no total de concessões da nacionalidade portuguesa • Processos findos de atribuição da nacionalidade portuguesa, por tipo de atribuição • Atribuições da nacionalidade portuguesa a nascidos em Portugal, segundo as principais nacionalidades de origem dos ascendentes • Atribuições da nacionalidade portuguesa a nascidos em Portugal, segundo sexo • Atribuições da nacionalidade portuguesa a nascidos em Portugal, segundo o grupo etário • Atribuições da nacionalidade portuguesa a nascidos em Portugal, segundo a residência • Aquisições da nacionalidade portuguesa e percentagem de aquisições no total de concessões da nacionalidade portuguesa • Aquisições da nacionalidade portuguesa, segundo a residência • Processos findos de aquisição da nacionalidade portuguesa, por tipo de aquisição • Aquisições da nacionalidade portuguesa, segundo o sexo • População estrangeira que adquiriu nacionalidade portuguesa, residente em Portugal, segundo o grupo etário • População estrangeira que adquiriu nacionalidade portuguesa, residente no estrangeiro, segundo o grupo etário • População estrangeira que adquiriu nacionalidade portuguesa, residente em Portugal, por principais nacionalidades de origem • População estrangeira que adquiriu nacionalidade portuguesa, residente no estrangeiro, por principais nacionalidades de origem • Processos entrados, findos e indeferidos de concessão da nacionalidade portuguesa • Processos entrados, deferidos e indeferidos de naturalização	EUROSTAT – Migrant Integration Indicators OCDE – International Migration Outlook Ministério da Justiça (MJ - Conservatória dos Registos Centrais) INE- Aquisição e Atribuição da Nacionalidade Portuguesa
Recenseamento eleitoral de estrangeiros em Portugal	• Percentagem da população nascida no estrangeiro e nativa que reporta ter votado nas eleições mais recentes • Evolução do número de brasileiros recenseados e que adquiriram o Estatuto de igualdade de direitos e deveres (com recenseamento eleitoral automático) • Relação entre estrangeiros recenseados para votar, estrangeiros residentes com mais de 20 anos e estrangeiros com mais de 20 anos de nacionalidades elegíveis para votar • Percentagem de eleitores estrangeiros da União Europeia e de países extracomunitários inscritos no Recenseamento Eleitoral, por total de residentes com direitos de voto	OCDE, Indicators of Immigrant Integration SGMAI - Administração Eleitoral

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

	• Percentagem de cidadãos extracomunitários eleitores, por total da sua população residente, em cada município de Portugal • Percentagem de cidadãos da União Europeia eleitores, por total da sua população residente, em cada município de Portugal • Dez municípios com maior número de recenseados estrangeiros • Dez municípios onde os recenseados estrangeiros assumem maior importância relativa face ao total de recenseados do município • Estrangeiros inscritos no Recenseamento Eleitoral, segundo as principais nacionalidades • Proporção de estrangeiros recenseados no total de residentes	
Estrangeiros e o Sistema de Justiça	• Percentagem de reclusos estrangeiros no total de reclusos e percentagem de estrangeiros no total de residentes, nos diferentes países da UE28 • Reclusos estrangeiros em Portugal, segundo a residência • Percentagem de reclusos, nacionais e estrangeiros, por situação processual (preventivos vs condenados) • Taxa de presos preventivos por total de reclusos de cada nacionalidade • Reclusos estrangeiros em Portugal, por nacionalidades mais representadas • Percentagem de reclusos estrangeiros em Portugal, por nacionalidade e sexo • Percentagem de reclusos condenados, nacionais e estrangeiros, por tipo de crime • Percentagem de reclusos condenados, nacionais e estrangeiros, por tipo de crime e sexo • Taxa de condenação, segundo o tipo de crime e a nacionalidade • Taxa de condenação a pena de prisão efetiva, segundo o tipo de crime e a nacionalidade	Council of Europe - Annual Penal Statistics e EUROSTAT Direção-Geral dos Serviços Prisionais Direção-Geral da Política da Justiça
Discriminação de base racial e étnica	• Evolução, entre 2006 e 2019, da percentagem de respondentes que consideram que a discriminação com base na origem étnica é 'comum' ou 'muito comum' no país • Percentagem de imigrantes que declaram pertencer a um grupo discriminado no país com base na "cor ou raça", "nacionalidade", ou "grupo étnico" • Prevalência da discriminação baseada na etnia (agregadas as quatro áreas da vida quotidiana) nos imigrantes africanos subsarianos e seus descendentes • Percentagem dos imigrantes africanos subsarianos e seus descendentes discriminados com base na sua etnia nos últimos 5 anos que não apresentou queixa • Número de queixas de discriminação racial e étnica recebidas pela CICDR, e processos de contraordenação (PCO) instaurados • Rácio de PCOs instaurados no total de queixas de discriminação racial e étnica recebidas pela CICDR • Número de queixas recebidas pela CICDR e respetivo acompanhamento • Condenações decorrentes de PCOs de discriminação de base racial e étnica • Número de queixas recebidas pela CICDR, por remetente das queixas • Percentagem de queixas recebidas pela CICDR, por área geográfica • Percentagem de queixas recebidas pela CICDR, por área de discriminação • Número de queixas recebidas na CICDR, por sexo da alegada vítima • Percentagem de queixas recebidas pela CICDR, por fator de discriminação/característica protegida alegadamente ofendida • Percentagem de queixas recebidas pela CICDR, por fator de	Eurobarómetros Especiais 263, 296, 317, 393, 437 e 493 sobre "Discriminação na União Europeia" European Social Survey (ESS) Inquérito EU MIDIS II, FRA Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR) - ACM

	discriminação/principal expressão usada como fundamento da discriminação • Ação inspetiva no domínio dos trabalhadores imigrantes: número de visitas, número de infrações atuadas, moldura sancionatória e número de advertências • Ação inspetiva no domínio da igualdade e não discriminação no trabalho em função da nacionalidade e da raça: número de visitas, número de infrações atuadas, moldura sancionatória e advertências • Número de queixas submetidas ao Provedor de Justiça no domínio da igualdade e não discriminação • Número de vítimas de discriminação racial e étnica acolhidas pela Unidade de Apoio à Vítima Migrante (UAVMD) • Número de queixas de discriminação com base na cor da pele ou origem racial e étnica recebidas pela Autoridade para a Prevenção e o Combate à Violência no Desporto (APCVD) • Número de queixas de discriminação em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem recebidas pela Entidade Reguladora para a Comunicação Social • Crimes de discriminação racial ou religiosa registados pelas autoridades policiais e compilados pela Direção-Geral da Política da Justiça (DGPJ) • Número de queixas de discriminação em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem recebidas pelo Instituto de Registos e Notariado (IRN) • Queixas de discriminação em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem registadas na CIG • Queixas de discriminação em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem no âmbito laboral registadas pela CITE • Queixas de discriminação racial ou étnica no âmbito laboral registadas pela Entidade Reguladora da Saúde (ERS) • Queixas de discriminação em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem recebidas pela Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE) • Queixas de discriminação em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem recebidas pela Inspeção-Geral da educação e Ciência (IGEC) • Queixas de discriminação em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem recebidas pelo Instituto de Segurança Social, I.P. (ISS) • Queixas de discriminação em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem recebidas pelo Instituto de Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. • Queixas de discriminação em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem recebidas pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT)	Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) – Relatórios da Atividade de Inspeção do Trabalho Provedor de Justiça Unidade de Apoio à Vítima Migrante e de Discriminação Dados publicados no Relatório anual “Situação da Igualdade e Não Discriminação Racial e Étnica”, CICDR
Remessas	• Principais países emissores e recetores de remessas, milhões dólares • Remessas recebidas por país do mundo por percentagem do PIB • Remessas recebidas por país da UE28 por percentagem do PIB • Remessas de e para Portugal em milhões de dólares e variação anual • Saldo das remessas de emigrantes e imigrantes, por país da União Europeia • Remessas de imigrantes e saldo das remessas de emigrantes e imigrantes (em milhões de euros), em Portugal • Remessas de emigrantes, imigrantes e saldo em % do PIB, em Portugal • Remessas de imigrantes residentes em Portugal por principais países de destino dos fluxos • Relação entre remessas de imigrantes e total de residentes estrangeiros em Portugal	Banco Mundial - Estatísticas da Balança de Pagamentos do FMI e dos Bancos Centrais EUROSTAT Banco de Portugal – Estatísticas da Balança de Pagamentos

CAPÍTULO 1.

MOVIMENTOS MIGRATÓRIOS INTERNACIONAIS: PORTUGAL COMPARADO

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

Importa desde já compreender que **os dados estatísticos e administrativos aqui sistematizados se reportam a um universo de cerca de apenas 4,1%¹ da população residente em Portugal**, se nos referirmos a residentes **com nacionalidade estrangeira** (1,3% da população residente tinha nacionalidade de outro Estado-membro da UE28 e 2,8% era extracomunitária) **ou a um universo de 8,8%² dos residentes se nos reportarmos a nascidos no estrangeiro** (2,6% de nascidos em outro Estado-membro da UE28 ou 6,2% de nascidos num país fora da UE28).

É esta baixa importância relativa de imigrantes no total da população do país que faz Portugal assumir apenas o vigésimo primeiro lugar entre 28 países do espaço europeu com estrangeiros residentes – lista em que o Luxemburgo ocupa o primeiro lugar com 47,8% de estrangeiros no total de residentes –, tendo nos últimos anos Portugal vindo mesmo a descer a sua posição como consequência de ter diminuído a população estrangeira residente no país entre 2010 e 2015, afastando-se por isso ainda mais do valor médio da União Europeia da importância relativa de estrangeiros residentes: em janeiro de 2017 na UE28 a população estrangeira representava no seu conjunto 7,5% do total da população residente (Portugal com -3,6 pontos percentuais que a UE28), passando para 7,8% em janeiro de 2018 (Portugal com -3,7 pontos percentuais).

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

A realidade da imigração de um país (tal como as suas perceções) e os seus impactos são, por outro lado, enquadrados pelos saldos migratórios que o país assume: o volume de imigrantes tem maior ou menor

¹ a 1 de janeiro de 2018, +0,2 pontos percentuais que em janeiro de 2017.

² +0,3 pontos percentuais que em janeiro de 2017.

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

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

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

Pese embora se verifique alguma subjetividade (e até conjunturalidade) na forma como se definem e identificam percepções sociais acerca da imigração em diferentes países do mundo e acerca do volume que representa a população imigrante numa dada sociedade, nota-se que essas imagens e estimativas se assumem como importantes indicadores da percepção pública acerca da imigração.

Deve reconhecer-se que persistem em torno da imigração alguns mitos e estereótipos que induzem a erros de percepção e a distorções da realidade - desde logo acerca do quanto representa a população imigrante no total dos residentes de cada país -, mas que rapidamente se conseguem desconstruir com factos baseados em sustentação estatística.

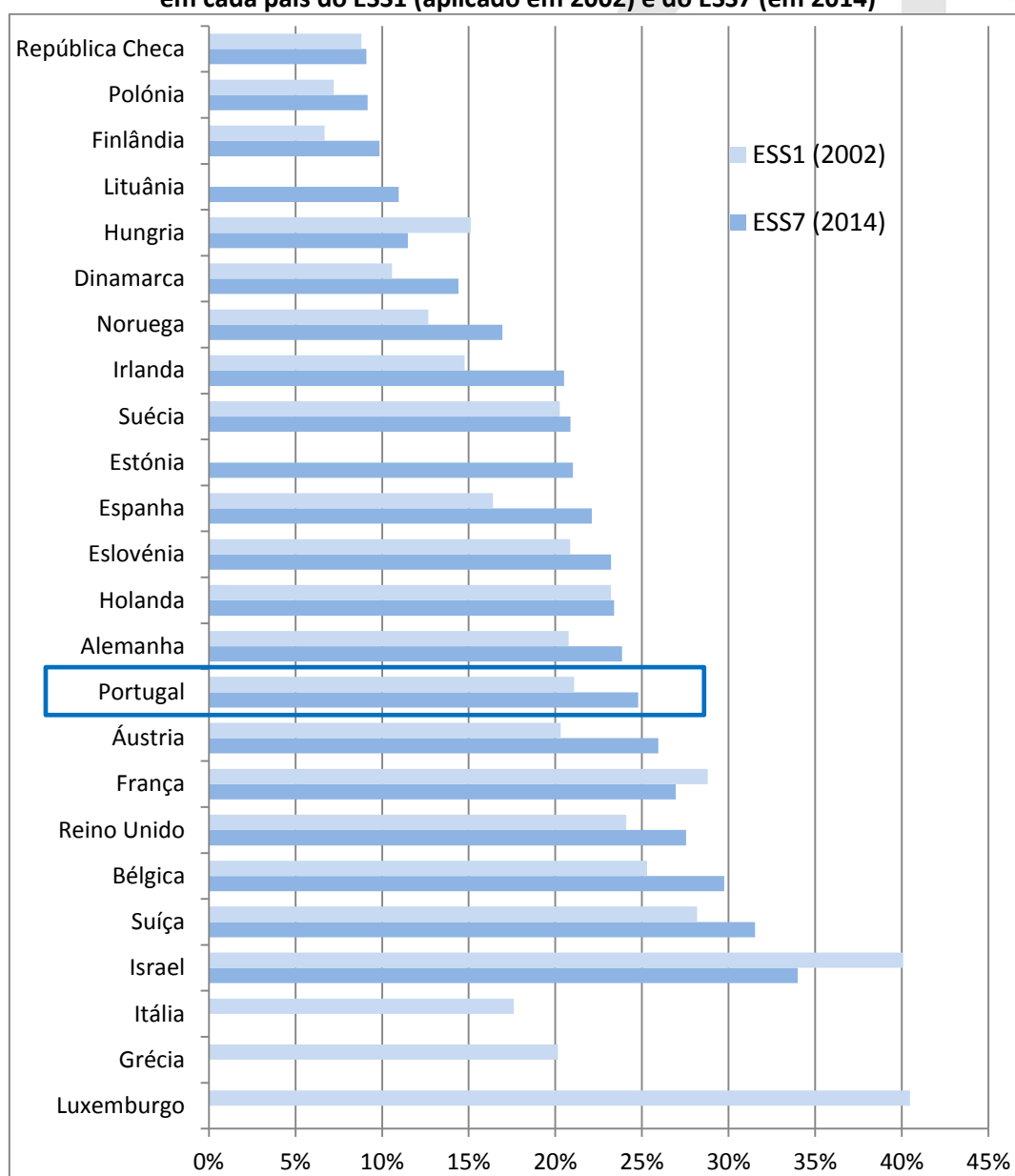
O inquérito *Transatlantic Trends: Mobility, Migration and Integration* (2014) - aplicado nos Estados Unidos, Rússia e em onze países europeus, entre os quais Portugal - tem mostrado como em ambos os lados do Atlântico os respondentes tendem a sobrestimar a percentagem da população nascida no estrangeiro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

De forma semelhante, focando no contexto europeu, o *Inquérito Social Europeu* (ESS), nas suas edições de 2002/2003 e 2014/2015, no módulo de imigração, integrou uma pergunta acerca da estimativa que os inquiridos fazem da população imigrante no país³ que permite identificar os mesmos erros de percepção. A comparação dos países que dispõem de dados sobre esta questão permite promover uma análise longitudinal das percepções, devendo reconhecer-se ainda assim que a realidade (factual) da imigração também mudou ao longo dos doze anos em análise, tal como as políticas de integração de imigrantes promovidas nesses países e a sensibilidade ou o conhecimento das populações autóctones acerca do tema.

³ *Out of every 100 people living in [country] how many do you think were born outside [country]?*

De 2002 para 2014, na percepção da generalidade dos inquiridos do ESS, verifica-se um aumento da importância relativa da população imigrante entre os residentes (gráfico 1.1.), reforçando-se por inerência a distância face à efetiva realidade da imigração em cada país europeu. As exceções observam-se nos resultados da França, Hungria e Israel, que são os únicos países onde se observa de 2002 para 2014 uma diminuição da percentagem percecionada (em média) de imigrantes no total de residentes do país. Na generalidade dos países onde foi aplicada a questão há a percepção de que os nascidos no estrangeiro representam mais de 10% do total de residentes (exceção para a República Checa, Polónia e Finlândia), verificando-se um conjunto de países onde a percepção é de que representam mais de um quarto do total de residentes (e.g. França, Reino Unido, Bélgica, Suíça e Áustria).

Gráfico 1.1. Percentagem percecionada (em média) dos nascidos no estrangeiro no total de residentes, em cada país do ESS1 (aplicado em 2002) e do ESS7 (em 2014)

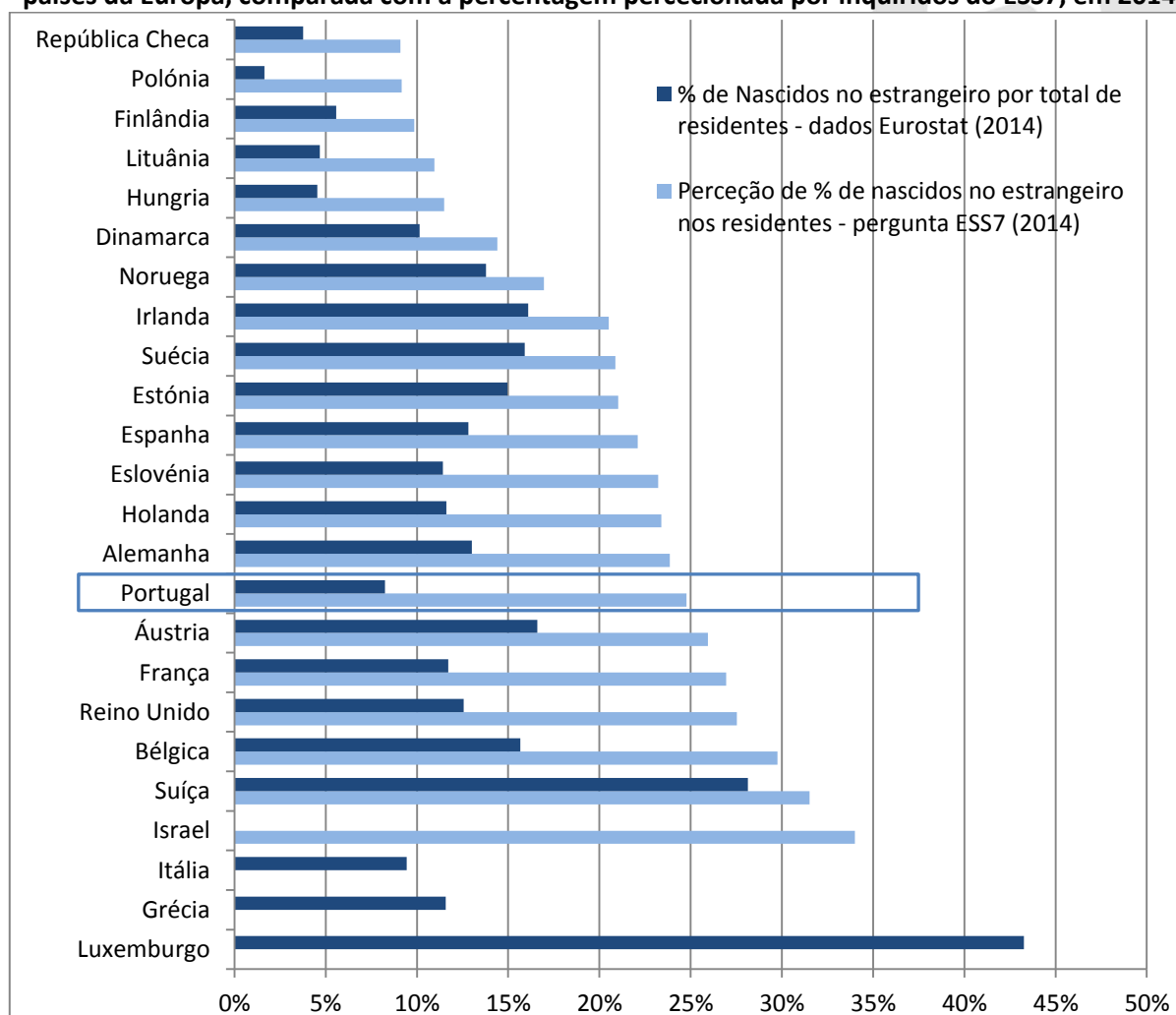


Fonte: European Social Survey - ESS (Cálculos e sistematização da informação da Equipa OM).

Entre os países que participaram no ESS de 2002, Portugal surgia - juntamente com a França, Reino Unido, Holanda e Bélgica - como exemplo de país onde a percepção mais se afastava da realidade. O mesmo se voltava a observar em 2014, mantendo-se (ou reforçando-se mesmo) a distância entre as percepções em torno da importância relativa de nascidos no estrangeiro no total de residentes (linhas azuis claras do

gráfico 1.2.) e a realidade nos vários países europeus (linhas azuis escuras do gráfico 1.2.), persistindo a tendência de se verificar que na perceção dos inquiridos, os imigrantes são mais do que na realidade o são. Portugal está entre os países onde a inquirição de 2014 do ESS resultou num agravamento da distância entre a perceção do volume da imigração na sociedade e a efetiva realidade: em 2002 a distância entre a perceção e a realidade era de cerca de 15 pontos percentuais, passando em 2014 para 17 pontos percentuais.

Gráfico 1.2. Percentagem efetiva da população nascida no estrangeiro por total de residentes em vários países da Europa, comparada com a percentagem percecionada por inquiridos do ESS7, em 2014



Fonte: European Social Survey - ESS7 (Cálculos e sistematização da informação da Equipa OM) e EUROSTAT para dados dos foreign-born por país.

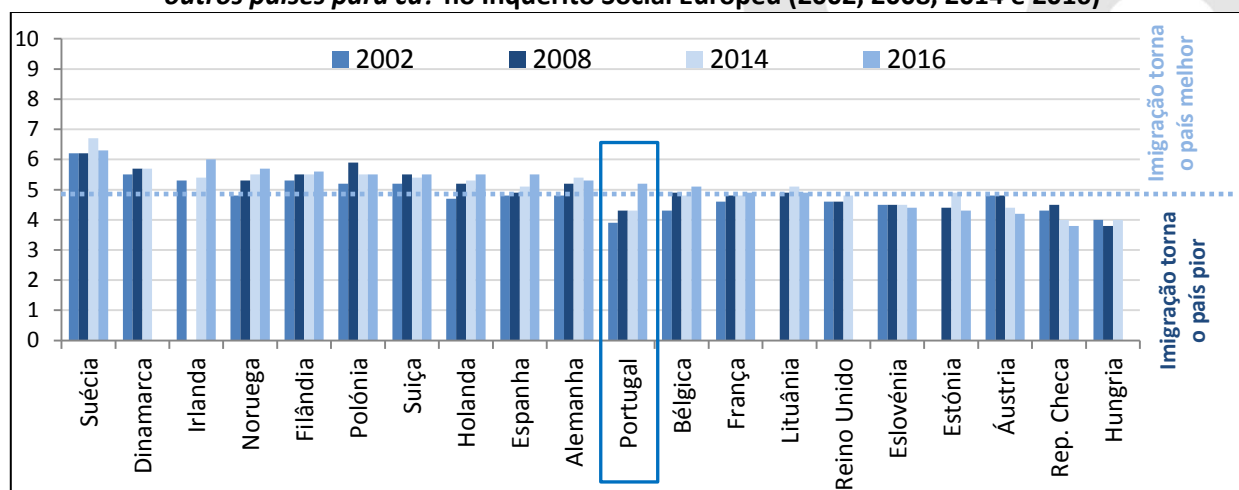
Erros de perceção semelhantes para o caso português foram identificados no módulo especial sobre migrantes dos *Inquéritos Temáticos* "O Portugal que temos e o que imaginamos: Acha que Conhece o seu país?" da Social Data Lab – Laboratório de Análise Social, numa parceria com a SIC e o Jornal Expresso, com entrevistas aplicadas entre 3 e 14 de dezembro de 2016. De uma amostra por quotas de 1004 indivíduos, com idades entre 18 e 64 anos residentes em Portugal Continental, à pergunta se Portugal tem mais, o mesmo ou menos estrangeiros residentes que os outros países europeus, foram apenas 42% os inquiridos que responderam que Portugal é um país com menos estrangeiros a residir, resultando, pois, que a maioria dos inquiridos percecionam que Portugal tem o mesmo (29% dos respondentes) ou mais (29% dos respondentes) estrangeiros residentes que os restantes países da União Europeia. Da análise destes resultados, segundo variáveis de caracterização dos entrevistados, decorre que são os indivíduos mais jovens os que têm maior consciência da realidade e respondem maioritariamente que Portugal tem menos população estrangeira residente do que os outros países da União Europeia.

Também ao longo dos anos tem havido mudanças nas percepções dos residentes nos países europeus face ao que consideram ser o impacto da imigração para o respetivo país. O Inquérito Social Europeu (ESS) tem estudado especificamente as atitudes dos residentes nos vários países europeus (maiores de 15 anos, independentemente da sua nacionalidade) face à imigração, nomeadamente quanto à percepção de se **O nosso país tornou-se um lugar pior ou melhor para se viver com a vinda de pessoas de outros países para cá?**, permitindo uma análise longitudinal. Numa escala de 0 (o país torna-se um lugar pior para viver) a 10 (o país torna-se um lugar melhor), o ESS aferiu de dois em dois anos, entre dezembro de 2002 e dezembro de 2016, como evoluiu a percepção dos residentes na Europa quanto aos impactos que a imigração assume para o país (vd. gráfico 1.3). Entre 2002 e 2016, globalmente verifica-se que os públicos europeus se tornaram tendencialmente **mais favoráveis acerca dos efeitos da imigração** para as sociedades europeias (com a exceção da Áustria e República Checa que se tornaram mais desfavoráveis), mesmo quando na última década e meia aumentou a imigração na generalidade dos países europeus, aumentaram os debates acerca da imigração, e alguns países europeus foram gravemente afetados por uma crise económica e financeira.

Na análise de detalhe destes resultados identifica-se que, os países mais favoráveis ao reconhecimento de que o país se torna um lugar melhor com a imigração, ao longo dos anos, são a Suécia (valor médio de 6,3 em 2016 e tinha sido 6,7 em 2014), a Dinamarca (valor médio de 5,7 em 2014) e a Irlanda (que sobe de 5,4 em 2014 para 6 em 2016). Por contraste, os países mais desfavoráveis e que consideram que a imigração torna o país pior para viver são a Hungria (valor médio de 4 em 2014) e a República Checa (4 em 2014, descendo para 3,8 em 2016) – vd. gráfico 1.3.

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

Gráfico 1.3. O nosso país tornou-se um lugar pior ou melhor para se viver com a vinda de pessoas de outros países para cá? no Inquérito Social Europeu (2002, 2008, 2014 e 2016)



Fonte: Inquérito Social Europeu - ESS, [sistematizado em](#) POP – Portal da Opinião Pública (elaboração das autoras).

Nota: Estão representados os países que dispõem de dados para esta questão em pelo menos 3 dos anos em análise.

Em suma, é evidente que as percepções sociais tendem a sobrestimar a realidade da imigração, não apenas em Portugal, como na maioria dos países da União Europeia. Por outro lado, os residentes dos países europeus não assumem uma percepção homogénea quanto aos impactos da vinda de imigrantes para o país, embora nos últimos anos tenham aumentado os contextos onde os seus residentes são mais favoráveis na sua opinião. Porém, a realidade que os dados estatísticos e administrativos disponíveis evidenciam é outra bem diferente, e que importa analisar detalhadamente.

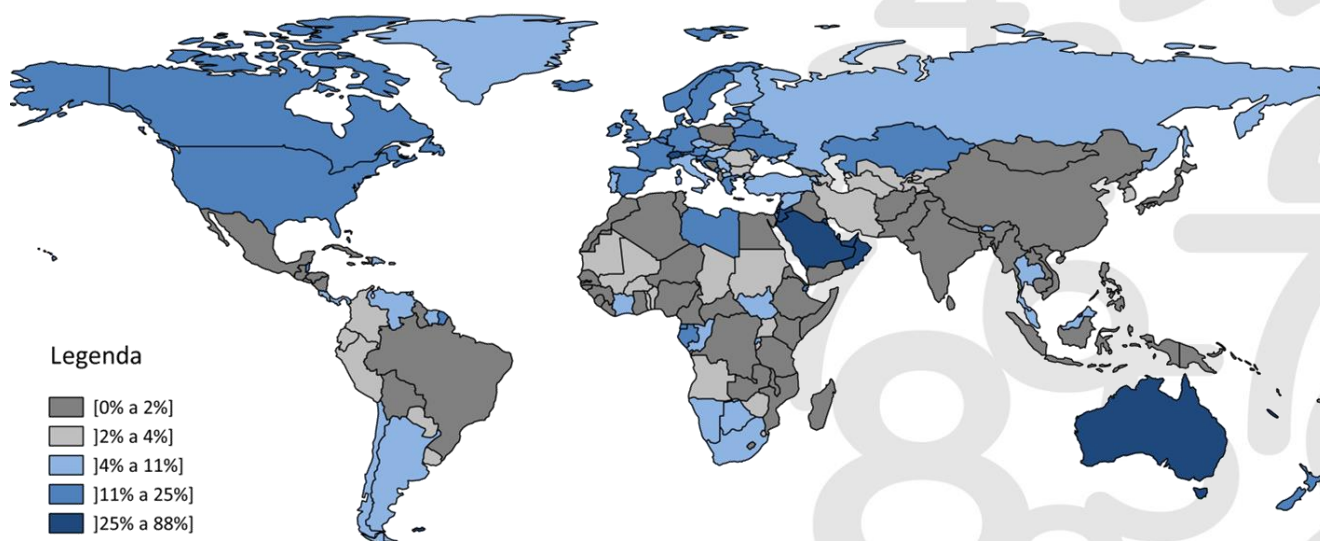
Pese embora se verifique alguma subjetividade na forma como se definem e identificam perceções sociais acerca da imigração em diferentes países do mundo, rapidamente se conseguem desconstruir distorções desta realidade com factos baseados em sustentação estatística. A falta de informação contribui para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

1.2. Portugal um país de imigração?

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

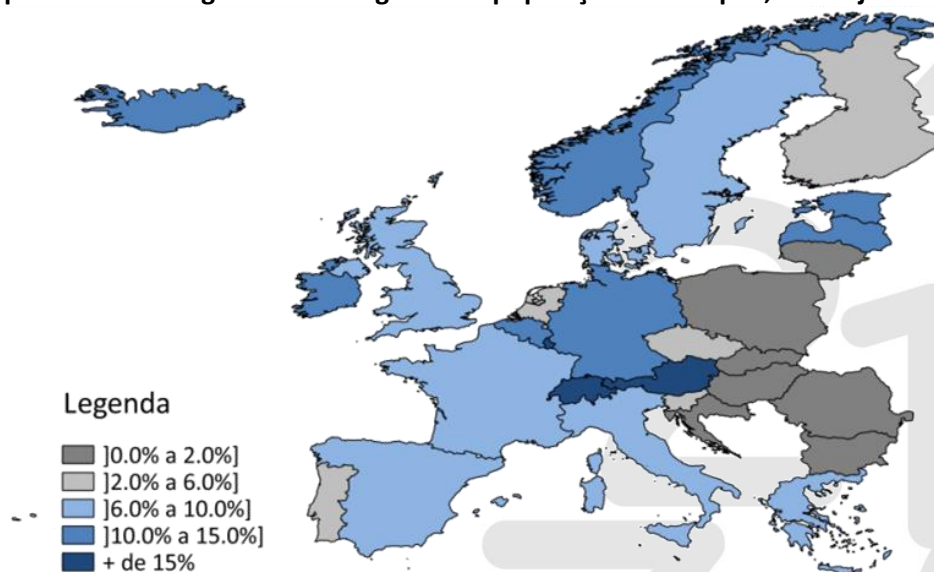
O mapa 1.1. retrata a importância relativa que a população nascida no estrangeiro (dados de naturalidade) assume no total da população residente em cada país do mundo (a 1 de julho de 2019). Segundo dados divulgados pela Divisão de População da Organização das Nações Unidas (ONU), entre os países que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

Mapa 1.1. Percentagem da população imigrante (nascida no estrangeiro) no total da população de cada país do mundo, a 1 de julho de 2019



Fonte: Divisão de População da Organização das Nações Unidas – ONU (sistematização e mapa de Tiago Santos).

Mapa 1.2. Percentagem de estrangeiros na população da Europa*, a 1 de janeiro de 2018



Fonte: EUROSTAT (Sistematização e cálculos das autoras. Mapa de Tiago Santos).

Nota: * Estados-membros da UE28, Liechtenstein, Islândia, Noruega, Suíça e Turquia.

Quadro 1.1. Importância relativa da população estrangeira por total de residentes, a 1 de janeiro de 2018

Países	% de estrangeiros por total de residentes no país	% de cidadãos da União Europeia por total de residentes	% de cidadãos não comunitários por total de residentes
União Europeia	7,8	3,4	4,4
Luxemburgo	47,8	40,6	7,2
Chipre	17,3	13,3	4,0
Áustria	15,7	7,9	7,8
Estónia	14,9	1,4	13,5
Malta	14,1	8,1	6,0
Letónia	14,1	0,3	13,8
Irlanda	12,0	9,0	3,0
Bélgica	12,0	7,9	4,1
Alemanha	11,7	5,1	6,6
Espanha	9,8	4,1	5,6
Reino Unido	9,5	5,8	3,7
Dinamarca	8,6	3,7	4,9
Suécia	8,5	3,1	5,4
Itália	8,5	2,6	5,9
Grécia	7,6	2,0	5,6
França	7,0	2,3	4,7
Eslovénia	5,9	0,9	5,0
Holanda	5,7	3,1	2,6
República Checa	4,9	2,1	2,8
Finlândia	4,5	1,8	2,7
Portugal	4,1	1,3	2,8

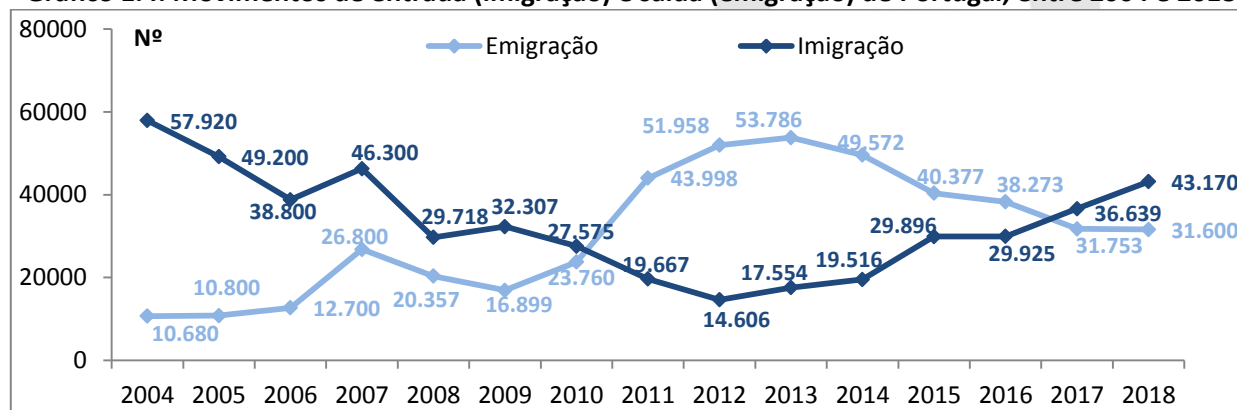
Fonte: EUROSTAT (sistematização e cálculos das autoras).

Entre os países da União Europeia (UE28), Portugal assume apenas o vigésimo primeiro lugar quanto à importância relativa de estrangeiros (dados de nacionalidade) no total de residentes (quadro 1.1.), com apenas 4,1% (em janeiro de 2018, +0,2 pontos percentuais que em janeiro de 2017), tendo nos últimos

anos vindo a descer a sua posição como consequência de ter diminuído a população estrangeira residente no país, especialmente entre 2010 e 2015, afastando-se por isso ainda mais do valor médio da União Europeia (7,8% de estrangeiros residentes, +0,3pp que no ano anterior). Em janeiro de 2018, com valores abaixo de Portugal estavam apenas sete países: Hungria (1,7% de estrangeiros no total de residentes), Eslováquia (1,3%), Bulgária (1,2%), Croácia (1,2%), Lituânia (0,9%), Roménia (0,6%) e Polónia (0,6%). No contexto europeu continua a destacar-se o Luxemburgo com 47,8% de estrangeiros no total de residentes, tendo o segundo país com mais estrangeiros por total de residentes no contexto europeu (Chipre) menos 30 pontos percentuais, com apenas 17,3% (vd. quadro 1.1. e mapa 1.2).

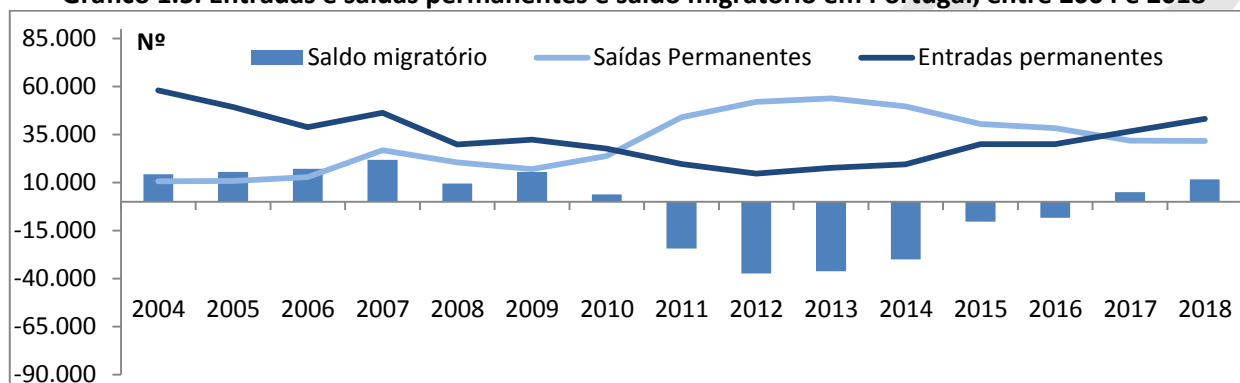
A acumular com uma baixa importância relativa da população estrangeira no total de residentes estrangeiros, Portugal contrasta ainda com a maioria dos países europeus por ter assumido um saldo migratório negativo entre 2011 e 2016 (ainda que desde 2013, em recuperação, aproximando-se o número de entradas de pessoas com o número de saídas) – vd. gráfico 1.4. A partir de 2017, Portugal regressa a um saldo migratório positivo (+4.886), por força de uma diminuição no fluxo de saída de emigrantes permanentes (registou 31.753 emigrantes permanentes) e de um aumento do fluxo de entrada de imigrantes permanentes (36.639 imigrantes permanentes), saldo esse que é reforçado em 2018 (+11.570) com as entradas permanentes a assumir valores (43.170) apenas comparáveis com os da década passada, tendo também diminuído as saídas do país (31.600 em 2018) (gráfico 1.4.).

Gráfico 1.4. Movimentos de entrada (imigração) e saída (emigração) de Portugal, entre 2004 e 2018



Fonte: INE, Estimativas Anuais da Imigração e Estimativas Anuais da Emigração (sistematização das autoras).

Gráfico 1.5. Entradas e saídas permanentes e saldo migratório em Portugal, entre 2004 e 2018



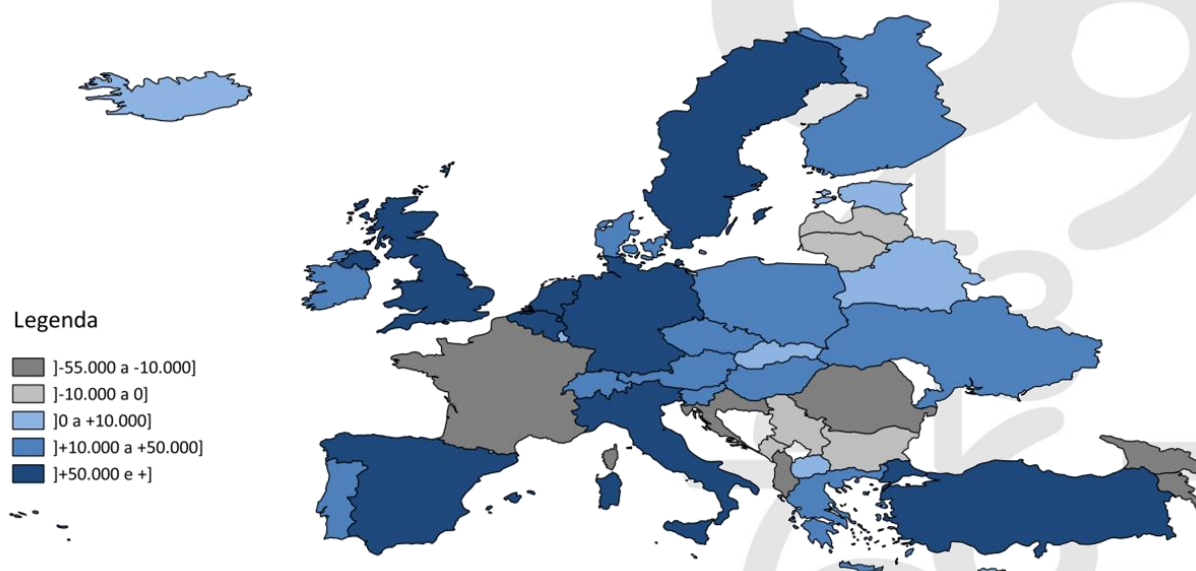
Fonte: INE, Indicadores Demográficos e Estimativas Anuais da Imigração, Estimativas Anuais da Emigração (sistematização e grafismo das autoras).

Recorde-se que a mudança no sentido dos saldos migratórios (para valores negativos) entre 2011 e 2016, foi consequência da crise económica e financeira que afetou o país, tendo induzido a um efeito conjugado do abrandamento dos fluxos de entrada no país e do incremento dos fluxos de saída, atingindo-se o pico da quebra de entradas em 2012 (com apenas 14.606 entradas de imigrantes permanentes) e o pico das saídas do país em 2013 (com 53.786 saídas de emigrantes permanentes), identificando-se 2012 como o ano em

que desde o início do século o país atingiu o valor mais negativo no saldo migratório (-37.352). A partir de 2014 começam a observar-se melhorias face ao início da década (Oliveira e Gomes, 2016: 18). Em 2016 (mantendo a tendência conjugada de melhoria observada desde 2013), verificou-se um aumento nas entradas de pessoas e uma diminuição nas saídas de pessoas de Portugal, gerando ainda assim um saldo migratório negativo (-8.348), que é invertido a partir de 2017 (+4.886) e reforçado em 2018 (+11.570). Nos últimos anos Portugal conseguiu, assim, quebrar a tendência do saldo migratório negativo que se observou entre 2011 e 2016, recuperando os valores da década passada: em 2009 o saldo migratório tinha ficado em +15.408 e em 2010 em +3.815 (vd. gráfico 1.5).

Em 2015, no contexto europeu, com saldos mais negativos que Portugal (com -10,5 mil) apenas se encontrava a Roménia (-46,5 mil), a Grécia (-44,9 mil), Lituânia (-22,4 mil), Croácia (-17,9 mil), Polónia (-12,8 mil) e Letónia (-10,6 mil). Com valores ainda negativos, mas mais ténues, em 2015, encontrava-se ainda a Espanha (-7,5 mil), a Bulgária (-4,2 mil) e Chipre (-2 mil). Em contrapartida, entre os países europeus com saldos migratórios mais positivos em 2015 destacaram-se a Alemanha (com +1.165,8 mil de saldo migratório), o Reino Unido (com +331,9 mil), a Áustria (+112,5 mil) a Suécia (+79,7 mil), a França (+65,9 mil), a Bélgica (+62,1 mil), a Holanda (+55 mil), a Dinamarca (+41,9 mil) e a Itália (+31,7 mil). Já em 2017, regressando Portugal a um saldo migratório positivo (+4,9 mil), observa-se uma melhoria da sua posição no contexto europeu, que se reforça em 2018 (vd. mapa 1.3). Em 2018 com saldos migratórios negativos mantiveram-se a Roménia (-53,7 mil), a França (-42,6 mil), a Croácia (-13,5 mil), a Letónia (-4,9 mil), a Bulgária (-3,7 mil), a Lituânia (-3,3 mil) e Montenegro (-0,9 mil). Ainda abaixo de Portugal, mas já com saldos migratórios positivos, ainda se posicionou nesse ano a Eslováquia (+4 mil), a Islândia (+6,6 mil), Estónia (+7 mil), Chipre (+8,1 mil) e o Luxemburgo (+9,9 mil). Por sua vez, entre os países com os saldos migratórios mais positivos do contexto europeu em 2018, embora com algumas descidas nos valores assumidos antes, manteve-se a Alemanha (+394,2 mil, era +476,3 mil em 2017), o Reino Unido (+258,3 mil, era 281,6 mil no ano anterior), a Holanda (+86,4 mil), a Suécia (+86,3 mil, desce de +101,6 mil), Itália (+69 mil, desce de +85,4 mil), subindo neste grupo a Espanha que passa em 2018 a ser o país europeu com o segundo maior saldo migratório (+332,4 mil em 2018 quando tinha +163,5 mil em 2017).

Mapa 1.3. Saldos migratórios na Europa*, em 2018



Fonte: EUROSTAT (Sistematização das autoras. Projeção em mapa de Tiago Santos).

Nota: *Estados-membros da UE28, Albânia, Andorra, Arménia, Bielorrússia, Geórgia, Islândia, Listenstaine, Mónaco, Macedónia do Norte, Montenegro, São Marino, Sérvia, Suíça, Turquia e Ucrânia.// Valores provisórios para a Alemanha, Irlanda, Grécia, Espanha, França, Itália, Chipre, Holanda, Roménia, Reino Unido, Suíça.

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

CAPÍTULO 2.

FLUXOS DE ENTRADA, PERMANÊNCIA E SAÍDA

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

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

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

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

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

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

Para além destas modificações no enquadramento legal com alguns efeitos na evolução e perfil dos estrangeiros em Portugal, há ainda a assinalar a confirmação da inversão da tendência dos últimos anos: 2017 e 2018 evidenciam um reforço das entradas e da permanência de estrangeiros residentes em Portugal, alcançando valores inéditos no país (quase meio milhão de estrangeiros residentes em 2018, perto de +60 mil residentes face ao ano anterior), confirmando-se a inversão da tendência de redução das entradas e das permanências de estrangeiros em Portugal associada nos primeiros anos desta década aos efeitos da crise económica e financeira que afetou o país. Nos anos de referência deste relatório observa-se um aumento substantivo dos vistos de residência atribuídos a estrangeiros para virem para Portugal e um aumento do número global das autorizações de residência, o que resulta num crescimento da população estrangeira residente. Verifica-se, por outro lado, que em 2017 e 2018 o número de requerentes e utentes do Programa de Retorno Voluntário recuperam face ao valor residual apurado em 2016 (em que se registou cerca de dez vezes menos procura do programa que no início desta década), embora mantendo-se com valores longe da procura que o programa teve nos anos da crise económica e financeira que afetou o país.

Os anos de 2017 e 2018 também ficam marcados pelo grande incremento na concessão do estatuto de refugiado e de autorizações de residência por razões humanitárias ou de proteção subsidiária, embora em 2018 se observe uma mudança de tendência na evolução do número de pedidos de proteção internacional a Portugal que diminuem face aos anos anteriores. Recorde-se que o incremento do afluxo de pessoas deslocadas no contexto europeu nos últimos anos, conduziu Portugal a definir em 2015 o *Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia para as Migrações* (Despacho n.º 10041-A/2015) para proceder ao mapeamento dos recursos existentes no território nacional, por forma a integrar refugiados e indivíduos

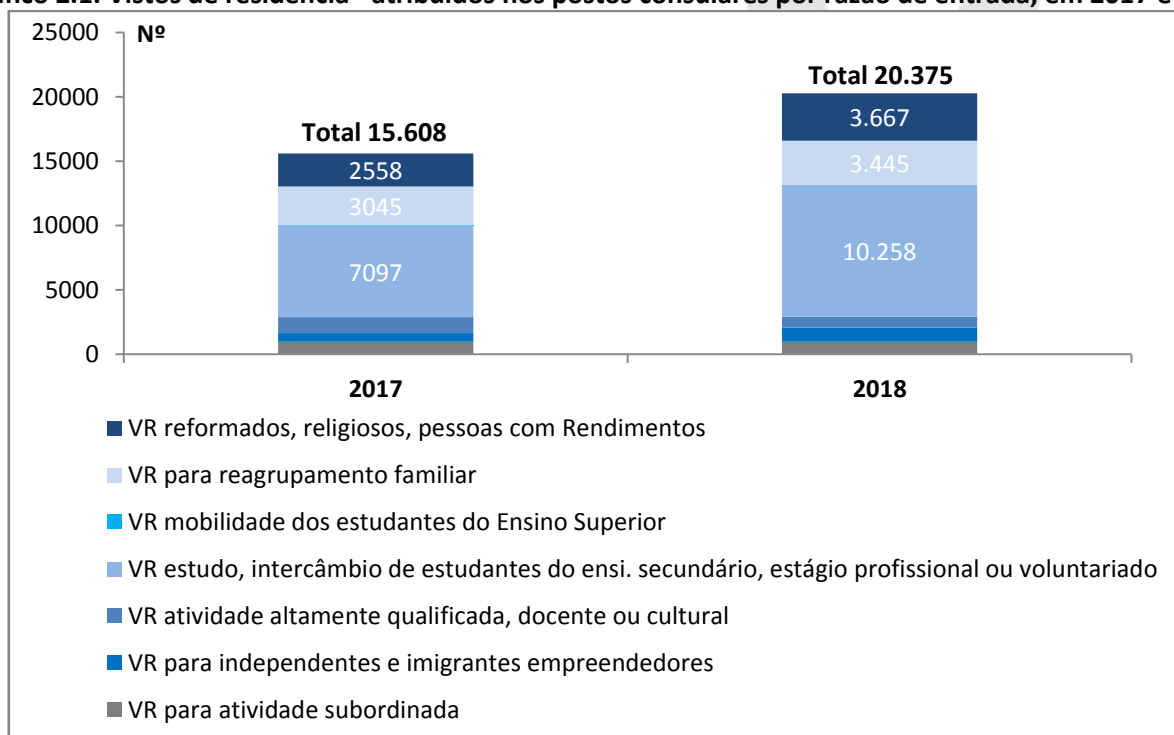
objeto de proteção internacional. O incremento do número de requerentes de asilo em Portugal nos anos de referência deste relatório reflete tanto a pressão migratória no contexto europeu a partir de meados de 2015, como os crescentes compromissos assumidos pelo país neste domínio: até 2014 os pedidos de proteção internacional a Portugal nunca haviam ultrapassado as cinco centenas, assumindo o valor de 275 pedidos no início da presente década (em 2011), valor que cresceu para cerca de cinco vezes mais em 2016 (para 1.469 pedidos) e para quase sete vezes mais em 2017 (com 1.750 pedidos), tendo descido ligeiramente em 2018 (para 1.272). Resultou, deste modo, também um aumento substantivo das concessões do estatuto de refugiados (de 14 para 286) e de autorizações de residência por razões humanitárias ou proteção subsidiária em Portugal (de 38 para 405) face ao início da presente década.

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

2.1. Entrada de estrangeiros em Portugal

Nos primeiros anos da presente década Portugal assistiu a uma diminuição do número de estrangeiros residentes, e a uma redução do volume de entradas de estrangeiros no país. Globalmente verificou-se uma redução substantiva do número total de vistos de residência atribuídos nos postos consulares nos primeiros anos desta década: entre 2012 e 2013 verifica-se uma taxa de variação de -41,2%, passando-se de um total de 12.528 vistos em 2012 para 7.361 em 2013; e em 2014 o número total de vistos fixa-se em 6.655, refletindo uma redução de -9,6% face ao ano anterior, mas de -46,9% face a 2012.

Gráfico 2.1. Vistos de residência* atribuídos nos postos consulares por razão de entrada, em 2017 e 2018



Fonte: Ministério dos Negócios Estrangeiros (elaboração das autoras).

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

A partir de 2015 notam-se, contudo, **sinais de inversão de tendência na evolução das entradas de estrangeiros**: de 2014 para 2015 verifica-se um aumento de +19,4% (passando-se de 6.655 vistos de residência atribuídos na rede consular portuguesa para 7.948 vistos), de 2015 para 2016 há um reforço desse aumento, com variação de +30,2% entre anos (passando os vistos em 2016 para 10.345), e entre 2016 e 2017 a taxa de variação foi de +50,9%, passando o número de vistos de residência de 10.345 em 2016 para 15.608 em 2017 (número de vistos apenas comparável com o verificado em 2008, quando se

contabilizaram 14.804). Em 2018 os vistos de residência têm uma subida ainda mais expressiva (+30,5% num ano), ultrapassando os 20 mil (20.375). Nos anos de referência deste relatório identifica-se, assim, o reforço da tendência de revitalização da procura de vistos de residência para Portugal (gráfico 2.1).

Por outro lado, e neste caso mantendo a tendência dos últimos anos, verifica-se que este crescimento nas entradas está particularmente associado ao aumento na concessão de vistos de residência a reformados estrangeiros (que duplicam de 2015 para 2016 e de 2016 para 2017, e se reforçam em 2018 em +43,4% para 3.667 vistos, quando no início da década eram apenas 347), a independentes e investidores (no início desta década eram apenas 143 vistos, passando para 1088, mais que duplicando entre 2016 e 2017 e assumindo um crescimento de 59,1% de 2017 para 2018), a trabalhadores altamente qualificados (crescendo de 387 vistos em 2011 para 832 em 2018, +50,4% entre 2016 e 2017, embora diminuindo no último ano em -33%) e a estudantes (+47% de 2016 para 2017 e +44,5% entre os anos de referência deste relatório, passando de 6.765 vistos no início da década para 10.258 em 2018) – vd. gráfico 2.1. Desde 2008, que Portugal observa uma alteração nos perfis das entradas de estrangeiros e o aumento de alguns fluxos – caso dos estudantes, de investigadores e altamente qualificados, trabalhadores independentes, investidores e de reformados – e diminuição de outros – entradas para o exercício de atividades subordinadas. Se até meados da década passada as principais razões de entrada ou de solicitação de entrada no país eram de natureza laboral (para exercício de uma atividade subordinada principalmente), desde finais da década passada – também por força da situação da economia portuguesa e do decréscimo das oportunidades de trabalho nos setores económicos onde os imigrantes tendiam a inserir-se – os fluxos de entrada de estrangeiros passaram a estar associados principalmente ao estudo e ao reagrupamento familiar (embora o reagrupamento familiar tenha perdido importância nos últimos anos: em 2008 contabilizaram-se 6.837 vistos tendo progressivamente diminuído para 3.445 vistos em 2018).

A análise dos vistos de residência atribuídos nos postos consulares em 2017 e 2018 mostra que as razões de entrada de estrangeiros no país estiveram principalmente associadas ao estudo, ao reagrupamento familiar e a reformados, já notada em intervalos temporais anteriores: em 2017 estes três tipos de vistos representaram em conjunto 81,4% do total de vistos (45,5% de vistos para estudo, 16,4% de vistos para reformados e 19,5% de vistos para reagrupamento familiar), repetindo-se e acentuando-se a tendência no ano de 2018, representando 85,3% do total de vistos (50,3% de vistos para estudo, 18% para reformados e 16,9% de vistos para reagrupamento familiar). Mantendo a tendência de anos anteriores, tem ganho importância relativa a concessão de vistos de residência para reformados, que suplantaram a importância relativa dos vistos para atividades altamente qualificadas a partir de 2016 e se confirma nos anos de referência deste relatório (vd. gráfico 2.1).

Estando Portugal numa situação de acentuado envelhecimento demográfico, conforme se detalhará no capítulo 4.1. deste relatório, importa neste âmbito reconhecer que **nem todos os perfis migratórios poderão aliviar a situação demográfica do país**: os estrangeiros reformados que chegam ao nosso país, assumindo-se ou consolidando-se como um novo fluxo migratório, tendem a reforçar a importância relativa de idosos residentes e, ao contrário da população imigrante em idade ativa e em idade fértil que tradicionalmente o país tem vindo a receber, não atenuam o envelhecimento demográfico do país, mas antes acentuam-no. Reforçando-se este novo perfil migratório para Portugal, as cenarizações e projeções da população residente devem passar a atender não apenas se os saldos migratórios são positivos ou negativos, mas também às características etárias de quem imigra para Portugal versus quem emigra de Portugal, uma vez que pode estar em causa a substituição de gerações ou de grupos etários e o atenuar da situação de envelhecimento demográfico do país. Como referiram Carrilho e Craveiro (2015: 85), *“o contributo das migrações na dinâmica do crescimento da população depende do sentido e da duração dos fluxos bem como do volume e da correspondente estrutura etária e por sexo”*, acrescentando adiante no mesmo estudo que *“estas duas populações, de nacionalidade portuguesa e estrangeira apresentam estruturas por sexo e idades diferentes e consequentemente provocam efeitos também diferentes na população residente em Portugal.”* (2015: 87). Ora se mudar a estrutura etária da população estrangeira residente, o seu efeito na estrutura demográfica para atenuar o envelhecimento pode passar a ser próximo de nulo.

Nos anos de referência deste relatório observa-se também um incremento dos vistos de residência atribuídos por razão de atividades subordinadas e para independentes e imigrantes empreendedores, a que não são alheios os efeitos das mudanças na Lei de Estrangeiros: de 2015 para 2016 e para 2017 e 2018, os vistos para atividade subordinada passaram de 866 para 931, para 967 e para 985, respetivamente (+13,7%, de 2015 para 2018), e os vistos para independentes e imigrantes empreendedores passaram de 158 para 286, para 684 e 1.088, respetivamente (+588,6% de 2015 para 2018).

A distribuição dos vistos de residência por razão de entrada em Portugal em função do sexo mostra perfis bastante distintos entre as mulheres e os homens estrangeiros (vd. quadro 2.1.). Mantendo a tendência de anos anteriores, nos anos de referência deste relatório os homens mantiveram-se sobre representados no total de vistos de residência concedidos nos postos consulares portugueses (51,2% em 2017 e 51,3% em 2018), verificando-se que os homens quase dominam em alguns títulos – e.g. visto de residência para atividade subordinada (71,9% em 2017 e 83% em 2018 desses vistos foram atribuídos a homens) e visto de residência para independentes e imigrantes empreendedores (70,3% em 2017 e 72,3% em 2018). Em contrapartida as mulheres continuam a destacar-se mais nas entradas por reagrupamento familiar (63% em 2017 e 64% em 2018 desses vistos foram atribuídos a mulheres) e nos vistos de residência para estudo (50,2% em 2017 e 52,2% desses vistos em 2018).

Quadro 2.1. Vistos de residência (VR) atribuídos nos postos consulares, por razão de entrada e sexo, em 2017 e 2018

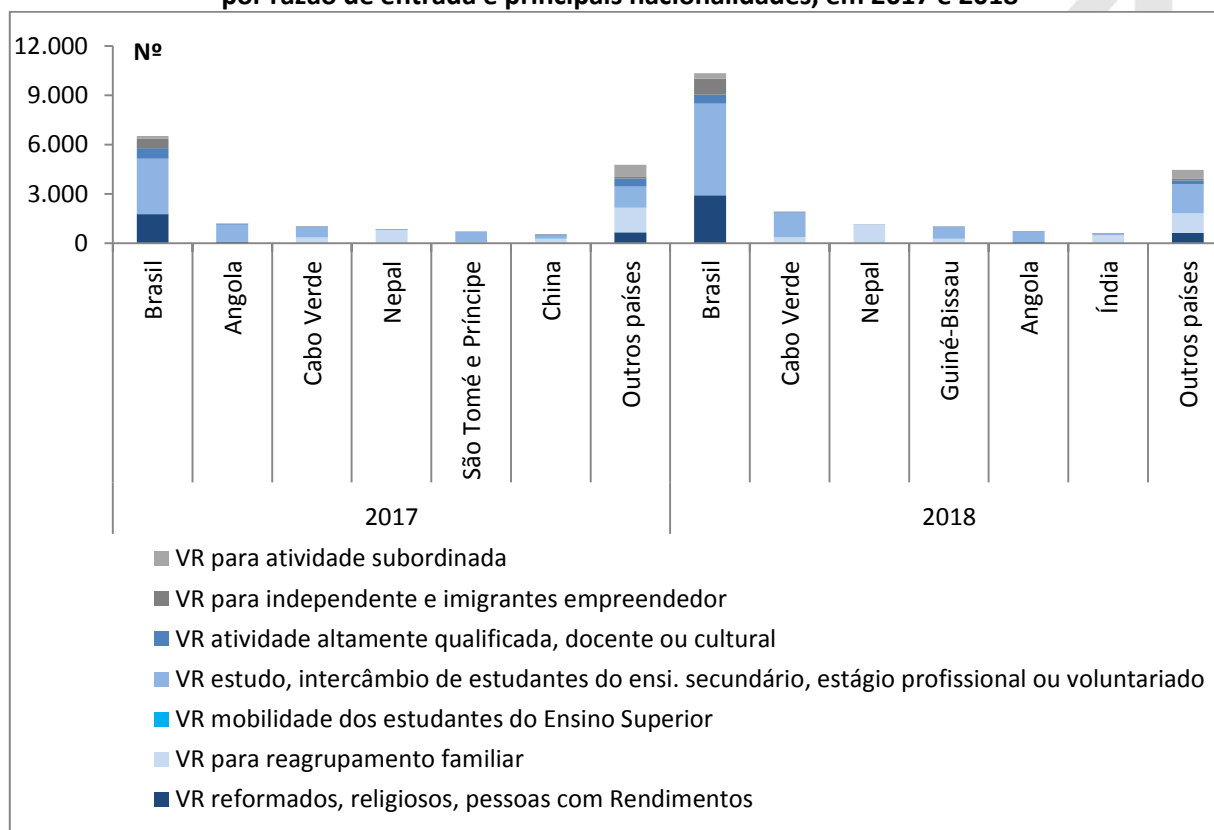
Vistos de residência	2017			2018		
	Total (N)	Homens (%)	Mulheres (%)	Total (N)	Homens (%)	Mulheres (%)
VR para atividade subordinada	967	71,9	28,1	985	83,0	17,0
VR para independentes e imigrantes empreendedores	684	70,3	29,7	1.088	72,3	27,7
VR atividade altamente qualificada, docente ou cultural	1.242	65,7	34,3	832	78,2	21,8
VR estudo, intercâmbio de estudantes, estágio profissional ou voluntariado	7.097	49,7	50,2	10.258	47,8	52,2
VR mobilidade dos estudantes do Ensino Superior	15	20,0	80,0	0	0,0	0,0
VR para reagrupamento familiar	3.045	37,0	63,0	3.445	36,0	64,0
VR reformados, religiosos, pessoas com Rendimentos	2.558	52,6	47,4	3.667	56,0	46,7
Total	15.608	51,2	48,7	20.375	51,3	48,7

Fonte: Ministério dos Negócios Estrangeiros (sistematização e cálculos das autoras).

Importa reconhecer, por outro lado, que a população estrangeira não é um todo homogéneo, pelo que não se verifica uma uniformidade na distribuição de vistos de residência em função da razão da vinda para Portugal para todas as nacionalidades, nem todas as nacionalidades tiveram o mesmo tipo de evolução nas entradas. Entre 2017 e 2018, as nacionalidades que aumentaram mais na concessão de vistos de entrada foram a brasileira (+58,7%, tendo também aumentado em +119% entre 2016 e 2017), a cabo-verdiana (+88,3%) e a nepalesa (+31,5%), tendo outras nacionalidades perdido posição relativa neste universo (e.g. angolana).

As razões de entrada em Portugal não são idênticas para todos os fluxos migratórios. Enquanto as entradas dos nacionais do Brasil (53,8% em 2018), de Angola (84,6%), de Cabo Verde (78,7%), da Guiné-Bissau (70,3%) refletem principalmente razões de estudo, no caso dos nacionais da China (52,5%) e do Nepal (99,1%) é o reagrupamento familiar a principal razão para a concessão de vistos de residência nos postos consulares portugueses. Finalmente, a entrada de reformados estrangeiros tem estado mais associada a nacionalidades da União Europeia, embora nos últimos anos tenha ganho importância relativa noutras nacionalidades, nomeadamente na brasileira (27,3% em 2017 e 28,3% em 2018 do total de vistos concedidos) – vd. gráfico 2.2.

Gráfico 2.2. Vistos de residência (VR)* atribuídos nos postos consulares, por razão de entrada e principais nacionalidades, em 2017 e 2018



Fonte: Ministério dos Negócios Estrangeiros (sistematização e elaboração das autoras).

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

Os dados dos fluxos registados pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) quanto à emissão de novos títulos⁴ confirmam também a viragem na evolução dos vistos (vd. quadro 2.2): se de 2012 para 2013 se manteve ainda a tendência de diminuição (-13,7%, passando de 38.537 novos títulos emitidos para 33.246), em 2014 verifica-se uma inversão na tendência de novos títulos emitidos pelo SEF (35.265, refletindo uma taxa de variação de +6,1%), confirmada em 2015 (passa para 37.851, mostrando um aumento de +7,3% face ao ano anterior) e em 2016 (passa para 46.925, com variação de +24% face ao ano anterior), e reforçada em 2017 (passa para 61.413, com variação de +30,9% face ao ano anterior) e 2018 (passa para 93.154, +51,7% face ao ano anterior).

Nos anos de referência deste relatório, observam-se aumentos na concessão de novos títulos em quase todas as modalidades previstas na lei. Sem prejuízo dessa tendência geral, os aumentos mais significativos verificaram-se nos títulos para atividade subordinada (de 3.005 títulos em 2016 para 16.424 em 2018, +447%), para independentes ou para empreendedores (de 184 para 719 de 2016 para 2018, +290,8%), para o ensino superior e investigadores (de 3.088 para 7.514 títulos, +143%) e para o ensino secundário (de 395

⁴ Importa atender que o volume de novos títulos emitidos pelo SEF em Portugal é sempre superior ao número de vistos de residência emitidos na rede consular (dados do MNE) essencialmente por duas razões: por um lado, porque a emissão de vistos de residência (emitidos pelo MNE) não se converte instantaneamente em autorizações de residência (emitidas pelo SEF), podendo existir uma maior ou menor *décalage* temporal entre os dois momentos; por outro lado, deve atender-se que há novos títulos emitidos em território nacional pelo SEF com dispensa de vistos de residência no momento da entrada no país, como é o caso da concessão de títulos de residência para cidadãos da União Europeia e seus familiares (que em 2016, por exemplo, representaram 21.192, perto de metade dos novos títulos emitidos pelo SEF nesse ano, em 2017 passam para 27.340, menos de metade do universo total de vistos, e em 2018 para 31.413, significando um terço dos novos títulos emitidos). Acresce ainda que o SEF pode atribuir novos títulos sem que reflitam novas entradas de estrangeiros no país, associando-se a indivíduos que adquirem pela primeira vez esse título por essa razão de concessão, mas já residiam no país com outro título.

para 1.013, +156,5%), por reagrupamento familiar (de 3.770 para 12.716, +237%) e nos títulos para o regime excecional com dez vezes mais títulos, de 149 passam para 1.727).

No crescimento de emissão de novos títulos em 2017 e 2018 destacam-se os cidadãos comunitários (e.g. +69,6% e +32,7% de vistos de italianos, +34,2% e +13,8% de franceses, +25% e +32,5% de britânicos, respetivamente), e nos cidadãos extracomunitários, realçam-se os brasileiros (+64% e +143,7% de vistos, respetivamente), os indianos (+75,9% e +127,3% de vistos), os nepaleses (+29,5% e +141,2% de vistos) e os angolanos (+23,8% e + 57,1% de vistos) – vd. quadro 2.2. Entre as nacionalidades mais relevantes no volume de novos títulos continuaram, porém, os brasileiros (11.574 em 2017 e 28.210 em 2018), seguidos dos italianos (5.267 em 2017 e 6.989 em 2018) e dos franceses (4.662 em 2017 e 5.306 em 2018). Em 2017 os franceses perdem a segunda posição que ocupavam, passando a ocupar a terceira posição, tal como os chineses que de quinto lugar passam para a sexta posição em 2017 e a décima primeira posição em 2018 (com 2.600 e 2.335, respetivamente, e uma taxa de variação de -8,4% e -10,2% em cada ano) e os romenos que da sexta posição passam para a sétima posição em 2017 e a décima segunda posição em 2018 (com 2.421 e 2.118, respetivamente, e uma taxa de variação face ao ano anterior de -2,3% em 2017 e -12,5% em 2018). Em contraste, sobem de posição os indianos (com 1.801 vistos em 2017 e 4.094 em 2018, +127,3% entre os dois anos) e os nepaleses (que registaram 1.746 vistos em 2017 e 4.211 em 2018, +141,2% entre os dois anos).

Quadro 2.2. Fluxos migratórios com novos títulos emitidos pelo SEF, por nacionalidade e razão da concessão do título, entre 2016 e 2018

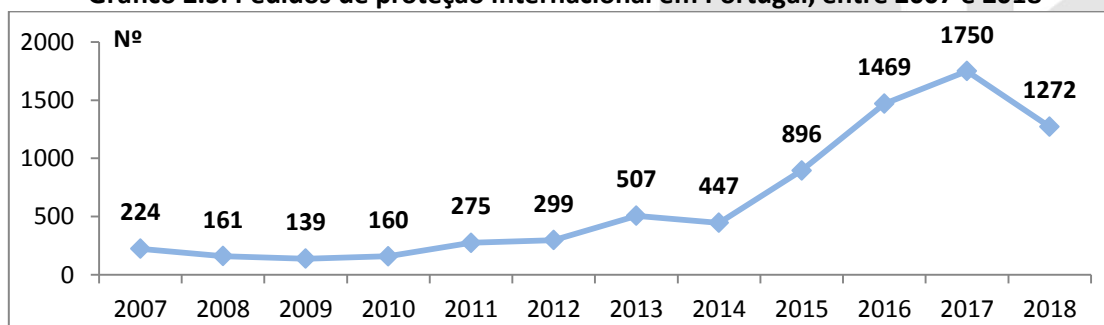
Nacionalidades e tipos de títulos	2016	2017	2018	Variação 2016-2018 (%)	Variação 2017-2018 (%)
Brasil	7.059	11.574	28.210	+299,6	+143,7
Itália	3.106	5.267	6.989	+125,0	+32,7
França	3.475	4.662	5.306	+52,7	+13,8
Reino Unido	3.066	3.832	5.079	+65,7	+32,5
Nepal	1.348	1.746	4.211	+212,4	+141,2
Índia	1.024	1.801	4.094	+299,8	+127,3
Espanha	2.214	2.738	2.899	+30,9	+5,9
Angola	1.479	1.831	2.877	+94,5	+57,1
Cabo Verde	1.991	2.060	2.565	+28,8	+24,5
Alemanha	1.587	1.913	2.469	+55,6	+29,1
China	2.839	2.600	2.335	-17,8	-10,2
Roménia	2.479	2.421	2.118	-14,6	-12,5
Total estrangeiros	46.921	61.413	93.154	+98,5	+51,7
AR para atividade subordinada	3.005	4.169	16.424	+446,6	+294,0
AR para atividade independente ou empreendedores	184	377	719	+290,8	+90,7
AR atividade de docência, altamente qualificada e cultural	766	838	833	+8,7	-0,6
AR estudantes do ensino superior e investigadores	3.088	3.333	7.514	+143,3	+125,4
AR estudantes ensino secun., estagiários e voluntários	395	625	1.013	+156,5	+62,1
AR para Reagrupamento familiar	3.770	5.225	12.716	+237,3	+143,4
Vit. Tráfico e AIL	31	5	8	-74,2	+60,0
Regime excecional	149	330	1.727	+1059,1	+423,3
AR com dispensa de visto de residência	2.249	3.163	243	-89,2	-92,3
ARI, Investimento	3.023	3.584	3.548	+17,4	-1,0
Outros motivos	3.270	7.312	4.287	+31,1	-41,4
Cartões de residente	26.991	32.452	44.122	+63,5	+36,0

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (sistematização e cálculos das autoras).

2.1.1. Pedidos de proteção internacional e decisões positivas para requerentes de asilo

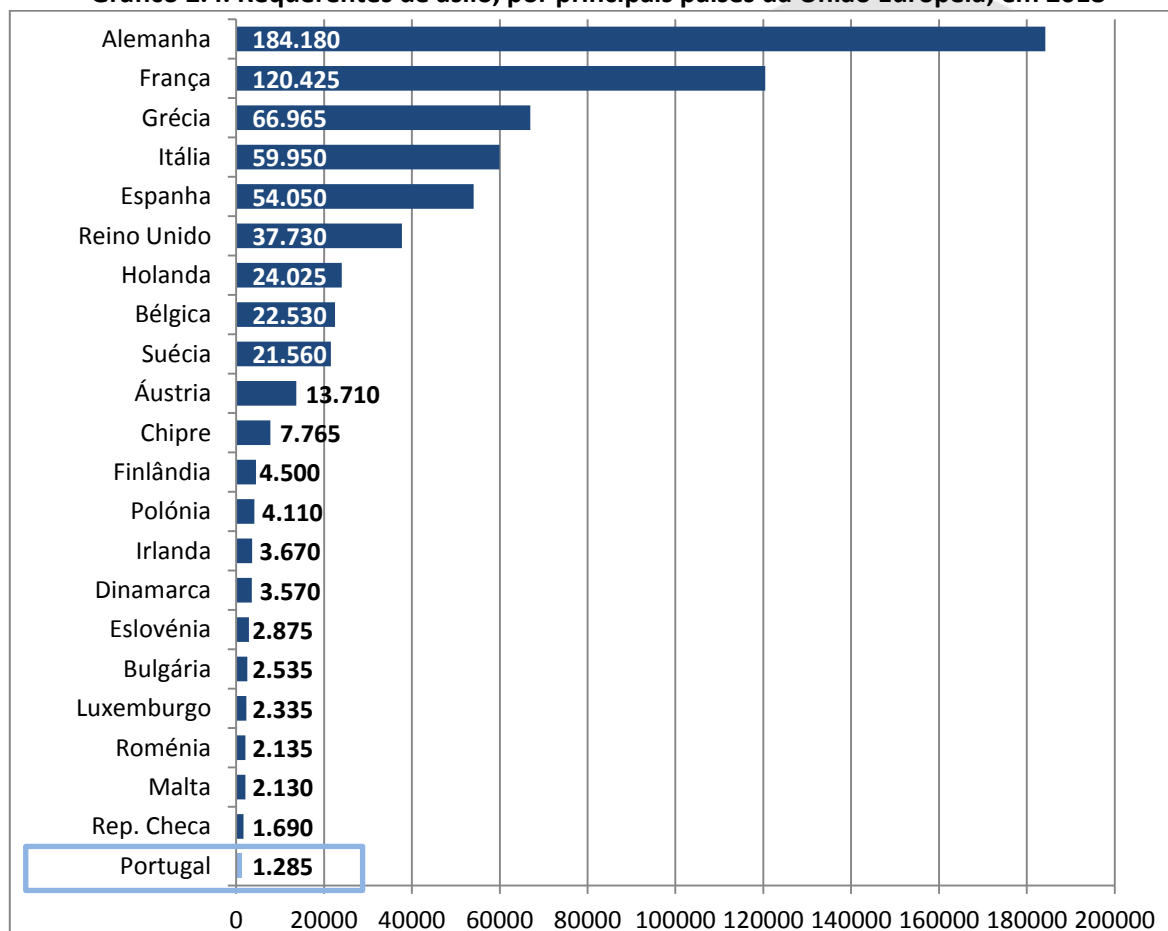
As condições e procedimentos de concessão de asilo e de proteção subsidiária concedidos em Portugal, no âmbito da Lei do Asilo (Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, alterada pela Lei n.º 26/2014, de 5 de maio) vinculam-se à Convenção de Genebra de 1951, ao conjunto de instrumentos jurídicos da União Europeia que integram o Sistema Europeu Comum de Asilo, e à Constituição Portuguesa (Oliveira, Peixoto e Góis, 2017). No ano de 2017 foram contabilizados pelo SEF 1.750 **pedidos de proteção internacional**, que equivalem a um acréscimo de 19% face ao ano anterior, durante o qual foram apresentados 1.469 pedidos de asilo. Relativamente ao início desta década (em 2011), quando o número de pedidos perfazia 275, os pedidos de proteção internacional tornaram-se quase sete vezes mais (vd. gráfico 2.3). Em 2018 verifica-se, porém, uma diminuição do número de pedidos de proteção internacional para 1.272, ou seja, -27,3% face ao ano anterior em que Portugal atinge um pico.

Gráfico 2.3. Pedidos de proteção internacional em Portugal, entre 2007 e 2018



Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (sistematização das autoras).

Gráfico 2.4. Requerentes de asilo, por principais países da União Europeia, em 2018



Fonte: EUROSTAT (sistematização das autoras).

Embora este seja um incremento significativo para o país, por comparação aos demais países da União Europeia, Portugal continua a não se destacar nos países com mais requerentes de asilo. Em 2017, segundo os dados do EUROSTAT, os países da União Europeia (UE) com maior número de requerentes de asilo foram: a Alemanha (222.560 requerentes), que absorveu 32% dos pedidos acolhidos na UE em 2017; a Itália (128.850, acolhendo 18% dos requerentes de asilo); a França (99.330, com 14% dos requerentes); a Grécia (58.650, com 8,3%) e o Reino Unido (33.780, com 4,8%). Neste ano, Portugal encontrava-se em 21º lugar no conjunto dos 28 países da UE, registando apenas 1.750 requerentes de asilo, representando 0,2% do total de pedidos acolhidos na UE em 2017.

Quadro 2.3. Requerentes de asilo, nos países da União Europeia, entre 2008 e 2018

País	2008	2011	2017	2018	Taxa de variação (%) 2008-2018	Taxa de variação (%) 2011-2018
Alemanha	26.845	53.235	222.560	184.180	+586	+246
França	41.840	57.330	99.330	120.425	+188	+110
Grécia	19.885	9.310	58.650	66.965	+237	+619
Itália	30.140	40.315	128.850	59.950	+99	+49
Espanha	4.515	3.420	36.605	54.050	+1097	+1480
Reino Unido	n.d.	26.915	34.780	37.730	n.d.	+40
Holanda	15.250	14.590	18.210	24.025	+58	+65
Bélgica	15.165	31.910	18.340	22.530	+49	-29
Suécia	24.785	29.650	26.325	21.560	-13	-27
Áustria	12.715	14.420	24.715	13.710	+8	-5
Chipre	3.920	1.770	4.600	7.765	+98	+339
Finlândia	3.670	2.915	4.990	4.500	+23	+54
Polónia	8.515	6.885	5.045	4.110	-52	-40
Irlanda	3.855	1.290	2.930	3.670	-5	+184
Dinamarca	2.350	3.945	3.220	3.570	+52	-10
Eslovénia	255	355	1475	2875	+1027	+710
Bulgária	745	890	3.695	2.535	+240	+185
Luxemburgo	455	2.150	2.430	2.335	+413	+9
Roménia	1.175	1.720	4.815	2.135	+82	+24
Malta	2.605	1.890	1.840	2.130	-18	+13
Rep. Checa	1.645	750	1.445	1.690	+3	+125
Portugal	160	275	1.750	1.285	+703	+367
Croácia	n.d.	n.d.	975	800	n.d.	n.d.
Hungria	3.175	1.690	3.390	670	-79	-60
Lituânia	520	525	545	405	-22	-23
Letónia	55	340	355	185	+236	-46
Eslováquia	895	490	160	175	-80	-64
Estónia	15	65	190	95	+533	+46
UE28	225.150	309.040	712.235	646.060	+187	+109

Fonte: EUROSTAT (atualização dos dados pelas autoras a partir de Oliveira et al., 2017).

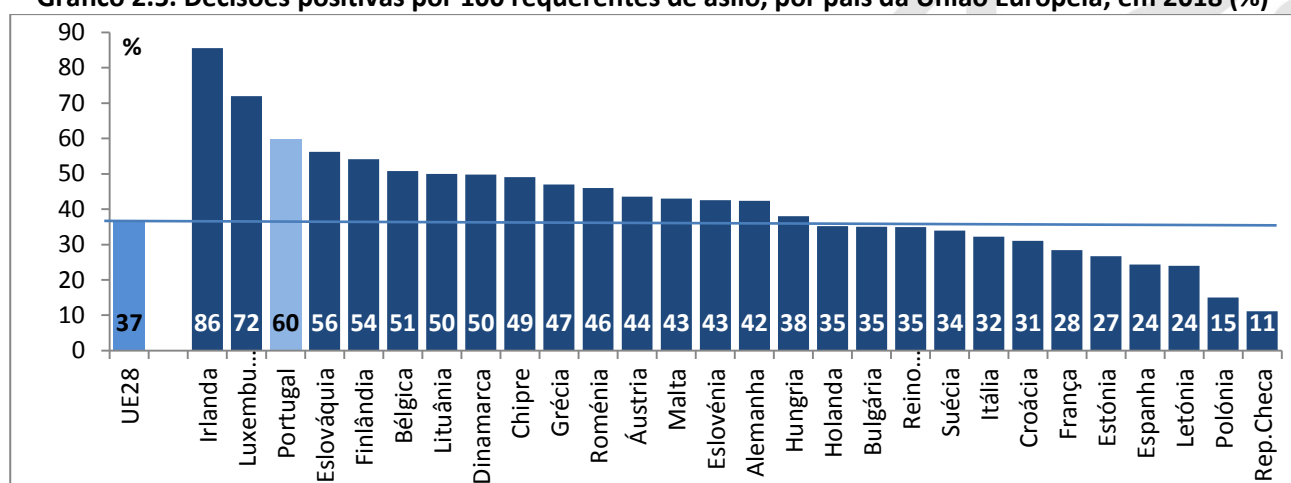
Em 2018, mantendo-se as tendências de anos anteriores (vd. gráfico 2.4), Portugal passa para a 22ª posição entre os principais países da UE28 com requerentes de asilo, representando os seus requerentes 0,2% do total de pedidos da UE28, sendo no entanto a diminuição dos requerentes de asilo em Portugal face ao ano anterior mais expressiva (-26,6%) que o verificado no computo geral dos Estados-membros (-9,3%, passando de 721.235 requerentes de asilo na União Europeia para 646.060). A mesma diminuição foi identificada em alguns dos países mais procurados por requerentes de asilo: na Alemanha (-17,2% de

requerentes de 2017 para 2018), na Itália (-53,5%), na Suécia (-18,1%) e na Áustria (-44,5%). Por contraste no último ano observou-se um incremento de requerentes de asilo na França (+21,2%), na Grécia (+14,2%), em Espanha (+47,7%), no Reino Unido (+8,5%), na Holanda (+31,9%), na Bélgica (+22,8%), em Chipre (+68,8%) e na Irlanda (+25,3%).

Recorde-se que nos últimos anos se verificou um aumento expressivo do número dos requerentes de asilo na União Europeia. De 2008 para 2017 a UE28 passou de cerca de 200 mil requerentes de asilo para mais de 700 mil (+213%), observando-se todavia um decréscimo em 2017 face ao ano anterior, quando o número registado atingiu 1,2 milhões de requerentes de asilo, e confirmado o decréscimo em 2018 para 646 mil (vd. quadro 2.3). Na última década Portugal assumiu-se como um dos países da União Europeia com maiores taxas de variação positiva na evolução dos requerentes de asilo (+703% entre 2008 e 2018), embora mantendo-se com valores aquém do verificado nos países com maior procura de requerentes de asilo na União Europeia (e.g. Alemanha, Itália, França).

Conforme explicitado por Oliveira, Peixoto e Góis (2017), os pedidos de asilo nem sempre se traduzem em decisões positivas. Nesse sentido, a partir dos dados sistematizados pelo EUROSTAT, identifica-se que **as taxas de decisão positiva** diferem de país para país, sendo que há países onde essas taxas (ou seja, onde o número de decisões positivas por cada 100 requerentes de asilo) são mais expressivas do que o verificado para a média da UE28. Por contraste, sucede o contrário com outros países, onde o número de decisões positivas por cada 100 requerentes é inferior à média europeia (vd. gráfico 2.5.). Assim, em 2017, os países com mais decisões positivas por cada 100 requerentes de asilo, e acima da média europeia (46), foram a Irlanda (86), Lituânia (77), Letónia (74), Malta (68), Eslováquia (67) e Luxemburgo (66). Ainda com valores acima da média da UE28, encontrava-se Portugal (52), seguido de países como a Bélgica (52), Alemanha (50), Holanda (49) e Finlândia (48). Por oposição, os países com as taxas mais baixas de decisão positiva foram, em 2017, a República Checa (12), Polónia (25), França (29), Reino Unido (31), Hungria (31) e Croácia (32). Em 2018 a média europeia na taxa de decisões positivas desce para 37, subindo porém Portugal para terceiro lugar (60 decisões positivas por cada 100 requerentes de asilo), logo depois da Irlanda (86) e do Luxemburgo (72), entre os países com mais elevada expressão de deferimentos (vd. gráfico 2.5.). Nota-se que os países com maior número de pedidos de asilo apresentaram em 2018, globalmente, taxas de decisão positiva relativamente baixas: caso da Grécia (com 47), da Alemanha (com 42), do Reino Unido (com 35), da Itália (com 32), da França (com 28) e da Espanha (com 24). Por oposição, são alguns dos países com menor número de pedidos de asilo que apresentaram as taxas de decisão positivas mais elevadas, como é o caso da Irlanda (86), do Luxemburgo (com 72), de Portugal (60), da Eslováquia (56), entre outros.

Gráfico 2.5. Decisões positivas por 100 requerentes de asilo, por país da União Europeia, em 2018 (%)



Fonte: EUROSTAT (atualização dos dados pelas autoras a partir de Oliveira et al., 2017).

Relativamente às diferentes modalidades de decisões positivas face a pedidos de asilo (estatuto de refugiado; proteção subsidiária; proteção humanitária) importa referir que, em 2017, metade das pessoas (50,1%) que obtiveram resposta positiva aos seus pedidos de asilo na União Europeia (442.925) adquiriram

o estatuto de refugiado (ou seja, o correspondente a 222.105 pessoas), cerca de 158 mil obtiveram o estatuto de proteção subsidiária (35,6%) e perto de 63 mil obtiveram uma autorização para permanecer na UE por razões humanitárias (14,2%). Em 2018 o número de decisões positivas de pedidos de asilo na UE28 foi de 217. 415, o que representou cerca de metade face a 2017 (437.570), embora a importância relativa das modalidades de decisões positivas se tenha mantido, mas com valores absolutos menores: 56,1% das decisões positivas para requerentes de asilo induziram à concessão do estatuto de refugiado (122.070), 28,5% à concessão de proteção subsidiária (61.900) e 15,4% à concessão de títulos por razões humanitárias (33.440) – vd. quadro 2.4. De notar, contudo, que conforme explicado por Oliveira, Peixoto e Góis (2017), as autorizações por razões humanitárias são atribuídas em função dos enquadramentos legais dos contextos nacionais, que podem ou não dispor desta salvaguarda, ao contrário do que sucede com o estatuto de refugiado e proteção subsidiária, que são enquadrados por disposições internacionais e transpostos para os contextos nacionais.

Quadro 2.4. Decisões positivas para requerentes de asilo, por país da União Europeia, em 2018

País	Total pedidos asilo	Decisões positivas para requerentes de asilo							
		Total		Estatuto de refugiado		Proteção subsidiária		Razões humanitárias	
		N	%	N	%	N	%	N	%
Alemanha	179.210	75.940	34,9	41.370	33,9	25.030	40,4	9.540	28,5
França	115.045	32.725	15,1	21.125	17,3	11.600	18,7	n.d	n.d
Itália	95.210	30.670	14,1	6.490	5,3	4.205	6,8	19.970	59,7
Grécia	32.345	15.210	7,0	12.635	10,4	2.575	4,2	0	0,0
Áustria	34.525	15.020	6,9	10.620	8,7	3.620	5,8	780	2,3
Suécia	31.370	10.650	4,9	5.990	4,9	3.985	6,4	670	2,0
Reino Unido	28.940	10.100	4,6	7.650	6,3	1.295	2,1	1.160	3,5
Bélgica	19.045	9.680	4,5	7.865	6,4	1.815	2,9	n.d	n.d
Holanda	10.285	3.620	1,7	1.760	1,4	1.485	2,4	375	1,1
Espanha	11.895	2.895	1,3	575	0,5	2.320	3,7	0	0,0
Finlândia	4.445	2.405	1,1	1.765	1,4	395	0,6	240	0,7
Dinamarca	2.640	1.315	0,6	825	0,7	55	0,1	435	1,3
Chipre	2.475	1.215	0,6	195	0,2	1.015	1,6	0	0,0
Irlanda	1.175	1.005	0,5	630	0,5	180	0,3	195	0,6
Luxemburgo	1.390	1.000	0,5	940	0,8	60	0,1	n.d	n.d
Bulgária	2.110	740	0,3	315	0,3	420	0,7	n.d	n.d
Malta	1.500	645	0,3	150	0,1	475	0,8	25	0,1
Portugal	1.045	625	0,3	220	0,2	405	0,7	n.d	n.d
Roménia	1.295	595	0,3	305	0,2	290	0,5	0	0,0
Polónia	2.500	375	0,2	170	0,1	190	0,3	15	0,0
Hungria	960	365	0,2	70	0,1	280	0,5	20	0,1
Rep.Ceca	1.395	155	0,1	40	0,0	110	0,2	5	0,0
Croácia	435	135	0,1	115	0,1	20	0,0	0	0,0
Lituânia	270	135	0,1	120	0,1	20	0,0	n.d	n.d
Eslovénia	235	100	0,0	100	0,1	5	0,0	n.d	n.d
Eslováquia	80	45	0,0	0	0,0	35	0,1	10	0,0
Letónia	125	30	0,0	25	0,0	5	0,0	n.d	n.d
Estónia	75	20	0,0	15	0,0	5	0,0	0	0,0
UE28	582.035	217.415	100,0	122.070	100,0	61.900	100,0	33.440	100,0

Fonte: EUROSTAT (atualização dos dados pelas autoras a partir de Oliveira et al., 2017)

Em particular no que toca às decisões positivas de atribuição do **estatuto de refugiado**, em 2017 destaca-se a Alemanha como o país comunitário com o maior número de atribuições do estatuto de refugiado (cerca de 123 mil, o correspondente a 55,8% do total de concessões na UE28). Segue-se a Áustria (21 mil, o

equivalente a 9,6%), a França (8,6% do total, perto de 19 mil decisões positivas), a Suécia (6% do total da UE28), a Bélgica (4,3%) e a Grécia (4,2%). Em 2018 a importância relativa desses países muda: a Alemanha passa a representar 33,9% dos estatutos de refugiado concedidos na UE28 (41.370), seguida da França com 17,3% (21.125), da Grécia com 10,4% (12.635) e da Áustria com 8,7% (10.620).

A Alemanha evidenciou-se também na concessão do estatuto de **proteção subsidiária** em 2017, atribuindo perto 98 mil estatutos desta natureza em 2017 e 25 mil em 2018, o correspondente a 62,1% e 40,4%, respetivamente, do total de estatutos de proteção subsidiária atribuídos na UE28. No que toca a este estatuto em particular sobressaíram ainda a França (8,6% do total da UE28 em 2017 e 18,7% em 2018), Itália (4,6% em 2017 e 6,8% em 2018), a Suécia (7,8% em 2017 e 6,4% em 2018) e a Áustria (5,2% em 2017 e 5,8% em 2018).

Relativamente às 62 mil e 33 mil autorizações concedidas por **razões humanitárias**, respetivamente, em 2017 e 2018, a esmagadora maioria foi atribuída pela Itália (31% do total da UE28 em 2017 e 59,7% em 2018) e a Alemanha (63% em 2017 e 28,5% em 2018), que em conjunto atribuíram cerca de 90% do total destas autorizações na União Europeia nos últimos dois anos.

Para o contexto português importa ainda atender à evolução da última década no que toca às diferentes modalidades de concessão de asilo reportadas pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Entre 2007 e 2015, o estatuto de refugiado foi concedido a um total 131 pessoas em Portugal, nunca ultrapassando as 20 concessões por ano até 2015, quando foram concedidos 33 estatutos de refugiado em Portugal. O aumento expressivo da concessão do estatuto de refugiado ocorreu a partir de 2016, quando se registaram 104 concessões (+215% que em 2015), tendo o ano de 2017 registado 119 concessões (+14% que em 2016 e +340% que em 2011) e 2018 trazido o valor inédito de 286 concessões do estatuto de refugiado (+140,3% face ao ano anterior) – vd. gráfico 2.6. De acordo com o *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2017* do SEF, os 119 estatutos de refugiado atribuídos destinaram-se sobretudo a países africanos e asiáticos. As autorizações de residência por proteção subsidiária concedidas em 2017 foram concedidas “maioritariamente a nacionais de países asiáticos (278), europeus (42) e africanos (42)” (SEF, 2018: 41). Já em 2018 a maioria dos requerentes era originária do continente africano (66,3%), seguindo-se o continente europeu (14,1%) e o continente asiático (11,4%), tendo-se observado o crescimento de pedidos do continente americano, motivados pela situação política na Venezuela. De 2017 para 2018 verificou-se uma alteração quanto às principais nacionalidades de origem dos requerentes: em 2017 a Síria foi o principal país de origem dos requerentes (426 em 2017 e inferior a 10 em 2018), sendo suplantada em 2018 por Angola (com 224 requerentes).

Quanto à concessão de autorização de residência por razões humanitárias e proteção subsidiária, na última década o número destas concessões foi superior à atribuição do estatuto de refugiado (total de 1.745 entre 2007 e 2018). O número destas autorizações de residência aumentou sobretudo a partir do ano de 2012 (95 autorizações), registando o ano de 2017 um total de 381 autorizações e 2018 alcançado as 405 autorizações, o que representa um crescimento de +52% face a 2016 e de +966% face ao início da década (ano de 2011).

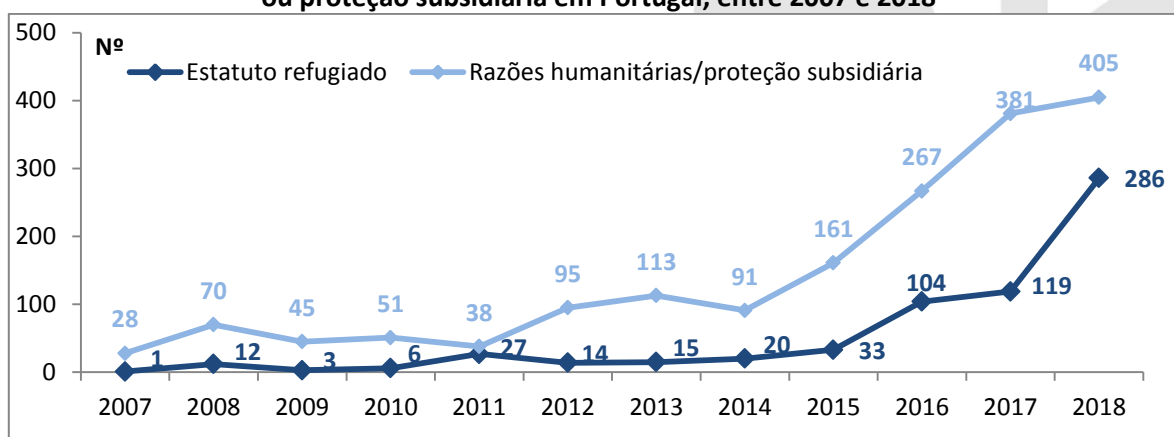
No que toca aos compromissos assumidos por Portugal no âmbito das Decisões da UE n.º 2015/1523, de 14 de setembro de 2015, n.º 2015/1601, de 22 de setembro de 2015, e n.º 2016/1754, de 29 de setembro de 2016 – decisões de reação à pressão de populações deslocadas no Mediterrâneo, procurando responder à chamada “crise dos refugiados” com que se confrontaram os Estados-membros da União Europeia (UE) e países vizinhos -, **entre 2015 e o final de 2018, Portugal recolocou⁵ um total de 1.552** requerentes de proteção internacional a partir da Grécia e da Itália, o que colocou o país na “sexta posição dos Estados-

⁵ O programa de **recolocação de emergência** foi estabelecido em 2015 por duas decisões do Conselho da União Europeia e no seio da Agenda Europeia das Migrações. Através deste enquadramento os Estados-membros comprometeram-se a recolocar a partir de Itália e da Grécia pessoas com necessidade de proteção internacional para o seu país, passando a Comissão Europeia a publicar com regularidade Relatórios de Progresso da Implementação da Agenda Europeia das Migrações da Comissão Europeia.

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

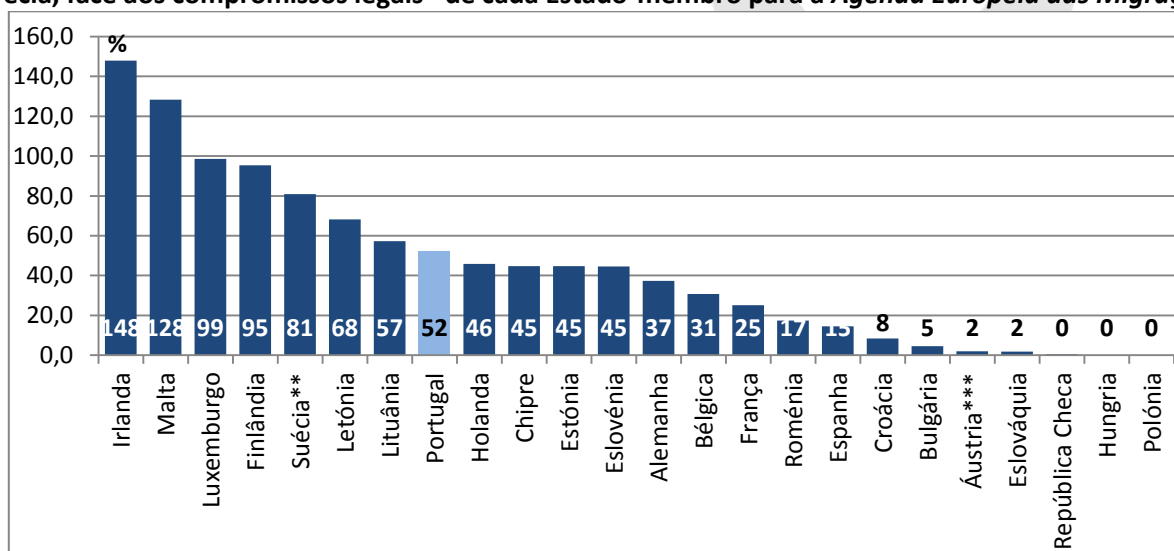
membros da União Europeia que recolocaram um maior número de requerentes, e na oitava posição no conjunto de todos os Estados-membros relativamente à percentagem de cumprimento dos seus compromissos, no seio da política comunitária. A maioria dos requerentes de proteção internacional recolados são provenientes da Grécia (1.192), e são famílias de nacionalidade Síria.” (SEF, 2019: 49). Tendo procedido a 52,6% das recolocações assumidas legalmente (1552 recolocações face a um compromisso de 2.951), Portugal encontra-se entre os Estados-membros com maior execução do programa de recolocação da União Europeia, por oposição a uma maioria de Estados-membros ainda aquém do cumprimento dos seus compromissos legais em matéria de recolocação (vd. gráfico 2.7). A maioria destas recolocações em Portugal ocorreram em 2017 (741, o correspondente a 48,7% do total de recolocações efetuadas até ao final de 2017), estando sobre representados nesse universo cidadãos de nacionalidade Síria provenientes da Grécia.

Gráfico 2.6. Concessão do estatuto de refugiado e de autorizações de residência por razões humanitárias ou proteção subsidiária em Portugal, entre 2007 e 2018



Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (sistematização das autoras).

Gráfico 2.7. Percentagem de recolocações efetuadas (até 7 de março de 2018), provenientes de Itália e da Grécia, face aos compromissos legais* de cada Estado-membro para a Agenda Europeia das Migrações



Fonte: Relatório de Progresso da Implementação da Agenda Europeia das Migrações da Comissão Europeia, Anexo 4, de 14 de março de 2018 (cálculos e sistematização das autoras). // Notas: *Os dados referentes aos compromissos no âmbito das decisões do Conselho provêm do 15º Relatório de Progresso de Relocação e Reinstalação da Comissão Europeia, Anexo 3. **Decisão do Conselho (UE) 2016/946 de 9 de junho de 2016 que estabelece medidas provisórias na área da Proteção Internacional para benefício da Suécia de acordo com o Artigo 9 da Decisão (EU) 2015/1601 que estabelece medidas provisórias na área da proteção internacional para benefício de Itália e da Grécia. ***Decisão de Execução (UE) 2016/408 de 10 de Março de 2016 a suspensão temporária da deslocalização de 30 % dos candidatos atribuídos à Áustria ao abrigo da Decisão (UE) 2015/1601, que estabelece medidas provisórias em matéria de proteção internacional para o benefício da Itália e na Grécia;

Os países com maior percentagem de recolocações efetuadas face aos seus compromissos legais eram, no início de 2018, a Irlanda (148%) e Malta (128%), que inclusivamente procederam a mais recolocações do que os seus compromissos legais estabeleciam. Também com percentagens elevadas, acima de Portugal (com 52%) encontra-se o Luxemburgo (99% de recolocações face aos compromissos assumidos), a Finlândia (95%), a Suécia (81%), Letónia (68%) e a Lituânia (57%). Por contraste, os países mais aquém de cumprir os seus compromissos para o programa de recolocação eram, no início de 2018, a Polónia (0%), Hungria (0%), República Checa (0,4%), Eslováquia (1,8%), Áustria (2%), Bulgária (5%), Croácia (8%), Espanha (15%), e Roménia (17%) – vd. gráfico 2.7.

Complementarmente, na sequência da Recomendação da Comissão (de 8 de junho de 2015) relativa à criação de um regime de reinstalação europeu, 27 Estados-membros (a Hungria não participou) e os Estados associados de Dublin acordaram ainda, no dia 20 de Julho de 2015, em reinstalar através de esquemas multilaterais e nacionais 22.504 pessoas deslocadas de fora da UE, que necessitam de proteção internacional (Comissão Europeia, 2016: 16). Posteriormente, em setembro de 2017 a Comissão veio recomendar (COM(2017) 558 final) um novo esquema de reinstalação que permita trazer para a União Europeia pelo menos 50.000 pessoas em situação de maior vulnerabilidade, e que necessitem de proteção internacional. Este novo esquema estará em vigor até outubro de 2019. Esta recomendação integra-se nos esforços da Comissão para fornecer alternativas seguras e legais para aqueles que arriscam as suas vidas nas mãos de redes criminosas. Em 18 de março de 2016, o países da UE e a Turquia acordaram ainda a Declaração UE-Turquia para pôr fim aos fluxos migratórios irregulares da Turquia para a UE, garantir melhores condições de acolhimento para os refugiados na Turquia e abrir canais organizados, seguros e legais para a Europa de refugiados Sírios.

Neste domínio Portugal comprometeu-se a reinstalar em 2016 e 2017 um total de 191 refugiados. Posteriormente e no âmbito da Declaração UE-Turquia, Portugal assumiu na sua quota de **reinstalação** o acolhimento também de refugiados sírios a partir da Turquia (SEF, 2018: 42). Em 2017 foram acolhidos neste âmbito 171 refugiados, dos quais 130 de nacionalidade Síria provenientes da Turquia ao abrigo da referida Declaração UE-Turquia, e 41 refugiados provenientes do Egito e Marrocos de outras nacionalidades (e.g. síria, sudanesa, eritreia e etíope). Portugal decidiu reinstalar em 2018 e 2019, 1.010 refugiados sob proteção do ACNUR que se encontrem na Turquia e no Egito (SEF, 2019: 49), tendo para esse efeito realizado duas missões de seleção no Egito que resultaram na seleção em 2018 de 286 refugiados, e de uma missão na Turquia que resultou na identificação e seleção de 171 refugiados. No final de 2018 chegaram a Portugal os primeiros 33 refugiados reinstalados a partir do Egito de nacionalidades Síria e do Sudão Sul (SEF, 2019: 49).

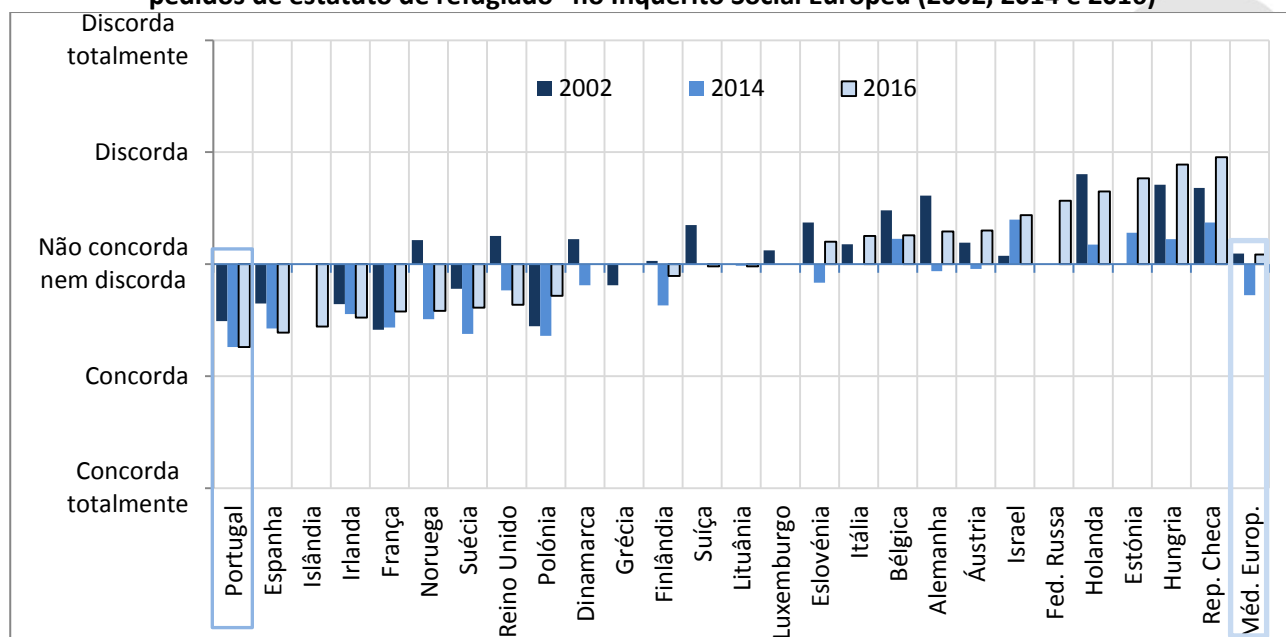
Estes resultados de Portugal são acompanhados de **uma atitude favorável da população ao acolhimento de refugiados no país**. A atitude da população face ao acolhimento de refugiados dos países europeus foi medida em algumas edições do Inquérito Social Europeu (ESS) através de uma pergunta sobre o grau de abertura que os inquiridos consideram que os seus governos nacionais devem ter na avaliação dos pedidos de asilo. Portugal é, dos países incluídos nas duas últimas vagas do Inquérito Social Europeu (2014 e 2016), o país cuja população mais concorda com a afirmação de que “o governo devia ser compreensivo na avaliação dos pedidos de estatuto de refugiado”. No extremo oposto encontra-se a República Checa, a Hungria e a Estónia, com mais respondentes a discordar com a afirmação (vd. gráfico 2.8).

De 2002 para 2014 o resultado que mais sobressaiu foi uma mudança de atitude, com a maioria dos países a ir no sentido da aceitação dos refugiados: são vários os países que em 2002 discordavam que o governo deveria ser compreensivo na avaliação dos pedidos de estatuto de refugiado e que passam em 2014 a concordar e/ou a ser favoráveis à maior abertura ao acolhimento de refugiados.

De 2014 para 2016 nota-se, porém, algum recuo na opinião das populações europeias inquiridas (invertendo-se novamente a média de resposta das populações europeias), sendo Portugal, a Espanha, a Irlanda e o Reino Unido, os únicos países onde se mantém ou se reforça o grau de concordância na abertura ao acolhimento dos refugiados. Nos restantes países europeus inquiridos, as últimas edições do

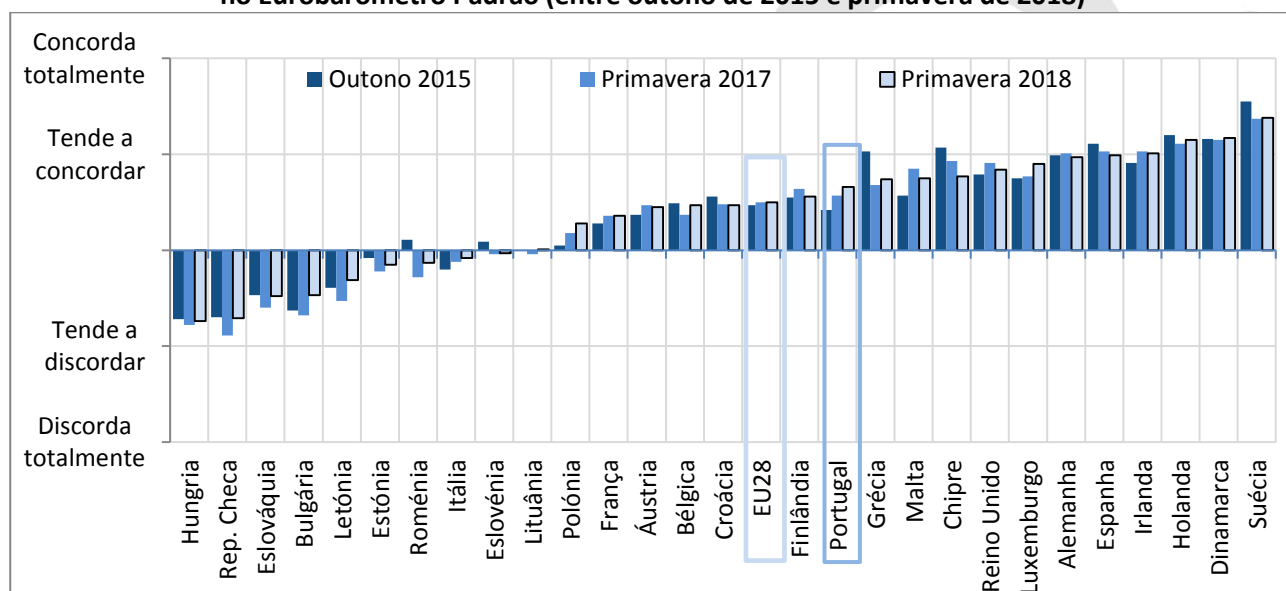
ESS mostram um maior fechamento da população ao acolhimento de refugiados, sendo os países que mais visivelmente protagonizaram esta mudança a Hungria, a República Checa, a Estónia, a Holanda, a Polónia, a Alemanha, a Áustria, a Finlândia e a Suécia.

Gráfico 2.8. Concordância com a afirmação de que “O governo devia ser compreensivo na avaliação dos pedidos de estatuto de refugiado” no Inquérito Social Europeu (2002, 2014 e 2016)



Fonte: Inquérito Social Europeu - ESS (sistematização e cálculos da Equipa do OM).

Gráfico 2.9. Concordância com a afirmação de que “[O nosso país] deveria ajudar os refugiados” no Eurobarómetro Padrão (entre outono de 2015 e primavera de 2018)



Fonte: Eurobarómetro Padrão (sistematização e cálculos da Equipa do OM).

Face ao contexto da chamada “crise dos refugiados” (a partir do verão de 2015), a Comissão Europeia, no âmbito dos estudos de opinião e de perceção que promove periodicamente aos residentes nos Estados-membros, inseriu também no Eurobarómetro Padrão 84, uma pergunta sobre a abertura das populações na Europa aos refugiados. A questão afere o grau de concordância com a afirmação de que o **país de residência deveria ajudar os refugiados** (vd. gráfico 2.9).

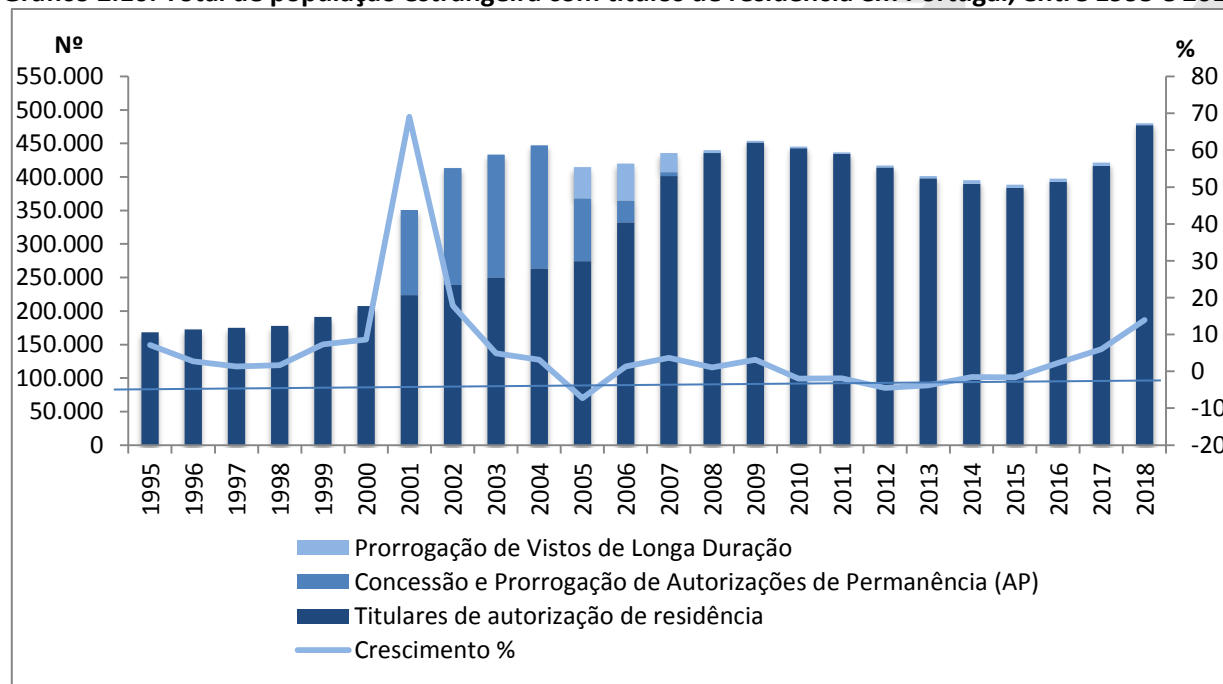
Constata-se que a média da UE28, sendo relativamente favorável ao auxílio a refugiados e em evolução

crescente nas edições do Eurobarómetro entre 2015 e 2018, resulta de posicionamentos muito díspares entre a opinião pública dos diversos Estados-membros: nos países mais favoráveis (com resultados bastante acima da média da UE28) encontra-se a Suécia, a Dinamarca e a Holanda; e, por contraste, nos países mais desfavoráveis, destacam-se a Hungria e a República Checa, nos quais a opinião pública tende a discordar da afirmação de que o seu país deveria ajudar os refugiados. Em Portugal, nas diversas vagas deste inquérito, a maioria dos inquiridos tendeu sempre a concordar com a afirmação de que **“Portugal deveria ajudar os refugiados”**, verificando-se uma tendência geral de crescimento das respostas mais favoráveis (vd. gráfico 2.9).

2.2. Permanência de estrangeiros em Portugal

A análise da evolução do número de estrangeiros com títulos de residência em Portugal nas duas últimas décadas (gráfico 2.10) aponta para um grande crescimento entre finais da década de 1990 e a transição para o século XXI. Porém, entre 2010 e 2015 interrompe-se a trajetória de crescimento registada ao longo da primeira década do século XXI e nota-se um progressivo decréscimo dos residentes estrangeiros permanentes registados pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), refletindo, por um lado, a diminuição de oportunidades de trabalho no país e que induziram à saída de estrangeiros residentes e à diminuição da entrada de novos estrangeiros residentes, e, por outro lado, a aquisição da nacionalidade portuguesa (em especial desde 2007) por um número crescente de residentes estrangeiros que os fez desaparecer dos dados de rastro burocrático dos residentes estrangeiros (aprofundado em Oliveira *et al.*, 2017). O ano de 2015 atinge o valor mais baixo da população estrangeira residente desta década (388.731 estrangeiros com títulos de residência), verificando-se nos anos seguintes uma tendência de recuperação que culmina no valor inédito contabilizado em 2018 de quase meio milhão de cidadãos estrangeiros residentes (477.472 titulares de autorização de residência e 2.828 com prorrogação de visto de longa duração), ultrapassando amplamente o número de estrangeiros residentes do início desta década (436.822 em 2011). Em 2016 e 2017 observa-se pela primeira vez na presente década a mudança de tendência de decréscimo da população estrangeira com títulos de residência em Portugal: 2016 mostra um ligeiro aumento (+2,3% face ao ano anterior, quando sobe para 397.731 residentes estrangeiros) que é reforçado em 2017 (+6% face ao ano anterior, para 421.711) e ainda mais em 2018 (+13,9% face a 2017, para 480.300), assumindo-se 2015 como o último ano da década com tendência de diminuição (-1,6%).

Gráfico 2.10. Total de população estrangeira com títulos de residência em Portugal, entre 1995 e 2018



Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (sistematização das autoras).

Tal como os dados relativos à emissão de vistos nos postos consulares já refletiam, nos últimos anos Portugal viu o perfil do *stock* da sua população estrangeira residente mudar progressivamente. Os títulos que mais cresceram desde o início da presente década foram as autorizações de residência para atividade independente (eram 174 autorizações de residência em 2011, passando para 2.920 em 2017, +15,5% face ao ano anterior, descendo para 792 em 2018), as autorizações para atividade altamente qualificada (eram 334 AR em 2011 passando para 3.135 em 2017, +11,3% face ao ano anterior, e para 2.051 em 2018), as autorizações de residência para investimento (de 0 ARI em 2011, passa-se para 5.229 em 2017 e 11.651 em 2018, +21,3% e +122,8%, respetivamente em cada ano) e as autorizações de residência para atividade profissional subordinada (de 7.501 em 2011 passa-se para 19.077 em 2017 e 18.693 em 2018, +0,1% e -2%, respetivamente, em cada ano). Importa atender que estas oscilações entre 2017 e 2018 por tipo de despacho associado à autorização de residência, em especial algumas das aparentes diminuições de titulares, refletem na realidade uma transferência de titulares para autorizações de residência permanente que aumentaram substantivamente no último ano e nas quais não é especificada a razão da permanência: em 2017 contabilizavam-se 50.403 titulares de autorização de residência permanente, triplicando esse valor em 2018 para 145.783 (+189,2% face ao ano anterior) – vd. quadro 2.5.

Os titulares de autorização de residência para estudo no ensino superior que tinham estado em tendência de crescimento desde 2008, atingindo em 2012 um pico em número absoluto (10.275) e em taxa de variação (+31,7%), diminuíram nos anos que se seguiram (-26,6% em 2013, -7,1% em 2014 e -8,4% em 2015), tendo voltado a recuperar em 2016 (+12,4%), em 2017 (+4,8%) e especialmente em 2018 (+85,6% face ao ano anterior). Deve reconhecer-se que muitos destes estudantes do ensino superior estavam no país, tendo reforçado a categoria dos ‘outros’ depois de terem renovado o seu título de residência ao fim de dois anos de permanência (vd. quadro 2.5.).

Quadro 2.5. População estrangeira residente por tipo de despacho associado à autorização de residência (AR*), em 2017 e 2018

Autorização de residência	2017			2018		
	N	% total	Variação 2016-2017 (%)	N	% total	Variação 2017-2018 (%)
AR atividade profissional subordinada	19.077	4,5	+0,1	18.693	3,9	-2,0
AR atividade independente ou empreendedores	2.920	0,7	+15,5	792	0,2	-72,9
AR atividade de docência, altamente qualificada e cultural	3.135	0,7	+11,3	2.051	0,4	-34,6
AR estudantes do ensino superior e investigadores	7.563	1,8	+4,8	14.040	2,9	+85,6
AR estudantes do ensino secundário, estagiários e voluntários	1.421	0,3	+17,3	1.842	0,4	+29,6
AR reagrupamento familiar	11.811	2,8	+20,1	15.557	3,2	+31,7
AR permanente	50.403	12,0	-12,2	145.783	30,4	+189,2
AR com dispensa de visto de residência	6.618	1,6	+15,4	1.164	0,2	-82,4
ARI	5.229	1,2	+21,3	11.651	2,4	+122,8
Outros**	313.534	74,3	+9,0	268.727	55,9	-14,3
Total	421.711	100	+6,0	480.300	100	+13,9

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

A análise realizada em anteriores publicações desta coleção (Oliveira e Gomes, 2014, 2016, 2017 e 2018) mostrou que as autorizações de residência de reagrupamento familiar em 2008 representavam 7,6% do total de residentes estrangeiros, decrescendo substantivamente nos últimos anos, para passar a representar 2,8% em 2017 (ainda que com taxa de variação de +20,1% face ao ano anterior, quando em

2016 representava 2,5%). Entre 2016 e 2017 o reagrupamento familiar deu sintomas de recuperação, evoluindo positivamente, acompanhando a tendência que se observou entre 2014 e 2015 (+70%), embora com taxa de variação negativa em 2016 face a 2015 (-5,5%). Em 2018 também aumentam os titulares de autorização de residência por reagrupamento familiar (de 11.811 em 2017 passam para 15.557 em 2018, +31,7%), passando a representar 3,2% do total de residentes estrangeiros com autorização de residência – vd. quadro 2.5.

Embora a categoria ‘outros’ concentre muita informação não especificada, os dados disponibilizados pelo SEF dão conta que as mulheres estrangeiras continuam a assumir maior importância relativa nas autorizações de residência por reagrupamento familiar (59,5% em 2017 dos 11.811 títulos e 60,8% em 2018 de 15.557 títulos, significando 9.454 mulheres titulares), tendo recuperado em 2017 e reforçado em 2018 a sobre representação que assumiam nas autorizações de residência para estudo no ensino superior (51,1% em 2015, para 49,4% em 2016 e para 52,2% em 2017 e 53,5% em 2018), passando este a ser o segundo título de residência que mais justificou a permanência das mulheres estrangeiras com autorização de residência (7.516 titulares) - vd. quadro 2.6. No último ano perdeu importância aquele que era um dos principais títulos de residência em Portugal das mulheres estrangeiras: a autorização de residência para uma atividade profissional subordinada (6.829 do total de mulheres estrangeiras residentes em 2017 e 6.010 em 2018). Por contraste, foi fortemente reforçada a autorização de residência permanente em Portugal (23.552 no caso das mulheres e 26.851 no caso dos homens em 2017, subindo para 76.837 e 68.946, respetivamente, em 2018).

Quadro 2.6. População estrangeira residente por tipo de despacho associado à autorização de residência (AR) e sexo, em 2017 e 2018

Autorização de residência	2017			2018		
	Total (N)	Homens (%)	Mulheres (%)	Total (N)	Homens (%)	Mulheres (%)
AR para atividade profissional subordinada	19.077	64,2	35,8	18.693	67,8	32,2
AR atividade independente ou empreendedores	2.920	70,7	29,3	792	68,4	31,6
AR atividade de docência, altamente qualificada e cultural	3.135	60,9	39,1	2.051	66,7	33,3
AR estudantes do ensino superior e investigadores	7.563	47,8	52,2	14.040	46,5	53,5
AR estudantes do ensino secun., estagiários e voluntários	1.421	53,9	46,1	1.842	52,9	47,1
AR reagrupamento familiar	11.811	40,5	59,5	15.557	39,2	60,8
AR permanente	50.403	53,3	46,7	145.783	47,3	52,7
AR com dispensa de visto de residência	6.618	47,6	52,4	1.164	45,1	54,9
ARI	5.229	52,8	47,2	11.651	51,0	49,0
Outros	313.534	47,1	52,9	268.727	49,8	50,2
Total	421.711	205.874	215.837	480.300	237.466	242.834

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

2.3. Saída de estrangeiros de Portugal

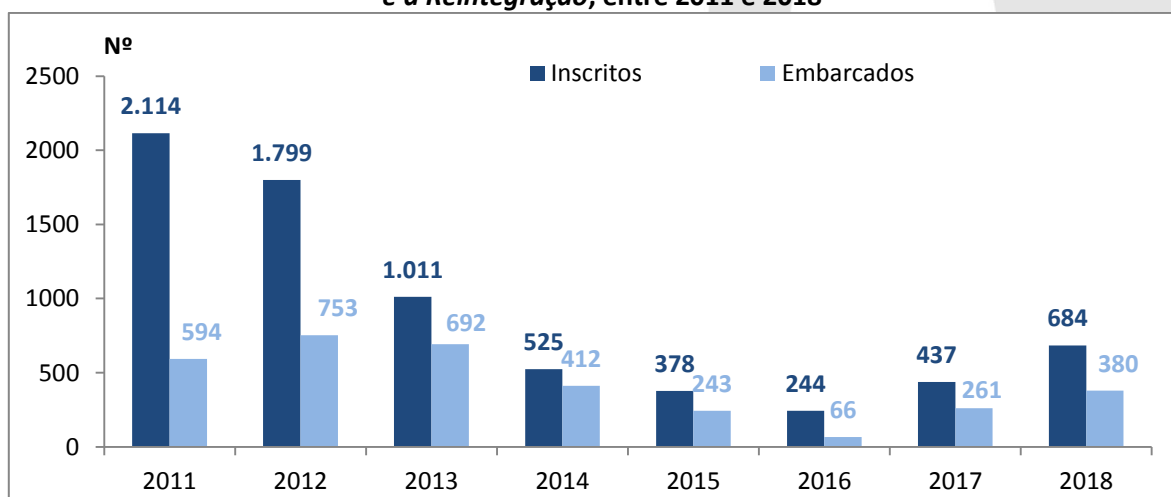
O apuramento do número de saídas ou regressos aos países de origem pelos estrangeiros residentes em Portugal é um exercício difícil, uma vez que os cidadãos que deixam o país não informam as autoridades, acabando por se apurar as suas ausências essencialmente nos momentos de renovação de títulos (nesse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

recorre-se aos dados dos beneficiários do *Programa de Apoio ao Retorno Voluntário e à Reintegração*, apurados pela Organização Internacional das Migrações (OIM), para ter uma perceção do fenómeno das saídas de estrangeiros. Recorde-se, porém, as ressalvas e limites estatísticos associados a estes dados e devidamente descritos anteriormente (Oliveira e Gomes, 2014: 47).⁶

Esses dados, divulgados pela Organização Internacional das Migrações (OIM), dão conta de uma diminuição acentuada do número de requerentes e beneficiários (e/ou de saídas de estrangeiros) do programa desde o início da presente década, alcançando os valores mais residuais da década em 2016 (vd. gráfico 2.11): em 2016 foram apenas 244 os estrangeiros requerentes de apoio ao retorno (-88,5% que em 2011) e 66 os embarcados (-88,9% que em 2011), logo bastante longe dos valores assumidos no início da década (2.114 inscritos e 594 embarcados). O ano de 2016 assume-se, pois, como o ano – desde a criação do programa – em que menos estrangeiros se inscreveram e embarcaram: até à data, 2006 tinha sido o ano com menos embarcados e o valor tinha ficado acima da centena (163 embarcados).

Em 2017 e 2018 nota-se uma melhoria da tendência de decréscimo, subindo o número de estrangeiros inscritos no programa para 437 requerentes em 2017 (+79% face ao ano anterior) e para 684 em 2018 (+56,5% face ao ano anterior), tendo também aumentado o número de embarcados (passam para 261 em 2017, +295% que em 2016, e para 380 em 2018, +45,6%). Os estrangeiros que beneficiaram do apoio ao Programa em 2017 e 2018 corresponderam, respetivamente, a 60% e 55,6% do total dos candidatos inscritos, o que representa um aumento também da taxa de concretização do retorno (em 2016 a taxa foi de apenas 27%). Verifica-se, assim, que os números dos requerentes do programa estão a aproximar-se dos valores observados antes da crise económica e financeira que afetou o país: o grande aumento no volume de inscritos e embarcados no Programa observou-se essencialmente entre 2008 e 2011, tendo 2011 sido o ano em que o programa atingiu o pico de procura e ultrapassou os 2000 requerentes; desde 2012 verifica-se a diminuição do número de inscritos, surgindo os anos de referência deste relatório como anos mais próximos dos valores observados antes da crise.

Gráfico 2.11. Requerentes e utentes do Programa de Apoio ao Retorno Voluntário e à Reintegração, entre 2011 e 2018



Fonte: Organização Internacional das Migrações (OIM) (sistematização das autoras).

⁶ O apoio ao regresso voluntário de cidadãos estrangeiros está protocolado entre a Organização Internacional das Migrações (OIM) e o governo português (através do SEF e o Ministério da Administração Interna) desde 1997, podendo beneficiar deste programa apenas os cidadãos nacionais de países terceiros à União europeia que não disponham de recursos próprios suficientes para cobrir os custos do seu regresso ao país de origem, ou que sejam requerentes de asilo com decisão final recusada, ou refugiados ou beneficiários de proteção temporária que queiram voltar ao seu país de origem. Os beneficiários do programa têm de renunciar expressamente à sua permanência em Portugal e não podem regressar a Portugal por um período de três anos após o abandono voluntário do país, a não ser que restitua os montantes recebidos acrescidos de juros à taxa legal.

Mantendo a tendência de outros anos, em 2017 e 2018, verifica-se a sobre representação de beneficiários de nacionalidade brasileira (88,9% do total de pessoas embarcadas em 2017 e 92,9% do total de pessoas embarcadas em 2018, o correspondente a 232 e 353, respetivamente) – vd. quadro 2.7. Importa considerar que apesar da importância relativa dos beneficiários de nacionalidade brasileira refletir, em parte, a maior expressão destes nacionais no conjunto da população estrangeira residente em Portugal (com 85.426 cidadãos em 2017, traduzindo 20,3% do total de residentes contabilizados pelo SEF para esse ano, e 105.423 em 2018, 21,9% do total de residentes estrangeiros), verifica-se ainda assim uma sobre representação que se tem acentuado desde 2007.

Em 2017, a segunda nacionalidade mais representada neste programa de apoio ao retorno foi a angolana (3,1% das pessoas embarcadas), surgindo logo depois os nacionais da Ucrânia e de São Tomé e Príncipe com 1,9% e 1,5%, respetivamente, do total de beneficiários (vd. quadro 2.7). Em 2018 não sobressaem propriamente outras nacionalidades, surgindo nacionais dos PALOP com alguma procura do programa. Em 2017 e 2018 as “outras nacionalidades” (e.g. China, Moldávia, Bangladesh, Iraque) ganham importância relativa entre os beneficiários deste programa (3,8% e 5%, respetivamente).

Quadro 2.7. Beneficiários do Programa de Apoio ao Retorno Voluntário e à Reintegração, por nacionalidades mais representativas, entre 2011 e 2018 (%)

Nacionalidade	2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Brasil	499	84,0	644	85,5	593	85,7	345	83,7	195	80,2	52	78,8	232	88,9	353	92,9
Cabo Verde	14	2,4	14	1,9	20	2,9	17	4,1	12	4,9	4	6,1	1	0,4	2	0,5
Ucrânia	8	1,3	19	2,5	19	2,7	9	2,2	7	2,9	1	1,5	5	1,9	1	0,3
S. T. Príncipe	16	2,7	22	2,9	14	2,0	7	1,7	6	2,5	3	4,5	4	1,5	1	0,3
Angola	26	4,4	19	2,5	15	2,2	18	4,4	4	1,6	0	0,0	8	3,1	2	0,5
Guiné-Bissau	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1,5	1	0,4	2	0,5
Outros	31	5,2	35	4,6	31	4,5	16	3,9	19	7,8	5	7,6	10	3,8	19	5,0
Total	594	100	753	100	692	100	412	100	243	100	66	100	261	100	380	100

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

CAPÍTULO 3.

CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS DA POPULAÇÃO ESTRANGEIRA RESIDENTE

Este capítulo caracteriza sumariamente as mais recentes tendências das características sociodemográficas da população estrangeira residente em Portugal. Como em anos anteriores, nota-se que a população estrangeira residente não se distribui de forma equilibrada pelo país, concentrando-se principalmente nas zonas urbanas do litoral, assumindo maiores impactos no total de residentes de cada município nos concelhos do Algarve, tendo nos anos de referência deste relatório se realçado também nalguns concelhos do Alentejo. Mantém-se também a tendência verificada desde o início da presente década de feminização da imigração em Portugal, assumindo as mulheres maior importância relativa no total de estrangeiros residentes. A estrutura das dez nacionalidades estrangeiras numericamente mais representativas em Portugal sofreu algumas alterações, nomeadamente associadas ao aumento, em valores absolutos e relativos, de nacionais de alguns países da União Europeia (e.g. Itália e França) e da Ásia, e à diminuição de algumas nacionalidades dos PALOP (nomeadamente porque têm vindo a adquirir a nacionalidade portuguesa e por isso têm desaparecido destes apuramentos de estrangeiros residentes, conforme se caracterizará no capítulo 11). Finalmente, mantendo a distribuição das últimas décadas, nota-se que a população estrangeira residente é tendencialmente mais jovem que a população portuguesa, concentrando-se nos grupos etários mais jovens e em idades ativas e férteis.

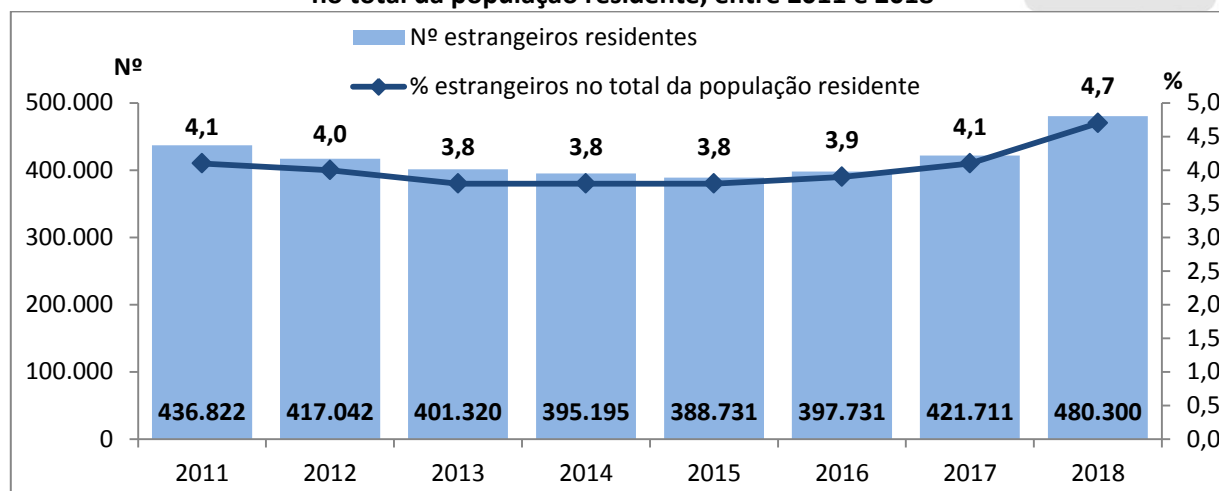
3.1. Dimensão da população estrangeira e distribuição no país

Conforme detalhado no subcapítulo 2.2. deste relatório, segundo dados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), em 2018 residiam em Portugal 480.300 cidadãos estrangeiros⁷ com título de residência válido, representando **4,7% do total de residentes do país**. Conforme se pode observar no gráfico 3.1, desde o início desta década tem-se verificado um decréscimo da população estrangeira residente no país, assumindo-se o ano de 2014 como o primeiro ano em que o número de estrangeiros residentes é inferior a 400 mil e 2015 o ano com menor número de estrangeiros residentes da década (apenas 388,7 mil). A partir de 2016 nota-se, contudo, uma tendência de recuperação invertendo-se esta trajetória de declínio: em 2016 regista-se um aumento de +2,3% no número de estrangeiros face ao ano anterior, quando desde 2011 se observava um decréscimo da população estrangeira residente (de -8,9%); em 2017 verificou-se, pelo segundo ano consecutivo, um crescimento do número de estrangeiros residentes, com um aumento de +6% face a 2016, regressando o país a valores acima dos 400 mil residentes e próximo do observado no início desta década; finalmente em 2018, Portugal alcança o valor inédito no país de 480 mil estrangeiros

⁷ O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) considera, para efeitos estatísticos, “estrangeiro residente” o estrangeiro com título de residência emitido nos termos da Lei da Imigração, do Regime de Livre Circulação de Nacionais de Estados Membros da União Europeia e seus familiares e da Lei de Asilo.

residentes (quase meio milhão), ou seja, +13,9% de residentes face ao ano anterior (vd. gráfico 3.1).

Gráfico 3.1 População estrangeira residente em Portugal, e percentagem de estrangeiros no total da população residente, entre 2011 e 2018



Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras-SEF (sistematização e cálculos das autoras).

Quadro 3.1. População estrangeira residente em Portugal por distrito, em 2018

Distritos	Número de Estrangeiros 2018	% face ao total de estrangeiros residentes em Portugal 2018	Variação 2017-2018 (%)
Lisboa	213.065	44,4	+17,0
Faro	77.489	16,1	+12,3
Setúbal	40.209	8,4	+12,0
Porto	32.614	6,8	+18,7
Leiria	17.389	3,6	+5,5
Braga	14.090	2,9	+12,8
Aveiro	13.448	2,8	+8,9
Coimbra	12.673	2,6	+11,9
Santarém	11.606	2,4	+4,9
Beja	9.731	2,0	+14,5
Madeira	6.110	1,3	+12,8
Viseu	3.960	0,8	+9,5
Castelo Branco	3.642	0,8	+6,9
Évora	3.885	0,8	+5,1
Viana do Castelo	3.045	0,6	+17,4
Açores	3.371	0,7	+3,7
Bragança	2.685	0,6	+7,7
Portalegre	2.471	0,5	-0,3
Vila Real	1.938	0,4	+11,4
Guarda	1.845	0,4	+7,2
Total	480.300	100	+13,9

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras-SEF (sistematização e cálculos das autoras).

Os dados nacionais disponíveis permitem realçar que a população estrangeira residente **não se distribui de forma homogénea por Portugal**, assumindo-se que as oportunidades de trabalho e as redes sociais de interajuda (nomeadamente associadas às zonas de residência das primeiras vagas de imigrantes) funcionam como os dois principais fatores enquadradores da distribuição geográfica dos estrangeiros no país. Mantendo a tendência das últimas décadas, nos anos de referência deste relatório, a população estrangeira residente em Portugal encontrava-se sobretudo concentrada no distrito de Lisboa: em 2017

43,2% (182.105) dos estrangeiros residentes em Portugal declaram residir nesse distrito, sendo reforçada a residência nesse distrito em 2018 com 213.065 residentes estrangeiros, representando 44,4% do total. A este distrito seguem-se os distritos de Faro e de Setúbal, respetivamente com 16,4% e 16,1% (69.026 e 77.489) e 8,5% e 8,4% (35.907 e 40.209) do total de estrangeiros residentes em Portugal em 2017 e 2018 (vd. quadro 3.1).

Nota-se, contudo, que nem todos os distritos de Portugal atraem da mesma forma a população estrangeira. De 2016 para 2017, a população estrangeira residente aumentou em quase todos os distritos do país, com exceção de dois distritos que registaram variações negativas, embora pouco significativas: Setúbal (-0,7%) e Portalegre (-0,6%). Nos restantes distritos verifica-se um aumento do número de estrangeiros residentes, assumindo-se os distritos de Porto (+14,1%), Bragança (+13,1%) e Beja (+11,5%) com as maiores subidas face ao ano anterior. É relevante verificar que as maiores subidas se tenham registado em distritos do interior do país. Imediatamente a seguir a esses distritos encontravam-se os distritos de Castelo Branco (+10,9%), Braga (+10,4%) e Guarda (+9,8%), evidenciando igualmente variações bastante positivas.

Já em 2018 face ao ano anterior, os maiores aumentos de população estrangeira residente observaram-se nos distritos do Porto (+18,7%), Viana do Castelo (+17,4%), Lisboa (+17%), Beja (+14,5%), Braga (+12,8%), Madeira (12,8%) e Faro (12,3%). É relevante observar que em 2018 os distritos de Portugal apresentam globalmente taxas de variação positiva, sendo a única exceção o distrito de Portalegre (-0,3%).

Quadro 3.2. População estrangeira residente em Portugal nos dez municípios com maior número de estrangeiros residentes, em 2018

Municípios (top 10)	Número de Estrangeiros 2018	% face ao total de estrangeiros residentes em Portugal 2018	Variação 2017-2018 (%)
Lisboa	79.700	16,6	+24,6
Sintra	31.807	6,6	+8,4
Cascais	25.199	5,2	+17,2
Amadora	17.797	3,7	+12,1
Loures	16.605	3,5	+11,9
Loulé	14.945	3,1	+10,9
Odivelas	14.266	3,0	+18,7
Albufeira	12.350	2,6	+14,1
Porto	11.993	2,5	+16,1
Almada	10.145	2,1	+15,3
Total	480.300	100	+13,9

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras-SEF (sistematização e cálculos das autoras).

Se a análise for efetuada em função dos municípios do país (em vez dos distritos), verifica-se que quase metade dos estrangeiros residentes (48,9%) estão concentrados em dez municípios, dos quais seis municípios são do distrito de Lisboa, dois municípios do distrito de Faro, um município do distrito de Setúbal e um município do distrito do Porto. Lisboa e Sintra são os municípios de Portugal que concentram mais estrangeiros, posição que ocupam há vários anos (em 2018 concentravam 23,2% dos residentes estrangeiros). Assim, nos anos de referência deste relatório, os dez municípios do país com maior número de estrangeiros residentes eram: em primeiro lugar Lisboa (que concentrava 15,2% e 16,6%, respetivamente em 2017 e 2018, do total de estrangeiros residentes no país), seguindo-se o município de Sintra (7% e 6,6%, respetivamente em 2017 e 2018), Cascais (5,1% em 2017 passando para 5,2% em 2018), Amadora (3,8% e 3,7%, respetivamente) e Loures (3,5% em ambos os anos). Em 2017 e 2018 destacavam-se ainda os municípios de Loulé (3,2% e 3,1%, respetivamente), Odivelas (2,8% que sobe para 3% em 2018), Albufeira (2,6% nos dois anos), Porto (2,4% que passa para 2,5%), e Almada (com 2,1% do total de estrangeiros residentes no país nos dois anos) - vd. quadro 3.2. No município de Lisboa residem perto de 80 mil estrangeiros e em Sintra mais de 31 mil, seguindo-se os municípios de Cascais (25,2 mil), Amadora (perto de 18 mil) e Loures (perto de 17 mil). Destacam-se ainda os municípios de Loulé (14,9 mil), Odivelas

(14,3 mil), Albufeira (12,4 mil), Porto (12 mil) e Almada (10,1 mil).

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

Quadro 3.3. População estrangeira residente em Portugal, para os dez municípios onde assume maior importância relativa face ao total de residentes nos municípios, em 2018

Município	Estrangeiros residentes 2018 (SEF)	População Residente 2018 (INE, Estimativas da População)	% de estrangeiros no total de residentes
Vila do Bispo	1.555	5.154	30,2
Albufeira	12.350	41.123	30,0
Lagos	8.154	30.442	26,8
Odemira	6.124	24.621	24,9
Aljezur	1.335	5.599	23,8
Loulé	14.945	68.873	21,7
Tavira	5.180	24.750	20,9
Lagoa (Algarve)	4.160	22.748	18,3
Lisboa	79.700	507.220	15,7
Portimão	8.365	55.416	15,1

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e INE- Estimativas Anuais da População Residente (sistematização e cálculos das autoras).

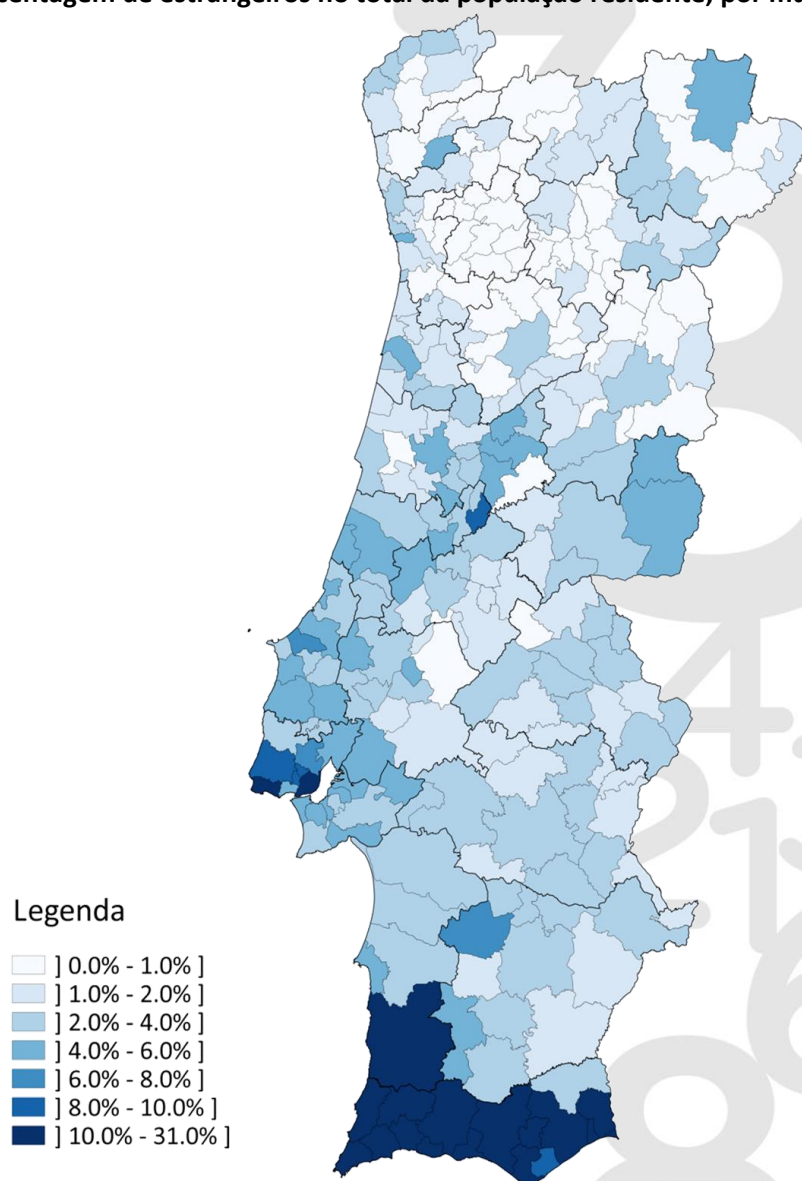
Os dados oficiais permitem ainda realçar que os estrangeiros residentes têm **diferentes impactos nos municípios onde residem em função do total de residentes dessas unidades territoriais**. Se atendermos aos dez municípios onde a população estrangeira assume maior impacto no total de residentes desse território, destacam-se rapidamente os municípios do Algarve (ver mapas 3.1. e quadro 3.3). Nos municípios algarvios os estrangeiros residentes representam entre 4% (Alcoutim) e 30% (Vila do Bispo) do total de residentes: em 2017, Albufeira é o município de Portugal onde a população estrangeira assume maior importância relativa no total de residentes do município (26,5%), seguindo-se Vila do Bispo (25,6%), Lagos (23,7%), Aljezur (20,5%) e Odemira (19,9%, com cerca de 5 mil estrangeiros residentes). A hierarquia dos municípios algarvios altera-se ligeiramente em 2018, persistindo e reforçando-se o grande impacto dos estrangeiros no total de residentes: Vila do Bispo passa a ocupar a primeira posição (estrangeiros a representar 30,2% do total de residentes), seguido de Albufeira (30%), Lagos (26,8%) que se mantém na terceira posição, Odemira (24,9%), Aljezur (23,8%), Loulé (21,7%), Tavira (20,9%), Lagoa (18,3%) e Portimão (15,1%). Como é bem ilustrado no mapa 3.1., na região de Lisboa alguns municípios destacam-se também pelo impacto que os estrangeiros têm no total de residentes do município: em Lisboa os estrangeiros traduzem 15,7% dos residentes do município, subindo o impacto em 2018 face a 2017 (em que representavam 12,6%), passando a constar nos dez municípios onde os estrangeiros assumem maior importância relativa face ao total de residentes, em Cascais representam 11,9% (eram 10,2% dos residentes no ano anterior), e na Amadora significam 9,8% (eram 8,8% no ano anterior).⁸

Atendendo à sobre concentração da população estrangeira em determinadas regiões do país, por um lado, e à maior importância relativa que assume no total de residentes de determinados municípios do país, por outro lado, deve reconhecer-se que a integração das populações imigrantes ao nível local é relevante e

⁸ Por contraste, em 2017 e 2018, os dois municípios do país com menor peso de estrangeiros (apenas 0,3% total de residentes nos municípios) foram do distrito do Porto (município do Baião), e de Viseu (município de Cinfães).

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

Mapa 3.1. Percentagem de estrangeiros no total da população residente, por município, em 2018

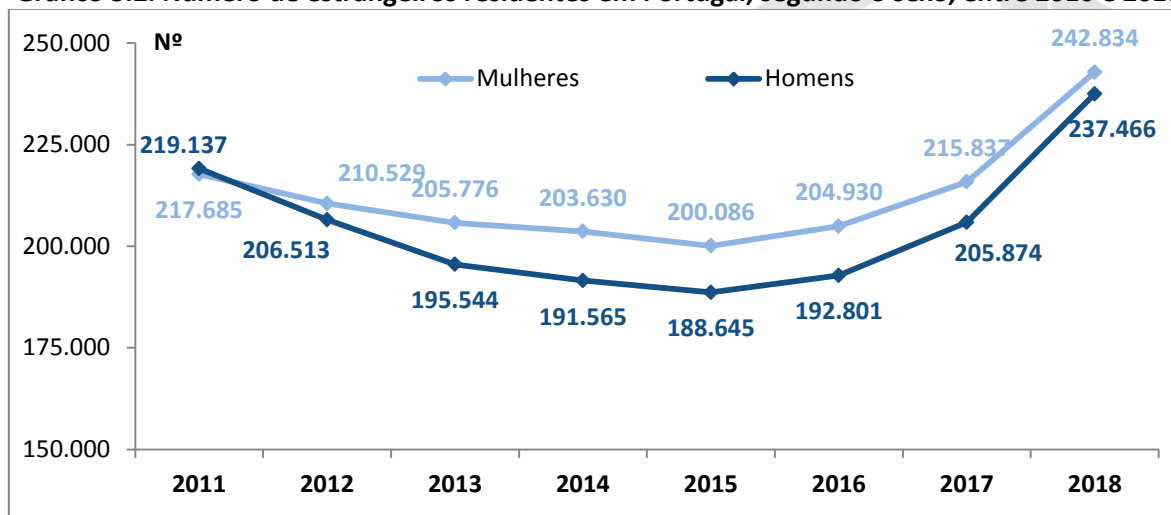


Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e INE-Estimativas Anuais da População Residente (sistematização e cálculos das autoras. Projeção em mapa da equipa do OM por Tiago Santos).

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

Os dados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras evidenciam um aumento da proporção de mulheres de nacionalidade estrangeira no total de residentes estrangeiros, tendo estas suplantado a partir de 2012 o número de residentes estrangeiros do sexo masculino. Os dados apontam para a **feminização da imigração em Portugal**, sendo que a distância entre a importância relativa de mulheres e homens estrangeiros tem vindo a aumentar nos últimos anos (vd. gráfico 3.2): em 2011 as mulheres representavam -0,3 pontos percentuais que os homens, passando para +1 ponto percentual em 2012 e +1,1 pontos percentuais em 2018 – quadro 3.4.

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



Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (elaboração pelas autoras).

Quadro 3.4. População estrangeira residente em Portugal, segundo o sexo, entre 2011 e 2018

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

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (sistematização e cálculos das autoras).

A imigração feminina deixou de estar associada, como no passado, a um percurso e projeto «familiar» no qual primeiro emigrava o homem e, posteriormente, a mulher e os filhos, através do reagrupamento familiar. Essencialmente desde o final do século passado a observação dos fluxos migratórios permitiu evidenciar o crescente número de mulheres que migram por decisão própria e autónoma (Wall et al., 2008; Marques e Góis, 2012) fora dos contextos de reagrupamento familiar. Os dados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) relativos à população estrangeira residente do sexo feminino por tipo de despacho associado à autorização de residência (AR) concedida em cada ano dão bem conta do **crescente número de mulheres que migram fora dos contextos de reagrupamento familiar, por decisão própria e de forma autónoma**. Os dados evidenciam o reforço de outras razões para a permanência das mulheres imigrantes, por contraposição à diminuição da importância relativa de mulheres estrangeiras com AR para reagrupamento familiar. Entre 2008 e 2018 verificou-se uma diminuição do número de mulheres

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

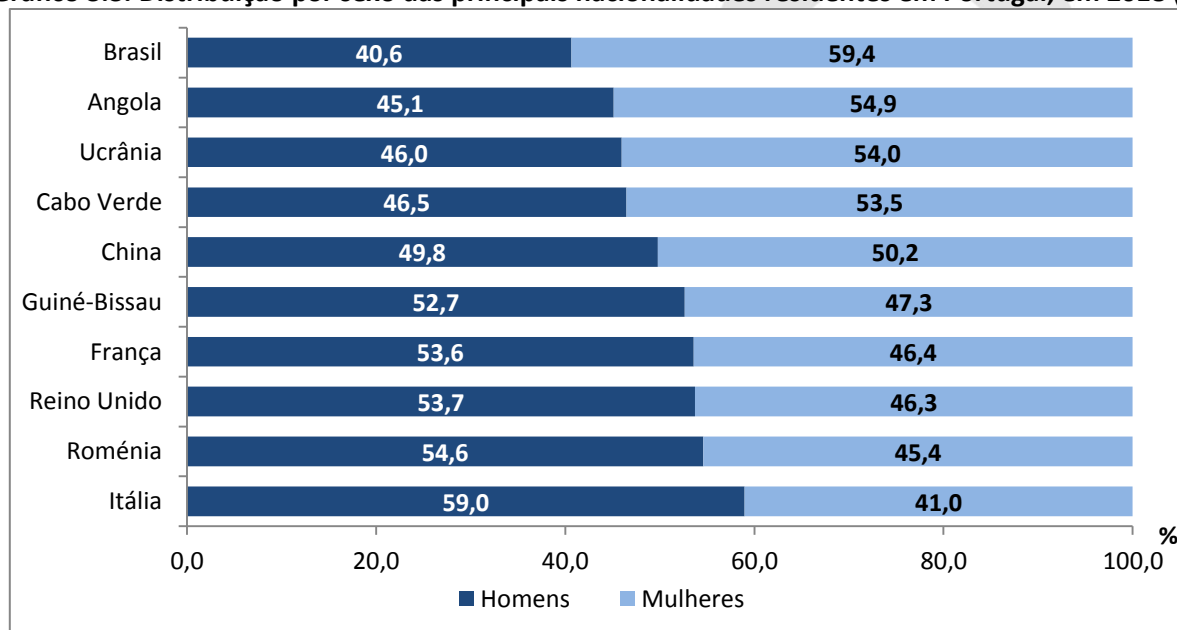
estrangeiras titulares de AR para o reagrupamento familiar em -55% (quando se verificou um aumento geral no número de mulheres estrangeiras residentes de +15,8%), em contraposição verificam-se aumentos substantivos nas mulheres estrangeiras residentes titulares de AR para atividades altamente qualificadas (taxa de variação de +584%), de AR para estudantes do ensino superior e investigadores (+186,7%) e de AR para trabalho independente (taxa de variação de +29,5%) – vd. quadro 3.5.

Quadro 3.5. População estrangeira residente do sexo feminino por tipo de despacho associado à autorização de residência (AR), entre 2008 e 2018 (%)

Autorização de residência	2008	2011	2017	2018	Variação 2008-2018 (%)
AR para atividade profissional subordinada	5,1	1,5	3,2	2,5	-43,9
AR atividade independente ou para imigrantes empreendedores	0,1	0,0	0,4	0,1	+29,5
AR atividade de docência, altamente qualificada e cultural	0,0	0,1	0,6	0,3	+584,0
AR para estudantes do ensino superior e investigadores	1,3	1,9	1,8	3,1	+186,7
AR estudantes do ensino secundário, estagiários e voluntários	0,5	0,8	0,3	0,4	-16,2
AR reagrupamento familiar	10,0	2,8	3,3	3,9	-55,0
AR permanente	12,2	11,2	10,9	31,6	+200,8
AR com dispensa de visto de residência	5,6	2,2	1,6	0,3	-94,6
ARI	0,0	0,0	1,1	2,4	-
Outros	65,2	79,6	76,8	55,5	-1,3
Total	100	100	100	100	-
Total (nº absolutos)	209.711	217.685	215.837	242.834	+15,8

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (sistematização e cálculos das autoras).

Gráfico 3.3. Distribuição por sexo das principais nacionalidades residentes em Portugal, em 2018 (%)



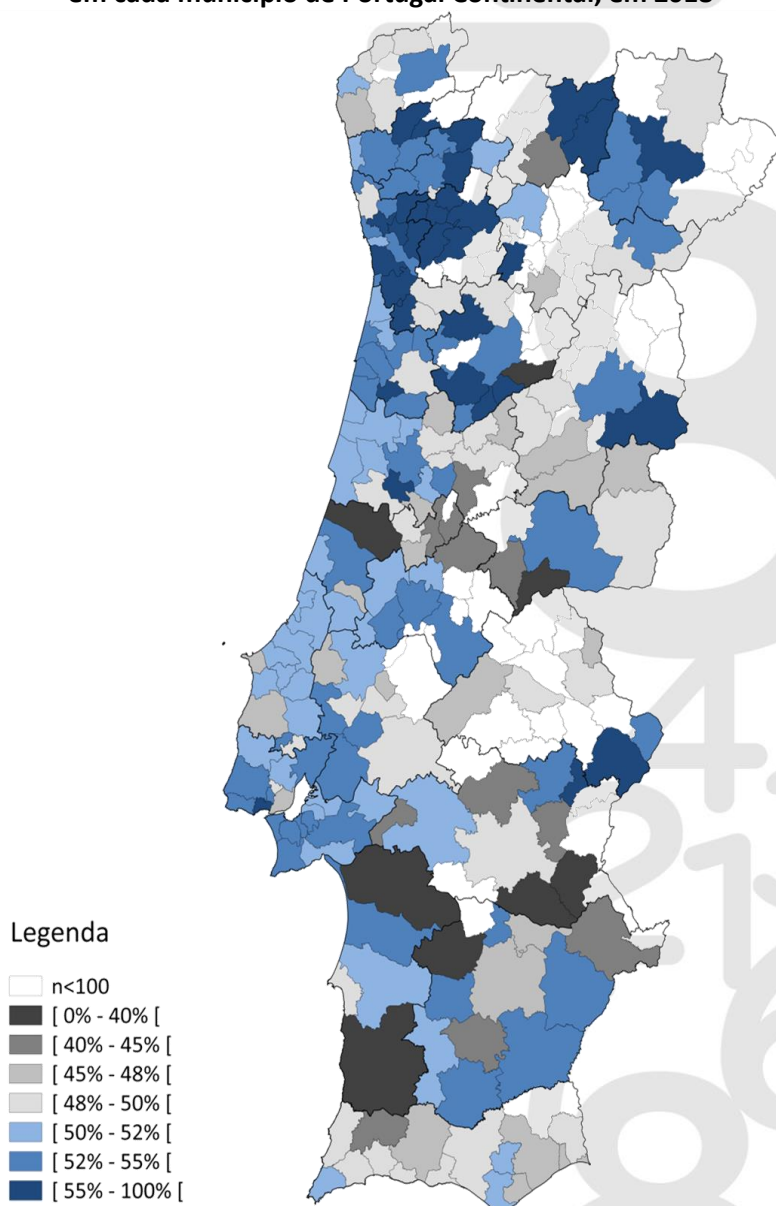
Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (sistematização e cálculos das autoras).

Reconhecendo que a **população estrangeira não é um todo homogêneo**, e considerando as dez nacionalidades numericamente mais representadas em Portugal no ano de 2018, observa-se que a nacionalidade brasileira é aquela que mostra maior importância relativa do sexo feminino (59,4%) no total de residentes dessa nacionalidade, embora se verifique uma ligeira diminuição desta sobre representação nos últimos anos (representavam 61,5% em 2017 e 61,9% em 2016) – vd. gráfico 3.3.. Entre os nacionais de Angola, Ucrânia, Cabo Verde e China, as mulheres assumem igualmente maior importância relativa (as

mulheres angolanas representam 54,9% do total de residentes dessa nacionalidade, as ucranianas 54% e as cabo-verdianas 53,5%). Por contraste, nota-se que entre os residentes de nacionalidade italiana, romena, britânica, francesa e guineense a proporção de homens no total de residentes dessas nacionalidades é superior, respetivamente com 59%, 54,6%, 53,7%, 53,6% e 52,7% (vd. gráfico 3.3).

Os dados do SEF, referentes ao ano de 2018, permitem ainda realçar que **as mulheres e homens estrangeiros assumem diferentes importâncias relativas nos municípios onde residem** em função do total de residentes estrangeiros dessas unidades territoriais. De um total de 207 municípios (a análise considera apenas os municípios com mais de 100 estrangeiros residentes), as mulheres estrangeiras assumem percentagens superiores aos homens estrangeiros em 122 municípios (logo em 58,9% dos municípios as mulheres assumem maior importância relativa que os homens no conjunto da população estrangeira residente).

Mapa 3.2. Percentagem de mulheres estrangeiras no total de residentes estrangeiros em cada município de Portugal Continental, em 2018



Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (Sistematização e cálculos pelas autoras e projeção em mapa da equipa OM por Tiago Santos).// Nota: Não são considerados os municípios com menos de 100 estrangeiros residentes (no mapa identificados a branco).

Se atendermos aos cinco municípios onde, em 2018, as mulheres estrangeiras obtinham percentagens mais

elevadas no conjunto da população estrangeira residente, destacam-se rapidamente os municípios de Lamego, Borba, Valpaços, Felgueiras, Amarante e Fafe. Em qualquer um destes municípios (pertencentes aos distritos de Viseu, Évora, Vila Real, Porto e Braga) as mulheres estrangeiras residentes representam entre 60% e 65% do total de residentes estrangeiros (vd. mapa 3.2). Ainda considerando os municípios onde se nota uma maior feminização da população estrangeira residente, e onde as mulheres estrangeiras assumem percentagens entre os 57% e 59%, evidenciam-se municípios dos distritos do Porto (Paços de Ferreira e Marco de Canaveses, Valongo), Guarda (Sabugal), Viseu (Nelas), Vila Real (Chaves), Braga (Vila Verde, Amares) e Aveiro (Oliveira do Bairro e Oliveira de Azeméis). Não deixa de ser interessante verificar que é no norte e no interior do país que se nota uma maior feminização da população imigrante.

Por contraste, os municípios menos feminizados, e onde as percentagens de mulheres estrangeiras não ultrapassam os 40%, são municípios também do interior, embora situados mais a sul do país: evidenciam-se quatro municípios do Alentejo (Portel, Odemira, Ferreira do Alentejo e Reguengos de Monsaraz), um município do distrito de Setúbal (Alcácer do Sal), um município do distrito de Castelo Branco (Vila Velha de Ródão) e outro do distrito de Leiria (Pombal) - vd. mapa 3.2. Estes são, portanto, os municípios com maiores percentagens de homens estrangeiros no total da população estrangeira residente no respetivo município.

Os municípios do distrito de Lisboa e de Faro, onde globalmente é maior a concentração de residentes estrangeiros no país, revelam alguma heterogeneidade neste âmbito. No total dos 16 municípios do distrito de Lisboa, 12 apresentam percentagens de mulheres estrangeiras superiores às dos homens. Oeiras é o município onde a população estrangeira é mais feminizada (55% de mulheres). Outros municípios do distrito de Lisboa onde se observa maior feminização da população estrangeira residente são, por exemplo, os municípios de Sobral de Monte Agraço (53,5% de mulheres estrangeiras), Vila Franca de Xira (53,5%), Sintra (53,1%), Azambuja (52,9%), Cascais (52,3%) e Amadora (52,1% mulheres estrangeiras). Por contraste, e no extremo oposto, encontram-se os municípios de Torres Vedras e Lisboa como sendo os menos feminizados com percentagens de mulheres estrangeiras de 47,1% e 47,5%, respetivamente. Outros dois municípios onde se observam as percentagens mais baixas de mulheres estrangeiras são Arruda dos Vinhos (48,1%) e Odivelas (49,6% de mulheres estrangeiras).

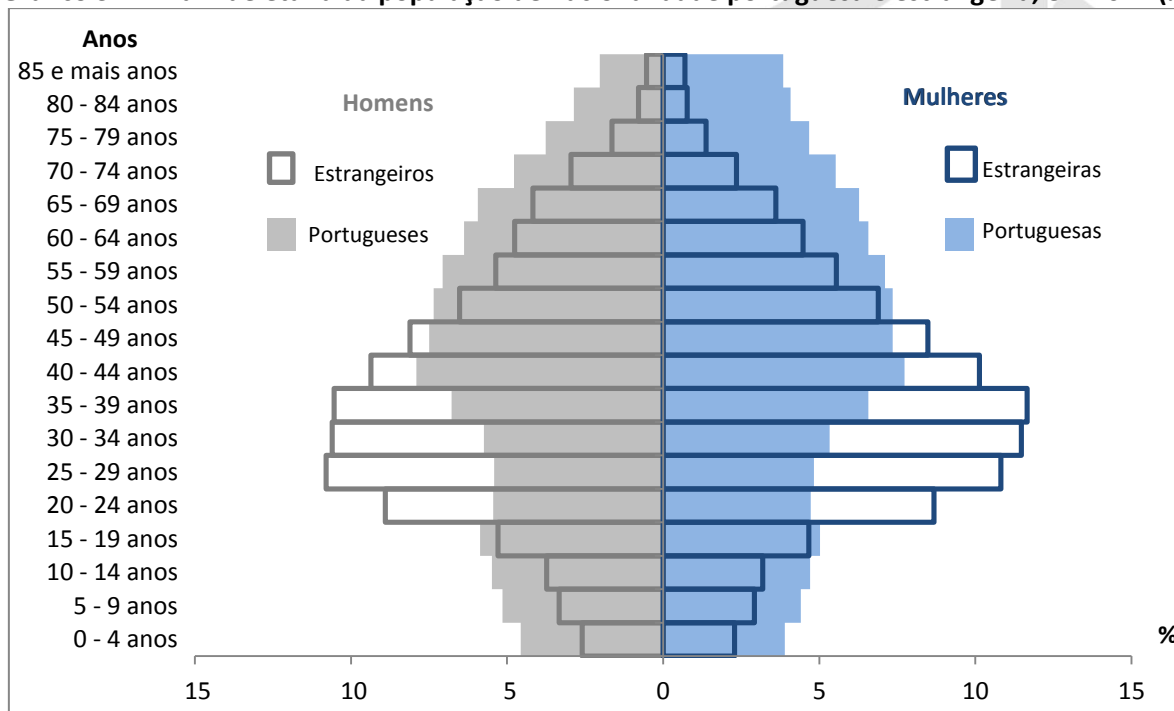
No total dos 15 municípios analisados do distrito de Faro, a maioria (12 municípios) apresenta percentagens de homens estrangeiros superiores às das mulheres. Vila do Bispo era o município onde a população estrangeira é mais feminizada (50,9% de mulheres). Por contraste os municípios menos feminizados (e com maior percentagem de homens) eram Monchique (44,1% de mulheres) e Tavira (46,4% de mulheres).

Quanto à estrutura etária, mantendo a tendência de anos anteriores, em 2017, observa-se que **as mulheres estrangeiras são ligeiramente mais jovens que os homens estrangeiros, mas bastante mais jovens que as mulheres de nacionalidade portuguesa**. Enquanto 61,2% das mulheres estrangeiras se concentra no intervalo de idades dos 20 aos 49 anos de idade, no caso dos homens estrangeiros essa percentagem desce para os 58,3%. Esta percentagem declina ainda mais no caso das mulheres de nacionalidade portuguesa, que registam 36,5% dos seus efetivos no intervalo de idades compreendido entre os 20-49 anos (-25 pontos percentuais que as mulheres estrangeiras). Nota-se também que apenas 8,8% das mulheres estrangeiras tem 65 ou mais anos, enquanto os homens estrangeiros atingem os 10,1% no mesmo intervalo de idades, subindo ainda mais essa importância relativa no caso das mulheres de nacionalidade portuguesa que se encontram mais envelhecidas (24,4% das mulheres portuguesas e 19,4% dos homens portugueses têm 65 ou mais anos) – vd. gráfico 3.4.

De ressaltar ainda que as mulheres estrangeiras residentes têm sido responsáveis não apenas pelo aumento de efetivos em idade jovem e ativa, mas também pelo incremento dos nascimentos em Portugal. Em 2018 as mulheres estrangeiras foram responsáveis por 11% do total de nascimentos de mães residentes em Portugal. Esta percentagem é particularmente significativa se considerarmos que a população estrangeira apenas representava 4,7% do total da população residente em Portugal em 2018, evidenciando

o contributo muito positivo dos imigrantes, e particularmente das mulheres estrangeiras, para a demografia portuguesa. Acresce que, quando se comparam as taxas brutas de natalidade feminina, conclui-se que as mulheres de nacionalidade estrangeira obtêm taxas superiores às taxas obtidas junto das mulheres portuguesas, confirmando-se a maior fecundidade das estrangeiras por comparação às nacionais e, assim, os seus efeitos positivos para o reforço do grupo etário mais jovem da pirâmide demográfica. Em 2018 por cada 1000 mulheres verificou-se mais do dobro da prevalência de nascimentos nas mulheres estrangeiras (40 nados-vivos por cada 1000 mulheres estrangeiras) por comparação ao verificado nas mulheres de nacionalidade portuguesa (14 nados-vivos por cada 1000 mulheres portuguesas) – aprofundado no subcapítulo 4.4 deste relatório.

Gráfico 3.4. Pirâmide etária da população de nacionalidade portuguesa e estrangeira, em 2017 (%)



Fonte: INE, Estimativas Anuais da População Residente (sistematização e elaboração das autoras).

Observa-se, por outro lado, que as mulheres estrangeiras residentes em Portugal apresentaram nos últimos anos níveis de habilitações ligeiramente superiores aos homens estrangeiros (analisado em maior detalhe no subcapítulo 7.2 deste relatório). Segundo dados dos Quadros de Pessoal de 2017 observa-se que as mulheres estrangeiras começam a mostrar qualificações ligeiramente superiores aos homens estrangeiros, registando percentagens mais elevadas que estes últimos nos níveis de habilitação superiores (13,6% possuem ensino superior completo, +3,6 pontos percentuais que os homens estrangeiros) e médios (29,2% têm ensino secundário e pós-secundário, quando no caso dos homens estrangeiros a percentagem é de 28,2%). Por comparação às trabalhadoras de nacionalidade portuguesa, as mulheres estrangeiras apresentam, contudo, percentagens muito abaixo destas (menos 10,3 pontos percentuais nas habilitações de nível superior). O mesmo sucede em relação aos homens portugueses cuja percentagem de efetivos com habilitações superiores atinge os 16,3%: portanto mais 2,7 pontos percentuais que as mulheres estrangeiras no mesmo nível de ensino.

No ano de 2017, as atividades económicas com mais mulheres estrangeiras residentes eram as atividades administrativas e dos serviços de apoio (27,2%, correspondendo a +17 pontos percentuais que as mulheres portuguesas nessas mesmas atividades e +10 pp que os homens estrangeiros), as atividades associadas ao alojamento, restauração e similares (24%, refletindo +14pp que as mulheres portuguesas e +5pp que os homens estrangeiros) e o comércio por grosso e a retalho (12,5%, embora neste caso refletindo -7pp que as mulheres portuguesas, mas +1pp que os homens estrangeiros). Os homens estrangeiros também se concentraram nestas três atividades económicas, sendo que no caso destes trabalhadores destaca-se

também o sector económico da construção (14,5%, significando +2pp que os homens portugueses) e da indústria transformadora (11,3%, embora refletindo -13pp que os homens portugueses) - detalhado no subcapítulo 7.1.

Ainda no que toca à dimensão do trabalho, importa assinalar discrepâncias nas remunerações base médias em função do sexo do trabalhador, tanto no caso dos portugueses como no caso dos estrangeiros residentes. Em 2017, os trabalhadores do sexo masculino portugueses continuavam a receber +17% que as mulheres trabalhadoras portuguesas, subindo essa discrepância para +34% no caso dos trabalhadores estrangeiros. É, na realidade, a discrepância salarial verificada entre as trabalhadoras do sexo feminino que mais contribui para explicar a taxa de discrepância nas remunerações base médias dos estrangeiros por comparação aos nacionais: em 2017, as mulheres de nacionalidade estrangeira recebiam -11% que as trabalhadoras portuguesas, enquanto os homens de nacionalidade estrangeira recebiam +1,3% que o total de homens portugueses registados nos Quadros de Pessoal (desenvolvido no subcapítulo 7.3 deste relatório).

3.3. Distribuição por nacionalidades

As **10 nacionalidades estrangeiras mais numerosas** em Portugal no início desta década eram por ordem de importância: a brasileira, ucraniana, cabo-verdiana, romena, angolana, guineense, britânica, chinesa, francesa e espanhola. Entre 2001 e 2011 verificou-se um crescimento significativo dos residentes de nacionalidade brasileira, ucraniana, romena e chinesa, verificando-se em contrapartida a perda de importância relativa de outros residentes estrangeiros dos PALOP e da União Europeia. A introdução em 2006 de um novo enquadramento legal de regulação do acesso à nacionalidade portuguesa⁹, com sucessivos reforços na presente década (em 2013, 2015 e 2018), induziu a uma diminuição de algumas nacionalidades dos estrangeiros residentes (e.g. PALOP), embora mantendo-se entre a população residente do país. Na primeira metade da presente década, o efeito da crise económica e financeira que afetou o país induziu também a uma diminuição global da população estrangeira (especialmente entre 2010 e 2015) e a alguma mudança na hierarquização das nacionalidades estrangeiras mais numerosas no país: em 2018 as principais nacionalidades por ordem de importância eram a brasileira, cabo-verdiana, romena, ucraniana, britânica, chinesa, francesa, italiana, angolana e guineense. Face ao início da década nota-se um reforço da importância de estrangeiros oriundos de países europeus (e.g. crescimento significativo dos residentes de nacionalidade francesa, italiana e britânica) e da Ásia (e.g. aumento de residentes de nacionalidade chinesa), e uma perda de importância relativa de residentes estrangeiros dos PALOP e da Europa de Leste.

Deste modo, em 2017 e 2018, a estrutura das dez nacionalidades estrangeiras numericamente mais representativas em Portugal sofre alterações: a nacionalidade espanhola perde importância em 2017 e desaparece do ranking das dez nacionalidades numericamente mais representadas em Portugal (apesar do aumento de +12,5% em 2017 face ano anterior, quando passou de 11.133 residentes para 12.925), dando lugar à nacionalidade italiana que passa a ocupar o décimo lugar (+51,6%, subindo de 8.523 residentes em 2016 para 12.925 em 2017) nesta ordenação das nacionalidades estrangeiras numericamente mais representadas. Em 2018 o crescimento da população de nacionalidade italiana é ainda mais reforçado (os residentes passam para 18.862, ou seja, +45,9%), passando a ocupar a oitava posição.

Em 2018, ocupando os dois primeiros lugares (tal como acontece desde 2002) mantiveram-se as nacionalidades brasileira (105.423 residentes, ou seja, 21,9% dos residentes estrangeiros, aumentando +23,4% face ao ano anterior) e a cabo-verdiana (34.663, ou seja, 7,2% da população estrangeira residente, embora diminuindo ligeiramente face ao ano anterior em -0,9%). A partir de 2018 a nacionalidade ucraniana, que tem ocupado as três primeiras posições desde o início deste século, passa para a quarta posição (com 29.218 residentes, representando 6,1% dos estrangeiros residentes, e -10% face ao ano anterior). Na terceira posição passa a estar a população romena com 30.908 residentes em 2018, +0,5% face a 2017. A estas quatro nacionalidades seguem-se os nacionais do Reino Unido (26.445, ou seja, 5,5%),

⁹ Para aprofundar vd. Oliveira, C. R. et al. (2017).

que sobem de posição com um aumento da sua população residente entre anos (+17,9%); os nacionais da China (25.357, representando 5,3%) que descem de posição, mas aumentam os seus residentes de 2017 para 2018 (+9,3%); os nacionais de França (19.771 residentes, significando 4,1% da população estrangeira) e de Itália (18.862 residentes, 3,9% dos estrangeiros) com os mais expressivos aumentos de população (+29,1% e +45,9% residentes, respetivamente); e na oitava e nona posição se volta a encontrar nacionais dos PALOP (de Angola com 18.382 residentes, representando 3,8% do total de estrangeiros no país e com um crescimento de +9,1% entre anos; e da Guiné-Bissau com 16.186 residentes, representando 3,4% da população estrangeira com um aumento de +6,5% entre 2017 e 2018) – vd. quadro 3.6.

Quadro 3.6. Evolução e variação das 10 principais nacionalidades estrangeiras residentes numericamente mais representadas em Portugal, em 2017 e 2018

Principais nacionalidades	2018		2017		Variação 2017-2018	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
1º Brasil	105.423	21,9	85.426	20,3	+19.997	+23,4
2º Cabo Verde	34.663	7,2	34.986	8,3	-323	-0,9
3º Roménia	30.908	6,4	30.750	7,3	+158	+0,5
4º Ucrânia	29.218	6,1	32.453	7,7	-3235	-10,0
5º Reino Unido	26.445	5,5	22.431	5,3	+4014	+17,9
6º China	25.357	5,3	23.197	5,5	+2160	+9,3
7º França	19.771	4,1	15.319	3,6	+4452	+29,1
8º Itália	18.862	3,9	12.925	3,1	+5937	+45,9
9º Angola	18.382	3,8	16.854	4,0	+1528	+9,1
10º Guiné-Bissau	16.186	3,4	15.198	3,6	+988	+6,5
Total de estrangeiros	480.300	100	421.711	100	+58589	+13,9

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (sistematização e cálculos das autoras).

O aumento de residentes da França e da Itália nos últimos anos, e a suas subidas de posição na estrutura das dez nacionalidades numericamente mais expressivas no país, vem confirmar a atratividade de Portugal junto dos cidadãos estrangeiros oriundos de países da União Europeia, o que em parte se relaciona com as vantagens fiscais decorrentes do regime para o residente não habitual (cit in SEF, 2018: 12; OCDE, 2018: 274), ou seja, de uma imigração com outro perfil.¹⁰ Já a descida de posição dos nacionais dos PALOP nos últimos anos pode associar-se tanto à aquisição da nacionalidade portuguesa por esses cidadãos (fazendo-os desaparecer das estatísticas dos residentes estrangeiros – Oliveira et al., 2017), como ao retorno de algumas populações estrangeiras aos seus países de origem ou a outros destinos migratórios em virtude das condições do mercado de trabalho português dos primeiros anos desta década (determinante também evidente no caso dos ucranianos).

3.4. Composição por grupos etários¹¹

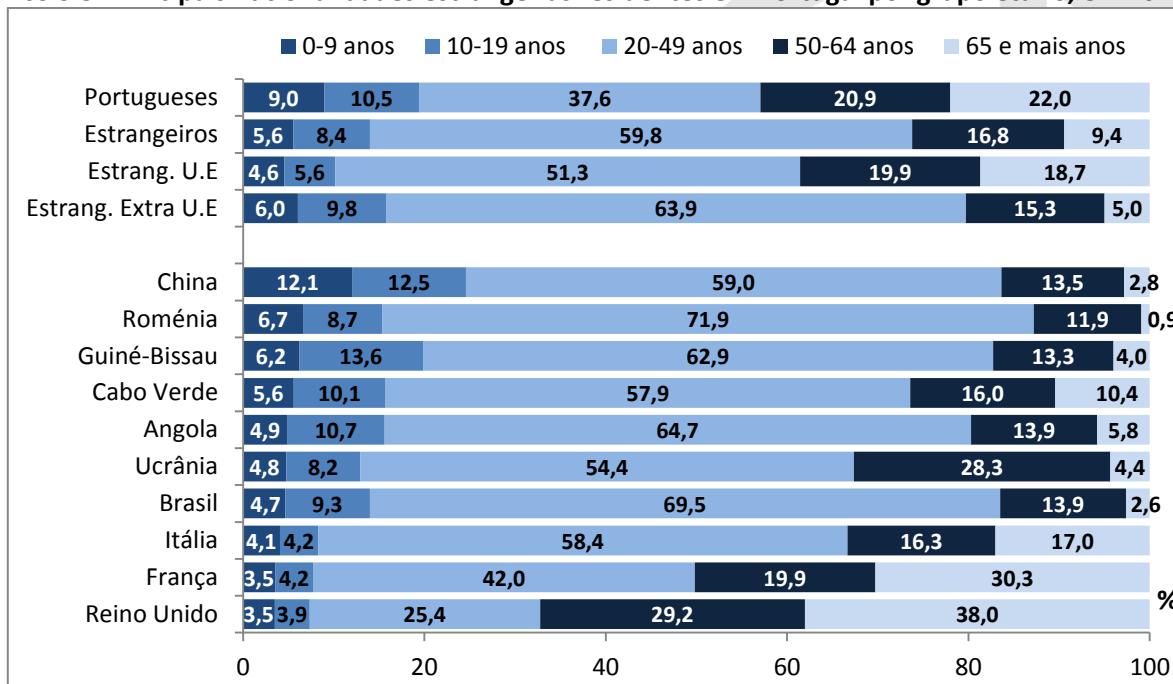
Mantendo a tendência de anos anteriores, nota-se que a população de nacionalidade estrangeira residente em Portugal é tendencialmente mais jovem que a população de nacionalidade portuguesa. Como é mostrado a partir da **distribuição etária** da população estrangeira e portuguesa (vd. gráfico 3.5), enquanto a população estrangeira apresenta uma grande concentração nas idades ativas entre os 20-49 anos

¹⁰ A análise detalhada realizada pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras revela que se verificam semelhanças no nível de escolaridade destas duas nacionalidades (51% dos italianos e 45% dos franceses possuem habilitações de nível superior), muito embora no que respeita à situação profissional se assinalem “diferenças particularmente no que se refere aos reformados, que representam mais de um terço dos franceses mas apenas cerca de um quinto dos italianos” (SEF, 2018: 12). Relativamente à nacionalidade italiana, sublinha ainda o SEF (2018), que “17% dos cidadãos de nacionalidade italiana são naturais do Brasil, facto que poderá ser explicado pelo conceito vigente de concessão da nacionalidade naquele país (jus sanguinis), não impondo limite de gerações (caso todos os ascendentes diretos do lado italiano do requerente sejam do sexo masculino), e a sua relação com a significativa comunidade descendente de italianos no Brasil” (SEF, 2018: 12).

¹¹ À data da redação deste relatório ainda não estavam disponíveis dados por grupos etários para o ano de 2018.

(59,8%), a população de nacionalidade portuguesa, para o mesmo intervalo de idades, concentra apenas 37,6% dos seus cidadãos. Por outro lado, apenas 9,4% dos estrangeiros residentes tem 65 ou mais anos, enquanto os residentes de nacionalidade portuguesa nesse grupo etário atingem os 22%. Conforme será aprofundado no capítulo 4.3 deste relatório, em virtude da imigração para Portugal assumir uma pirâmide etária mais jovem e em idade ativa, por se tratar de uma imigração predominantemente de razões económicas ou laborais, assume um papel fundamental no atenuar dos efeitos do envelhecimento demográfico da população portuguesa. Deve atender-se, porém, que face a algumas mudanças dos perfis migratórios nos últimos anos, nomeadamente com o reforço da entrada de imigrantes em idade da reforma, observa-se um ligeiro incremento da importância relativa dos grupos etários mais envelhecidos no caso da população estrangeira residente (+0,8pp no grupo etário de 65 e mais anos).

Gráfico 3.5. Principais nacionalidades estrangeiras residentes em Portugal por grupo etário, em 2017 (%)



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

Nota-se, contudo, alguma diversidade entre a população estrangeira residente, não se devendo olhar a estrutura demográfica da população estrangeira como um todo homogéneo. As nacionalidades estrangeiras que evidenciam maior concentração nas idades ativas entre os 20-49 anos são a romena (com 71,9% neste intervalo de idades), a brasileira (com 69,5%), a angolana (64,7%), a guineense (62,9%) e a chinesa (59%). Por outro lado, entre as nacionalidades estrangeiras com estruturas etárias mais jovens (ou seja, com maiores percentagens da sua população no intervalo de idades entre os 0-19 anos) destacavam-se a chinesa (24,6%), a guineense (19,8%), a cabo-verdiana (15,7%) e a romena (15,4%). De referir ainda que os nacionais da China e da Roménia eram aqueles que apresentavam percentagens mais significativas de crianças até aos 9 anos de idade (12,1% no caso dos nacionais da China e 6,7% no caso dos nacionais da Roménia) – vd. gráfico 3.5.

Por contraste, os nacionais da União Europeia residentes em Portugal continuam a ser aqueles que entre os estrangeiros residentes em Portugal apresentam as estruturas etárias mais envelhecidas, registando maior importância relativa no grupo etário dos 65 ou mais anos (18,7% para os estrangeiros da UE28, quando para os extracomunitários esse grupo etário apenas representa 5%). É o caso dos nacionais do Reino Unido, que assumem a percentagem mais elevada de cidadãos com mais de 65 anos (38%), dos nacionais de França (30,3% no mesmo intervalo de idades) e de Itália (17% tem 65 ou mais anos), refletindo o aumento de fluxos de imigrantes reformados dessas nacionalidades para Portugal nos últimos anos.

CAPÍTULO 4. IMIGRAÇÃO E DEMOGRAFIA

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

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

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

saldos naturais negativos entre 2010-2020, tendo, por consequência, apresentado um decréscimo populacional que variou entre -1% na Moldávia e -13% na Lituânia. O mesmo relatório (Nações Unidas, 2019: 18) prevê que até 2050, uma em cada quatro pessoas que vive na Europa e na América do Norte terá 65 anos ou mais, e que o número de pessoas com 80 ou mais anos triplicará em todo o mundo, passando de 143 milhões em 2019 para 426 milhões em 2050.

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

Não obstante a imigração poder atenuar o declínio populacional onde o saldo natural é negativo, no caso de Portugal, ao longo da última década, os saldos migratórios negativos tiveram consequências no declínio populacional já causado pelos saldos naturais, também eles negativos. Em 2018 Portugal foi o terceiro país da União Europeia (UE) com maior proporção de pessoas com mais de 65 anos (21,5%), a par dos saldos naturais (desde 2009) e migratórios (entre 2011 e 2016) negativos, e consequentemente saldos populacionais totais negativos desde 2010, evidenciando-se que a imigração desde 2011 não consegue evitar o decréscimo da população no país (não obstante o regresso a saldos migratórios positivos em 2017 e 2018, esses saldos não chegaram para compensar os valores negativos do saldo natural).

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

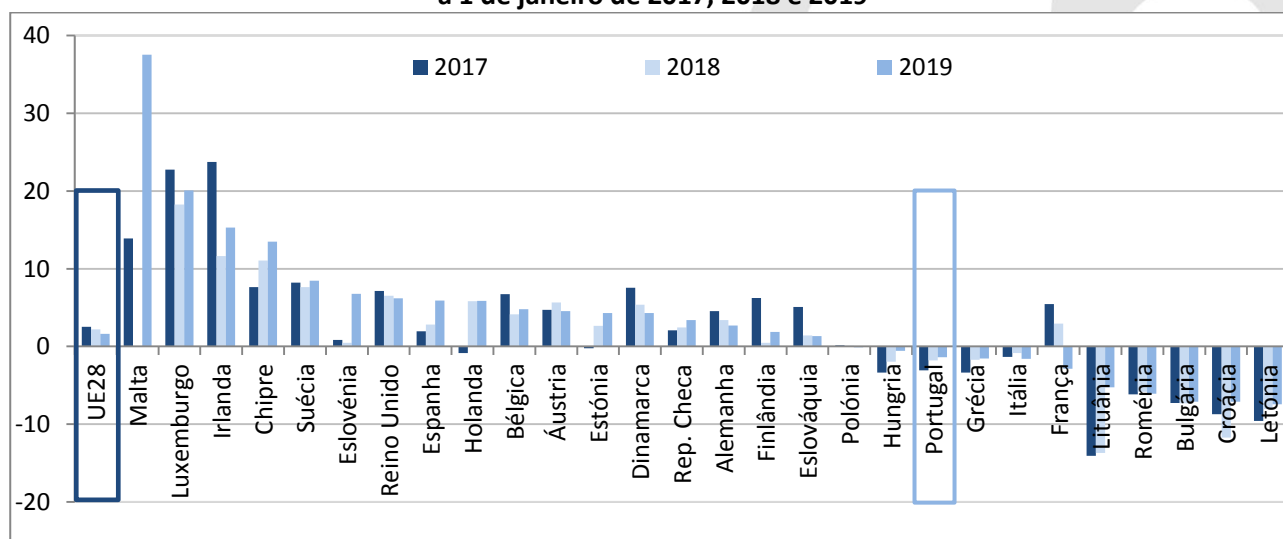
Um estudo do EUROSTAT (2013: 137) alertava para algumas das consequências mais negativas da asfixia demográfica, associada ao aumento dos idosos e diminuição da estrutura populacional mais jovem da União Europeia, colocando Portugal entre os países que mais rapidamente passaram a ser envelhecidos com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

Ora sendo assumido no contexto europeu (EUROSTAT, 2013: 137) que a capacidade da União Europeia crescer demograficamente está substancialmente dependente da existência de saldos migratórios positivos, Portugal mostra-se particularmente vulnerável, sobretudo porque acumulou entre 2011 e 2016 saldos naturais negativos com saldos migratórios negativos. Embora Portugal tenha recuperado o saldo

migratório positivo, a partir de 2017, mantém uma situação de grande fragilidade demográfica por comparação aos restantes países da União Europeia, apresentando uma taxa de migração líquida abaixo da União Europeia (UE28 de +2,6 por 1000 habitantes e Portugal +0,5 por 1000 habitantes) e um saldo natural bruto mais negativo que a média dos 28 países da União Europeia (UE28 com -0,4 por 1000 pessoas e Portugal com -2,3 por 1000 pessoas).

Resulta, assim, que a 1 de janeiro de 2017, de 2018 e de 2019, Portugal, embora mantendo a tendência de declínio da população dos últimos anos, progressivamente atenuou a diminuição dos seus residentes (no início de 2017 face ao ano anterior, contabilizavam-se -3,1 pessoas por 1000 habitantes, passando a -1,8 pessoas no início de 2018 e -1,4 pessoas por 1000 habitantes a 1 de janeiro de 2019) graças a ter recuperado um saldo migratório positivo desde 2017. Nos anos de referência deste relatório, embora Portugal se tenha mantido entre os países com população a decrescer, quando a UE28 globalmente manteve uma evolução positiva (+2,5 pessoas por 1000 habitantes a 1 de janeiro de 2017, +2,2 pessoas no ano seguinte e +1,6 pessoas por 1000 habitantes a 1 de janeiro de 2019), melhora a sua posição, ocupando a 1 de janeiro de 2019 a nona diminuição da população mais significativa entre os 28 países da União Europeia), quando antes ocupava a oitava posição - vd. gráfico 4.1.

Gráfico 4.1. Taxa de variação da população residente nos Estados-membros da União Europeia (UE28), a 1 de janeiro de 2017, 2018 e 2019



Fonte: EUROSTAT (sistematização das autoras).

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

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

Ora a forma como os países chegam aos seus saldos migratórios induz a diferentes resultados e impactos das *migrações de substituição*: o mesmo valor no saldo migratório pode ser atingido com mais imigração e emigração ou, simultaneamente, menos imigração e emigração. Por outro lado, um país pode chegar a um saldo migratório positivo porque atrai imigrantes ou porque consegue reter os seus nacionais. Resulta, pois,

que as projeções das **migrações de substituição necessárias para contrariar o envelhecimento da população ou o seu decréscimo variam em função da capacidade de cada país em atrair imigrantes e conter a sua emigração**: mais emigração induz à necessidade de mais imigração para chegar a saldos migratórios positivos, enquanto maiores fluxos imigratórios poderão dar alguma margem à existência de emigração, embora a margem possa ainda assim ser limitada em função da dependência de saldos migratórios positivos para compensar saldos naturais negativos ou nulos.

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

Já em 2000 o relatório da ONU (2000) concluía que era inverosímil esperar que as migrações parassem o envelhecimento ou o declínio das populações. O debate sobre imigração e demografia tem sido, assim, consensual ao nível da questão do envelhecimento de que **apesar de a imigração não fornecer por si só a solução para o “problema”, será sempre uma componente importante para o atenuar**.

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

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

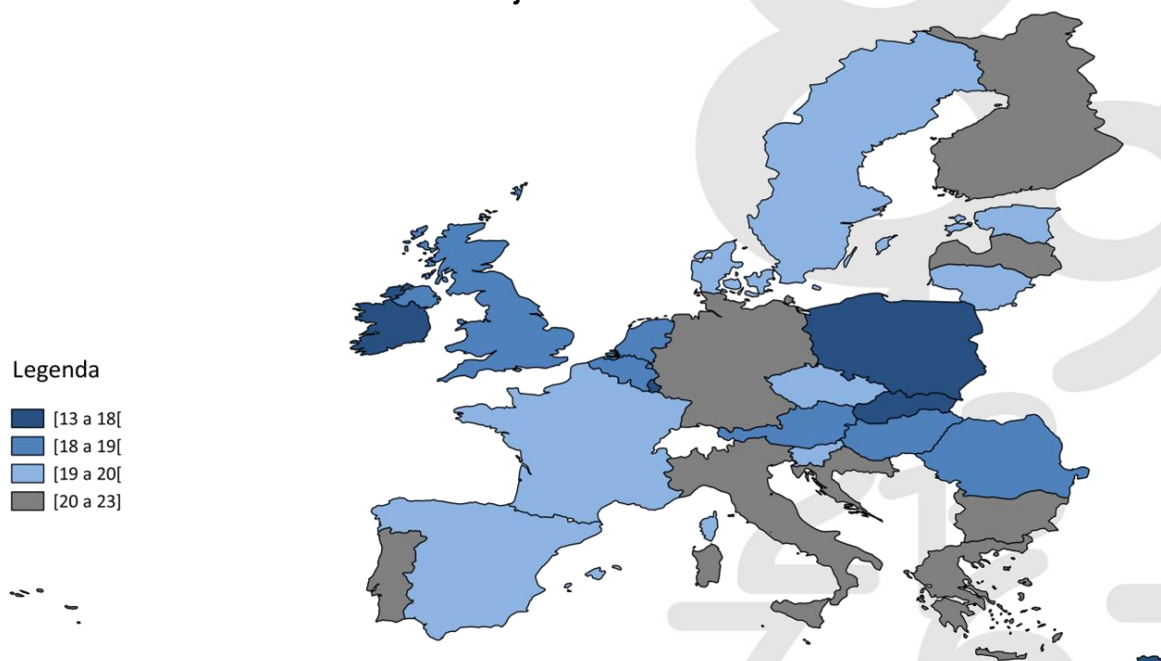
4.1. Qual o papel da imigração num país envelhecido?

Portugal tem-se destacado como um dos países mais envelhecidos do mundo, pelo que o tema da relação entre envelhecimento e imigração assume-se como incontornável. Devem considerar-se três causas do envelhecimento demográfico de Portugal (Valente Rosa e Chitas, 2013: 20-21): por um lado, a retração do número de filhos, com efeitos consequentes na perda de importância relativa dos primeiros grupos etários;

por outro lado, a diminuição da mortalidade ou o controlo da mortalidade precoce que induziu ao aumento da esperança média de vida e ao aumento do número de indivíduos com idades mais avançadas. Finalmente uma terceira causa que se relaciona com os fluxos migratórios – a saída da população, especialmente dos grupos etários em idade fértil e ativa, não compensada pela entrada de imigrantes – que induz também a um aumento da população envelhecida no país e a uma diminuição dos nascimentos (Oliveira e Gomes, 2016: 19).

O envelhecimento populacional tem sido estudado como uma das mais importantes (e preocupantes) tendências demográficas do século XXI. Embora o reforço do envelhecimento demográfico seja uma tendência transversal ao conjunto dos países da União Europeia, Portugal encontra-se entre os países europeus com mais grave fragilidade demográfica, assumindo-se como o terceiro país da UE28 com maior **proporção de idosos** (pessoas com mais de 65 anos), o que acarreta importantes consequências ao nível da evolução da população. A proporção de idosos (apurada pelo EUROSTAT) para Portugal a 1 de janeiro de 2018 (21,5%) era apenas ultrapassada por dois países europeus, Itália (22,6%) e Grécia (21,8%), sendo que o valor global apurado para a UE28 era de 19,7%, identificando-se apenas nove países acima do valor global da UE28 – vd. mapa 4.1. No último ano Portugal ultrapassa a Alemanha (21,4%) que passa a ocupar a quarta posição. O caso português é ainda mais surpreendente no contexto europeu não apenas por estar entre os países mais envelhecidos (embora os demais Estados-membros também estejam a envelhecer), mas muito especialmente pela rapidez com que esse processo se manifestou no país, uma vez que de um dos países com estrutura populacional mais jovem da União Europeia (ainda em 1980 a proporção de idosos era de apenas 11,2%), Portugal rapidamente passou a ser dos países mais envelhecidos e com um aumento substancial de idosos mais velhos com mais de oitenta anos (Rosa e Chitas, 2013: 20-21).

Mapa 4.1. Percentagem da população com 65 e mais anos de idade, nos países da União Europeia (UE28), em janeiro de 2018

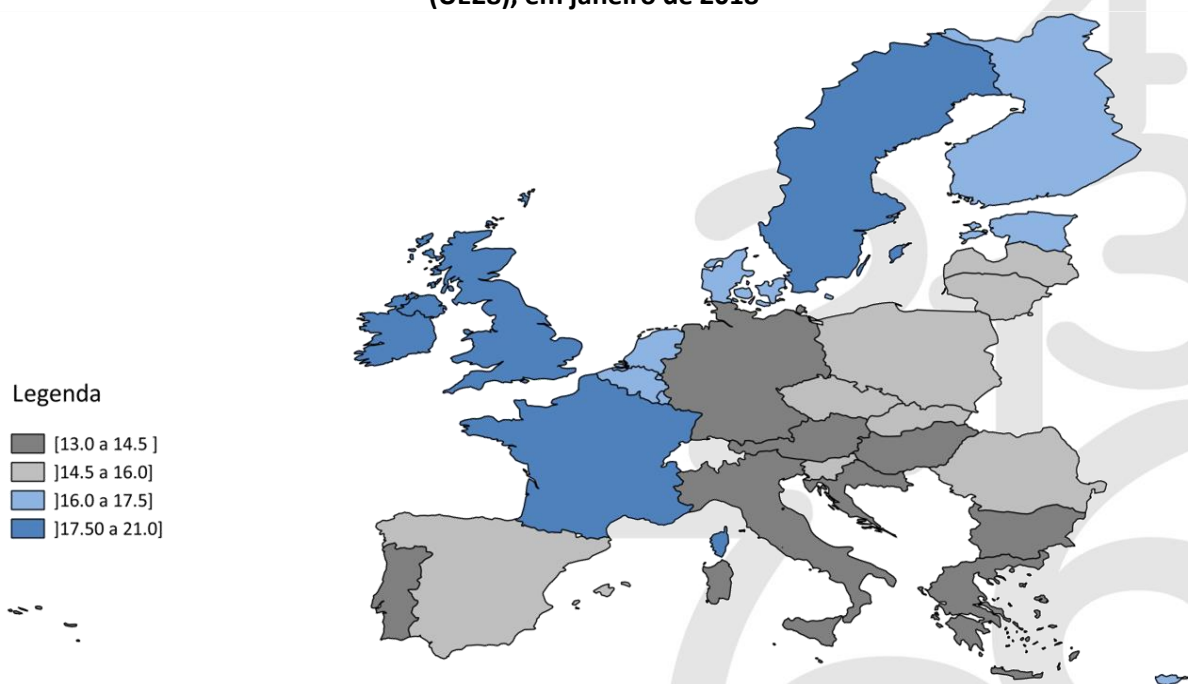


Fonte: EUROSTAT (Sistematização pelas autoras e projeção em mapa da equipa OM por Tiago Santos).

Nota: Valores provisórios para a França.

Por outro lado, a 1 de janeiro de 2018, Portugal mantinha-se entre o grupo de países com menor percentagem da população com menos de 15 anos de idade (13,8%), ocupando a terceira posição, depois da Alemanha (13,5%) e Itália (13,4%) que ainda apresentavam menor percentagem - vd. mapa 4.2. Nos países com maior percentagem de população com menos de 15 anos de idade mantém-se a Irlanda (20,8%), França (18,1%), Reino Unido (17,9%) e Suécia (17,7%), ficando o valor global da UE28 a 1 de janeiro de 2018 em 15,6%.

Mapa 4.2. Percentagem da população com menos de 15 anos de idade, nos países da União Europeia (UE28), em janeiro de 2018

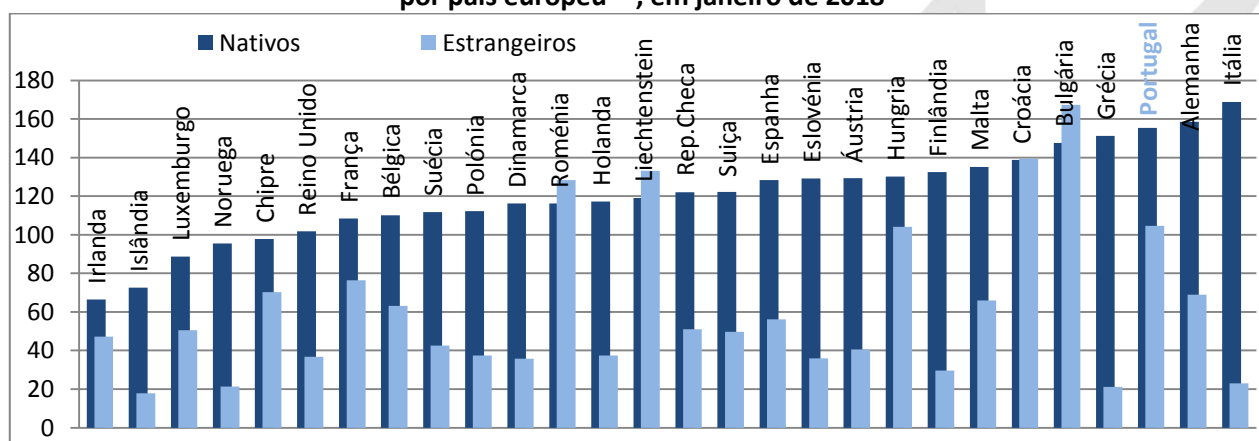


Fonte: EUROSTAT (Sistematização pelas autoras e projeção em mapa da equipa OM por Tiago Santos).

Nota: Valores provisórios para a França.

Neste âmbito, em consequência, Portugal está também entre os Estados-membros com maior **índice de envelhecimento da população**, rácio de pessoas idosas (com 65 ou mais anos) por jovens (entre os 0 e os 14 anos) – vd. gráfico 4.2. Em 2017, segundo dados publicados pelo EUROSTAT¹², o índice de envelhecimento no contexto europeu variou entre os 66 idosos por 100 jovens na Irlanda e os 169 idosos por 100 jovens na Itália. Portugal surge na terceira posição com 155 idosos por cada 100 jovens, logo a seguir à Alemanha (159 idosos por 100 jovens), mostrando o reforço do número de idosos por 100 jovens (+4 face ao ano anterior).

Gráfico 4.2. Índice de envelhecimento* dos nativos e dos estrangeiros, por país europeu, em janeiro de 2018**

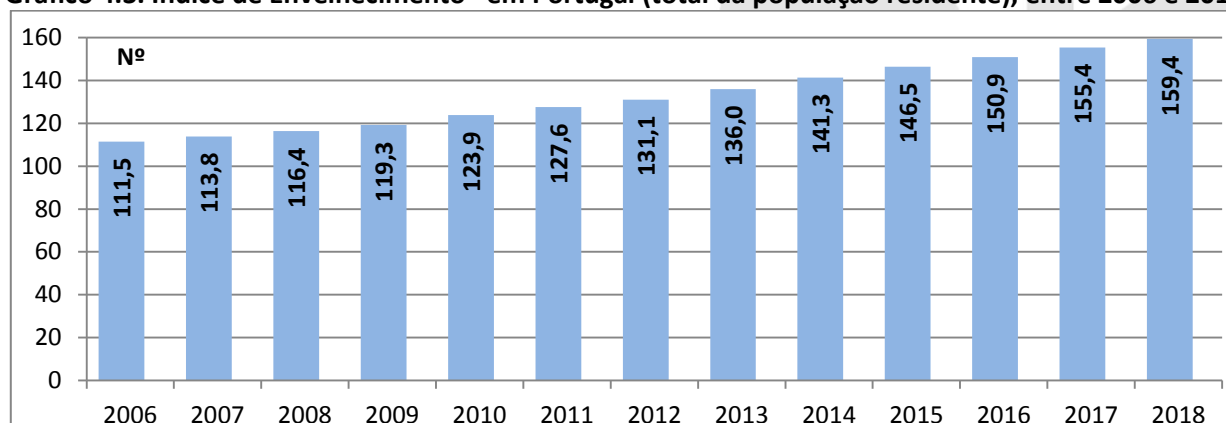


Fonte: EUROSTAT (elaboração e cálculos das autoras). // Notas: * Na definição do INE o *índice de envelhecimento* é a “relação entre a população idosa e a população jovem, definida habitualmente como o quociente entre o número de pessoas com 65 ou mais anos e o número de pessoas com idades compreendidas entre os 0 e os 14 anos”. / ** Os estados bálticos têm, por razões históricas, valores atípicos que comprometeriam a legibilidade do gráfico, razão pela qual a sua representação não foi integrada.

¹² Os dados publicados pelo EUROSTAT reportam a 1 de janeiro de cada ano, logo dados de 1 de janeiro de 2018 retratam a realidade de cada país no ano de 2017.

Na última década o **índice de envelhecimento** registado em Portugal tem vindo a agravar-se de forma constante. Em 2006 por cada 100 jovens residiam em Portugal 112 idosos, valor que aumentou para 159 em 2018. O INE (2017)¹³ estima que em 2080 o índice de envelhecimento em Portugal venha a atingir os 317 idosos por 100 jovens. Desde o ano 2000 que o número de idosos ultrapassou o número de jovens em Portugal. As alterações na composição etária da população residente em Portugal, em consequência da descida da natalidade, do aumento da esperança média de vida e do aumento da emigração (especialmente entre 2011 e 2014), nomeadamente com saídas de população em idade fértil e ativa, têm contribuído não apenas para o efetivo decréscimo da população do país, como também para o agravamento do envelhecimento demográfico português. Projeções do INE (2019)¹⁴ estimam que até 2080 o país irá perder população residente, passando dos atuais 10,3 milhões para 7,9 milhões de residentes, ficando abaixo dos 10 milhões de residentes já em 2033.

Gráfico 4.3. Índice de Envelhecimento* em Portugal (total da população residente), entre 2006 e 2018



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

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

Aprofundando a análise, comparando o envelhecimento da população em geral de cada país europeu com o envelhecimento dos estrangeiros residentes, verifica-se que na grande maioria dos países a população estrangeira residente assume índices de envelhecimento mais baixos e distantes dos observados na população em geral, o que confirma o efeito da população estrangeira no atenuar do envelhecimento demográfico dos países europeus (vd. gráfico 4.2.). A diferença entre os dois grupos é particularmente nítida na Itália, onde a população em geral assumiu em janeiro de 2018 mais 146 idosos por cada 100 jovens do que a população estrangeira (169 idosos por 100 jovens para a população geral por comparação a apenas 23 idosos por 100 jovens na população estrangeira residente), na Grécia, em que a diferença é de 130 (151 versus 21), e na Finlândia, onde a diferença é de 103 (132 versus 30).

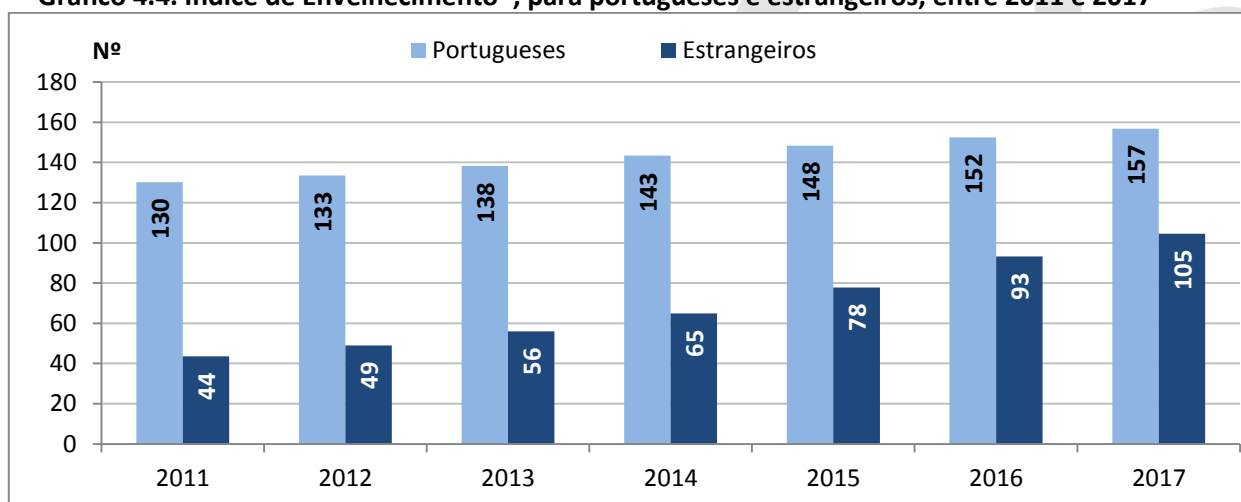
Em Portugal – o terceiro país da UE28 com maior índice de envelhecimento (155 idosos por cada 100 jovens do total da população residente em janeiro de 2018) -, o maior envelhecimento da população em geral resulta, em 2017, numa diferença de 51 face aos estrangeiros residentes que registam 104,6 idosos por cada 100 jovens (vd. gráfico 4.2). A comparação dos índices de envelhecimento dos portugueses e dos estrangeiros residentes em Portugal, ao longo dos anos, mostra que os estrangeiros têm bastante mais jovens com menos de 15 anos que idosos com mais de 65 anos que os portugueses (vd. gráfico 4.4). Até 2015, o índice de envelhecimento da população estrangeira residente em Portugal mostra valores apenas comparáveis com a realidade portuguesa do início da década de 1990, quando o índice de envelhecimento da população total residente em Portugal se situava em cerca de 75 idosos por cada 100 jovens. Em 2011, no início da presente década, enquanto os portugueses tinham 130 idosos por cada 100 jovens, os

¹³ INE (2017), *Projeções de população residente 2015-2080*, Destaque INE, 29 março, Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.

¹⁴ INE (2019), *Redução da população residente em 2018 menor que a de 2017*, Destaque INE, 14 de junho, Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.

estrangeiros residentes contabilizavam apenas 44 idosos em cada 100 jovens. Já em 2016, os portugueses passam para 152 idosos por cada 100 jovens (logo mais idosos que jovens), assumindo a tendência de crescimento dos idosos (+22 face ao início da década), e os estrangeiros residentes, mantendo valores aquém dos portugueses, apresentaram menos idosos que jovens (93 idosos por cada 100 jovens). Em 2017, os portugueses passam para 157 idosos por cada 100 jovens e os estrangeiros residentes passam pela primeira vez a ter mais idosos que jovens (com 105 idosos por cada 100 jovens), refletindo uma evolução ainda mais crescente que a verificada nos portugueses (+61 idosos face ao início da década no caso dos estrangeiros), a que não é alheia a mudança de alguns perfis migratórios dos últimos anos, nomeadamente associados ao crescimento de estrangeiros reformados residentes no país, em especial de europeus (Oliveira e Gomes, 2018: 80), uma vez que o índice de envelhecimento no caso dos extracomunitários é de apenas 50 quando nos cidadãos europeus residentes sobe para 262.

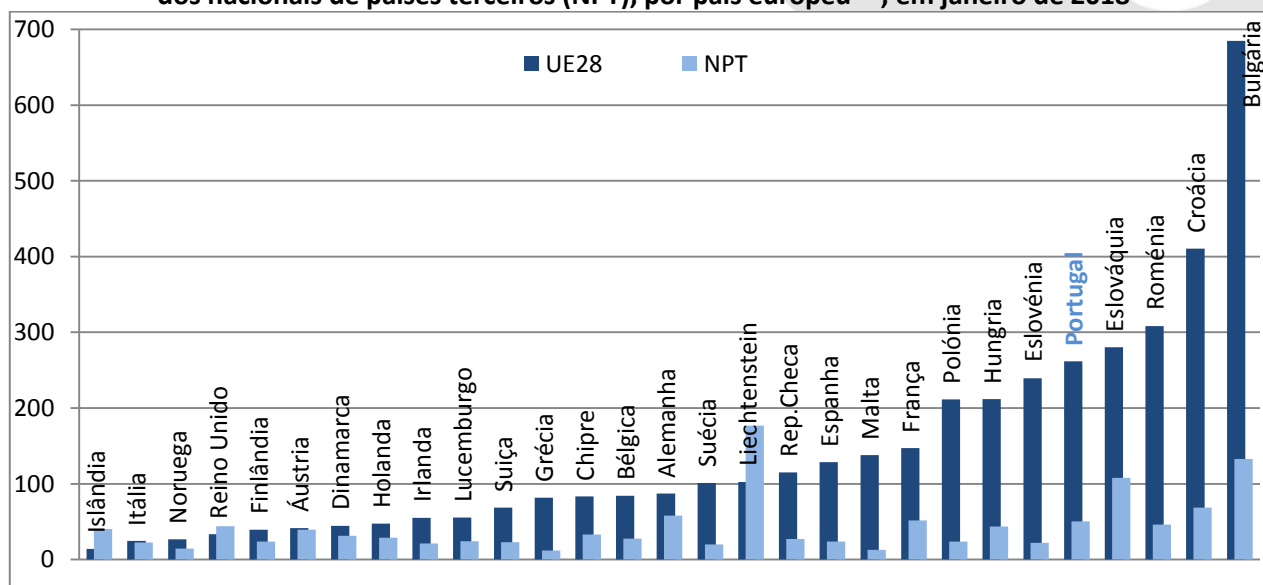
Gráfico 4.4. Índice de Envelhecimento*, para portugueses e estrangeiros, entre 2011 e 2017



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

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

Gráfico 4.5. Índice de envelhecimento* dos estrangeiros da UE28 e dos nacionais de países terceiros (NPT), por país europeu, em janeiro de 2018**



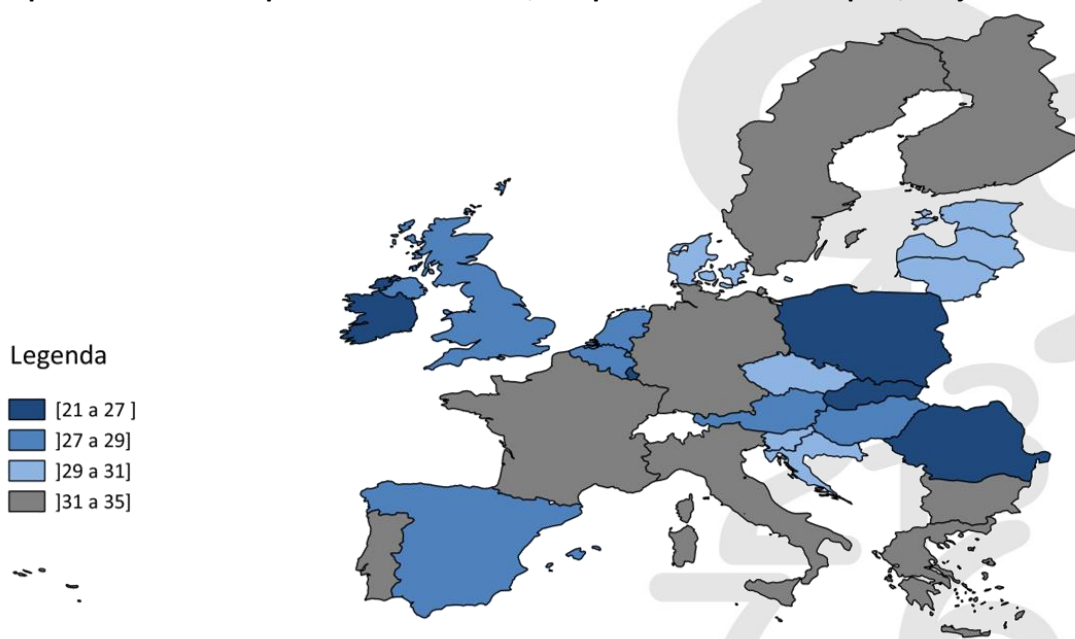
Fonte: EUROSTAT (elaboração e cálculos das autoras). // Notas: *Número de idosos com mais de 65 anos, por cada 100 jovens com menos de 15 anos./ **Os estados bálticos têm, por razões históricas, valores atípicos que comprometeriam a legibilidade do gráfico, razão pela qual a sua representação não foi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

Importa, assim, identificar que os estrangeiros residentes em cada um dos países europeus não são um grupo homogêneo. Entre os estrangeiros residentes, comparando os nacionais de países da União Europeia

(UE28) com os estrangeiros nacionais de países terceiros à UE (NPT), notam-se diferentes padrões de envelhecimento (vd. gráfico 4.5). Na generalidade dos países da União Europeia, os não-nacionais residentes com nacionalidade de um dos países da UE28 são mais envelhecidos do que os nacionais de países terceiros também residentes nesses países, tendo por isso uns e outros impactos diversos no envelhecimento da população em geral de cada país de acolhimento ou no seu atenuar. Em Portugal o índice de envelhecimento do total de estrangeiros residentes (105 idosos por cada 100 jovens em 2017) agrega duas realidades bastante diferentes: no caso dos cidadãos da UE28 residentes no país o índice de envelhecimento situou-se em 2017 em 262 idosos por cada 100 jovens (logo +105 que o verificado para o total da população residente no país), quando, por contraste, no caso dos nacionais de países terceiros residentes ficou em apenas 50 idosos por cada 100 jovens (-107 que o verificado para o total da população no país). Resulta, assim, que estes dois grupos de não-nacionais residentes em Portugal assumem diferentes efeitos no envelhecimento demográfico do país: se a imigração de origem de países terceiros à União Europeia atenua o envelhecimento demográfico, a imigração de cidadãos comunitários, pelo contrário, exacerba esse envelhecimento.

Refletindo, por outro lado, sobre o **índice de dependência de idosos**, que relaciona o número de idosos por cada 100 pessoas em idade ativa (idade entre os 15 e os 64 anos), identifica-se que em 2017 Portugal está também entre os Estados-membros com maior rácio de pessoas idosas por população em idade ativa (vd. mapa 4.3). A 1 de janeiro de 2018, no contexto europeu, o índice de dependência de idosos variou entre 21 idosos por 100 pessoas em idade ativa no Luxemburgo e na Irlanda (valor mais baixo) e 35 idosos por cada 100 pessoas em idade ativa em Itália (valor mais alto). Portugal ocupou a quarta posição entre os países com maiores índices de dependência de idosos, apurando nesse ano 33,3 idosos por cada 100 pessoas em idade ativa, sendo apenas superado pela Itália (35,2), a Finlândia (34,2) e a Grécia (34,1), e seguido pela Alemanha (32,8).

Mapa 4.3. Índice de dependência de idosos*, nos países da União Europeia, em janeiro de 2018



Fonte: EUROSTAT (Sistematização e cálculos pelas autoras e projeção em mapa da equipa OM por Tiago Santos). // Nota: * Com base na definição do INE, o Índice de dependência de idosos corresponde à relação entre a população idosa e a população em idade ativa, definida habitualmente como o quociente entre o número de pessoas com 65 ou mais anos e o número de pessoas com idades compreendidas entre os 15 e os 64 anos. // Dados provisórios para a França e Polónia.

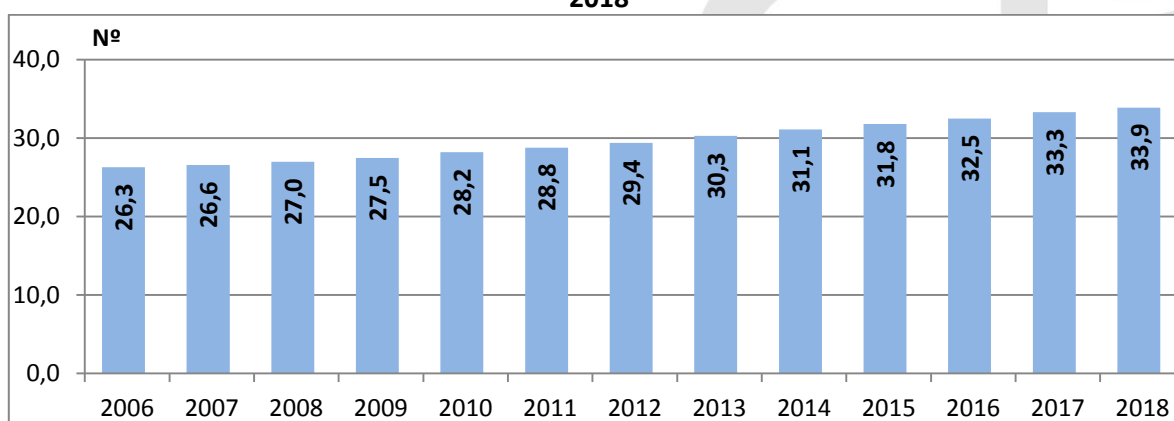
Tal como identificado na evolução do índice de envelhecimento, o índice de dependência de idosos tem vindo a agravar-se de forma constante em Portugal, em particular na última década¹⁵, ou seja, a proporção

¹⁵ Em 1970 eram 16 idosos por cada 100 pessoas em idade ativa.

de idosos tem aumentado na população em idade ativa (vd. gráfico 4.6). Em 2006 por cada 100 pessoas em idade ativa (entre 15 e 64 anos) contabilizavam-se 26 idosos (com 65 e mais anos), subindo esse valor para 32,5 idosos em 2016, 33,3 em 2017 e 33,9 em 2018.

Na quase totalidade dos países europeus os valores do índice de dependência de idosos dos estrangeiros residentes são mais favoráveis que o verificado para o total da população, ou seja, os estrangeiros assumem valores menores do que os registados pela população em geral (vd. gráfico 4.7).¹⁶ Na Itália, Finlândia e Grécia (os países com maiores índices de dependência de idosos relativos à população residente em geral), os desfasamentos face aos índices de dependência de idosos da população estrangeira residente são de 30, 29 e 28 pessoas idosas por cada 100 pessoas em idade ativa, respetivamente.

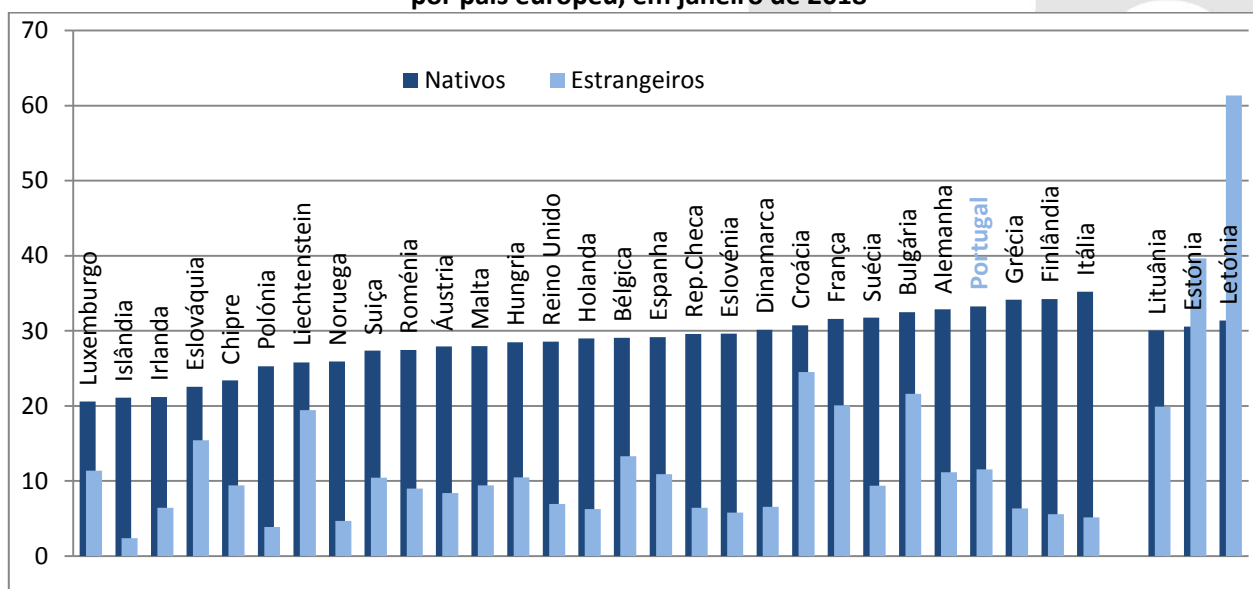
Gráfico 4.6. Índice de Dependência de Idosos* em Portugal (total da população residente), entre 2006 e 2018



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

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

Gráfico 4.7. Índice de dependência de idosos* dos nativos e dos estrangeiros, por país europeu, em janeiro de 2018

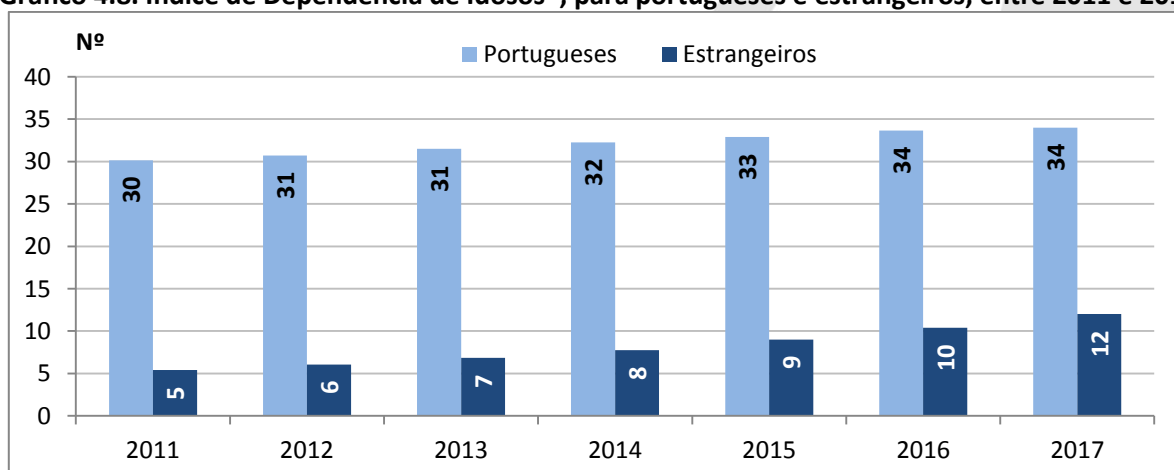


Fonte: EUROSTAT (elaboração e cálculos das autoras). // Nota: * Número de idosos com 65 e mais anos por cada 100 pessoas em idade ativa, entre os 15 e os 64 anos.

¹⁶ O contrário (uma maior dependência de idosos entre os estrangeiros por comparação à população residente em geral) apenas se verificou na Letónia (em 2016 cerca de 59 idosos estrangeiros para cada 100 estrangeiros em idade ativa, por comparação a 31 idosos na população geral, passando em 2017 para 61 na população estrangeira por comparação a 31 na população nativa) e na Estónia (39 para estrangeiros e 30 para a população em geral em 2016 e 40 versus 31 em 2017).

Em Portugal o índice de dependência de idosos da população estrangeira é de 12 pessoas idosas por cada 100 pessoas em idade ativa em 2017, situando-se, pois, 22 unidades aquém do registado para a população em geral (vd. gráfico 4.8), confirmando que os estrangeiros residentes em Portugal são uma população mais jovem e fundamentalmente em idade ativa. Considerando a evolução dos dois grupos da população residente em Portugal nos últimos anos (vd. gráfico 4.8), observa-se que no caso dos portugueses há um agravamento da dependência de idosos, aumentando o número de idosos por cada 100 pessoas em idade ativa (+4 em 2016 e 2017 que em 2011, de 30 para 34 idosos por 100 pessoas em idade ativa). Em 2016 os portugueses apresentam, por comparação aos estrangeiros residentes, +24 idosos por cada 100 pessoas em idade ativa, e +22 idosos em 2017. Verifica-se que no caso dos estrangeiros tem vindo a aumentar os valores assumidos no índice, embora sempre com rácios muito longe dos verificados para os portugueses: em 2016 registavam-se apenas 10 idosos estrangeiros por cada 100 pessoas em idade ativa de nacionalidade estrangeira (+5 que o observado no início desta década), subindo em 2017 para 12 idosos (+7 que em 2011) -, o que confirma que a imigração para Portugal é essencialmente de motivação económica, permanecendo no país fundamentalmente em idade ativa, mas tem aumentado a população idosa e reformada de nacionalidade estrangeira no país.

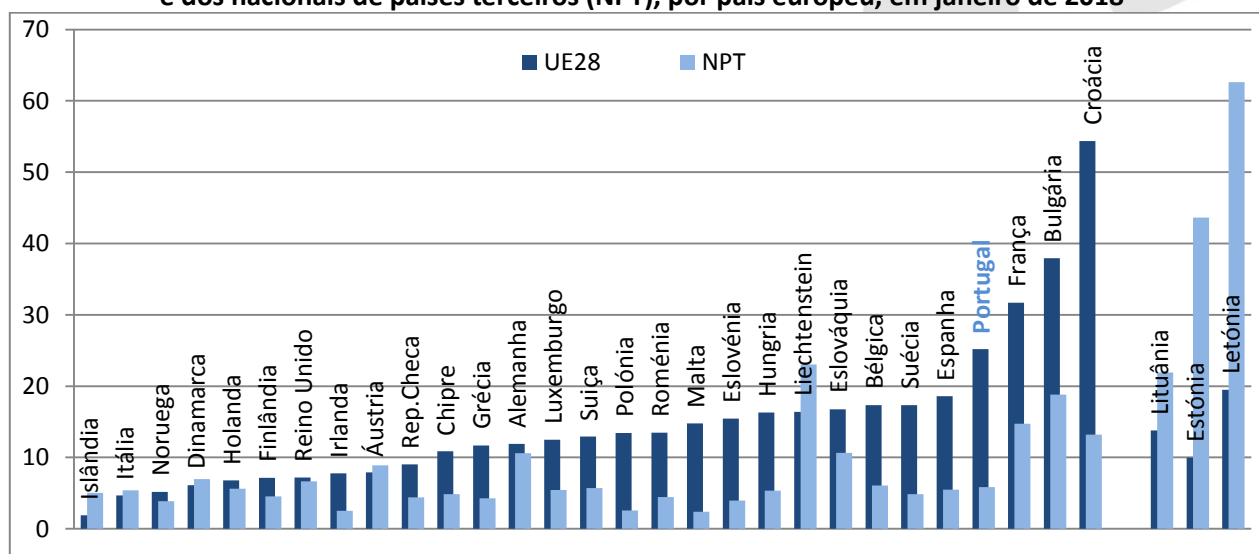
Gráfico 4.8. Índice de Dependência de Idosos*, para portugueses e estrangeiros, entre 2011 e 2017



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

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

Gráfico 4.9. Índice de dependência de idosos* dos estrangeiros da UE28 e dos nacionais de países terceiros (NPT), por país europeu, em janeiro de 2018



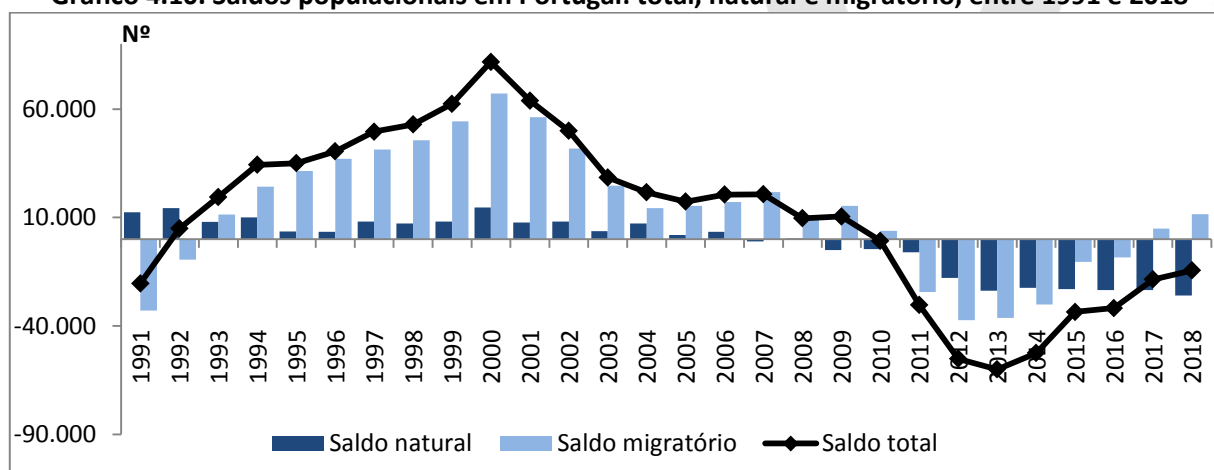
Fonte: EUROSTAT (elaboração e cálculos das autoras). // Nota: *Número de idosos com 65 e mais anos por cada 100 pessoas em idade ativa, entre os 15 e os 64 anos.

Neste contexto, a entrada de imigrantes permite ao país reforçar os grupos etários mais jovens e em idade ativa, atenuando o envelhecimento demográfico. Ao analisar-se esta dependência de idosos nos estrangeiros em função da sua proveniência, verifica-se uma vez mais resultados bastante diferenciados em função das nacionalidades dos residentes da UE28 e dos extracomunitários (NPT) – vd. gráfico 4.9. Em janeiro de 2018, na generalidade dos países europeus, o índice de dependência de idosos é superior para os estrangeiros com nacionalidade de um país da UE28 do que nos NPT), na Bulgária (mais 19 idosos por cada 100 pessoas em idade ativa nos cidadãos UE28 do que nos NPT) e em Portugal (mais 19 idosos por cada 100 pessoas em idade ativa nos cidadãos comunitários do que nos nacionais de países terceiros, assumindo os residentes da UE28 25 idosos por cada 100 em idade ativa, por comparação a apenas 6 idosos por cada 100 em idade ativa no caso dos residentes NPT).

4.2. Saldos totais, naturais e migratórios

Acumulando com o envelhecimento demográfico (da base e do topo da pirâmide etária), Portugal assumiu ainda nos últimos anos valores negativos nos saldos naturais (desde 2007) e migratórios (entre 2011 e 2016), o que induziu a saldos naturais totais negativos e a um efetivo decréscimo da população que se sente desde 2010, ainda que o ritmo de declínio tenha atenuado em 2017 e 2018. Nesta década, 2013 foi o ano em que o saldo populacional total foi mais negativo (-59.988), tendo recuperado nos anos mais recentes para -18.546 em 2017 e -14.410 em 2018 (vd. gráfico 4.10).

Gráfico 4.10. Saldos populacionais em Portugal: total, natural e migratório, entre 1991 e 2018



Fonte: INE, Indicadores Demográficos (elaboração das autoras).

A população residente em Portugal no final de 2017 foi estimada em 10.291.027 pessoas (menos 18.546 pessoas do que em 2016), registando-se uma tendência de **decréscimo populacional** ainda que atenuado face aos últimos anos (taxa de variação negativa de -0,18%). Já em final 2018 a população residente em Portugal é estimada em 10.276.617 pessoas (menos 14.410 que em 2017, ou seja, taxa de crescimento efetivo negativa de -0,14%), mantendo-se a tendência de decréscimo populacional, ainda que atenuada nos dois últimos anos.

De acordo com o INE, em 2017, observou-se uma diminuição tanto nos óbitos como nos nascimentos registados em Portugal, estabilizando em 109.586 óbitos (-949 óbitos que em 2016) e 86.154 nados-vivos (representando -972 que em 2016), mantendo-se o número de nascimentos insuficiente para compensar o número de óbitos, o que induziu à manutenção de um **saldo natural** negativo em 2017 (-23.432, próximo do valor obtido em 2016 de -23.409). Em 2018 o saldo natural negativo agrava-se (de -23.432 em 2017 para -25.980 em 2018): embora se verifique um ligeiro aumento do número de nados-vivos de mães residentes (+1%), o mesmo não compensou o acréscimo do número de óbitos de residentes (+3%).

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

Recorde-se que a mudança no sentido dos saldos migratórios, entre 2011 e 2016, foi induzida pela crise económica e financeira que afetou o país, conjugando um abrandamento dos fluxos de entrada em Portugal e um incremento dos fluxos de saída. A partir de 2014 começaram a observar-se melhorias face ao início da presente década (vd. Oliveira e Gomes, 2016: 18), o que se viria a confirmar-se com o aumento nas entradas permanentes de pessoas e a diminuição nas saídas permanentes de Portugal, e que conduziram a uma aproximação gradual do saldo migratório do zero. Ainda que o saldo migratório de 2016 tenha permanecido negativo (-8.348), por os valores da emigração (38.273) se terem mantido superiores aos da imigração (29.925) – embora bastante longe do valor assumido em 2012 em que, desde o início do século, o país atingiu o valor mais negativo no seu saldo migratório com -37.352 –; confirmou sinais de recuperação que tornariam 2017 como o ano de viragem. Em 2017 o saldo migratório de Portugal regressa a valores positivos (+4.886) e o registo das entradas permanentes (36.639) volta a assumir valores apenas comparáveis com os valores da década passada (em 2006, por exemplo, tinham-se registado 38.800 entradas no país, que desceriam para o valor mais baixo assumido em 2012 com apenas 14.606 entradas), tendo também as saídas do país diminuído (de 38.273 em 2016 para 31.753 em 2017). Em 2018 confirma-se o regresso do país a saldos migratórios positivos (+ 11.570 pessoas), com um valor comparável aos valores assumidos dez anos antes, entre 2008 (+9.361) e 2009 (+15.408).

A recuperação das entradas de imigrantes desde 2012 (+196% entre 2012 e 2018, +18% só no último ano, entre 2017 e 2018), acompanhada pela diminuição das saídas (taxa de variação entre 2012 e 2018 de -39%, passando de 51.958 saídas permanentes em 2012 para 31.600 em 2018, -0,5% no último ano), induziu a que os saldos migratórios negativos dos últimos anos fossem uma situação conjuntural da qual o país recuperou, tendo desde 2017 regressado aos saldos migratórios positivos.

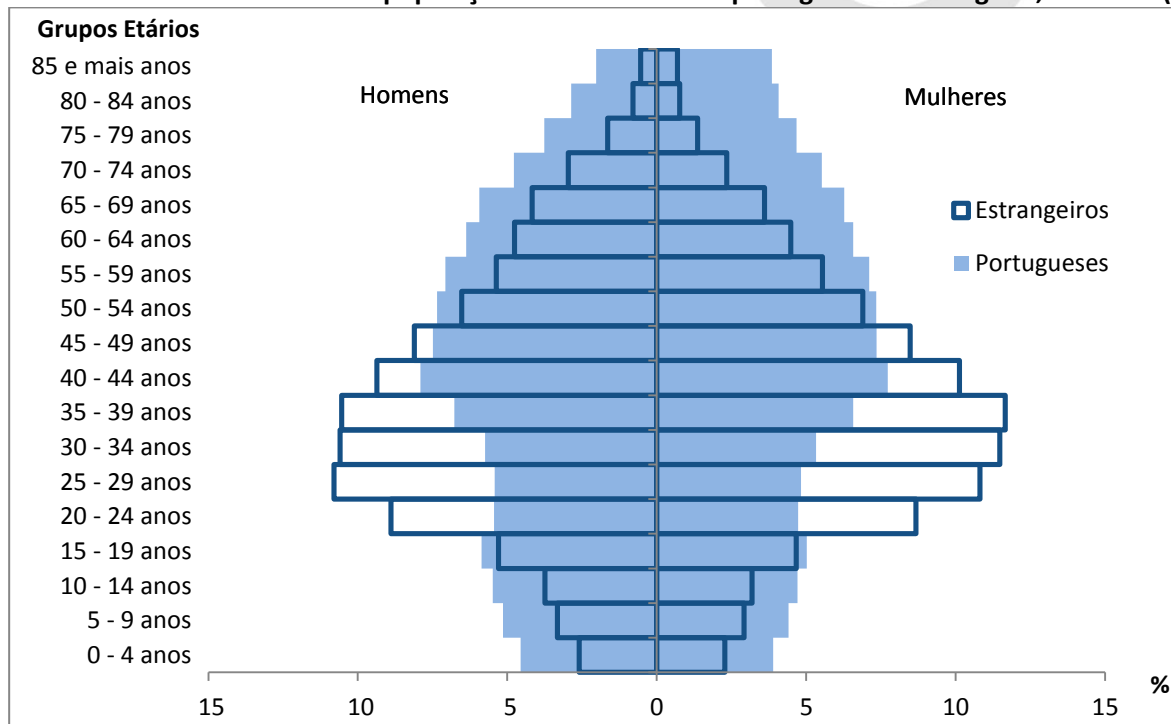
Algumas projeções da população residente promovidas pelo INE (2014), trabalhadas a partir de três hipóteses para Portugal, entre 2012 e 2060, davam como hipótese otimista a recuperação dos saldos migratórios anuais para valores positivos a partir de 2020 e até ao fim da projeção (2060), embora na hipótese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

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

4.3. Estrutura etária da população: estrangeiros versus nacionais

A entrada de imigrantes permite ao país reforçar os grupos etários **mais jovens, em idade fértil e em idade ativa**, atenuando assim o envelhecimento da população portuguesa. A comparação da pirâmide etária dos estrangeiros com a pirâmide etária dos portugueses (para o ano de 2017) permite mostrar que (tal como observado em outros anos) a população de nacionalidade estrangeira é tendencialmente mais jovem que a população de nacionalidade portuguesa. A estrutura demográfica da população estrangeira residente em Portugal contrasta significativamente com a estrutura da população portuguesa: desde logo, os estrangeiros mostram uma grande concentração nas idades ativas, entre os 20-49 anos (59,8%), o que não se verifica na população de nacionalidade portuguesa que regista percentagens mais baixas no mesmo intervalo de idades (37,6%); por outro lado, apenas 9,4% dos estrangeiros tem 65 ou mais anos, enquanto os cidadãos de nacionalidade portuguesa atingem os 22% no mesmo intervalo de idades (vd. gráfico 4.11).

Gráfico 4.11. Pirâmide etária da população de nacionalidade portuguesa e estrangeira, em 2017 (%)



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

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

Importa ainda realçar que, segundo dados de 2017, as mulheres estrangeiras são ligeiramente mais jovens que os homens estrangeiros e bastante mais que as mulheres de nacionalidade portuguesa. Enquanto 61,2% das mulheres estrangeiras se concentra nas idades jovens, férteis e ativas, no caso dos homens estrangeiros essa percentagem desce para os 58,3%. Por sua vez, esta percentagem declina ainda mais no caso das mulheres de nacionalidade portuguesa que registam 36,5% dos seus efetivos no intervalo de idades compreendido entre os 20-49 anos. Nota-se também que apenas 8,8% das mulheres estrangeiras tem 65 ou mais anos, enquanto os homens estrangeiros atingem os 10,1% no mesmo intervalo de idades. Os cidadãos de nacionalidade portuguesa evidenciam percentagens muito mais elevadas nos grupos etários mais envelhecidos (24,4% das mulheres portuguesas e 19,4% dos homens portugueses têm 65 ou mais anos de idade).

4.4. Natalidade

Outra dimensão da demografia portuguesa e que também justifica o seu contexto de fragilidade reporta-se à natalidade. Nos últimos anos, Portugal tem registado uma quebra no número de nados-vivos, verificando-se em 2017, segundo dados do INE, menos 10.702 nascimentos que no início da presente década (em 2011) e em 2018 menos 9.475 nascimentos face ao início da década. Em 2017 registaram-se 86.154 nados-vivos, o que representa um decréscimo de -1,1% face ao ano anterior, e em 2018 registaram-se 87.381 nados-vivos, ou seja, +1,4% face ao ano anterior. Importa, contudo, realçar que em 2016 contabilizaram-se 87.126 nados-vivos, o que representou um aumento de 1.626 nados-vivos por relação ao ano de 2015 (+1,9%). Também em 2015 se registou um aumento de 3.133 nados-vivos face a 2014 (+3,8%), o que já não se verificava desde 2010.

Em 2017, do total de nascimentos ocorridos em Portugal, 9,7% foram de mãe de nacionalidade estrangeira (8.316), refletindo, por contraste à evolução do total de nados-vivos, um crescimento face ao ano anterior (+630 nados-vivos de mãe estrangeira). Em 2018 a importância relativa dos nascimentos de mãe estrangeira ainda mais se reforça, passando a representar 11% do total de nascimentos (9.651), refletindo um crescimento face ao ano anterior de +16,1% (+1.335 nados-vivos de mãe estrangeira). Esta evolução acompanha a tendência dos últimos anos: o peso relativo dos nados-vivos de mãe estrangeira aumentou em 2016 face ao ano de 2015 (passando de 8,4% em 2015 para 8,8% em 2016), sucedendo o mesmo em 2017 face ao ano de 2016 (passando de 8,8% em 2016 para 9,7% em 2017) – vd. quadro 4.1.

Quadro 4.1. Nados-vivos de mães residentes em Portugal, segundo a nacionalidade da mãe, entre 2011 e 2018

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

Fonte: INE, Nados-vivos (cálculos das autoras).

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

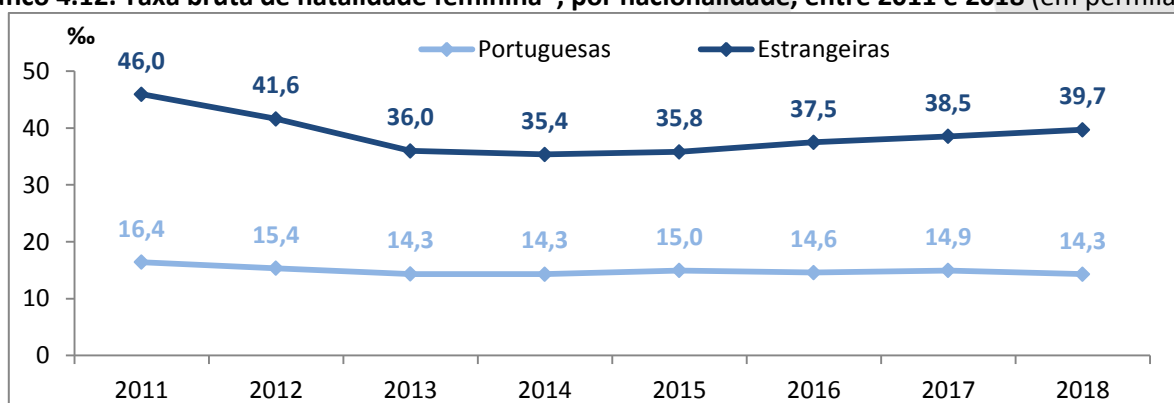
A evolução dos três últimos anos, contrasta com os primeiros anos da presente década. Entre 2011 e 2015 observou-se um decréscimo gradual dos nados-vivos de mães com nacionalidade estrangeira (-28,4%, ou

seja, -2.839 nados-vivos), recuperando-se a tendência de crescimento a partir de 2016 (+7,3% face ao ano anterior, ou seja, +522 nados-vivos), com confirmação de regresso à evolução crescente em 2017 (+8,2% face ao ano anterior) e reforçada em 2018 (+16,1%).

Os nados-vivos de mães com nacionalidade estrangeira e residência em Portugal mais do que duplicaram a sua proporção no total dos nascimentos verificados no país entre 2001 e 2010, atingindo o seu valor máximo nesse último ano em que representaram 10,6% do total de nascimentos. Entre 2011 e 2015 os nados-vivos de mães de nacionalidade estrangeira perderam importância relativa no total de nascimentos (perda de 2 pontos percentuais), justificando-se a sua descida com o próprio decréscimo da população estrangeira residente em Portugal e a diminuição das entradas de população estrangeira desde o início da presente década, nomeadamente em idade fértil. Deve ainda ser reconhecido que os imigrantes tendem a adotar os padrões de fecundidade das sociedades de acolhimento, e eles próprios envelhecem (Oliveira e Gomes, 2016: 40-41). Deste modo, embora 2016 e 2017 tragam sinais de recuperação no contributo das mães de nacionalidade estrangeira para os nascimentos em Portugal, entre o início da presente década e 2017 verifica-se um decréscimo relativo superior nos nados-vivos de mães estrangeiras (-16,9%) por comparação ao observado nas mães portuguesas (-10,4%); notando-se em 2018 um abrandamento desse decréscimo para as mães estrangeiras (-3,5% na comparação dos nados-vivos de 2018 face a 2011) e mantendo-se o decréscimo para as mães portuguesas (-10,5% de 2011 para 2018). – vd. quadro 4.1.

Deve destacar-se que a importância relativa dos nados-vivos de mães estrangeiras (9,7% do total de nascimentos em 2017 e 11% em 2018) é significativa para a demografia portuguesa, sendo este peso particularmente elevado quando comparado com a importância relativa da população estrangeira no total da população residente (em 2017 a população estrangeira era 4,1% do total da população residente em Portugal e em 2018 era 4,7%): em 2017, 10 em cada 100 nados-vivos foi de mãe estrangeira, quando nesse ano apenas 4 em cada 100 residentes em Portugal eram estrangeiros; por sua vez, em 2018, 11 em cada 100 nados-vivos foi de mãe estrangeira, quando nesse ano apenas 5 em cada 100 residentes em Portugal eram estrangeiros.

Gráfico 4.12. Taxa bruta de natalidade feminina*, por nacionalidade, entre 2011 e 2018 (em permilagem)



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

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

Com efeito, quando se comparam as taxas brutas de natalidade feminina e masculina das populações de nacionalidade portuguesa e estrangeira, conclui-se que essas taxas são bastante mais favoráveis na população estrangeira. O facto da população estrangeira apresentar valores mais elevados nas taxas de natalidade está, entre outros fatores, associado à estrutura etária desta população, que se mostra mais favorável à ocorrência de nascimentos – ou seja, a população estrangeira apresenta maior concentração de efetivos em idade fértil (15-49 anos), conforme ilustrado na pirâmide etária anteriormente apresentada (gráfico 4.11). As mulheres de nacionalidade estrangeira obtêm taxas superiores às taxas obtidas junto das mulheres portuguesas, confirmando-se a maior fecundidade das estrangeiras por comparação às nacionais e, assim, os seus efeitos positivos para o reforço do grupo etário mais jovem da pirâmide demográfica. Em 2017 por cada 1000 mulheres verifica-se mais do dobro da prevalência de nascimentos nas mulheres

estrangeiras (38,5 nados-vivos por cada 1000 mulheres estrangeiras) por comparação ao verificado nas mulheres de nacionalidade portuguesa (14,9 nados-vivos por cada 1000 mulheres portuguesas), reforçando-se a distância entre portuguesas e estrangeiras em 2018, observando-se uma ligeira descida nas mulheres portuguesas para 14,3 nados-vivos por 1000 mulheres e nas mulheres de nacionalidade estrangeira uma subida para 39,7 nados-vivos por cada 1000 mulheres – vd. gráfico 4.12.

O mesmo sucede com a taxa bruta de natalidade masculina, onde se verifica que os homens de nacionalidade estrangeira apresentam taxas muito superiores às observadas junto dos homens portugueses: em 2017 também se verificou o dobro da prevalência de nascimentos nos homens estrangeiros (35 nascimentos por cada 1000 homens), por comparação ao verificado nos homens portugueses (17 nascimentos por cada 1000 homens), mantendo a tendência observada em anos anteriores, nomeadamente em 2016 (16 nascimentos por cada 1000 homens nos portugueses versus 34 nos homens estrangeiros) – vd. quadro 4.2.

Quadro 4.2. Taxas de natalidade e de fecundidade das populações de nacionalidade portuguesa e estrangeira, em 2017 e 2018 (em permilagem)

	2017		2018	
	Portuguesa	Estrangeira	Portuguesa	Estrangeira
Taxa Bruta de Natalidade Masculina ‰*	16,7	35,1	n.d.	n.d.
Taxa Bruta de Natalidade Feminina ‰**	14,6	37,5	14,3	39,7
Taxa de Fecundidade Geral Feminina ‰***	36,0	58,5	n.d.	n.d.

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

Os resultados da taxa geral de fecundidade feminina reforçam ainda mais o diferencial nestas proporções para os estrangeiros por comparação aos portugueses. Esta taxa procura isolar o efeito da estrutura etária e mostra que em 2017, em cada 1000 mulheres de nacionalidade estrangeira com idades entre os 15 e os 49 anos há 59 nascimentos, valor bastante superior ao verificado nas mulheres portuguesas que se ficam pelos 36 nascimentos. Note-se que por comparação a 2016, se verifica em 2017 um reforço dos nascimentos entre mulheres estrangeiras entre os 15 e os 49 anos de +3 nascimentos, uma vez que em 2016 em cada 1000 mulheres de nacionalidade estrangeira registaram-se 56 nascimentos versus 36 nascimentos de mulheres portuguesas. A taxa geral de fecundidade feminina torna, portanto, evidente a efetiva maior propensão para a ocorrência de nascimentos na população estrangeira residente.

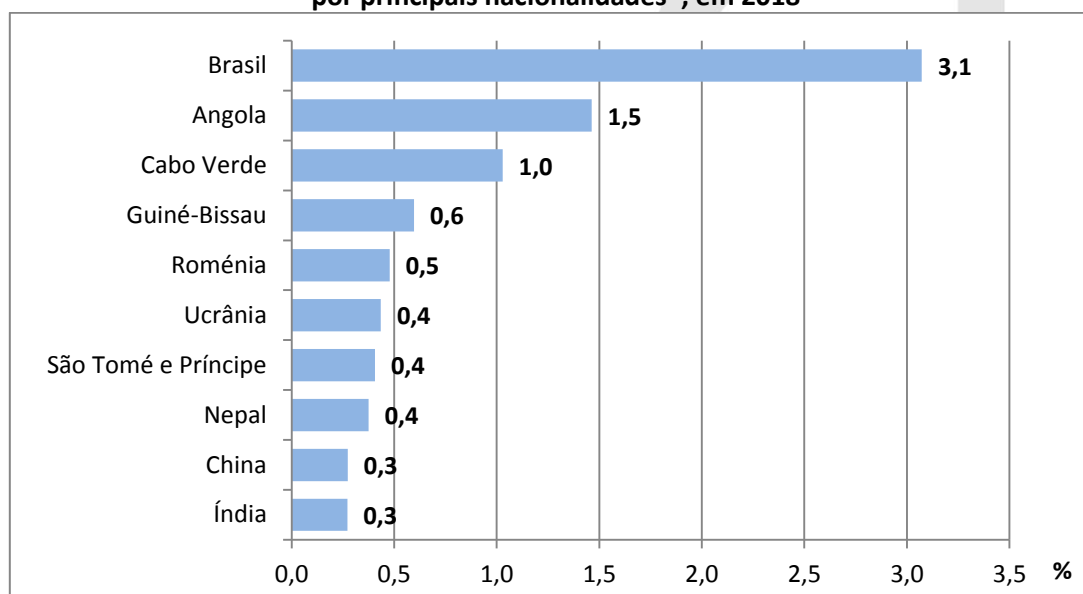
Na população portuguesa a queda da fecundidade tem vindo a repercutir-se nos efetivos populacionais jovens com menos de quinze anos, recuando a sua importância relativa na população total, o que por sua vez a médio prazo também se repercute no volume de mulheres com idade fértil para gerar mais nascimentos,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

Considerando as dez nacionalidades estrangeiras que registaram maior número de nados-vivos em 2017, destacam-se as mães de nacionalidade brasileira (2,5% do total de nados-vivos registados no país), angolana (1,4% do total) e cabo-verdiana (1,1% do total). Destaque ainda para as mães romenas, ucranianas e guineenses (cada com um contributo de 0,5% para o total de nados-vivos de Portugal desse ano). Em 2018 as mães de nacionalidade brasileira e angolana reforçam a sua importância relativa no total de nados-vivos em Portugal, respetivamente para 3,1% (+0,6 pontos percentuais no último ano) e 1,5% (+0,1pp) – vd. gráfico 4.13.

Em termos de taxas brutas de natalidade das mulheres estrangeiras em 2017, os dados refletem que são as mulheres africanas – angolanas (131,9 nascimentos por cada 1000 mulheres residentes), são-tomenses (72,3), guineenses (56) e cabo-verdianas (48,3) - e as mulheres asiáticas - nepalesas (87,5 nascimentos por 1000 mulheres residentes) e indianas (68) - as que revelam maiores taxas, assumindo mesmo taxas superiores à taxa média assumida pelo total de mulheres estrangeiras (39,7 nascimentos por cada 1000

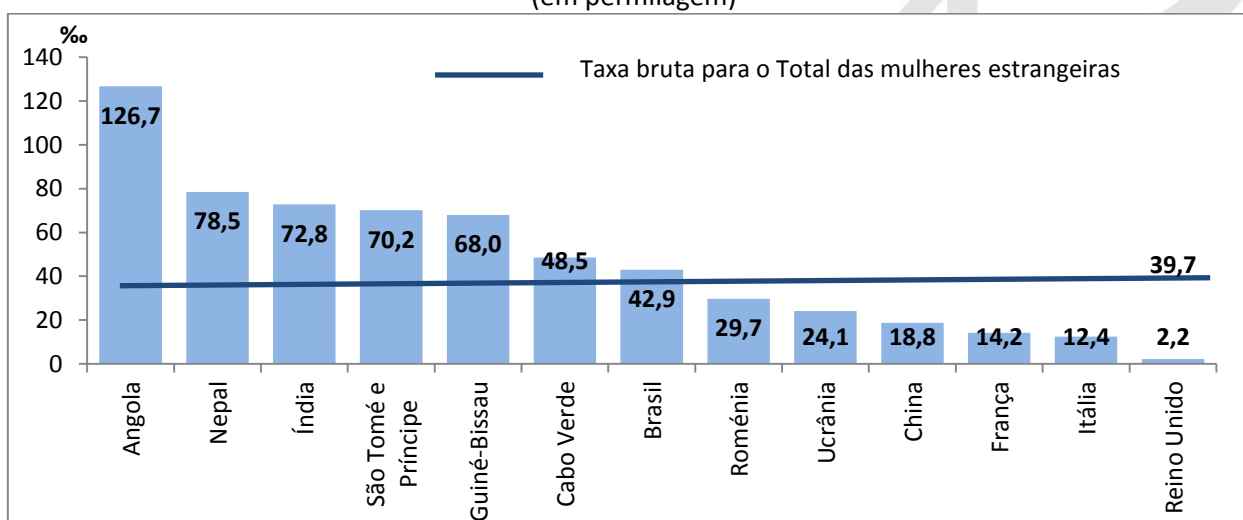
mulheres). Por contraste, são as mulheres com nacionalidade de um país europeu que evidenciam as taxas brutas de natalidade mais baixas: francesas (12,7 nascimentos por 1000 mulheres residentes), italianas (11,8) e britânicas (3,8). Tendências semelhantes se identificam em 2018: uma vez mais são as mulheres nacionais dos PALOP que revelam as maiores taxas brutas de natalidade feminina (angolanas com 126,7 nascimentos por cada 1000 mulheres residentes; são-tomenses com 70,2; guineenses com 68 e cabo-verdianas com 48,5), acompanhadas pelas mulheres do Nepal (78,5 nascimentos por cada 1000 mulheres residentes) e da Índia (72,8). Por contraste, em 2018 (tal como em anos anteriores), são as mulheres de países europeus as que apresentam menores taxas brutas de natalidade: o Reino Unido apresenta a taxa bruta de natalidade feminina mais baixa (2,2 nascimentos por 1000 mulheres residentes), seguido da Itália (12,4) e França (14,2) - vd. gráfico 4.14.

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



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

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



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

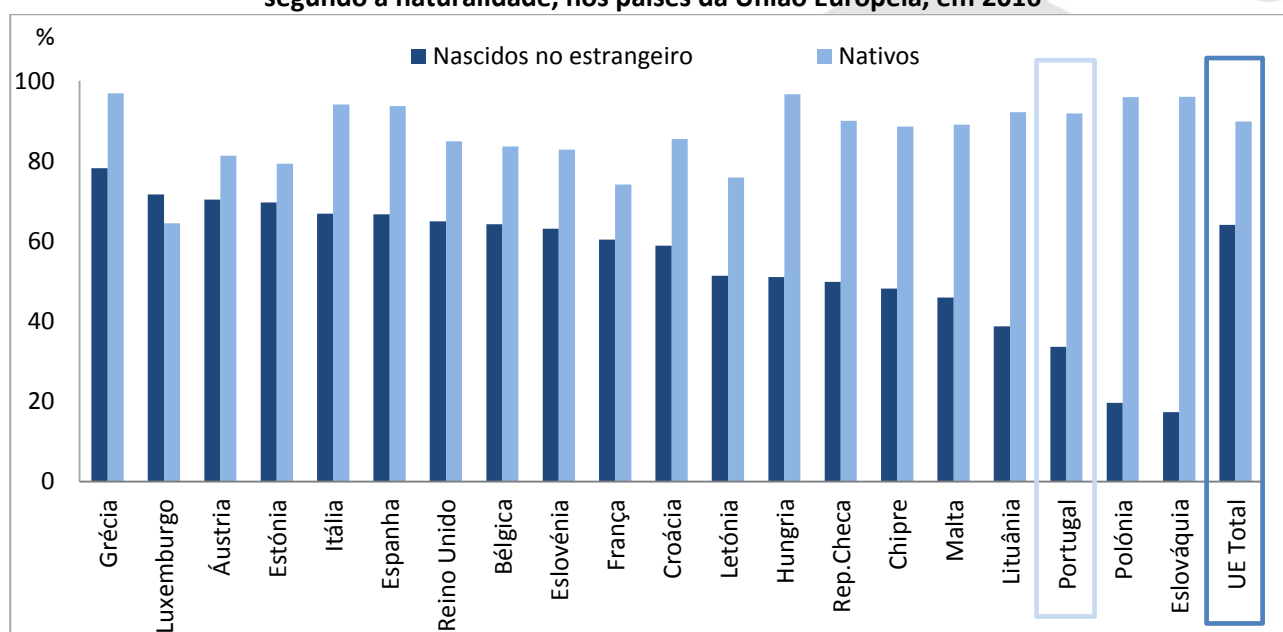
Nota: * A taxa bruta de natalidade feminina é o número de nados-vivos por cada 1000 mulheres residentes.

** Consideram-se as 10 nacionalidades estrangeiras que registaram maior número de nados-vivos no ano em análise, bem como as 10 nacionalidades estrangeiras com maior número de estrangeiros residentes em Portugal em 2018.

4.5. Nupcialidade

Segundo dados divulgados pela OCDE na publicação *Indicators of Immigrant Integration de 2018*, em 2016 no conjunto dos países da União Europeia, 64,1% dos casais de nascidos no estrangeiro viviam com um companheiro/cônjuge da mesma origem geográfica, subindo a taxa de endogamia entre nativos para 90% dos casais (OCDE/CE, 2018: 46-47). Note-se que por comparação aos dados apurados para 2008 pela OCDE na edição anterior do mesmo relatório (OCDE, 2015: 44), a taxa de endogamia aumentou ligeiramente nos casais de nascidos no estrangeiro (era de 60% em 2008), mantendo-se a mesma proporção entre casais nativos (90%). Segundo os mesmos dados (OCDE, 2015: 44; OCDE/CE, 2018: 46), os imigrantes são particularmente **endogâmicos**¹⁷ em países de imigração mais recente: em 2008 destacavam-se a Grécia, a Espanha e a Estónia como os países de maior taxa de endogamia entre estrangeiros residentes; quando para dados de 2016, destacam-se ainda os países da Europa do Sul (Grécia, Itália e Espanha), acompanhados de outros países como Luxemburgo, Áustria, Estónia e Reino Unido (vd. gráfico 4.15). Tal como acontecia nos dados de 2008, em 2016, Portugal surge entre os países onde a taxa de endogamia entre naturais do estrangeiro é menor. Já as menores prevalências de endogamia entre nativos dos países europeus associa-se principalmente a países de imigração mais antiga, onde a percentagem de casais mistos cresceu com o aumento do número de filhos de imigrantes ou descendentes já nacionais desses países, como acontece em França (76,6% em 2008 e 74,1% em 2016) ou no Luxemburgo (62% em 2008 e 64,5% em 2016). Na taxa de endogamia de nativos, Portugal apresenta as tendências observadas em outros países de imigração recente: com taxas de endogamia entre os cidadãos nativos (94,9% em 2008 e 91,9% em 2016) muito semelhantes às observadas em países como a Grécia (95,3% em 2008 e 96,9% em 2016) e a Espanha (94,3% em 2008 e 93,7% em 2016) – vd. gráfico 4.15

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



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

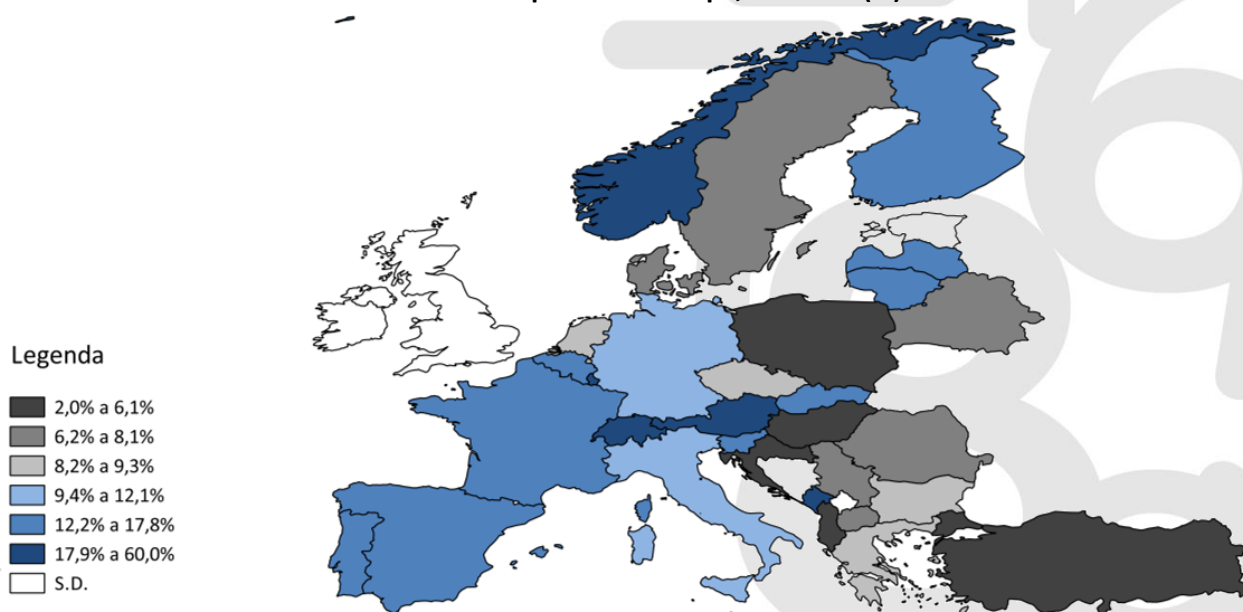
Analisando em maior detalhe estes indicadores publicados pela OCDE focando no caso português, identifica-se que Portugal é um dos países da União Europeia com maior discrepância entre a taxa de endogamia de cidadãos nativos e de cidadãos imigrantes (nascidos no estrangeiro): em 2008 os nativos apresentavam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

¹⁷ A taxa de endogamia é a proporção de indivíduos que coabitam com uma pessoa da mesma origem geográfica.

47,8% (nativos com +47 pontos percentuais de endogamia), reforçando-se a distância entre os dois grupos em 2016 quando os nativos em Portugal passam a ter +58,3 pontos percentuais de endogamia que os nascidos no estrangeiro (91,9% nos nativos por comparação à taxa de endogamia de 33,6% observada nos imigrantes). É relevante observar que, segundo estes dados publicados pela OCDE, a taxa de endogamia tem vindo a baixar em Portugal, tanto no caso dos nativos (-3pp de 2008 para 2016), como no caso dos nascidos no estrangeiro (-14pp de 2008 para 2016), aumentando por consequência a proporção de casais mistos no país.

Outros dados, sistematizados pelo EUROSTAT, permitem exatamente apurar a percentagem de **casamentos mistos** no total de casamentos celebrados em cada país europeu (vd. mapa 4.4). A percentagem de casamentos mistos refere-se à percentagem de casamentos em que um dos cônjuges tem nacionalidade do país que reporta os dados e o outro cônjuge tem nacionalidade de um país estrangeiro.

Mapa 4.4. Percentagem de casamentos mistos no total de casamentos celebrados, nos diferentes países da Europa, em 2017 (%)



Fonte: EUROSTAT; dados Alemanha: Statistisches Bundesamt; dados de Malta: National Statistics Office.

Nota: Não foi possível apurar dados para a Estónia, Irlanda e Reino Unido (Sistematização e cálculos das autoras e projeção em mapa da Equipa do OM por Tiago Santos).

Em 2015, os países europeus que registaram as percentagens mais elevadas de casamentos mistos foram a Suíça (36%) e o Luxemburgo (29,7%), refletindo países de imigração mais antiga e com maior percentagem de estrangeiros no total de residentes no país: no mesmo ano, os estrangeiros representavam 47% do total de residentes no Luxemburgo e 25% do total de residentes na Suíça. Com percentagens significativas situavam-se ainda o Montenegro (23,1%), Áustria (22,8) Eslovénia (18,4%), Noruega (17,9%). Tendências semelhantes observam-se em 2017 (representados no mapa 4.4. a azuis mais escuros), destacando-se a Suíça (35,7%) e o Luxemburgo (27%) novamente como os países com maior percentagem de casamentos mistos no total de casamentos celebrados, seguidos de países como a Noruega (22,4%), Áustria (21,9%), Chipre (20,9%) e Montenegro (20,9%).

Ainda segundo os mesmos dados, e por contraste, no extremo oposto, observa-se que os países europeus que evidenciam as percentagens mais baixas de casamentos mistos (representados no mapa a cinzento) são: a Polónia (2,0% em 2015 e 2,4% em 2017), a Hungria (2,5% em 2015 e 2,8% em 2018), a Turquia (3,7% em 2015 e 4,3% em 2017), Albânia (4,2% em 2015 e 5,8% em 2017) e Croácia (5,4% em 2015 e 5,6% em 2017), sendo também países onde a população estrangeira residente é mais residual (na Polónia os estrangeiros representam 0,4% do total de residentes, na Hungria representam 1,6%, na Turquia 0,8% e na Croácia 1,1%).

De notar que a Espanha e a França também se destacam no que toca a casamentos mistos (França com 14,3% e 15%, e Espanha com 12,7% e 13,6%, respetivamente em 2015 e 2017). Para estes valores muito contribui, no caso da França, a sua experiência de imigração e, no caso de Espanha, o peso da população estrangeira no país (que em 2015 atingia os 9,5%), nomeadamente da América Latina com afinidade histórica e linguística com o país.

Esta percentagem de casamentos mistos apurada para Portugal (11,6% em 2015 e 14% em 2017), revela valores significativos se se considerar que se trata de um país de imigração recente e que nesses anos a população estrangeira apenas representava, respetivamente, 3,8% e 4,1% do total de residentes no país. Contudo, Portugal contrasta neste âmbito com outros países onde a imigração também é um fenómeno recente, como a Grécia ou a Itália (onde a percentagem de casamentos mistos é mais baixa: 8,1% e 9,1%, respetivamente, em 2015, e 8,5% e 10,5%, respetivamente, em 2017) e onde a percentagem de estrangeiros residentes é superior à registada em Portugal (na Grécia os estrangeiros representam 7,4% e em Itália 8,2% em 2015).

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

Quadro 4.3. Casamentos celebrados em Portugal: total, entre portugueses, entre estrangeiros e casamentos mistos, entre 2011 e 2018

Ano	Total		Entre portugueses		Casamentos Mistos		Entre estrangeiros	
	N	%	N	%	N	%	N	%
2011	36.035	100	31.073	86,2	4.175	11,6	787	2,2
2012	34.423	100	29.410	85,4	4.216	12,2	797	2,3
2013	31.998	100	27.422	85,7	3.809	11,9	767	2,4
2014	31.478	100	27.068	86,0	3.554	11,3	856	2,7
2015	32.393	100	27.573	85,1	3.763	11,6	1.057	3,3
2016	32.399	100	27.202	84,0	4.115	12,7	1.082	3,3
2017	33.634	100	27.676	82,3	4.700	14,0	1.258	3,7
2018	34.637	100	28.202	81,4	5.074	14,6	1.361	3,9
Variação (%) 2011-2018	-3,9		-9,2		+21,5		+72,9	

Fonte: INE, Casamentos (sistematização e cálculos das autoras).

Em Portugal, e contrastando com a tendência da década anterior (detalhada em Oliveira e Gomes, 2014: 71-72), desde 2011 (em especial entre 2013 e 2015) os casamentos mistos (entre portugueses e estrangeiros) diminuíram (vd. quadro 4.3): de 2011 para 2014 verificou-se uma diminuição de -9,7% (-621 casamentos mistos registados em Portugal), recuperando progressivamente nos últimos anos (+1.146 casamentos mistos de 2014 para 2017 e +374 casamentos mistos de 2017 para 2018), indo em 2017 a recuperação para além do valor do início da década (de 2011 para 2017 observa-se um aumento +13%), que se reforça em 2018 (aumento só no último ano de +7,6%). Entre 2001 e 2011 verificou-se um aumento de +123% dos casamentos mistos em Portugal, em resultado do crescimento global da população estrangeira residente no país. A explicação para a inversão da tendência na primeira metade da presente década reside, em parte, no decréscimo global da população estrangeira residente em Portugal, observada

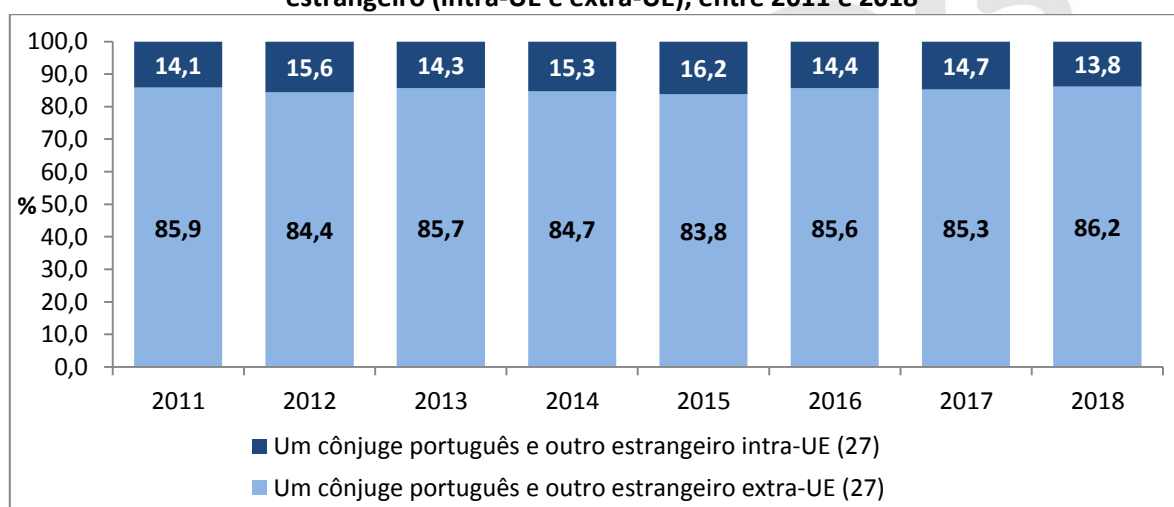
desde 2010 (aprofundar em Oliveira e Gomes, 2016: 47-54).

A evolução dos casamentos mistos acompanha a própria evolução do total de casamentos celebrados em Portugal nos últimos anos. Entre 2011 e 2014 observou-se uma quebra no total de casamentos celebrados no país, de 36.035 casamentos em 2011 passam para 31.478 em 2014 (-4.557); sendo a partir de 2015 que se recupera parcialmente este número, crescendo entre 2014 e 2018 o número de casamentos para 34.637 (+3.159). Ainda assim, entre o início desta década e 2017, nota-se uma quebra no número de casamentos na ordem dos -7%, atenuada no último ano, passando ao decréscimo a ser de -3,9% entre 2011 e 2018 (vd. quadro 4.3).

Do total de casamentos celebrados em 2017, 82,2% foram casamentos entre cidadãos portugueses (eram 86,2% em 2011), 3,3% casamentos entre cidadãos estrangeiros (eram 2,2% em 2011) e 14% (em 2011 eram 11,6%) corresponderam a casamentos mistos (entre cônjuge português e cônjuge estrangeiro). Em 2018 mantem-se a tendência de reforço da importância relativa dos casamentos mistos (passam a representar 14,6%, +0,6pp face ao ano anterior) e dos casamentos entre estrangeiros (passam para 3,9%, ou seja, +0,6pp face ao ano anterior). Nota-se, assim, que nos últimos anos, no universo de casamentos celebrados em Portugal, tem aumentado a importância relativa dos casamentos mistos e dos casamentos entre estrangeiros, uma vez que a evolução crescente destes casamentos (+21,5% e +72,9%, respetivamente, entre 2011 e 2018) tem sido contrária à evolução decrescente dos casamentos entre portugueses (-9,2% entre 2011 e 2017 e tinha sido -47,8% entre 2001 e 2011) - vd. quadro 4.3.

Mantendo a tendência da década anterior, verifica-se que em 2017 e 2018 a maioria dos casamentos mistos ocorreram entre um cônjuge português e um nacional de país extracomunitário (85,3% e 86,2%, respetivamente), assumindo os casamentos entre portugueses e cidadãos da União Europeia menor importância relativa (14,7% em 2017 e 13,8% em 2018) – vd. gráfico 4.16. A esta tendência não são alheios alguns fatores que importa contextualizar: por um lado, deve atender-se à sobre representação, entre o total de estrangeiros residentes em Portugal, dos nacionais de países extracomunitários no total de estrangeiros residentes (em 2017 representavam 67,5% do total de estrangeiros residentes no país e 66,9% em 2018); por outro lado, deve ainda atender-se às estruturas etárias destes dois universos de estrangeiros residentes em Portugal, sendo os nacionais de países extracomunitários mais jovens e com maior concentração de efetivos em idades matrimoniais (maior importância relativa de efetivos entre os 20 e os 49 anos de idade, com 63,9% em 2017, e apenas 20,3% com mais de 50 anos) que os nacionais de países da União Europeia (51,3% entre os 20 e os 49 anos, e maior percentagem de efetivos com mais de 50 anos, o correspondente a 38,6%).

Gráfico 4.16. Casamentos mistos celebrados em Portugal, segundo a nacionalidade do cônjuge estrangeiro (intra-UE e extra-UE), entre 2011 e 2018



Fonte: INE, Casamentos (sistematização e cálculos das autoras).

Entre as dez nacionalidades estrangeiras mais representadas na população residente em Portugal em 2018, os casamentos mistos entre um homem estrangeiro e uma mulher com nacionalidade portuguesa assumem uma prevalência superior a 70% entre os cabo-verdianos (87,2%), angolanos (90,4%), guineenses (79,4%) e romenos (70,6%) – vd. quadro 4.4. No caso dos casamentos mistos entre uma mulher estrangeira e um homem com nacionalidade portuguesa (quadro 4.5), sobressaem as mesmas nacionalidades estrangeiras, em especial a angolana (95,8% dos casamentos com cônjuge feminina angolana) e a venezuelana (97,2%), embora acima de 70% de prevalência também se destaquem outras nacionalidades, nomeadamente, brasileira (88,1% dos casamentos celebrados), cabo-verdiana (87,1%), guineense (81,4%) e romena (78,5%) – vd. quadro 4.5.

**Quadro 4.4. Casamentos celebrados em Portugal, por país de nacionalidade*
do cônjuge masculino, em 2018 (percentagem em linha)**

Nacionalidade do Cônjuge Masculino/Cônjuge 1	Nacionalidade do Cônjuge Feminino/Cônjuge 2			Total (N)
	Portuguesa	Mesma Nacionalidade	Outra Nacionalidade	
Brasil	64,9%	30,7%	4,4%	612
Bermudas	17,6%	57,8%	24,6%	301
Alemanha	33,0%	60,4%	6,6%	197
Cabo Verde	87,2%	8,9%	3,9%	179
Irlanda	6,3%	79,7%	13,9%	158
Ucrânia	27,3%	69,1%	3,6%	110
Angola	90,4%	3,6%	6,0%	83
França	67,1%	17,1%	15,8%	76
Itália	55,4%	12,3%	32,3%	65
Ilhas Guernsey	34,4%	14,1%	51,6%	64
Guiné-Bissau	79,4%	15,9%	4,8%	63
Reino Unido	18,2%	56,4%	25,5%	55
Roménia	70,6%	23,5%	5,9%	34
China	-	-	-	9

Fonte: INE, Casamentos (sistematização e cálculos das autoras). // Nota: * Consideram-se as 10 nacionalidades estrangeiras que registaram maior número casamentos no ano em análise, bem como as 10 nacionalidades estrangeiras com maior número de estrangeiros residentes em Portugal em 2018.

**Quadro 4.5. Casamentos celebrados em Portugal, por país de nacionalidade*
do cônjuge feminino, em 2018 (percentagem em linha)**

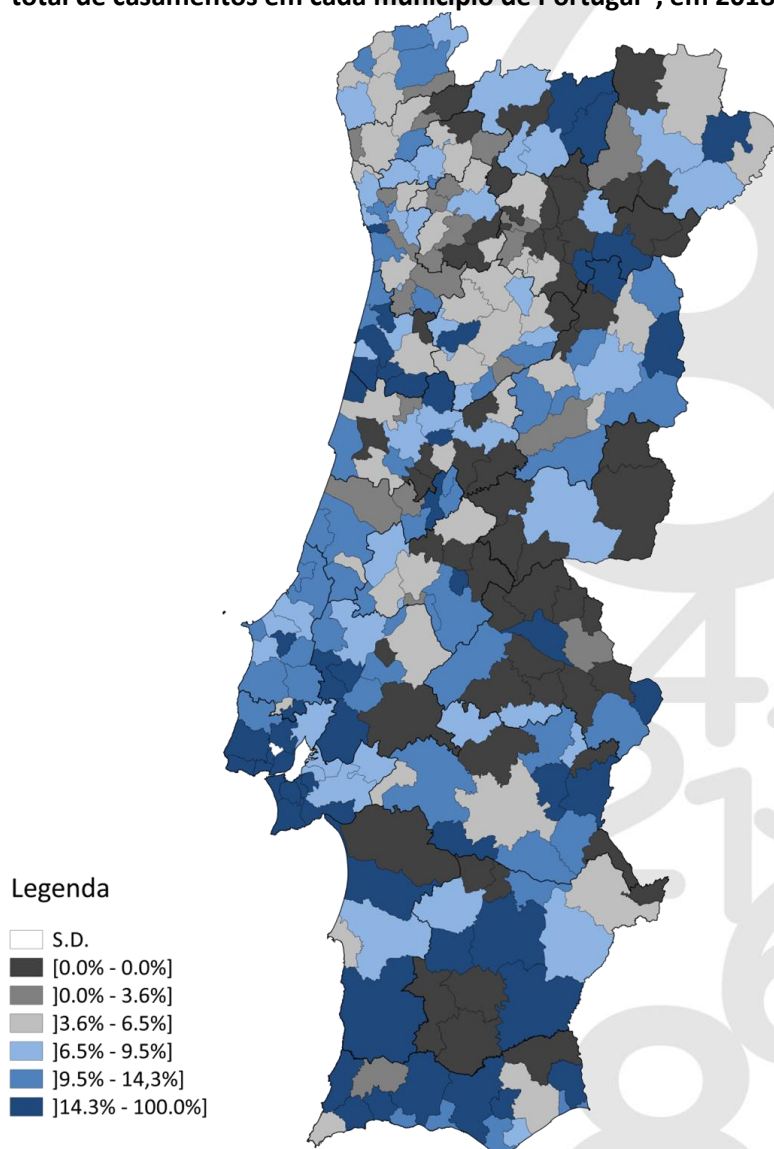
Nacionalidade do Cônjuge Feminino/Cônjuge 2	Nacionalidade do Cônjuge Masculino/Cônjuge 1			Total (N)
	Portuguesa	Mesma Nacionalidade	Outra Nacionalidade	
Brasil	88,1%	8,8%	3,0%	2126
Bermudas	16,3%	67,4%	16,3%	258
Ucrânia	64,5%	29,7%	5,9%	256
Venezuela	97,2%	0,9%	1,9%	211
Alemanha	27,2%	66,1%	6,7%	180
Irlanda	5,1%	79,7%	15,2%	158
Angola	95,8%	2,1%	2,1%	142
Cabo Verde	87,1%	11,4%	1,4%	140
Rússia	54,6%	33,8%	11,5%	130
Guiné-Bissau	81,4%	11,6%	7,0%	86
França	73,5%	15,7%	10,8%	83
Roménia	78,5%	12,3%	9,2%	65
Reino Unido	6,5%	67,4%	26,1%	46
Itália	59,1%	18,2%	22,7%	44
China	-	-	-	20

Fonte: INE, Casamentos (sistematização e cálculos das autoras). // Nota: * Consideram-se as 10 nacionalidades estrangeiras que registaram maior número casamentos no ano em análise, bem como as 10 nacionalidades estrangeiras com maior número de estrangeiros residentes em Portugal em 2018.

Os dados nacionais disponíveis permitem ainda realçar que a proporção de casamentos mistos no total de

casamentos celebrados varia consoante os municípios do país (vd. mapa 4.5). Em 2018 entre os quatro municípios do país com maior proporção de casamentos mistos destacam-se Vila Nova de Foz Côa (33,3%), Crato (33,3%), Arruda dos Vinhos (31%) e Barreiro (30,2%), contabilizando-se 59 municípios sem qualquer casamento misto. Se da análise dos dados para 2018 se excluir os municípios com menos de 30 casamentos celebrados¹⁸, os municípios do país onde se registou maior proporção de casamentos mistos, entre um cônjuge português e outro estrangeiro de um país extracomunitário, foram, por ordem decrescente de importância: Arruda dos Vinhos (31%, entre um total de 84 casamentos celebrados), Barreiro (30,2%, entre 255 casamentos), Lisboa (27,6% casamentos mistos, entre um total de 2.704 casamentos celebrados), Castro Marim (25,9%, entre 81 casamentos), Amadora (24,9%, entre 341 casamentos), Benavente (24,4%, entre 86 casamentos), Silves (24,2%, entre 124 casamentos), Almada (23,2%, entre 664 casamentos), Cascais (22,7%, entre 590), Lagos (22,3%, entre 94), e Porto (22,2%, entre 1.084 casamentos). Ainda com valores expressivos, destacam-se outros municípios da Área Metropolitana de Lisboa (Loures, Alcochete, Moita, Oeiras, Vila Franca de Xira e Setúbal) e do Algarve (Tavira, Faro e Aljezur).

Mapa 4.5. Proporção de casamentos mistos celebrados entre cônjuges de nacionalidade portuguesa e de nacionalidade estrangeira de países extracomunitários, por total de casamentos em cada município de Portugal*, em 2018 (%)



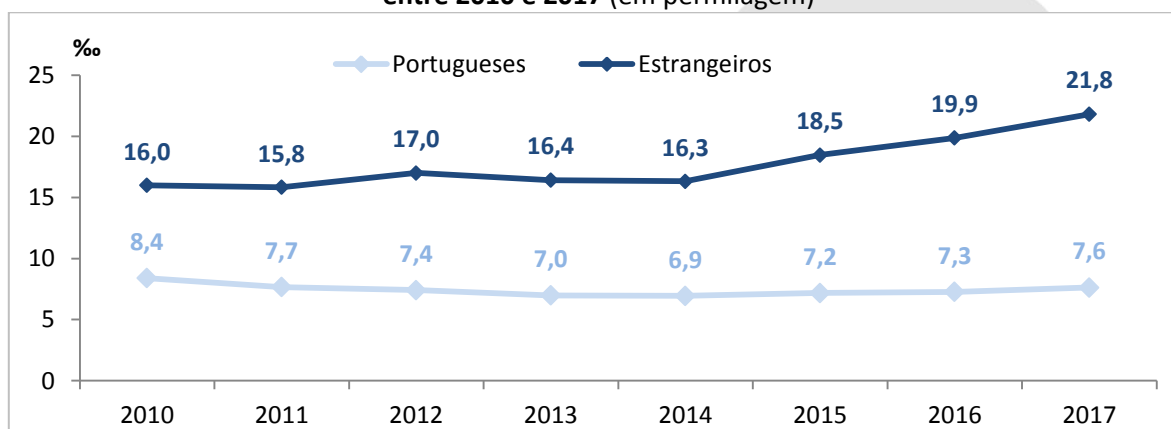
Fonte: INE, Casamentos (sistematização das autoras e projeção em mapa da equipa do OM por Tiago Santos).

¹⁸ Não se consideram neste universo esses municípios por o número absoluto de casamentos apresentar valores muito baixos, o que induz a maiores importâncias relativas dos casamentos mistos aí celebrados, sem que esses em termos absolutos sejam uma realidade expressiva.

Conforme caracterizado anteriormente no subcapítulo 3.1., estes municípios do Algarve e da Área Metropolitana de Lisboa surgem destacados também pelo impacto que os estrangeiros assumem no total de residentes nos respetivos municípios, pelo que a maior prevalência de casamentos mistos nestes municípios deve ser considerado como um resultado expectável. Resulta, pois, que em 2018 foram os municípios do litoral e Sul de Portugal os que obtiveram maior proporção de casamentos entre portugueses e nacionais de países terceiros, enquanto, por contraste, os municípios do Centro e Norte do país apresentaram maior prevalência de casamentos endogâmicos.

Relativamente à expressão dos casamentos celebrados importa ter em conta que os seus valores são também influenciados pela estrutura etária da população. Observando-se que há, entre os residentes em Portugal, nacionalidades com maior concentração de efetivos nas idades “matrimoniais” (e.g. nacionalidades extracomunitárias), deve determinar-se o efeito da estrutura etária na nupcialidade, considerando os resultados da **taxa de nupcialidade**, que relaciona o número de casamentos celebrados na população residente com idades entre os 15 e os 49 anos (vd. gráfico 4.17). Desde o início desta década, a taxa de nupcialidade dos estrangeiros mostrou-se sempre superior à taxa de nupcialidade dos portugueses, atingindo sempre o dobro (ou mais do dobro) da prevalência desta última, o que significa que mesmo isolando os efeitos da estrutura etária, a população de nacionalidade estrangeira mostra padrões de nupcialidade superiores aos observados na população portuguesa. Em 2016 cerca de 20 estrangeiros em cada 1000 residentes, com idades entre os 15 e os 49 anos, contraíram matrimónio, sendo que no caso dos cidadãos portugueses essa relação foi de apenas 7 casamentos por cada 1000 residentes. Em 2017 reforça-se ainda mais a distância entre os dois grupos: passa para 22 estrangeiros em cada 1000 residentes, com idades entre os 15 e os 49 anos, que contraíram matrimónio, versus 8 casamentos por cada 1000 residentes portugueses.

Gráfico 4.17. Taxa de nupcialidade geral* das populações de nacionalidade portuguesa e estrangeira, entre 2010 e 2017 (em permilagem)



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

Em 2017 observa-se ainda que na população de nacionalidade portuguesa os níveis de nupcialidade dos homens são ligeiramente superiores (17,6%, e era no ano anterior 14,2%) aos das mulheres (15,6%, era 13% em 2016) - vd. quadro 4.6. Relativamente à população estrangeira o mesmo não se verifica, sendo a taxa de nupcialidade superior nas mulheres (37,8% em 2017 e 28,9% em 2016, por contraposição a 23,5% em 2017 e 18,6% em 2016 nos homens). As principais nacionalidades estrangeiras residentes refletem no geral esta tendência nas taxas de nupcialidade, assumindo o sexo feminino prevalências superiores, com exceção dos nacionais de Cabo Verde, do Reino Unido e de Itália cujas taxas de nupcialidade geral são superiores no sexo masculino. No mesmo ano, observa-se que os homens estrangeiros da União Europeia apresentam taxas de nupcialidade ligeiramente superiores aos homens de países extracomunitários. Para o sexo feminino inverte-se esta relação, ou seja, as mulheres nacionais de Países Terceiros apresentam uma taxa de nupcialidade superior às mulheres europeias - vd. quadro 4.6.

Considerando as dez nacionalidades estrangeiras mais representadas na população residente em Portugal em 2017 (vd. quadro 4.6), observa-se que as taxas de nupcialidade masculina são mais elevadas para os estrangeiros de nacionalidade brasileira (24,5‰), francesa (22,6‰) e cabo-verdiana (17,2‰). As taxas de nupcialidade feminina mais elevadas registam-se entre as nacionalidades brasileira (53,7‰), ucraniana (24,7‰), francesa (24,2‰) e angolana (22,0‰).

Quadro 4.6. Taxa de nupcialidade geral* em Portugal, por principais países de nacionalidade, em 2017 (em permilagem)**

Nacionalidade	Taxa de nupcialidade masculina (‰)	Taxa de nupcialidade feminina (‰)
Portugueses	17,6	15,6
Estrangeiros	23,5	37,8
Estrangeiros da União Europeia	21,4	23,6
Estrangeiros Extracomunitários	21,6	39,1
Brasil	24,5	53,7
Cabo Verde	17,2	11,5
Ucrânia	12,4	24,7
Roménia	2,7	6,1
China	1,2	2,6
Reino Unido	17,7	15,3
Angola	14,8	22,0
França	22,6	24,2
Guiné-Bissau	11,0	16,9
Itália	15,0	12,5

Fonte: INE, Estatísticas dos Casamentos e Estimativas Anuais da População Residente (sistematização e cálculos das autoras). // Nota: *Por Taxa de Nupcialidade Geral entende-se o número de casamentos por cada 1000 residentes com idades compreendidas entre os 15 e 49 anos./ ** Consideram-se as 10 nacionalidades estrangeiras com maior número de estrangeiros residentes em Portugal em 2017.

Noutra vertente da análise dos indicadores da nupcialidade, consideram-se os dados relativos aos **divórcios registados** em Portugal. Em 2017 registaram-se em Portugal 21.930 divórcios e em 2018 registaram-se 20.766 divórcios, mantendo a tendência de decréscimo observada desde 2010 quando se registaram 27.556 divórcios. Do total de divórcios contabilizados em 2017 e 2018, a maioria (93,7% e 93,4%, respetivamente) reflete divórcios entre cidadãos portugueses, representando os divórcios entre cidadãos estrangeiros uma importância relativa bastante residual (apenas 0,9% e 1,1%, respetivamente). Já os **divórcios de casais mistos** (entre um cônjuge português e um cônjuge estrangeiro) corresponderam em 2017 a 5,3% e em 2018 a 5,4% do total de divórcios (vd. quadro 4.7).

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

pelo recuo da dissolução (pelo menos oficial) dos mesmos. (...) atendendo à crise económica (...) a partir de 2008, é de admitir que alguns casais que num contexto económico mais favorável optariam por se divorciar, decidem manter-se juntos, por uma questão de economia de escala, já que o divórcio, com a consequente separação de casas e despesas, acarreta consigo custos elevados.”

Quadro 4.7. Divórcios registados em Portugal, entre cidadãos portugueses, entre cidadãos estrangeiros e de casamentos mistos (cônjuge português e cônjuge estrangeiro), entre 2006 e 2018

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

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

Quadro 4.8. Número de divórcios por cada 100 novos casamentos por ano, entre portugueses, entre estrangeiros e mistos (um cônjuge português e outro estrangeiro), entre 2006 e 2018

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

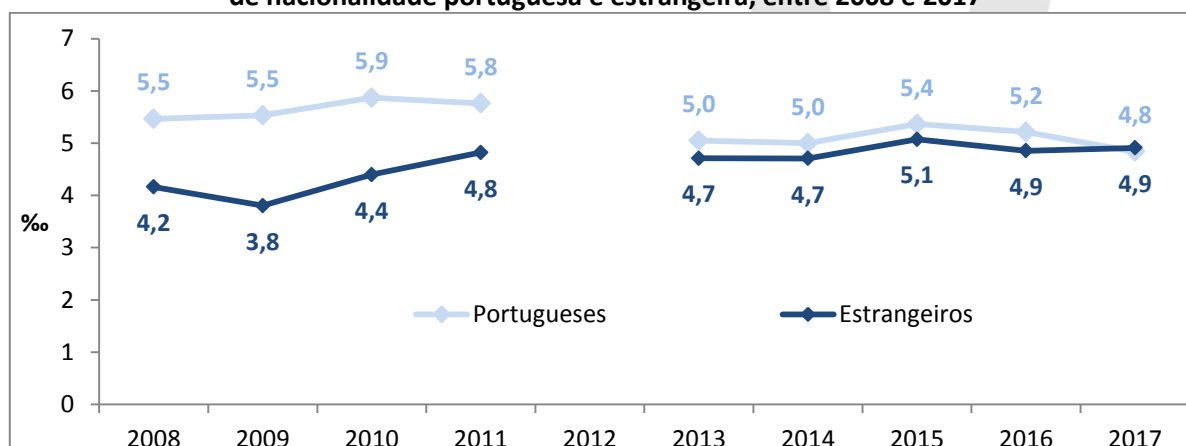
Fonte: INE, Estatísticas dos casamentos e Estatísticas de divórcios e separações de pessoas e bens (cálculos e sistematização pelas autoras).

Nota-se, porém, que – extraídos os efeitos da evolução dos divórcios - os nacionais portugueses mostram maior prevalência de divórcio que os estrangeiros residentes. Em 2017, registaram-se 74 divórcios por cada 100 novos casamentos celebrados no mesmo ano entre cônjuges portugueses e, em 2018, 69 divórcios por

cada 100 novos casamentos. Esta relação desce para 17 e 16 divórcios em cada 100 casamentos no caso de casais estrangeiros, respetivamente em 2017 e 2018, e para 25 e 22 divórcios em cada 100 novos casamentos de casais mistos, respetivamente em 2017 e 2018 (vd. quadro 4.8).

Controlado também o efeito da estrutura etária das populações estrangeiras e nacional (relacionando o número de divórcios com a população residente com idades entre os 15 e os 49 anos de idade), nota-se que os estrangeiros continuam a apresentar menor **taxa de divorcialidade** que os nacionais em Portugal. Como se explicitou para o casamento, também para o divórcio se devem relativizar os resultados em função da concentração de efetivos nas “idades matrimoniais”, em particular sabendo que as populações estrangeiras e nacional não apresentam estruturas etárias homogéneas, sendo os estrangeiros residentes (em particular de países extracomunitários) que apresentam maior concentração de efetivos nos grupos etários mais jovens e em idade matrimonial (entre os 15 e os 49 anos). Assim, aferindo a taxa de divorcialidade, verifica-se que os portugueses apresentam uma taxa relativamente estável, entre 2008 e 2017, com entre 5 e 6 divórcios por cada 1000 residentes com idades entre os 15 e os 49 anos (assumindo o valor mais baixo da série em 2017 com 4,8 divórcios por cada 1000 residentes); enquanto os estrangeiros residentes em Portugal no mesmo período apresentam uma evolução com valores sempre mais baixos que o observado nos portugueses, mas com tendência de crescimento: 2009 assume o valor mais baixo desta série em que os estrangeiros apresentam 3,8 divórcios por cada 1000 residentes com idades entre os 15 e os 49 anos, e 2015 obtém o valor mais expressivo com 5,1 divórcios por cada 1000 residentes entre os 15 e os 49 anos, aproximando da taxa de divorcialidade observada nos portugueses, voltando a descer em 2016 e 2017, estabilizando em 4,9 divórcios por cada 1000 residentes entre os 15 e os 49 anos.

Gráfico 4.18. Taxa de divorcialidade das populações de nacionalidade portuguesa e estrangeira, entre 2008 e 2017**



Fonte: INE, Estatísticas dos divórcios e separações de pessoas e bens e Estimativas Anuais da População Residente (sistematização e cálculos pelas autoras).//Nota: *Dados indisponíveis para o ano de 2012; **Taxa de Divorcialidade corresponde ao número de divórcios por cada 1000 residentes com idades entre os 15 e os 49 anos.

4.6. Mortalidade

Entre 2011 e 2018 a quase totalidade dos **óbitos** de residentes em Portugal foram de indivíduos de nacionalidade portuguesa, verificando-se que os óbitos de indivíduos de nacionalidade estrangeira apenas representaram 1,4% no total de óbitos em 2017 e 1,5% em 2018 (vd. quadro 4.9.). Em 2018 ocorreram 113.000 óbitos em Portugal respetivamente (109.586 em 2017), dos quais 98,5% foram de cidadãos de nacionalidade portuguesa (-0,1pp face a 2017), 0,6% de cidadãos estrangeiros da União Europeia (o correspondente em números absolutos a 691 óbitos) e 0,9% de cidadãos estrangeiros com nacionalidade de países extracomunitários (1.039 óbitos, +0,1pp face a 2017).

Conforme referido anteriormente, o saldo natural observado em Portugal tornou-se negativo nos últimos anos (desde 2009), agravando-se particularmente a partir de 2012, mantendo-se bastante negativo nos

anos de referência deste relatório. Em 2017 e 2018 morreram mais 25 mil pessoas, respetivamente em cada ano, do que aquelas que nasceram (ou seja, registou-se um saldo natural de -23.432 indivíduos em 2017 e -25.980 em 2018).

A evolução dos óbitos desde o início desta década revela padrões semelhantes nas populações de nacionalidade portuguesa e estrangeira: entre 2011 e 2018 verificou-se um aumento de +9,7% de óbitos na população portuguesa e um aumento de +25,6% de óbitos na população de nacionalidade estrangeira. Regista-se a mesma tendência de aumento nos indivíduos de nacionalidade estrangeira extracomunitários (que registaram no mesmo período um aumento de +21,2%) e nos cidadãos estrangeiros oriundos dos países da União Europeia (+32,9% de óbitos entre 2011 e 2018) – vd. quadro 4.9. Neste âmbito, o maior crescimento verificou-se, portanto, entre os cidadãos da União Europeia residentes em Portugal.

Quadro 4.9. Óbitos ocorridos em Portugal, segundo a nacionalidade, entre 2011 e 2018

Ano	Total N	Portugueses N	Estrangeiros		União Europeia (28)		Fora da União Europeia	
			N	%	N	% estrang.	N	% estrang.
2011	102.848	101.447	1.377	1,3	520	37,8	857	62,2
2012	107.612	106.304	1.229	1,1	541	44,0	758	61,7
2013	106.554	105.202	1.331	1,2	466	35,0	865	65,0
2014	104.843	103.492	1.338	1,3	553	41,3	785	58,7
2015	108.539	107.217	1.310	1,2	541	41,3	769	58,7
2016	110.573	109.034	1.529	1,4	677	44,3	852	55,7
2017	109.586	108.031	1.545	1,4	653	42,3	892	57,7
2018	113.000	111.265	1.730	1,5	691	39,9	1.039	60,1
Taxa de Variação 2011-2018	+9,9	+9,7	+25,6		+32,9		+21,2	
Taxa de Variação 2015-2018	+4,1	+3,8	+32,1		+27,7		+35,1	
Taxa de variação 2011-2015	+5,5	+5,7	-4,9		+4,0		-10,3	

Fonte: INE, Óbitos (cálculos das autoras).

Notas: A soma dos portugueses e estrangeiros não corresponde ao total de óbitos uma vez que o quadro não inclui os dados de óbitos de país desconhecido. Para efeitos de comparabilidade ao longo do período temporal analisado, consideram-se os 28 países que compunham a União Europeia no último ano analisado.

Nos últimos anos têm aumentado os óbitos de cidadãos da União Europeia, em valores absolutos e em importância relativa no total de óbitos ocorridos em Portugal dos estrangeiros, refletindo que são também as nacionalidades estrangeiras com estruturas etárias mais envelhecidas e com maior expressão de indivíduos com mais de 65 anos (conforme mostrado no subcapítulo 3.4). Em 2011 cerca de 37,8% dos óbitos ocorridos em Portugal de população com nacionalidade estrangeira foram de nacionais da União Europeia, evoluindo para 42,3% em 2017 (+4,5 pontos percentuais) e para 39,9% em 2018 (+2,1pp face ao início da década), quando estes nacionais apenas representavam 25% em 2011 e 32% em 2017 e 33,1% em 2018 do total da população estrangeira residente no país. Mais se verifica que entre 2011 e 2015 enquanto os estrangeiros nacionais de países extracomunitários diminuíram nos óbitos ocorridos em Portugal (-10,3%), refletindo a diminuição global da população estrangeira residente nesses anos, os residentes nacionais de países da União Europeia aumentaram o número de óbitos (+4%). Entre 2015 e 2018 observa-se um aumento global dos óbitos ocorridos em Portugal, sendo esse aumento superior entre os residentes extracomunitários (+35,1%), que o verificado nos nacionais da União Europeia (+27,7%) ou nos portugueses (+3,8%).

A **taxa bruta de mortalidade**¹⁹, apesar de não isolar o efeito das estruturas etárias diferenciadas das populações de nacionalidade portuguesa e estrangeira, permite aferir a existência de diferenças em função

¹⁹ Número de óbitos por cada 1000 habitantes na população residente no ano de referência.

da nacionalidade no que toca à mortalidade. Em 2017 e 2018, a população de nacionalidade estrangeira registou menor taxa de mortalidade (3,7‰ e 3,6‰, respetivamente) que a população de nacionalidade portuguesa (10,9‰ e 11,4‰, respetivamente) – vd. quadro 4.10. No entanto, tal como a taxa de natalidade, também a taxa de mortalidade é influenciada pela estrutura etária de uma dada população, ou seja, se a população de nacionalidade portuguesa é mais envelhecida que a população de nacionalidade estrangeira (conforme explicitado anteriormente) é expectável que apresente taxas de mortalidade superiores.

Verifica-se, contudo, que a população estrangeira residente não é um todo homogéneo quanto à sua composição por grupos etários, verificando-se que os cidadãos da União Europeia são mais envelhecidos que os cidadãos de países extracomunitários, razão pela qual apresentam também taxas de mortalidade bastante diferenciadas: em 2017 e 2018 os cidadãos extracomunitários apresentam menor taxa de mortalidade (3,1‰ e 3,2‰, respetivamente) que a população de países da União Europeia residente em Portugal (4,8‰ e 4,3‰, respetivamente) – vd. quadro 4.10.

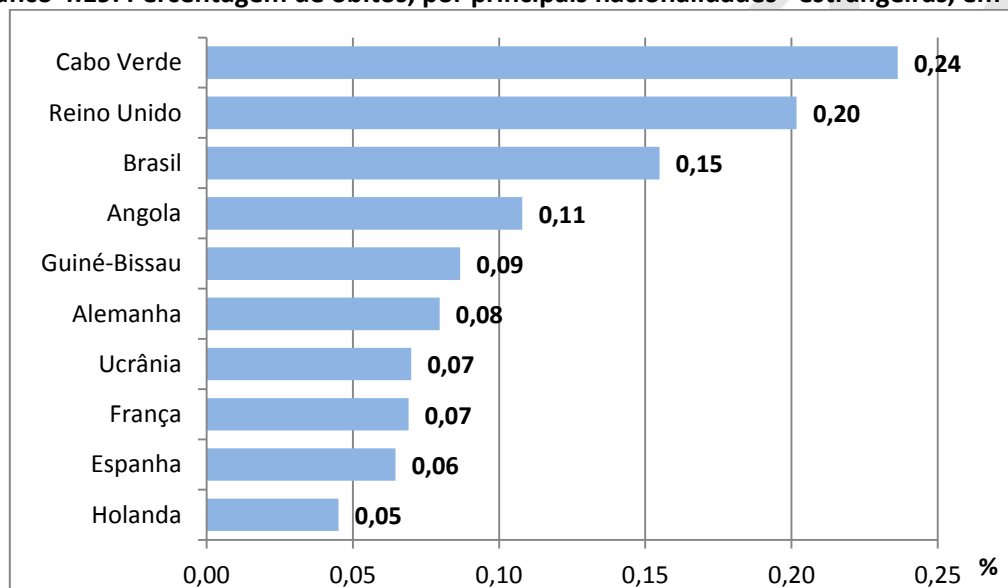
Quadro 4.10. Taxas brutas de mortalidade* das populações portuguesa e estrangeira, entre 2011 e 2018

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

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

Nas dez nacionalidades estrangeiras que registaram maior número de óbitos em 2018, identificam-se os cabo-verdianos (0,24% do total de óbitos registados no país), os nacionais do Reino Unido (0,20% do total), os brasileiros (0,15), os angolanos (0,11%), guineenses (0,09%), os alemães (0,08%), ucranianos e franceses (ambos com 0,07%), espanhóis (0,06%) e holandeses (0,05% do total de óbitos de 2018) – vd. gráfico 4.19.

Gráfico 4.19. Percentagem de óbitos, por principais nacionalidades* estrangeiras, em 2018

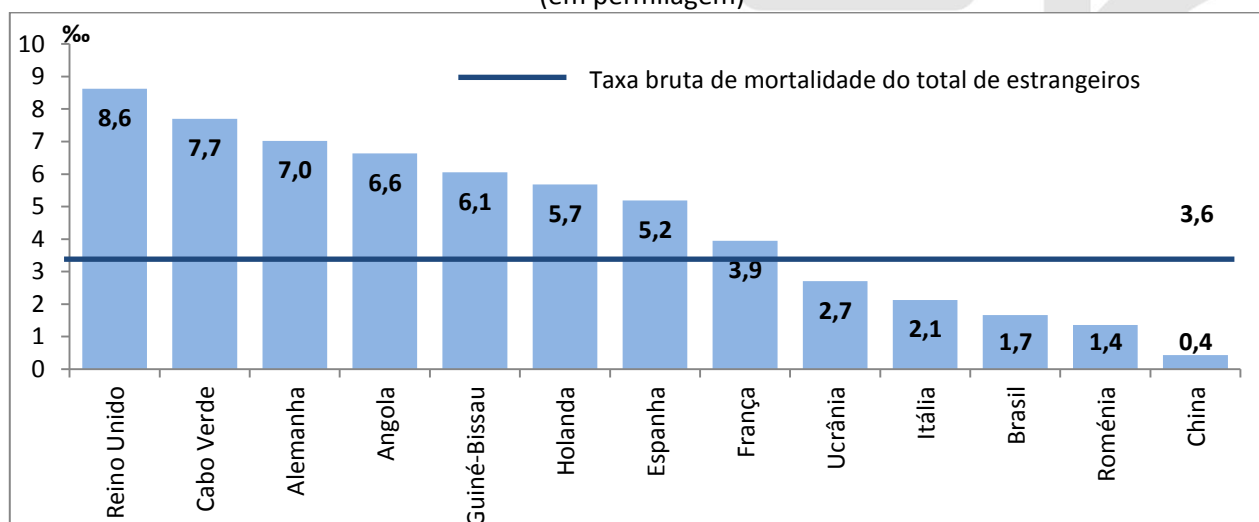


Fonte: INE, Óbitos (sistematização e cálculos das autoras).

Nota: *Consideram-se as 10 nacionalidades estrangeiras que registaram maior número de óbitos no ano em análise.

Em termos das taxas brutas de mortalidade destas mesmas nacionalidades, observa-se que em Portugal são os cidadãos da União Europeia e dos PALOP aqueles que revelam maior número de óbitos por 1000 residentes. Em 2018, os estrangeiros que registaram taxas brutas de mortalidade mais expressivas foram os nacionais do Reino Unido (8,6 óbitos por cada 1000 residentes, eram 9,1 no ano anterior), Cabo Verde (7,7 em 2018 versus 7,5 em 2017), Alemanha (7 em 2018, mas eram 8,6 em 2017), Angola (6,6 em 2018 e eram 5,5 no ano anterior), Guiné-Bissau (6,1 em 2018 que cresce de 4,8 em 2017), Holanda (5,7 em 2018 e 6,4 em 2017), Espanha (5,2 em 2018 e 6,5 em 2017), e França (3,9 em 2018 e 4,6 em 2017). Conforme evidenciado no gráfico 4.20, todas estas nacionalidades apresentam taxas de mortalidade superiores à média global dos estrangeiros (3,6 óbitos por cada 1000 estrangeiros residentes), refletindo simultaneamente populações imigrantes mais antigas no país ou populações com estruturas etárias onde o peso da população idosa é superior àquele que se verifica para outras nacionalidades estrangeiras.

Gráfico 4.20. Taxa bruta de mortalidade, por principais nacionalidades estrangeiras, em 2018*
(em permilagem)



Fonte: INE, Óbitos e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (sistematização e cálculos das autoras).

Nota: *Consideram-se as 10 nacionalidades estrangeiras que registaram maior número de óbitos no ano em análise, bem como as 10 nacionalidades estrangeiras com maior número de estrangeiros residentes em Portugal em 2018. A taxa bruta de mortalidade reflete o número de óbitos por cada 1000 residentes.

CAPÍTULO 5. EDUCAÇÃO E QUALIFICAÇÕES

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

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

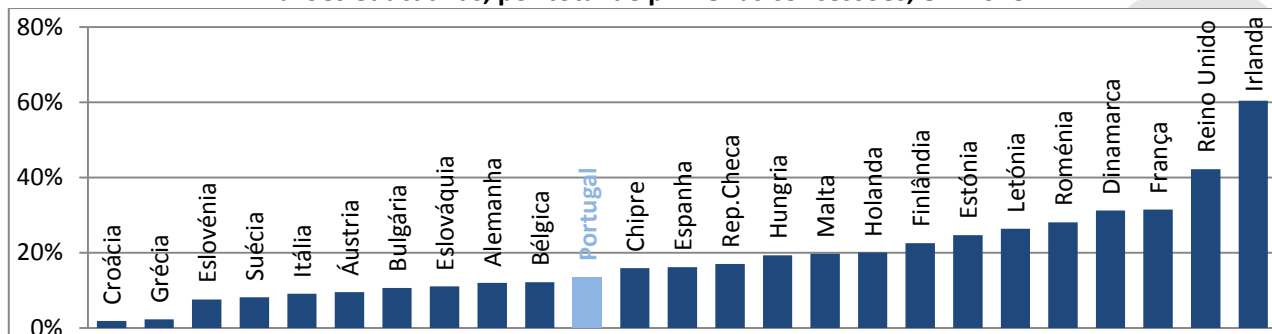
Nos últimos anos a **entrada de estudantes estrangeiros** nos diferentes países de acolhimento ganhou importância relativa nos fluxos de imigração. Segundo o EUROSTAT, em 2018, o país com maior afluência de imigrantes por ‘razões educativas’²⁰ foi a Irlanda, representando as autorizações de residência para estudo 60,5% do total de primeiras concessões de autorizações de residência nesse país²¹. Seguiam-se o Reino Unido e a França, com 42,2% e 31,5% de autorizações de residência por ‘razões educativas’ por total de primeiras concessões de autorizações de residência. No extremo oposto da distribuição encontrava-se nesse ano a Croácia e a Grécia, com apenas 1,9% e 2,3% de primeiras autorizações de residência por razões educativas, respetivamente (vd. gráfico 5.1). Em 2018, Portugal registava 13,6% de primeiras autorizações de residência por razões educativas, importância relativa que tem vindo a aumentar nos últimos anos (eram 11,4% em 2014, 10,8% em 2015 e 13,4% em 2016), mas fica abaixo da percentagem de 2017 (14,3% de primeiras autorizações de residência por razões educativas) e bastante aquém dos 26% registados pelo país em 2012. O pico atingido em 2012 contrariou a queda das restantes autorizações de residência

²⁰ As razões educativas são uma das quatro categorias principais da tipologia de razões para a concessão de autorizações de residência, compreendendo duas subcategorias: o estudo e outras razões. O *estudo* reporta-se a pessoas admitidas num curso de ensino superior ou um programa de estudos (estudantes). A categoria *outras razões educativas* contabiliza pessoas admitidas no país por razões educacionais que não são cobertas pela definição de estudante como, por exemplo, estagiários não remunerados e voluntários.

²¹ É considerada uma primeira autorização de residência não apenas quando é concedida a alguém pela primeira vez, mas também se o tempo decorrido entre o término de uma autorização anterior e o início da validade da nova autorização for de pelo menos três meses, independentemente do ano em que tenha sido emitida a autorização.

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

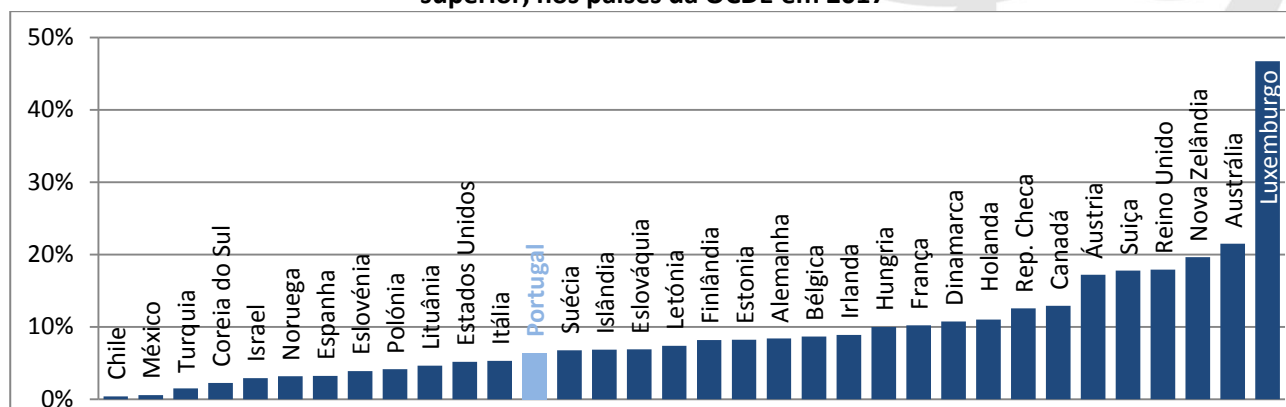
Gráfico 5.1. Percentagem de primeiras concessões de autorizações de residência a estrangeiros por razões educativas, por total de primeiras concessões, em 2018



Fonte: EUROSTAT (sistematização e cálculos das autoras).
Notas: Dados indisponíveis para o Luxemburgo, Polónia e Lituânia.

Estas concessões de autorização de residência a estrangeiros por razões educativas têm-se associado principalmente ao fluxo de estudantes internacionais do ensino superior, que tem conduzido a um aumento da importância relativa dos estrangeiros no ensino superior nos vários países da OCDE (vd. gráfico 5.2.). Novos dados disponibilizados pela OCDE permitem identificar o **peso relativo que os estudantes estrangeiros assumem no total de inscritos do ensino superior**, observando-se que em 2017 o país com maior percentagem de ingressos internacionais era o Luxemburgo com 47%, seguido a alguma distância pela Austrália (21%) e pela Nova Zelândia (20%), e depois pelo Reino Unido (18%) e a Suíça (18%). Por contraste, no extremo oposto, os países da OCDE com menor proporção de estudantes internacionais no total de inscritos em 2017, foram o Chile (0,4%), o México (1%), e a Turquia (2%). Nestes dados apurados pela OCDE, Portugal regista apenas 6% de estudantes internacionais no total de inscritos desse ano, posicionando-se ainda assim à frente dos restantes países da Europa do Sul e dos Estados Unidos da América.

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



Fonte: OCDE.Stat (tratamento gráfico das autoras).

Noutra vertente, a **integração propriamente dita de estudantes estrangeiros no sistema educativo e o seu desempenho escolar**, têm-se assumido como problemáticas de estudo importantes em inúmeros relatórios internacionais. Os estudos desenvolvidos pela OCDE (2006, 2010) evidenciam que, de uma forma geral, os imigrantes tendem a apresentar maiores dificuldades em obter bons resultados escolares quando comparados com os nacionais dos países de acolhimento. Em média nos países da OCDE, 19,9% dos estudantes imigrantes tinham já repetido um ano, quando o número correspondente para os seus colegas não imigrantes era de 10,9%. Ainda que a reprovação dos estudantes seja geralmente baseada no seu

desempenho, em 2015 os estudantes imigrantes tinham uma probabilidade de já terem repetido um ano 70% superior à dos seus colegas não imigrantes de igual estatuto socioeconómico e desempenho a ciências e leitura (PISA, 2016: 259).

Importa atender, porém, que as maiores dificuldades ou piores desempenhos escolares não se associam apenas à condição imigrante, mas sobrepõem-se a condições socioeconómicas distintas de partida: verifica-se, neste âmbito, o papel explicativo nas performances escolares da classe social e das características dos indivíduos e dos seus agregados familiares (e.g. género, qualificações dos pais, meio onde reside rural/urbano ou centro/subúrbio), verificando-se que estas dimensões tendem a suplantam a influência explicativa que a origem étnica ou cultural pode ter. Por outro lado, deve atender-se ao efeito que podem exercer as políticas públicas educativas no combate a desigualdades sociais e escolares transversais (e não específicas aos imigrantes), assumindo a estrutura de acolhimento e os respetivos enquadramentos institucionais e legais também pendor explicativo para diferenças de desempenho escolar que se podem observar em diferentes países de acolhimento de imigrantes (PISA, 2016: 243). Os estudantes imigrantes estão ainda frequentemente em situações de dupla desvantagem pela sua condição de imigrante e pela sua classe social ou privação social (PISA, 2016: 244).

Atendendo a todas estas dimensões explicativas e ao aumento global da presença de estudantes estrangeiros nos sistemas escolares dos diferentes países da OCDE (de 9,4% em 2006 para 12,5% em 2015), importa sintetizar²², também pelo seu potencial comparativo, os resultados do teste PISA (*Programme for International Student Assessment*), desenvolvido pela OCDE, com o intuito de avaliar a literacia de jovens de 15 anos nas áreas da Leitura, Ciências e Matemática, contribuindo assim para a recolha de informação sobre o desempenho dos sistemas educativos de diferentes países do mundo.²³ Reconhecendo os efeitos explicativos no desempenho escolar dos alunos de algumas variáveis, a OCDE controla nesse estudo os efeitos da origem migratória (imigrantes e não imigrantes), o status socioeconómico e da língua falada em casa, para aferir a equidade educativa de base, assumindo a educação como uma importante dimensão de integração das crianças de imigrantes (PISA, 2016).

Portugal participa nas avaliações do PISA desde 2000 tendo, de forma consistente (Ferreira *et al.*, 2017: 13-14), melhorado nos três domínios considerados, reduzindo simultaneamente a importância relativa dos alunos com desempenho fraco (*low performers*) e aumentando o peso dos alunos de desempenho excelente (*top performers*). Na edição de 2016 (PISA, 2016)²⁴, os alunos de Portugal melhoraram os resultados em todas as áreas, tendo obtido *scores* acima da média dos resultados dos vários países da OCDE em todos os domínios, alcançando a 17ª posição a Ciências, a 18ª em Leitura e a 22ª a Matemática (entre os 35 países que integram o estudo da OCDE). Na edição do PISA de 2018, os resultados mostram que nas áreas da leitura e da matemática, o desempenho médio dos alunos de Portugal ficou próximo do nível observado 2015; em ciências, o desempenho médio de 2018 ficou abaixo do observado em 2015 e retornou a um desempenho próximo ao nível observado em 2009 e 2012. A mesma edição mais recente do PISA conclui ainda que Portugal apresentou pontuações ligeiramente acima da média da OCDE em leitura, matemática e ciências (na matemática e em ciências Portugal assumiu mais 3 pontos que a média da OCDE; na leitura Portugal apresenta mais 5 pontos que a média da OCDE). A análise dos resultados de 2018 mostra também que, quando avaliado por um período mais longo, Portugal é um dos poucos países com uma trajetória positiva de melhoria nas três áreas - Leitura, Ciências e Matemática (PISA, 2019:1). Assim sendo, em termos globais para a generalidade dos estudantes em 2018, Portugal volta a consolidar os resultados obtidos em 2015, ano em que superou pela primeira vez a média da OCDE: apesar dos jovens portugueses de 15 anos terem descido ligeiramente no ranking que avalia a sua literacia (na leitura, ciências e na matemática) em

²² Síntese a partir do desenvolvido e analisado em Oliveira e Gomes (2017a).

²³ De notar que nos testes do PISA não são avaliados conteúdos curriculares — aqueles que são lecionados em contexto de sala de aula. No estudo da OCDE o que se pretende saber é em que medida os alunos de 15 anos são capazes de mobilizar os seus conhecimentos, nas três dimensões avaliadas — leitura, ciências e matemática —, na resolução dos problemas do dia-a-dia.

²⁴ À data de redação deste relatório ainda não se encontravam disponíveis os resultados do inquérito PISA aplicado em 2018.

2018, o panorama global é positivo para Portugal, que mantém médias acima da OCDE – na leitura os resultados de Portugal (492) colocam o país num posicionamento próximo dos países com tradição de presença nos melhores lugares do ranking mundial (e.g. Alemanha com 498; Bélgica e França com 493 pontos; Holanda com 485 pontos; República Checa com 490, Eslovénia com 495 pontos); na ciência foi onde se sentiram mais diferenças, tendo os jovens portugueses alcançado 492 pontos uma diferença de menos 9 pontos em relação a 2015 (501), embora este resultado permite ao país manter-se acima da média da OCDE (489) por 3 pontos; na Matemática, em 2018 Portugal mantém a pontuação (492) alcançada na edição do PISA de 2015, com 3 pontos acima da média da OCDE (489 pontos).

Relativamente aos alunos imigrantes, **Portugal foi o país da OCDE onde mais se reduziu a distância entre os resultados dos imigrantes e dos restantes alunos em ciências** na inquirição de 2015 (PISA, 2016: 260). Em 2006, os estudantes imigrantes tinham um resultado, em média, inferior em 54,9 pontos ao dos colegas sem um percurso migratório. No PISA com dados para 2015, esta diferença reduziu-se para 15,7 pontos, ou seja tornou-se cerca de um terço da média dos países da OCDE (43 pontos). Esta redução de 39,1 pontos na diferença entre os dois grupos de alunos é a maior de todas as registadas no estudo. Este resultado é obtido antes de serem controlados os efeitos da língua falada em casa e do contexto socioeconómico. A mesma tendência, que volta a colocar Portugal como o país da OCDE que mais reduziu as distâncias de performances escolares dos estudantes imigrantes face aos estudantes não imigrantes entre 2006 e 2015, observa-se no desempenho da leitura: a distância era de 55 pontos de diferença em 2006, passando para 6,7 pontos em 2015. Uma redução também significativa, mas que apenas coloca Portugal em terceiro lugar nos países com dados para os dois anos, verifica-se na performance na matemática: de 2006 para 2015 os estudantes imigrantes passam de um resultado, em média, inferior em 50,1 pontos face ao dos colegas sem um percurso migratório, para 25 pontos.

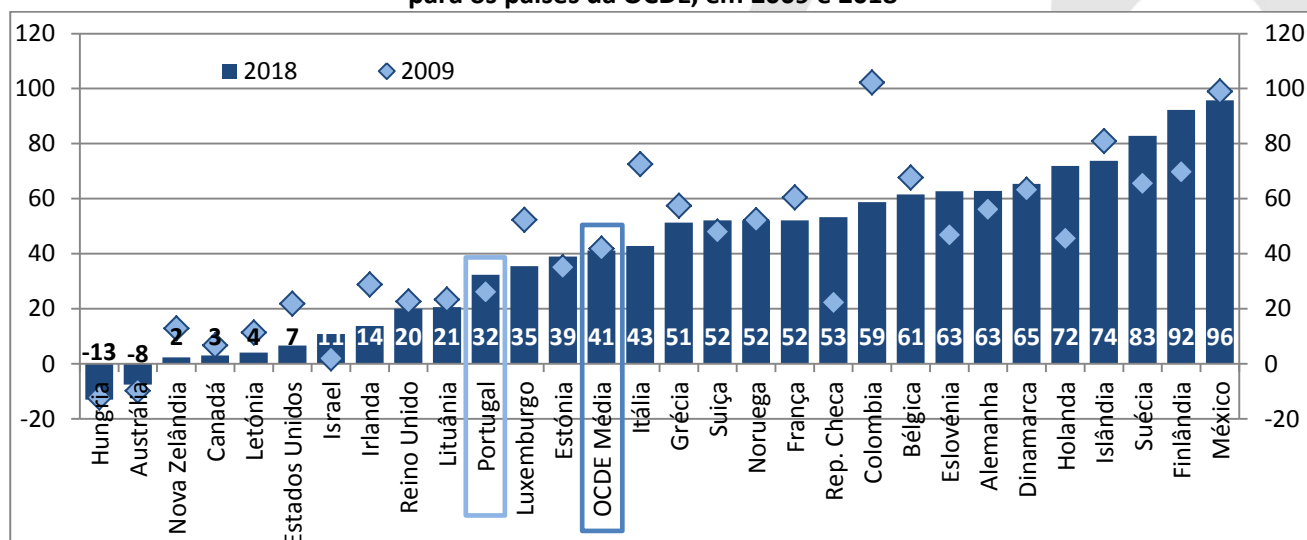
Portugal não apenas foi o contexto com a maior convergência de estudantes imigrantes e não imigrantes, registada entre 2006 e 2015, como essa convergência é notável por ter sido conseguida mediante melhorias de desempenho substantivas por parte de ambos os grupos, mas muito particularmente pelos imigrantes. Entre os países da OCDE para os quais há dados, **Portugal regista as maiores melhorias de desempenho dos estudantes imigrantes** (64 pontos percentuais) **e não imigrantes** (25 pontos percentuais) **a ciências** entre 2006 e 2015. Estes valores superam claramente os outros países da OCDE melhor colocados, quer no que diz respeito aos imigrantes (a Itália e a Dinamarca, com melhorias de 31 e 25 pontos, respetivamente), quer no que diz respeito aos não imigrantes (a Noruega e Israel, com melhorias de 14 e 11 pontos, respetivamente). Por contraste, há países onde se registou convergência, mas apenas devido à queda dos resultados dos não imigrantes, e outros onde o fosso até se alargou. Melhorias semelhantes verificaram-se também no desempenho dos estudantes imigrantes e não imigrantes a **matemática** e na **leitura** em Portugal: de 2006 para 2015, os estudantes não imigrantes melhoraram a sua performance em +25 pontos percentuais e +23 pontos percentuais, respetivamente, sendo os alunos imigrantes os que melhoraram ainda mais significativamente (+50 pp. e + 71 pp., respetivamente). Resulta, assim, que **Portugal surgiu, neste âmbito, como o país da OCDE que mais melhorou a performance dos alunos imigrantes nesta última década.**

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

Em 2018, com o inquérito focado no desempenho na leitura, nota-se um ligeiro aumento da distância no desempenho dos estudantes imigrantes face aos estudantes não imigrantes, por comparação à edição

anterior desta avaliação focada na leitura (2009): a distância era de 26 pontos de diferença em 2009, passando para 32 pontos em 2018 de distância dos imigrantes face aos resultados dos não imigrantes. Apesar disso, verifica-se que os resultados de Portugal (32 pontos de distância a favor dos alunos não imigrantes) continuam positivos face à média da OCDE, onde em 2018 a distância entre alunos imigrantes e não imigrantes é mais acentuada (41 pontos de distância). Por outro lado, os resultados de Portugal são ainda positivos no sentido em que colocam o país entre os países com menores distâncias de desempenho em leitura entre imigrantes e não imigrantes: entre 35 países analisados no PISA (2019), Portugal é superado apenas pela Lituânia onde os não imigrantes obtêm mais 21 pontos de desempenho na leitura que os imigrantes, no Reino Unido é de 20 pontos, na Irlanda 14 pontos, nos Estados Unidos 7 pontos, na Letónia 4 pontos, Canadá 3 pontos, Nova Zelândia 2 pontos. Com resultados piores que Portugal encontram-se países como o Luxemburgo (não imigrantes com mais 35 pontos de desempenho que os imigrantes), Estónia, Itália Grécia, Suíça, Noruega, França entre outros países com tradição de presença nos melhores lugares do ranking mundial em termos de desempenho global dos seus estudantes (imigrantes e não imigrantes). Os países que em 2018 mostravam as maiores distâncias de desempenho entre imigrantes e não imigrantes foram o México (96 pontos distancia a favor dos não imigrantes), a Finlândia (92 pontos de distância) e a Suécia (83 pontos distâncias) – vd. gráfico 5.3.

Gráfico 5.3. Distância no desempenho a leitura dos estudantes imigrantes aos estudantes não imigrantes, para os países da OCDE, em 2009 e 2018



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

Na edição do PISA de 2018 (PISA, 2019), os imigrantes em Portugal alcançaram 463 pontos no desempenho a Leitura, posicionando-se assim acima da média da OCDE, onde os imigrantes apresentaram 452 pontos (ou seja, os imigrantes em Portugal com mais 11 pontos que a média dos imigrantes na OCDE). Relativamente aos não imigrantes o resultado de Portugal (495) mostra-se muito próximo da média da OCDE relativa aos estudantes não imigrantes (494). Também na edição do PISA de 2009, os imigrantes em Portugal (466 pontos) apresentaram mais 11 pontos que os imigrantes na média da OCDE (455 pontos), embora em 2009 os estudantes não imigrantes apresentaram desempenhos a leitura (492 pontos) inferiores à média dos não imigrantes na OCDE (496 pontos). Em relação ao indicador que mede a resiliência²⁵ dos alunos imigrantes, conclui-se ainda que, em média nos países da OCDE, 16,8% dos estudantes imigrantes obtiveram nota máxima no desempenho de leitura em 2018, apresentando os alunos imigrantes em Portugal valores ligeiramente superiores aos da média da OCDE com 17,1% (PISA, 2019:6; PISA, 2019b: 16).

²⁵ Por Alunos imigrantes resilientes entende-se os estudantes com melhores resultados académicos ou no melhor quartil (PISA, 2016:252).

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

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

Na inquirição de 2018 identifica-se que as desvantagens socioeconómicas continuam a influenciar o desempenho dos estudantes imigrantes em Portugal: segundo o PISA (2019: 6), e considerando que nesta edição a área em foco é a leitura, conclui-se que a diferença no desempenho em leitura entre estudantes imigrantes e não imigrantes em Portugal que era 32 pontos, passa para 26 pontos depois de controlados os efeitos do perfil socioeconómico dos alunos e das escolas, ou seja, a diferença diminui. Resulta, assim, que o desempenho escolar encontra-se muito ligado ao estatuto socioeconómico das famílias dos estudantes, mostrando-se que quando controlado o seu efeito, o hiato entre imigrantes e não imigrantes diminui substantivamente.

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

5.1. Alunos estrangeiros no sistema escolar português

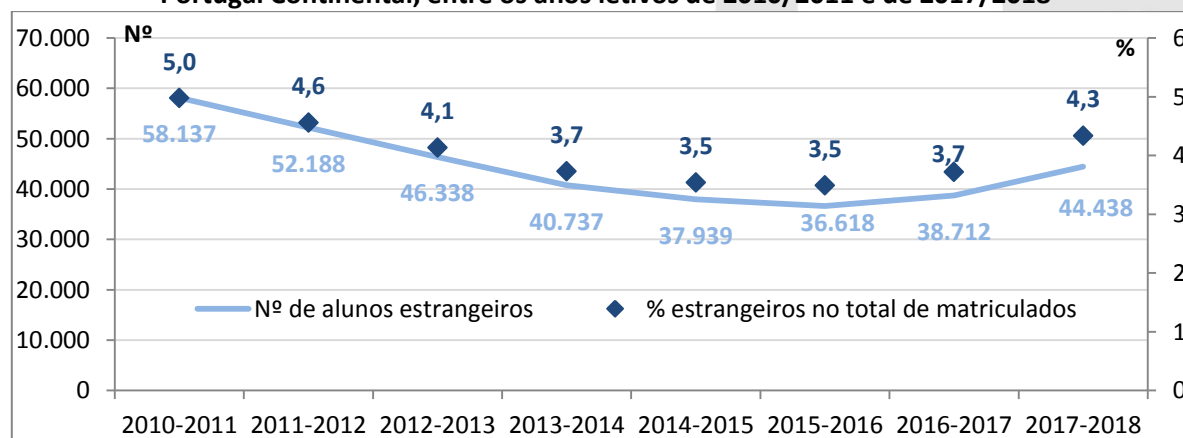
Nos pontos que se seguem são analisados os dados disponibilizados pela Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC). No caso do ensino básico e secundário, os dados reportam os alunos matriculados no sistema público de educação, não se incluindo neste universo os alunos a frequentar o ensino artístico em cursos de iniciação ou em regime articulado ou supletivo. No que respeita ao ensino superior os dados incluem os alunos do ensino público e privado e os alunos inscritos em programas de

mobilidade internacional, não contemplando os alunos inscritos em cursos técnicos superiores profissionais. Os dados analisados também não incluem os alunos que frequentaram Cursos de Especialização Tecnológica. Consideram-se como os anos de referência para a análise deste relatório os anos letivos de 2016/2017 e 2017/2018.

5.1.1. Ensino Básico e Secundário

No ano letivo de 2017/2018 encontravam-se **matriculados** no ensino básico e secundário 44.438 alunos de nacionalidade estrangeira, verificando-se um acréscimo de 5.726 alunos (+14,8%) face ao ano letivo anterior (quando os alunos estrangeiros perfaziam 38.712 indivíduos). Desde o início da década (referência face ao ano letivo de 2010/2011) o ensino básico e secundário português perdeu 24% de alunos de nacionalidade estrangeira (-13.699 alunos), verificando-se uma inversão de tendência no ano letivo de 2016/2017, ano letivo em que se volta a incrementar o número de alunos estrangeiros matriculados no ensino básico e secundário: de 36.618 alunos no ano letivo 2015/2016 (ano em que atinge o valor mais baixo da década), os alunos crescem para 38.712 no ano letivo de 2016/2017 e reforçam-se no ano letivo seguinte para 44.438 alunos. O decréscimo dos alunos estrangeiros no sistema de ensino português verificou-se de forma mais explícita entre os anos letivos de 2009/2010 e 2015/2016, refletindo, por um lado, o próprio decréscimo da população estrangeira residente dos últimos anos e, por outro, o aumento do número de cidadãos estrangeiros, nomeadamente de descendentes de imigrantes já nascidos em Portugal, que adquiriram a nacionalidade portuguesa ao abrigo do enquadramento legal instituído em 2006 (vd. capítulo 11 deste relatório e em Oliveira *et al.*, 2017), o que os faz desaparecer das estatísticas oficiais por deixarem de ser estrangeiros. Nos anos letivos de referência deste relatório (2016-2017 e 2017-2018) esta tendência de declínio dos alunos estrangeiros no ensino básico e secundário inverte-se (registando-se um aumento anual de +5,7% em 2016-2017, e um aumento de +14,8% em 2017/2018), acompanhando também o crescimento anual da população estrangeira residente no país (+2,3% em 2016, +6% em 2017 e +13,9% em 2018) – vd. gráfico 5.4.

Gráfico 5.4. Evolução do número de alunos estrangeiros matriculados no ensino básico e secundário em Portugal Continental, entre os anos letivos de 2010/2011 e de 2017/2018



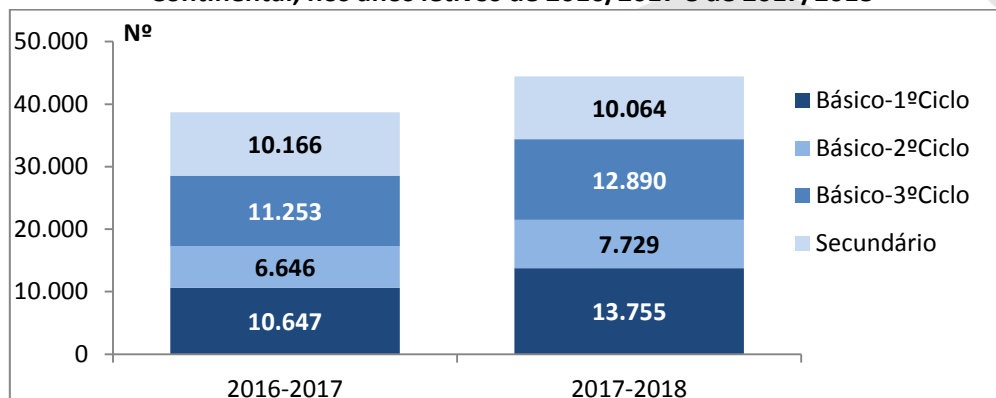
Fonte: DGEEC-Ministério da Educação (sistematização e cálculos das autoras).

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

Conforme ilustrado no gráfico 5.5, no ano letivo de 2017/2018 (e mantendo a tendência de anos letivos anteriores) o nível de ensino que reunia o maior número de alunos estrangeiros era o 1º ciclo do ensino básico (13.755 alunos), seguido do 3º ciclo do ensino básico (com 12.890 alunos). Desde o início da década

(por referência ao ano letivo de 2010/2011) os níveis de ensino que perderam mais alunos foram o 2º ciclo (-31,5%, o correspondente a -3.556 alunos) e o 3º ciclo (-30,8%, ou seja, -5.739 alunos), seguindo-se o secundário (-30%, ou seja, -4.320 alunos) e, finalmente, o 1º ciclo que foi o nível de ensino obrigatório que perdeu menos alunos (-0,6%, o correspondente a -84 alunos).

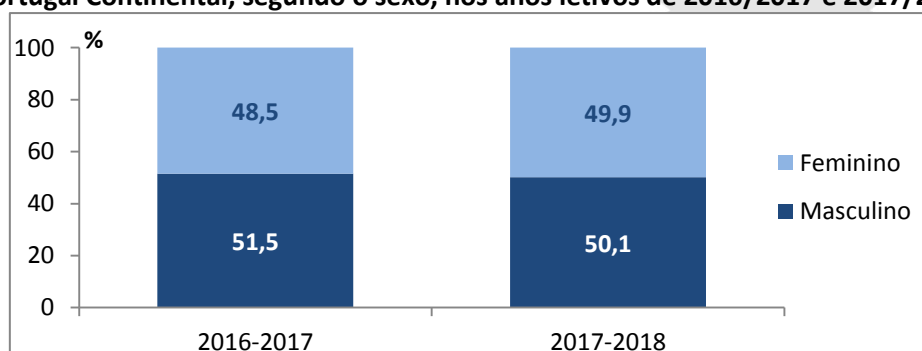
Gráfico 5.5. Número de alunos estrangeiros matriculados no ensino básico e secundário em Portugal Continental, nos anos letivos de 2016/2017 e de 2017/2018



Fonte: DGEEC-Ministério da Educação (sistematização pelas autoras).

No que toca ao sexo, a distribuição dos alunos estrangeiros do ensino básico e secundário revela uma ligeira prevalência dos alunos estrangeiros do sexo masculino: 51,5% no ano letivo de 2016/2017 e 50,1% no ano letivo de 2017-2018 (vd. gráfico 5.6).

Gráfico 5.6. Alunos estrangeiros matriculados no ensino básico e secundário em Portugal Continental, segundo o sexo, nos anos letivos de 2016/2017 e 2017/2018 (%)

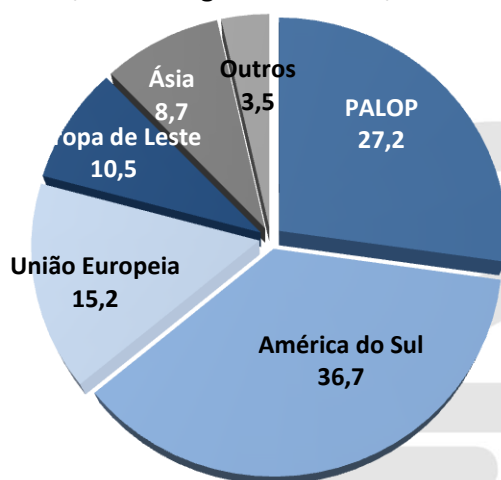


Fonte: DGEEC-Ministério da Educação (sistematização e cálculos das autoras).

No ano letivo de 2017/2018 as escolas públicas do ensino básico e secundário reuniam alunos de 174 nacionalidades diferentes, e no seu conjunto os alunos de nacionalidade estrangeira correspondiam a 4,3% do total de alunos do sistema escolar português (sendo esta proporção de 3,7% no ano letivo de 2016/2017). No ano letivo de 2017/2018 cerca de um terço dos alunos estrangeiros tinha nacionalidade de um país da América do Sul (com destaque para os alunos do Brasil). A este grupo seguiam-se os alunos dos PALOP (que eram o grupo mais numeroso no ano letivo anterior) e da União Europeia, representando 27,2% e 15,2% do total de estrangeiros, respetivamente (vd. gráfico 5.7).

Face ao ano letivo anterior, alguns grupos de nacionalidades apresentam uma taxa de variação negativa entre os anos letivos em análise, mantendo a tendência de anos anteriores: alunos da Europa de Leste (com -6,1%, correspondentes a -250 alunos) e alunos dos PALOP (-0,4%, ou seja, -54 alunos). Outros grupos de nacionalidades registaram, porém, uma tendência contrária, evidenciando taxas de variação positivas: os alunos da América do Sul (+38,2%, ou seja, +4.511 alunos), da América do Norte (+37%, ou seja, +77 alunos), da Ásia (+32,3%, perfazendo +947 alunos) e da União Europeia (+6,3%, ou seja, +402 alunos). De referir ainda os alunos dos “outros países de África” que registaram um incremento de +13,4%, refletindo em termos absolutos um acréscimo de 92 alunos.

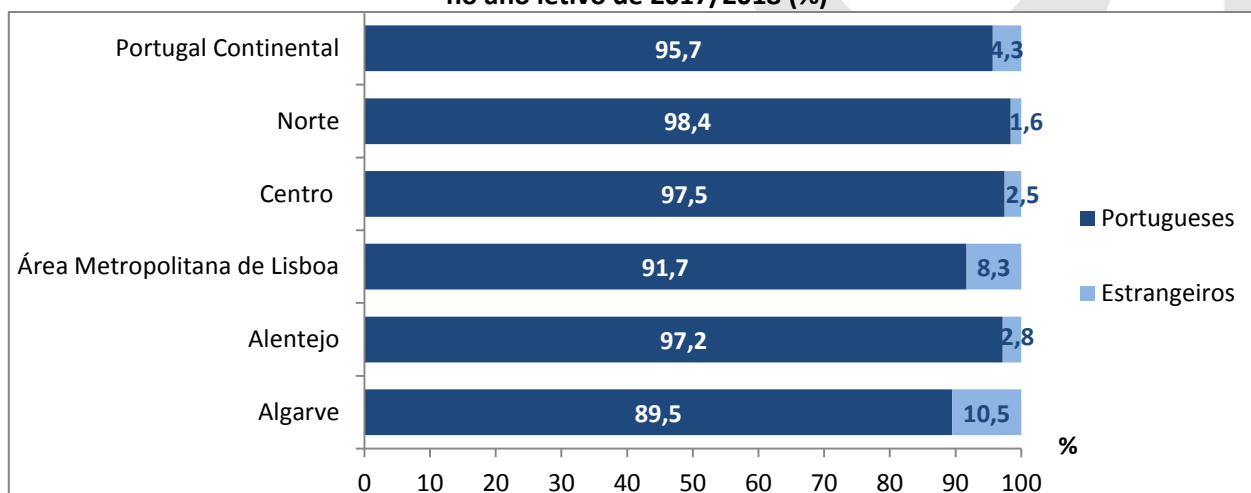
Gráfico 5.7. Alunos estrangeiros matriculados no ensino básico e secundário, segundo os principais grupos de nacionalidade, em Portugal Continental, no ano letivo de 2017/2018 (%)



Fonte: DGEEC-Ministério da Educação (sistematização e cálculos das autoras).

Relativamente à distribuição geográfica dos alunos estrangeiros do ensino básico e secundário evidenciam-se tendências semelhantes às identificadas na distribuição da população estrangeira residente (analisadas no subcapítulo 3.1. deste Relatório), ou seja, a integração no sistema de ensino português reflete os próprios padrões de distribuição e residência da população estrangeira que se encontra em Portugal. Assim sendo, verifica-se a sobre concentração dos alunos estrangeiros matriculados no ensino básico e secundário na região de Lisboa (NUT II) com 56,7% dos alunos estrangeiros (o correspondente a 25.177 alunos), seguindo-se a região do Algarve com 12,8% (5.693 alunos), a região Norte com 13,3% (5.902 alunos), a região Centro com 12,4% (5.514 alunos) e, finalmente, o Alentejo com apenas 4,8% dos alunos estrangeiros matriculados no sistema de ensino português (2.152 alunos).

Gráfico 5.8. Alunos matriculados no ensino básico e secundário, segundo a nacionalidade e a região NUTII no ano letivo de 2017/2018 (%)



Fonte: DGEEC-Ministério da Educação (sistematização e cálculos das autoras).

A sobre concentração dos alunos na região de Lisboa acaba, porém, por se diluir no universo dos alunos matriculados no ensino básico e secundário da região. No ano letivo de 2017/2018, a região de Portugal Continental onde a proporção de alunos estrangeiros no total de alunos matriculados assumiu maior impacto ou importância relativa foi a região do Algarve (10,5%), e só depois a região de Lisboa (8,3%) – vd. gráfico 5.8. Por sua vez, embora a região do Alentejo seja a região de Portugal Continental com menor número de alunos estrangeiros matriculados, é uma das regiões do país onde os alunos estrangeiros matriculados têm algum impacto no total de alunos da região: representam 2,8% do total de alunos da

região, importância ligeiramente superior à verificada na região Centro, onde representam apenas 2,5% e na região Norte, a zona do país onde os alunos estrangeiros têm menor impacto (representam apenas 1,6% do total de alunos matriculados). Assim, importa atender a que a maior ou menor importância relativa dos alunos estrangeiros no total de alunos de cada região acaba por refletir também a estrutura etária da população residente onde se inserem e a própria distribuição da população estudantil no país. Não se verifica, pois, uma sobreposição direta entre as regiões do país onde os alunos estrangeiros matriculados no ensino básico e secundário são numericamente mais expressivos, com as regiões do país onde a sua importância relativa, e inerente impacto, é maior.

O mesmo sucede em relação às nacionalidades dos alunos, onde se pode observar alguma concentração de determinadas nacionalidades em certas regiões do país, acompanhando as tendências de dispersão verificadas para o total da população estrangeira residente. Neste âmbito, observa-se que os alunos dos PALOP (12.072 alunos no ano letivo de 2017/2018) e da Ásia (3.882 alunos) encontram-se mais concentrados na região de Lisboa (84,3% dos alunos dos PALOP e 55,5% dos alunos asiáticos encontram-se na região de Lisboa). Por contraste, os restantes grupos de nacionalidades apresentam maior dispersão pelas várias regiões do país (vd. quadro 5.1).

Quadro 5.1. Alunos estrangeiros matriculados no ensino básico e secundário em Portugal Continental, segundo os principais grupos de nacionalidade e a região NUTII, no ano letivo de 2017/2018 (%)

Nacionalidade	Norte (%)	Centro (%)	Lisboa (%)	Alentejo (%)	Algarve (%)	Total (%)	Total (N)
Europa	15,0	17,2	33,0	9,5	25,2	100	10.932
União Europeia	15,9	15,3	31,4	10,6	26,7	100	6.746
Europa de Leste	10,6	20,3	37,4	7,6	24,1	100	3.817
Outros Europa	43,1	20,1	17,6	9,5	9,8	100	369
África	5,4	6,0	82,6	1,3	4,8	100	12.849
PALOP	5,1	5,6	84,3	1,2	3,8	100	12.072
Outros África	10,0	12,5	56,1	2,2	19,2	100	777
América	18,1	13,8	52,5	4,2	11,4	100	16.741
América do Sul	21,8	29,1	35,4	3,5	10,2	100	285
América do Norte	18,1	13,4	53,0	4,1	11,4	100	16.323
Outros América	21,1	18,8	27,1	13,5	19,5	100	133
Ásia	13,6	14,2	55,5	6,3	10,5	100	3.882
Oceânia	21,2	27,3	18,2	18,2	15,2	100	33
Países ignorados	-	-	-	-	-	-	1
Total (N)	5.902	5.514	25.177	2.152	5.693	-	44.438

Fonte: DGEEC-Ministério da Educação (sistematização e cálculos das autoras).

No total de alunos matriculados no Ensino Básico e Secundário, no ano letivo de 2017/2018, destacam-se os brasileiros (35,2% dos alunos estrangeiros matriculados, o correspondente a 15.626 alunos), registando uma taxa de variação de +36,8% face ao ano anterior. Na segunda e terceira posições encontravam-se os alunos cabo-verdianos (9,1% ou 4.042 alunos) e os alunos angolanos (8% ou 3.547 alunos), sendo que os alunos cabo-verdianos registam uma taxa de variação negativa face ao ano letivo anterior (-6,7%) e os alunos angolanos registam uma taxa de variação positiva (+17,1%). A quarta e quinta posições foram ocupadas pelos alunos da Ucrânia (5,6% ou 2.487 alunos) e da Guiné-Bissau (5,6% ou 2.472 alunos), e a sexta posição pertence aos alunos romenos (5,1% ou 2.261 alunos); também estas nacionalidades com taxas de variação negativas (-5,3%, -9,9% e -3,8%, respetivamente). Destaque ainda para os alunos de São Tomé e Príncipe, da China, da Moldávia e de Espanha, a representarem 3,7%, 3,2%, 2,1% e 1,7%, respetivamente do total de alunos estrangeiros matriculados no ano letivo 2017/2018 (vd. gráfico 5.9 e quadro 5.2.), o correspondente a -1,4%, +14,8%, -10,5% e +9,8% de taxas de variação, respetivamente. Resulta que mais de metade destas nacionalidades apresentam taxas de variação negativas entre os dois anos letivos (2016/2017 e 2017/2018), com exceção dos alunos brasileiros, angolanos, chineses e espanhóis, que aumentaram.

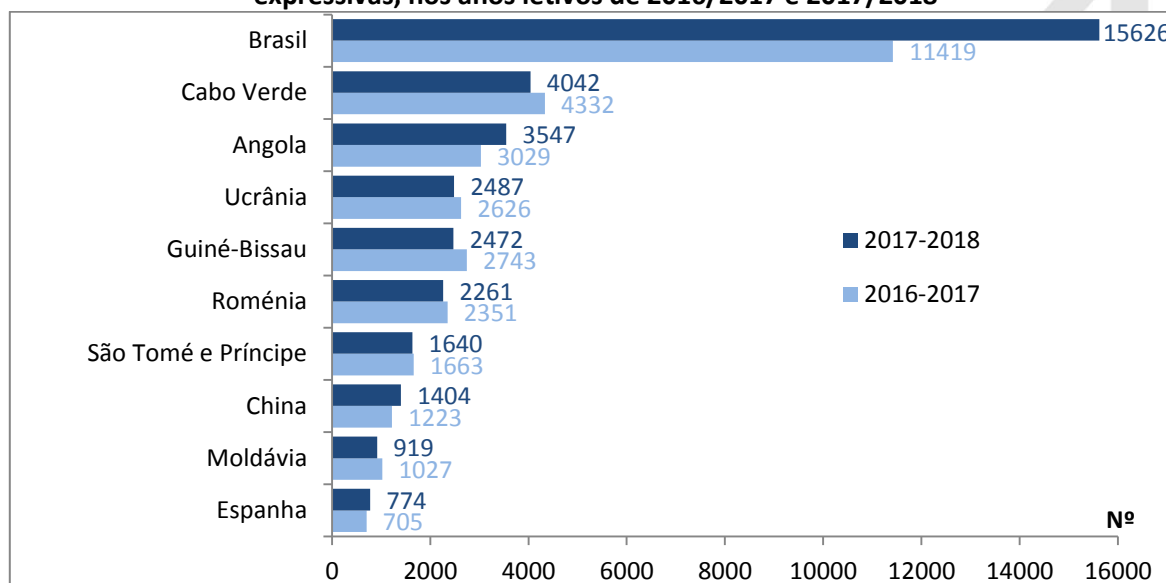
Esta evolução fez alterar a ordenação das dez nacionalidades mais representadas nos alunos estrangeiros matriculados nestes níveis de ensino do sistema escolar português. Face ao ano letivo anterior, mantém-se praticamente as mesmas dez nacionalidades nas primeiras posições, com exceção da nacionalidade britânica, que deixa de constar nas dez nacionalidades mais representadas entrando na tabela a nacionalidade espanhola. Nas primeiras três posições mantém-se as mesmas nacionalidades, embora a nacionalidade ucraniana passe a ocupar a quarta posição, que era ocupada pela nacionalidade guineense no ano letivo de 2016/2017. Do mesmo modo os alunos de Espanha passam a ocupar a décima posição, que era ocupada pelos alunos do Reino Unido no ano letivo de 2016/2017. O incremento que se tem vindo a verificar nas aquisições da nacionalidade portuguesa poderá explicar a descida de posição dos alunos da Guiné-Bissau (ou de outros nacionais dos PALOP), ou seja, estes alunos podem não ter abandonado o sistema escolar embora tenham desaparecido das estatísticas oficiais sobre estrangeiros com a mudança de nacionalidade.

Quadro 5.2. Alunos estrangeiros matriculados no ensino básico e secundário em Portugal Continental, segundo os principais países de nacionalidade, nos anos letivos de 2016/2017 e 2017/2018 (%)

Nacionalidades	2016-2017		2017-2018		Taxa de variação entre anos letivos (%)
	N	%	N	%	
União Europeia	6.344	16,4	6.746	15,2	+6,3
Roménia	2.351	6,1	2.261	5,1	-3,8
Reino Unido	707	1,8	767	1,7	+8,5
França	657	1,7	753	1,7	+14,6
Espanha	705	1,8	774	1,7	+9,8
Alemanha	447	1,2	459	1,0	+2,7
Bulgária	473	1,2	493	1,1	+4,2
Outros União Europeia	1.004	2,6	1.239	2,8	+23,4
Europa de Leste	4.067	10,5	3.817	8,6	-6,1
Ucrânia	2626	6,8	2.487	5,6	-5,3
Moldávia	1027	2,7	919	2,1	-10,5
Rússia	315	0,8	299	0,7	-5,1
Outros Europa de Leste	99	0,3	112	0,3	+13,1
Outros países da Europa	396	1,0	369	0,8	-6,8
África	12.811	33,1	12.849	28,9	+0,3
Cabo Verde	4.332	11,2	4.042	9,1	-6,7
Guiné-Bissau	2.743	7,1	2.472	5,6	-9,9
Angola	3.029	7,8	3.547	8,0	+17,1
S. Tomé Príncipe	1.663	4,3	1.640	3,7	-1,4
Moçambique	359	0,9	371	0,8	+3,3
Outros Africa	685	1,8	777	1,7	+13,4
América do Sul	11.812	30,5	16.323	36,7	+38,2
Brasil	11.419	29,5	15.626	35,2	+36,8
Venezuela	239	0,6	512	1,2	+114,2
Outros América do Sul	154	0,4	185	0,4	+20,1
América do Norte	208	0,5	285	0,6	+37,0
Estados Unidos	141	0,4	211	0,5	+49,6
Outros América do Norte	67	0,2	74	0,2	+10,4
Outros países da América	115	0,3	133	0,3	+15,7
Ásia	2.935	7,6	3.882	8,7	+32,3
China	1.223	3,2	1.404	3,2	+14,8
Nepal	493	1,3	683	1,5	+38,5
Índia	387	1,0	642	1,4	+65,9
Paquistão	231	0,6	365	0,8	+58,0
Outros países da Ásia	601	1,6	788	1,8	+31,1
Oceânia	22	0,1	33	0,1	+50,0
Total (N)	38.712	100	44.438	100	+14,8

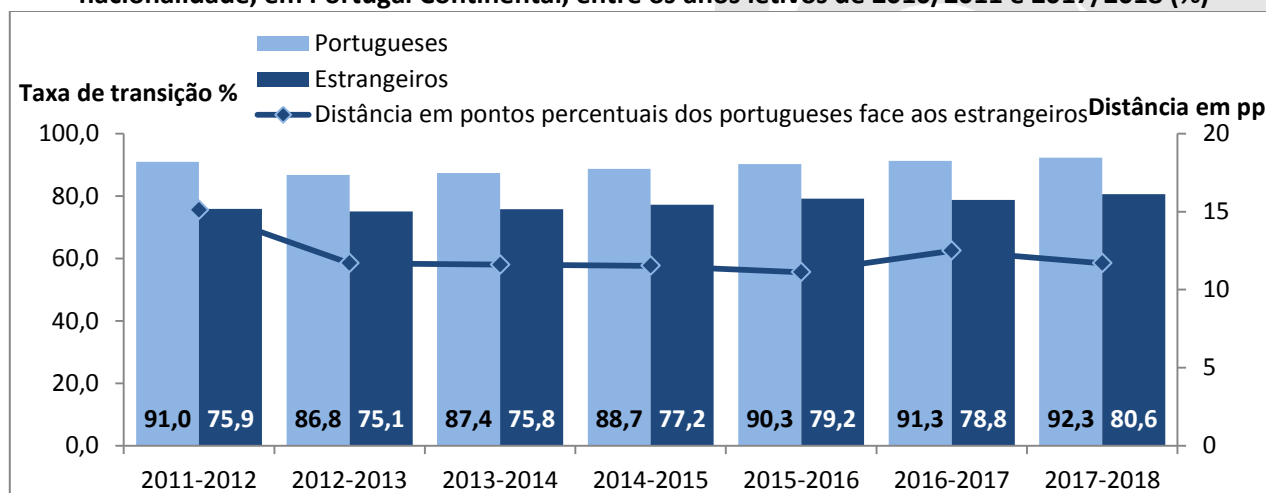
Fonte: DGEEC-Ministério da Educação (sistematização e cálculos das autoras).

Gráfico 5.9. Alunos matriculados no ensino básico e secundário, segundo as dez nacionalidades mais expressivas, nos anos letivos de 2016/2017 e 2017/2018



Fonte: DGEEC-Ministério da Educação (sistematização pelas autoras).

Gráfico 5.10. Taxa de transição/conclusão dos alunos no Ensino Básico e Secundário, segundo a nacionalidade, em Portugal Continental, entre os anos letivos de 2010/2011 e 2017/2018 (%)



Fonte: DGEEC-Ministério da Educação (sistematização e cálculos das autoras).

No que toca ao **desempenho escolar**, os dados mostram que os alunos de nacionalidade estrangeira apresentam, de forma genérica, níveis de sucesso escolar inferiores aos verificados para os alunos de nacionalidade portuguesa, tendência que revela alguma continuidade com o observado na última década (Oliveira e Gomes, 2014: 134) e similitudes com o que já se havia mostrado para os restantes países da OCDE (PISA, 2016). No ano letivo de 2017/2018, a taxa de transição/conclusão dos alunos de nacionalidade estrangeira (80,6%) situava-se 11,7 pontos percentuais abaixo da taxa apresentada pelos alunos de nacionalidade portuguesa (92,3%) – vd. gráfico 5.10. A taxa de transição dos alunos estrangeiros melhorou entre o ano letivo de 2016/2017 e 2017/2018 (passando de 78,8% para 80,6%, ou seja, +1,8 pp). Em termos evolutivos, importa realçar que quando se estabelece uma comparação com os anos letivos anteriores (gráfico 5.10), denota-se uma melhoria nos níveis de sucesso escolar dos alunos de nacionalidade estrangeira face aos valores apresentados no início desta década, subindo 4,7 pontos percentuais na taxa de transição/conclusão face ao ano letivo de 2011/2012 e +5,5 pontos percentuais face ao ano letivo de 2012/2013. Esta tendência é transversal ao conjunto dos alunos do Ensino Básico e Secundário, notando-se simultaneamente uma melhoria do desempenho escolar entre os alunos de nacionalidade portuguesa (que sobem a taxa de transição em 1,3 pontos percentuais de 2011/2012 para 2017/2018 e +5,5 pontos percentuais de 2012/2013 para 2017/2018). Por outro lado, desde o início da década, observa-se uma

diminuição da distância (em pontos percentuais) entre a taxa de transição dos alunos estrangeiros face aos alunos portugueses (em 2011-2012 a distância era de 15,1pp e em 2017-2018 passa para 11,7pp).

No que diz respeito aos níveis de ensino, observam-se algumas diferenças de desempenho escolar quando se compara ensino básico e secundário. De um modo geral, a taxa de sucesso escolar é mais elevada no ensino básico, quer se trate de alunos portugueses ou alunos estrangeiros. Assim, no ano letivo de 2017/2018, enquanto a taxa de transição dos alunos portugueses no ensino básico era de 94,6%, no ensino secundário os mesmos alunos apenas atingiam 84,9% (traduzindo uma diferença de 9,7 pontos percentuais, entre níveis de ensino para os alunos portugueses). O mesmo sucede nos alunos de nacionalidade estrangeira que, para o mesmo ano letivo, a taxa de transição no ensino básico (85,2%) era superior à taxa de transição no ensino secundário (64,8%) em +20,4 pontos percentuais (vd. quadro 5.3.).

Deve realçar-se ainda que, face ao ano letivo de 2016/2017, os dados do desempenho escolar dos alunos portugueses e estrangeiros mostram uma evolução positiva nos dois níveis de ensino (básico e secundário), com uma pequena exceção no caso dos alunos estrangeiros do ensino secundário que desceram ligeiramente a sua performance (-0,1pp) - vd. quadro 5.3.

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

Nacionalidade	Ensino Básico		Ensino Secundário	
	2016-2017	2017-2018	2016-2017	2017-2018
Portugueses	93,9	94,6	83,3	84,9
Estrangeiros	83,7	85,2	64,9	64,8
Total	93,5	94,2	82,5	84,1

Fonte: DGEEC-Ministério da Educação (sistematização e cálculos das autoras).

Os dados do desempenho escolar dos alunos estrangeiros em função do sexo mostram que, de forma geral, a taxa de sucesso escolar é mais elevada nos alunos do sexo feminino, quer se tratem de alunos portugueses ou alunos estrangeiros. Assim, no ano letivo de 2017/2018, enquanto a taxa de transição dos alunos portugueses do sexo feminino era de 93,7% (correspondendo a +2,7 pontos percentuais que os alunos do sexo masculino); os alunos de nacionalidade estrangeira revelam que a taxa de transição dos alunos do sexo feminino (82,1%) era superior à dos alunos do sexo masculino (79,1%) em 3 pontos percentuais (vd. quadro 5.4.). Importa ainda destacar que, face ao ano letivo de 2016/2017, os alunos portugueses mostram uma evolução positiva nos níveis de sucesso escolar nos dois sexos (feminino e masculino), sucedendo o mesmo com os alunos estrangeiros, que também revelam uma evolução positiva em ambos os sexos (os alunos do sexo masculino subiram 2pp e os alunos do sexo feminino subiram 1,4pp) – vd. quadro 5.4.

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

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

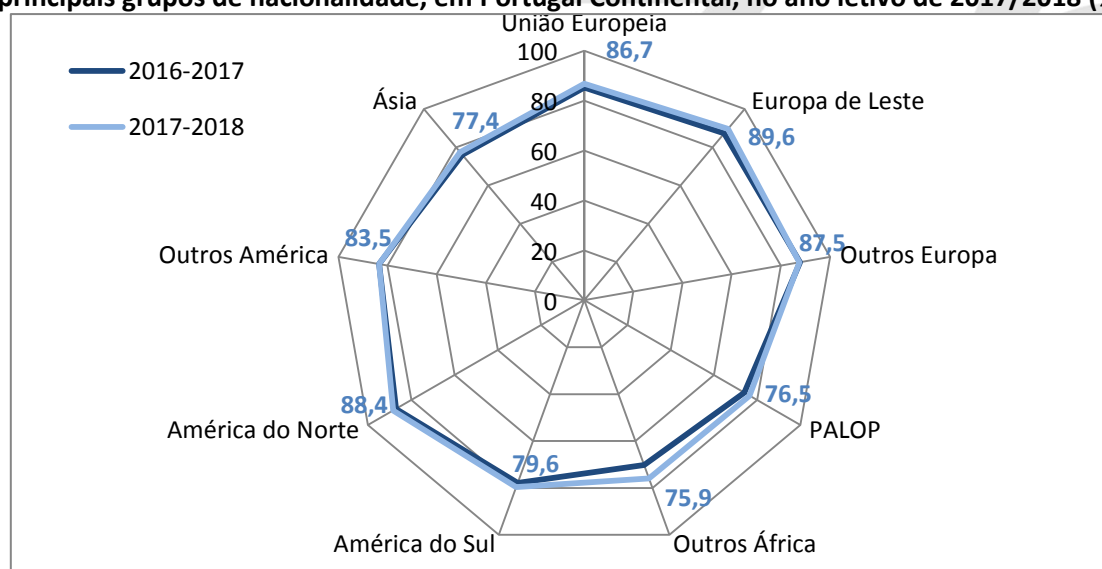
Fonte: DGEEC-Ministério da Educação (sistematização e cálculos das autoras).

Os alunos estrangeiros não são, contudo, um todo homogéneo. No ano letivo de 2017/2018, e no que respeita ao desempenho escolar, nota-se que os alunos estrangeiros com melhores resultados escolares são provenientes do continente europeu (tiveram +7,2 pontos percentuais na conclusão dos dois níveis escolares que o verificado para a média do total de estrangeiros). No grupo dos alunos do continente europeu, os alunos com melhores resultados são os alunos da Europa de Leste, com +9 pontos percentuais que o total de estrangeiros, seguidos dos alunos dos “outros países europeus” (maioritariamente de

nacionalidade suíça) com +9,1 pontos percentuais que o total de estrangeiros, seguidos dos alunos da União Europeia (+6,1 pontos percentuais). Em contraste, os nacionais do continente africano (-4,1 pontos percentuais), asiático (-3,2 pontos percentuais) e americano (-0,8 pontos percentuais) apresentam resultados abaixo do verificado para a média do total de estrangeiros. No continente americano, destacam-se contudo os alunos da América do Norte (+7,8 pontos percentuais) com desempenhos escolares acima da média do total de estrangeiros (vd. quadro 5.5. e gráfico 5.11).

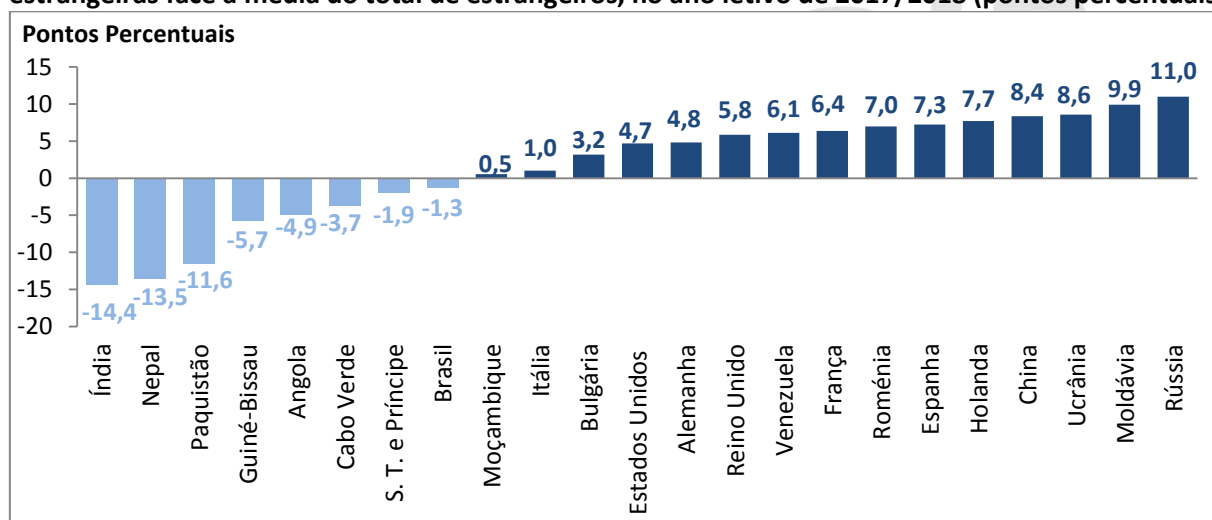
Quando se analisam os desempenhos escolares face ao ano letivo anterior (2016/2017), observa-se uma evolução positiva em todos os grupos de nacionalidade, com uma única exceção para os alunos dos “outros países europeus”, que registaram uma ligeira descida (de -0,3 pontos percentuais). Assim os alunos que evidenciaram as maiores subidas na taxa de transição ou conclusão foram os alunos dos “outros países de África” (+5,7 pontos percentuais), dos PALOP (+2,5pp) e da Europa de Leste (+2,4pp), seguidos dos alunos da América do Sul (+1,7pp), da União Europeia (+1,5pp), da América do Norte (+1,4pp) e da Ásia (+1,3pp) – vd. gráfico 5.11.

Gráfico 5.11. Taxa de transição ou conclusão dos alunos no Ensino Básico e Secundário, segundo os principais grupos de nacionalidade, em Portugal Continental, no ano letivo de 2017/2018 (%)



Fonte: DGEEC-Ministério da Educação (sistematização e cálculos das autoras).

Gráfico 5.12. Diferença das taxas de transição/conclusão dos alunos das principais nacionalidades estrangeiras face à média do total de estrangeiros, no ano letivo de 2017/2018 (pontos percentuais)



Fonte: DGEEC-Ministério da Educação (sistematização e cálculos das autoras).

Quadro 5.5. Alunos de nacionalidade estrangeira que transitaram/concluíram o Ensino Básico e Secundário, por principais nacionalidades, anos letivos de 2016/2017 e 2017/2018 (Portugal Continental)

Principais nacionalidades	Taxa de transição 2016-2017 (%)	Taxa de transição 2017-2018 (%)	Diferença face ao total de estrangeiros 2017-2018 (pontos percentuais)	Diferença face aos portugueses 2017-2018 (pontos percentuais)
União Europeia	85,3	86,7	+6,1	-5,6
Alemanha	87,7	85,4	+4,8	-6,9
Bulgária	82,2	83,8	+3,2	-8,5
Espanha	85,8	87,9	+7,3	-4,4
França	83,1	87,0	+6,4	-5,3
Holanda	84,7	88,3	+7,7	-4,0
Itália	82,7	81,6	+1,0	-10,7
Reino Unido	86,1	86,4	+5,8	-5,9
Roménia	85,7	87,6	+7,0	-4,7
Outros U.E.	85,1	39,5	-41,1	-52,8
Europa de Leste	87,2	89,6	+9,0	-2,7
Moldávia	87,6	90,5	+9,9	-1,8
Rússia	87,1	91,6	+11,0	-0,7
Ucrânia	85,7	89,2	+8,6	-3,1
Outros E. Leste	91,9	86,6	+6,0	-5,7
Outros países Europa	87,9	87,5	+6,9	-4,8
África	73,9	76,5	-4,1	-15,8
Angola	72,9	75,7	-4,9	-16,6
Cabo Verde	74,3	76,9	-3,7	-15,4
Guiné-Bissau	72,1	74,9	-5,7	-17,4
Moçambique	79,4	81,1	+0,5	-11,2
S. Tomé Príncipe	77,6	78,7	-1,9	-13,6
Outros Africa	70,2	75,9	-4,7	-16,4
América do Sul	77,9	79,6	-1,0	-12,7
Brasil	77,8	79,3	-1,3	-13,0
Venezuela	82,4	86,7	+6,1	-5,6
Outros América do Sul	77,3	81,6	+1,0	-10,7
América do Norte	87	88,4	+7,8	-3,9
Estados Unidos	87,2	85,3	+4,7	-7,0
Outros América do Norte	86,6	97,3	+16,7	+5,0
Outros países América	83,5	83,5	+2,9	-8,8
Ásia	76	77,4	-3,2	-14,9
China	86,7	89,0	+8,4	-3,3
Índia	63,6	66,2	-14,4	-26,1
Nepal	66,1	67,1	-13,5	-25,2
Paquistão	67,1	69,0	-11,6	-23,3
Outros Ásia	74	78,7	-1,9	-13,6
Oceânia	-	87,9	+7,3	-4,4
Total estrangeiros	78,8	80,6	0,0	-11,7
Portugueses	91,3	92,3	+11,7	0,0

Fonte: DGEEC-Ministério da Educação (sistematização e cálculos das autoras).

Desagregando por **principais nacionalidades** desses grandes grupos por continentes (quadro 5.5. e gráfico 5.12), observa-se que no ano letivo 2017/2018 os alunos com melhores resultados escolares são os oriundos da Europa de Leste (e.g. Rússia com +11 pontos percentuais que a média dos estrangeiros; Moldávia com +9,9 pontos percentuais; e a Ucrânia com +8,6 pontos percentuais), destacando-se igualmente os alunos da China (+8,4 pontos percentuais que a média dos alunos estrangeiros) e de países da União Europeia (e.g. Holanda com +7,7 pontos percentuais que a média dos alunos estrangeiros; a Espanha com +7,3 pontos percentuais; a França com +6,4 pontos percentuais; o Reino Unido com +5,8 pontos percentuais; a Alemanha com +4,8 pontos percentuais que a média dos alunos estrangeiros) e de alguns países do continente americano (e.g. Venezuela com +6,1 pontos percentuais, e os Estados Unidos

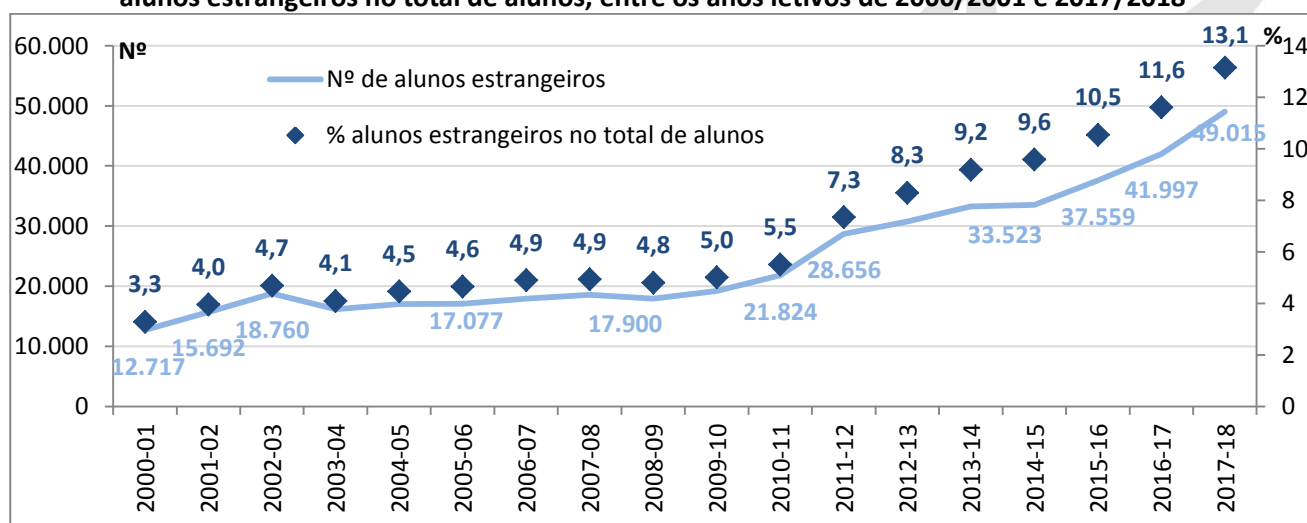
com +4,7 pontos percentuais). No grupo de países acima da média da taxa de transição para o total de estrangeiros, destacam-se ainda os alunos da Bulgária, Itália e Moçambique (respetivamente, com +3,2pp, +1pp e +0,5pp que a média dos alunos estrangeiros).

Por oposição, os alunos que registaram taxas de transição mais baixas (vd. gráfico 5.12), por comparação aos restantes grupos, são os nacionais de países asiáticos (e.g. Índia com -14,4 pontos percentuais que o total de alunos estrangeiros; Nepal com -13,5 pontos percentuais que o total de alunos estrangeiros; e o Paquistão com -11,6 pontos percentuais que a média da taxa de conclusão ou transição dos alunos estrangeiros) e de países africanos (e.g. Guiné-Bissau com -5,7 pontos percentuais que a média dos estrangeiros, Angola com -4,9 pontos percentuais, Cabo Verde com -3,7 pontos percentuais, São Tomé e Príncipe com -1,9 pontos percentuais). Os alunos brasileiros apresentam uma taxa de transição (79,3%) semelhante à média dos alunos estrangeiros (80,6%), registando apenas -1,3 pontos percentuais de diferença.

5.1.2. Ensino Superior

Nos últimos anos, programas de captação de estudantes internacionais para o ensino superior têm feito aumentar os fluxos migratórios de estudantes estrangeiros para vários graus do ensino superior nos diferentes países da OCDE (gráfico 5.2). Algumas mudanças no enquadramento legal português, com vista à captação de estudantes internacionais para o ensino superior, têm influenciado na evolução dos alunos estrangeiros no ensino superior. O Decreto-Lei n.º 36/2014, de 10 de março estabeleceu o estatuto do estudante internacional, fundamentando-se de que a *captação de estudantes estrangeiros permite aumentar a utilização da capacidade instalada nas instituições, potenciar novas receitas próprias, que poderão ser aplicadas no reforço da qualidade e na diversificação do ensino ministrado, e tem um impacto positivo na economia*. O decreto-lei prevê que *as instituições públicas poderão fixar propinas diferenciadas, tendo em consideração o custo real da formação*, bem como que *estas não podem ser inferiores à propina máxima fixada pela lei para o ciclo de estudos em causa*. Definiu-se estudante internacional pela ausência de nacionalidade portuguesa, mas excluíram-se desse universo os nacionais de Estados-membros da União Europeia, os que sendo nacionais de países terceiros residam já em Portugal há pelo menos dois anos, e os que requeiram o ingresso no ensino superior através dos regimes especiais de acesso e ingresso previstos no Decreto-Lei n.º 393-B/99, de 2 de outubro.

Gráfico 5.13. Número de alunos estrangeiros inscritos no Ensino Superior em Portugal, e percentagem de alunos estrangeiros no total de alunos, entre os anos letivos de 2000/2001 e 2017/2018



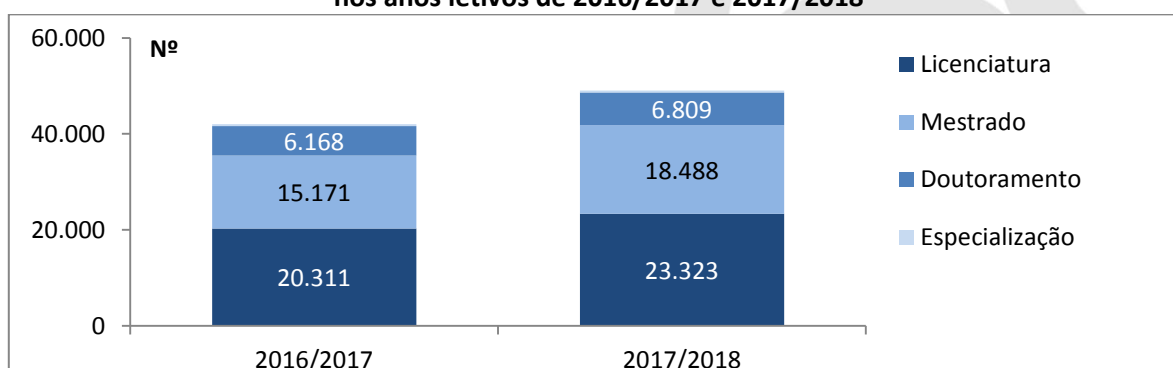
Fonte: Inquérito aos Alunos Inscritos e Diplomados do Ensino Superior, DGEEC/ME (sistematização e cálculos das autoras).

A última década ficou marcada pelo aumento substantivo do número de estudantes estrangeiros no ensino superior português (vd. gráfico 5.13). No ano letivo de 2017/2018, os alunos estrangeiros correspondiam a

49.015 inscritos, registando um crescimento de 17% face ao ano letivo anterior, e mais do que duplicando face ao número de alunos no início da década (+125% face ao ano letivo 2010/2011). Por comparação ao início do século, os alunos estrangeiros passaram a ser quase quatro vezes mais (de 13 mil estudantes passaram para 49 mil), tendo este crescimento, em valores absolutos, também tido impacto na importância relativa destes alunos no total de alunos do ensino superior português, passando os estudantes estrangeiros a representar 13,1% do total de inscritos no ensino superior em 2017/2018 (mais 9,8 pontos percentuais face ao ano letivo de 2000/2001, quando os estudantes representavam apenas 3,3% do total de inscritos no ensino superior).

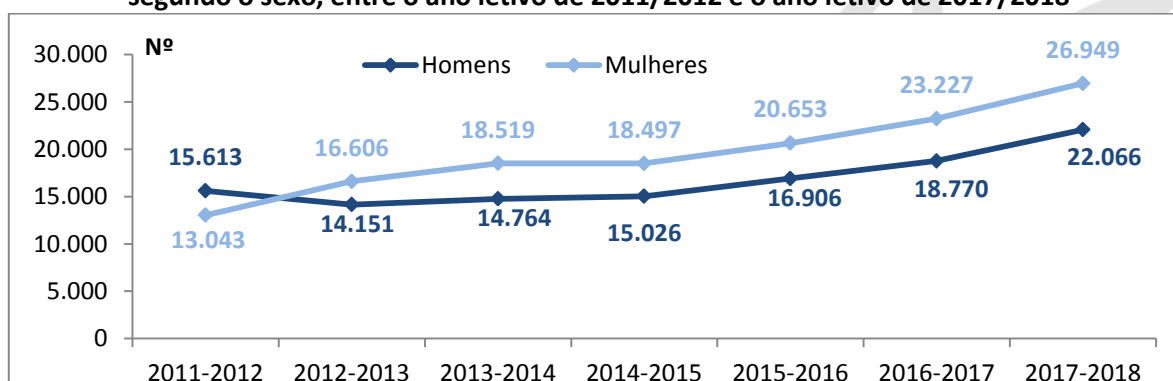
Nos dois anos letivos de referência deste relatório, o grau do ensino superior que registou maior número de alunos estrangeiros foi o grau de licenciatura (vd. gráfico 5.14). No ano letivo de 2016/2017 os alunos estrangeiros no grau de licenciatura eram 20.311, correspondendo a 48,4% do total de alunos estrangeiros inscritos no ensino superior. No ano letivo de 2017/2018 os alunos estrangeiros a frequentar licenciaturas perfaziam 23.323, traduzindo 47,6% do total de estudantes estrangeiros inscritos no ensino superior. De notar, ainda assim, que a importância relativa dos alunos estrangeiros de mestrado aumentou entre os anos letivos de 2016/2017 e 2017/2018 – de 36,1% para 37,7%. Entre estes dois anos letivos, os alunos estrangeiros de mestrado registaram um crescimento de +22% (de 15.171 alunos para 18.488), tendo os alunos de doutoramento aumentado +10% (de 6.168 passaram a 6.809).

Gráfico 5.14. Alunos estrangeiros inscritos no Ensino Superior em Portugal, segundo o nível de formação, nos anos letivos de 2016/2017 e 2017/2018



Fonte: Inquérito aos Alunos Inscritos e Diplomados do Ensino Superior, DGEEC/ME (sistematização pelas autoras).

Gráfico 5.15. Alunos estrangeiros inscritos em estabelecimentos de Ensino Superior em Portugal, segundo o sexo, entre o ano letivo de 2011/2012 e o ano letivo de 2017/2018



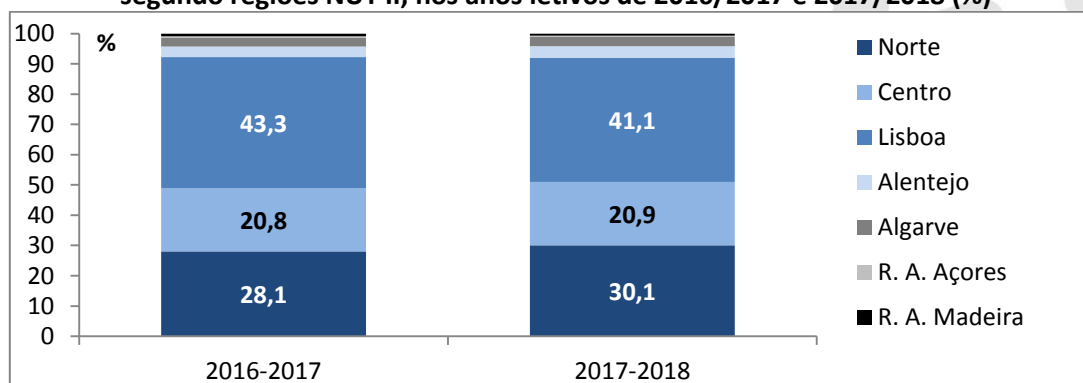
Fonte: Inquérito aos Alunos Inscritos e Diplomados do Ensino Superior, DGEEC/ME (sistematização pelas autoras).

A distribuição por sexo dos alunos estrangeiros inscritos em estabelecimentos de ensino superior mostra uma prevalência dos alunos estrangeiros do sexo feminino (vd. gráfico 5.15): 55,3% no ano letivo de 2016/2017, e 55% no ano letivo de 2017/2018.

Relativamente à distribuição destes alunos estrangeiros pelo país (vd. gráfico 5.16), e mantendo a tendência de anos anteriores, observa-se que as principais regiões de destino dos estudantes estrangeiros

são as regiões de Lisboa, Norte e Centro (NUTII), refletindo também as zonas de maior concentração de estabelecimentos de Ensino Superior em Portugal. No ano letivo de 2017/2018 a região de Lisboa concentrava 41,1% dos alunos estrangeiros, seguindo-se a região Norte com 30,1% e a região Centro com 20,9%. As restantes regiões do país (Alentejo, Algarve, Região Autónoma dos Açores e Região Autónoma da Madeira) detinham apenas 8% do total de estudantes estrangeiros inscritos no ensino superior em Portugal, refletindo também a fraca densidade de universidades nessas regiões de Portugal.

Gráfico 5.16. Alunos estrangeiros inscritos no Ensino Superior em Portugal, segundo regiões NUT II, nos anos letivos de 2016/2017 e 2017/2018 (%)



Fonte: Inquérito aos Alunos Inscritos e Diplomados do Ensino Superior, DGEEC/ME (cálculos das autoras).

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

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

Área de Educação e Formação	2016/2017		2017/2018	
	N	%	N	%
Ciências empresariais, administração e direito	10.714	25,5	12.348	25,2
Engenharia, Indústrias Transformadoras e Construção	8.263	19,7	9.731	19,9
Ciências sociais, jornalismo e informação	5.481	13,1	6.431	13,1
Artes e Humanidades	5.354	12,7	6.404	13,1
Saúde e Proteção Social	4.222	10,1	5.171	10,5
Ciências naturais, matemática e estatística	2.433	5,8	2.833	5,8
Educação	2.313	5,5	2.299	4,7
Serviços	1.834	4,4	2.188	4,5
Tecnologias da informação e comunicação (TICs)	764	1,8	836	1,7
Agricultura, silvicultura, pescas e ciências veterinárias	566	1,3	644	1,3
Área desconhecida	48	0,1	130	0,3
Total	41.997	100,0	49.015	100

Fonte: Inquérito aos Alunos Inscritos e Diplomados do Ensino Superior, DGEEC/ME (cálculos das autoras).

No ano letivo de 2017/2018 o ensino superior português acolhia alunos de 170 nacionalidades diferentes (menos 9 nacionalidades que no ano letivo anterior). À semelhança do verificado em anos anteriores, observa-se que cerca de metade dos alunos são nacionais dos países da CPLP (Comunidade de Países de Língua Portuguesa) – 50,3% no ano letivo 2016/2017 e 53,2% em 2017/2018, mantendo deste modo a tendência de anos anteriores, muito embora a importância relativa destes nacionais tenha vindo a diminuir ao longo dos últimos anos (no ano letivo de 2010/2011 estes estudantes representavam 63,7% do total de estudantes estrangeiros no ensino superior português). Os alunos da União Europeia correspondem ao

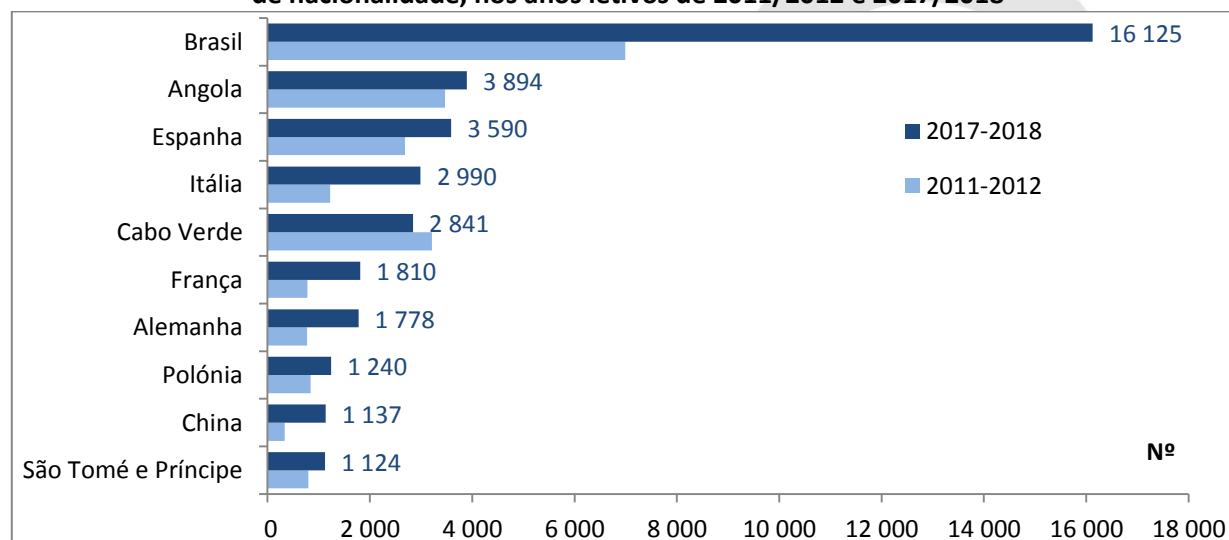
segundo grupo mais numeroso, representando 34,5% no ano letivo de 2016/2017 e 32,6% no ano letivo de 2017/2018 (vd. quadro 5.7). Uma vez mais, a distribuição por sexo dos alunos estrangeiros mostra que os alunos do sexo feminino são os mais numerosos na grande maioria dos grupos de países, com exceção dos alunos africanos e asiáticos onde o sexo masculino é predominante.

Quadro 5.7. Alunos estrangeiros inscritos no Ensino Superior em Portugal, segundo o continente/grupo de países e o sexo, nos anos letivos de 2016/2017 e 2017/2018

Continente e grupos de países	2016-2017				2017-2018			
	N	%	Homens	Mulheres	N	%	Homens	Mulheres
Europa	16.467	39,2	40,3	59,7	18.022	36,8	41,8	58,2
União Europeia	14.482	34,5	40,3	59,7	15.992	32,6	42,1	57,9
Europa de Leste	1.101	2,6	31,1	68,9	1075	2,2	30,7	69,3
Outros Europa	884	2,1	51,0	49,0	955	1,9	48,3	51,7
CPLP	21.104	50,3	46,8	53,2	26.082	53,2	46,2	53,8
África	9.334	22,2	53,7	46,3	10.376	21,2	54,6	48,5
PALOP	8.673	20,7	53,3	46,7	9.642	19,7	52,0	48,0
Outros África	661	1,6	59,9	40,1	734	1,5	61,2	38,8
América	13.460	32,0	42,3	57,7	17.633	36,0	42,9	57,1
América do Norte	506	1,2	43,3	56,7	514	1,0	42,8	57,2
América do Sul	12.813	30,5	42,2	57,8	16.970	34,6	42,8	57,2
Outros América	141	0,3	46,8	53,2	149	0,3	49,7	50,3
Ásia	2.709	6,5	52,3	47,7	2.957	6,0	50,6	49,4
Oceânia	27	0,1	-	-	27	0,1	48,1	51,9
Total	41.997	100	18.770	23.227	49.015	100	22.066	26.949

Fonte: Inquérito aos Alunos Inscritos e Diplomados do Ensino Superior, DGEEC/ME (cálculos das autoras).

Gráfico 5.17. Alunos estrangeiros inscritos no Ensino Superior em Portugal, segundo os principais países de nacionalidade, nos anos letivos de 2011/2012 e 2017/2018



Fonte: Inquérito aos Alunos Inscritos e Diplomados do Ensino Superior, DGEEC/ME (sistematização pelas autoras).

Nas nacionalidades mais representadas (vd. gráfico 5.17 e quadro 5.8), destacam-se a brasileira (com 16.125 alunos, correspondendo a 38,4% do total de alunos estrangeiros do ensino superior e com uma taxa de variação face ao início da década de +131%), seguida da angolana (3.894 alunos, representando 9,3%, e com um crescimento face ao início da década de +12%), espanhola (3.590 alunos, equivalendo a 8,5%, e com um crescimento face ao ano letivo de 2011/2012 de +34%), italiana (2.990 alunos, traduzindo 7,1% e com um crescimento notável face ao início da década de +144%) e cabo-verdiana (2.841 alunos correspondendo a 6,8%, mas refletindo uma diminuição face ao início da década de -12%). Face ao início da década, há a registar a evolução negativa dos alunos de nacionalidade cabo-verdiana que perdem a terceira posição no ranking, passando para a quinta posição, sendo suplantados pelos alunos de nacionalidade

espanhola e italiana. No ano letivo de 2017/2018 destacavam-se ainda os alunos da França, da Alemanha, da Polónia, da China e de São Tomé e Príncipe, a representarem 4,3%, 4,2%, 3%, 2,7% e 2,7%, respetivamente (com taxas de variação de +133%, +130%, +47%, +239% e +41%, respetivamente, face ao início da década).

Quadro 5.8. Alunos estrangeiros inscritos no Ensino Superior em Portugal, segundo os países de nacionalidade mais significativos, nos anos letivos de 2016/2017 e 2017/2018 (%)

Principais países	2016-2017		2017-2018	
	N	%	N	%
África				
Angola	3.632	8,6	3.894	7,9
Cabo Verde	2.689	6,4	2.841	5,8
Moçambique	838	2,0	946	1,9
São Tomé e Príncipe	943	2,2	1.124	2,3
Guiné-Bissau	571	1,4	810	1,7
América				
Brasil	12.139	28,9	16.125	32,9
Estados Unidos	220	0,5	204	0,4
Ásia				
China	1.001	2,4	1.137	2,3
Turquia	648	1,5	648	1,3
Índia	283	0,7	273	0,6
Irão	314	0,7	343	0,7
Timor-Leste	292	0,7	315	0,6
Europa				
Espanha	3.440	8,2	3.590	7,3
Itália	2.574	6,1	2.990	6,1
Alemanha	1.622	3,9	1.778	3,6
Polónia	1.268	3,0	1.240	2,5
França	1.304	3,1	1.810	3,7
Roménia	552	1,3	528	1,1
Holanda	490	1,2	491	1,0
República Checa	428	1,0	411	0,8
Bélgica	395	0,9	414	0,8
Lituânia	276	0,7	337	0,7
Moldávia	120	0,3	109	0,2
Rússia	235	0,6	205	0,4
Ucrânia	471	1,1	476	1,0
Total	41.997	100	49.015	100

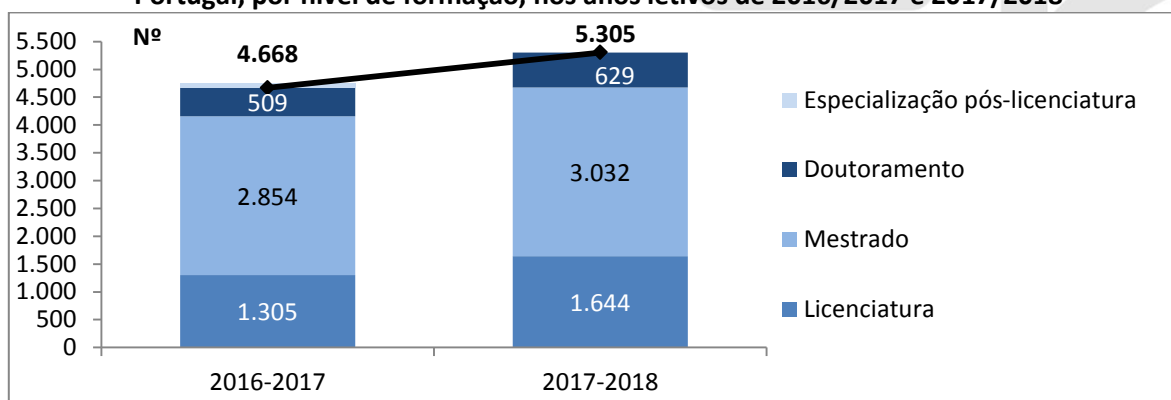
Fonte: Inquérito aos Alunos Inscritos e Diplomados do Ensino Superior, DGEEC/ME (cálculos das autoras).

Embora assumindo valores inferiores ao número de alunos inscritos, o número de **diplomados estrangeiros** no ensino superior tem vindo a aumentar. Em 2017/2018 registou-se um aumento de +14% face ao ano letivo anterior (passou-se de 4.668 para 5.305 diplomados estrangeiros), sendo que face ao início da década o aumento foi de 59% (passou-se de 3.345 diplomados no ano letivo de 2010/2011 para 5.305 em 2017/2018). Para compreender melhor estes dados importa atender que a frequência de alunos estrangeiros no ensino superior não traduz o universo de alunos que está ou tenciona estar a frequentar os graus de ensino superior de forma completa. Na realidade, o sistema de ensino superior português acolhe cada vez mais estrangeiros inscritos em programas temporários de mobilidade internacional que frequentam apenas algumas disciplinas ou módulos nas universidades nacionais e que por isso se encontram no universo de inscritos, mas não se refletem na importância dos diplomados. No ano letivo de 2017/2018, por exemplo, estavam inscritos no ensino superior 16.208 estudantes estrangeiros de programas de mobilidade internacional, o equivalente a 33,1% do universo de alunos estrangeiros inscritos nesse ano.

Nos dois anos letivos analisados, o grau de ensino superior que registou maior número de diplomados

estrangeiros foi o grau de mestrado (vd. gráfico 5.18): no ano letivo de 2016/2017 os diplomados estrangeiros com grau de “mestre” foram 2.854, correspondendo a 61,1% do total de diplomados estrangeiros do ensino superior português; e no ano letivo de 2017/2018 perfizeram 3.032 (57,2% do total). Na segunda posição encontram-se os diplomados do grau de licenciatura, que nos anos letivos de 2016/2017 e 2017/2018 representavam 28% e 31% do total de diplomados estrangeiros, respetivamente. No grau de licenciatura nota-se um incremento no número de diplomados estrangeiros (+26% entre os dois anos letivos), verificando-se que também os graus de mestrado e doutoramento apresentam uma tendência de reforço e crescimento: o número de estrangeiros que obteve o grau de “mestre” e de “doutor” também aumentou (+6,2% e +23,6%, respetivamente) entre 2016/2017 e 2017/2018 (gráfico 5.18). Face ao início da década (ano letivo de 2010/2011) observa-se um aumento de +7,7% no número de diplomados estrangeiros no grau de licenciatura, sendo que nos graus de mestrado e doutoramento se nota um aumento de +99,3% e +241,8%, respetivamente.

Gráfico 5.18. Diplomados de nacionalidade estrangeira em estabelecimentos de Ensino Superior em Portugal, por nível de formação, nos anos letivos de 2016/2017 e 2017/2018



Fonte: Inquérito aos Alunos Inscritos e Diplomados do Ensino Superior, DGEEC/ME (sistematização pelas autoras).

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

Quadro 5.9. Diplomados de nacionalidade estrangeira em estabelecimentos de Ensino Superior em Portugal, segundo a área de educação, nos anos letivos de 2016/2017 e 2017/2018

Área de Educação	2016-2017		2017-2018	
	N	%	N	%
Ciências empresariais, administração e direito	1.340	28,7	1.458	27,5
Engenharia, indústrias transformadoras e construção	742	15,9	920	17,3
Artes e humanidades	564	12,1	686	12,9
Ciências sociais, jornalismo e informação	549	11,8	624	11,8
Saúde e proteção social	529	11,3	600	11,3
Educação	362	7,8	396	7,5
Ciências naturais, matemática e estatística	285	6,1	298	5,6
Serviços	170	3,6	178	3,4
Tecnologias da informação e comunicação (TICs)	77	1,6	77	1,5
Agricultura, silvicultura, pescas e ciências veterinárias	50	1,1	67	1,3
Área desconhecida	0	0,0	1	0,0
Total	4.668	100	5.305	100

Fonte: Inquérito aos Alunos Inscritos e Diplomados do Ensino Superior, DGEEC/ME (cálculos das autoras).

Acompanhando a tendência da distribuição por áreas de educação dos estudantes estrangeiros inscritos no ensino superior, no ano letivo de 2017/2018 o maior número de diplomados estrangeiros completou estudos na área das “Ciências empresariais, administração e direito” (representando 27,5% do total de diplomados estrangeiros), seguindo-se, por ordem decrescente, os diplomados da área da “Engenharia,

Indústrias Transformadoras e Construção” (17,3%), das “Artes e Humanidades” (12,9%) e das “Ciências Sociais, jornalismo e informação” (11,8%) (vd. quadro 5.9). No ano letivo de 2016/2017 destacavam-se as mesmas áreas de estudo.

Também no que toca aos grupos de países dos diplomados estrangeiros, encontram-se refletidas as mesmas tendências evidenciadas anteriormente para os alunos estrangeiros inscritos em estabelecimentos de ensino superior em Portugal. Ou seja, são os nacionais dos países da CPLP os que mais se destacam entre os diplomados estrangeiros em Portugal, representando 54,3% no ano letivo de 2016/2017 e 57,5% no ano letivo de 2017/2018. Às nacionalidades dos países da CPLP seguem-se os diplomados da Europa, representando 30,2% no ano letivo de 2016/2017 e 26,5% no ano letivo de 2017/2018 (vd. quadro 5.10). Recorde-se, porém, que no universo dos inscritos no ensino superior os estudantes da Europa representavam 37%, cerca de 10 pontos percentuais acima do valor que obtêm no universo de diplomados, refletindo esta diferença o grande universo de europeus que integra programas de mobilidade temporária internacional, ou seja, que procuram a inserção em universidades portuguesas por períodos curtos de tempo, não se diplomando no país. Os diplomados da Europa perderam importância relativa entre os anos letivos de 2016/2017 e 2017/2018 (desceram 3,7 pontos percentuais), não acompanhada pelos diplomados da CPLP que aumentam a sua importância relativa no total de diplomados estrangeiros (em +3,2 pontos percentuais). Os diplomados do ensino superior provenientes da Ásia também registaram uma evolução positiva entre os anos letivos analisados: no ano letivo de 2017/2018, os diplomados asiáticos passaram a representar 9,6% (+0,8pp que em 2016/2017). Por contraste, os alunos da Europa de Leste, dos “outros países da Europa” e dos “outros países de África” perdem importância relativa entre o ano letivo de 2016/2017 e 2017/2018. Os restantes grupos de países apresentaram evoluções positivas entre os dois anos letivos analisados (vd. quadro 5.10).

Quadro 5.10. Diplomados de nacionalidade estrangeira em estabelecimentos do Ensino Superior em Portugal, segundo o continente/grupo de países e sexo, nos anos letivos de 2016/2017 e 2017/2018

Continente e grupos de países	2016-2017				2017-2018			
	N	%	Homens	Mulheres	N	%	Homens	Mulheres
Europa	1.411	30,2	46,4	53,6	1.405	26,5	46,7	53,3
União Europeia	1180	25,3	48,6	51,4	1202	22,7	49,5	50,5
Europa de Leste	181	3,9	29,8	70,2	165	3,1	27,3	72,7
Outros Europa	50	1,1	52,0	48,0	38	0,7	42,1	57,9
CPLP	2.533	54,3	45,7	54,3	3.048	57,5	46,5	53,5
África	1.257	26,9	52,2	47,8	1.333	25,1	55,8	44,2
PALOP	1137	24,4	52,3	47,7	1251	23,6	56,2	43,8
Outros África	120	2,6	50,8	49,2	82	1,5	50,0	50,0
América	1.583	33,9	41,0	59,0	2.053	38,7	40,0	60,0
América do Norte	44	0,9	52,3	47,7	81	1,5	46,9	53,1
América do Sul	1520	32,6	40,5	59,5	1942	36,6	39,9	60,1
Outros América	19	0,4	57,9	42,1	30	0,6	30,0	70,0
Ásia	409	8,8	51,3	48,7	510	9,6	50,0	50,0
Oceânia	8	0,2	-	-	4	0,1	-	-
Total	4.668	100	2.174	2.494	5.305	100	2.478	2.827

Fonte: Inquérito aos Alunos Inscritos e Diplomados do Ensino Superior, DGEEC/ME (cálculos das autoras).

Uma vez mais, a distribuição por sexo mostra que os diplomados do sexo feminino são os mais numerosos na grande maioria dos grupos de países, refletindo uma distribuição de 53,4% do sexo feminino e 46,6% do sexo masculino no ano letivo de 2016/2017, passando para 53,3% e 46,7%, respetivamente, no ano letivo seguinte. Entre o universo de diplomados da Europa do ano letivo de 2017/2018, 53,3% eram mulheres, tal como para o conjunto dos países da CPLP em que as mulheres estavam sobre representadas (53,5%), e da América em que representavam 60%. No ano letivo de 2017/2018, a única exceção revelava-se entre os diplomados africanos, onde o sexo masculino era predominante (55,8% dos diplomados eram do sexo masculino). Entre os diplomados do continente asiático observava-se um equilíbrio entre os dois sexos (50% de diplomados do sexo masculino e 50% do sexo feminino) - vd. quadro 5.10.

À semelhança do observado para o número de estrangeiros inscritos no ensino superior português, e considerando o ano letivo de 2017/2018, conclui-se que os principais países de origem dos diplomados estrangeiros do Ensino Superior (vd. quadro 5.11) são, por ordem decrescente, o Brasil (com 1.752 diplomados, correspondendo a 33% do total de diplomados estrangeiros), Angola (633 diplomados, representando 11,9%), Cabo Verde (335 diplomados, equivalendo a 6,3%), Espanha (327 alunos, traduzindo 6,2%), China (238 diplomados correspondendo a 4,5%), Itália (220 diplomados correspondendo a 4,1%) e Alemanha (198 diplomados, representando 3,7%). Face ao ano letivo de 2016/2017 mantêm-se as mesmas nacionalidades nas primeiras posições, embora a China e a Itália tenham subido na ordenação dos países com maior número de diplomados em Portugal (vd. quadro 5.11).

Quadro 5.11. Diplomados de nacionalidade estrangeira do Ensino Superior em Portugal, segundo os países de nacionalidade mais significativos, nos anos letivos de 2016/2017 e 2017/2018

Principais países	2016-2017		2017-2018	
	N	%	N	%
África				
Angola	555	11,9	633	11,9
Cabo Verde	341	7,3	335	6,3
Moçambique	110	2,4	129	2,4
São Tomé e Príncipe	83	1,8	105	2,0
Guiné-Bissau	48	1,0	49	0,9
América				
Brasil	1352	29,0	1752	33,0
Colômbia	51	1,1	45	0,8
Estados Unidos	15	0,3	42	0,8
Ásia				
China	167	3,6	238	4,5
Irão	45	1,0	41	0,8
Timor Leste	44	0,9	45	0,8
Índia	50	1,1	69	1,3
Europa				
Espanha	308	6,6	327	6,2
Itália	228	4,9	220	4,1
Alemanha	252	5,4	198	3,7
Ucrânia	60	1,3	59	1,1
França	130	2,8	167	3,1
Roménia	36	0,8	43	0,8
Holanda	34	0,7	32	0,6
Rússia	41	0,9	40	0,8
Total	4.668	100	5.305	100

Fonte: Inquérito aos Alunos Inscritos e Diplomados do Ensino Superior, DGEEC/ME (cálculos das autoras).

5.2. Reconhecimentos de graus académicos estrangeiros

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

atividades pouco ou nada qualificadas dos segmentos profissionais da base mais exigentes, muito por força da necessidade de responderem às oportunidades mais imediatas do mercado de trabalho para regularizarem a sua situação no país (Oliveira e Fonseca, 2013).

Atendendo a que a experiência imigratória portuguesa foi muito marcada pela atração de imigrantes semiqualeificados e desqualificados para responderem às necessidades de mão-de-obra essencialmente manual do mercado de trabalho português, o enquadramento legal do reconhecimento de qualificações até meados da década passada estava muito pouco desenvolvido. Até 2007 o processo de reconhecimento de qualificações era subjetivo e muito dependente da universidade a que o indivíduo solicitava o processo (Oliveira e Fonseca, 2013: 98-100). Assim, até 2007, no ensino superior os pedidos de equivalência/reconhecimento eram analisados caso a caso, competindo às instituições de ensino superior o deferimento ou indeferimento do processo. Adicionalmente, nem todos os cidadãos podiam requerer o reconhecimento ou a equivalência de diplomas e qualificações académicas em Portugal: apenas os cidadãos estrangeiros de países com os quais Portugal tinha acordos específicos em matéria de equivalência e/ou estabeleciam o princípio da reciprocidade para requerer o reconhecimento de habilitações académicas. Eram, no entanto, dispensados da apresentação de prova de reciprocidade os cidadãos oriundos dos países da União Europeia, do Brasil e dos países que tinham ratificado a Convenção Conjunta do Conselho da Europa/UNESCO sobre o Reconhecimento de Qualificações Relativas ao Ensino Superior na Região Europa (Convenção de Lisboa).²⁶ Este enquadramento justificou, pois, os valores mais residuais nos reconhecimentos de qualificações registados até 2008 e, por contraste, o aumento verificado nos anos seguintes (Oliveira e Fonseca, 2013; Oliveira e Gomes, 2014: 149-150).

Em 2007 foi aprovado um novo enquadramento e regime para o reconhecimento de títulos académicos - licenciaturas, mestrados e doutoramentos - adquiridos no estrangeiro (Decreto-Lei n.º 341/2007). Neste âmbito foi estabelecido um regime de reconhecimento automático de graus académicos superiores estrangeiros que concede aos seus titulares a totalidade dos direitos inerentes aos graus portugueses de licenciado, mestre e doutor conferidos pelas instituições de ensino superior portuguesas. O diploma assentou no princípio da confiança recíproca que deve ser assumido pela comunidade académica internacional, e visou simplificar o reconhecimento de graus estrangeiros eliminando os obstáculos à circulação de diplomados, quer no mercado de trabalho quer na formação académica. Este diploma enquadrou-se num conjunto de medidas que visaram garantir a mobilidade efetiva e desburocratizada de estudantes e diplomados, vocacionadas para atrair e fixar em Portugal recursos humanos qualificados (cit. in Decreto-Lei nº341/2007 de 12 de Outubro).

No âmbito desta regulamentação, uma das modalidades que se manteve disponível foi a modalidade de **equivalência**, a qual se encontrava regulamentada ao abrigo do Decreto-Lei nº283/83, de 21 de Junho. A equivalência consiste num processo pelo qual uma qualificação académica estrangeira é comparada a uma qualificação portuguesa, relativamente ao nível (Licenciado, Mestre ou Doutor), duração e conteúdo programático, sendo também fixada a área científica da equivalência concedida. O **reconhecimento** é um processo pelo qual uma qualificação académica estrangeira é comparada a uma qualificação portuguesa apenas em nível e encontra-se também regulamentado pelo Decreto-Lei nº283/83, de 21 de Junho. Quer a equivalência quer o reconhecimento são modalidades de reconhecimento de graus estrangeiros de nível superior que se baseiam numa reavaliação científica do trabalho realizado com vista à obtenção do grau. Contudo, um reconhecimento não autoriza à utilização do título de mestre/licenciado ou Doutor pela Universidade que atribuiu o reconhecimento. Neste caso a qualificação académica continua a ser mencionada na língua de origem do grau de que se é titular, seguida da referência à instituição que o concedeu. Outra diferença é que na equivalência é atribuída classificação e no reconhecimento não.

O **registo de grau académico estrangeiro**, por sua vez, é o regime aprovado pelo Decreto-Lei n.º 341/2007

²⁶ Entre os países que ratificaram a Convenção de Lisboa estão: Albânia, Austrália, Áustria, Azerbaijão, Bielorrússia, Bulgária, Cazaquistão, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, França, Geórgia, Hungria, Islândia, Letónia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Macedónia, Moldávia, Noruega, Portugal, Reino Unido, Republica Checa, Roménia, Rússia, Suécia, Suíça, Ucrânia.

que visou simplificar o reconhecimento de graus académicos estrangeiros, de nível, objetivos e natureza idênticos aos dos graus de licenciado, mestre e doutor, atribuídos por Instituições de Ensino Superior portuguesas, conferindo aos seus titulares todos os direitos inerentes a estes graus académicos, no sentido de promover a circulação de diplomados na formação académica e também no mercado de trabalho. Para este registo são considerados de nível, objetivos e natureza idênticos aos graus portugueses de licenciado, mestre e doutor: i) os graus académicos conferidos por instituições de ensino superior estrangeiras que, por deliberação da comissão de reconhecimento de graus estrangeiros sejam como tal qualificados e; ii) os graus académicos conferidos por instituições de ensino superior estrangeiras de um Estado aderente ao Processo de Bolonha e acreditado por entidade acreditadora reconhecida no âmbito do mesmo Processo. Os beneficiários deste tipo de reconhecimento identificam a sua qualificação académica através da menção, na língua de origem, do grau académico de que são titulares, seguido do nome da instituição de ensino superior que o concedeu e do país respetivo, não resultando do processo de reconhecimento ao abrigo do Decreto-Lei nº341/2007 a autorização para utilizar o título de licenciado (mestre ou doutor) por uma instituição de ensino superior portuguesa.

Finalmente, importa realçar que o diploma de 2007 tinha como objetivo, tal como referido anteriormente, simplificar o reconhecimento de graus académicos superiores estrangeiros, substituindo, em todos os casos em que se aplique, o processo de equivalência baseado na reavaliação científica do trabalho realizado com vista à obtenção de um grau, mantendo-se o regime de equivalência aprovado pelo Decreto-Lei n.º283/83 ao qual podem recorrer os titulares de graus académicos a que não possa ser aplicado este modelo de reconhecimento automático. Pretendia-se, contudo, que este processo automático pudesse abranger cada vez mais países.

A partir de 2017 é aprofundada a simplificação do enquadramento legal do reconhecimento de graus académicos e diplomas de ensino superior obtidos no estrangeiro, com a Portaria nº227/2017, de 25 de julho. Esta portaria estabeleceu as regras do processo de Registo de Diplomas Estrangeiros ao abrigo do Decreto-Lei nº341/2007 e, no quadro do Programa Simplex+, previu o **registo único de graus académicos estrangeiros** em Portugal de modo a **facilitar o reconhecimento e/ou a equivalência** de graus estrangeiros em Portugal. Esta portaria procurou adaptar os procedimentos administrativos às regras do registo único, através da implementação de uma plataforma eletrónica de gestão centralizada (criada e gerida Pela Direção-Geral do Ensino Superior), a qual permite às instituições de ensino superior nacionais e à Direção-Geral do Ensino Superior a atribuição de um número único a cada processo de registo. Devido às alterações de procedimentos enquadradas na Portaria n.º 227/2017, de 25 de julho, os dados relativos ao biénio de 2016 a 2017 são provisórios por quebra de series e alterações nas bases de dados existentes.²⁷

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

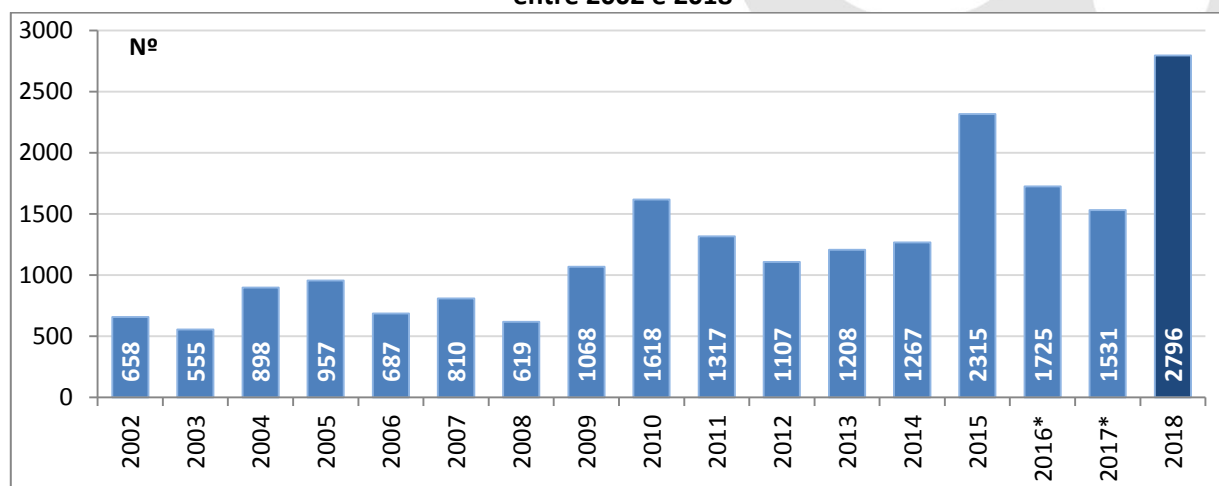
Este novo Decreto-Lei veio, assim, uniformizar os procedimentos de reconhecimento de qualificações estrangeiras, tornando-os mais simples e transparentes, clarificando conceitos, e promovendo o alargamento do reconhecimento de qualificações estrangeiras aos cursos técnicos superiores profissionais

²⁷ Acresce que em 2016 os dados são provisórios também porque persistem processos abrangidos pelo Decreto-Lei nº283/83 que continuam a não contemplar grande parte dos processos enviados pelas Instituições de Ensino Superior, uma vez que estes ainda não foram atualizados nas bases de dados, logo os valores de 2016 encontram-se subestimados.

(que configuram cursos superiores não conferentes de grau académico). Este Decreto-Lei introduz procedimentos simplificados, estabelecendo no reconhecimento de nível um sistema de precedências, que garante um processo mais automático sobre a decisão, reduzindo custos e tempos de resposta sobre a decisão dos reconhecimentos. O enquadramento atual passou a prever três tipos de reconhecimento em Portugal: reconhecimento automático; reconhecimento de nível; e reconhecimento específico. O **reconhecimento automático** é uma forma de reconhecer genericamente um grau ou diploma de ensino superior estrangeiro cujos objetivos e natureza sejam idênticos aos graus portugueses de licenciado, mestre e doutor ou de diploma de técnico superior profissional, que conste do elenco de graus e diplomas fixado pela comissão de reconhecimento de graus e diplomas estrangeiros e que tenha sido conferido por uma instituição reconhecida ou acreditada pelas autoridades competentes do país de origem. O **reconhecimento de nível** permite reconhecer por comparabilidade, caso a caso, um grau ou diploma de ensino superior estrangeiro como tendo um nível correspondente a um grau académico ou diploma de ensino superior português. O reconhecimento de nível é requerido a uma instituição que confira o grau ou diploma na mesma área de formação. O reconhecimento de nível pode ainda ser baseado em precedência, nos casos em que se reúnam cumulativamente os seguintes elementos: a) ser conferido pela mesma instituição de ensino superior estrangeira no mesmo país; b) apresentar a mesma designação do ciclo de estudos; c) apresentar a mesma designação do grau ou diploma estrangeiro; d) a formação conferente do grau ou diploma ter duração idêntica ou o mesmo número de créditos. Por fim, o **reconhecimento específico** permite reconhecer por comparabilidade, caso a caso, um grau ou diploma de ensino superior estrangeiro como tendo um nível correspondente a um grau académico ou diploma de ensino superior português numa determinada área de formação, especialidade ou ramo do conhecimento. O reconhecimento específico é requerido a uma instituição que confira o grau ou diploma na mesma área de formação e pode ser condicionado à aprovação em procedimentos de avaliação de conhecimentos.

Atendendo que este novo regime só tem efeitos a partir de 2019, não gera ainda impactos nos anos de referência deste relatório, embora se identifique algumas mudanças operacionais no tratamento dos dados de 2017 e 2018 por mudanças de série nas bases de dados por consequência do registo único de graus académicos estrangeiros operacionalizado a partir de 2017.

Gráfico 5.19. Evolução do número de reconhecimentos de graus académicos superiores estrangeiros, entre 2002 e 2018



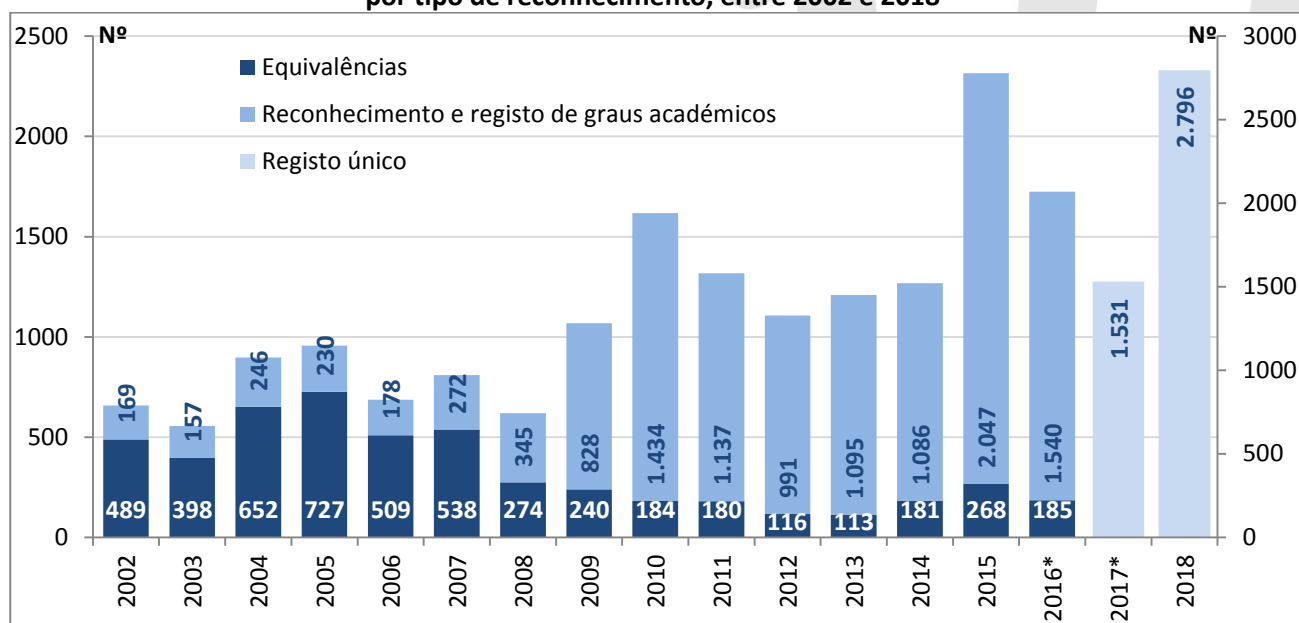
Fonte: Direção Geral do Ensino Superior (sistematização das autoras). //Nota: Os dados agregam as equivalências (Decreto-Lei nº283/83), reconhecimentos e registo de graus académicos superiores estrangeiros (DL nº 341/2007). A partir de 2008, os dados apresentados agregam os reconhecimentos de qualificações atribuídos pelas Universidades e os registos de reconhecimento de qualificações encaminhados pelo Ministério da Educação (Direção Geral do Ensino Superior) conforme previsto no Decreto-Lei nº341/2007. // *Os dados de 2016 e 2017 são dados provisórios. Em 2017 e 2018 os dados referem-se ao registo único de graus académicos estrangeiros (Portaria nº227/2017).

Nota-se que desde de 2007 as mudanças introduzidas no enquadramento legal de reconhecimentos de graus académicos adquiridos no estrangeiro geraram um aumento substantivo do número global de

reconhecimentos de graus académicos superiores estrangeiros em Portugal. Entre 2008 e 2018 verificou-se um aumento de +351,7% no número de reconhecimentos concedidos (passando de 619 em 2008 para 2.796 em 2018). Nos últimos dois anos, são reportados 1.531 processos em 2017²⁸ e 2.796 em 2018, registando-se um aumento substantivo no ano de 2018 (aumento de cerca de 21% face a 2015), com o número de reconhecimentos a atingir valores nunca antes alcançados (d. gráfico 5.19). A este aumento no ano de 2018 não é alheia a criação do registo único de graus académicos estrangeiros (através da Portaria nº227/2017) que veio facilitar o reconhecimento e/ou equivalência de graus estrangeiros.

Importa atender que o aumento verificado na última década decorre do enquadramento legal de 2007, pelo que o incremento se verifica sobretudo no reconhecimento e registo de graus académicos em detrimento das equivalências (conforme pode ser observado no gráfico 5.20). Assim, tendo em conta que este enquadramento visou simplificar o reconhecimento de graus académicos, veio substituir em muitos casos o processo de equivalência anteriormente existente baseado na reavaliação científica (mantendo-se, ainda assim, o regime de equivalência definido no Decreto-Lei n.º283/83 ao qual podem recorrer os titulares de graus académicos que não podem enquadrar-se no reconhecimento automático), o que se reflete nos dados: entre 2002 e 2016 verificou-se uma diminuição para menos de metade das equivalências (passando de 489 em 2002 para 185 em 2016), enquanto os reconhecimentos e registos de graus académicos têm um incremento substantivo de quase dez vezes mais (passando de 169 em 2002 para 1.540 em 2016). Em 2017 e 2018 com a introdução do registo único é possível observar, sobretudo em 2018, um incremento geral do número de reconhecimentos que se associa à simplificação operada no registo único de graus académicos estrangeiros em Portugal.

Gráfico 5.20. Reconhecimento de graus académicos superiores estrangeiros, por tipo de reconhecimento, entre 2002 e 2018



Fonte: Direção Geral do Ensino Superior (sistematização das autoras).

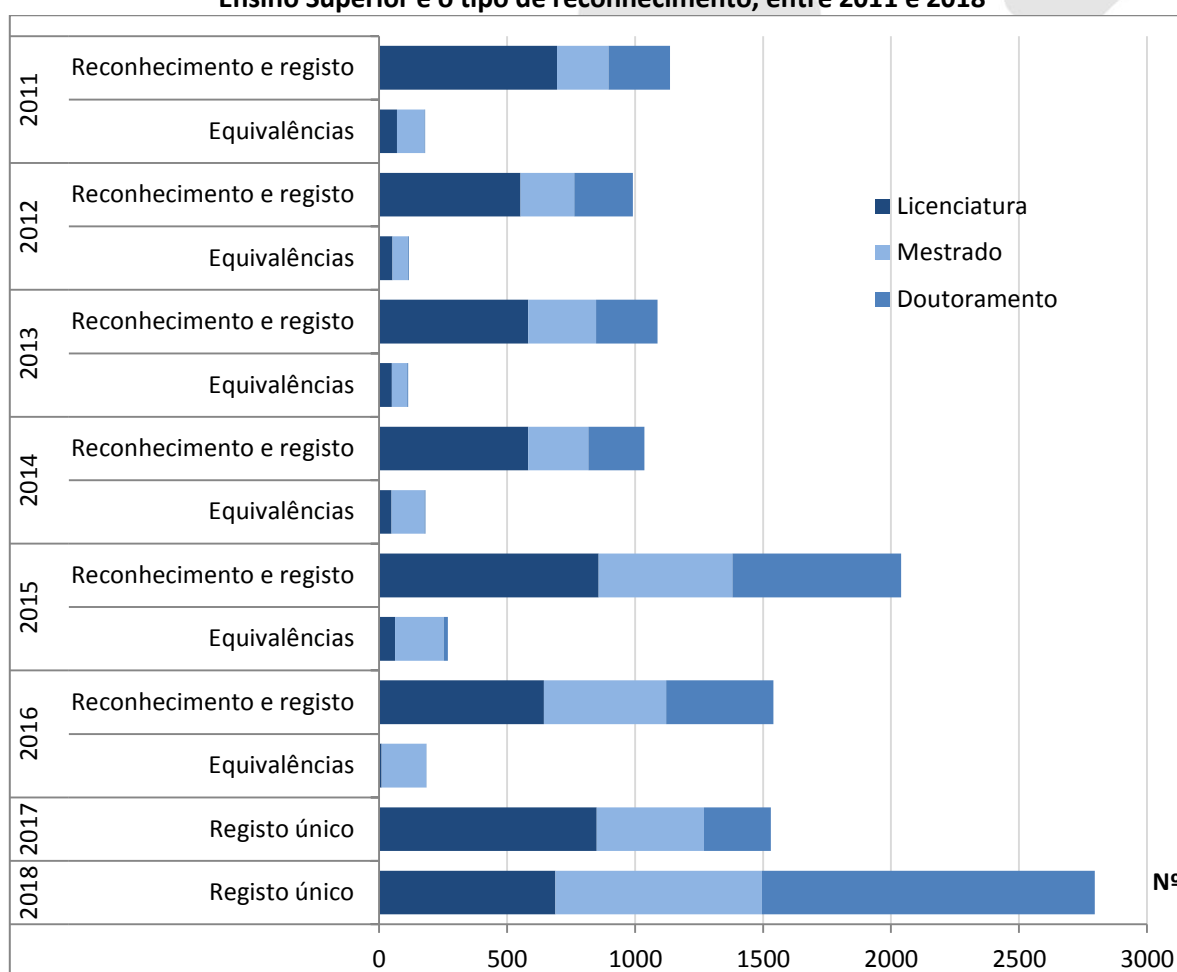
Nota: *Os dados de 2016 e 2017 são dados provisórios.

Analisando em detalhe os dados em função do nível de educação de Ensino Superior, e considerando de forma agregada todos os tipos de reconhecimentos (equivalências, reconhecimentos, registo único) desde o início da década, observa-se que em 2018, ao contrário do que sucedia em anos anteriores, a maioria dos reconhecimentos verifica-se no grau de doutoramento (46,5% em 2018, o equivalente a 1.301 graus reconhecidos), aumentando a importância relativa destes reconhecimentos face ao início da década (em 2018 os reconhecimentos de doutoramentos representaram +28,1 pontos percentuais do que em 2011),

²⁸ Como referido antes, os dados de 2016 e 2017 são provisórios, com tendência a subestimar o universo em causa, nomeadamente no que toca aos processos das Instituições de Ensino Superior.

refletindo simultaneamente o decréscimo da importância relativa de reconhecimentos para o grau de licenciatura (passam em 2018 a representar 24,6% do total de reconhecimentos de qualificações académicas adquiridas no estrangeiro, o equivalente a 689 reconhecimentos, ou seja, -33,4 pontos percentuais face ao início desta década). O reconhecimento de mestrados também aumentou a sua importância relativa para 28,8% em 2018 (o equivalente a 806) do total de reconhecimentos (+5,4pp face a 2011). Assim, nos anos de referência deste relatório, verifica-se uma alteração da tendência uma vez que os doutoramentos passam a ser a maioria dos reconhecimentos quando até 2017 eram as licenciaturas que estavam em maioria: em 2017 a maioria dos reconhecimentos registou-se no grau de licenciatura (representando 55,5% em 2017), seguindo-se o grau de mestrado (a representar 27,4% em 2017) e, por fim, o doutoramento (representando 17,1% em 2017); em 2018 altera-se a tendência registando-se uma maioria de reconhecimentos no grau de doutoramento (representando 46,5% em 2018), seguindo-se o grau de mestrado (a representar 28,8% em 2018) e, por fim, a licenciatura (representando 24,6% em 2018) - (gráfico 5.21).

Gráfico 5.21. Reconhecimento de graus académicos estrangeiros, em função do nível de educação de Ensino Superior e o tipo de reconhecimento, entre 2011 e 2018



Fonte: Direção Geral do Ensino Superior (sistematização das autoras).

Nota: Os dados de 2016 e 2017 são dados provisórios.

As áreas de estudo onde se registou maior número de reconhecimentos de graus académicos estrangeiros no ano de 2017 foram Medicina (13,8% do total de reconhecimentos), Biologia e Bioquímica (4,4%), Direito (4,2%), Psicologia (4,1%) e Economia (4%). Em 2018 há uma nova ordenação, surgindo como as principais áreas a Biologia e Bioquímica (11,3% do total), a Medicina (10,6% do total), seguindo-se a Engenharia e técnicas afins (3,9%), a Física (3,8%) e as Ciências da Vida (3,7%) - vd. quadro 5.12. Face ao início da década observam-se alterações substantivas nas áreas de estudo com mais reconhecimentos. Em 2011 as principais áreas foram Saúde (19,6%), Ciências Sociais e do Comportamento (9,7%), Medicina (7,9%), Ciências Empresariais (6,8%), Humanidades (5,8%) e Engenharia e Técnicas afins (5,8%).

Quadro 5.12. Reconhecimento de graus académicos superiores estrangeiros, por principais áreas de estudo (top 10), em 2017 e 2018

2017*			2018		
Principais áreas		%	Principais áreas		%
1º	Medicina	13,8	1º	Biologia e bioquímica	11,3
2º	Biologia e bioquímica	4,4	2º	Medicina	10,6
3º	Direito	4,2	3º	Engenharia e técnicas afins	3,9
4º	Psicologia	4,1	4º	Física	3,8
5º	Economia	4,0	5º	Ciências da vida	3,7
6º	Engenharia e téc. afins	3,6	6º	Saúde	3,2
7º	Línguas e Lit. Estrang.	2,9	7º	Química	2,8
8º	Filosofia e ética	2,9	8º	Gestão e administração	2,7
9º	Saúde	2,9	9º	História e arqueologia	2,7
10º	Gestão e administra.	2,5	10º	Ciências do ambiente	2,4
Total (N)		1.531			2.796

Fonte: Direção Geral do Ensino Superior (sistematização e cálculos das autoras). Nota: *Dados provisórios.

Ainda no âmbito do reconhecimento de graus académicos estrangeiros, verifica-se que nos anos de referência deste relatório se destacavam como principais países de origem dos diplomas, a Espanha (24,5% do total em 2017 e 24,7% em 2018), o Reino Unido (16,7% em 2017 e 18,4% em 2018) e a Itália (9,6% em 2017 e 9,4% em 2018) – vd. quadro 5.13. No início da década a Espanha e o Reino Unido figuravam também nas duas primeiras posições, sendo em 2011 a Itália não tinha lugar nos dez principais países de origem dos diplomas estrangeiros.

Quadro 5.13. Reconhecimento de graus académicos superiores estrangeiros, por país de origem do diploma (top 10), em 2017 e 2018

2017*			2018		
Principais países		%	Principais países		%
1º	Espanha	24,5	1º	Espanha	24,7
2º	Reino Unido	16,7	2º	Reino Unido	18,4
3º	Itália	9,6	3º	Itália	9,4
4º	Ucrânia	8,1	4º	Brasil	8,0
5º	França	6,0	5º	França	6,2
6º	Brasil	5,4	6º	Ucrânia	5,1
7º	EUA	4,3	7º	EUA	5,0
8º	Holanda	3,6	8º	Alemanha	3,6
9º	Rússia	3,0	9º	Holanda	2,8
10º	Alemanha	2,7	10º	Rússia	1,8
Total (N)		1.531	Total (N)		2.796

Fonte: Direção Geral do Ensino Superior (sistematização e cálculos das autoras). //Nota: *Dados provisórios.

CAPÍTULO 6.

APRENDIZAGEM DA LÍNGUA PORTUGUESA

O *Eurobarómetro Especial* (386 de março de 2012, *Europeans and their languages*) realçou a diversidade de línguas faladas no espaço europeu, correspondendo no início da presente década a 23 línguas oficiais reconhecidas, 60 línguas indígenas e regionais, e muitas outras línguas e dialetos falados pelas comunidades migrantes. Os imigrantes residentes nos países europeus têm também contribuído para o aumento da diversidade de línguas faladas no espaço europeu ou para o incremento de falantes das línguas oficiais de países europeus.

O *Immigrant Citizens Survey* (Huddleston e Tjaden, 2012) demonstrou que, em geral, os imigrantes falam mais línguas que a média dos residentes dos países onde vivem. Esse facto é visível em países como Portugal, Hungria e Itália, onde se observa que os imigrantes tendem a falar mais línguas que a média dos residentes.²⁹

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

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

A *Agenda Comum para a Integração* (COM(2005) 389 final) veio estabelecer o enquadramento para a integração de nacionais de países terceiros na União Europeia, realçando que o conhecimento básico da língua, da história e das instituições da sociedade de acolhimento é indispensável para a integração, assumindo-se que proporcionar aos imigrantes a possibilidade de adquirir esse conhecimento é essencial para uma integração bem-sucedida. A aprendizagem da língua no quadro das recomendações da União Europeia remete também, simultaneamente, para o respeito da *língua e cultura dos próprios imigrantes e dos seus descendentes, enquanto elemento importante da política de integração* (Documento 14615/04 do Conselho, de 19 de novembro de 2004).

²⁹ O mesmo estudo mostra que, em contraste, na Bélgica a população autóctone fala mais línguas que os imigrantes residentes no país.

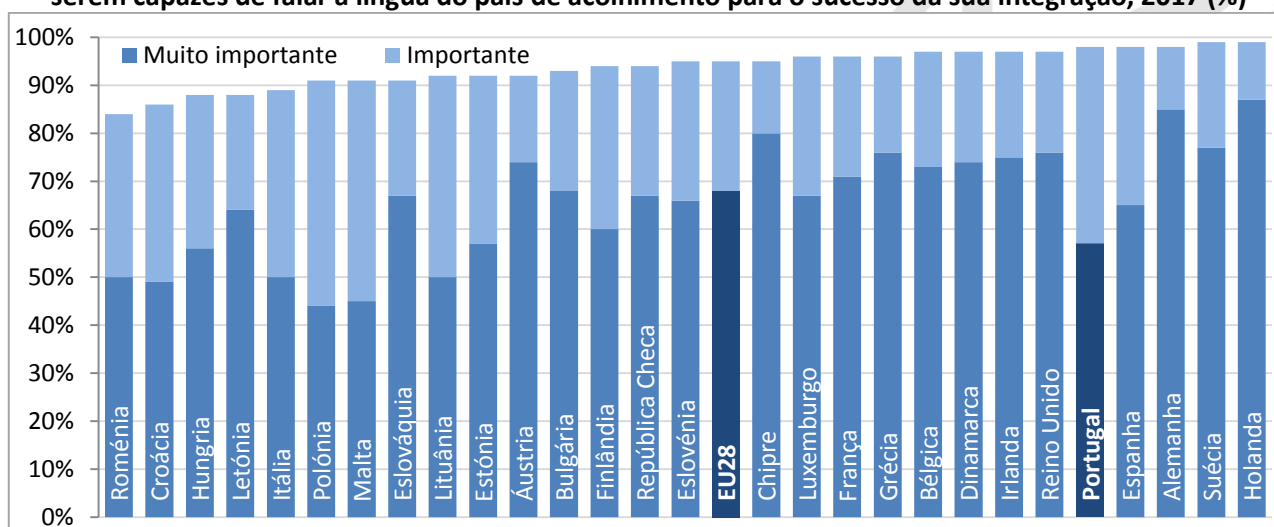
Reconhecem-se desvantagens competitivas que podem advir por os imigrantes e seus descendentes não terem como língua materna a língua de instrução ou do mercado de trabalho do país de acolhimentos. Neste âmbito, em 2016, o *Plano de Ação sobre a Integração de Nacionais de Países Terceiros* (COM(2016)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

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

No caso particular de Portugal, a aprendizagem da língua portuguesa é considerada uma dimensão importante de integração dos imigrantes, assumindo o país vários programas e recursos nesta vertente. Portugal não está, porém, entre os Estados-membros que desenvolvem medidas de ensino da língua como um requisito obrigatório à entrada no país ou à integração dos imigrantes no país. Os programas que promove para a aprendizagem da língua portuguesa como forma de integração são voluntários e disponibilizados em território português – o *Português como Língua Não Materna* (PLNM) e o *Português para Todos* (PPT). Complementarmente Portugal promove (também com carácter opcional) a aprendizagem *online* da língua portuguesa através da *Plataforma de Português Online*.

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

Gráfico 6.1. Cidadãos comunitários que consideram que é importante ou muito importante os imigrantes serem capazes de falar a língua do país de acolhimento para o sucesso da sua integração, 2017 (%)



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

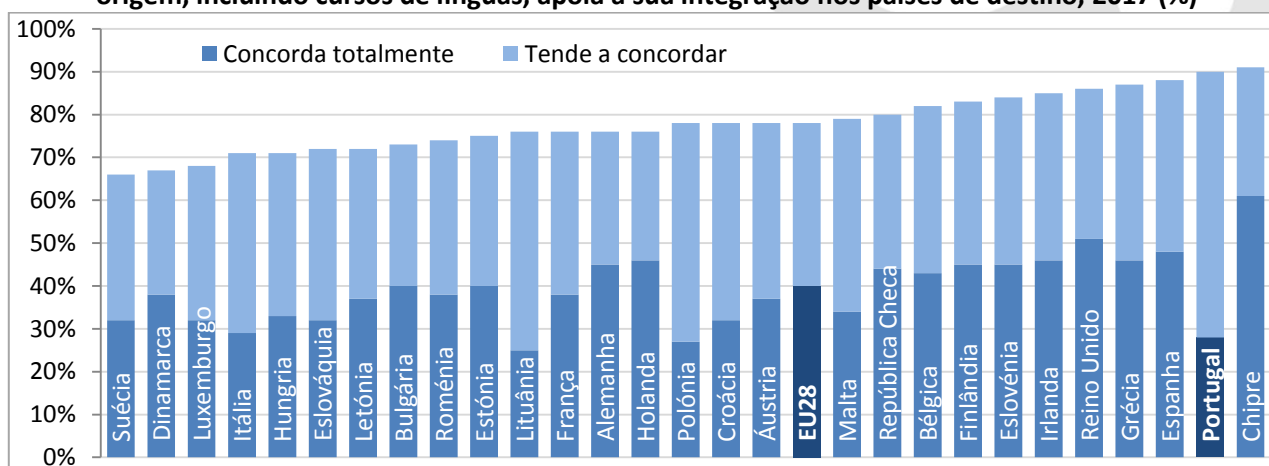
No *Eurobarómetro Especial 469* (2018) acerca da integração dos imigrantes na União Europeia conclui-se, neste âmbito, que os europeus inquiridos tendem a concordar que um dos principais fatores que facilita ou

promove a integração dos imigrantes são políticas e medidas que suportam a oferta de cursos de língua à chegada aos países europeus (88%): 9 em cada 10 dos inquiridos no contexto europeu defende a aprendizagem da língua do país de acolhimento pelos imigrantes para a sua integração.

Os resultados obtidos a nível comunitário (vd. gráfico 6.1) mostram ainda que os europeus consideram que é importante que os imigrantes sejam capazes de falar a língua do país para o qual migraram: mais de nove em cada dez respondentes (95%) pensam que a capacidade de os imigrantes falarem a língua do país de acolhimento é importante para uma integração bem-sucedida e mais de dois terços (68%) dos respondentes consideram que é muito importante. Portugal³⁰ é o quinto país (segundo-se à Holanda, que ocupava o primeiro lugar, Suécia, Alemanha e Espanha) com a maior percentagem (98%) de pessoas a responder que este conhecimento é efetivamente importante, entre os quais apenas 57% declarou ser “muito importante” (57%) (percentagem inferior à média da UE28 de 68%).

Ainda no *Eurobarómetro Especial 469*, perguntava-se também: “Em que medida concorda ou discorda que cada uma das seguintes medidas pode apoiar a integração dos imigrantes?”, sendo listadas várias medidas, entre as quais três na vertente de cursos de língua: “Disponibilizar medidas de integração nos países de origem antes de chegarem a Portugal (por ex., cursos de línguas, informações sobre o país de destino)”, “Oferecer ou melhorar os cursos de línguas para imigrantes aquando da sua chegada”, e “Tornar obrigatórios os programas de integração e os cursos de línguas para imigrantes aquando da sua chegada”. Os inquiridos posicionaram-se declarando concordar totalmente, tender a concordar, tender a discordar, ou discordar totalmente. Os resultados (vd. gráfico 6.2.) mostram que, em 2017, na generalidade dos Estados-membros, a grande maioria dos entrevistados concorda que seria positivo para o processo de integração se os imigrantes beneficiassem de medidas de integração tais como cursos de língua de acolhimento e informação sobre os seus países de destino quando ainda se encontrassem nos países de origem: para a média dos 28 países da UE, 40% concorda totalmente e 38% concorda, perfazendo 78% de inquiridos favoráveis de cursos de língua ainda nos países de origem (gráfico 6.3). Portugal surgia como o segundo país globalmente mais favorável a este tipo de medida (90%), embora apenas um 28% concordava totalmente (-12 pontos percentuais que a média da UE28 na versão mais elevada do grau de concordância).

Gráfico 6.2. Cidadãos comunitários que concordam que disponibilizar medidas pré-partida nos países de origem, incluindo cursos de línguas, apoia a sua integração nos países de destino, 2017 (%)



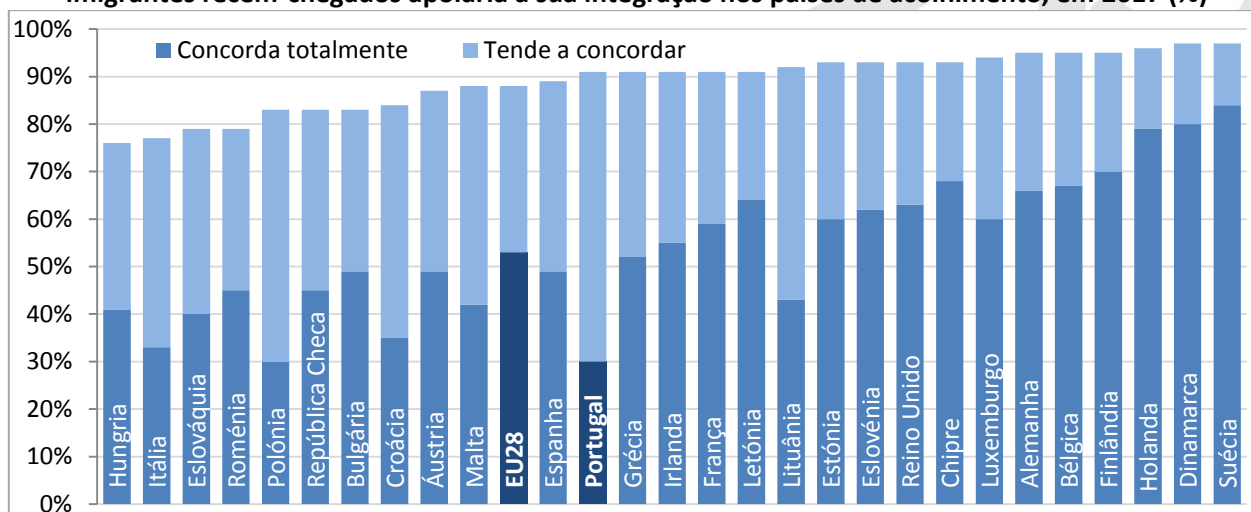
Fonte: *Eurobarómetro Especial 469* (2018: 125). (sistematização pela equipa do OM).

Também no âmbito deste inquérito, os europeus foram chamados a dar a sua opinião acerca do apoio à integração através da oferta (ou melhoria) de cursos de língua para imigrantes recém-chegados (vd. gráfico

³⁰ A primeira pergunta a incidir sobre a matéria tinha a seguinte redação em Portugal: “As pessoas têm opiniões diferentes sobre o que significa estar bem integrado na sociedade portuguesa. Em que medida cada um dos seguintes aspetos é importante para uma integração com sucesso dos imigrantes em Portugal?” Eram então elencados os diferentes aspetos, entre os quais “Ser capaz de falar português”, e pedido aos inquiridos que dissessem se eram muito importantes, importantes, pouco importantes, ou nada importantes.

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

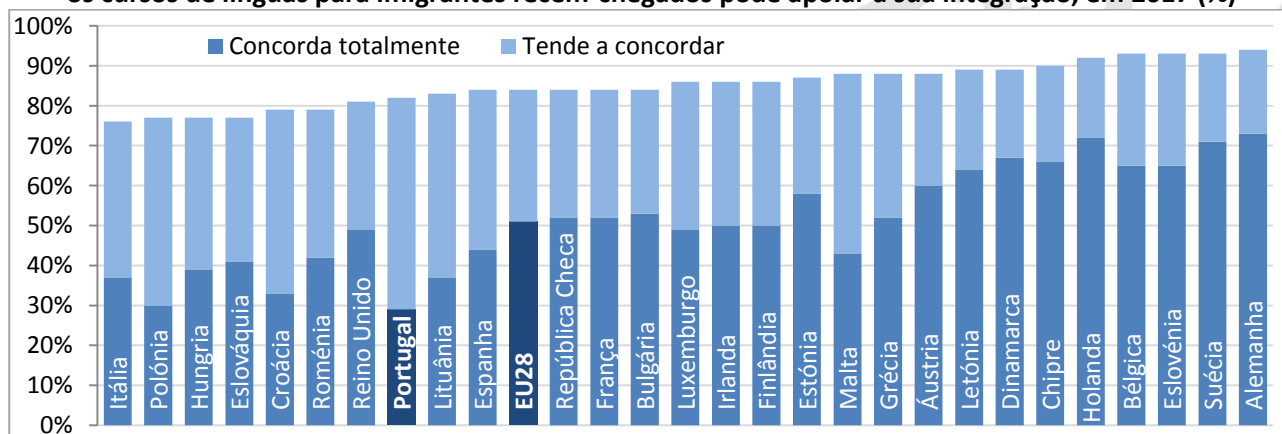
Gráfico 6.3. Cidadãos comunitários que concordam que oferecer (ou melhorar) cursos de línguas para imigrantes recém-chegados apoiaria a sua integração nos países de acolhimento, em 2017 (%)



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

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

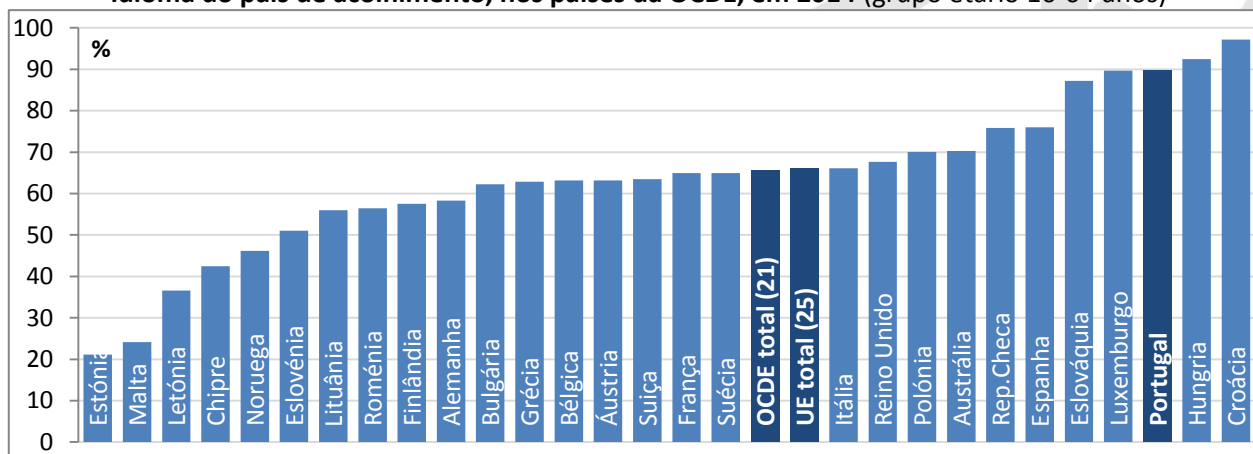
Gráfico 6.4. Cidadãos comunitários que concordam que tornar obrigatórios os programas de integração e os cursos de línguas para imigrantes recém-chegados pode apoiar a sua integração, em 2017 (%)



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

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

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



Fonte: OCDE, *Indicators of Immigrant Integration* 2018: 69 (sistematização das autoras).

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

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

Tendo por referência os países para os quais há dados, o mesmo relatório da OCDE (2015) mostra que

entre as línguas aprendidas na infância por imigrantes de línguas estrangeiras (inquiridos com idades entre 16 e 64 anos) destacam-se o espanhol castelhano (32,4%), chinês (6,2%), árabe (6,1%), romeno (3,3%), polaco (3,1%) e português (2,8%, correspondendo a mais de 1 milhão de migrantes que fala português em países onde a língua de acolhimento é diferente do português). Se a análise se afunilar para apenas os 18 países da Europa com dados disponibilizados neste relatório, destacam-se, porém, outras línguas mais faladas entre os imigrantes, refletindo diferentes fluxos migratórios nos vários continentes. Nesse grupo a língua portuguesa surge na terceira posição como a língua mais falada pelos imigrantes residentes nos países europeus, contemplando um universo de cerca de 900 mil pessoas (6,1%). A primeira língua mais falada é o árabe (13,4%) e a segunda o romeno (8,4%). Como é realçado nesse relatório da OCDE (2015), deve atender-se a que as migrações intracomunitárias tornaram algumas línguas (particularmente o romeno, o polaco e o português) nas mais faladas pelos imigrantes residentes na Europa comunitária, pese embora no caso do português deva destacar-se também o contributo das comunidades imigrantes de origem do Brasil e dos PALOP em alguns países europeus.

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

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

6.1. Português como Língua não Materna (PLNM)

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

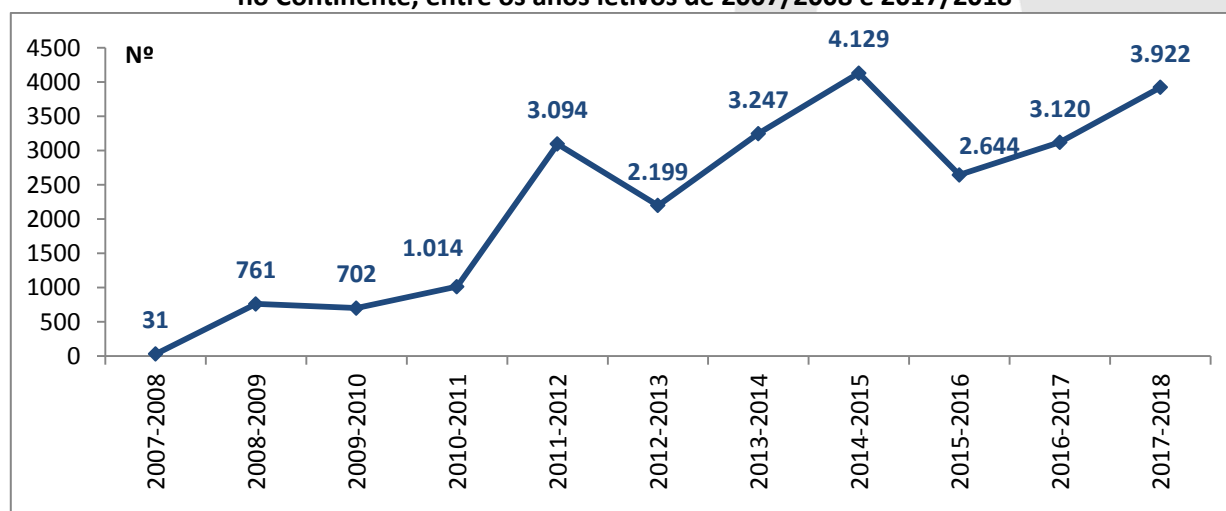
Neste âmbito, o Ministério da Educação desenvolveu em 2001 na região de Lisboa os primeiros projetos-piloto de ensino do **Português como Língua não Materna** (PLNM), tendo posteriormente regulamentado a disciplina PLNM através do Despacho Normativo n.º 7/2006, de 6 de fevereiro (Ensino Básico) e do Despacho n.º 30/2007, de 10 de agosto (Ensino Secundário), estabelecendo os princípios de atuação e as normas orientadoras da sua implementação, acompanhamento e avaliação, com o intuito de promover uma resposta às dificuldades sentidas pelos alunos, nomeadamente os recém-chegados ao sistema educativo nacional. Este enquadramento viria a ser reforçado posteriormente, com o Despacho normativo n.º 12/2011, de 22 de agosto, que definiu que os alunos para quem o português não é língua materna

devem frequentar o PLNM, equivalendo a sua carga horária à disciplina de Português. O Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho, assume ainda a integração da disciplina PLNM quer no currículo básico quer no currículo do secundário. Deste modo, no ensino básico esta disciplina passa a partir de 2012 a constituir-se como disciplina do curriculum, tal como já sucedia no ensino secundário, deixando de funcionar apenas no âmbito do apoio ao estudo ou apoio educativo.

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

No ano letivo de 2017/2018 encontravam-se matriculados na disciplina de PLNM 3.922 alunos, correspondendo a uma recuperação dos inscritos face ao ano letivo anterior (em 2016/2017 foram 3.120 alunos) que acompanha a tendência evolutiva anterior de crescimento dos inscritos desde a criação da oferta da disciplina PLNM (vd. gráfico 6.6). Entre o início desta década (2010/2011) e o ano letivo de 2014/2015, o número de alunos na disciplina de PLNM quadruplicou (passando de 1.014 para 4.129). À diminuição dos inscritos no ano letivo 2015/2016 não foi alheia, por um lado, a quebra da natalidade da população estrangeira (que se sentiu especialmente entre 2012 e 2015) e que gera neste ano letivo a primeira coorte de crianças com idade escolar; e, por outro lado, a diminuição global da população estrangeira residente entre 2010 e 2015, com efeitos também no número de crianças filhas de imigrantes residentes no país. Nos dois últimos anos letivos (de 2016/2017 e 2017/2018) observa-se, porém, o recuperar do número de alunos matriculados na disciplina, acompanhando também a evolução da população estrangeira residente em Portugal e do saldo migratório, que recuperaram nos anos de 2016, 2017 e 2018, depois de anos de diminuição da população estrangeira residente e de saldos migratórios negativos (entre 2011 e 2016).

Gráfico 6.6. Número de alunos matriculados na disciplina de Português Língua Não Materna (PLNM) no Continente, entre os anos letivos de 2007/2008 e 2017/2018



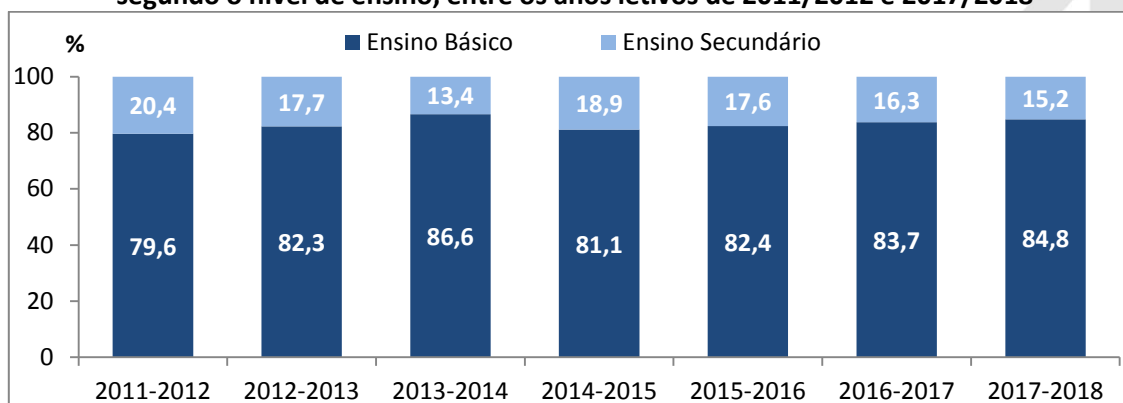
Fonte: DGEEC, Ministério da Educação (sistematização das autoras).

Mantendo a tendência de anos letivos anteriores, o nível de ensino onde se observa o maior número de inscritos é o ensino básico, onde se concentram 84,8% do total de alunos da disciplina no último ano letivo de referência (vd. gráfico 6.7).

Também mantendo a tendência de anos anteriores, analisando os alunos matriculados na disciplina de PLNM em Portugal Continental em função do sexo, verifica-se o predomínio do sexo masculino (53,8% no ano letivo de 2016/2017 e 56,5% em 2017/2018) – vd. gráfico 6.8.

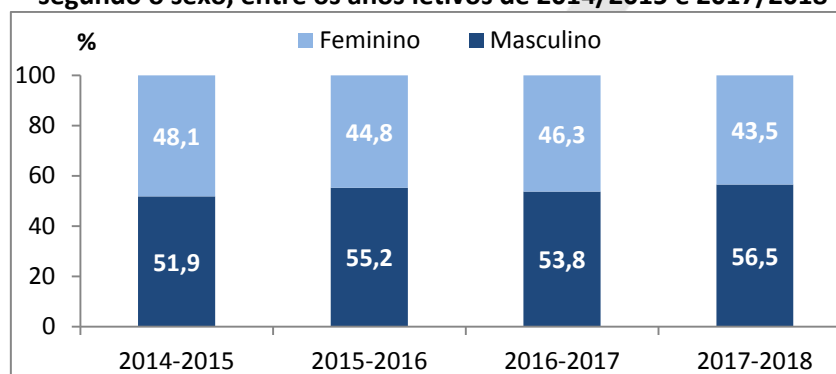
IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

Gráfico 6.7. Alunos matriculados na disciplina de PLNM em Portugal Continental, segundo o nível de ensino, entre os anos letivos de 2011/2012 e 2017/2018



Fonte: DGEEC, Ministério da Educação (sistematização das autoras).

Gráfico 6.8. Alunos matriculados na disciplina de PLNM em Portugal Continental, segundo o sexo, entre os anos letivos de 2014/2015 e 2017/2018



Fonte: DGEEC, Ministério da Educação (sistematização das autoras).

Quadro 6.1. Alunos matriculados na disciplina de PLNM, segundo as principais regiões do mundo, em Portugal Continental, no ano letivo de 2016/2017 e 2017/2018

Principais regiões	2016-2017		2017-2018		Variação entre anos letivos (%)
	N	%	N	%	
Portugal	1.467	47,0	1.452	37,0	-1
África	760	24,4	997	25,4	+31
Ásia	480	15,4	883	22,5	+84
União Europeia	171	5,5	230	5,9	+35
Europa de Leste	134	4,3	190	4,8	+42
América	99	3,2	158	4,0	+60
Outros países da Europa	5	0,2	6	0,2	+20
Oceânia	4	0,1	6	0,2	+50
Total	3.120	100	3.922	100	+26

Fonte: DGEEC, Ministério da Educação (sistematização e cálculos pelas autoras).

No ano letivo de 2017/2018 encontravam-se matriculados na disciplina de PLNM alunos de 86 nacionalidades diferentes (incluindo a nacionalidade portuguesa), verificando-se um incremento da diversidade dos alunos desta disciplina nos últimos anos. No quadro desta diversidade, algumas nacionalidades assumem, contudo, maior preponderância que outras. Entre os principais grupos de nacionalidades dos alunos da disciplina de PLNM (vd. quadro 6.1.) destacavam-se os alunos de nacionalidade portuguesa (47% em 2016/2017 e 37% 2017/2018) e os nacionais de um país africano, especialmente dos PALOP (24,4% em 2016/2017 e 25,4% em 2017/2018). Nos anos de referência deste relatório, foram os alunos de nacionalidade asiática (+84% do ano letivo de 2016/2017 para 2017/2018) e

do continente americano que mais aumentaram (+60% do ano letivo de 2016/2017 para 2017/2018), tendo impacto direto na tendência global de crescimento (+26%) de alunos matriculados nesta disciplina disponibilizada pelo sistema de ensino português. Também os alunos da Europa de Leste e da União Europeia aumentaram nos anos de referência deste relatório (aumento de +42% e +35%, respetivamente, entre o ano letivo de 2016/2017 e o ano letivo de 2017/2018). Contracorrente a todos os outros grupos de nacionalidades, nos últimos anos letivos verifica-se um decréscimo de alunos de nacionalidade portuguesa (-1%) - vd. quadro 6.1.

Quadro 6.2. Alunos matriculados na disciplina de PLNM, segundo as principais nacionalidades, em Portugal Continental, no ano letivo de 2016/2017 e 2017/2018

Principais países	2016-2017		2017-2018		Variação entre anos letivos (%)
	N	N	N	%	
África	760	24,4	997	25,4	+31
Cabo Verde	278	8,9	321	8,2	+15
Guiné-Bissau	192	6,2	279	7,1	+45
S. Tomé Príncipe	96	3,1	128	3,3	+33
Angola	98	3,1	145	3,7	+48
Guiné-Conacri	26	0,8	37	0,9	+42
Senegal	24	0,8	33	0,8	+38
Outros África	46	1,5	54	1,4	+17
Ásia	480	15,4	883	22,5	+84
Nepal	168	5,4	292	7,4	+74
China	126	4,0	162	4,1	+29
Índia	89	2,9	201	5,1	+126
Paquistão	30	1,0	79	2,0	+163
Outros Ásia	67	2,1	149	3,8	+122
União Europeia	171	5,5	230	5,9	+35
Roménia	52	1,7	58	1,5	+12
Bulgária	37	1,2	39	1,0	+5
França	14	0,4	34	0,9	+143
Alemanha	13	0,4	16	0,4	+23
Reino Unido	11	0,4	20	0,5	+82
Outros União Europeia	33	1,1	52	1,3	+58
Europa de Leste	134	4,3	190	4,8	+42
Ucrânia	91	2,9	131	3,3	+44
Moldávia	33	1,1	38	1,0	+15
Outros Europ. leste	10	0,3	21	0,5	+110
Outros países europeus	5	0,2	6	0,2	+20
América	99	3,2	158	4,0	+60
Brasil	40	1,3	51	1,3	+28
Venezuela	32	1,0	67	1,7	+109
Outros América	27	0,9	40	1,0	+48
Oceânia	4	0,1	6	0,2	+50
Países ignorados	0	0,0	0,0	0,0	-
Portugal	1467	47,0	1.452	37,0	-1

Fonte: DGEEC-Ministério da Educação (cálculos das autoras).

No que diz respeito à sobre representação dos alunos de nacionalidade portuguesa, importa recordar que os critérios de inclusão na disciplina de PLNM atendem não à nacionalidade dos alunos, mas ao seu nível de proficiência em língua portuguesa, o que pode incluir alunos de nacionalidade portuguesa com outra língua materna ou alfabetizados noutra língua que não o português, ou de descendentes de imigrantes já com nacionalidade portuguesa. Por esse motivo, os dados evidenciam uma forte presença de alunos de

nacionalidade portuguesa inscritos na disciplina (37% do total de alunos no ano letivo 2017/2018), embora alguns desses alunos não tenham nascido em Portugal ou tenham progenitores de nacionalidade estrangeira. No ano letivo de 2017/2018 o universo de alunos de nacionalidade portuguesa integrava 21,1% de alunos nascidos no estrangeiro, maioritariamente em países africanos de língua oficial portuguesa, e entre os restantes alunos de nacionalidade portuguesa nascidos em Portugal (79%), 7,6% tinha pelo menos um progenitor de nacionalidade estrangeira.

Entre as nacionalidades estrangeiras que também se destacam como beneficiárias da disciplina de PLNM no ano letivo de 2017/2018 estão ainda: a cabo-verdiana (8,2% dos alunos), a nepalesa (7,4%), a guineense (7,1%), a indiana (5,1%), a chinesa (4,1%), a angolana (3,7%), a ucraniana (3,3%), a são-tomense (3,3%), a paquistanesa (2%), e a venezuelana (1,7%). Face ao ano letivo anterior denotam-se algumas alterações na estrutura das dez nacionalidades estrangeiras mais representadas nos alunos de PLNM: mantêm-se oito nacionalidades nas primeiras dez posições, embora as nacionalidades brasileira e romena tenham deixado de ocupar os dez primeiros lugares, sendo substituídas pelas nacionalidades paquistanesa e venezuelana, que passaram a integrar a estrutura de dez nacionalidades mais representadas nos alunos da disciplina de PLNM. Por outro lado, as nacionalidades nepalesa e indiana apresentaram subidas substantivas nesta ordenação das dez nacionalidades estrangeiras mais representadas: os alunos nepaleses passam a ocupar a segunda posição, quando no ano letivo anterior ocupavam a terceira, e os alunos indianos passam a ocupar a quarta posição quando no ano letivo anterior ocupavam a oitava.

Com variações positivas entre os dois anos letivos, os alunos paquistaneses foram os que mais cresceram (+163% de alunos), seguindo-se os alunos franceses (+143%), os indianos (+126%), os venezuelanos (+109%), os britânicos (+82%) e os nepaleses (+74% de alunos) – vd. quadro 6.2. No universo de alunos matriculados na disciplina de PLNM, observa-se, ainda, para o último ano letivo de referência (2017/2018) um crescimento de alunos na generalidade das nacionalidades estrangeiras.

6.2. Programa Português para Todos (PPT)

A aprendizagem da língua do país de acolhimento por adultos imigrantes é também uma das orientações mais relevantes no âmbito das políticas públicas em matéria de integração, uma vez que assume um efeito mitigador de fatores de vulnerabilidade à integração, nomeadamente na inserção no mercado de trabalho e no acesso à cidadania. A **oferta do ensino do português para adultos estrangeiros** surge em 2001 com a criação do primeiro programa nacional *Portugal Acolhe* (assumindo o ensino da língua juntamente com outras dimensões de formação), da responsabilidade do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP). Este programa viria a ser substituído em 2008 pelo programa *Português para Todos* – PPT (Despacho n.º 18476/2008, de 10 de julho), sob a responsabilidade do que é hoje o Alto Comissariado para as Migrações (ACM, IP), enquanto organismo intermédio do Programa Operacional de Inclusão Social e Emprego (PO ISE) no âmbito do Portugal 2020.

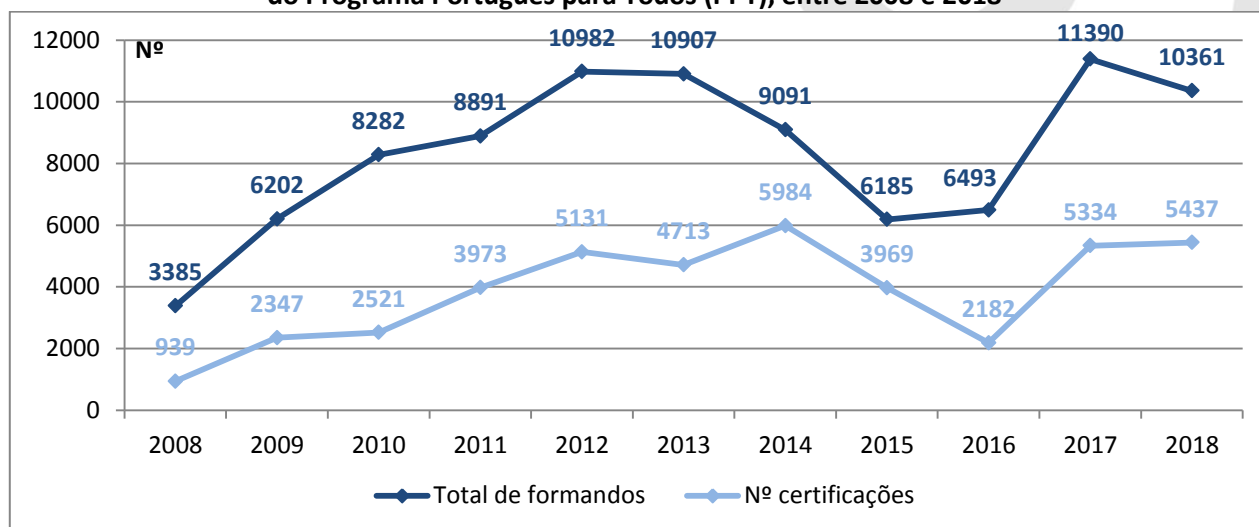
O *Programa Português para Todos* (PPT) enquadra-se no âmbito maior das políticas de integração de imigrantes em Portugal, disponibilizando gratuitamente aos cidadãos imigrantes cursos de língua portuguesa. O PPT desenvolve-se a partir de duas naturezas de cursos: (1) os *cursos de português para falantes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

No primeiro grupo de cursos estão abrangidos cidadãos imigrantes e seus descendentes com a situação regular em Portugal e com idade igual ou superior a 15 anos para cursos promovidos em escolas da rede pública (DGEstE), e idade igual ou superior a 18 anos para cursos promovidos pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), através dos centros de gestão direta e gestão participada. Embora os cursos

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

Desde que foi criado em 2008, o PPT foi aumentando o seu universo de beneficiários, atingindo um primeiro pico em 2012/2013 (quando assume três vezes mais formandos que no início do programa), entrando em descida a partir de 2013 até 2015 como resultado da mudança do quadro comunitário de apoio³¹ (vd. gráfico 6.9), podendo ainda a diminuição da procura se associar também à diminuição da população estrangeira residente no país (-11% entre 2011 e 2015 e -3,1% entre 2013 e 2015). A partir de 2016 verificou-se uma recuperação, tendo o número de formandos atingido um novo pico em 2017 (com 11.390 formandos), correspondendo esse número ao valor máximo atingido pelo programa desde o seu início. Em 2018 foram 10.361 os formandos, recuperando-se o volume de formandos assumidos pelo programa em 2012 e 2013.

Gráfico 6.9. Evolução do número de formandos e do número de certificações do Programa Português para Todos (PPT), entre 2008 e 2018*



Fonte: Programa Português para Todos, ACM, I.P. (sistematização das autoras).

Nota: *Dados provisórios para 2018 e dados consolidados para 2017 (2017 com dados definitivos e revistos).

Conforme explicitado no *Relatório de Atividades de 2018* do ACM, IP, em 2018, “ainda que sem financiamento comunitário, foram realizadas 465 ações de formação tendo-se verificado um total de

³¹ Tendo sido o ano de 2015 um ano de transição do Quadro de Referência Estratégica Nacional (POPH/QREN) para o Portugal 2020, não houve lugar à abertura e aprovação de candidaturas para a Tipologia de Operação 3.06 - Português para Todos, no âmbito do PO ISE-Portugal 2020, contribuindo para uma redução do número de ações realizadas, bem como dos formandos abrangidos e certificados. Assim, no ano de 2015 a execução do Programa PPT foi determinada pela realização de ações de formação transitadas de candidaturas aprovadas no ano 2014 (no âmbito do 7.º e 8.º concurso da Tipologia de Intervenção 6.6. e suas congéneres-Formação em Língua Portuguesa para Estrangeiros) e ações não cofinanciadas pelo POPH. No ano de 2016 os dados referem-se a cursos PPT implementados pelo IEFP e DGEstE, sem cofinanciamento do POISE, em virtude de se ter mantido a não abertura de candidaturas no âmbito do POISE para o PPT.

10.361 formandos/as e 5.437 formandos/as certificados/as”³² (ACM, 2018: 38). Assim, verifica-se que desde o início desta década, o número de formandos abrangidos aumentou +16,5%, passando de 8.891 formandos em 2011 para 10.361 em 2018.

Relativamente ao número de certificações no período analisado (entre 2008 e 2018), os anos que registaram as taxas de certificação mais elevadas foram os anos de 2014, 2015 e 2018: a percentagem de formandos certificados atingiu os 65,8% em 2014, os 64,2% em 2015 e os 52,5% em 2018, ou seja, nestes anos mais de metade dos beneficiários certificaram a sua aprendizagem do PPT. Até 2010 a taxa de certificação dos beneficiários do PPT ficou sempre em valores abaixo dos 40%, tendo estabilizado entre 2011 e 2013 em taxas em torno dos 45%. Em 2016 a taxa de certificação sofreu uma quebra para os 33,6%, voltando a recuperar em 2017 para os 46,8% e em 2018 para os 52,5%.

Quadro 6.3. Características sociodemográficas dos formandos do PPT, em 2011, 2017 e 2018*

Características sociodemográficas	2011		2017		2018	
	N	%	N	%	N	%
Sexo						
Homens	4.334	48,7	6.676	58,6	6.172	59,6
Mulheres	4.557	51,3	4.714	41,4	4.189	40,4
Região						
Norte	2.358	26,5	2.295	20,1	1.719	16,6
Centro	1.007	11,3	1.594	14,0	1.358	13,1
Lisboa	3.054	34,3	4.247	37,3	4.137	39,9
Alentejo	194	2,2	1.056	9,3	1.388	13,4
Algarve	2.278	25,6	2.198	19,3	1.759	17,0
Escalão Etário						
15-19 anos	450	5,1	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
20-24 anos	922	10,4	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
25-34 anos	2.535	28,5	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
35-44 anos	2.308	26,0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
45 mais anos	2.676	30,1	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Escolaridade						
Pré-escolar	147	1,7	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Básico-1ºciclo	691	7,8	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Básico-2ºciclo	494	5,6	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Básico-3ºciclo	1.540	17,3	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Secundário	3.856	43,4	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Superior	2.163	24,3	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Situação face ao emprego						
Empregados	5.089	57,2	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Desempregados	2.765	31,1	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Inativos	1.037	11,7	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Total de formandos	8.891	100	11.390	100	10.361	100
Certificações (N e taxa)	3.973	44,7	5.334	46,8	5.437	52,5

Fonte: Programa Português para Todos, ACM, I.P. (cálculos das autoras).//Nota: n.d. Dados não disponíveis.

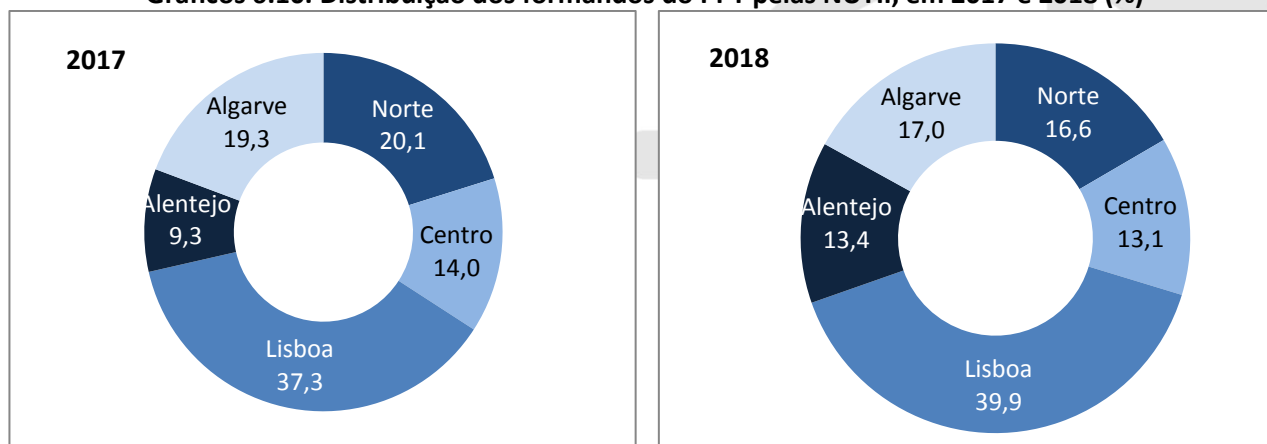
Nota: *Dados provisórios para 2018 e dados consolidados para 2017 (2017 com dados definitivos e revistos).

Analisando em detalhe as características sociodemográficas disponíveis relativas aos formandos do PPT (vd. quadro 6.3), evidencia-se o predomínio dos formandos do sexo masculino (58,6% em 2017 e 59,6% em 2018). Importa realçar que até 2011 verificava-se o predomínio das mulheres como beneficiárias do PPT: em 2008 representaram 54,4% dos formandos do PPT, tendo diminuído gradualmente até 2011, último ano em que estiveram sobre representadas no universo de formandos (51,3%).

³² O concurso para a apresentação de candidaturas no âmbito da *Tipologia 3.06 – Português para Todos* do POISE decorreu de 3 de setembro a 31 de outubro de 2018 (Relatório de Atividades ACM 2018: 38).

Em termos da distribuição dos formandos do PPT pelas diferentes regiões do país, repete-se a tendência da própria distribuição da população estrangeira residente no território português, verificando-se que a maioria dos formandos está nas regiões de Lisboa (39,9% em 2018), do Algarve (17% em 2018) e do Norte do país (16,6% em 2018) – vd. quadro 6.3 e gráficos 6.10. Deve destacar-se, porém, que nos últimos anos aumentou a importância relativa de formandos na região Norte, tendo mesmo a partir de 2010 ultrapassado a importância relativa dos formandos do Algarve, tendência que se manteve nos anos seguintes até 2017. As exceções ocorreram em 2015 e 2018, quando a importância relativa dos formandos do Algarve foi ligeiramente superior (representaram 16,6% em 2015 e 17% em 2018) ao peso relativo dos formandos da região Norte (16,2% em 2015 e 16,6% em 2018).

Gráficos 6.10. Distribuição dos formandos do PPT pelas NUTII, em 2017 e 2018 (%)



Fonte: Programa Português para Todos, ACM, I.P. (cálculos das autoras).

Nos anos de referência deste relatório (2017 e 2018), embora o PPT não disponha de informação para algumas variáveis de caracterização sociodemográfica, importa realçar que para o período em que há dados desagregados (2009 a 2014), os cursos do PPT chegaram a estrangeiros provenientes de cerca de 190 países, sendo a maioria dos formandos oriunda do continente europeu e asiático.

6.3. Plataforma de Português Online

Em maio de 2016 o Alto Comissariado para as Migrações (ACM, I.P.) lançou a *Plataforma de Português Online*. Esta plataforma, disponível nas versões portuguesa, inglesa, árabe (desde 2017) e espanhol (desde 2018), assume-se como uma ferramenta *online* que permite ao utilizador aprender e enriquecer o vocabulário português, bem como adquirir os conhecimentos da gramática do português nos contextos do uso da língua. Os módulos de aprendizagem são temáticos e são disponibilizados nos formatos texto, áudio, vídeo e imagem, sendo organizados em dois níveis – nível A e nível B – de acordo com o *Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas* (QECR) produzido pela Unidade de Política Linguística do Conselho da Europa. Os conteúdos destes dois níveis estão descritos em dois referenciais: (1) *O Português para Falantes de Outras Línguas: O Utilizador Elementar no País de Acolhimento* e (2) *O Português para Falantes de Outras Línguas: O Utilizador Independente no País de Acolhimento*.

Entre 27 de maio de 2016 (data de lançamento da plataforma) e 31 de dezembro de 2016, a plataforma chegou a 1.500 utilizadores de 104 nacionalidades diferentes. Durante o primeiro ano de arranque da plataforma evidenciaram-se enquanto principais utilizadores os nacionais da Rússia (8,3%), da Ucrânia (6,9%), dos Estados Unidos da América (5,9%), do Reino Unido (4,9%), Itália (3,1%), Espanha e China (ambos com 2,9%) e Brasil e Canadá (ambos com 2,5%). Os utilizadores com nacionalidade portuguesa apresentavam os valores mais expressivos, representando 23,9% do total de utilizadores (quadro 6.4.).

No ano de 2017, a *Plataforma de Português Online* registou 3.310 novos utilizadores (de 140

nacionalidades diferentes) e em 2018 contabilizou 5.226 novos utilizadores (de 144 nacionalidades), totalizando entre 2016 e 2018 cerca de 10 mil novos utilizadores (10.036) de 166 nacionalidades.

Em 2017, entre os utilizadores da plataforma destacam-se os nacionais dos Estados Unidos da América (10,7%), logo seguidos dos utilizadores de nacionalidade portuguesa (10,1%), dos nacionais da Venezuela (7,8% do total de utilizadores), do Reino Unido (7,3%), e seguindo-se, por ordem decrescente, os nacionais de França (6,1%), Itália (6%), Ucrânia (3,4%), Polónia (3,2%), Síria (2,9%) e Alemanha (2,7%) – quadro 6.4.

Quadro 6.4. Principais nacionalidades dos utilizadores da *Plataforma de Português Online*, 2016 a 2018

2016*			2017			2018		
1º	Portugal	25,6%	1º	E.U.A.	10,7%	1º	Venezuela	20,9%
2º	Rússia	8,3%	2º	Portugal	10,1%	2º	Portugal	8,6%
3º	Ucrânia	6,9%	3º	Venezuela	7,8%	3º	E.U.A.	8,5%
4º	Estados Unidos da América	5,9%	4º	Reino Unido	7,3%	4º	Reino Unido	5,5%
5º	Reino Unido	4,9%	5º	França	6,1%	5º	Espanha	5,0%
6º	Itália	3,1%	6º	Itália	6,0%	6º	Brasil	4,1%
7º	China	2,9%	7º	Ucrânia	3,4%	7º	França	3,8%
8º	Espanha	2,9%	8º	Polónia	3,2%	8º	Colômbia	3,2%
9º	Canadá	2,5%	9º	Síria	2,9%	9º	Itália	3,2%
10º	Brasil	2,5%	10º	Alemanha	2,7%	10º	Ucrânia	3,1%
Outras nacionalidades		34,6%	Outras nacionalidades		39,8%	Outras nacionalidades		34,2%
Total (nº absolutos)		1.500	Total (nº absolutos)		3.310	Total (nº absolutos)		5.226

Fonte: Alto Comissariado para as Migrações (ACM, I.P.).

Nota: *Dados desde 27 de maio de 2016, data em que foi lançada a plataforma.

Em 2018, notam-se algumas alterações nas principais nacionalidades dos utilizadores da plataforma, com os nacionais da Venezuela a ocupar a primeira posição (representando 20,9% do total de utilizadores), logo seguidos dos utilizadores de nacionalidade portuguesa (8,6%). É importante realçar, relativamente aos utilizadores de nacionalidade portuguesa, que podem estar neste grupo diferentes perfis de utilizadores: cidadãos portugueses com naturalidade estrangeira; descendentes de imigrantes nascidos em Portugal com necessidades de aprofundar a aprendizagem da língua portuguesa; professores portugueses que utilizam esta plataforma como uma ferramenta pedagógica; e descendentes de portugueses nascidos no estrangeiro em situação de retorno a Portugal ou a residir no estrangeiro (uma vez que esta plataforma de aprendizagem é virtual, não tendo todos os utilizadores de residir em Portugal). Relativamente aos utilizadores de nacionalidade venezuelana importa também referir que este crescimento poderá estar associado à evolução destes residentes em Portugal no ano de 2018 (tendo apresentado um crescimento de +53%, passando de 3.104 residentes em 2017 para 4.740 em 2018). Em 2018, há ainda a realçar a descida dos utilizadores nacionais dos EUA, que passam a assumir a terceira posição, representando 8,5% do total de utilizadores. Na quarta posição surgem os nacionais do Reino Unido (5,5%), seguindo-se, por ordem decrescente, os nacionais de Espanha (5%), Brasil (4,1%), França (3,8%), Colômbia (3,2%), Itália (3,2%) e Ucrânia (3,1%). Neste ano de 2018 evidenciam-se algumas nacionalidades que estavam ausentes da estrutura das dez nacionalidades com maior número de utilizadores da plataforma em 2017, destacando-se como novidades a nacionalidade espanhola, brasileira e colombiana – vd. quadro 6.4.

Estas mudanças, na estrutura das dez nacionalidades estrangeiras mais representadas no conjunto dos utilizadores da plataforma, vêm acompanhar também a evolução destes residentes estrangeiros em Portugal no ano de 2018. Conforme explicitado no subcapítulo 3.3. deste relatório, em 2018 os residentes de nacionalidade brasileira apresentaram um crescimento substantivo (de +23%). Do mesmo modo, entre 2017 e 2018 também os residentes de nacionalidade espanhola apresentaram um crescimento de +12% (passando de 12.526 residentes em 2017 para 14.066 em 2018), sucedendo o mesmo com os residentes colombianos (+6%, passando de 922 residentes para 973). Por outro lado, este crescimento dos utilizadores de nacionalidade venezuelana, espanhola e colombiana poderá estar associado ao facto da *Plataforma de Português Online* ter passado a contemplar uma versão espanhola a partir de 2018.

CAPÍTULO 7.

ESTRANGEIROS NO MERCADO DE TRABALHO

Inúmeros estudos têm demonstrado que os imigrantes assumem um papel fundamental na melhoria da eficiência dos mercados de trabalho, sendo que sem os imigrantes alguns setores económicos e atividades certamente não sobreviveriam ou entrariam em crise (Münz *et al.*, 2006: 37). Verifica-se também que há ocupações que os autóctones evitam (e.g. trabalhos mais sujos, exigentes, perigosos, mal pagos, instáveis) e em que os trabalhadores imigrantes estão amplamente representados (Oliveira e Pires, 2010: 107-111). Como se tem mostrado (Peixoto, 2008; Oliveira e Gomes, 2014), verifica-se uma segmentação do mercado de trabalho português em função das nacionalidades dos trabalhadores, observando-se que os trabalhadores estrangeiros têm estado nas últimas décadas sobre representados em algumas atividades e setores económicos no país, em particular nos grupos profissionais menos qualificados, mais precários, mais expostos a instabilidade na relação laboral, com menores remunerações, e de maior incidência de sinistralidade laboral.

Simultaneamente os imigrantes mostram-se mais empreendedores que os nacionais, apresentando importâncias relativas de empregadores por total de ativos superiores aos nacionais, assumindo-se por isso como importantes geradores de emprego nas sociedades de acolhimento (Oliveira, 2010, 2014 e 2019); e apresentam *taxas de atividade*³³ superiores aos nacionais na generalidade dos países europeus.

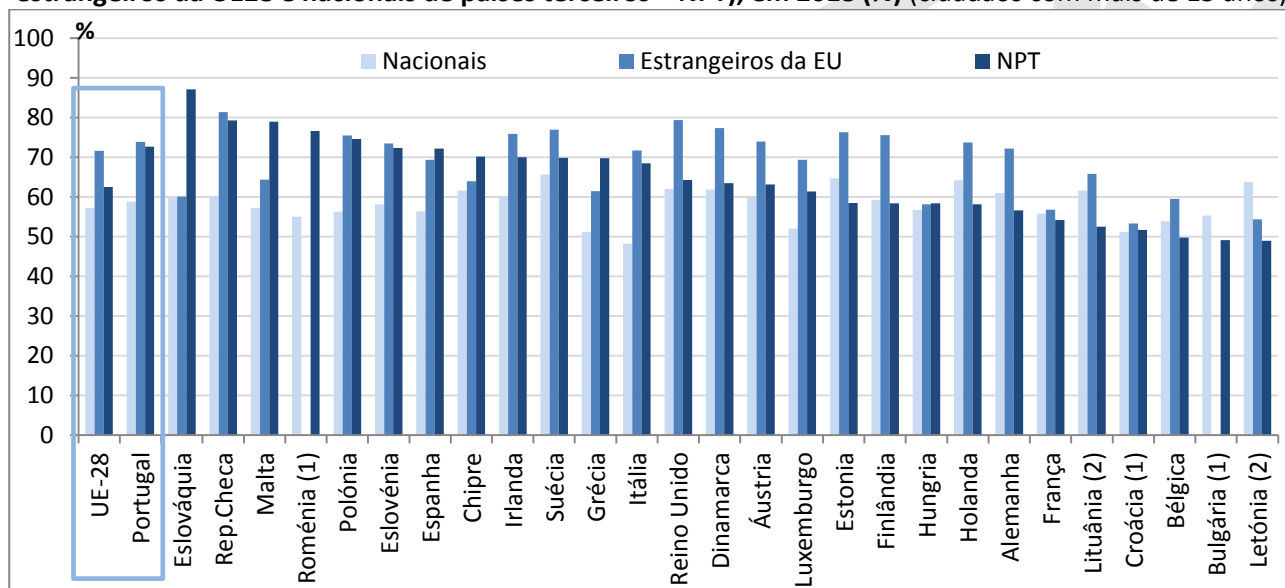
Os indicadores do EUROSTAT relativamente ao mercado de trabalho mostram, para a média da UE28, que a taxa de atividade dos cidadãos estrangeiros é, na generalidade dos países, superior à taxa dos nacionais. Em 2018, enquanto para os cidadãos autóctones a taxa de atividade foi de 57,3%, no caso dos cidadãos estrangeiros de países extracomunitários a taxa subia para 62,5%, tendo os extracomunitários +5,2 pontos percentuais de taxa de atividade (em 2017 a distância entre a taxa de atividade de autóctones, de 57,3%, e de estrangeiros extracomunitários, com 61,3%, era de +4pp). Para os cidadãos estrangeiros com nacionalidade de outro país da UE28 (cidadãos em mobilidade dentro da UE28) a taxa era ainda mais elevada, atingindo os 71,6% em 2018 (71,4% em 2017). Estes dados indicam claramente a elevada importância de ativos imigrantes para os mercados de trabalho dos países da União Europeia.

Relativamente aos diferentes países, se a ordenação for efetuada pela taxa de atividade dos cidadãos estrangeiros extracomunitários em 2018, Portugal surge na sexta posição com 72,7% (tinha a segunda posição com 76,6% em 2017), assumindo nesse ano as primeiras posições a Eslováquia (extracomunitários com 87,1% de taxa de atividade), a República Checa (79,3%, +4pp que em 2017), Malta (79%, +3pp face ao ano anterior), Roménia (76,6%, -2pp face ao ano anterior) e Polónia (74,6%, +0,4pp que no ano anterior). Nota-se, assim, que os países da UE28 onde a taxa de atividade dos cidadãos estrangeiros

³³ A taxa de atividade corresponde ao peso da população ativa (conjunto de indivíduos empregados e desempregados) no total da população com mais de 15 anos.

extracomunitários é mais elevada são também os países mais recentes de imigração (vd. gráfico 7.1). Em 2018 as maiores distâncias da importância relativa de ativos nacionais versus ativos estrangeiros extracomunitários eram observadas na Eslováquia (extracomunitários com +27,3pp), Malta (+21,7pp), Roménia (+21,6pp), Itália (+20,3pp), República Checa (+19,1pp), Grécia (+18,7pp), Polónia (+18,3pp), Espanha (+15,8pp), Eslovénia (+14,2pp) e Portugal (+13,9pp). Por contraste, em 2018, nos países onde a importância relativa dos ativos estrangeiros extracomunitários era inferior à dos cidadãos nacionais, destacavam-se: Letónia (-14,8pp), Lituânia (-9,1pp), Bulgária (-6,2pp), Estónia (-6,2pp), Holanda (-6pp), Alemanha (-4,4pp), Bélgica (-4,1pp), e França (-1,6pp).

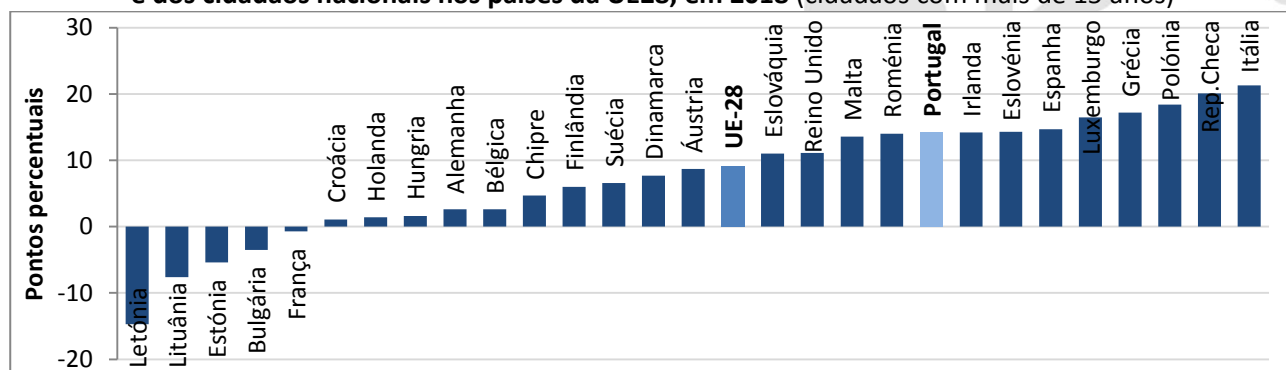
Gráfico 7.1. Taxa de atividade nos diferentes países da UE28, segundo a nacionalidade (nacionais, estrangeiros da UE28 e nacionais de países terceiros – NPT), em 2018 (%) (cidadãos com mais de 15 anos)



Fonte: EUROSTAT, *Migrant Integration Indicators* (sistematização das autoras). Notas: Roménia e Bulgária sem dados disponíveis para estrangeiros da União Europeia.// (1) Dados de baixa fidedignidade para estrangeiros comunitários e cidadãos estrangeiros extracomunitários. (2) Dados de baixa fidedignidade para estrangeiros comunitários.

Considerando a distância em pontos percentuais entre a taxa de atividade dos cidadãos estrangeiros (global) e dos cidadãos nacionais, identifica-se uma vez mais que é nos países de imigração mais recente e com populações nativas mais envelhecidas por contraste a populações imigrantes mais jovens, onde se observa maiores distâncias nas taxas de atividade, superando os estrangeiros face aos nacionais. Em 2018 as taxas de atividade dos estrangeiros suplantavam as dos nativos na Itália (+21,3pp), República Checa (+20,1pp), Polónia (+18,4pp), Grécia (+17,2pp), Luxemburgo (+16,5pp), Espanha (+14,7pp), Eslovénia (+14,3pp), Irlanda (+14,2pp) e Portugal (+14,2pp).

Gráfico 7.2. Distância (em pontos percentuais) entre a taxa de atividade dos cidadãos estrangeiros e dos cidadãos nacionais nos países da UE28, em 2018 (cidadãos com mais de 15 anos)



Fonte: EUROSTAT, *Migrant Integration Indicators* (cálculos das autoras).
Notas: Dados não fidedignos para a Bulgária, Croácia e Roménia.

Em Portugal o estudo da relação entre imigração e mercado de trabalho tem sido muito marcado por se verificar uma sobre representação de fluxos de imigração para o país de motivação económica, ou seja, destinada a ocupar vagas no mercado de trabalho. Nas últimas décadas, tem-se observado a participação elevada dos imigrantes residentes no mercado de trabalho português, refletindo também a abundante procura de trabalho imigrante na economia nacional, em especial para trabalhos precários, mal pagos, mais arriscados e de alguns setores como construção civil, hotelaria e restauração, e serviço doméstico (Peixoto, 2008: 20-21; Oliveira e Pires, 2010: 107-111).

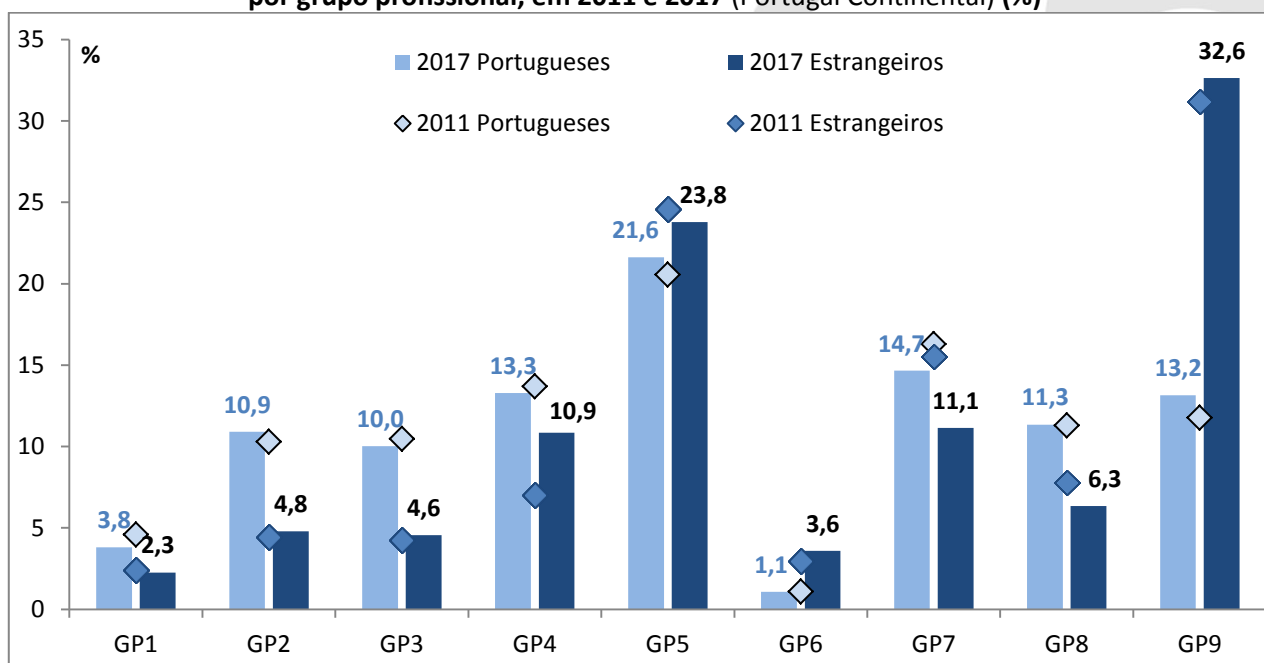
No início desta década, porém, e contrariando a evolução das décadas anteriores, verifica-se uma mudança de alguns dos indicadores que permitem caracterizar a relação dos trabalhadores estrangeiros residentes com o mercado de trabalho português, atendendo à situação económica e financeira do país. Desde finais da década passada que os trabalhadores estrangeiros sofreram alguns dos maiores impactos da crise económica e financeira do país – e.g. a diminuição das oportunidades de trabalho, o aumento global do desemprego no contexto nacional, o aumento da distância das suas remunerações face aos trabalhadores portugueses. Os anos de 2013 e 2014 (vd. Oliveira e Gomes, 2016) mostraram ligeiras melhorias e recuperação, tendência que se viria a confirmar nos anos seguintes (Oliveira e Gomes 2017, e Oliveira e Gomes, 2018) e, em particular, no ano mais recente de análise neste relatório (2018), nomeadamente ao nível dos decréscimos acentuados do desemprego registado de estrangeiros face ao início da década. Os dados mostram também que os trabalhadores estrangeiros encontraram mecanismos de reação à crise e à falta de trabalho, criando o seu próprio emprego perante o desemprego, o que fez aumentar (e contrariamente ao observado para os portugueses) o número de empregadores estrangeiros nesses anos. Por outro lado, verificam-se algumas mudanças na importância relativa que assumiam em alguns grupos profissionais, atendendo a que as atividades onde antes se encontravam ficaram mais afetadas pelo desemprego (e.g. diminuição da importância relativa dos trabalhadores estrangeiros no grupo profissional 7, ou seja, trabalhadores da indústria, construção e artífices, por contraponto ao aumento dos trabalhadores estrangeiros no grupo profissional 5, dos trabalhadores dos serviços pessoais e vendedores).

Para abordar as várias dimensões da relação dos imigrantes com o mercado de trabalho em Portugal, mobilizam-se neste capítulo dados administrativos de várias fontes nacionais, nomeadamente, os dados dos Quadros de Pessoal do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. Apesar de estarem identificadas algumas limitações das fontes estatísticas nacionais para esta caracterização (Peixoto, 2008: 24-26; Oliveira e Pires, 2010: 27-33), nomeadamente, como se reportará adiante, associadas à décalage temporal da disponibilização dos dados que inibe a atualização de inúmeros indicadores para os anos de referência deste relatório (2017 e 2018); as principais realidades estão hoje diagnosticadas: os estrangeiros estão, por comparação aos nacionais, mais representados nos grupos profissionais da base (desenvolvido no subcapítulo 7.1.); a sua inserção no mercado de trabalho português não reflete necessariamente as suas qualificações, verificando-se o reforço dos estrangeiros nos níveis de habilitações médio-superiores e a diminuição dos trabalhadores estrangeiros com habilitações inferiores ou iguais ao primeiro ciclo do ensino básico (subcapítulo 7.2); persistem desequilíbrios nas remunerações base médias quando comparados os trabalhadores estrangeiros aos trabalhadores portugueses, observando-se que globalmente os trabalhadores estrangeiros continuam a ter remunerações globalmente mais baixas que o total de trabalhadores do país (subcapítulo 7.3); os estrangeiros continuam a ter maior número de empregadores por total de ativos que os nacionais (subcapítulo 7.4), sendo cada vez mais geradores de emprego no país; altera-se a tendência de decréscimo do número total de acidentes de trabalho mortais e não mortais dos trabalhadores estrangeiros (que refletia as oscilações e quebras de atividade verificadas desde o início desta década nos setores de atividade de maior exposição à sinistralidade laboral), regressando-se a um aumento da sinistralidade laboral dos estrangeiros associado à recuperação das atividades económicas nos setores de maior exposição à sinistralidade laboral - e.g. construção civil (subcapítulo 7.5); e embora apresentem maiores taxas de desemprego que os nacionais, viram nos últimos anos diminuir a sua prevalência ao desemprego e, inerentemente, a distância face aos nacionais (subcapítulo 7.6).

7.1. Setores de atividade e grupos profissionais

Mantendo a tendência das últimas décadas, nos anos de referência deste relatório, verifica-se que os **trabalhadores estrangeiros continuam sobre representados nos grupos profissionais da base do mercado de trabalho português** (grupos 7, 8 e 9). Metade dos trabalhadores estrangeiros encontra-se nesses três grupos profissionais da base: em 2017 os trabalhadores por conta de outrem estrangeiros desses grupos profissionais representavam 50,1%. Essa importância relativa é bastante expressiva por comparação aos portugueses que apenas assumem 39,2% dos seus trabalhadores por conta de outrem nos grupos profissionais da base, ou seja, os estrangeiros apresentam +11 pontos percentuais de trabalhadores nesses grupos profissionais. Note-se que no início desta década (em 2011) a distância entre trabalhadores estrangeiros (54,5%) e portugueses (39,3%) desses grupos profissionais da base ainda era maior (+15pp). O outro grupo profissional onde os estrangeiros estão mais representados corresponde ao grupo dos trabalhadores dos serviços pessoais, de proteção e segurança e vendedores (23,8% dos trabalhadores estrangeiros em 2017, traduzindo +2,2 pontos percentuais por comparação à distribuição dos portugueses) – vd. gráfico 7.3 e quadro 7.1.

Gráfico 7.3. Trabalhadores conta de outrem, portugueses e estrangeiros, por grupo profissional, em 2011 e 2017 (Portugal Continental) (%)



Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSS (sistematização e cálculos das autoras).

Nota: Grupos Profissionais: GP1-Representantes do poder legislativo e de órgãos executivos, dirigentes, diretores e gestores executivos; GP2-Especialistas das atividades intelectuais e científicas; GP3-Técnicos e profissões de nível intermédio; GP4-Pessoal administrativo; GP5-Trabalhadores dos serviços pessoais, de proteção e segurança e vendedores; GP6-Agricultores e trabalhadores qualificados da agricultura, da pesca e da floresta; GP7-Trabalhadores qualificados da indústria, construção e artífices; GP8-Operadores de instalações e máquinas e trabalhadores da montagem; GP9-Trabalhadores não qualificados.

Em contraste, e mantendo a tendência de anos anteriores, nos grupos profissionais de topo os trabalhadores estrangeiros mostram-se sub-representados: em 2017 os grupos profissionais 1 (dirigentes) e 2 (especialistas de atividades científicas) concentravam apenas 7,1% dos trabalhadores estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal, menos 8 pontos percentuais que o verificado no caso dos trabalhadores portugueses, verificando-se de forma acrescida que o número de trabalhadores do primeiro grupo profissional diminuiu em números absolutos desde 2011 (-5,3% entre 2011 e 2016 e -0,6% entre 2011 e 2017 no grupo profissional 1, por no último ano os estrangeiros terem aumentado 5% neste grupo profissional), embora no segundo grupo profissional se observe um crescimento (+13,8% de especialistas das atividades intelectuais e científicas em 2017 face a 2011, tendo só no último ano aumentado 11%) – vd. quadro 7.1.

Ainda que persista alguma **segmentação do mercado de trabalho português em função da nacionalidade** e os trabalhadores estrangeiros continuem sobre representados nos trabalhos menos atraentes do mercado de trabalho português, de mais baixas ou nulas qualificações com condições de trabalho mais duras e com elevados níveis de insegurança (Oliveira e Pires, 2010), nos últimos anos observa-se uma ligeira diluição desta concentração, em especial no grupo profissional 7 (-24,9% entre 2011 e 2017) e grupo profissional 8 (-14,6% entre 2011 e 2017). Os dados dos Quadros de Pessoal permitem mostrar que desde o início da década têm diminuído os trabalhadores por conta de outrem estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal (-13,5% entre 2011 e 2015 e -5,1% entre 2011 e 2016), embora nos últimos se observe uma recuperação dos trabalhadores estrangeiros registados e de 2016 para 2017 (+9,7% de 2015 para 2016 e +10,3% de 2016 para 2017). A diminuição dos trabalhadores estrangeiros observada desde o início da presente década não é, contudo, uniforme a todos os grupos profissionais: os trabalhadores estrangeiros diminuíram mais nos grupos profissionais da base, de 2011 para 2016 verifica-se -24,9% de trabalhadores estrangeiros no grupo 7, dos trabalhadores da indústria e da construção (quando diminuíram apenas 2,3% no caso dos trabalhadores portugueses) e -14,6% no grupo 8 (os portugueses no mesmo período aumentaram 9,1%). No grupo profissional 5 dos trabalhadores dos serviços e vendedores verifica-se também uma quebra expressiva de trabalhadores estrangeiros (-14,7% entre 2011 e 2015 e -8,6% entre 2011 e 2016, embora em recuperação em 2017 com +1,2% face ao ano anterior) que contrasta com o ligeiro aumento no caso dos trabalhadores portugueses desse mesmo grupo profissional (+14,3% entre 2011 e 2017). Os grupos profissionais com maiores perdas de trabalhadores refletem na realidade as quebras dos setores económicos mais afetados pela crise económica e financeira vivida em Portugal desde final da década passada (vd. quadro 7.1).

Quadro 7.1. Trabalhadores por conta de outrem, portugueses e estrangeiros, por grupo profissional, em 2016 e 2017, e taxa de variação entre 2011 e 2017 (Portugal Continental)

Grupos profissionais	Portugueses				Estrangeiros				Taxa de variação 2011-2017		Taxa de variação 2016-2017	
	2016		2017		2016		2017		2011-2017		2016-2017	
	N	%	N	%	N	%	N	%	Port.	Estrang.	Port.	Estrang.
GP1	99087	3,9	100311	3,8	3014	2,4	3166	2,3	-9,7	-0,6	+1,2	+5,0
GP2	273329	10,9	286522	10,9	6049	4,8	6713	4,8	+15,1	+13,8	+4,8	+11,0
GP3	254093	10,1	263431	10,0	5719	4,5	6400	4,6	+4,0	+12,9	+3,7	+11,9
GP4	341043	13,6	349205	13,3	13058	10,3	15232	10,9	+5,5	+62,3	+2,4	+16,6
GP5	538911	21,4	568247	21,6	30123	23,7	33362	23,8	+14,3	+1,2	+5,4	+10,8
GP6	28167	1,1	28483	1,1	4747	3,7	5052	3,6	+8,5	+28,2	+1,1	+6,4
GP7	370671	14,7	384994	14,7	14070	11,1	15621	11,1	-2,3	-24,9	+3,9	+11,0
GP8	282641	11,2	298111	11,3	8672	6,8	8904	6,3	+9,1	-14,6	+5,5	+2,7
GP9	324435	12,9	345599	13,2	41714	32,8	45771	32,6	+21,5	+9,5	+6,5	+9,7
Sem profissão atribuída	2306	0,1	2323	0,1	70	0,1	74	0,1	+927,9	+289,5	+0,7	+5,7
Total	2.514.683	100	2.627.226	100	127.236	100	140.295	100	+8,6	+4,6	+4,5	+10,3

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos das autoras).

Nota: Grupos Profissionais: GP1-Representantes do poder legislativo e de órgãos executivos, dirigentes, diretores e gestores executivos; GP2-Especialistas das atividades intelectuais e científicas; GP3-Técnicos e profissões de nível intermédio; GP4-Pessoal administrativo; GP5-Trabalhadores dos serviços pessoais, de proteção e segurança e vendedores; GP6-Agricultores e trabalhadores qualificados da agricultura, da pesca e da floresta; GP7-Trabalhadores qualificados da indústria, construção e artífices; GP8-Operadores de instalações e máquinas e trabalhadores da montagem; GP9-Trabalhadores não qualificados.

Verifica-se, contudo, algumas melhorias a partir de 2015, na evolução dos trabalhos por conta de outrem estrangeiros contabilizados nos Quadros de Pessoal: em 2017, face ao ano anterior, nota-se um aumento global dos trabalhadores estrangeiros (+10,3%) e dos trabalhadores portugueses (+4,5%), sendo para o caso dos estrangeiros o aumento mais expressivo no grupo profissional 4 (de pessoal administrativo) com +16,6% de trabalhadores estrangeiros (quando nos portugueses foi de apenas +2,4%), passando de 13 mil trabalhadores estrangeiros nesse grupo para 15 mil (e eram 10 mil em 2015); no grupo profissional 3 (técnicos de nível intermédio) com +11,9% trabalhadores estrangeiros (face a +3,7% trabalhadores portugueses), passando de 5,7 mil para 6,4 mil trabalhadores; nos grupos profissionais 2 (especialistas de

atividades intelectuais e científicas) e 7 (trabalhadores qualificados da indústria, construção e artífices) verificou-se em 2017 para ambos um crescimento de 11%, passando respetivamente a representar 6,7 mil e 15,6 mil trabalhadores estrangeiros. O grupo profissional 5 (serviços pessoais e vendedores) teve também em 2017 um incremento de 10,8%, passando de 30.123 trabalhadores estrangeiros em 2016 para 33.362. Esta variação positiva entre anos reflete sinais de recuperação do emprego dos trabalhadores estrangeiros face aos primeiros anos desta década (vd. quadro 7.1.).

Torna-se, pois, relevante analisar mais aprofundadamente de que forma tem evoluído a distribuição dos estrangeiros por grupos profissionais nos últimos anos. Considera-se para esse efeito a evolução em dois períodos de referência: entre 2011 e 2017 (desde o início da presente década) e entre 2016 e 2017, para aferir o que muda nos últimos anos. Como o quadro 7.2. ajuda a compreender é no grupo profissional 7 (Trabalhadores qualificados da indústria, construção e artífices) que mais se observam quebras acentuadas de trabalhadores estrangeiros: de 23% em 2008, os trabalhadores deste grupo profissional passam a representar apenas 15,5% no início desta década (em 2011), mantendo a evolução decrescente em 2014, passando para apenas 11,9%, em 2015 para apenas 11,7% e apenas 11,1% em 2016 e 2017 (-7,5 pontos percentuais de 2008 para 2011, -4,4pp de 2011 para 2017, mas +0,1pp entre 2016 e 2017). Entre 2008 e 2011 verifica-se que a diminuição da importância relativa dos trabalhadores do grupo profissional 7 gerou um aumento da importância relativa dos trabalhadores do grupo 5 (+3,8 pontos percentuais), do grupo profissional 2 (+1,6 pontos percentuais) e do grupo profissional 9 (+1,3 pontos percentuais). Já nos primeiros anos da presente década (entre 2011 e 2017) as perdas de importância relativa do grupo 7 foram compensadas por aumentos de importância relativa de trabalhadores estrangeiros nos grupos profissionais 4, do pessoal administrativo (+3,9 pontos percentuais, passando a concentrar 10,9% dos trabalhadores estrangeiros em 2017), algum crescimento dos grupos profissionais de topo (e.g. grupo profissional 2 passa a concentrar 4,8% dos trabalhadores estrangeiros) e uma vez mais do grupo 9 (+1,4 pontos percentuais).

**Quadro 7.2. Trabalhadores por conta de outrem estrangeiros,
por grupo profissional, em 2011, 2016 e 2017 (Portugal Continental)**

Grupos profissionais	2011	2016	2017	Diferença em pontos percentuais 2016-2017	Diferença em pontos percentuais 2011-2017
GP1	2,4	2,4	2,3	-0,1	-0,1
GP2	4,4	4,8	4,8	+0,0	+0,4
GP3	4,2	4,5	4,6	+0,1	+0,4
GP4	7,0	10,3	10,9	+0,6	+3,9
GP5	24,6	23,7	23,8	+0,1	-0,8
GP6	2,9	3,7	3,6	-0,1	+0,7
GP7	15,5	11,1	11,1	+0,1	-4,4
GP8	7,8	6,8	6,3	-0,5	-1,5
GP9	31,2	32,8	32,6	-0,2	+1,4
Sem profissão atribuída	0	0,1	0,1	+0,0	+0,1
Total N	134.064	127.236	140.295	-	-

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos das autoras).

A análise por atividades económicas reforça ainda mais os efeitos da crise económica dos últimos anos na inserção dos trabalhadores por conta de outrem estrangeiros: entre 2008 e 2015 a atividade económica da construção perdeu cerca de dois terços dos trabalhadores por conta de outrem estrangeiros (eram 37.769 os trabalhadores estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal nesse grupo profissional, passando para 9.612 trabalhadores), embora se note uma recuperação deste universo de trabalhadores em 2016 (passam para 10.229) e 2017 (11.902). Entre 2011 e 2015 a mesma atividade teve uma taxa de variação de trabalhadores estrangeiros de -46,4% (nos trabalhadores portugueses a variação foi de -24,5%), ou seja, as perdas de trabalhadores da construção tiveram mais impacto nos estrangeiros (-22 pontos percentuais face aos trabalhadores portugueses); observando-se um recuperar desta taxa de variação nos últimos anos de apuramento de dados (+6,4% em 2016 e +16,4% em 2017).

Verifica-se, por outro lado, um crescimento do número de trabalhadores estrangeiros em outras atividades onde esses trabalhadores não têm assumido uma importância relativa tão expressiva (vd. quadro 7.3.): de 2011 para 2017, as maiores taxas de variação verificam-se nas atividades da agricultura e pecuária (+77,8% de trabalhadores estrangeiros, quando o crescimento dos trabalhadores portugueses foi de +21,2%), nas atividades de informação e comunicação (+96,8% de trabalhadores estrangeiros, versus +23,3% nos portugueses), nas atividades de consultoria científicas e técnicas (+22,3% de trabalhadores estrangeiros nessas atividades económicas), nas atividades administrativas e dos serviços de apoio (+20,3%) e nas atividades artísticas (+17,3%) – vd. quadro 7.3.

Quadro 7.3. Trabalhadores por conta de outrem, portugueses e estrangeiros, por atividade económica em 2016 e 2017 (Portugal Continental)

Atividade económica (CAE)	Portugueses				Estrangeiros				Taxa de variação 2011-2017	
	2016 N	%	2017 N	%	2016 N	%	2017 N	%	Port.	Estrang.
Agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca	51.098	2,0	51.815	2,0	9.277	7,3	9.922	7,1	+21,2	+77,8
Indústrias extrativas	7.830	0,3	8.175	0,3	219	0,2	232	0,2	-11,5	-24,2
Indústrias transformadoras	577.122	23,0	599.901	22,8	12.481	9,8	13.478	9,6	+8,8	-0,3
Eletricidade, gás, vapor, água quente e fria e ar frio	6.328	0,3	6.444	0,2	62	0,0	61	0,0	-9,0	+7,0
Captação, tratamento e distribuição água; saneamento, gestão de resíduos e despoluição	21.281	0,8	22.110	0,8	952	0,7	969	0,7	+17,9	-19,7
Construção	173.318	6,9	183.518	7,0	10.229	8,0	11.902	8,5	-18,2	-33,6
Comércio grosso e retalho; reparação de veículos automóveis e motociclos	476.218	18,9	490.719	18,7	16.032	12,6	16.641	11,9	+3,8	-14,3
Transportes e armazenagem	127.901	5,1	135.029	5,1	4.941	3,9	5.119	3,6	+12,0	-11,1
Alojamento, restauração e similares	178.452	7,1	194.327	7,4	25.658	20,2	29.478	21,0	+27,5	+15,3
Atividades informação e comunicação	70.831	2,8	76.542	2,9	2.105	1,7	2.663	1,9	+23,3	+96,8
Atividades financeiras e de seguros	75.085	3,0	73.576	2,8	995	0,8	1132	0,8	-12,8	+16,0
Atividades imobiliárias	17.327	0,7	19.207	0,7	1.316	1,0	1.547	1,1	+18,5	+26,9
Atividades de consultoria, científicas, técnicas e sim.	108.861	4,3	110.417	4,2	3.113	2,4	3.200	2,3	+10,5	+22,3
Atividades administrativas e dos serviços de apoio	240.994	9,6	263.523	10,0	27.232	21,4	30.651	21,8	+26,8	+20,3
Administração Pública e defesa; segurança social obrigatória	10.579	0,4	11.123	0,4	109	0,1	113	0,1	+3,6	+4,6
Educação	52.117	2,1	51.715	2,0	1.789	1,4	1.787	1,3	-3,3	+1,4
Atividades de saúde humana e apoio social	240.440	9,6	250.550	9,5	6.360	5,0	6.756	4,8	+25,0	+7,5
Atividades artísticas, espetáculos, desportivas e recreativas	20.630	0,8	22.519	0,9	1.447	1,1	1.604	1,1	+16,9	+17,3
Outras atividades de serviços	58.180	2,3	55.935	2,1	2.906	2,3	3.029	2,2	-16,2	-14,7
Atividades dos organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais	91	0,0	81	0,0	13	0,0	11	0,0	+2,5	+37,5
Total	2.514.683	100	2.627.226	100	127.236	100	140.295	100	+8,6	+4,6

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSS (sistematização e cálculos das autoras).

Em 2016 e 2017, verificam-se, porém, sintomas de recuperação das atividades onde os trabalhadores estrangeiros têm estado sobre representados. Em 2017 as atividades com mais trabalhadores estrangeiros continuaram a ser as atividades administrativas e serviços de apoio com 21,8% (em 2016 concentram

21,4% dos trabalhadores estrangeiros), as atividades de alojamento, restauração e similares com 21% (20,2% no ano anterior), as atividades do comércio por grosso e a retalho com 11,9%, as atividades das indústrias transformadoras com 9,6%, e as atividades da construção com 8,5% (vd. quadro 7.3).

À semelhança do observado em outros indicadores verifica-se, porém, que a população estrangeira não é um todo homogêneo, não distribuindo os seus trabalhadores de forma homogênea pelos grupos profissionais (vd. quadro 7.4). Em 2017, entre as dez nacionalidades estrangeiras numericamente mais representadas nos residentes em Portugal, eram os cabo-verdianos os mais associados ao grupo profissional 9 dos trabalhadores não qualificados (54,1% dos seus trabalhadores integravam profissões desse grupo), seguidos dos romenos (37,2% de trabalhadores dessa nacionalidade). No caso dos trabalhadores por conta de outrem brasileiros, o grupo profissional que concentrava mais efetivos registados nos Quadros de Pessoal era o grupo 5 (trabalhadores dos serviços pessoais e vendedores) com 34,7% dos trabalhadores dessa nacionalidade; importância relativa quase duplicada no caso dos chineses, em que 65,1% dos trabalhadores dessa nacionalidade exerciam profissões de vendedores nesse grupo. Em contrapartida, os trabalhadores nacionais do Reino Unido contabilizados nos Quadros de Pessoal surgem mais representados no grupo profissional 2 de especialistas das atividade intelectuais e científicas (32% dos seus trabalhadores) e os trabalhadores franceses no grupo profissional 4 (pessoal administrativo com 44,2% de trabalhadores).

Quadro 7.4. Trabalhadores por conta de outrem por grupo profissional e principais nacionalidades, em 2017 (Portugal) (%)

Grupos profissionais	Portugueses	Total estrangeiros	Brasil	Cabo Verde	Roménia	Ucrânia	Reino Unido	China	França
GP1	3,8	2,3	1,8	0,2	0,5	0,4	12,9	4,8	7,8
GP2	10,9	4,8	4,1	1,0	1,4	1,4	32,0	1,8	11,5
GP3	10,0	4,6	5,1	1,7	3,0	2,2	9,5	3,0	10,8
GP4	13,3	10,9	9,2	3,9	4,7	5,0	16,5	6,8	44,2
GP5	21,6	23,8	34,7	24,3	15,0	14,2	19,7	65,1	9,9
GP6	1,1	3,6	1,8	1,0	8,0	4,3	0,6	0,3	0,3
GP7	14,7	11,1	11,7	11,3	18,0	23,2	1,8	0,2	5,2
GP8	11,3	6,3	6,6	2,4	12,2	16,2	1,3	0,5	4,7
GP9	13,2	32,6	25,0	54,1	37,2	33,0	5,4	17,5	5,4
Sem profissão atribuída	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,2
Total %	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Total N	2.627.226	140.295	31.275	14.486	8.802	15.104	2.042	4.849	3.934

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos das autoras).

Nota: Grupos Profissionais: GP1-Representantes do poder legislativo e de órgãos executivos, dirigentes, diretores e gestores executivos; GP2-Especialistas das atividades intelectuais e científicas; GP3-Técnicos e profissões de nível intermédio; GP4-Pessoal administrativo; GP5-Trabalhadores dos serviços pessoais, de proteção e segurança e vendedores; GP6-Agricultores e trabalhadores qualificados da agricultura, da pesca e da floresta; GP7-Trabalhadores qualificados da indústria, construção e artífices; GP8-Operadores de instalações e máquinas e trabalhadores da montagem; GP9-Trabalhadores não qualificados.

7.2. Habilitações dos estrangeiros ativos

A inserção dos trabalhadores estrangeiros nos diferentes grupos profissionais e atividades económicas do mercado de trabalho português não reflete necessariamente a qualificação e experiência profissional desses trabalhadores. Em Portugal têm-se verificado algumas situações de sobre qualificação dos trabalhadores estrangeiros face às atividades que exercem no mercado de trabalho nacional, ou seja, observa-se que há estrangeiros que estão a desempenhar funções abaixo do nível das suas habilitações

(Peixoto, 2008; Oliveira e Fonseca, 2013; Góis e Marques, 2014). A concentração dos trabalhadores estrangeiros nas profissões de mais baixo estatuto e de menores requisitos habilitacionais, induz a um trabalho muito menos qualificado do que as suas habilitações poderiam ascender ou ter em expectativa.

Mantendo a tendência da última década, os dados dos Quadros de Pessoal (vd. quadro 7.5.) continuam a dar conta do **reforço do número de estrangeiros nos níveis de habilitações médio-superiores e a diminuição dos trabalhadores estrangeiros com habilitações inferiores** ou iguais ao primeiro ciclo do ensino básico. De 2005 para 2017, os trabalhadores estrangeiros com habilitações até ao nível do ensino básico perderam bastante importância relativa nos últimos dez anos (-72%). Em contrapartida, os trabalhadores estrangeiros com níveis de habilitações médio-superiores (com pelo menos o ensino secundário) aumentaram nos últimos dez anos: +61,6% no caso dos trabalhadores estrangeiros com ensino secundário e pós-secundário e +68,9% nos trabalhadores com bacharelato ou mais. Esta tendência verificada nos trabalhadores estrangeiros acompanha também a evolução dos trabalhadores portugueses registados nos Quadros de Pessoal: de 2005 para 2017, o universo de trabalhadores portugueses com habilitações inferiores ou iguais ao primeiro ciclo do ensino básico diminuiu -74,8%, enquanto os trabalhadores com ensino secundário e pós-secundário aumentaram +51,7% e os trabalhadores com bacharelato ou mais aumentaram +76,1%.

Nos anos de referência deste relatório mantêm-se estas tendências, ainda que com evoluções mais ténues: de 2016 para 2017, os trabalhadores estrangeiros com níveis de habilitações até o primeiro ciclo do ensino básico passaram de 15,6% para 14%, ou seja, -1,6 pontos percentuais. Complementarmente os trabalhadores estrangeiros com habilitações médio-superiores passaram de 37,3% em 2016 para 40,3% em 2017, ou seja, ganharam 3 pontos percentuais (vd. quadro 7.5).

Quadro 7.5. Trabalhadores por conta de outrem, portugueses e estrangeiros, segundo o nível de habilitações, em 2016 e 2017 (Portugal Continental)

Nível de habilitações	2016				2017				Taxa de variação 2005-2017	
	Portugueses N	%	Estrangeiros N	%	Portugueses N	%	Estrangeiros N	%	Port.	Estrang.
Inferior a 1º ciclo do ensino básico	10.453	0,4	2.092	1,6	10.086	0,4	2.233	1,6	-74,8	-72,0
1º ciclo do ensino básico	286.376	11,4	17.754	14,0	279.551	10,6	17.450	12,4	-56,3	-52,0
2º ciclo do ensino básico	360.205	14,3	14.727	11,6	360.892	13,7	16.079	11,5	-36,3	-26,7
3º ciclo do ensino básico	666.053	26,5	40.255	31,6	696.813	26,5	43.798	31,2	+28,2	+49,8
Ensino secundário e pós-secundário	697.291	27,7	33.737	26,5	753.073	28,7	40.202	28,7	+51,7	+61,6
Bacharelato licenciatura ou mais	493.202	19,6	13.735	10,8	525.570	20,0	16.361	11,7	+76,1	+68,9
Nível desconhec.	1.103	0,0	4.936	3,9	1.241	0,0	4.172	3,0	-	-
Total	2.514.683	100	127.236	100	2.627.226	100	140.295	100	1,6	7,9

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSS (sistematização e cálculos das autoras).

A análise da distribuição dos trabalhadores por conta de outrem por níveis de habilitações em função do **sexo do trabalhador** traz ainda resultados relevantes. Como se pode verificar no quadro 7.6., embora tanto no caso dos homens estrangeiros como nas mulheres estrangeiras registadas nos Quadros de Pessoal a maioria tenha níveis de habilitação do 3º ciclo do ensino básico (33,7% e 28,2%, respetivamente, em 2017), verifica-se que são as mulheres estrangeiras que têm maior importância relativa de trabalhadoras nos níveis de habilitações dos extremos, ou seja, se é verdade que há mais mulheres estrangeiras nos níveis de habilitações iguais ou inferiores ao primeiro ciclo do ensino básico (16,2% em 2017, +4 pontos percentuais que os homens), também é verdade que há mais trabalhadoras mulheres estrangeiras com níveis de qualificações médio-superiores que o verificado no caso dos homens estrangeiros (42,8% em 2017, ou seja, +4,5 pontos percentuais do que o observado nos trabalhadores do sexo masculino estrangeiros).

Por comparação aos trabalhadores portugueses registados nos Quadros de Pessoal em 2017, verifica-se

que embora o total de homens mantenha a tendência observada para os trabalhadores estrangeiros de ambos os sexos, ou seja, de maior expressão de trabalhadores do sexo masculino com o 3º ciclo do ensino básico (29,3% em 2017), no caso do universo das trabalhadoras do sexo feminino nota-se, porém, uma maior representatividade do nível de habilitações do secundário e pós-secundário (29,7%). Ainda contrariando a tendência do observado no caso das trabalhadoras estrangeiras do sexo feminino, o universo das mulheres portuguesas registadas nos Quadros de Pessoal encontra-se sobre representada nos níveis de qualificações médio-superiores (em 2017 no seu conjunto esses níveis de habilitações concentravam 53,7% das trabalhadoras mulheres).

Quadro 7.6. Trabalhadores por conta de outrem, portugueses e estrangeiros, segundo o nível de habilitações e o sexo, em 2017 (Portugal Continental)

Nível de habilitações	Portugueses				Estrangeiros			
	Homens		Mulheres		Homens		Mulheres	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Inferior 1º ciclo do ensino básico	5.409	0,4	4.677	0,4	1.262	1,6	971	1,5
1º ciclo do ensino básico	147.356	10,8	132.195	10,4	8.182	10,6	9.268	14,7
2º ciclo do ensino básico	208.899	15,4	151.993	12,0	9.544	12,4	6.535	10,3
3º ciclo do ensino básico	399.303	29,3	297.510	23,5	25.961	33,7	17.837	28,2
Ensino secundário e pós-secundário	376.744	27,7	376.329	29,7	21.769	28,2	18.433	29,2
Bacharelato, licenciatura ou mais	222.182	16,3	303.388	24,0	7.740	10,0	8.621	13,6
Nível desconhecido	755	0,1	486	0,0	2.623	3,4	1.549	2,5
Total	1.360.648	100	1.266.578	100	77.081	100	63.214	100

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos das autoras).

Quadro 7.7. Trabalhadores por conta de outrem, por país de nacionalidade, segundo o nível de habilitações, em 2017 (Portugal) (%)

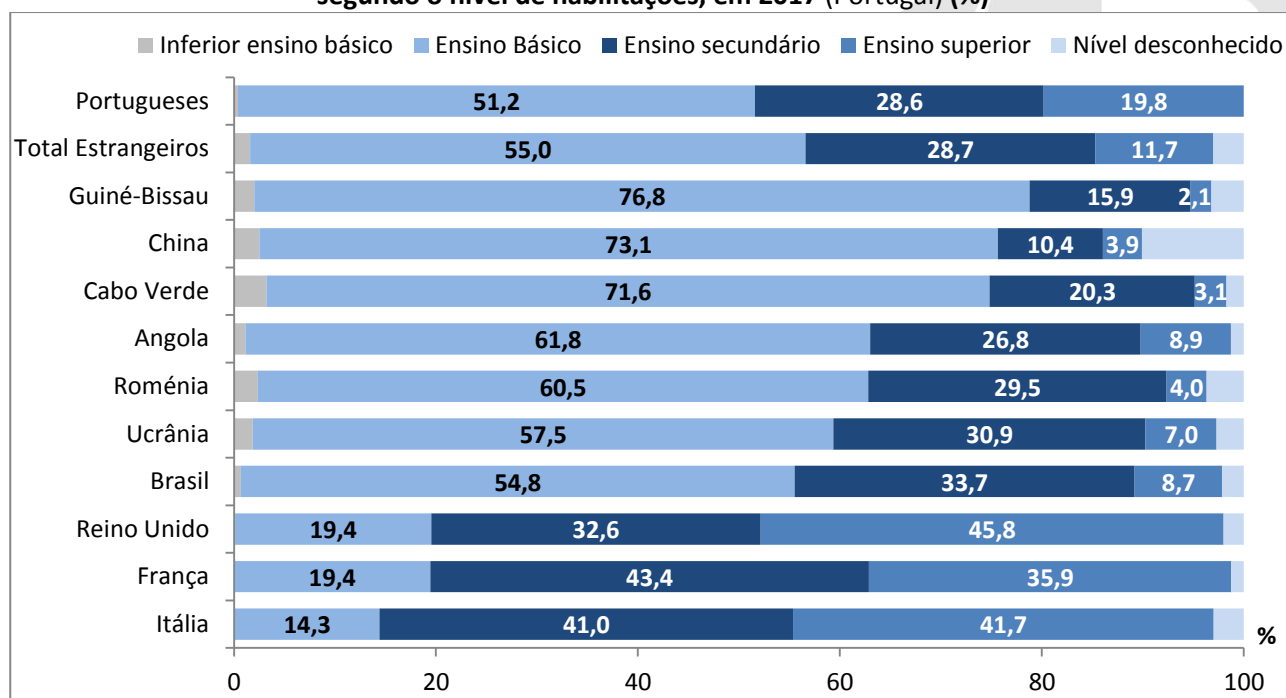
Nacionalidade	Inferior 1º ciclo ensino básico	1º ciclo do ensino básico	2º ciclo do ensino básico	3º ciclo do ensino básico	Ensino secundário e pós-secund.	Bacharelato, licenciatura ou mais	Nível desconhecido	Total
Brasil	0,7	7,8	11,5	35,6	33,7	8,7	2,1	100
Cabo Verde	3,2	29,5	13,9	28,2	20,3	3,1	1,7	100
Ucrânia	1,8	11,1	11,6	34,9	30,9	7,0	2,7	100
Roménia	2,4	10,2	15,2	35,1	29,5	4,0	3,7	100
China	2,5	10,9	16,3	45,9	10,4	3,9	10,1	100
Reino Unido	0,1	1,7	1,6	16,2	32,6	45,8	2,0	100
Angola	1,2	15,0	14,5	32,4	26,8	8,9	1,3	100
França	0,0	1,0	4,7	13,7	43,4	35,9	1,2	100
Guiné-Bissau	2,0	29,0	14,7	33,1	15,9	2,1	3,2	100
Itália	0,1	1,0	1,5	11,9	41,0	41,7	3,0	100
Total Estrang.	1,6	12,4	11,5	31,2	28,7	11,7	3,0	100
Portugueses	0,4	10,7	13,8	26,6	28,6	19,8	0,0	100

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos das autoras).

Se a análise dos níveis de habilitações dos trabalhadores estrangeiros for desagregada pela **nacionalidade** dos trabalhadores (para as dez nacionalidades mais representadas no total de residentes estrangeiros em Portugal), verifica-se uma vez mais que não se pode considerar a população estrangeira como um todo homogéneo. Como o quadro 7.7. e gráfico 7.4. evidenciam, entre os trabalhadores extracomunitários, continuam a ser os trabalhadores dos PALOP os que apresentam níveis de habilitações mais baixos, enquanto por contraste, se observa que são os trabalhadores com nacionalidades de países da Europa de Leste que apresentam níveis de habilitações mais altos. Mantendo a tendência de anos anteriores, em 2017, foram os cabo-verdianos os que concentraram mais trabalhadores com habilitações inferiores ou iguais ao primeiro ciclo do ensino básico (32,7% dos seus trabalhadores); em contraste, entre os cidadãos

nacionais de países terceiros (NPT), foram os trabalhadores brasileiros e ucranianos que apresentaram maior importância relativa de trabalhadores com níveis de habilitações médio-superiores (42,3% no caso dos brasileiros, e 37,9% no caso dos ucranianos). Globalmente verifica-se ainda que o nível de habilitações com maior representação de trabalhadores estrangeiros é o 3º ciclo do ensino básico: 31,2% dos trabalhadores estrangeiros tinha esse nível de habilitações em 2017, destacando-se acima da média dos trabalhadores estrangeiros com esse nível de habilitações, os trabalhadores chineses (45,9%), os brasileiros (35,6%) e romenos (35,1%).

Gráfico 7.4. Trabalhadores por conta de outrem, por país de nacionalidade, segundo o nível de habilitações, em 2017 (Portugal) (%)



Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos das autoras).

Importa, porém, perceber se os estrangeiros residentes estão a usar em plenitude as suas habilitações no mercado de trabalho português. Para **compreender se as habilitações se refletem nos grupos profissionais em que os estrangeiros se enquadram**, volta-se a recorrer aos dados dos Quadros de Pessoal que permitem realizar este cruzamento para uma aproximação à população empregada (com as devidas ressalvas). Como os dados mostram, verifica-se que os trabalhadores estrangeiros (quadro 7.8), por comparação aos trabalhadores portugueses (quadro 7.9), têm uma percentagem maior de estrangeiros que não usam as suas habilitações superiores nas funções que exercem no mercado de trabalho em Portugal.

Em 2017, menos de metade dos trabalhadores estrangeiros (43,9%) com habilitações superiores estavam incorporados nos dois primeiros grupos profissionais (1 e 2, que incluem dirigentes e especialistas das atividades intelectuais e científicas), estando 9,8% dos trabalhadores estrangeiros com habilitação de nível superior incorporados nos grupos profissionais da base (7, 8 e 9), realçando-se em particular 5,9% de trabalhadores com ensino superior inseridos como “trabalhadores não qualificados” (grupo 9), ou seja, a não usar integralmente as suas habilitações. Face a 2009 (vd. Oliveira e Gomes, 2014: 70-71), verifica-se uma diminuição da importância relativa dos trabalhadores estrangeiros com ensino superior inseridos nos grupos profissionais de topo (-7,6 pontos percentuais) e um ligeiro aumento da percentagem de trabalhadores não qualificados com essas habilitações superiores (+0,8 pontos percentuais).

Quando comparados com os trabalhadores portugueses com ensino superior, verifica-se que os estrangeiros têm uma inserção mais desfavorável: em 2017, 57% do universo de trabalhadores portugueses com habilitações superiores estava inserido nos grupos profissionais de topo (1 e 2), ou seja, +13,1 pontos percentuais que os estrangeiros; e apenas 3,4% estava nos grupos profissionais da base (7, 8 e 9),

representando -6,4 pontos percentuais que os estrangeiros. Face a 2009 (vd. Oliveira e Gomes, 2014: 71), no caso dos trabalhadores portugueses verifica-se em 2017 que há +0,4pp de trabalhadores com ensino superior integrados em grupos profissionais de topo, mas há também +1,7pp de trabalhadores com ensino superior integrados como “trabalhadores não qualificados”.

Quadro 7.8. Trabalhadores por conta de outrem, estrangeiros, segundo a profissão e o nível de habilitações, em 2017 (Portugal) (%)

Grupos profissionais	Inferior 1º ciclo ensino básico	1º ciclo do ensino básico	2º ciclo do ensino básico	3º ciclo do ensino básico	Ensino secundário e pós-secundário	Bacharelato, licenciatura ou mais	Nível desconhecido
GP1	0,0	0,4	0,6	1,1	2,3	9,6	2,0
GP2	0,0	0,2	0,2	0,4	1,9	34,3	3,0
GP3	0,0	0,9	1,7	2,7	6,7	12,4	3,1
GP4	0,0	2,0	3,2	6,7	18,3	23,0	7,4
GP5	18,6	15,1	22,7	29,2	28,0	10,2	25,3
GP6	6,1	7,8	4,7	4,1	1,9	0,3	4,0
GP7	13,8	11,9	16,8	14,0	9,1	2,1	9,2
GP8	4,7	4,4	6,8	7,2	8,0	1,9	5,1
GP9	56,7	57,3	43,3	34,6	23,7	5,9	40,6
S.P. *	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3
Total %	100	100	100	100	100	100	100
Total N	2.249	17.558	16.260	44.254	40.769	16.668	4.202

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos das autoras). Nota: * Sem profissão atribuída.

Quadro 7.9. Trabalhadores por conta de outrem, portugueses, segundo a profissão e o nível de habilitações, em 2017 (Portugal) (%)

Grupos profissionais	Inferior 1º ciclo ensino básico	1º ciclo do ensino básico	2º ciclo do ensino básico	3º ciclo do ensino básico	Ensino secundário e pós-secundário	Bacharelato, licenciatura ou mais	Nível desconhecido
GP1	0,0	1,6	1,8	2,0	3,2	9,6	3,1
GP2	0,0	0,2	0,3	0,9	4,0	47,3	74,0
GP3	0,0	3,5	4,5	6,4	13,9	16,6	8,0
GP4	0,0	3,6	5,6	10,4	22,3	15,0	11,5
GP5	16,2	15,9	18,8	28,8	29,4	7,5	1,4
GP6	6,7	3,5	1,8	1,2	0,4	0,1	0,1
GP7	22,1	25,4	28,4	19,0	9,1	0,9	0,0
GP8	14,3	17,1	20,3	14,9	8,1	0,7	0,2
GP9	40,7	29,1	18,4	16,4	9,6	1,9	1,7
S.P. *	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,1
Total %	100	100	100	100	100	100	100
Total N	10.856	293.041	377.856	726.160	781.375	540.346	1.279

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos das autoras). Nota: *Sem profissão atribuída.

7.3. Remunerações

Uma vez mais, e à semelhança de anos anteriores, os dados dos Quadros de Pessoal para 2017 ajudam também a verificar o desequilíbrio existente nas remunerações base médias dos trabalhadores estrangeiros por comparação aos trabalhadores portugueses.

Em 2017 os trabalhadores estrangeiros continuaram a ter remunerações globalmente mais baixas que os

trabalhadores portugueses registados nos Quadros de Pessoal (-2,6%), embora se verifique nos últimos anos uma diminuição da discrepância remuneratória (era -7% em 2013, -8% em 2014, -5,1% em 2015 e -4,5% em 2016). Embora se pudesse considerar que as diferenças nas remunerações refletem globalmente a maior associação dos estrangeiros aos grupos profissionais da base e alguma não utilização das habilitações desses trabalhadores no mercado de trabalho português, na realidade, se as remunerações dos trabalhadores estrangeiros forem comparadas com as remunerações do total de trabalhadores para os mesmos grupos profissionais e os mesmos níveis de habilitações, continuam a verificar-se discrepâncias que importa caracterizar (vd. quadros 7.10. e 7.11).

Enquanto os trabalhadores estrangeiros de **habilitações** superiores têm, em média, remunerações base mais altas que os trabalhadores portugueses com semelhantes habilitações (+25,7% no caso de trabalhadores estrangeiros com doutoramento, +22% no caso de trabalhadores com mestrado e +23,5% nos com licenciatura); os trabalhadores estrangeiros com habilitações inferiores apresentam remunerações mais baixas que os trabalhadores portugueses com habilitações semelhantes (-4,4% no caso dos trabalhadores estrangeiros com habilitações inferiores ao 1º ciclo do ensino básico, -9,5% no caso dos trabalhadores estrangeiros com o 1º ciclo do ensino básico, -36,4% com o 2º ciclo e -5,5% com o 3º ciclo) – vd. quadro 7.10.

Quadro 7.10. Remuneração base média dos trabalhadores por conta de outrem, portugueses e estrangeiros, segundo o nível de habilitação, em 2017 (Portugal)

Nível de escolaridade	Portugueses	Estrangeiros	Taxa de discrepância dos estrangeiros face aos portugueses
Inferior ao 1º Ciclo do Ensino Básico	630,2 €	602,5 €	-4,4
1º Ciclo do Ensino Básico	687,3 €	621,9 €	-9,5
2º Ciclo do Ensino Básico	704,1 €	658,9 €	-6,4
3º Ciclo do Ensino Básico	735,2 €	694,6 €	-5,5
Ensino Secundário	871,4 €	952,7 €	+9,3
Ensino pós Secundário não Superior	954,8 €	880,2 €	-7,8
Bacharelato	1.551,8 €	1.393,9 €	-10,2
Licenciatura	1.535,7 €	1.896,2 €	+23,5
Mestrado	1.518,0 €	1.852,2 €	+22,0
Doutoramento	2.260,0 €	2.841,4 €	+25,7
Técnico Superior Profissional	922,3 €	947,0 €	+2,7
Ignorada	1.349,7 €	813,7 €	-39,7
Total	941,3 €	916,9 €	-2,6

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos das autoras).

Por outro lado, embora se pudesse associar as diferenças nas remunerações dos trabalhadores estrangeiros por comparação aos trabalhadores portugueses à maior associação dos primeiros aos **grupos profissionais** da base, na realidade, se as remunerações dos trabalhadores estrangeiros forem comparadas com as remunerações dos trabalhadores portugueses para os mesmos grupos profissionais continuam a verificar-se discrepâncias assinaláveis (quadro 7.11.). Observa-se que em 2017, à semelhança do apurado noutros anos, os trabalhadores estrangeiros diferem dos trabalhadores portugueses registados nos Quadros de Pessoal para remunerações base médias mais altas nos grupos profissionais de topo (+50,9% de remunerações no subgrupo 21 de especialistas, +34,6% no caso dos profissionais de saúde, +27,9% no subgrupo 23 de professores, +10,4% no subgrupo 24 de especialistas em finanças, +23,9% no caso dos técnicos e profissionais das ciências e engenharia e +9,1% no caso dos técnicos de nível intermédio) e remunerações mais baixas nos restantes grupos profissionais, sendo nestes últimos grupos os trabalhadores estrangeiros do subgrupo 52 dos vendedores e subgrupo 42 (pessoal de apoio direto a clientes) os que se encontravam mais distantes (para pior) das remunerações base média dos portugueses (-9,9% e -8,6%, respetivamente). A estes subgrupos profissionais há ainda a acrescentar outros exemplos de subgrupos da base onde os trabalhadores estrangeiros estão sobre representados no mercado de

trabalho em Portugal e onde têm remunerações base médias inferiores aos trabalhadores portugueses inseridos nesses mesmos subgrupos profissionais: em 2017, os trabalhadores qualificados da construção e similares (subgrupo 71) e trabalhadores qualificados da metalurgia, metalomecânica e similares (subgrupo 72) estrangeiros recebiam, respetivamente, -6,7% e -8,2% de remunerações que os trabalhadores portugueses desses mesmos subgrupos profissionais; os condutores de veículos e operadores estrangeiros (subgrupo 83) recebiam -3,6%; os trabalhadores não qualificados da agricultura (subgrupo 92) -5% de remunerações que os trabalhadores portugueses do mesmo grupo profissional; os trabalhadores não qualificados da indústria extrativa, transformadora e construção estrangeiros (subgrupo 93) -6,5%; e os trabalhadores dos resíduos (subgrupo 96) estrangeiros -6,5% de remunerações que os portugueses (vd. quadro 7.11).

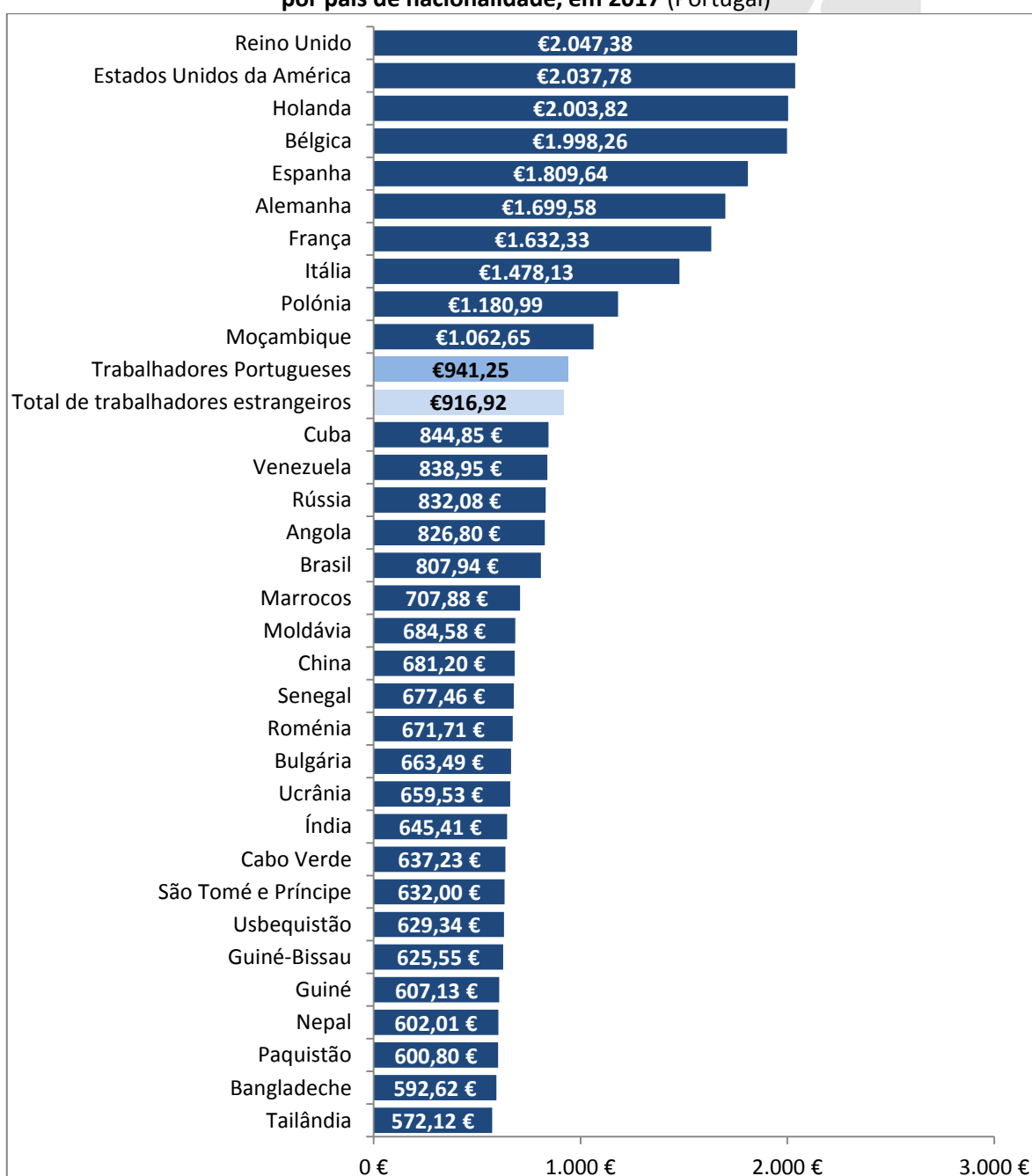
Quadro 7.11. Remuneração base média dos trabalhadores por conta de outrem, portugueses e estrangeiros, segundo o subgrupo profissional, em 2017 (Portugal)

Subgrupo profissional	Portugueses	Estrangeiros	Taxa de discrepância estrang. vs portugueses
21 - Especialistas das ciências físicas, matemáticas, engenharias e técnicas afins	1.608,5 €	2.426,8 €	+50,9
22 - Profissionais de saúde	1.447,4 €	1.948,4 €	+34,6
23 - Professores	1.440,0 €	1.841,1 €	+27,9
24 - Especialistas em finanças, contabilidade, organ. administrativa, relações públicas e comerciais	1.658,8 €	1.832,0 €	+10,4
31 - Técnicos e profissões das ciências e engenharia, de nível intermédio	1.214,7 €	1.504,8 €	+23,9
33 - Técnicos de nível intermédio, das áreas financeira, administrativa e dos negócios	1.271,4 €	1.386,6 €	+9,1
35 - Técnicos das tecnologias de informação e comunicação	1.196,8 €	1.095,6 €	-8,5
41 - Empregados de escritório, secretários em geral e operadores de processamento de dados	901,7 €	900,5 €	-0,1
42 - Pessoal de apoio direto a clientes	835,8 €	764,1 €	-8,6
43 - Operadores de dados, de contabilidade, estatística, de serv.financeiros e relac. com o registo	849,5 €	807,5 €	-4,9
51 - Trabalhadores dos serviços pessoais	677,2 €	648,8 €	-4,2
52 - Vendedores	713,5 €	642,8 €	-9,9
53 - Trabalhadores dos cuidados pessoais e similares	600,5 €	592,0 €	-1,4
61 - Agricultores e trabalhadores qualificados da agricultura e prod. animal, orientados para o mercado	655,4 €	612,1 €	-6,6
71 - Trabalhadores qualificados da construção e similares, excepto electricista	680,0 €	634,4 €	-6,7
72 - Trabalhadores qualificados da metalurgia, metalomecânica e similares	823,0 €	755,4 €	-8,2
75 - Trabalhadores da transformação de alimentos, da madeira, do vestuário e outras indústrias e artesanato	650,6 €	643,9 €	-1,0
81 - Operadores de instalações fixas e máquinas	669,0 €	658,6 €	-1,6
83 - Condutores de veículos e operadores de equipamentos móveis	699,4 €	673,9 €	-3,6
91 - Trabalhador de limpeza	587,3 €	589,1 €	+0,3
92 - Trabalhadores não qualificados da agricultura, produção animal, pesca e floresta	621,8 €	590,5 €	-5,0
93 - Trabalhadores não qualificados da ind. extractiva, construção, indústria transformadora e transportes	635,5 €	594,0 €	-6,5
94 - Assistentes na preparação de refeições	591,6 €	597,3 €	+1,0
96 - Trabalhadores dos resíduos e serviços elementares	689,2 €	644,6 €	-6,5
Total	941,3 €	916,9 €	-2,6

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos das autoras). //Nota: Consideram-se os subgrupos profissionais com maior número absoluto de trabalhadores por conta de outrem, portugueses e estrangeiros.

Como em anos anteriores, estes valores médios de remunerações e as suas respetivas taxas de discrepância face aos trabalhadores portugueses também registados nos Quadros de Pessoal variam, porém, em função da **nacionalidade do trabalhador** (vd. gráfico 7.5). Em 2017 (tal como nas últimas duas décadas), são os trabalhadores extracomunitários aqueles que tendem a receber remunerações médias mais baixas pelo seu trabalho, quando comparados com os trabalhadores portugueses. Em contrapartida, são os trabalhadores com nacionalidades de países da União Europeia (exceção para a Bulgária com -29,5% e Roménia com -28,6%) e da América do Norte os que recebem remunerações médias mais altas.

Gráfico 7.5. Remuneração base média dos trabalhadores por conta de outrem, por país de nacionalidade, em 2017 (Portugal)



Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização pelas autoras).// Nota: *Os dados referem-se apenas aos países com 200 ou mais trabalhadores por conta de outrem registados em 2017.

Desde o início desta década que os espanhóis se destacam entre os trabalhadores de nacionalidade estrangeira com as remunerações médias mais altas (+92,3% que os trabalhadores portugueses em 2017), perdendo porém posição a partir de 2016 (tinham +127% de remunerações médias em 2015), sendo

ultrapassados em 2017 pelos trabalhadores do Reino Unido (+117,5% de remunerações médias que os portugueses), dos EUA (+116,5%), da Holanda (+112,9%) e da Bélgica (+112,3%). A esses trabalhadores seguem-se os alemães (+80,6% de remunerações médias que os portugueses), os franceses (+73,4%) e os italianos (+57%) – vd. quadro 7.12.

Quadro 7.12. Remuneração base média dos trabalhadores por conta de outrem, por país de nacionalidade e sexo, em 2017 (Portugal)

País de nacionalidade*	Remuneração base média			Taxa de discrepância face aos trabalhadores portugueses (%)		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
Reino Unido	2.047,38 €	2.541,97 €	1.477,70 €	+117,5	+152,2	+71,2
Estados Unidos da América	2.037,78 €	2.402,59 €	1.500,77 €	+116,5	+138,4	+73,9
Holanda	2.003,82 €	2.614,08 €	1.240,52 €	+112,9	+159,4	+43,7
Bélgica	1.998,26 €	2.314,25 €	1.579,74 €	+112,3	+129,6	+83,0
Espanha	1.809,64 €	2.182,10 €	1.276,29 €	+92,3	+116,5	+47,9
Alemanha	1.699,58 €	2.208,19 €	1.240,05 €	+80,6	+119,1	+43,7
França	1.632,33 €	2.069,33 €	1.154,75 €	+73,4	+105,3	+33,8
Itália	1.478,13 €	1.800,88 €	1.092,33 €	+57,0	+78,7	+26,6
Polónia	1.180,99 €	1.257,86 €	1.141,96 €	+25,5	+24,8	+32,3
Moçambique	1.062,65 €	1.258,12 €	882,86 €	+12,9	+24,8	+2,3
Trabalhadores Portugueses	941,25 €	1.007,88 €	863,08 €	0,0	0,0	0,0
Cuba	844,85 €	882,75 €	799,95 €	-10,2	-12,4	-7,3
Venezuela	838,95 €	901,22 €	772,30 €	-10,9	-10,6	-10,5
Rússia	832,08 €	879,82 €	788,33 €	-11,6	-12,7	-8,7
Angola	826,80 €	913,58 €	734,98 €	-12,2	-9,4	-14,8
Brasil	807,94 €	944,09 €	663,40 €	-14,2	-6,3	-23,1
Marrocos	707,88 €	711,51 €	700,73 €	-24,8	-29,4	-18,8
Moldávia	684,58 €	707,36 €	648,34 €	-27,3	-29,8	-24,9
China	681,20 €	704,76 €	645,16 €	-27,6	-30,1	-25,2
Senegal	677,46 €	695,59 €	626,38 €	-28,0	-31,0	-27,4
Roménia	671,71 €	683,79 €	653,39 €	-28,6	-32,2	-24,3
Bulgária	663,49 €	683,66 €	642,79 €	-29,5	-32,2	-25,5
Ucrânia	659,53 €	675,11 €	634,14 €	-29,9	-33,0	-26,5
Índia	645,41 €	644,43 €	658,95 €	-31,4	-36,1	-23,7
Cabo Verde	637,23 €	662,31 €	613,57 €	-32,3	-34,3	-28,9
São Tomé e Príncipe	632,00 €	654,62 €	607,82 €	-32,9	-35,0	-29,6
Usbequistão	629,34 €	627,82 €	634,71 €	-33,1	-37,7	-26,5
Guiné-Bissau	625,55 €	642,06 €	599,94 €	-33,5	-36,3	-30,5
Guiné	607,13 €	615,11 €	591,56 €	-35,5	-39,0	-31,5
Nepal	602,01 €	606,56 €	584,75 €	-36,0	-39,8	-32,2
Paquistão	600,80 €	597,07 €	660,83 €	-36,2	-40,8	-23,4
Bangladeche	592,62 €	592,15 €	607,07 €	-37,0	-41,2	-29,7
Tailândia	572,12 €	572,08 €	572,22 €	-39,2	-43,2	-33,7
Total de trabalhadores estrangeiros	916,92 €	1.021,02**	764,57**	-2,6	+1,3	-11,4

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos das autoras). //Notas: *Dados apenas de países com 200 ou mais trabalhadores por conta de outrem registados.//**Dados apenas para Portugal Continental.

No extremo oposto, com remunerações base médias inferiores aos trabalhadores portugueses, encontramos principalmente representados os trabalhadores de nacionalidades da Ásia, dos PALOP e da

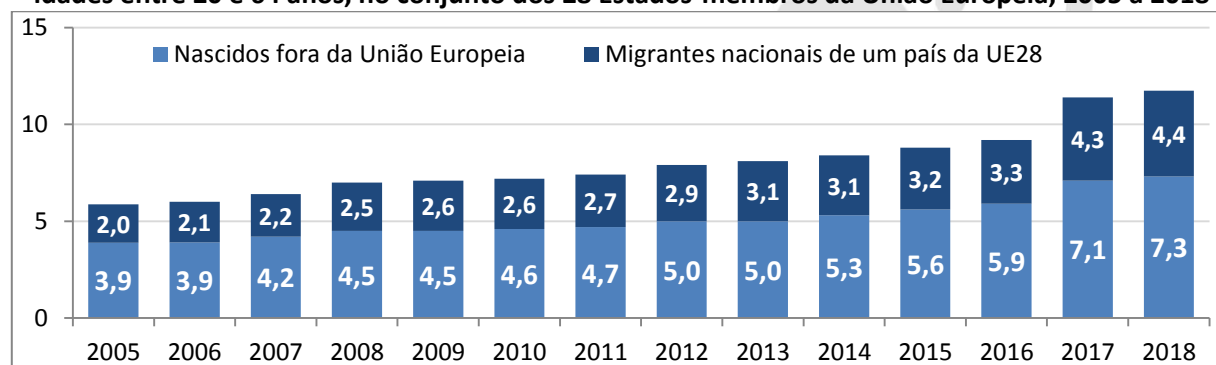
Europa de Leste. Em 2017 nas nacionalidades com menores remunerações base médias encontram-se os cidadãos da Tailândia e do Bangladesh (-39,2% e -37%, respetivamente), os paquistaneses (-36,2%), seguidos dos nepaleses (-36%). A esse grupo de asiáticos, seguem-se depois nacionalidades dos PALOP: cidadãos da Guiné (-35,5%) e da Guiné-Bissau (-33,5%), são-tomenses (-32,9%), e cabo-verdianos (-32,3%). Encontram-se de seguida os trabalhadores europeus comunitários da Bulgária (-29,9% de remuneração que os portugueses) e da Roménia (-28,6%), os trabalhadores da China (-27,6%) e da Europa de Leste (ucranianos com -29,9% de remunerações e moldavos com -27,3%). Os trabalhadores brasileiros e angolanos apresentam remunerações base médias mais baixas que os trabalhadores portugueses, mas não tanto como os outros grupos de nacionalidades (-14,2% e -12,2%, respetivamente).

Importa assinalar ainda discrepâncias nas remunerações base médias em função do **sexo do trabalhador**, tanto no caso dos portugueses como no caso dos estrangeiros. Em 2017, os trabalhadores do sexo masculino portugueses continuavam a receber +16,8% que as mulheres trabalhadoras portuguesas, subindo essa discrepância entre sexos para +33,5% no caso dos trabalhadores estrangeiros. É, na realidade, a discrepância salarial verificada entre as trabalhadoras do sexo feminino que explica mais a taxa de discrepância nas remunerações base média dos estrangeiros por comparação aos nacionais: em 2017, as mulheres de nacionalidade estrangeira recebiam -11,4% que as trabalhadoras portuguesas, enquanto os homens de nacionalidade estrangeira recebiam +1,3% que os homens portugueses registados nos Quadros de Pessoal (vd. quadro 7.12).

7.4. Empregadores estrangeiros³⁴

Globalmente, no conjunto dos países da União Europeia (UE), o trabalho por conta própria (TCP) aumentou de forma expressiva entre os nascidos no estrangeiro, quando decresceu para os nativos: entre 2008 e 2018 o número de trabalhadores por conta própria nativos diminuiu 6% (de 28,4 milhões para 26,7 milhões), quando aumentou no caso dos estrangeiros (+31,1%), tanto entre nascidos em países fora da União Europeia (+58,9%, passando de 1,4 milhões para 2,2 milhões), como entre migrantes nascidos noutro Estado-membro da UE (+74,8%, passando de 0,8 milhões para 1,3 milhões). Resultou que na última década aumentou a importância relativa de nascidos no estrangeiro no total de trabalhadores por conta própria: em 2008 no conjunto dos países da UE28 os nascidos fora da união europeia representavam 4,5% do total de trabalhadores por conta própria, passando a representar 7,3% em 2018. O mesmo incremento foi observado entre migrantes europeus que passaram de 2,5% em 2008 para 4,4% em 2018 do total de trabalhadores por conta própria da UE28 – vd. gráfico 7.6.

Gráfico 7.6. Percentagem de Nascidos no Estrangeiro no total de Trabalhadores por Conta Própria com idades entre 20 e 64 anos, no conjunto dos 28 Estados-membros da União Europeia, 2005 a 2018



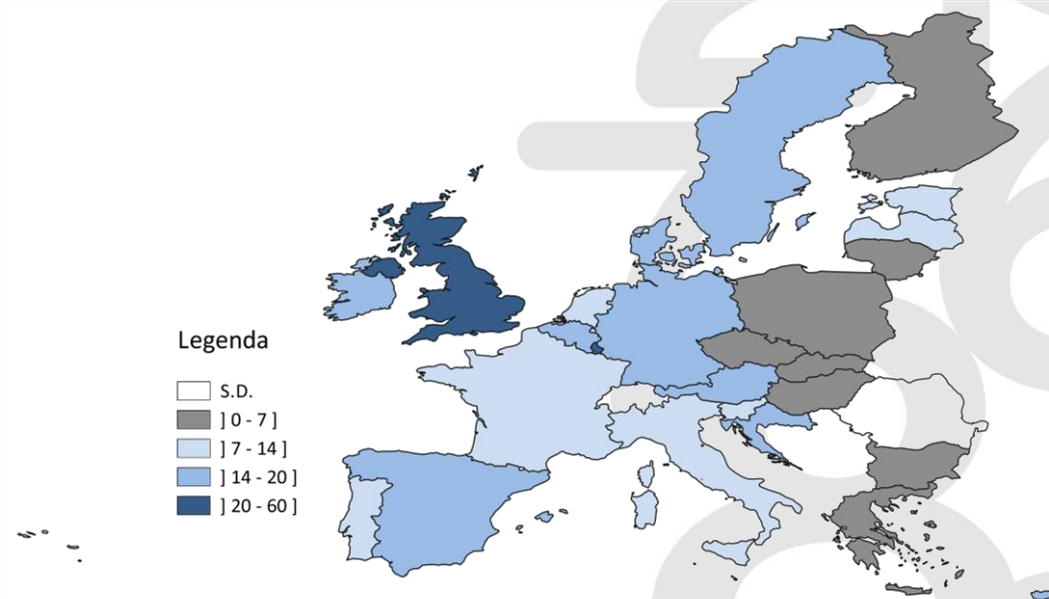
Fonte: Oliveira (2019: 71) a partir de dados do EUROSTAT (Migrant integration statistics – employment conditions).

Na maioria dos países da UE28 a **percentagem de nascidos no estrangeiro aumentou no universo de trabalhadores por conta própria** ao longo da última década, embora a sua importância relativa tenha

³⁴ Subcapítulo adaptado em síntese de Oliveira (2019).

variado bastante entre Estados-membros: em 2018 os nascidos no estrangeiro representaram entre 0,9% na Polónia e 59,2% no Luxemburgo (em Portugal representavam 10,1%) no total de TCP. Nesse ano os TCP nascidos no estrangeiro representavam 11,7% do total de TCP da UE28, destacando-se entre os países com maior percentagem de nascidos no estrangeiro no total de TCP, por ordem de importância relativa: o Luxemburgo (59,2%), Malta (26%), Reino Unido (20,1%), Suécia (19,4%), Chipre (18,9%), Irlanda (18,8%), Alemanha (18,3%), Bélgica (17,5%) e Dinamarca (17,1%). Por contraste, entre os países onde os nascidos no estrangeiro assumiram menor importância relativa no total de TCP do país, destacaram-se em 2018 a Polónia (0,9%), Bulgária (1%), Eslováquia (1,2%), Hungria (2,7%), Grécia, Lituânia (3,7%) e República Checa (6,3%) – vd. mapa 7.1.

Mapa 7.1. Percentagem de trabalhadores por conta própria (TCP) nascidos no estrangeiro por total de trabalhadores por conta própria, por país da UE28, em 2018



Fonte: Oliveira (2019: 74) a partir de dados do EUROSTAT (Migrant integration statistics – employment conditions).

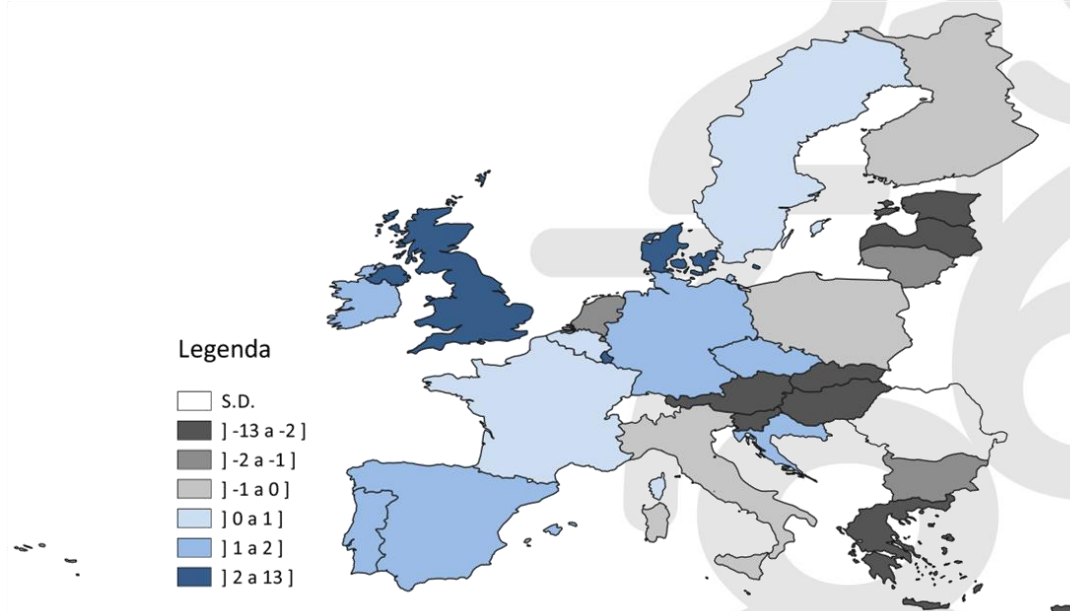
Na última década, entre 2008 e 2018, os aumentos da importância relativa de nascidos no estrangeiro no total de trabalhadores por conta própria foram mais significativos no Luxemburgo (+17,3pp), em Malta (+18,9pp), na Irlanda (+6,5pp), na Dinamarca (+6,4pp), na Suécia (+5,9pp) e no Reino Unido (+5,8pp). Em Portugal o crescimento foi de +3,6pp.

Embora o aumento da importância relativa de nascidos no estrangeiro no total de trabalhadores por conta própria acompanhe em parte o aumento generalizado da população nascida no estrangeiro no total de residentes nos vários Estados-membros entre 2008 e 2018, verifica-se que o aumento de trabalhadores por conta própria tem sido mais substantivo. No Luxemburgo o crescimento da importância relativa de nascidos no estrangeiro no total de trabalhadores por conta própria (+17,3pp) foi mais expressivo que o crescimento da percentagem de nascidos no estrangeiro no total de residentes no país (+14,3pp), verificando-se o mesmo em Malta (+18,99pp versus +10,1pp), na Dinamarca (+6,4pp versus +3,1pp), na Suécia (+5,9pp versus +4,7pp), no Reino Unido (+5,8pp versus +3,3pp), na Áustria (+5pp versus +4,1pp) e em Portugal (+3,6pp versus +0,8pp). Identificam-se, porém, simultaneamente, países onde o aumento relativo de nascidos no estrangeiro foi superior no total de residentes por comparação ao verificado no total de trabalhadores por conta própria (e.g. na Croácia os nascidos no estrangeiro no total de residentes aumentaram +12,9pp, tendo a importância relativa de trabalhadores por conta própria só crescido +1,9pp; o mesmo se verificou na Alemanha +5pp versus 4,2pp).

As aparentes baixas importâncias relativas de empresários imigrantes no total de empresários em países como Portugal, podem na realidade refletir impactos relevantes quando se compara com a importância relativa de imigrantes no total de residentes, ou seja, quando a percentagem de empresários imigrantes

aparentemente reduzida é superior ao peso da população imigrante no total de residentes. Nesses casos, então na realidade, a iniciativa empresarial imigrante assume uma expressão para além do esperado. Em Portugal os nascidos no estrangeiro representam 8,8% no total de residentes, mas significam 10,1% no total de trabalhadores por conta própria do país, logo +1,3pp do que o esperado, quando a relação na UE28 nesse ano foi de zero (0pp, ou seja, a percentagem de nascidos no estrangeiro no total dos residentes é um bom indicador da percentagem de pessoas da mesma categoria na totalidade dos TCP) – vd. mapa 7.2.

Mapa 7.2. Diferença entre percentagem de trabalhadores por conta própria (TCP) nascidos no estrangeiro e a percentagem de residentes nascidos no estrangeiro, por país da UE28, em 2018



Fonte: Oliveira (2019: 74) a partir de dados do EUROSTAT (Migrant integration statistics – employment conditions).

Em 2018 em apenas cerca de metade dos Estados-membros da UE28 se identifica que os imigrantes assumem maior importância relativa no total de trabalhadores por conta própria no país que no total de residentes (vd. mapa 7.2), com destaque para o Luxemburgo (+12,7%), Malta (+8,5%), Reino Unido (+5,7%) e Dinamarca (+5,2%); contrastando com o grupo de países onde os imigrantes assumem um peso menor do que o esperado no total de trabalhadores por conta própria face à importância que detêm no total de residentes, destacando-se nesse grupo os países de imigração mais recente ou de entrada mais tardia na UE28 (e.g. Estónia com -7pp; Letónia com -3,9pp; Hungria com -2,8pp; Eslovénia com -3,3pp, Eslováquia com -2,3pp), embora se identifiquem também outros países mais antigos na UE28 e de maior fluxo de imigração (e.g. Áustria -3,1pp, Holanda -1pp) ou onde a atividade empresarial entre os nativos é mais expressiva que faz reduzir o seu impacto por comparação aos residentes (e.g. Grécia com -8,4pp).

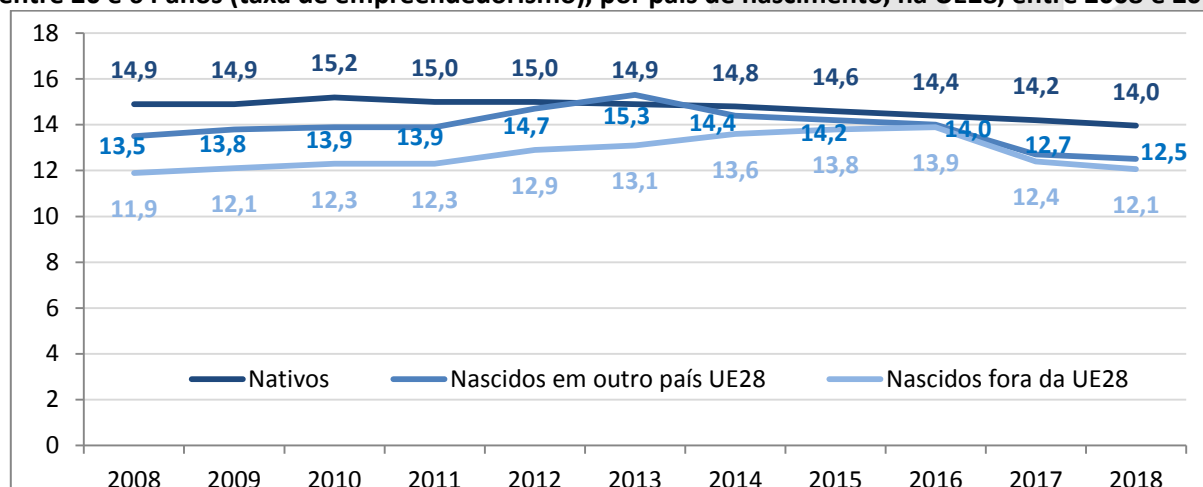
A percentagem de nascidos no estrangeiro no total de trabalhadores por conta própria nos vários países da UE28 não é uniforme em função do país de nascimento: na maioria dos Estados-membros são os extracomunitários que representam mais no total de trabalhadores por conta própria dos países, embora em alguns países os nascidos em outros Estados-membros da UE28 representem mais no total de trabalhadores por conta própria. Em 2018, os migrantes nascidos em outro Estado-membro da UE28 representavam metade do total de trabalhadores por conta própria do Luxemburgo (50%) e 13,4% na Irlanda; quando, em contraste, os cidadãos extracomunitários eram mais que os migrantes da UE28 no total de trabalhadores por conta própria na maioria dos Estados-membros, com destaque para a Suécia (13,1% por comparação a 6,3% de cidadãos de outro Estado-membro) e o Reino Unido (12,2% por contraste a 7,8% de cidadãos UE).

Verifica-se ainda que as **taxas de empreendedorismo** (percentagem de trabalhadores por conta própria por população ativa) são oscilantes em função do país de nascimento do empresário: há países onde os autóctones apresentam taxas de empreendedorismo mais elevadas que os nascidos no estrangeiro, tal

como há países onde os nascidos no estrangeiro se destacam com taxas de empreendedorismo mais elevadas quando comparadas com os nativos.

Na última década, no conjunto dos 28 países da União Europeia (UE28), aumentou também a percentagem de trabalhadores por conta própria no total da população ativa para os nascidos fora da União Europeia, em especial entre 2008 e 2016 (+2 pontos percentuais, de 11,9% a taxa de empreendedorismo passou para 13,9%), embora desde 2017 apresentem uma evolução decrescente (12,4% em 2017 e 12,1% em 2018). Esta evolução da taxa de empreendedorismo dos cidadãos extracomunitários contrasta com a evolução da taxa de empreendedorismo dos nativos (que decresceu de 14,9% para 14,0% entre 2008 e 2018, -0,9pp) e nos cidadãos nascidos em outro Estado-membro (diminuiu de 13,5% em 2008 para 12,5% em 2018, -1pp, embora tenha crescido até 2013, ano em que atinge um pico de 15,3%) – vd. gráfico 7.7.

Gráfico 7.7. Percentagem de Trabalhadores por conta própria por total da população ativa com idade entre 20 e 64 anos (taxa de empreendedorismo), por país de nascimento, na UE28, entre 2008 e 2018



Fonte: Oliveira (2019: 71) a partir de dados do EUROSTAT (Migrant integration statistics – employment conditions).

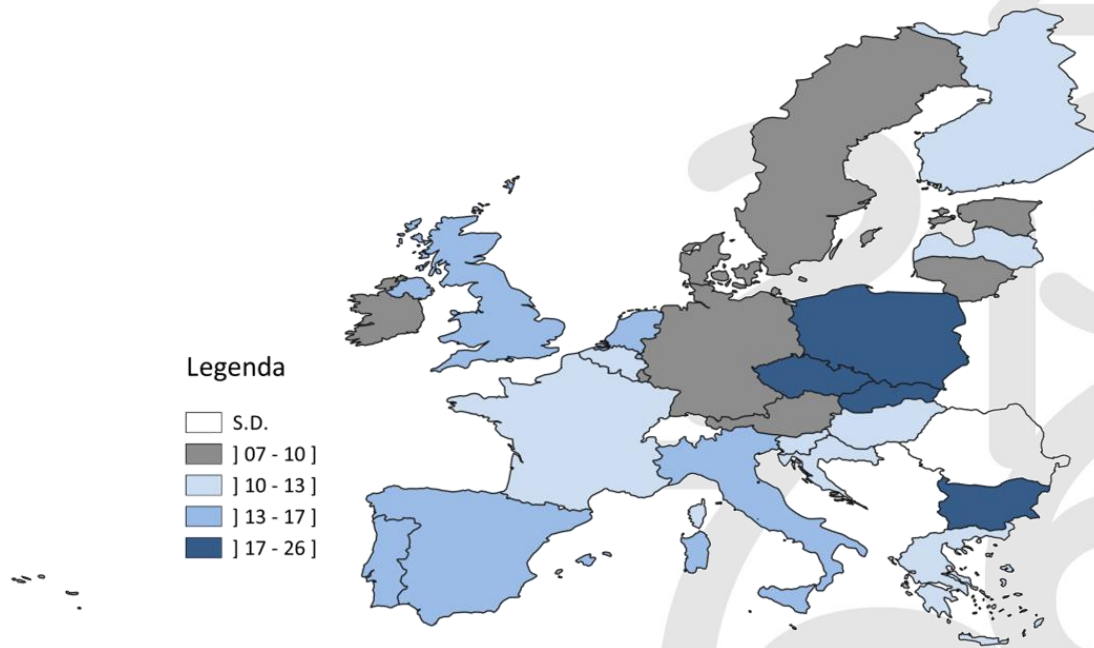
Verifica-se ainda que na última década a evolução das taxas de empreendedorismo entre nascidos no estrangeiro não é generalizada nos países europeus. Observam-se tantos países onde a importância relativa de trabalhadores por conta própria no total de ativos aumentou (e.g. +4,2pp na Holanda, +4,1pp na República Checa, +3,5pp na Grécia, +3,1pp na Espanha, +2,1pp no Luxemburgo, +1,8pp no Reino Unido), como países onde essa percentagem diminuiu entre 2008 e 2018 (e.g. -7,4pp na Croácia, -3,4pp em Chipre, -2,9pp na Itália, -1,8pp na Suécia, -1,7pp em Malta, -1,3pp na Alemanha e na Bélgica) ou países que mantiveram relativamente estável a taxa de empreendedorismo de nascidos no estrangeiro (e.g. -0,2pp em Portugal).

Globalmente nota-se, porém, que ao longo da última década, no conjunto dos países da UE28, os nativos têm assumido taxas de empreendedorismo superiores aos ativos nascidos no estrangeiro: em 2018 os nativos apresentavam cerca de +1,9pp que os nascidos fora da UE28 e +1,5pp que os nascidos em outro país da UE28, tendo 2016 sido o ano em que os nascidos no estrangeiro mais aproximaram as suas taxas de empreendedorismo dos nativos dos respetivos países UE28 (nesse ano os nativos assumiram uma taxa de 14,4%, seguidos pelos nascidos noutro Estado-membro da UE28 com 14% e pelos nascidos fora da UE28 com 13,9%).

Constata-se que, em média, 12,2% dos nascidos no estrangeiro que residem em Estados-membros da UE28 têm atividade por conta própria. Em 2018, as maiores taxas de empreendedorismo de nascidos no estrangeiro registaram-se na Bulgária (25,4%), na República Checa (24,6%), na Polónia (22%), Eslováquia (20,8%), Malta (17,1%), Holanda (16,5%) e Reino Unido (15,8%). Os restantes países não distam mais do que cinco pontos percentuais, a mais ou a menos, da média da UE28. Portugal situa-se em 2018 um ponto percentual acima da média (+1,2pp), com uma taxa de empreendedorismo de nascidos no estrangeiro de 13,4%. Os países com as mais baixas taxas de empreendedorismo de nascidos no estrangeiro em 2018

foram o Luxemburgo (7,7%), Áustria (8,1%), Suécia (8,3%), Estónia (8,6%) e Alemanha (8,8%) – mapa 7.3.

Mapa 7.3. Taxa de empreendedorismo* de nascidos no estrangeiro, por país da UE28, em 2018



Fonte: Oliveira (2019: 74) a partir de dados do EUROSTAT (Migrant integration statistics – employment conditions).

*Percentagem de trabalhadores por conta própria no total de ativos./ Projeção em mapa por Tiago Santos.

Deve considerar-se que nem todos os contextos recebem o mesmo perfil de imigrantes, nem o mesmo volume de população imigrante. Verifica-se que há algumas nacionalidades que apresentam mais iniciativa empresarial em contextos de acolhimento do que outras. Ora a dispersão destas nacionalidades não é equitativa pelos países, tendo-se verificado em Portugal, por exemplo, ao longo das últimas décadas uma maior concentração de estrangeiros de nacionalidades menos propensas à iniciativa empresarial do que o verificado em outros países do norte europeu. Acresce que o facto de se verificar mais baixas taxas de empreendedorismo entre imigrantes nos países da Europa do Sul é indissociável da experiência de imigração destes países ser mais recente e dos imigrantes responderem às necessidades de trabalho manual das economias desses países, e ainda não terem tido tempo suficiente para reunir o necessário capital humano e social para criar um negócio.

Em todo o caso, à semelhança do observado nos restantes países europeus, a iniciativa empresarial dos imigrantes em Portugal tem vindo a aumentar, correspondendo a importância relativa de estrangeiros no total de empregadores a 5,2% em 2011, quando os estrangeiros representavam apenas 3,7% do total da população residente (para aprofundar vd. Oliveira, 2014). O número de empregadores estrangeiros tem vindo a aumentar substancialmente ao longo das últimas quatro décadas (com taxas de mudança bastante mais elevadas do que o verificado para os empregadores portugueses). Em termos relativos, os imigrantes tenderam a optar cada vez mais por se inserir no mercado de trabalho português como empregadores: entre 1981 e 2011 não apenas se reforçou o número de empregadores estrangeiros – de 1.811 para 23.697 –, como também o peso relativo de empregadores no total de ativos estrangeiros aumentou – de 5,1% para 12,1%. Bastante relevante é ainda observar que, à semelhança do verificado em outros países europeus, a percentagem de empregadores é maior no caso do total de ativos estrangeiros do que no total de ativos portugueses, tendo mesmo neste último grupo ocorrido um decréscimo nos últimos dez anos (-7%), contrastando com o aumento no caso dos estrangeiros (+15%). Uma tendência semelhante verifica-se no caso dos trabalhadores isolados, com um aumento substantivo para o caso dos estrangeiros de 3.188 para 14.127 entre 1981 e 2011, contrastando com o decréscimo verificado no caso dos portugueses nos últimos dez anos. Estas tendências entre décadas são fundamentais para caracterizar os **contributos dos estrangeiros para a economia portuguesa**, nomeadamente **enquanto geradores de emprego**, contudo neste relatório anual torna-se necessário recorrer a outras fontes de dados nacionais para conseguir apurar

algumas tendências das atividades empresariais dos estrangeiros residentes para os anos de referência deste relatório.

A principal dificuldade no conhecimento rigoroso das características anuais da estrutura empresarial dos imigrantes em Portugal prende-se com a qualidade dos dados oficiais que estão disponíveis anualmente e com o nível de desagregação da informação recolhida. As fontes oficiais em Portugal disponibilizam informação diversa que dificilmente pode ser usada como complementar (Oliveira, 2014). Entre os indicadores e microdados de fontes secundárias disponíveis em Portugal para caracterizar e quantificar o universo de empresários estrangeiros residentes em Portugal anualmente destacam-se os dados: (1) do Inquérito ao Emprego promovido pelo INE que permite anualmente ter, baseado numa amostra, uma estimativa da importância relativa de empregadores estrangeiros e portugueses por total de ativos; e (2) os dados dos Quadros de Pessoal, recolhidos anualmente e em permanente atualização que coloca à disposição um número significativo de variáveis relacionadas com empresas e os seus trabalhadores. Os dados do (3) Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e do (4) Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) permitem, por outro lado, atender ainda ao fluxo de entrada de estrangeiros com a intenção de desenvolverem uma atividade independente ou de criarem um negócio em cada ano (analisado antes no capítulo 2).

Focando nas fontes que permitem caracterizar o universo de empregadores estrangeiros residentes em Portugal em cada ano (as duas primeiras fontes), é possível verificar as incongruências e limitações destes dados (Oliveira 2014: 11). Tendo por referência o universo apurado através dos Censos de 2011, estas fontes tendem a subestimar o universo de empregadores estrangeiros que realmente existe no país em cada ano. Deve reconhecer-se os problemas de amostragem e de margens de erro associadas às Estatísticas do Emprego do INE e que impedem a sua utilização sistemática, particularmente no estudo da subcategoria de trabalhadores por conta própria estrangeiros. Se a importância relativa de trabalhadores por conta própria estrangeiros no total de ativos surge subdimensionada em 2011 (com -9 pontos percentuais que o reportado pelos Censos), a importância relativa para os portugueses surge sobredimensionada em +1 ponto percentual (Oliveira, 2014: 11). Para o estudo dos empregadores estrangeiros os Censos são, pois, a fonte mais completa disponível, permitindo uma caracterização detalhada do universo tendo, porém, o inconveniente de só permitir estudar o universo em cada dez anos (Oliveira, 2019).

No caso dos Quadros de Pessoal, os impactos das limitações desta fonte são particularmente evidentes se compararmos o número de empresários estrangeiros identificados nos Censos de 2011 com o número de empresários estrangeiros reportados pelos Quadros de Pessoal de 2011 (Oliveira, 2019: 61). A primeira fonte contabilizou 23.652 empregadores estrangeiros, enquanto a segunda fonte apenas reportou 6.266 empregadores estrangeiros, ou seja, menos 17 mil empregadores estrangeiros apurados. A distância de valores das duas fontes prende-se com a forma como os dados são recolhidos: se por um lado, os Quadros de Pessoal não recolhem informação acerca de todas as atividades económicas (exclui, por exemplo, o setor doméstico onde se concentra uma importante parte da população ativa imigrante); por outro lado, deve reconhecer-se que nem sempre os empregadores disponibilizam toda a informação, sendo por vezes omissa a informação acerca de trabalhadores familiares, trabalhadores temporários e não declarados (Oliveira, 2010). Finalmente deve ainda destacar-se que a informação sobre empresas com apenas um trabalhador só é recolhida desde 2002, apesar de dados acerca de microempresas serem considerados pouco representativos porque a maioria dessas empresas não reporta aos Quadros de Pessoal. Por lei³⁵ os empresários em nome individual, sem trabalhadores ao serviço, não são obrigadas a reportar informação para este inquérito nacional do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, pelo que também estão ausentes do apuramento anual (Oliveira, 2010).

³⁵ Os Quadros de Pessoal regiam-se até 2010 pela Lei n.º 35/2004, de 29 de Julho e Portaria n.º 785/2000, de 19 de Setembro, recolhendo dados de “pessoas singulares ou coletivas com trabalhadores ao seu serviço”. A partir de 2010 passam a recolher-se dados acerca para os Quadros de Pessoal de “empregadores abrangidos pelo código de trabalho”, ao abrigo da Portaria n.º 55/2010, de 21 de janeiro, mantendo-se opcional a resposta por prestadores de serviços.

Reconhecendo, assim, algumas das dificuldades que estas fontes geram ao utilizador de informação estatística (como também já outros investigadores têm vindo a alertar: Oliveira, 2004 e 2010; Peixoto, 2008), serão considerados os dados administrativos dos Quadros de Pessoal apenas para ilustrar algumas tendências anuais do universo dos empregadores estrangeiros por comparação aos empregadores portugueses para os anos de referência deste relatório.

O número de empregadores estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal (vd. quadro 7.13.) tem vindo a aumentar (+2,3% em 2013, +1,5% em 2014, +7,2% em 2015, +5,2% em 2016 e +3,3% em 2017), contrariando a evolução dos empregadores portugueses que diminuíram (-4,9% em 2012 e -1,3% em 2013), assumindo uma variação positiva só a partir de 2014 (+1,2% em 2014, +0,4% em 2015, +0,9% em 2016 e +1,2% em 2017) mas aquém da evolução positiva dos empregadores estrangeiros. Esta mesma tendência já se havia identificado nos dados dos Censos (Oliveira, 2014): em 2011 os empregadores estrangeiros tinham aumentado face aos Censos anteriores +15%, quando os empregadores portugueses tinham diminuído (variação de -7%). O peso relativo de empregadores estrangeiros no total de empregadores do país também tem vindo a aumentar nos últimos anos (de 3,58% em 2012, para 3,72% em 2014, 3,96% em 2015, 4,12% em 2016 e 4,20% em 2017), seguindo a evolução positiva dos trabalhadores estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal que de 2012 para 2014 passaram de 4,62% para 6,33% do total de trabalhadores, embora diminuindo em 2015 para 4,57%, recuperando ligeiramente nos anos seguintes para 4,82% em 2016 e 5,07% em 2017, o que reforça a evolução positiva dos empregadores estrangeiros, identificando-se, nomeadamente, o empreendedorismo como uma alternativa ao trabalho por conta de outrem (ou falta dele) no país (Oliveira, 2010; Oliveira, 2014; Oliveira, 2019).

Quadro 7.13. Empregadores estrangeiros e trabalhadores estrangeiros no total de empregadores e no total de trabalhadores em Portugal registados nos Quadros de Pessoal, respetivamente, entre 2011 e 2017 (Portugal Continental) (%)

Ano	Peso relativo de empregadores estrangeiros no total de empregadores do país (%)	Peso relativo de trabalhadores estrangeiros no total de trabalhadores no país (%)	Taxa de variação de empregadores estrangeiros entre anos (%)	Taxa de variação de empregadores portugueses entre anos (%)
2011	3,51	5,25	-	-
2012	3,58	4,62	-2,9	-5,0
2013	3,71	4,46	+2,3	-1,3
2014	3,72	6,33	+1,5	+1,2
2015	3,96	4,57	+7,2	+0,4
2016	4,12	4,82	+5,2	+0,9
2017	4,20	5,07	+3,3	+1,2

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (cálculos das autoras).

Deve destacar-se ainda que de 2011 para 2017 os empregadores estrangeiros tiveram uma evolução bastante mais positiva (+17,4%, passando de 4,4% para 5,2% do total de pessoas estrangeiras registadas nesta fonte em 2016 e 4,9% em 2017), que os trabalhadores por conta de outrem estrangeiros (+4,6%), o que explica grande parte do aumento do número de pessoas estrangeiras registadas nos Quadros de Pessoal (+5,2%). Esta evolução dos estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal contrasta com a evolução dos portugueses, para os quais o aumento entre 2011 e 2017 (+7,9%) é explicado essencialmente pelo incremento no número de trabalhadores por conta de outrem (+8,6% entre 2011 e 2017), e que fez atenuar o decréscimo observado nos empregadores portugueses (-2,8%) - vd. quadro 7.14.

Os dados disponíveis voltam a associar o empreendedorismo principalmente ao **sexo** masculino: os homens representaram nos últimos anos cerca de 65% no total dos empregadores estrangeiros, embora nos últimos três anos tenham perdido alguma importância relativa (-2 pontos percentuais face a 2011). Nota-se, porém, que nos últimos anos a variação anual de mulheres empregadoras estrangeiras tem sido superior à dos homens: em 2015 os homens empregadores aumentaram +6,3% e as mulheres +8,8%,

aproximando mais a sua evolução em 2016, com um crescimento de +5,1% e +5,4%, respetivamente. Em 2017 o incremento dos empregadores estrangeiros esteve essencialmente associado aos homens (+5%) que aumentaram de forma mais expressiva que as mulheres (+0,4%) - vd. quadro 7.15.

Quadro 7.14. Número de pessoas ao serviço nos estabelecimentos, segundo a nacionalidade e a situação na profissão, para os registados nos Quadros de Pessoal, em 2011, 2016 e 2017 (Portugal Continental) (%)

Situação na Profissão*		2011	2016	2017	Variação 2011-2017 (%)
Empregadores	Portuguesa	6,5	6,0	5,8	-2,8
	Estrangeira	4,4	5,2	4,9	+17,4
Trabalhadores por Conta de Outrem	Portuguesa	93,3	93,6	93,9	+8,6
	Estrangeira	95,5	94,6	95,0	+4,6
Total (N)	Portuguesa	2.594.792	2.685.535	2.799.147	+7,9
	Estrangeira	140.445	134.443	147.756	+5,2

Fonte: Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos das autoras). // Nota: *Os dados recolhidos dos Quadros de Pessoal consideram ainda mais três categorias (trabalhadores familiares não remunerados, membros ativos de cooperativas de produção e “situação não enquadrável”) não consideradas neste quadro pela sua importância ser diminuta ou o envio desta informação pelos inquiridos não ser fiável.

Quadro 7.15. Homens e Mulheres no total de empregadores estrangeiros do país e taxas de variação anual dos empregadores homens e mulheres estrangeiros, entre 2011 e 2017 (Portugal Continental) (%)

Ano	% Homens no total de empregadores estrangeiros	% Mulheres no total de empregadores estrangeiros	Variação de homens empregadores (%)	Variação de mulheres empregadoras (%)
2011	66,5	33,5	-	-
2012	65,3	34,7	-4,6	+0,5
2013	65,1	34,9	+1,9	+3,0
2014	64,6	35,4	+0,7	+3,0
2015	64,0	36,0	+6,3	+8,8
2016	64,0	36,0	+5,1	+5,4
2017	65,0	35,0	+5,0	+0,4

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos das autoras).

Quadro 7.16. Percentagem de empregadores das dez nacionalidades com maior número de empregadores no total de empregadores estrangeiros dos Quadros de Pessoal*, em 2011, 2016 e 2017

2011		2016		2017	
Nacionalidade	%	Nacionalidade	%	Nacionalidade	%
Brasil	20,1	Brasil	21,2	Brasil	22,8
China	19,5	China	19,9	China	18,3
Reino Unido	7,3	Reino Unido	6,1	Reino Unido	6,1
Espanha	6,0	França	5,6	França	5,8
França	5,1	Espanha	5,4	Espanha	5,4
Angola	4,2	Alemanha	3,6	Alemanha	4,0
Alemanha	4,1	Ucrânia	3,5	Ucrânia	3,4
Ucrânia	3,4	Angola	3,4	Angola	3,2
Holanda	3,1	Holanda	3,1	Holanda	2,9
Moldávia	2,4	Itália	2,5	Itália	2,7
Total estrangeiros (N)	6.118	Total estrangeiros (N)	6.950	Total estrangeiros (N)	7.180

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos das autoras). / Nota: * Dados Portugal Continental.

Os dados dos Quadros de Pessoal voltam a confirmar também o que já se havia observado a partir dos dados dos Censos (Oliveira, 2014), que nem todas as **nacionalidades** têm a mesma propensão para a atividade empresarial (vd. quadro 7.16.). Nos dados apurados pelos Quadros de Pessoal destacam-se as

nacionalidades brasileira e chinesa que no seu conjunto têm representado cerca de 40% do total de empregadores estrangeiros registados nos últimos anos (em 2017 os empregadores brasileiros representavam 22,8% e os empregadores chineses 18,3%). Nas quatro posições seguintes surgem empregadores de países da União Europeia: Reino Unido (6,1% dos empregadores estrangeiros em 2017), França (5,8%), Espanha (5,4%) e Alemanha (4%). Só em sétimo e oitavo lugares voltam a aparecer nacionalidades extracomunitárias: ucranianos com 3,4% dos empregadores estrangeiros e os angolanos a representar 3,2%.

Quadro 7.17. Empregadores estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal, segundo a atividade económica do estabelecimento, em 2011, 2016 e 2017 (Portugal) (%)

Atividade económica (CAE)	2011	2016	2017	Variação 2011-2017 (%)
Agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca	1,9	2,3	2,5	+53,8
Indústrias extrativas	0,0	0,0	0,0	-
Indústrias transformadoras	5,2	5,3	5,6	+26,6
Eletricidade, gás, vapor, água quente e fria e ar frio	0,0	0,0	0,1	-
Captação, tratamento e distribuição água; saneamento..	0,1	0,2	0,2	-
Construção	9,8	8,2	8,4	+2,0
Comércio grosso e retalho; reparação de veículos automóveis...	32,6	31,2	29,4	+6,9
Transportes e armazenagem	3,9	4,0	3,9	+17,9
Alojamento, restauração e similares	17,3	19,2	20,0	+37,2
Atividades informação e comunicação	2,2	3,3	3,1	+70,4
Atividades financeiras e de seguros	0,7	0,6	0,6	-8,9
Atividades imobiliárias	4,3	4,2	4,7	+28,0
Atividades de consultoria, científicas, técnicas e sim.	5,6	5,4	5,5	+15,7
Atividades administrativas e dos serviços de apoio	3,8	3,8	3,5	+9,6
Educação	1,1	1,2	1,1	+15,3
Atividades de saúde humana e apoio social	6,4	6,1	6,1	+11,9
Atividades artísticas, espetáculos, desportivas e recreativas	1,5	1,6	1,9	+46,8
Outras atividades de serviços	3,4	3,5	3,7	+30,3
Total N	6.266	7.165	7.436	+18,7

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos das autoras). // Nota: Em 2011 os dados disponibilizados pelo GEP dizem respeito ao Continente e R. A. Madeira.

A iniciativa empresarial dos estrangeiros residentes em Portugal continua a estar muito segmentada para algumas atividades económicas (vd. quadro 7.17). Nos últimos anos cerca de um terço dos empregadores estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal exerceram atividades do comércio a grosso e a retalho (31,2% em 2016 e 29,4% em 2017) e cerca de um quinto estiveram ligados a atividades de alojamento, restauração e similares (19,2% em 2016 e 20% em 2017).³⁶ Estes dois grandes grupos de atividades económicas têm mesmo reforçado a sua importância relativa no universo de empregadores estrangeiros: entre 2011 e 2017, as atividades do comércio aumentaram +6,9% (de 2.045 em 2011 passaram a ser 2.186 os empregadores estrangeiros em 2017); e as atividades de alojamento e restauração +37,2% (de 1.084 passaram para 1.487 em 2017). A terceira atividade económica mais importante é a construção (8,4% em 2017), embora em clara perda de importância relativa nos últimos anos (taxa de variação de -17% de 2011 para 2015, embora apenas -4,3% de 2011 para 2016, passando a positiva a variação de 2011 para 2017 de +2%): de 17% em 2008, as atividades de construção passam a representar apenas 7,4% em 2015 e 8,4% em 2017, ou seja menos 9 pontos percentuais face à década anterior, mas com sinais de recuperação desde 2016. A esta diminuição acentuada da importância relativa dos empregadores estrangeiros da construção não são alheios os efeitos da crise económica e financeira do país da primeira metade da presente década, durante os quais se verifica que foi este um dos setores económicos mais afetados e a partir do qual se gerou mais desemprego. A mesma perda de importância relativa também se observa nas atividades económicas das indústrias transformadoras ainda que não de forma tão acentuada (passam de 6,4% para

³⁶ Estas tendências encontradas em Portugal não são uma particularidade do país. Também noutros países se verifica a sobre representação dos empresários imigrantes nos sectores do comércio e restauração (Oliveira e Rath, 2008).

5,3% de 2008 para 2016, ou seja, -1 ponto percentual, e para 5,6% em 2017 em ligeira recuperação), embora de 2011 para 2017 se verifique uma evolução positiva de +26,6%.

Deve assinalar-se ainda que nos últimos anos tem vindo a aumentar ligeiramente a importância relativa de empregadores estrangeiros de atividades de saúde humana e apoio social (de 5,1% em 2008 passaram para 6,5% em 2015 e 6,1% em 2016 e 2017, +11,9% entre 2011 e 2017) e de atividades de consultoria, científicas e técnicas (de 5% em 2008 para 5,7% em 2015, 5,4% em 2016 e 5,5% em 2017, +15,7% entre 2011 e 2017).

Quadro 7.18. Empregadores estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal, segundo a atividade económica do estabelecimento e o país de nacionalidade, em 2017 (Portugal) (%)

Atividade económica (CAE)	Brasil	China	Reino Unido	França	Espanha	Alemanha	Ucrânia	Angola
Agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca	1,1	0,1	1,6	2,5	8,8	2,3	2,0	0,4
Indústrias extrativas	0,1	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Indústrias transformadoras	5,9	0,5	2,9	11,5	11,5	11,7	5,9	6,3
Eletricidade, gás, vapor, água quente e fria e ar frio	0,0	0,1	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0
Captação, tratamento e distribuição água; saneamento...	0,2	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0
Construção	13,0	0,3	5,3	7,1	4,3	4,9	29,1	8,0
Comércio grosso e retalho; reparação de veículos	15,4	72,6	13,3	21,9	26,3	20,1	13,0	31,6
Transportes e armazenagem	4,4	0,1	0,4	3,2	4,3	4,2	20,1	3,8
Alojamento, restauração, similares	18,7	21,7	25,3	14,5	9,8	15,5	13,4	12,7
Ativid. informação/comunicação	5,0	0,4	3,3	4,8	2,5	4,9	2,4	3,8
Ativid. financeiras e de seguros	0,2	0,2	0,4	1,2	1,0	1,3	0,0	1,7
Atividades imobiliárias	2,5	2,3	17,6	7,1	5,0	5,8	0,4	6,8
Atividades de consultoria, científicas, técnicas e sim.	4,2	0,7	11,3	10,1	9,0	10,7	1,2	11,4
Ativid. administrativas e de apoio	4,0	0,1	5,3	5,8	3,0	6,8	3,5	2,5
Educação	0,7	0,0	6,0	1,6	1,3	1,9	0,0	0,8
Atividades de saúde humana e apoio social	13,1	0,1	1,8	2,1	8,8	5,5	3,1	3,4
Atividades artísticas, espetáculos, desportivas e recreativas	2,2	0,3	2,9	1,8	3,3	3,9	1,6	0,8
Outras atividades de serviços	9,4	0,3	2,0	4,6	1,0	0,6	3,9	5,9
Total N	1.655	1.368	450	434	400	309	254	237

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos das autoras).

A sobre representação dos empregadores estrangeiros em determinadas **atividades económicas** é diferenciada em função das nacionalidades numericamente mais representadas no universo de empregadores estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal (vd. quadro 7.18). Repetindo a tendência de outros anos, em 2017 verifica-se que são os empregadores chineses os mais concentrados em apenas duas atividades económicas: 72,6% desses empregadores exercia atividades do comércio por grosso e a retalho e 21,7% dedicava-se a atividades de restauração e similares. As restantes nacionalidades mostram maior dispersão por atividades económicas, destacando-se em diferentes atividades: 18,7% dos empregadores brasileiros dedicavam-se a atividades de alojamento, restauração e similares, dispersando-se o restante universo por outras atividades; no caso dos nacionais do Reino Unido a atividade com maior importância relativa em 2017 era também essa com 25,3% dos seus empregadores; já no caso dos empregadores espanhóis, franceses, alemães e angolanos a atividade económica de maior importância relativa é o comércio com 26,3%, 21,9%, 20,1%, e 31,6%, respetivamente; enquanto os empregadores ucranianos estão mais representados em atividades da construção (29,1%) e de transportes e armazenagem (20,1%).

A iniciativa empresarial dos estrangeiros residentes em Portugal tem sido dominada por **pequenas e médias empresas**. Em 2008, segundo dados dos Quadros de Pessoal, cerca de 83,5% dos empresários estrangeiros registados tinha uma empresa com menos de 10 trabalhadores, sendo este valor ligeiramente mais baixo que os 85% verificado para os empresários nacionais. Uma tendência mais próxima verifica-se em 2010, com os empregadores estrangeiros e nacionais com 84,6% e 84,5%, respetivamente, de empresas de pequena e média dimensão. Por comparação aos portugueses, os estrangeiros apresentam também mais importância relativa nas empresas com mais de 10 e menos de 40 trabalhadores (+0,5 pontos percentuais). Ainda em 2010, verificavam-se 43 empregadores estrangeiros com empresas com mais de 100 trabalhadores (o equivalente a 0,8% quando o total de empregadores registados nessas condições nos Quadros de Pessoal representa 1%), confirmando-se que os empreendedores estrangeiros são geradores de emprego em Portugal.

Nos últimos anos, eventualmente associado ao contexto económico e financeiro do país, aumentou a importância relativa das pequenas e médias empresas de estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal: em 2013 passam a representar 88,6% (equivalendo a +3,3 pontos percentuais do que o observado para os portugueses), embora em 2015, 2016 e 2017 voltem a perder importância relativa para 86,7%, 87% e 85,9%, respetivamente (ainda que representando +4,2, +5 e +4,7 pontos percentuais, respetivamente, que os portugueses nesses anos) – vd. quadro 7.19.

Quadro 7.19 Empregadores portugueses e estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal, segundo o escalão de dimensão da empresa, em 2017 (Portugal) (%)

Escalões de dimensão da empresa	Portugueses (%)	Estrangeiros (%)
1 a 9 trabalhadores	81,2	85,9
10 a 49 trabalhadores	16,7	12,5
50 a 249 trabalhadores	1,9	1,5
250 a 499 trabalhadores	0,1	0,1
500 e mais trabalhadores	0,0	0,0
Total N	169.027	7.436

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos das autoras).

Verifica-se, por contraposição, uma redução do número de empresas com mais de 10 e menos de 50 trabalhadores: de 811 em 2010 (13,7%, ou seja, +0,5 pontos percentuais que as empresas portuguesas) passam para 631 (10,2%, ou seja, -2,1 pontos percentuais que as empresas portuguesas) em 2013. Em 2015, 2016 e 2017 verifica-se, porém, um aumento tanto em números absolutos (para 810, 826 e 930, respetivamente) como em importância relativa dessas empresas de estrangeiros (11,9%, 11,5% e 12,5%, respetivamente, ainda assim -3,7, -4,5 e -3,5 pontos percentuais que em 2010). As empresas de estrangeiros com mais de 50 trabalhadores também diminuíram nos últimos anos: de 99 empresas em 2010, passam para 79 em 2013, passando a representar apenas 1,3% das empresas estrangeiras e, assim, a aumentar a distância face à importância relativa de empresas de portugueses desse escalão de dimensão da empresa (era -0,7 pontos percentuais em 2010 e passa para -1,1 ponto percentual em 2013). Em 2015 e 2016 observa-se uma ligeira recuperação das empresas estrangeiras desses escalões de dimensão para 94, 106 e 120 empresas, respetivamente, representando 1,4%, 1,5% e 1,6%, respetivamente, do universo de empregadores estrangeiros e aproximando-se dos portugueses (apenas -0,4 pontos percentuais), embora mantendo-se aquém da importância relativa das empresas portuguesas desses escalões (2%). – vd. quadro 7.19.

Estes resultados estão associados às próprias atividades económicas que os empregadores estrangeiros desenvolvem, uma vez que o setor da construção, por exemplo, requer mais trabalhadores que as atividades do comércio (Oliveira, 2014). Como se mostra no quadro 7.20. é nas atividades da indústria transformadora e da construção que se verifica o maior peso das empresas com mais de 10 trabalhadores (38,6% e 16,7%, respetivamente, dessas empresas em 2017) e, por contraste, é nas atividades do comércio, alojamento e restauração que se verifica uma sobre representação das empresas com menos de 10 trabalhadores (92,2% e 80,8%, respetivamente, dessas empresas em 2017). Ora se atendermos que diminuiu nos últimos anos a importância relativa dos empregadores estrangeiros da construção (de 17%

em 2008 passam para 7,4% em 2015 no total de empregadores estrangeiros), então o decréscimo das empresas de grandes dimensões dos estrangeiros nos últimos anos acompanham o decréscimo das empresas dessas mesmas atividades económicas.

Quadro 7.20. Empregadores estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal segundo as principais atividades económicas e a dimensão da empresa, em 2011, 2016 e 2017 (Portugal) (%)

Atividade Económica (CAE)	Escalões de dimensão da empresa (nº trabalhadores)	2011	2016	2017
C - Indústria Transformadora	1 a 9	60,4	60,9	61,4
	10 a 49	30,8	31,7	29,2
	50 e mais	8,8	7,4	9,4
F – Construção	1 a 9	77,3	83,9	83,3
	10 a 49	21,4	13,3	14,8
	50 e mais	1,3	2,7	1,9
G - Comércio por grosso e a retalho	1 a 9	89,7	93,1	92,2
	10 a 49	9,3	6,4	7,1
	50 e mais	1,0	0,6	0,7
I - Alojamento, restauração e similares	1 a 9	82,7	81,9	80,8
	10 a 49	16,2	17,5	18,3
	50 e mais	1,1	0,7	0,9
M - Atividades de consultoria, científicas, técnicas e sim.	1 a 9	92,6	89,4	90,1
	10 a 49	6,3	9,6	8,6
	50 e mais	1,1	1,0	1,2
Q - Atividades de saúde humana e apoio social	1 a 9	96,8	95,2	93,4
	10 a 49	2,7	4,8	6,6
	50 e mais	0,5	0,0	0,0
Total (%)	1 a 9	85,4	87,0	85,9
	10 a 49	12,8	11,5	12,5
	50 e mais	1,8	1,5	1,6

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos das autoras). // Nota: Em 2011 os dados disponibilizados pelo GEP dizem respeito ao Continente e R. A. Madeira.

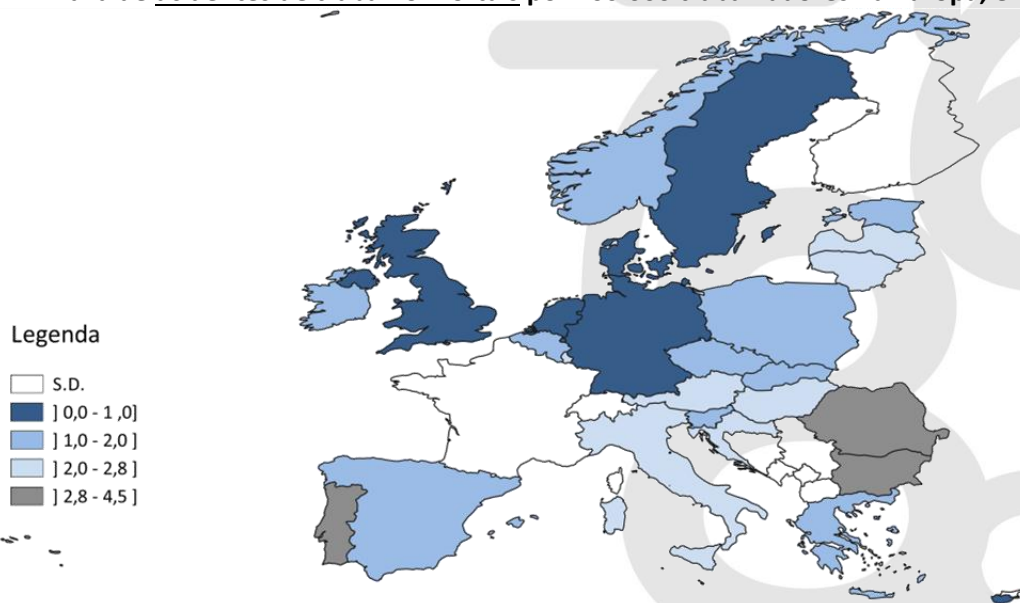
7.5. Sinistralidade Laboral

Verifica-se bastante variedade de situações nos países europeus, quanto à incidência de acidentes de trabalho mortais. Em 2017 os extremos são representados por Malta e Chipre em que a taxa de incidência de acidentes de trabalho mortais por 100.000 trabalhadores assume o valor mínimo de 0,5 (seguidos da Holanda, com 0,6, e do Reino Unido, Alemanha, Suécia e Dinamarca, todos com 0,9) e, no valor máximo, a Roménia com 4,5. No grupo de países analisados, em 2017, Portugal assume a terceira posição entre os países com maior taxa de incidência de sinistralidade laboral mortal, com o valor de 2,9 acidentes de trabalho mortais por 100.000 trabalhadores, seguindo a Bulgária (3,4) e a Roménia (4,5) – vd. mapa 7.4.

Face ao ano anterior, verifica-se globalmente uma diminuição da taxa de acidentes de trabalho mortais na maioria dos países europeus: em 2016, segundo a mesma fonte, a taxa de sinistralidade mortal variou entre 0,5, observado na Holanda, e 6,3, observado no Luxemburgo (em 2017 a taxa de acidentes mortais por 100.000 trabalhadores não vai além dos 4,5). Face ao ano anterior, Portugal diminui ligeiramente a prevalência da sinistralidade laboral mortal (de 3 em 2016 para 2,9 em 2017), contudo, em termos relativos sobe de posição no contexto europeu: da sétima posição entre os países com maior taxa de incidência de sinistralidade laboral mortal, com menos 3,3 acidentes por 100 mil trabalhadores que o país europeu com maior incidência de sinistralidade laboral, Portugal passa em 2017 para a terceira posição com apenas menos 1,6 acidentes que o país europeu com maior incidência de sinistralidade laboral.

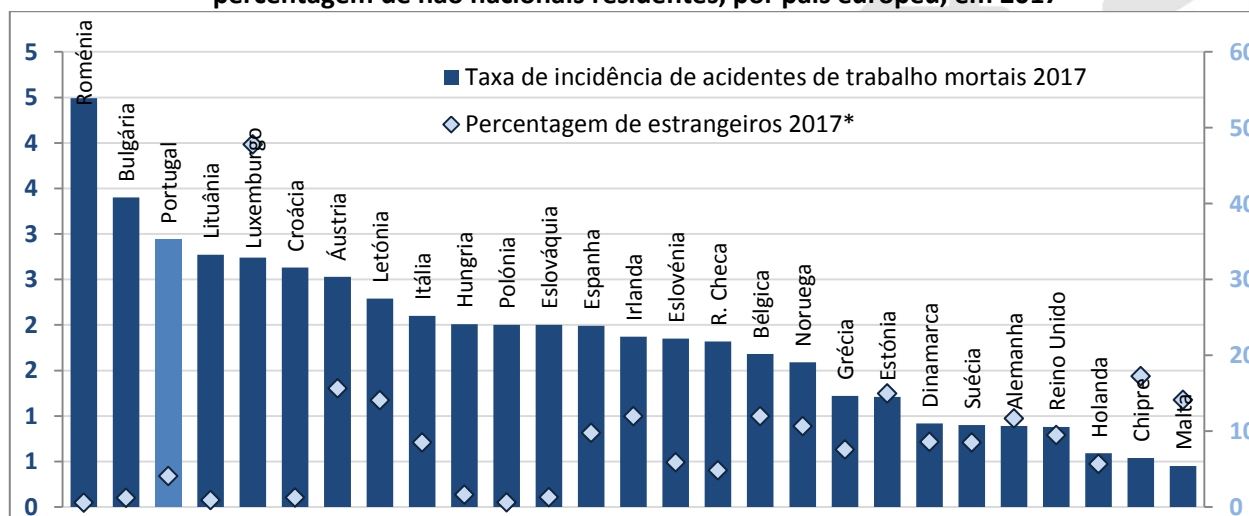
Deve atender-se, porém, que **não se verifica qualquer relação causal entre os fenômenos da imigração e da sinistralidade laboral** (conforme demonstrado por Oliveira e Pires, 2010). O aumento ou diminuição da imigração não influencia a respetiva evolução dos acidentes de trabalho nos países. Por outro lado, observa-se que não são os países com mais imigrantes que apresentam as mais altas taxas de sinistralidade laboral. Recorrendo novamente a dados de 2017 disseminados pelo EUROSTAT, comparando para cada país europeu a percentagem de residentes não nacionais com a taxa de incidência de acidentes laborais mortais verifica-se que não há qualquer relação entre os dois fenômenos (vd. gráfico 7.8). Há países com quase nula ou muito baixa percentagem de residentes não nacionais e altas taxas de sinistralidade laboral (e.g. Roménia, Lituânia, Bulgária, Portugal), tal como há países com elevada percentagem de estrangeiros residentes e baixa ou moderada taxa de acidentes laborais mortais (e.g. Alemanha, Reino Unido), ou ainda países com expressiva sinistralidade laboral e significativa percentagem de estrangeiros no total de residentes (e.g. Luxemburgo, Áustria e Letónia) e países com baixa sinistralidade e baixa percentagem de não nacionais (e.g. Holanda).

Mapa 7.4. Taxa de acidentes de trabalho mortais por 100.000 trabalhadores na Europa, em 2017



Fonte: EUROSTAT (sistematização das autoras e projeção em mapa pela Equipa do OM por Tiago Santos).

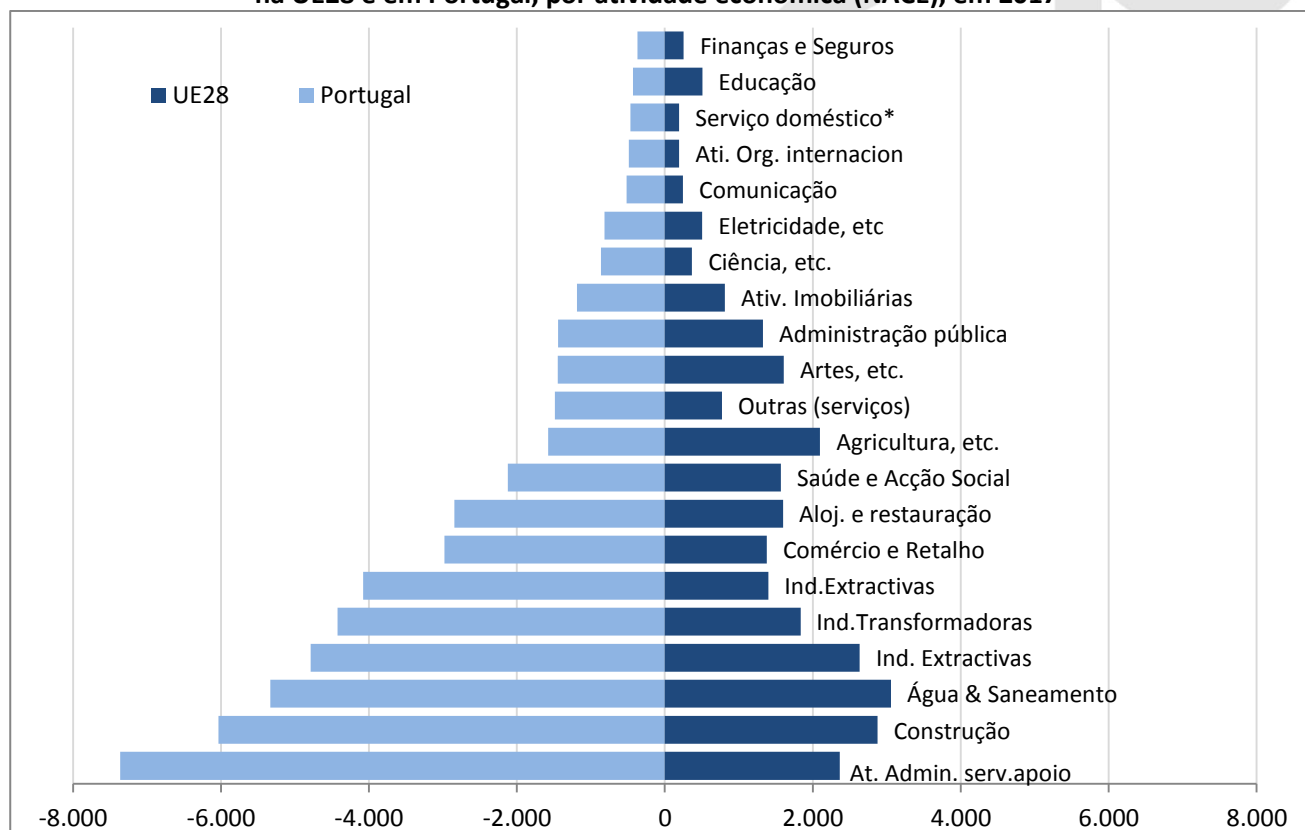
Gráfico 7.8. Taxa de incidência de acidentes de trabalho mortais por 100.000 trabalhadores e percentagem de não nacionais residentes, por país europeu, em 2017



Fonte: EUROSTAT (sistematização das autoras). // Notas: *Os dados reportam a 1 de janeiro de 2018.// Para 2017 não há dados disponíveis para a França, Finlândia e Suíça para a taxa de incidência de acidentes de trabalho mortais.

Verifica-se que a taxa de incidência de acidentes de trabalho é antes um indicador muito sensível à diferente distribuição dos trabalhadores por atividades económicas. Num país em que os trabalhadores desempenhem sobretudo atividades económicas onde o risco de acidentes mortais é maior, será de esperar encontrar uma taxa de incidência de acidentes mortais superior. Inversamente, se os trabalhadores se concentrarem sobretudo em atividades económicas relativamente seguras, a taxa de incidência de acidentes mortais do país será menor. É, pois, possível que dois países tenham resultados diferentes apenas por terem uma estrutura de mercado de trabalho diversa e os trabalhadores integrarem predominantemente diferentes atividades económicas. Nesse sentido, o EUROSTAT padroniza estas taxas de incidência de modo a controlar a distorção entre países (vd. gráfico 7.9).

Gráfico 7.9. Taxa de incidência de acidentes não mortais por 100.000 trabalhadores na UE28 e em Portugal, por atividade económica (NACE), em 2017



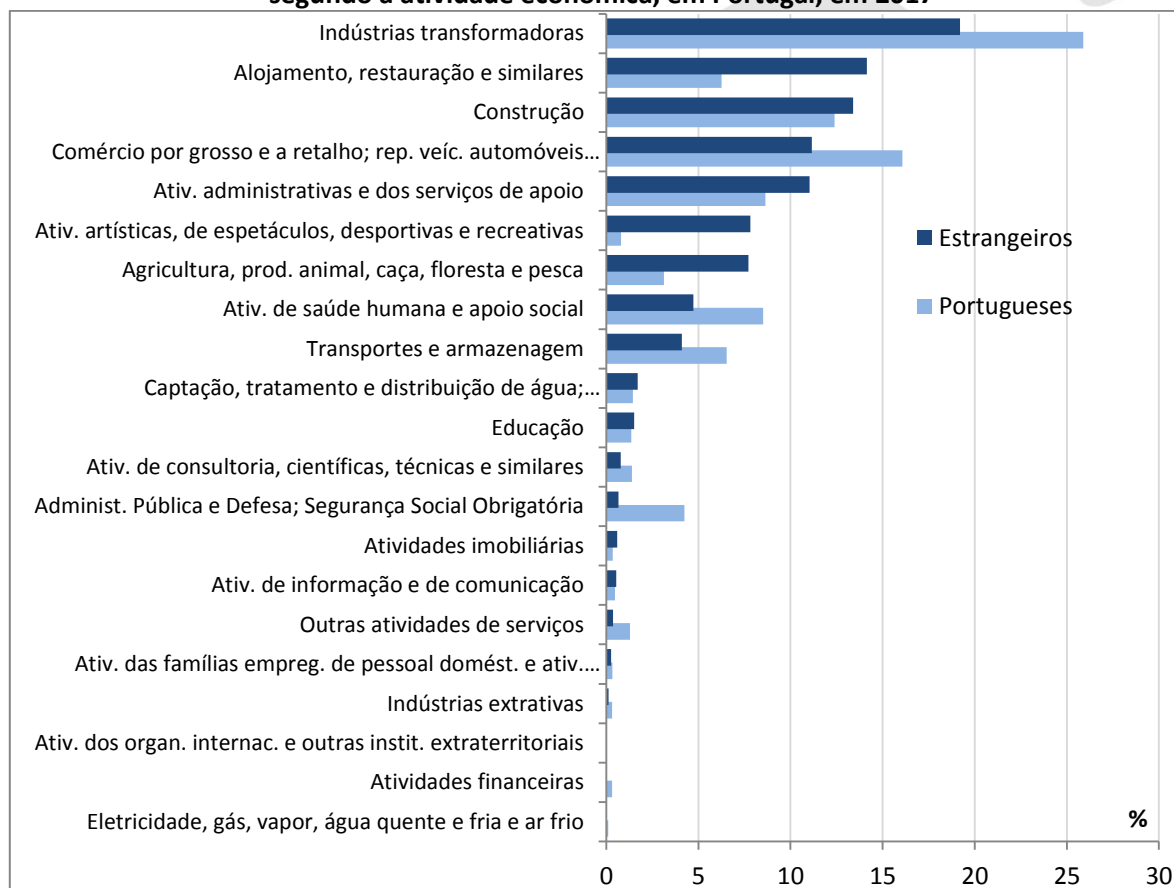
Fonte: EUROSTAT (sistematização das autoras). / Nota: * Atividades das famílias empregadoras de pessoal doméstico

A *Nomenclatura Estatística das Atividades Económicas da União Europeia* (NACE) permite decompor a incidência de acidentes não mortais por 100.000 trabalhadores por sector de atividade económica. Comparando a incidência de acidentes de trabalho por atividade para Portugal e para o conjunto da UE28 evidenciam-se algumas diferenças (vd. gráfico 7.9): desde logo identifica-se uma maior prevalência da incidência de acidentes não mortais por 100 mil trabalhadores em Portugal que o apurado na média dos 28 países da União Europeia. Em 2017 a sinistralidade laboral em Portugal estava essencialmente associada às atividades administrativas e serviços de apoio - que inclui muitas atividades diferentes, nomeadamente da construção e da limpeza industrial -, de construção e de água e saneamento (base azul claro do gráfico 7.9), enquanto ao nível europeu observa-se a alteração desta ordenação (primeiro atividades de água e saneamento, depois construção, seguido de atividades de transporte e armazenamento, e só depois as atividades administrativas e de serviços de apoio).

Recorrendo a dados administrativos nacionais, observa-se em Portugal que **os trabalhadores estrangeiros estão sobre representados nas atividades económicas de maior risco de acidentes de trabalho**, verificando-se deste modo que a exposição à sinistralidade laboral não é explicada pela condição de imigrante ou a nacionalidade do trabalhador, mas pela sua associação aos trabalhos mais exigentes,

perigosos e sujos do mercado de trabalho (Oliveira e Pires (2010: 51-55). Por outro lado, estão também associadas aos trabalhadores imigrantes outras características que propiciam a sua maior exposição aos riscos de acidentes de trabalho - e.g. disponibilidade para trabalhar mais horas; aceitarem trabalhos mais precários, arriscados e mal remunerados (Oliveira e Pires: 2010: 21-22).

Gráfico 7.10. Acidentes de trabalho mortais e não mortais de portugueses e estrangeiros, segundo a atividade económica, em Portugal, em 2017



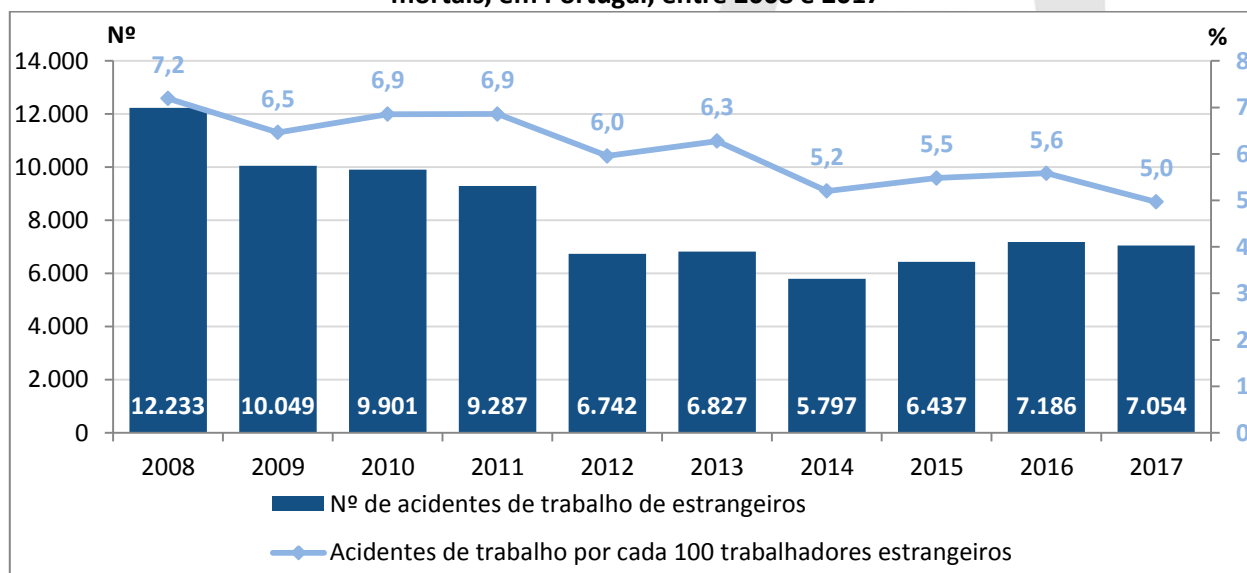
Fonte: Gabinete de Estratégia e Planeamento – GEP/MTSSS (sistematização e cálculos das autoras).

Em 2008, os trabalhadores estrangeiros estavam concentrados na construção (22,2%) e nas atividades administrativas e dos serviços de apoio (20,0%), enquanto os trabalhadores portugueses concentravam-se mais nas atividades económicas da indústria transformadora (23,2%) e do comércio (19,3%). Nos últimos anos, a análise da distribuição dos trabalhadores pelas atividades económicas evidenciou os efeitos da crise económica e financeira que afetou o país e que induziu nomeadamente à quebra de emprego na construção (Oliveira e Gomes, 2016: 91-92). Em 2017, por comparação a 2008, observa-se uma diversificação na distribuição dos trabalhadores estrangeiros pelas atividades económicas, assumindo a construção as maiores perdas de trabalhadores – as atividades da construção perdem dois terços dos trabalhadores por conta de outrem estrangeiros (eram 37.769, em 2008, e passaram a 11.902, em 2017, ou seja, -69% dos seus trabalhadores estrangeiros desde 2008³⁷). Com mais trabalhadores estrangeiros continuaram, em 2017, a destacar-se as atividades administrativas e dos serviços de apoio (com 21,8% dos trabalhadores estrangeiros), aumentando também a sua importância relativa noutras atividades, como o alojamento e restauração (21%) e o comércio (11,9%). No que respeita aos trabalhadores portugueses, em 2017 estes continuavam a concentrar-se nas atividades da indústria transformadora (22,8%) e do comércio (18,7%).

³⁷ O mesmo sucedeu com os trabalhadores portugueses (o sector da construção civil perdeu 44% dos seus trabalhadores de nacionalidade portuguesa, passando de 326.252 trabalhadores em 2008 para 183.518 em 2017).

Ora, mantendo a tendência de anos anteriores, em 2017 as atividades que registaram maior número (absoluto) de acidentes de trabalho (mortais e não mortais) foram da indústria transformadora, do comércio e da construção (vd. gráfico 7.10). Os acidentes de trabalho nessas atividades económicas representaram no seu conjunto 54% (o equivalente a 112.806 acidentes laborais) da sinistralidade laboral dos trabalhadores em Portugal: para os trabalhadores portugueses significaram 54,4% (25,9%, 16,1% e 12,4%, respetivamente) e para os trabalhadores estrangeiros 43,8%, o correspondente a 3.087 acidentes (19,2%, 11,2% e 13,4%, respetivamente). Relativamente aos trabalhadores estrangeiros observa-se ainda que as atividades do alojamento e restauração e atividades administrativas e dos serviços de apoio (que inclui muitas atividades diferentes, nomeadamente da construção e da limpeza industrial) registaram 25,2% dos acidentes de trabalho desses trabalhadores (14,2% e 11%, respetivamente), refletindo o aumento de trabalhadores estrangeiros nestas atividades (por compensação das quebras de importância relativa desses trabalhadores na construção, conforme mostrado por Oliveira e Gomes, 2016: 89-91). Já no caso dos trabalhadores portugueses destaca-se ainda a sinistralidade laboral nas atividades de saúde humana e apoio social (8,5% do total de acidentes de trabalhadores portugueses) e nas atividades administrativas e dos serviços de apoio (8,6%), refletindo uma maior concentração dos trabalhadores portugueses nessas atividades (em 2017, cerca de 19,6% dos trabalhadores portugueses estavam concentrados nessas duas últimas atividades).

Gráfico 7.11. Evolução do número de acidentes de trabalho de trabalhadores estrangeiros, mortais e não mortais, em Portugal, entre 2008 e 2017



Fonte: Gabinete de Estratégia e Planeamento – GEP/MTSSS (sistematização e cálculos das autoras).

Os dados do Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) referentes à sinistralidade laboral dos estrangeiros, no seu todo (integrando acidentes de trabalho mortais e não mortais), refletem uma **evolução decrescente** entre 2008 e 2014 (vd. gráfico 7.11). Entre 2008 e 2014 verificou-se um decréscimo no número absoluto de acidentes de trabalho que atingiu -52,6% no caso dos cidadãos estrangeiros (em 2008 tinham ocorrido 12.233 acidentes e em 2014 o número de acidentes de trabalho baixou para 5.797). A mesma tendência de decréscimo face ao ano de 2008 é verificada nos trabalhadores de nacionalidade portuguesa, cuja sinistralidade laboral diminuiu 12,3% entre 2008 e 2014 (de 224.864 acidentes para 197.175). No entanto, verifica-se que o decréscimo da sinistralidade laboral é mais acentuado nos cidadãos estrangeiros, refletindo a diminuição global do número de trabalhadores estrangeiros por conta de outrem (que passaram de 170.086 em 2008 a 111.452 em 2014, -34,5%). Esta diminuição global do número de trabalhadores é também perceptível quando se calculam taxas de incidência dos acidentes de trabalho por cada 100 trabalhadores estrangeiros. Neste caso, nota-se uma diminuição da taxa entre 2008 e 2014 (de 7,2 para 5,2 acidentes de trabalho por cada 100 trabalhadores), embora uma diminuição menos acentuada que o decréscimo verificado no número absoluto de acidentes de trabalho (vd. gráfico 7.11). Em 2015 e 2016, porém, observa-se o recuperar do número de acidentes e da taxa de sinistralidade laboral (embora

ainda longe de atingir o observado em 2008): os acidentes crescem ligeiramente em 2015 face ao ano anterior para 6.437 (taxa variação de +5,5%), e em 2016 sobem novamente para 7.186 (+5,6%). Em 2017 observa-se uma ligeira descida para 7.054 acidentes (-1,8% do que no ano anterior), refletindo ainda assim uma taxa de variação face a 2014 de +21,7% no caso dos trabalhadores estrangeiros (apenas +2,4% no caso dos trabalhadores portugueses) – vd. quadro 7.21.

Quadro 7.21. Acidentes de trabalho mortais e não mortais em Portugal, de portugueses e estrangeiros, entre 2008 e 2017

Ano	Acidentes de trabalho não mortais		Acidentes de trabalho mortais		Total de acidentes de trabalho	
	Portugueses	Estrangeiros	Portugueses	Estrangeiros	Portugueses	Estrangeiros
2008	224.646	12.220	218	13	224.864	12.233
2009	197.999	10.033	201	16	198.200	10.049
2010	204.741	9.889	195	13	204.936	9.901
2011	199.267	9.269	178	18	199.445	9.287
2012	186.453	6.729	162	13	186.615	6.742
2013	186.322	6.827	159	1	186.481	6.828
2014	197.021	5.791	154	6	197.175	5.797
2015	201.001	6.429	153	8	201.154	6.437
2016	199.908	7.180	132	6	200.040	7.186
2017	201.698	7.046	132	8	201.830	7.054
Taxa de variação 2008-2014 (%)	-12,3	-52,6	-29,4	-53,8	-12,3	-52,6
Taxa de variação 2011-2014 (%)	-1,1	-37,5	-13,5	-66,7	-1,1	-37,6
Taxa de variação 2014-2017 (%)	+2,4	+21,7	-14,3	+33,3	+2,4	+21,7
Taxa de variação 2016-2017 (%)	+0,9	-1,9	0,0	+33,3	+0,9	-1,8

Fonte: Gabinete de Estratégia e Planeamento – GEP/MTSSS (sistematização e cálculos das autoras).

Nota: O quadro não considera os acidentes de trabalho de cidadãos de nacionalidade "ignorada".

A tendência de decréscimo entre 2008 e 2014 é mais acentuada no caso dos acidentes mortais (-53,8% nos estrangeiros e -29,4% nos portugueses) que no caso dos acidentes não mortais (-52,6% para os estrangeiros e -12,3% nos portugueses) – vd. quadro 7.21. A forte associação entre a sinistralidade laboral e as oscilações e dinamismo do mercado de trabalho poderá explicar esta diminuição no número de acidentes de trabalho em Portugal nesses anos (conforme demonstrado por Oliveira e Pires, 2010: 44-46), sobretudo considerando as quebras de atividade verificadas no sector da construção civil, sector com maior risco de ocorrência de acidentes de trabalho e com as mais altas taxas de mortalidade laboral. Como se referiu, com a crise económica e financeira no país o sector da construção civil registou perdas de trabalhadores bastante acentuadas. Resulta, assim, que a diminuição da sinistralidade laboral dos trabalhadores nacionais e estrangeiros nos últimos anos reflete na realidade uma redução dos trabalhadores mais expostos a riscos laborais e/ou das atividades económicas de maior sinistralidade (e.g. construção) e uma transferência para atividades económicas que em termos relativos assumem menor risco de sinistralidade laboral (e.g. restauração e alojamento).

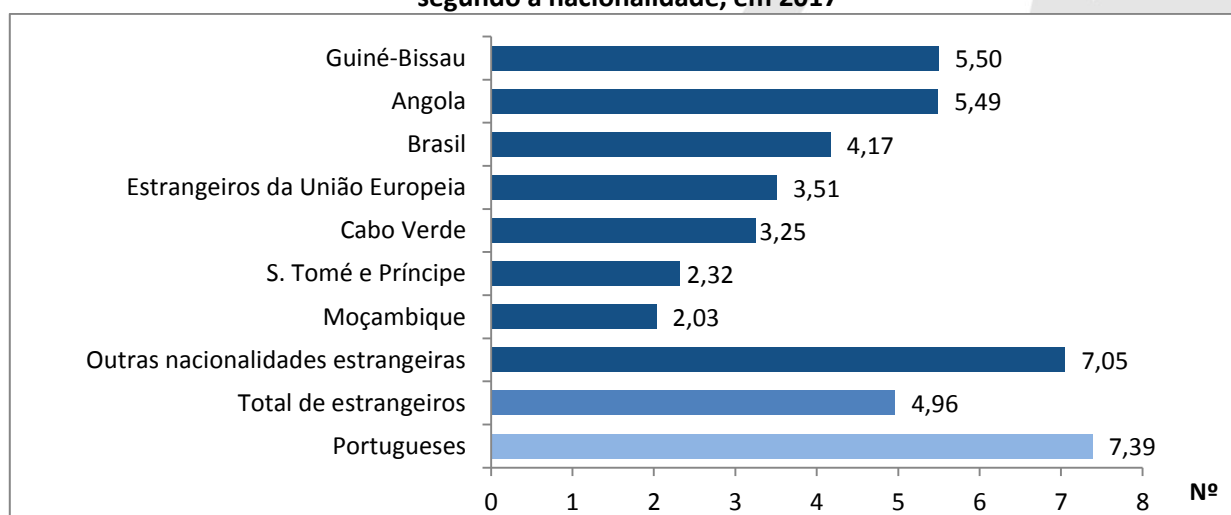
À semelhança do que sucede noutros países, em Portugal os dados oficiais (do Gabinete de Estratégia e Planeamento - GEP/MTSSS) evidenciam que **a exposição à sinistralidade pelos trabalhadores não é uniforme para as diferentes nacionalidades** dos trabalhadores residentes, verificando-se que o universo de trabalhadores estrangeiros não é um todo homogéneo no que toca à incidência de acidentes laborais.

Relativamente à **sinistralidade laboral não mortal**, e mantendo a tendência verificada desde o início da presente década, a taxa de sinistralidade (número de acidentes de trabalho não mortais por cada 100 trabalhadores) verificada em 2017 é superior nos portugueses (7,39), por comparação aos estrangeiros

(4,96), contrariando a tendência da década passada e dos anos anteriores à crise económica e financeira em que as taxas de sinistralidade laboral eram mais altas entre os trabalhadores estrangeiros (Oliveira e Pires, 2010) – por exemplo, em 2007 a taxa era de 7,73 para os portugueses e 7,90 para os trabalhadores estrangeiros. Esta mudança de tendência está muito associada às atividades económicas em que cada uma das populações está mais representada: ora, atendendo a que os estrangeiros reduziram substancialmente os seus efetivos num dos sectores com maiores riscos de acidentes de trabalho (a construção) é expectável que os seus padrões de sinistralidade se alterem ou, neste caso, diminuam.

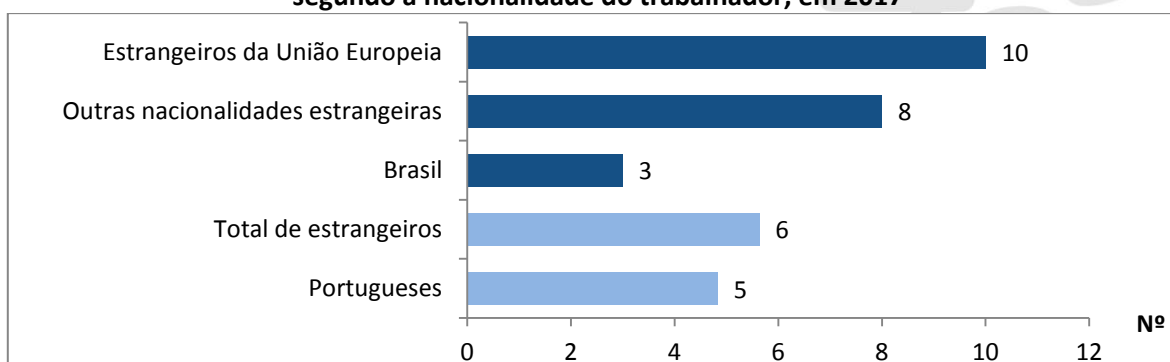
Verifica-se ainda assim que algumas nacionalidades estrangeiras têm maior expressão na sinistralidade laboral por analogia também às atividades económicas que desempenham. Em 2017, destacavam-se entre os trabalhadores estrangeiros, os trabalhadores guineenses (5,50), os angolanos (5,49) e os brasileiros (4,17) com mais acidentes não mortais por cada 100 trabalhadores, muito embora a categoria “outras nacionalidades estrangeiras” (onde se incluem os trabalhadores do leste europeu) registe o valor elevado de 7,05 acidentes não mortais por cada 100 trabalhadores, mas ainda assim abaixo da sinistralidade laboral verificada para os trabalhadores portugueses nesse ano (vd. gráfico 7.12).

Gráfico 7.12. Acidentes de trabalho não mortais por cada 100 trabalhadores, segundo a nacionalidade, em 2017



Fonte: Gabinete de Estratégia e Planeamento – GEP/MTSSS (sistematização e cálculos das autoras).

Gráfico 7.13. Acidentes de trabalho mortais por cada 100.000 trabalhadores, segundo a nacionalidade do trabalhador, em 2017



Fonte: Gabinete de Estratégia e Planeamento – GEP/MTSSS (sistematização e cálculos das autoras).

Já no que toca aos padrões de **sinistralidade laboral mortal** por nacionalidade do trabalhador, os dados revelam que os estrangeiros apresentam em 2017 maior importância relativa de acidentes mortais por universo de trabalhadores que o verificado para os portugueses: 6 acidentes de trabalho mortais por cada 100 mil trabalhadores estrangeiros e 5 acidentes de trabalho mortais por cada 100 mil trabalhadores portugueses. Dez anos antes (em 2007) a proporção era de 13 acidentes de trabalho mortais no caso dos

estrangeiros e 9 acidentes no caso dos portugueses. Entre os trabalhadores estrangeiros, nas nacionalidades com maior expressão na sinistralidade laboral mortal destacam-se, em 2017, os trabalhadores estrangeiros com nacionalidade de um país da União Europeia com mais acidentes de trabalho mortais (morreram 10 trabalhadores por cada 100.000 trabalhadores dessa nacionalidade), sobressaindo nesse caso por comparação à incidência de sinistralidade mortal verificada nos trabalhadores portugueses (5) e nos trabalhadores brasileiros (3) - vd. gráfico 7.13.

A Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) assume-se ainda como outra fonte de dados administrativos para apurar e caracterizar a sinistralidade laboral mortal em Portugal. Importa, contudo, reconhecer que estas duas fontes (ACT e Gabinete de Estratégia e Planeamento - GEP do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social) comportam algumas limitações e constrangimentos no que toca à comparabilidade, que foram detalhadamente apresentados em Oliveira e Pires (2010: 27-33). Concretamente deve atender-se que enquanto a ACT publica anualmente dados acerca da sinistralidade mortal (e apenas mortal) ocorrida em Portugal Continental, o GEP dissemina dados sobre a sinistralidade mortal e não mortal verificada anualmente em todo o território português, incluindo as regiões autónomas. Por outro lado, estas duas fontes chegam a apuramentos anuais distintos relativamente ao número total de vítimas de acidentes laborais mortais, não reunindo por isso dados comparáveis entre si (conforme é possível observar no quadro 7.22).

Quadro 7.22. Sinistralidade laboral mortal segundo dados do GEP e da ACT, entre 2011 e 2018

Ano	Fonte	Portugueses	Estrangeiros
2011	GEP	178	18
	ACT	144	17
2012	GEP	162	13
	ACT	139	10
2013	GEP	159	1
	ACT	134	7
2014	GEP	154	6
	ACT	128	7
2015	GEP	153	8
	ACT	135	7
2016	GEP	132	6
	ACT	131	9
2017	GEP	132	8
	ACT	109	9
2018	GEP	n.d.	n.d.
	ACT	150	6

Fonte: Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) e GEP/MTSSS (sistematização dos dados das autoras).

Estas diferenças de valores estão relacionadas com a metodologia de recolha da informação de cada uma das fontes. A ACT contabiliza os acidentes mortais que lhe são comunicados ou de que teve conhecimento (e.g. através de denúncias ou de informações do Ministério Público, das forças policiais, do INEM ou dos bombeiros) vertendo-os para o relatório anual. Por sua vez, o GEP contabiliza os acidentes mortais através da participação das seguradoras (ou seja, considera apenas os trabalhadores segurados para acidentes de trabalho), considerando também os acidentes de trajeto e as vítimas que morrem no prazo de até um ano após o acidente de trabalho, sendo esse valor atualizado no caso de mortes que tenham ocorrido mais tarde mas por consequência de acidentes de trabalho (o que não sucede na informação da ACT), tendo os seus apuramentos um desfasamento de pelo menos dois anos, não sendo portanto anuais como acontece na ACT (Oliveira e Pires, 2010: 27-33).

Os dados da ACT revelam que os estrangeiros continuam a apresentar taxas de sinistralidade mortal superiores aos portugueses (vd. quadro 7.23): em 2017 morreram 6 trabalhadores estrangeiros por cada 100.000 trabalhadores, enquanto a proporção para os trabalhadores da Europa comunitária é de 7 acidentes mortais por cada 100 mil trabalhadores e nos trabalhadores portugueses é de 4 acidentes

mortais por cada 100 mil trabalhadores. Confirma-se também nestes dados que algumas nacionalidades estrangeiras têm maior prevalência na sinistralidade laboral mortal: em 2017 destacam-se os trabalhadores búlgaros com mais acidentes mortais por cada 100 mil trabalhadores.

Quadro 7.23. Sinistralidade laboral mortal, segundo os países de nacionalidade, em 2017 e 2018

Nacionalidade do trabalhador	2017		2018	
	N	Acidentes por cada 100.000 trabalhadores	N	Acidentes por cada 100.000 trabalhadores
Estrangeiros da UE	2	7	1	n.d.
Espanha	1	19	0	n.d.
Bulgária	1	48	0	n.d.
Roménia	0	0	1	n.d.
Estrangeiros extracomunitários	7	6	5	n.d.
Ucrânia	4	27	1	n.d.
Cabo Verde	0	0	1	n.d.
Guiné-Bissau	2	39	0	n.d.
Brasil	1	3	1	n.d.
Nepal	0	0	1	n.d.
Indonésia	0	0	1	n.d.
Total de estrangeiros	9	6	6	n.d.
Portugueses	109	4	150	n.d.

Fonte: Autoridade para as Condições do Trabalho-ACT (sistematização e cálculos das autoras).

Quadro 7.24. Sinistralidade laboral mortal de portugueses e estrangeiros segundo as principais atividades económicas, em 2017 e 2018

Atividade económica		2017		2018	
		Portugueses	Estrangeiros	Portugueses	Estrangeiros
Agricultura, prod. animal, caça, floresta e pesca	N	11	3	12	3
	%	10,1		8,0	
Indústrias transformadoras	N	24	0	37	0
	%	22,0		24,7	
Construção Civil	N	31	4	40	3
	%	28,4		26,7	
Comércio por grosso e a retalho; rep.veic.aut. e moto	N	13	1	9	0
	%	11,9		6,0	
Transportes e armazenagem	N	8	0	15	0
	%	7,3		10,0	
Atividades administrativas e dos serviços de apoio	N	9	1	13	0
	%	8,3		8,7	
Outras atividades	N	13	0	24	0
	%	11,9		16,0	
Total Geral		109	9	150	6

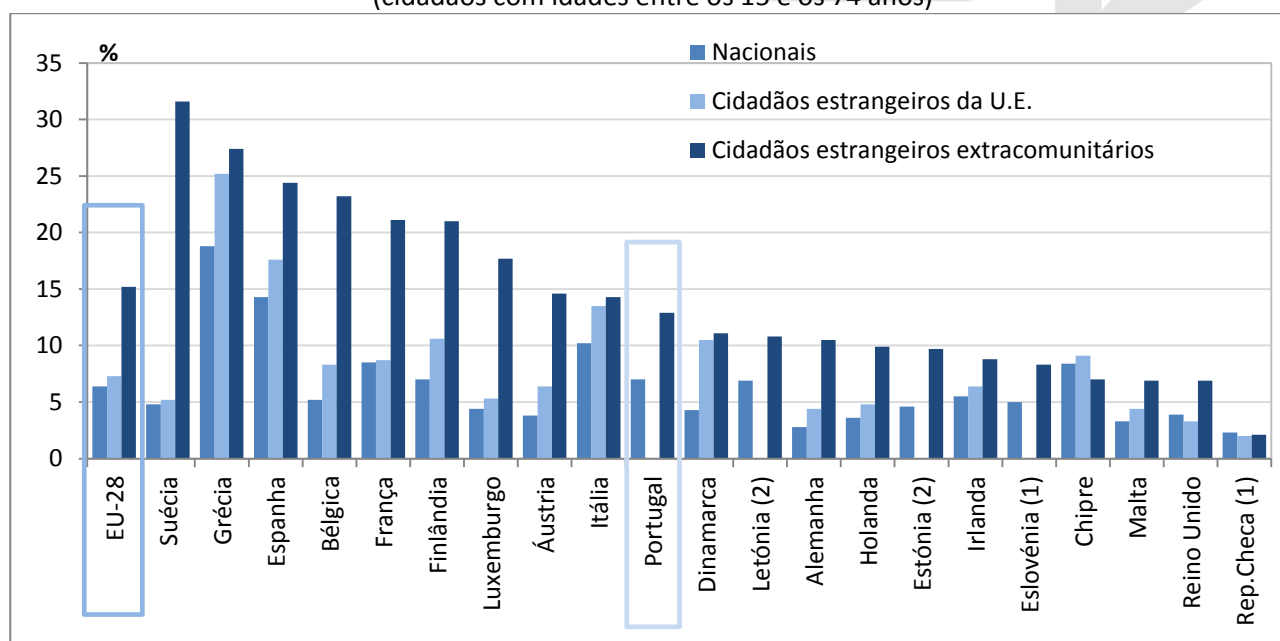
Fonte: Autoridade para as Condições do Trabalho-ACT (sistematização e cálculos das autoras).

A informação apurada pela ACT referente aos setores de atividade onde ocorreram os acidentes de trabalho mortais revela ainda (quadro 7.24) que, em 2017 e 2018, as duas atividades económicas que reuniram maior número de acidentes de trabalho mortais entre os trabalhadores de nacionalidade portuguesa foram a indústria transformadora e a construção civil (no conjunto reuniam cerca de 51%, em cada ano, do total de acidentes mortais sofridos por portugueses). A construção civil reuniu também o maior número de acidentes de trabalho mortais sofridos por trabalhadores estrangeiros nos anos de referência deste relatório (4 acidentes num total de 9 acidentes de trabalho mortais registados em 2017, e 3 em 6 em 2018) – vd. quadro 7.24.

7.6. Desemprego

Os Indicadores de Integração de Migrantes sistematizados pelo EUROSTAT apuram igualmente a taxa de desemprego de cidadãos nacionais e estrangeiros nos diferentes países da União Europeia. Em 2018, para o conjunto da UE28, a **taxa de desemprego dos cidadãos estrangeiros** (estrangeiros da UE28 com 7,3% e estrangeiros extracomunitários com 15,2%) **mantinha-se superior à taxa dos nacionais autóctones** (com 6,4%), apresentando os estrangeiros extracomunitários maior distância face aos autóctones (+8,8pp que a taxa de desemprego dos cidadãos autóctones). Observa-se, pois, que o desemprego não incide de igual forma nos trabalhadores autóctones e de nacionalidade estrangeira, assumindo especial importância junto dos trabalhadores estrangeiros de países extracomunitários. Os trabalhadores imigrantes mostram-se, portanto, mais vulneráveis e expostos ao desemprego nas sociedades de acolhimento europeias.

Gráfico 7.14. Taxa de desemprego nos diferentes países da UE28, segundo a nacionalidade, em 2018
(cidadãos com idades entre os 15 e os 74 anos)



Fonte: EUROSTAT, *Migrant Integration Indicators* (sistematização e elaboração pelas autoras).

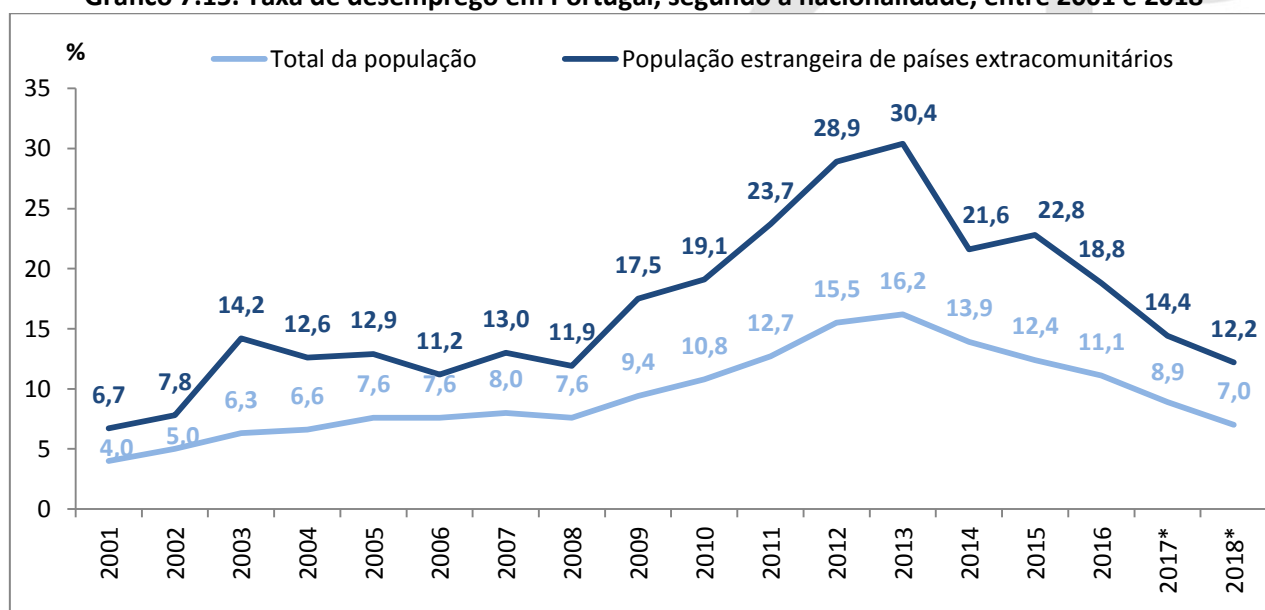
Notas: Para a Bulgária, Croácia, Lituânia, Hungria, Roménia e Eslováquia dados disponíveis apenas para os cidadãos nacionais e por isso não surgem no gráfico. Para a Estónia, Eslovénia, Letónia, Polónia e Portugal não há dados disponíveis para os cidadãos estrangeiros da União Europeia. / (1) Dados de baixa fidedignidade para estrangeiros comunitários e extracomunitários. (2) Dados de baixa fidedignidade para estrangeiros comunitários.

Relativamente às taxas de desemprego nos diferentes países da UE28, se a ordenação for efetuada pela taxa de desemprego dos trabalhadores estrangeiros de países extracomunitários residentes, Portugal surge na décima posição (com 12,9%). Destacam-se em 2018 entre os países onde as taxas de desemprego dos cidadãos estrangeiros extracomunitários são mais elevadas, a Suécia (31,6%), a Grécia (27,4%), a Espanha (24,4%), a Bélgica (23,2%) e a França (21,1%). Por contraste, nesse ano, as taxas de desemprego menos significativas verificavam-se na República Checa (2,1%), Reino Unido (6,9%), Malta (6,9%), Chipre (7%) e Eslovénia (8,3%) (vd. gráfico 7.14).

Inúmeros estudos desenvolvidos em Portugal mostraram como a precariedade laboral dos trabalhadores imigrantes tende a expô-los a maior vulnerabilidade e a mais desemprego em contextos de crise (Peixoto, 2008; Oliveira e Pires, 2010: 127-132). Se durante a década passada os estrangeiros residentes em Portugal sempre apresentaram taxas de desemprego muito próximas das da população nacional (refletindo uma imigração laboral que era absorvida pelos trabalhos mais mal pagos e de grande procura do mercado trabalho português e que os trabalhadores portugueses não queriam exercer), desde finais da década passada com o contexto de crise económica e financeira do país e de fraco desempenho global da

economia portuguesa, as taxas de desemprego dos estrangeiros (em especial dos cidadãos extracomunitários) distanciaram-se bastante das taxas de desemprego dos nacionais (vd. gráfico 7.15). Nos anos de referência deste relatório verificam-se, porém, sintomas de recuperação do desemprego (em recuperação desde 2015), diminuindo tanto para os nacionais (passa de 16,2% em 2013, ano em que atinge o valor mais elevado, para 7% em 2018) como para os estrangeiros extracomunitários (de 30,4% em 2013 passa 12,2% em 2018), aproximando-se os dois grupos (distância de 5,2 pontos percentuais em 2018, quando esta distância foi de 14,2 pontos percentuais em 2013). Verifica-se, pois, que os estrangeiros são mais afetados pelas flutuações do desemprego que os nacionais, atendendo também aos setores económicos e grupos profissionais em que se inserem (Oliveira e Pires, 2010), assumindo-se como trabalhadores necessários em tempos de crescimento económico e dispensados em tempos de desaceleração dos mercados.

Gráfico 7.15. Taxa de desemprego em Portugal, segundo a nacionalidade, entre 2001 e 2018



Fonte: INE-Inquérito ao Emprego (sistematização pelas autoras). // Notas: Em 2011 verificou-se uma quebra de série no Inquérito ao Emprego. De notar que entre 2007 e 2010 os dados referentes à população estrangeira de países extracomunitários referem-se à taxa média de desemprego./*Desvio do padrão de qualidade/Coefficiente de variação elevado (nota do INE para a taxa de desemprego da população estrangeira de países extracomunitários).

Para melhor caracterizar o desemprego dos estrangeiros em Portugal consideram-se dados de duas fontes administrativas nacionais: dados do desemprego registado nos Centros de Emprego do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) e dados da Segurança Social relativos às prestações de desemprego, considerando-se nesses dados de forma agregada o subsídio de desemprego, o subsídio social de desemprego e o subsídio de desemprego parcial. Importa atender que estas fontes administrativas, pela sua natureza, não contemplam informação do desemprego não registado ou de estrangeiros em situação de desemprego que não têm (ou deixaram de ter) direito a receber prestações de desemprego do sistema de Segurança Social português.

7.6.1. Desemprego de estrangeiros registado no Instituto do Emprego e Formação Profissional

No final do ano de 2018, os desempregados de nacionalidade estrangeira registados nos Centros de Emprego do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) atingiam os 17.338 indivíduos, tendo-se verificado um decréscimo de -5% face ao ano anterior e um decréscimo de -55% relativamente ao início da década (2011). Também o impacto do desemprego registado de estrangeiros diminuiu no total de desempregados em Portugal: a percentagem de estrangeiros no total dos trabalhadores desempregados inscritos nos Centros de Emprego passou de 6,7%, no início da década, para 4,8% em 2017 e 5,5% em 2018 (vd. quadro 7.25).

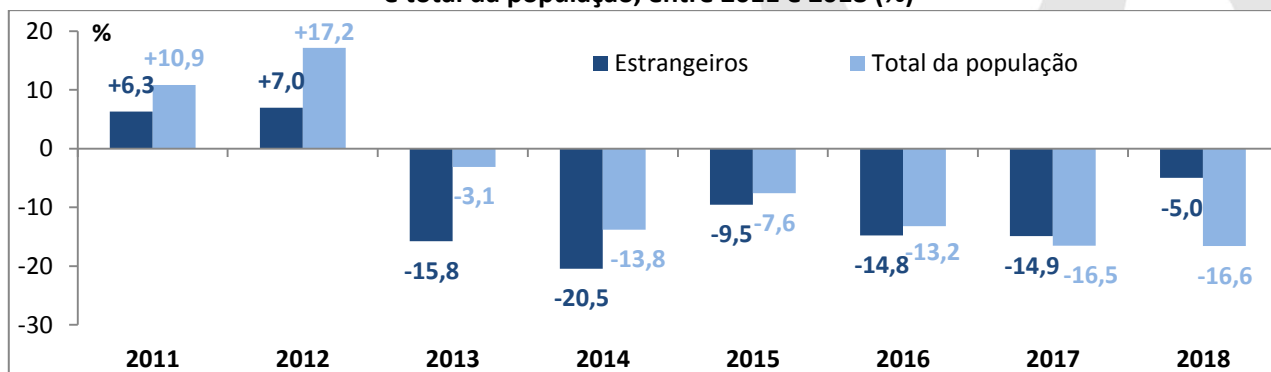
Quadro 7.25. Desemprego registado de estrangeiros em Portugal Continental, entre 2011 e 2018

Ano	Total	Estrangeiros	
		N	%
2011	576.383	38.803	6,7
2012	675.466	41.516	6,1
2013	654.569	34.968	5,3
2014	564.312	27.815	4,9
2015	521.611	25.165	4,8
2016	452.652	21.448	4,7
2017	377.791	18.248	4,8
2018	315.093	17.338	5,5

Fonte: IEFP (sistematização e cálculos das autoras).

Analisando as taxas de variação anual para a presente década (vd. gráfico 7.16), observa-se que o desemprego registado continuou a subir até ao ano de 2012, tendo invertido essa tendência a partir de 2013, ano em que passa a decrescer. Estas duas linhas de tendência são transversais à população total do país e à população estrangeira: até 2012 a taxa de variação anual do desemprego foi positiva quer para a população total (+17,2% em 2012), quer para a população estrangeira (+7%), sendo que para o total da população do país as subidas do desemprego registado foram mais acentuadas que para o total da população estrangeira. A partir de 2013 a taxa de variação anual do desemprego registado passa a apresentar valores negativos, quer para a população estrangeira quer para o total da população do país. Nota-se que entre 2013 e 2016 as descidas anuais do desemprego registado de estrangeiros (-15,8% em 2013, -20,5% em 2014, -9,5% em 2015 e -14,8% em 2016) são mais acentuadas que as descidas do desemprego registado para o total do país (-3,1% em 2013 e -13,2% em 2016). Em 2017 e 2018 verifica-se, contudo, que o desemprego registado do total da população desceu mais (-16,5% em 2017 e -16,6% em 2018) que o desemprego registado dos cidadãos estrangeiros (-14,9% em 2017 e -5% em 2018).

Gráfico 7.16. Taxa de variação anual no desemprego registado para estrangeiros e total da população, entre 2011 e 2018 (%)

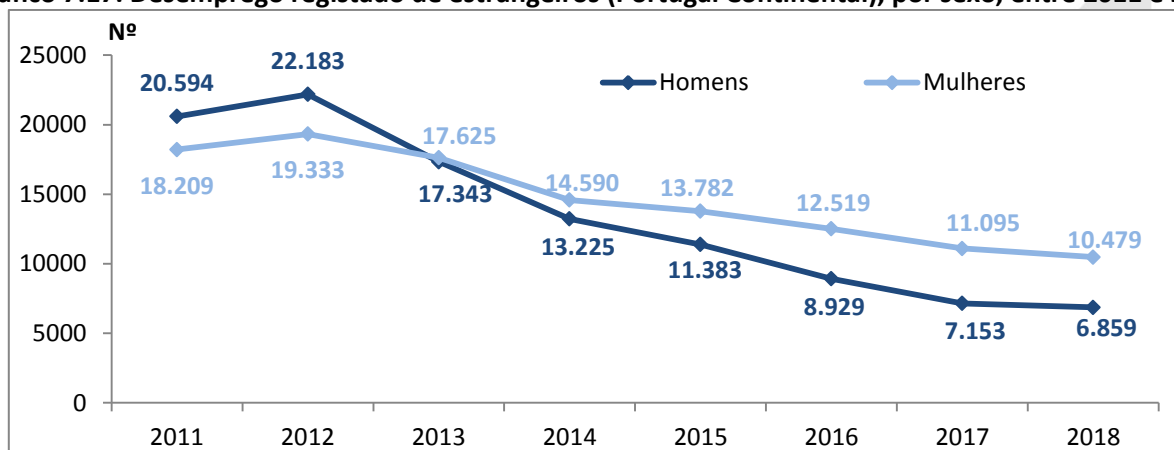


Fonte: IEFP (sistematização e cálculos das autoras).

Desagregando os dados do desemprego registado de estrangeiros por **sexo**, em 2018 observa-se uma preponderância do sexo feminino (60,4%) no desemprego registado de estrangeiros, mantendo assim a tendência dos últimos anos (vd. gráfico 7.17). Apresentando uma evolução mais estável no desemprego, as mulheres estrangeiras só a partir de 2013 suplantam o desemprego dos homens, embora não porque tenham aumentado no desemprego, mas porque os homens diminuíram mais acentuadamente a sua situação de desemprego registado em virtude da recuperação gradual de algumas das atividades económicas onde os homens estrangeiros se tendem a inserir no mercado de trabalho português (vd. gráfico 7.17). Entre 2011 e 2018 nota-se um decréscimo do desemprego em ambos os sexos, registando-se uma diminuição mais acentuada junto dos desempregados do sexo masculino (-67%) por comparação aos desempregados do sexo feminino (-43%).

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

Gráfico 7.17. Desemprego registado de estrangeiros (Portugal Continental), por sexo, entre 2011 e 2018



Fonte: IEFP (sistematização pelas autoras).

Quadro 7.26. Desemprego registado de estrangeiros (Portugal Continental), por sexo, grupo etário e níveis de escolaridade, em 2017 e 2018

Características sociodemográficas	2017		2018		Variação (%) 2017-2018	Variação (%) 2011-2018
	N	%	N	%		
Sexo						
Homens	7.153	39,2	6.859	39,6	-4,1	-66,7
Mulheres	11.095	60,8	10.479	60,4	-5,6	-42,5
Grupo etário						
Menos de 25 anos	1.590	8,7	1.493	8,6	-6,1	-65,5
25-34 anos	4.943	27,1	4.899	28,3	-0,9	-58,0
35-54 anos	8.954	49,1	8.382	48,3	-6,4	-57,3
55 e mais anos	2.761	15,1	2.564	14,8	-7,1	-19,1
Níveis de escolaridade						
Inferior ao 1º ciclo do EB	2.162	11,8	2.413	13,9	+11,6	-58,0
Básico-1ºciclo	1.475	8,1	1.214	7,0	-17,7	-70,5
Básico-2ºciclo	1.990	10,9	1.671	9,6	-16,0	-69,0
Básico-3ºciclo	3.595	19,7	3.202	18,5	-10,9	-62,1
Secundário	7.891	43,2	7.698	44,4	-2,4	-46,2
Superior	1.135	6,2	1.140	6,6	+0,4	+40,9
Total de estrangeiros	18.248	100	17.338	100	-5,0	-55,3

Fonte: IEFP (sistematização e cálculos das autoras).

Relativamente ao **perfil sociodemográfico** dos desempregados estrangeiros (quadro 7.26), em 2018 observa-se uma preponderância do sexo feminino (60,4%), do grupo etário dos 35-54 anos (48,3%) e de níveis de escolaridade inferiores ao 3º ciclo do ensino básico (49%). Face ao ano de 2017 nota-se um decréscimo do desemprego em ambos os sexos, em todos os grupos etários e em praticamente todos os níveis de qualificação, com duas exceções identificadas nos desempregados estrangeiros com escolaridade inferior ao 1º ciclo do ensino básico e desempregados com ensino superior que aumentaram de 2017 para 2018 (+11,6% e +0,4%, respetivamente). Face ao início da década as maiores descidas no desemprego registado de estrangeiros também se verificam nos desempregados do sexo masculino (-66,7%) e nos desempregados mais jovens com menos de 25 anos (-65,5%). Os desempregados estrangeiros com o 1º ciclo do ensino básico apresentam também descidas consideráveis (-70,5%), sendo que em termos da escolaridade os desempregados estrangeiros com ensino superior mostram uma evolução contrária, com um aumento de +40,9% face ao início desta década.

Mantendo a tendência de anos anteriores, em 2018 os grupos profissionais com maior importância relativa de desempregados estrangeiros registados eram o grupo 5 (trabalhadores dos serviços pessoais, de proteção e segurança e vendedores) com 25,9% (+6pp que no total de desempregados), e grupo 9 (trabalhadores não qualificados) com 37,9% (+12pp que o observado para o total de desemprego registado), o que reflete a própria sobre representação dos trabalhadores estrangeiros nesses mesmos grupos profissionais (vd. quadro 7.27).

Quadro 7.27. Desemprego registado em Portugal Continental, segundo a nacionalidade e a profissão, em 2017 e 2018

Grupos profissionais	2017		2018			
	Total	N Estrangeiros	Total N	%	Estrang. N	%
0 - Oficiais das forças armadas	290	3	164	0,1	14	0,1
1 - Representantes do poder legislativo e de órgãos executivos, dirigentes, diretores e gestores executivos	8.200	191	7.155	2,3	256	1,5
2 - Especialistas das atividades intelectuais e científicas	42.993	1.118	34.309	10,9	966	5,6
3 - Técnicos e profissões de nível intermédio	34.675	884	28.564	9,1	861	5,0
4 - Pessoal administrativo	42.421	1.486	36.195	11,5	1.559	9,0
5 - Trabalhadores dos serviços pessoais, de proteção e segurança e vendedores	73.966	4.573	62.362	19,8	4.498	25,9
5.1 -Trabalhadores dos serviços pessoais	n.d.	2.036	n.d.	n.d.	2.135	12,3
5.2 -Vendedores	n.d.	1.724	n.d.	n.d.	1.652	9,5
6 - Agricultores e trabalhadores qualificados da agricultura, da pesca e da floresta	12.385	737	10.581	3,4	628	3,6
7 - Trabalhadores qualificados da indústria, construção e artífices	46.511	1.650	35.850	11,4	1.371	7,9
7.1-Traba.qualificados da construção e similares	n.d.	891	n.d.	n.d.	668	3,9
8 - Operadores de instalações e máquinas e trabalhadores da montagem	21.855	644	18.441	5,9	605	3,5
9 - Trabalhadores não qualificados	94.363	6.958	81.423	25,8	6.575	37,9
9.1 - Trabalhadores da limpeza	n.d.	3.262	n.d.	n.d.	2.873	16,6
9.3 - Trab. não qualif. ind. extrativa e transform., construção e transportes	n.d.	1.528	n.d.	n.d.	1.396	8,1
9.4 -Assistentes na preparação de refeições	n.d.	1.618	n.d.	n.d.	1.571	9,1
Sem profissão atribuída	132	4	49	0,0	5	0,0
Total	377.791	18.248	315.093	100	17.338	100

Fonte: IEPF (sistematização e cálculos das autoras).

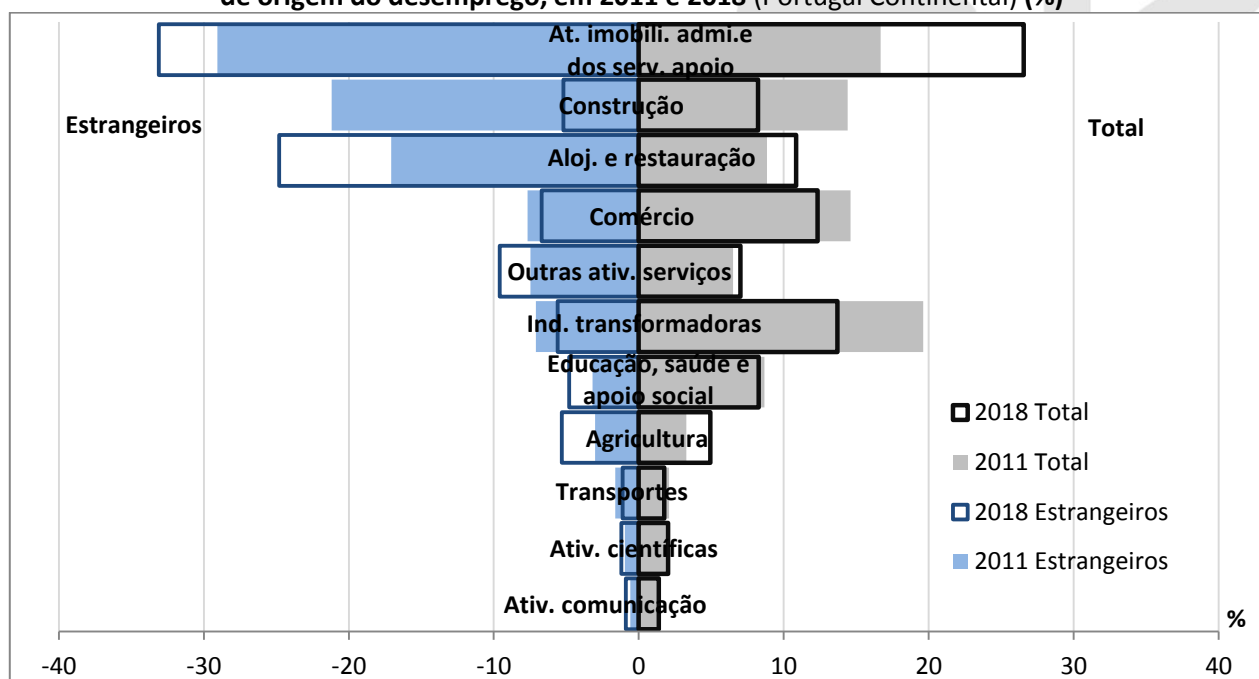
Dentro desses **grupos profissionais** observam-se, por sua vez, algumas profissões mais permeáveis ao desemprego e onde os estrangeiros estão sobre representados: por ordem de grandeza, são os “trabalhadores da limpeza” (subgrupo profissional 9.1.) os que concentram mais desempregados estrangeiros registados em 2018 (16,6%), seguidos pelos “trabalhadores dos serviços pessoais” (subgrupo profissional 5.1.) com 12,3% dos desempregados estrangeiros, os “vendedores” (subgrupo profissional 5.2.) com 9,5%, os “assistentes na preparação de refeições” (do subgrupo profissional 9.4.) com 9,1% e os “trabalhadores não qualificados da indústria extrativa e transformadora, construção e transportes” (do subgrupo 9.3.) com 8,1%. No conjunto estes cinco subgrupos profissionais representam mais de metade (55,5%) do desemprego registado de estrangeiros em 2018 (quadro 7.27). Observa-se, portanto, que o desemprego afeta mais os trabalhadores estrangeiros inseridos nos grupos profissionais da base, o que se encontra associado à própria estrutura ocupacional dos estrangeiros em Portugal.

Conforme explicitado anteriormente, a forte concentração dos estrangeiros nos grupos profissionais da base, de menor ou nenhuma qualificação, mais mal pagos, com mais riscos de sinistralidade e de maior instabilidade ocupacional (Oliveira e Pires, 2010: 107-133) explica que em 2018 os grupos profissionais 5, 7 e 9 sejam responsáveis por cerca de 72% do desemprego registado de estrangeiros em Portugal, enquanto na população total os mesmos grupos profissionais representam -15pp, perfazendo 57% do desemprego total. Por contraste, os grupos profissionais de topo (grupos 1, 2 e 3) concentram mais desemprego na

população total (22,2%), que nos estrangeiros (apenas 12% do desemprego registado de estrangeiros), ou seja, -10pp nos estrangeiros.

Por sua vez, desagregando os dados por **atividades económicas**, observa-se que em 2018 as atividades que mais contribuíram para o desemprego registado de estrangeiros foram as “atividades imobiliárias, administrativas e dos serviços de apoio” (33,1%), o “alojamento, restauração e similares” (24,8%), as “outras atividades de serviços” (9,6%), “o comércio por grosso e a retalho” (6,7%), as “indústrias transformadoras” (5,6%) e a “construção” (5,2%) – gráfico 7.18. No seu conjunto, estas seis atividades geraram 85,1% do volume total de desemprego registado de estrangeiros, muito embora o número absoluto de desempregados estrangeiros nessas seis atividades tenha decrescido face ao ano de 2017 (-5%).

Gráfico 7.18. Desemprego registado (novo emprego), segundo a nacionalidade e a atividade económica de origem do desemprego, em 2011 e 2018 (Portugal Continental) (%)



Fonte: IEFP (sistematização e cálculos das autoras). // Nota: Os dados dizem respeito à atividade económica de origem do desemprego. Apenas são contemplados os desempregados inscritos para novo emprego. No gráfico não são contempladas as atividades com percentagens de desemprego registado inferiores a 1,0%.

As atividades que geraram mais desemprego de estrangeiros correspondem também às atividades que mais estrangeiros empregam – em 2017 estas seis atividades empregavam cerca de 75% dos trabalhadores estrangeiros por conta de outrem. Estas atividades correspondem também às atividades mais afetadas pelo desemprego em Portugal. Conforme se verifica no gráfico 7.18 e no quadro 7.28, essas seis atividades destacaram-se como aquelas que mais desemprego geraram no total da população residente em Portugal (no conjunto estas atividades geraram 78,7% do volume total do desemprego em 2018). Relativamente ao início desta década (2011), nota-se que em 2018 as atividades de construção, do comércio e das indústrias transformadoras perderam importância relativa quer no desemprego registado de estrangeiros, quer no desemprego registado do total da população, o que reflete a reativação dessas atividades económicas nos últimos anos, depois do ciclo de crise económica que induziu à sua estagnação e incremento do desemprego. Por contraste, as atividades imobiliárias e dos serviços de apoio, do alojamento e da restauração e as outras atividades de serviços ganharam importância relativa em 2018 relativamente ao início desta década.

Mantendo a tendência de anos anteriores, em 2018 as seis nacionalidades estrangeiras que registam maior número de desempregados, e que mais contribuíram para o total de desempregados estrangeiros registados no IEFP (representando no conjunto cerca de 65% do total de desempregados estrangeiros),

foram a brasileira (28,9%), a ucraniana (10%), a cabo-verdiana (8%), a romena (6,6%), a angolana (6,2%) e a guineense (4,7%) – vd. quadro 7.29. Em 2017 foram também estas as seis nacionalidades que se encontraram nas primeiras posições das nacionalidades estrangeiras mais afetadas pelo desemprego (ou que mais o declaravam nos Centros de Emprego de Portugal).

Quadro 7.28. Desemprego registado (novo emprego), segundo a nacionalidade e a atividade económica de origem do desemprego, em 2017 e 2018 (Portugal Continental)

Atividade económica de origem do desemprego	2017		2018			
	Total	Estrang.	Total	%	Estrangeiros	%
Agricultura, prod. animal, caça, floresta e pesca	16.198	850	14.073	4,9	843	5,3
Indústrias extrativas	1.690	110	1.412	0,5	106	0,7
Indústrias transformadoras	46.421	886	39.059	13,7	897	5,6
Electric., gás e água, saneamento, resíduos e desp.	1.344	44	1.145	0,4	37	0,2
Construção	31.873	1.119	23.438	8,2	837	5,2
Comércio por grosso e a retalho; rep. veic. automóv., motoci.	42.633	1.136	35.171	12,3	1.065	6,7
Transportes e armazenagem	5.840	178	5.018	1,8	177	1,1
Alojamento, restauração e similares	34.789	3.906	30.960	10,9	3.959	24,8
Atividades de informação e de comunicação	4.894	160	3.962	1,4	146	0,9
Atividades financeiras e de seguros	3.593	84	3.043	1,1	68	0,4
Ativid. imobiliárias, administrativas e dos serviços de apoio	85.744	5.512	75.676	26,6	5.281	33,1
Atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares	7.084	185	5.783	2,0	185	1,2
Admin. pública, educação, atividades de saúde e apoio social	27.684	736	23.578	8,3	764	4,8
Outras atividades de serviços	24.138	1.722	19.992	7,0	1.530	9,6
Sem classificação	3.919	113	2.695	0,9	49	0,3
Total	337.844	16.741	285.005	100	15.944	100

Fonte: IEFP (sistematização e cálculos das autoras). // Nota: Os dados dizem respeito à atividade económica de origem do desemprego. Apenas são contemplados os desempregados inscritos para novo emprego.

Quadro 7.29. Desemprego registado de estrangeiros segundo as nacionalidades com maior número de desempregados inscritos, em Portugal Continental, em 2017 e 2018

Nacionalidade	2017		2018	
	N	%	N	%
Brasil	5.051	27,7	5.017	28,9
Ucrânia	2.038	11,2	1.730	10,0
Cabo Verde	1.794	9,8	1.393	8,0
Roménia	1.364	7,5	1.143	6,6
Angola	1.071	5,9	1.076	6,2
Guiné-Bissau	953	5,2	816	4,7
Nepal	483	2,6	708	4,1
Bulgária	621	3,4	555	3,2
Espanha	495	2,7	480	2,8
São Tomé e Príncipe	476	2,6	472	2,7
Total estrangeiros	18.248	100	17.338	100

Fonte: IEFP (sistematização e cálculos das autoras).

Importa, contudo, considerar que estas nacionalidades estrangeiras são também aquelas que apresentam maior número de residentes em Portugal. O quadro 7.30. evidencia a proporção dos desempregados registados dessas nacionalidades por total dos seus residentes com mais de quinze anos, verificando-se que embora globalmente estas seis nacionalidades apresentem proporções superiores às observadas para o total de estrangeiros, há alguma discrepância entre elas, mudando mesmo a ordenação destas nacionalidades: observa-se que são os nepaleses que apresentam globalmente maior número de desempregados por cada 100 residentes com mais de 15 anos (11), seguidos dos búlgaros (9

desempregados por cada 100 residentes com mais de 15 anos) e angolanos (7), e só finalmente os brasileiros (6), são-tomenses (6) e os guineenses (6).

Quadro 7.30. Proporção de desempregados registados por total de residentes com mais de 15 anos, segundo a nacionalidade, em 2017

Nacionalidade	Nº de desempregados registados no IEPF	Nº residentes com mais de 15 anos	Desempregados registados por cada 100 residentes
Nepal	708	6.483	10,9
Bulgária	555	6.291	8,8
Angola	1.076	15.372	7,0
Brasil	5.017	78.670	6,4
São Tomé e Príncipe	472	7.535	6,3
Guiné-Bissau	816	13.459	6,1
Ucrânia	1.730	29.776	5,8
Cabo Verde	1.393	31.785	4,4
Roménia	1.143	27.472	4,2
Espanha	480	11.633	4,1
Total de estrangeiros	17.338	383.702	4,5
População total	315.093	8.867.131	3,6

Fonte: IEPF e INE-Estimativas Anuais da População Residente (sistematização e cálculos das autoras).

Entre as dez nacionalidades estrangeiras numericamente mais representadas nos residentes do país há, porém, algumas nacionalidades que não se destacam no desemprego registado de estrangeiros: mantendo a tendência de anos anteriores, em 2017 e 2018 os chineses mantiveram-se a nacionalidade estrangeira com menor incidência de desemprego registado nos Centros de Emprego (apenas 0,3% e 0,4% do total de desempregados estrangeiros registados, respetivamente em 2017 e 2018), seguindo-se a esta nacionalidade os cidadãos da União Europeia – os cidadãos do Reino Unido representavam apenas 1,1% do total de desempregados registados em 2017 (e 1,2% em 2018), e os espanhóis (que representavam 2,7% do total de desempregados estrangeiros no país em 2017, e 2,8% em 2018). Os franceses e italianos (sendo duas nacionalidades que passaram a constar entre as dez nacionalidades numericamente mais expressivas nos residentes do país a partir de 2017) representaram 1,4% e 1,6%, respetivamente, do total de desempregados estrangeiros em 2017 e 1,4% e 1,9%, respetivamente, do total de desempregados estrangeiros em 2018.

7.6.2. Beneficiários das prestações de desemprego³⁸ a partir dos dados da Segurança Social

Quadro 7.31. Beneficiários de prestações de desemprego, por nacionalidade, em 2011 e 2018

Nacionalidade	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Portuguesa	495.766	600.349	618.526	521.437	511.709	455.385	399.631	379.659
Estrangeira	37.456	35.898	34.643	29.674	21.900	19.489	17.716	17.012
Desconhecida	27.385	17.255	17.843	9.497	4.979	2.349	1.212	214
% estrangeiros	6,7	5,5	5,2	5,3	4,1	4,1	4,2	4,5
Total	560.607	653.502	671.012	560.608	538.588	477.223	418.559	396.885

Fonte: MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos das autoras).//Nota: 2018 não integra beneficiários de nacionalidades cujos dados não estão disponíveis por violarem o segredo estatístico.

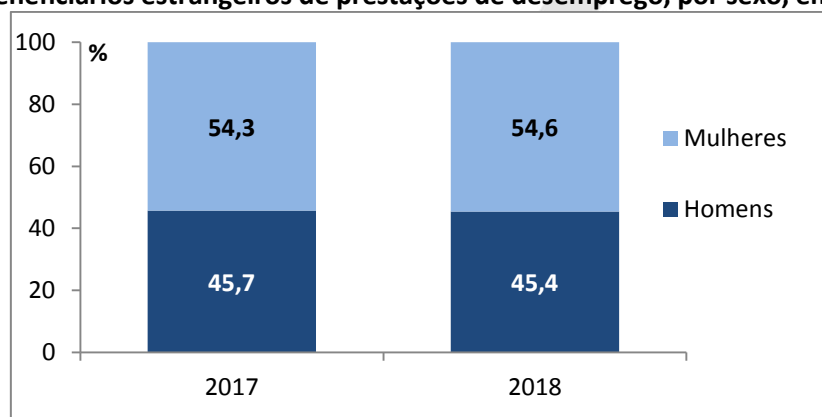
Na década passada, o número de beneficiários estrangeiros das várias prestações sociais de desemprego foi sempre aumentando, acompanhando também a evolução crescente da população estrangeira residente e a

³⁸ Consideram-se as várias prestações de desemprego (subsídio de desemprego, o subsídio social de desemprego e o subsídio de desemprego parcial) de forma agregada.

conjuntura económica do país marcada pelo agravamento geral do desemprego no final da década passada. No entanto, nos anos de referência deste relatório (acompanhando o que se tinha identificado a partir de 2013), nota-se uma redução do número de beneficiários estrangeiros com lançamento de prestações de desemprego (vd. quadro 7.31). Em valores absolutos, os estrangeiros apoiados com o subsídio de desemprego foram diminuindo gradualmente nos últimos anos: passaram de 34.643 em 2013 (5,2% do total de beneficiários desse ano), para 29.674 em 2014 (5,3% do total de beneficiários desse ano), para 21.900 em 2015 (4,1% do total de beneficiários), para 19.489 em 2016 e, nos anos de referência deste relatório, passam para 17.716 em 2017 e 17.012 em 2018 (4,2% e 4,5%, respetivamente, do total de beneficiários de prestações de desemprego).

Em relação à distribuição destes beneficiários de prestações de desemprego por sexo (vd. gráfico 7.19), observa-se que em 2017 e 2018 as mulheres estrangeiras encontram-se sobre representadas no universo de beneficiários estrangeiros de subsídio de desemprego (54,3% em 2017 e 54,6% em 2018), acompanhando a tendência do ano de 2016 (quando as mulheres representavam 51,5%) e contrariando a tendência observada em anos anteriores quando os beneficiários do sexo masculino estavam sobre representados no desemprego registado (56,3% em 2013, 58,7% em 2014 e 50,2% em 2015).

Gráfico 7.19. Beneficiários estrangeiros de prestações de desemprego, por sexo, em 2017 e 2018 (%)



Fonte: MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos das autoras).//Nota: 2018 não integra beneficiários de nacionalidades cujos dados não estão disponíveis por violarem o segredo estatístico.

Se observarmos, de forma mais detalhada, as **nacionalidades** da população estrangeira que beneficiam de prestações de desemprego (quadro 7.32), os dados da Segurança Social traduzem as tendências gerais da imigração em Portugal: a nacionalidade estrangeira mais representada no total de beneficiários com lançamento de prestações de desemprego em 2017 e 2018 era a nacionalidade brasileira – em termos absolutos, os beneficiários de nacionalidade brasileira passaram de 4.827 para 4.722 (em 2016 eram 5.168, em 2015 eram 6.169 e nos anos anteriores eram mais do dobro: foram 11.045 em 2013 e 11.444 em 2014). Em 2018 estes nacionais representaram 27,8% de todos os beneficiários estrangeiros, assumindo uma clara quebra de importância relativa (em 2014 representaram 38,6%).

O segundo maior grupo de beneficiários agrega nacionais dos PALOP (grupo esse que na década passada assumia a posição maioritária no total de beneficiários estrangeiros³⁹), seguindo-se os desempregados estrangeiros provenientes da União Europeia, refletindo essencialmente nesse caso o desemprego verificado entre romenos e búlgaros. O grupo de nacionais da Europa de Leste ocupa a quarta posição em 2017 e 2018. Os estrangeiros com menor peso no total de beneficiários das prestações de desemprego são cidadãos da Ásia – quadro 7.32.

³⁹ Importa, contudo, reconhecer que esta diminuição de importância dos beneficiários dos PALOP pode refletir na realidade “novos” cidadãos portugueses que têm desaparecido das estatísticas de estrangeiros, passando a ser contabilizados como portugueses.

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

Em 2018 os beneficiários estrangeiros provenientes dos PALOP representavam 21,8% do total de beneficiários estrangeiros. Em termos absolutos diminuíram de 4.094 para 3.717 de 2017 para 2018, mantendo a tendência de decréscimo dos últimos anos (passaram de 8.162 em 2013 para 6.534 em 2014, para 5.139 em 2015 e para 4.647 em 2016). No grupo dos PALOP continuaram a destacar-se os beneficiários cabo-verdianos que em 2018 perfaziam 1.548 beneficiários (9,1% do total) - quadro 7.32.

Quadro 7.32. Beneficiários estrangeiros com lançamento de prestações de desemprego, segundo os principais países de nacionalidade, em 2017 e 2018

Nacionalidade	2017		2018		Taxa de variação (%) 2017-2018
	N	%	N	%	
África	4.446	25,1	4.099	24,1	-7,8
PALOP	4.094	23,1	3.717	21,8	-9,2
Angola	787	4,4	758	4,5	-3,7
Cabo Verde	1.744	9,8	1.548	9,1	-11,2
Guiné-Bissau	933	5,3	831	4,9	-10,9
Moçambique	130	0,7	125	0,7	-3,8
S. T. Príncipe	500	2,8	455	2,7	-9,0
América	5.132	29,0	5.018	29,5	-2,2
Brasil	4.827	27,2	4.722	27,8	-2,2
Ásia	1.443	8,1	1.854	10,9	+28,5
China	42	0,2	36	0,2	-14,3
Índia	358	2,0	453	2,7	+26,5
Paquistão	163	0,9	170	1,0	+4,3
Europa	6.689	37,8	6.031	35,5	-9,8
União Europeia	3.655	20,6	3.439	20,2	-5,9
Alemanha	156	0,9	151	0,9	-3,2
Bulgária	643	3,6	583	3,4	-9,3
Espanha	349	2,0	355	2,1	+1,7
França	164	0,9	202	1,2	+23,2
Reino Unido	199	1,1	186	1,1	-6,5
Roménia	1.613	9,1	1.391	8,2	-13,8
Europa de Leste	3.019	17,0	2.576	15,1	-14,7
Moldávia	332	1,9	276	1,6	-16,9
Rússia	164	0,9	148	0,9	-9,8
Ucrânia	2.459	13,9	2.104	12,4	-14,4
Oceânia	6	0,0	10	0,1	+66,7
Total estrangeiros	17.716	100	17.012	100	-4,0

Fonte: MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos das autoras).//Nota: 2018 não integra beneficiários de nacionalidades cujos dados não estão disponíveis por violarem o segredo estatístico.

O grupo de nacionalidades da Europa de Leste passou de 2017 para 2018, dos 3.019 (17% do total de beneficiários) para 2.576 beneficiários (15,1% do total de beneficiários), mantendo a mesma tendência de decréscimo dos anos anteriores (passaram de 7.536 em 2013 para 5.947 em 2014, para 4.142 em 2015 e para 3.539 em 2016), assume uma taxa de variação anual de -14,7% em 2018. Entre as nacionalidades da Europa de Leste destacam-se os ucranianos, que em 2018 ainda representavam 12,4% do total de beneficiários estrangeiros (mas foram 13,9% do total de beneficiários estrangeiros em 2017, 14,8% em 2016, 15,4% em 2015, 15,5% em 2014 e 17,3% em 2013) – quadro 7.32.

No que toca ao grupo dos nacionais da UE28 (quadro 7.32), que ocupam a terceira posição, devem considerar-se importantes contrastes internos: os beneficiários dos países mais antigos da União Europeia (Alemanha, Reino Unido, França e Espanha) encontram-se geralmente em menor número e em menor importância relativa (e.g. Alemanha com 0,9% em 2018, Reino Unido com 1,1%, França com 1,2% e Espanha com 2,1%) quando comparados com os restantes beneficiários estrangeiros. Roménia e Bulgária, que aderiram à União Europeia em 2007, registam, porém, maior número de beneficiários (representando, respetivamente, 8,2% e 3,4% do total de beneficiários estrangeiros em 2018).

Relativamente à evolução dos montantes processados com prestações de desemprego (quadro 7.33), os dados evidenciam tendências idênticas às observadas para o número de beneficiários. Assim sendo, em termos absolutos, os montantes das prestações de desemprego processados a cidadãos de nacionalidade estrangeira passaram de 38,6 milhões de euros em 2017 para 36,8 milhões em 2018 (mantendo a tendência de diminuição de anos anteriores: de 100,8 milhões de euros em 2013, para 78,2 milhões de euros em 2014, para 52,8 milhões em 2015, e para 43,6 milhões de euros em 2016) o que atesta o decréscimo verificado também no número de beneficiários. Em termos relativos, os montantes processados a cidadãos estrangeiros passaram a representar 3,2% do total de montantes para prestações de desemprego em 2017 e 2018.

Quadro 7.33. Montantes processados com prestações de desemprego, por nacionalidade, 2011 a 2018
(milhares de euros)

Nacionalidade	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Portuguesa	1.751.176	2.296.361	2.351.918	1.859.334	1.594.702	1.362.869	1.166.543	1.113.651
Estrangeira	99.124	104.254	100.800	78.173	52.791	43.593	38.648	36.787
Desconhecida	131.196	83.174	89.272	43.993	20.493	9.699	4.986	832
% estrangeiros	5,0	4,2	4,0	3,9	3,2	3,1	3,2	3,2
Total	1.981.497	2.483.788	2.541.990	1.981.500	1.667.986	1.416.160	1.210.177	1.151.271

Fonte: MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos das autoras).

Nos dois anos de referência deste relatório, e mantendo a tendência de anos anteriores, identificam-se algumas diferenças entre os beneficiários de nacionalidade estrangeira e os beneficiários de nacionalidade portuguesa no que toca ao valor médio mensal dos subsídios de desemprego auferidos, sendo também notáveis as disparidades detetadas no interior do grupo de beneficiários estrangeiros. Conforme se pode observar no quadro 7.34, em 2018 o valor médio mensal atribuído em processamentos de prestação de desemprego à população portuguesa supera (525,1 euros) o valor médio atribuído a algumas nacionalidades estrangeiras, nomeadamente as nacionalidades africanas, asiáticas, e americanas (e.g. nacionalidade brasileira). Por contraste, as nacionalidades europeias, ultrapassam os valores médios da população portuguesa (com exceção das nacionalidades da Europa de Leste, que se mantêm abaixo dos montantes processados para portugueses). Em 2018 os beneficiários da China (-18,9%), da Índia (-18,9%), de Cabo Verde (-18,5%), da Guiné-Bissau (-18,4%) e de São Tomé e Príncipe (-18,2%) foram aqueles que mais se situaram abaixo dos valores médios da população portuguesa, apresentando os maiores diferenciais negativos. Também os nacionais da Moldávia (-17,9%), do Paquistão (-17,5%), de Angola (-17,4%) e da Ucrânia (-17,2%) apresentam valores médios abaixo dos beneficiários portugueses.

Pelo contrário, os beneficiários que apresentam os valores mais elevados no que toca ao subsídio de desemprego, superando os beneficiários portugueses, são os nacionais da União Europeia, nomeadamente os beneficiários de Espanha (+21,4% que o valor médio das remunerações mensais dos beneficiários portugueses), da Alemanha (+21,1%), do Reino Unido (+18,5%), e de França (+11,6%) – vd. quadro 7.34. Estes diferenciais são consequência direta das remunerações, e inerentemente das contribuições para a Segurança Social, de cada uma destas nacionalidades, uma vez que as nacionalidades com as prestações de desemprego mais elevadas correspondem também às nacionalidades que apresentam as remunerações base médias mais altas (como se mostrou antes no subcapítulo 7.3) e, por contraponto, as nacionalidades com menores valores médios processados de prestação de desemprego são também aquelas que apresentam remunerações médias do trabalho mais baixas por comparação aos portugueses. Os valores

médios das prestações de desemprego refletem, portanto, não apenas os grupos profissionais onde os trabalhadores se inserem, e as remunerações recebidas, como também os valores das contribuições efetivadas para a Segurança Social.

Quadro 7.34. Valor médio das remunerações mensais dos beneficiários com processamento de prestações de desemprego, segundo as principais nacionalidades, em 2017 e 2018 (em €)

Nacionalidade	2017	2018	Taxa de variação 2017-2018 (%)	Taxa de discrepância dos estrangeiros face beneficiários portugueses em 2018 (%)
África				
Angola	416,6	433,7	4,1	-17,4
Cabo Verde	415,8	428,1	3,0	-18,5
Guiné-Bissau	420,3	428,3	1,9	-18,4
Moçambique	463,3	469,8	1,4	-10,5
S. T. Príncipe	420,3	429,4	2,2	-18,2
América				
Brasil	433,9	448,4	3,3	-14,6
Venezuela	446,1	483,1	8,3	-8,0
Ásia				
China	429,5	426,0	-0,8	-18,9
Índia	402,4	425,8	5,8	-18,9
Paquistão	402,7	433,2	7,6	-17,5
Europa				
Alemanha	603,31	635,9	5,4	+21,1
Bulgária	426,66	442,3	3,7	-15,8
Espanha	635,70	637,3	0,3	+21,4
França	598,49	586,0	-2,1	+11,6
Reino Unido	616,10	622,3	1,0	+18,5
Roménia	420,56	438,5	4,3	-16,5
Moldávia	416,96	431,3	3,4	-17,9
Rússia	446,32	464,6	4,1	-11,5
Ucrânia	420,75	434,7	3,3	-17,2
Desconhecida	526,36	540,7	2,7	+3,0
Portuguesa	495,58	525,1	6,0	0,0
Total	493,73	n.d.	n.d.	n.d.

Fonte: MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos das autoras).

Nota: O ano de 2018 não integra prestações de beneficiários de nacionalidades cujos dados não estão disponíveis por violarem o segredo estatístico.

CAPÍTULO 8. ESTRANGEIROS E INCLUSÃO SOCIAL

A **inclusão social** é outra das dimensões de integração dos imigrantes que importa monitorizar. Assume-se neste capítulo a inclusão social como uma dimensão ampla e que interliga várias áreas, entre as quais indicadores de pobreza e de acesso a proteção social, como contrapartida de contribuições, em caso de doença, de desemprego, de falta de rendimentos, de acidente de trabalho, entre outras situações que induzem à proteção social.

No contexto europeu, em média, segundo dados sistematizados pelo EUROSTAT - *Migrant Integration Indicators*, os estrangeiros residentes apresentam maiores riscos de pobreza, maior privação material, têm mais baixos rendimentos e vivem em piores condições de vida que os nacionais dos países europeus. Estes resultados de maior vulnerabilidade ou de exclusão social dos estrangeiros não induzem, contudo, necessariamente, a maior prevalência no acesso a proteção social destes residentes nos países europeus. Em Portugal, na realidade, quando se analisam os dados dos beneficiários de prestações sociais por total de contribuintes, segundo a nacionalidade, observa-se que os estrangeiros residentes continuam a ter menos beneficiários do sistema de proteção social por contribuintes que os nacionais. Por outro lado, verifica-se que a relação dos contribuintes por total de residentes é mais favorável para os estrangeiros que para o total de residentes, verificando-se por isso que os estrangeiros assumem maior capacidade contributiva e são necessários para apoiar a sustentabilidade do sistema de Segurança Social português.

Nota-se, pois, que à semelhança de outros fenómenos sociais, há em torno da relação entre imigração e inclusão social alguns mitos que se têm vindo a criar. Há erros de perceção comuns que tendem a distorcer os factos. Em alguns países tem sido por vezes defendido que, atendendo ao maior risco de pobreza e de exclusão social dos imigrantes, a imigração tem iminentemente objetivos de maximizar apoios públicos, nomeadamente do sistema de proteção social dos residentes e, assim, desgastar as contas públicas das sociedades de acolhimento. Este mito baseia-se desde logo na falsa perceção de que os sistemas de segurança social mais amplos funcionam como um “ímã para as migrações”.

Dados internacionais ajudam, contudo, a desconstruir esta ideia de que a imigração é atraída por sistemas de proteção social mais generosos: segundo dados divulgados pela Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2014), o Brasil (21,3%) e a Argentina (21,1%) gastam mais, em percentagem do Produto Interno Bruto (PIB), com a proteção social do que a generalidade dos países americanos, incluindo o Canadá (18,6%) e os Estados Unidos da América (19,9%) que se têm assumido como os principais polos de atração de imigrantes. Na Europa, é de destacar que só a França e a Dinamarca apresentam valores acima de 30%, surgindo Portugal com 25,6% (dados relativos a 2009), e a Bulgária e Roménia são os países europeus com menores gastos em proteção social por total do PIB (17,2 % e 17,4%, respetivamente). No resto do mundo, os valores tendem a ser menores, particularmente na África equatorial e no sul da Ásia. A distribuição internacional dos imigrantes não está, pois, diretamente correlacionada com a generosidade dos sistemas de segurança social: observam-se países que captam muitos imigrantes ainda que não sejam os mais

generosos na percentagem do PIB que alocam para proteção social das suas populações residentes (e.g. Rússia, Cazaquistão, Suíça, Austrália, Canadá, EUA).

Se a estes dados dos gastos com proteção social em percentagem do PIB se excluírem os gastos com “proteção social de pessoas idosas” (categoria do mesmo relatório da OIT, 2014), constata-se que os continentes se tornam mais equilibrados, o que induz à inferência de que parte da variação observada se deve a diferenças entre países em termos de envelhecimento demográfico. Tal é particularmente evidente no caso de Portugal que, com a exclusão dos gastos com pessoas idosas, passa de 10.º a 22.º país do mundo com maior despesa em proteção social. É, pois, evidente que - decorrendo da posição de Portugal entre os países com mais gastos em proteção social devido em grande parte ao envelhecimento demográfico sentido no país - a vinda de imigrantes laborais, em idade ativa e como contribuintes ativos do sistema durante anos, ajuda a atenuar e a sustentar os níveis de despesa com proteção social do país.

Essa ilação é rapidamente demonstrada a partir dos dados nacionais que evidenciam não apenas como o saldo do sistema de proteção social português tem sido muito positivo com os contribuintes estrangeiros – mesmo em anos de crise económica em que aumentaram os beneficiários de proteção social –, alcançando em 2018 o valor mais alto das últimas duas décadas de +651,3 milhões de euros (foi +514,3 milhões de euros em 2017 e +418,5 milhões de euros em 2016); como também mostram o efeito da imigração no atenuar dos efeitos do envelhecimento demográfico português no sistema de segurança social, assumindo-se os trabalhadores estrangeiros importantes atores para a sustentabilidade do sistema de proteção social de Portugal.

8.1. Risco de pobreza ou exclusão social

Uma das dimensões analisadas nos *indicadores de integração de imigrantes* sistematizados pelo EUROSTAT ao nível europeu é a inclusão social, na qual se considera o **risco de pobreza ou exclusão social** de nacionais por comparação aos estrangeiros residentes. No âmbito da Estratégia Europa 2020, que define entre outros objetivos a redução do número de pessoas em risco de pobreza e exclusão social na União Europeia em pelo menos 20 milhões de pessoas até 2020, ficou definido o indicador “risco de pobreza ou exclusão social” que combina três indicadores: (1) o **risco de pobreza relativa** que reporta não a medida da riqueza ou da pobreza dos indivíduos, mas a comparação, entre nacionais e estrangeiros, dos rendimentos monetários líquidos anuais por referência a 60% do rendimento médio do país, depois dos descontos sociais; (2) a **situação de privação material severa**; e (3) a **intensidade laboral per capita muito reduzida** que mede todas as pessoas com menos de 60 anos que, no período de referência do rendimento, viviam em agregados familiares em que a população adulta entre 18 e 59 anos (excluindo estudantes) trabalhou em média menos de 20% do tempo de trabalho possível (Destaque INE, 2016: 5).

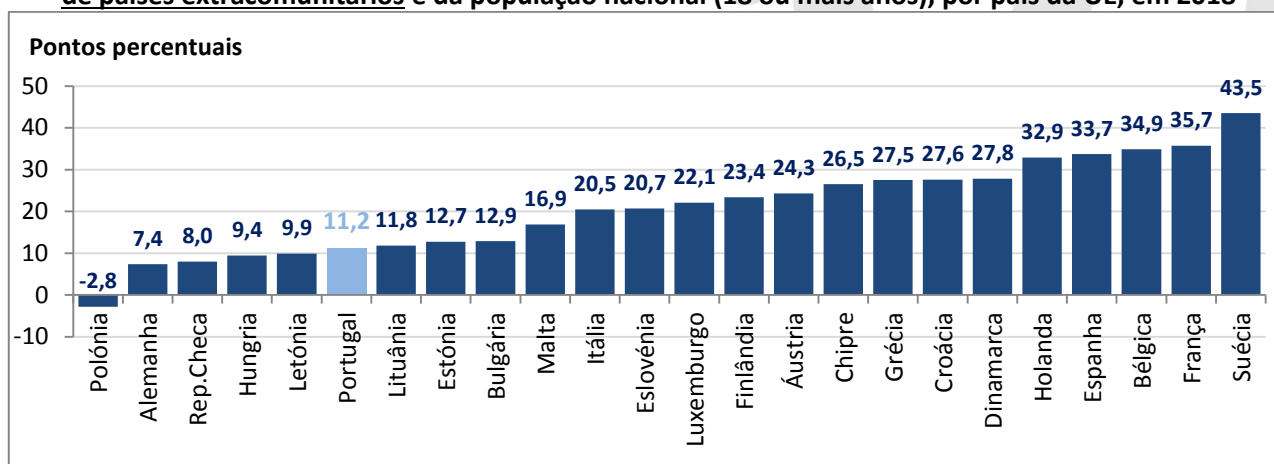
O *Inquérito às Condições de Vida e Rendimento* (ICOR) - um inquérito amostral anual, realizado junto das famílias, com um esquema de amostragem estratificado e multietápico, e aplicado nos vários países europeus -, realça que o risco de pobreza afeta de forma diferenciada as diferentes nacionalidades de residentes em cada país. Globalmente no contexto europeu os residentes estrangeiros, em particular os nacionais de países fora da União Europeia, apresentam maior risco de pobreza ou exclusão social que os nacionais desses países europeus.

Os resultados de 2017 desse inquérito evidenciam que a distância de rendimentos entre nacionais e estrangeiros extracomunitários residentes foi maior nesse ano na Bélgica (os estrangeiros apresentam +43,4 pontos percentuais de risco de pobreza e exclusão social), na Suécia (+43,3 pontos percentuais), em França (+36,1 pp), em Espanha (+35,4pp), na Grécia (+31,9 pp), na Áustria (+30,7 pp), na Dinamarca (+30,3 pp), no Luxemburgo (+29,7 pp), na Finlândia (+28,4 pp), em Itália (+27,5 pp), e em Chipre (+26 pp). Entre os países da União Europeia analisados, Portugal surge nesse ano em décimo sétimo lugar, com os estrangeiros extracomunitários residentes a assumirem mais 21,5 pontos percentuais de risco de pobreza ou exclusão social que os nacionais. É na Bulgária e na Lituânia onde a distância entre nacionais e

estrangeiros residentes extracomunitários é menor (os estrangeiros com +9 pp e +6,1 pp de risco de pobreza, respetivamente) e apenas a Hungria assume em 2017 neste indicador resultados inversos, ou seja, é o único país europeu onde os nacionais têm maior risco de pobreza que os estrangeiros extracomunitários residentes (que apresentam -0,3 pp de risco que os nacionais).

Em 2018 há uma redução da distância de rendimentos entre nacionais e estrangeiros extracomunitários residentes na maioria dos países europeus, assumindo-se nesse ano a Suécia como o único país onde não apenas há um ligeiro aumento da distância entre os dois grupos (+0,1pp face ao ano anterior), como também se torna o país europeu onde foi maior a diferença no risco de pobreza ou exclusão social (estrangeiros de países extracomunitários com +43,5pp que os nacionais) – vd. gráfico 8.1. A Bélgica perde, assim, a primeira posição, passando para o terceiro país onde é maior a distância entre os dois grupos (+34,9pp, mas -8,5pp que no ano anterior), seguindo a França (+35,7pp, representando -0,4pp que no ano anterior). Em 2018 é na Alemanha (+7,4pp), na República Checa (+8pp) e na Hungria (+9,4pp) onde a distância entre nacionais e estrangeiros residentes extracomunitários é menor, passando em 2018 a ser a Polónia o único país que assume neste indicador resultados inversos, ou seja, é o único país europeu onde os nacionais têm maior risco de pobreza que os estrangeiros extracomunitários residentes (que apresentam -2,8 pp de risco que os nacionais). Entre os países da União Europeia analisados, em 2018 Portugal surge nesse ano em décimo nono lugar, com os estrangeiros extracomunitários residentes a assumirem mais 11,2 pontos percentuais de risco de pobreza ou exclusão social que os nacionais (-10,3pp que em 2017), aproximando-se bastante dos países com menores diferenças no risco de pobreza ou exclusão social entre estrangeiros extracomunitários e nacionais.

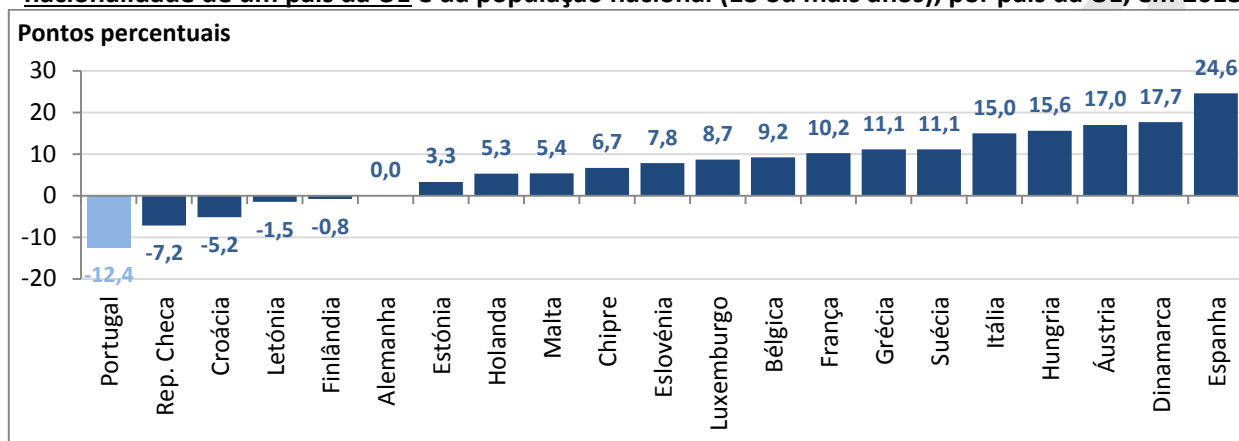
Gráfico 8.1. Diferença do risco de pobreza ou exclusão social da população estrangeira de nacionalidade de países extracomunitários e da população nacional (18 ou mais anos), por país da UE, em 2018



Fonte: EUROSTAT, *Migrant Integration Indicators* (sistematização e cálculos das autoras). // Notas: Dados não disponíveis para a Irlanda, Reino Unido, Roménia e Eslováquia.

Um panorama ligeiramente distinto surge quando a comparação dos riscos de pobreza e exclusão social é feita entre nacionais e estrangeiros residentes com nacionalidade de um país da União Europeia (gráfico 8.2), refletindo que estes últimos assumem rendimentos líquidos mais altos que os estrangeiros extracomunitários residentes na maioria dos países europeus. Portugal surge, neste caso, no pequeno grupo de países onde os riscos de pobreza dos estrangeiros comunitários residentes são menores que o verificado para os nacionais (os nacionais de países da União Europeia residentes em Portugal têm em 2017 -10,7 pontos percentuais e em 2018 aumentam a distância para -12,4 pontos percentuais de risco de pobreza ou exclusão social por comparação aos nacionais portugueses). Com valores próximos de Portugal encontramos apenas a República Checa (-7,2pp em 2018, mas era +0,6 em 2017), a Croácia (-5,2pp em 2018 e -4,4pp em 2018), a Letónia (-11,2 pp e -1,5pp, respetivamente em 2017 e 2018). Em 2018, neste indicador, é a Alemanha que assume mais equilíbrio entre nacionais e europeus residentes (0 em 2018 e era -1,2pp em 2017).

Gráfico 8.2. Diferença do risco de pobreza ou exclusão social da população estrangeira residente com nacionalidade de um país da UE e da população nacional (18 ou mais anos), por país da UE, em 2018



Fonte: EUROSTAT, *Migrant Integration Indicators* (sistematização e cálculos das autoras).

Notas: Dados não disponíveis para Bulgária, Irlanda, Lituânia, Polónia, Roménia, Reino Unido e Eslováquia.

Resulta, pois, que na grande maioria dos países europeus os residentes estrangeiros comunitários apresentam maior risco de pobreza que os nacionais, embora a distância entre ambos os grupos de residentes não seja tão expressiva como a verificada na diferença entre as taxas dos nacionais e dos residentes estrangeiros extracomunitários. Em 2018 os resultados ICOR mostram que é na Espanha onde se observam as maiores discrepâncias: os imigrantes europeus residentes apresentam +24,6pp de risco de pobreza ou exclusão social que os nacionais espanhóis (aumentando a diferença face ao ano anterior em que era de +17,5 pp). Depois de Espanha, encontra-se em 2018 a Dinamarca (+24,6pp, aumentando face ao ano anterior em que a discrepância era de +16,2 pp) e a Áustria (+17,0pp em 2018 e +16,2 pp em 2017).

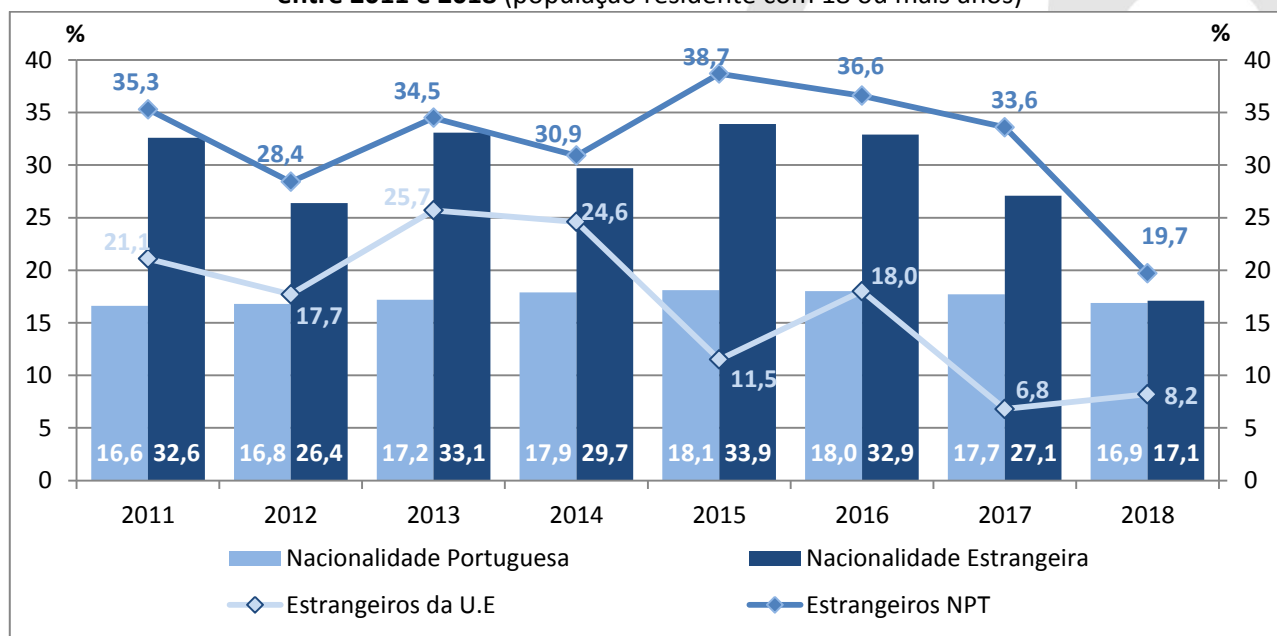
Para analisar os dados de forma aprofundada para o **contexto português**, entre 2011 e 2018, recorre-se também aos dados dos *Indicadores de Integração de Migrantes* do EUROSTAT, com dados do ICOR para o risco de pobreza ou exclusão social. Considerando de forma desagregada primeiro os indicadores que compõem o indicador composto **risco de pobreza ou exclusão social** para os dados passíveis de desagregação por grandes grupos de nacionalidade, analisa-se comparativamente os nacionais e os estrangeiros residentes em Portugal quanto à taxa de risco de pobreza relativa e aos indicadores de privação material - taxa de privação material, taxa de privação material severa, e intensidade da privação material -, entre 2011 e 2018.

Correspondendo a **taxa de risco de pobreza** à proporção da população cujo rendimento equivalente se encontra abaixo da linha de pobreza definida como 60% do rendimento mediano por adulto equivalente, em 2017 a taxa de risco de pobreza correspondia à proporção de habitantes com rendimentos monetários líquidos (por adulto equivalente) inferiores a 5.610 euros anuais (468 euros por mês), sendo que este limiar da pobreza relativa para 2017 correspondia a 60% da mediana (9.351 euros) da distribuição dos rendimentos monetários líquidos equivalentes (Destaque INE, 2018: 2). Em 2018 o limiar de pobreza desce ligeiramente para 5.608 euros anuais (467 euros por mês), ou seja 60% da mediana de 9.346 euros de rendimentos monetários líquidos em Portugal nesse ano (Destaque INE, 2019).

Tal como mostrado para o contexto europeu, em Portugal o risco de pobreza afeta de forma diferenciada os indivíduos de acordo com a sua nacionalidade. Segundo dados reportados pelo EUROSTAT, em 2017, enquanto os cidadãos de nacionalidade portuguesa apresentavam uma taxa de risco de pobreza de 17,7%, essa taxa subia para 27,1% no caso dos cidadãos estrangeiros residentes no país, ou seja, os estrangeiros assumiam +9,4 pontos percentuais de risco de pobreza relativa no país nesse ano que os nacionais, tendo a diferença entre os dois grupos sido ainda maior em anos anteriores (+16 pp de risco de pobreza nos estrangeiros por comparação aos nacionais portugueses em 2011, +15,9pp em 2013 e +15,8pp em 2015). Em 2018, contudo, a diferença entre os dois grupos esbate-se praticamente: os estrangeiros (com 17,1%) passam a ter apenas +0,2pp de risco de pobreza relativa por comparação aos portugueses (com 16,9%) - vd.

gráfico 8.3. Face ao início da década, a percentagem de cidadãos portugueses em risco de pobreza em 2018 recupera os valores de 2011 (de 16,6% em 2011 para 16,9% em 2018, apenas +0,3pp), sucedendo o oposto com os cidadãos estrangeiros, cuja taxa tem vindo expressivamente a descer de 32,6% em 2011 para 27,1% em 2017 (-5,5 pontos percentuais) e para 17,1% em 2018 (-15,5pp face a 2011), o que fez diminuir a distância entre nacionais e estrangeiros nos últimos anos (de 16 pontos percentuais em 2011 para 9,4pp em 2017 e apenas 0,2pp em 2018). Para o período temporal compreendido entre o ano de 2011 e 2018 e para o universo de cidadãos estrangeiros, observa-se assim que nos anos de referência deste relatório há sinais de melhoria no que toca à taxa de pobreza, baixando a mesma de 33,9% em 2015 para 27,1% em 2017 e para 17,1% em 2018 (-10pp no último ano). Estes dados mostram a recuperação face aos anos de crise económica vividos no país, que afetaram também os cidadãos de nacionalidade portuguesa, cuja taxa também desceu nos anos de referência deste relatório (desceu de 18,1% em 2015 para 17,7% em 2017 e 16,9% em 2018). A aproximação das taxas de risco de pobreza relativa dos estrangeiros e dos nacionais associa-se também a algumas das mudanças nos perfis migratórios dos anos mais recentes, neste caso com o incremento da migração de europeus (com rendimentos mais altos ou já com reforma e com menor risco de pobreza que os nativos portugueses) que contrabalançam os efeitos das taxas de risco de pobreza dos estrangeiros extracomunitários, que são bastante mais elevadas que as dos nativos.

Gráfico 8.3. Taxa de risco de pobreza relativa em Portugal, segundo a nacionalidade, entre 2011 e 2018 (população residente com 18 ou mais anos)



Fonte: EUROSTAT, *Migrant Integration Indicators* (sistematização das autoras).

Os dados do EUROSTAT permitem, assim, identificar diferenças substantivas no interior do universo de estrangeiros residentes em Portugal: estrangeiros com nacionalidade de um país da União Europeia e estrangeiros nacionais de países terceiros (NPT). Neste âmbito, evidencia-se que em Portugal os cidadãos estrangeiros residentes de origem de um país da UE apresentam valores em relação à taxa de risco de pobreza mais favoráveis e que se distanciam consideravelmente dos valores apresentados pelos nacionais de países terceiros (NPT). Em 2017, apenas 6,8% dos nacionais da Europa comunitária residentes em Portugal viviam em risco de pobreza, quando os nacionais de países terceiros apresentavam valores bastante mais elevados (33,6%), resultando nesse ano em uma distância entre os dois grupos bastante significativa: cidadãos NPT com +27 pontos percentuais que os cidadãos comunitários residentes no país de taxa de risco de pobreza relativa em Portugal. Em 2018, atendendo a uma diminuição global da taxa de risco de pobreza relativa em Portugal, os dois grupos aproximam-se: os nacionais da UE residentes no país sobem a taxa para 8,2% (+1,4pp face a 2017) e os residentes NPT descem a sua taxa para 19,7% (-13,9pp face a 2017), passando a distância entre os dois grupos para 11,5pp (-15pp que no ano anterior).

Importa igualmente referir que, no período entre 2011 e 2018 e para o universo de cidadãos da Europa

comunitária, os anos em que a taxa de risco de pobreza foi mais elevada foram os anos de 2013 (com 25,7%) e 2014 (com 24,6%). Por contraste, no caso dos nacionais de países terceiros o pico foi atingido em 2015, quando a taxa de risco de pobreza se fixou nos 38,7%. Para estes estrangeiros NPT a taxa de risco de pobreza mostra-se em recuperação nos anos de referência deste relatório (descendo para 33,6% em 2017 e para 19,7% em 2018, valor mais baixo da década) – vd. gráfico 8.3.

O EUROSTAT reporta ainda outros indicadores que são relevantes e complementares para, neste caso, se aferir de que forma o risco de pobreza ou exclusão social se relaciona com a nacionalidade dos indivíduos e, indiretamente, comparar a situação de integração social dos estrangeiros com os nacionais. Entre esses indicadores, constam os **indicadores de privação material** que se baseiam num conjunto de nove itens relacionados com as necessidades económicas e de bens duráveis das famílias: (1) sem capacidade para assegurar o pagamento imediato de uma despesa inesperada próxima do valor mensal da linha de pobreza (sem recorrer a empréstimo); (2) sem capacidade para pagar uma semana de férias, por ano, fora de casa, suportando a despesa de alojamento e viagem para todos os membros do agregado; (3) atraso, motivado por dificuldades económicas, em algum dos pagamentos regulares relativos a rendas, prestações de crédito ou despesas correntes da residência principal, ou outras despesas não relacionadas com a residência principal; (4) sem capacidade financeira para ter uma refeição de carne ou de peixe (ou equivalente vegetariano), pelo menos de 2 em 2 dias; (5) sem capacidade financeira para manter a casa adequadamente aquecida; (6) sem disponibilidade de máquina de lavar roupa por dificuldades económicas; (7) sem disponibilidade de televisão a cores por dificuldades económicas; (8) sem disponibilidade de telefone fixo ou telemóvel, por dificuldades económicas; e (9) sem disponibilidade de automóvel (ligeiro de passageiros ou misto) por dificuldades económicas (Destaque INE, 2016: 11). Estes nove itens são, por sua vez, combinados para calcular três indicadores distintos: (i) o indicador geral de privação material, que corresponde às situações em que não existe acesso a pelo menos três dos nove itens por dificuldades económicas; (ii) o indicador de privação material severa, que corresponde às situações em que não existe acesso a pelo menos quatro dos nove itens por dificuldades económicas; (iii) a intensidade da privação material, ou seja, o número médio de itens em falta para esta população em privação material (Destaque INE, 2016: 4).

Quadro 8.1. Indicadores de privação material em Portugal, segundo a nacionalidade, entre 2011 e 2018 (população residente com 18 ou mais anos) (%)

Ano	Taxa de privação material (%)				Taxa de privação material severa (%)			
	Portuguesa	Estrangeira	Estrang. Extra-U.E	Estrang. U.E.	Portuguesa	Estrangeira	Estrang. Extra-U.E	Estran. U.E.
2011	19,5*	42,0*	n.d.	n.d.	7,3	19,4	20,9	12,6
2012	20,8*	45,7*	n.d.	n.d.	7,9	23,4	25,8	13,3
2013	24,3*	53,4*	n.d.	n.d.	9,9	28,6	30,8	17,1
2014	25,9	50,8	55,4	29,4	9,8	30,3	33,2	16,8
2015	21,3	39,0	42,9	20,9	9,0	28,6	31,6	14,7
2016	18,2	36,8	42,8	12,3	7,8	24,5	29,1	5,8
2017	16,7	17,8	21,4	6,5	6,7	10,5	13,2	2,0
2018	14,5	17,9	20,7	8,2	5,9	12,1	15,4	0,9

Fonte: EUROSTAT, *Migrant Integration Indicators* (sistematização das autoras) e * INE, ICOR-Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (população com 16 ou mais anos).

Em 2017 e 2018, a **taxa de privação material** dos cidadãos de nacionalidade portuguesa residentes em Portugal foi, respetivamente, de 16,7% e de 14,5%. Já a **taxa de privação material severa** foi de 6,7% em 2017 e de 5,9% em 2018. Notam-se, deste modo, melhorias nos resultados dos dois indicadores face ao início da presente década, notando-se uma evolução decrescente da taxa de privação material e da taxa de privação material severa desde 2013 (vd. quadro 8.1). A mesma tendência se evidencia quando se analisam estes indicadores para o universo de cidadãos de nacionalidade estrangeira (quadro 8.1). Em 2017 e 2018, registaram-se menos estrangeiros em privação material do que nos restantes anos da série: 17,8% e 17,9% de residentes estrangeiros em privação material, respetivamente, em 2017 e 2018, ou seja, menos 19

pontos percentuais que em 2016 e menos 36 pontos percentuais que o observado em 2013, quando se atingiu o pico de privação material dos estrangeiros nesta década. Relativamente à privação material severa, a percentagem de estrangeiros nesta condição (10,5% em 2017 e 12,1% em 2018) também decresceu face aos anos anteriores, tendo-se registado um pico nesta taxa em 2014 (30,3%). Do mesmo modo, entre os portugueses também se registaram menos pessoas em privação material em 2017 e 2018 (16,7% e 14,5%) do que em anos anteriores desta década, assumindo-se no ano de 2014 o pico da taxa de privação material dos portugueses com 25,9%.

Nos últimos anos foram também os estrangeiros, por comparação aos portugueses, que se encontraram em maior situação de privação material severa (vd. quadro 8.1): 10,5% em 2017, ou seja, +3,8 pontos percentuais que os portugueses, e 12,1% em 2018, ou seja, +2,4pp que os portugueses; assumindo-se 2014 como o ano em que mais aumenta a distância entre os dois grupos (para 20,5pp). Nesse ano de 2014 os portugueses apresentaram uma das maiores taxas de privação material severa da década (9,8%), sendo que para os estrangeiros foi o ano mais grave com 30,3% de taxa de privação material severa.

Os dados do EUROSTAT permitem igualmente identificar diferenças substantivas no interior do universo de estrangeiros residentes em Portugal: uma vez mais os cidadãos estrangeiros da europa comunitária apresentam valores em relação às **taxas de privação material** que se distanciam bastante dos valores apresentados pelos nacionais de países terceiros (NPT). Em 2017, 6,5% dos nacionais da europa comunitária residentes em Portugal viviam em privação material, quando os nacionais de países terceiros apresentavam valores bastante mais elevados (21,4%), ou seja, este último grupo com +15 pontos percentuais que os cidadãos comunitários residentes no país. Em 2018, os dois grupos aproximam-se embora mantendo uma forte discrepância: apenas 8,2% dos estrangeiros com nacionalidade de um Estado-membro com 18 ou mais anos viviam em privação material, versus 20,7% no caso dos estrangeiros extracomunitários, descendo a distância entre os dois grupos para 12,5pp. Entre 2014 e 2018⁴⁰ e para o universo de cidadãos da europa comunitária, é em 2014 que a taxa de privação material assume valores mais elevados (29,4%), verificando-se o mesmo no caso dos nacionais de países terceiros (mas subindo para 55,4%). Quer se trate de estrangeiros da europa comunitários ou estrangeiros NPT a taxa de privação material mostra-se em progressiva melhoria desde 2014, revelando o efeito de recuperação face aos anos de crise económica e financeira vividos no país.

No que toca à **privação material severa** observam-se as mesmas tendências: em 2017 e 2018, apenas 2% e 0,9%, respetivamente, dos nacionais da europa comunitária residentes em Portugal viviam em privação material severa, quando os nacionais de países terceiros apresentavam valores bastante mais elevados (13,2% e 15,4%, respetivamente em 2017 e 2018). Neste indicador, aumenta a distância entre estes dois grupos nos anos de referência deste relatório: de 11,2pp em 2017 passam os extracomunitários a ter +14,5pp de taxa de privação material severa por comparação aos europeus comunitários residentes em Portugal. Na presente década o ano em que a taxa de privação material severa foi mais elevada para os cidadãos da europa comunitária foi o ano de 2013 (com 17,1%), verificando-se que para os nacionais de países terceiros o pico foi atingido no ano de 2014 (com 30,8% de taxa de privação material severa). Também neste indicador a taxa mostra-se em progressiva melhoria desde 2015, quer se tratem de cidadãos da UE ou cidadãos NPT residentes, dando igualmente sinais de recuperação face aos anos de crise – vd. quadro 8.1.

Relativamente à **intensidade da privação material apurada em Portugal**⁴¹ (vd. quadro 8.2), os dados revelam que em 2016 o número médio de itens em falta para a população de nacionalidade portuguesa em privação material era de 3,6 itens, subindo para 4,0 itens no caso da população de nacionalidade estrangeira. Neste indicador nota-se uma ligeira melhoria de 2015 para 2016 de 4,1 itens para 4,0 itens no caso da população de nacionalidade estrangeira, muito embora no início desta década o número de itens

⁴⁰ Para este indicador, só há dados disponíveis a partir de 2014.

⁴¹ Este indicador não se encontra disponível nos dados do EUROSTAT, motivo pelo qual se sistematizam os dados apurados pelo INE no ICOR, embora o OM não tenha conseguido ter acesso a dados desagregados por nacionalidade para 2017 e 2018 à data da redação deste relatório.

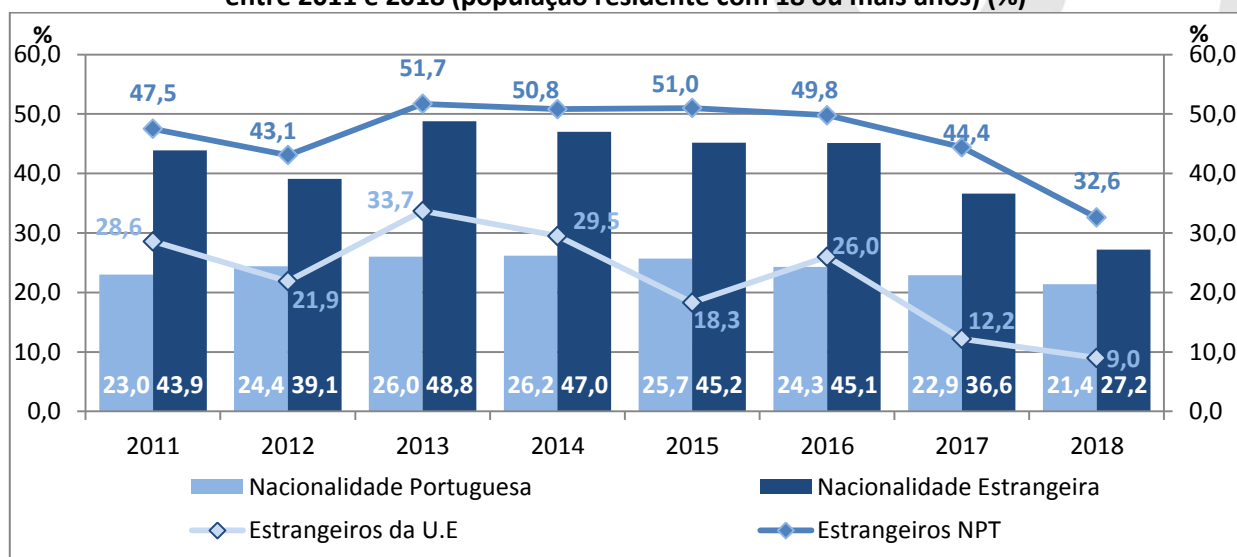
em falta para os estrangeiros fosse menor (3,7 itens). No caso da população de nacionalidade portuguesa em privação material, em 2016 o número médio de itens em falta era de 3,6 tendo-se mantido estável este valor face ao ano de 2011 e durante todos os anos da série (com exceção do ano de 2012 quando se registaram para esta população 3,5 itens em falta). Nos dados globais deste indicador para o país mostram-se melhorias em 2018, descendo a intensidade da privação material de 3,7 em 2015 para 3,6 em 2016 e 2017, e finalmente para 3,5 em 2018.

Quadro 8.2. Intensidade da privação material em Portugal, segundo a nacionalidade, entre 2011 e 2018 (população residente com 16 ou mais anos) (número de itens)

Ano	Intensidade da privação material (nº)		
	Total da população	Nacionalidade Portuguesa	Nacionalidade Estrangeira
2011	3,6	3,6	3,7
2012	3,6	3,5	3,9
2013	3,6	3,6	3,8
2014	3,6	3,6	3,8
2015	3,7	3,6	4,1
2016	3,6	3,6	4,0
2017	3,6	n.d.	n.d.
2018	3,5	n.d.	n.d.

Fonte: INE, ICOR-Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (sistematização das autoras).

Gráfico 8.4. População em risco de pobreza ou exclusão social em Portugal, segundo a nacionalidade, entre 2011 e 2018 (população residente com 18 ou mais anos) (%)



Fonte: EUROSTAT, *Migrant Integration Indicators* (sistematização das autoras).

Finalmente, consideram-se para Portugal os resultados do **indicador agregado relativo à população em risco de pobreza ou exclusão social** (gráfico 8.4), que combina a pobreza relativa (pessoas com rendimentos anuais por adulto equivalente inferior ao limiar da pobreza) com a situação de privação material severa e o conceito de intensidade laboral *per capita* muito reduzida. Em 2017 a percentagem de residentes de nacionalidade portuguesa em risco de pobreza e/ou vivendo em agregados com intensidade laboral *per capita* muito reduzida e/ou em situação de privação material severa, era de 22,9%, subindo esta percentagem para os 36,6% no caso da população estrangeira residente (mais 14 pontos percentuais). Em 2018 há um reforço da melhoria dos resultados deste indicador, assumindo os valores mais baixos da década tanto para os residentes de nacionalidade estrangeira (27,2%) como para os portugueses (21,4%), aproximando-se mais os dois grupos que passam a ter uma distância de 5,8 pontos percentuais (-8pp que em 2017).

Nos anos de referência deste relatório nota-se uma clara melhoria face ao ano de 2016 (quando esta taxa era de 45,1%) e face ao início desta década (em 2011, quando a taxa era de 43,9%). No caso da população portuguesa, a taxa em 2017 (22,9%) e em 2018 (21,4%) desceu para além dos valores da taxa registada no início da década (quando a taxa era de 23%).

De forma concomitante com o observado nos outros indicadores de pobreza, os dados permitem ainda identificar diferenças significativas no interior do universo de estrangeiros residentes em Portugal: nota-se que os cidadãos estrangeiros da Europa comunitária apresentam valores mais favoráveis (até por comparação aos nacionais portugueses) e que se distanciam bastante dos apresentados pelos nacionais de países terceiros (NPT). Em 2017, 12,2% dos nacionais da Europa comunitária residentes em Portugal encontravam-se em risco de pobreza ou exclusão social, quando os nacionais de países terceiros apresentavam valores bastante mais elevados (44,4%), resultando numa distância de 32 pontos percentuais (a distância face aos portugueses é de 10,7 pontos percentuais). Em 2018, embora mantendo-se esta discrepância entre os dois grupos (os estrangeiros comunitários com 9% e os extracomunitários com 32,6%), reforça-se a melhoria (-2,2pp nos europeus e -11,8pp nos extracomunitários face ao ano anterior) e aproximam-se: a distância entre nacionais de países terceiros e europeus comunitários residentes em Portugal passa para 23,6 pontos percentuais (embora tenha aumentado ligeiramente a distância entre os europeus comunitários e os portugueses, que passa em 2018 para 12,4pp). Para os dois grupos de estrangeiros observa-se uma notória melhoria nos anos de referência deste relatório, tendência que culmina do decréscimo gradual observado desde 2013 – vd. gráfico 8.4.

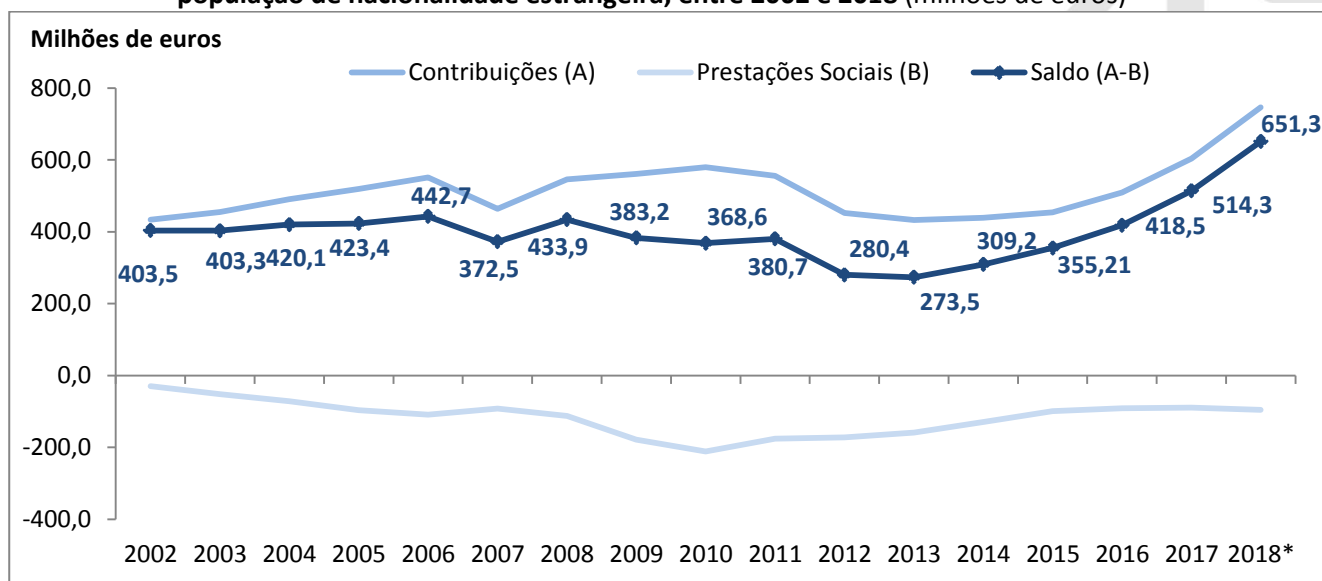
Em suma, observa-se em Portugal – à semelhança do verificado nos restantes países europeus - que os estrangeiros residentes (em particular os nacionais de países terceiros à União Europeia) apresentam maiores riscos de pobreza e vivem com maior privação material, tendo os anos da crise económica e financeira aumentado mais a prevalência de pobreza e exclusão social nos estrangeiros extracomunitários, que tem vindo a diminuir deste então, sendo os anos de referência deste relatórios particularmente favoráveis para estes indicadores. Estes resultados associados a maior vulnerabilidade e exclusão social dos estrangeiros não induzem necessariamente, contudo, a maior dependência pela proteção social do país, devendo analisar-se detalhadamente a efetiva relação dos estrangeiros residentes com o sistema de proteção social português, enquanto contribuintes e enquanto beneficiários do contrato social que assumem em Portugal.

8.2. Estrangeiros no Sistema de Segurança Social

O sistema de Segurança Social português, à semelhança do verificado nos demais Estados sociais, define um contrato social entre o cidadão contribuinte e o Estado, no qual é estabelecido que, como contrapartida de contribuições, há a proteção do cidadão em caso de doença, de desemprego, de parentalidade, de invalidez, de velhice, de acidente de trabalho, de doença ocupacional, de óbito, entre outras situações que careçam de proteção social. Os estrangeiros residentes contribuintes que estabelecem este contrato social com o Estado social português adquirem, pois, estes direitos de proteção como os demais contribuintes do sistema de segurança social em Portugal.⁴²

⁴² Os dados sistematizados e analisados, para a caracterização desta relação entre os estrangeiros residentes em Portugal e o sistema de segurança social português, foram disponibilizados pelo Instituto de Informática do MESS – Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social (atual MTSSS - Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social). Estes dados incluem os trabalhadores abrangidos pelo regime geral de Segurança Social, excluindo os trabalhadores do setor público e de alguns setores privados que possuem sistemas paralelos ao regime geral (e.g. setor bancário, advogados). Mais importa destacar que se excluem desta equação, por falta de acesso a informação estatística, os dados das pensões (dados do Centro Nacional de Pensões), embora se deva reconhecer que a importância relativa dos beneficiários estrangeiros com processamento de pensões de invalidez, velhice e sobrevivência seja relativamente diminuta (Peixoto, 2011: 198). Em 2010, por exemplo, os estrangeiros beneficiários de pensões de invalidez representavam apenas 0,7% do total de beneficiários, o equivalente a 1.790 pessoas; os

Gráfico 8.5. Saldo das contribuições e prestações sociais relativas à população de nacionalidade estrangeira, entre 2002 e 2018 (milhões de euros)



Fonte: MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos das autoras).

Nota: Nos últimos 10 anos há algumas mudanças no tipo e designação das prestações sociais concedidas. As prestações consideradas a partir de 2011 são as de desemprego, doença, parentalidade, abono de família e Rendimento Social de Inserção. // *2018 não integra contribuições e prestações cuja nacionalidade do contribuinte e/ou beneficiário é desconhecida ou cujos dados não estão disponíveis devido ao segredo estatístico.

Acompanhando a tendência da última década, em Portugal, a relação entre as **contribuições** dos estrangeiros e as suas contrapartidas do sistema de Segurança Social português – as **prestações sociais** de que beneficiam –, nos anos de referência deste relatório, continua a traduzir **saldos financeiros bastante positivos**, situando-se em **2017 em +514,3 milhões de euros** e em **2018 em +651,3 milhões de euros** (vd. gráfico 8.5), dois valores inéditos para o país.⁴³ Verifica-se, pois, que a relação entre as contribuições dos estrangeiros para a segurança social (+603,9 milhões de euros em 2017 e +746,9 milhões de euros) e os gastos do sistema com prestações sociais de que os contribuintes estrangeiros beneficiam (-89,6 milhões em 2017 e -95,6 milhões em 2018) é bastante positiva em Portugal. Observa-se também que nos anos de referência deste relatório se mantém a tendência de recuperação do saldo para a segurança social com os contribuintes estrangeiros, sendo que os saldos obtidos em 2017 e 2018 representam valores inéditos desde o início deste século XXI para o país, indo muito para além do saldo atingido antes da crise

estrangeiros beneficiários de pensões de velhice representavam 0,3% do total, o equivalente a 5.740 pessoas; e os estrangeiros beneficiários de pensões de sobrevivência representavam 0,9% do total de beneficiários dessas pensões, equivalendo a 6.421 estrangeiros (Peixoto, 2011: 183).

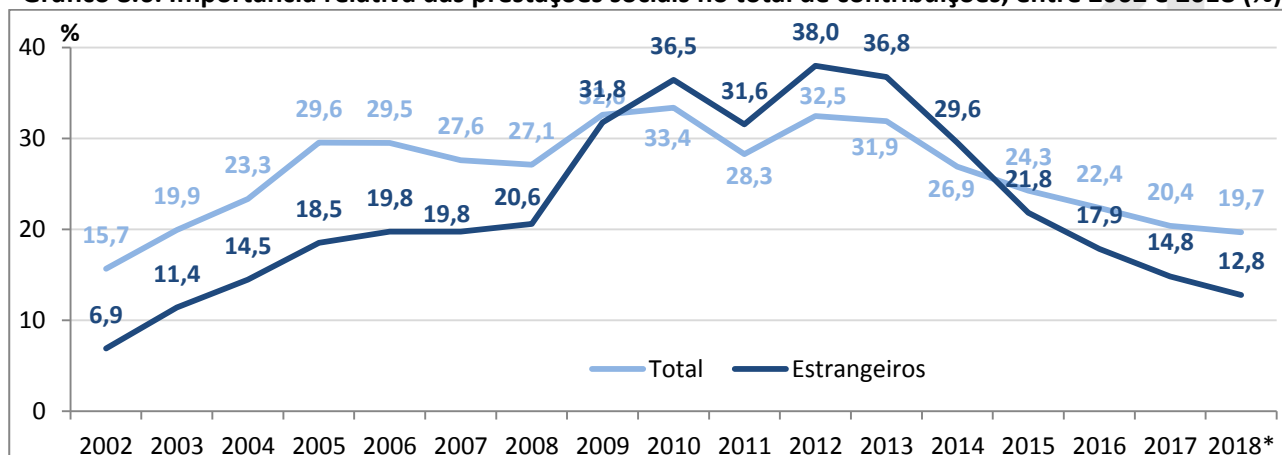
⁴³ Embora neste cálculo do saldo da Segurança Social não se atenda, no lado da despesa, ao valor assumido com as **pensões**, deve realçar-se que **o saldo continua a ser bastante positivo nos anos da série temporal considerada** (entre 2002 e 2018) uma vez que, conforme já concluiu Peixoto (2011: 198), as pensões são ainda reduzidas com os estrangeiros em Portugal. Ainda assim, entre 2004 e 2008, as pensões dos estrangeiros em Portugal aumentaram de 27,5 milhões para 43,2 milhões (taxa de variação de +57%), passando em 2010 para 52,6 milhões de euros (com taxa de variação dos últimos 4 anos, por comparação a 2006, de +50%). Ora se assumirmos a mesma tendência de crescimento para ciclos de 4 anos na ordem dos +50% (de taxa de variação), então poderia considerar-se que nesse cenário de crescimento os gastos com as pensões de estrangeiros estariam (por estimativa em excesso) em 2018 na ordem dos 118 milhões, o que ainda assim significaria um saldo estimado da Segurança Social bastante positivo com os estrangeiros, na ordem dos 396 milhões de euros em 2017 e na ordem dos 533 milhões de euros. Desta forma, muito embora não nos tenha sido possível apurar com rigor o valor das pensões dos estrangeiros em Portugal, os dados apontam para importâncias relativas diminutas no caso dos estrangeiros, pelo que os valores estimados destas pensões na atualidade nunca induziriam a saldos financeiros negativos da Segurança Social com os estrangeiros residentes no país.

económica e financeira que afetou o país (o pico do saldo das contribuições e prestações sociais da população estrangeira na década passada era de 2006 quando se apurou +442,7 milhões de euros).

A partir de 2006 o saldo das contribuições e prestações sociais relativas à população de nacionalidade estrangeira entra em queda até 2013, ano em que atinge o valor mais baixo desde o início do século, mas sempre com valores bastante positivos (+273,5 milhões de euros). O crescimento do saldo da Segurança Social com os estrangeiros em 2018 (+71,1% por comparação ao saldo do início da década, 2011, e +138,1% face a 2013, quando atingiu o valor mais baixo) e em 2017 (+35,1% por comparação ao saldo do início da década, 2011, e +88% face a 2013, quando atingiu o valor mais baixo) continua a refletir tanto uma diminuição dos montantes gastos com prestações sociais com estrangeiros (-45,5% e -48,9%, respetivamente em 2018 e 2017, face a 2011 em que as prestações sociais de estrangeiros corresponderam a 175,5 milhões de euros) como um aumento das receitas de Segurança Social com as contribuições de estrangeiros (+34,3% e +8,6%, respetivamente em 2018 e 2017, que o verificado no início desta década, ou +72,7% e +39,6% face a 2013, ano em que as contribuições atingem o valor mais baixo de 432,5 milhões de euros), o que confirma a tendência de recuperação face aos anos de crise económica e financeira vivida no país, nos quais aumentaram os gastos do sistema com prestações sociais, nomeadamente associadas ao aumento do número de desempregados estrangeiros, e diminuíram as receitas do sistema com uma baixa do valor das contribuições e do número de contribuintes estrangeiros (em anos em que diminuiu a população estrangeira residente, com -11% entre 2011 e 2015).

Embora o saldo financeiro da segurança social com os estrangeiros tenha diminuído nos anos de crise económica (em particular entre 2009 e 2013), continuou a verificar-se que **globalmente a população estrangeira residente em Portugal tem um papel importante para contrabalançar as contas do sistema de Segurança Social, contribuindo para um relativo alívio do sistema e para a sua sustentabilidade**. Atendendo à grande pressão com que se confronta o sistema de Segurança Social português face aos efeitos do envelhecimento demográfico que induzem a um saldo financeiro para o total da população com valores negativos e com tendência a agravar-se, os contributos da imigração para as contas da segurança social são particularmente importantes. A continuação dos valores positivos dos saldos financeiros do sistema de Segurança Social português com estrangeiros reforça também a conclusão de que a imigração em Portugal é essencialmente laboral e ativa, **contrariando o argumento defendido em alguns países europeus de que a imigração tem iminentemente objetivos de maximizar apoios públicos e, assim, desgastar as contas públicas das sociedades de acolhimento**. Nota-se, assim, que os imigrantes economicamente produtivos e, inerentemente, contributivos, serão cada vez mais necessários para conduzir à sustentabilidade do sistema de Segurança Social português.

Complementarmente, observa-se ainda que o sistema de segurança social português tem beneficiado mais da relação das prestações sociais por contribuições dos estrangeiros que por contribuições dos nacionais (vd. gráfico 8.6). Concretamente verifica-se que, com a exceção do período entre 2010 e 2014, **os estrangeiros tiveram sempre menor peso relativo de prestações social por contribuições que o verificado para o total da população do sistema de segurança social português**. Verifica-se, pois, que mesmo excluindo os gastos com as pensões - principal causa do desequilíbrio do saldo global da segurança social com os nacionais por comparação aos estrangeiros, para quem as pensões representam ainda um valor reduzido -, na relação apenas com as prestações sociais o sistema de segurança social continua ainda a beneficiar mais com os estrangeiros. Em 2002 as prestações sociais com estrangeiros representavam apenas 7% do total de contribuições de estrangeiros, quando no caso do total de contribuintes do sistema de segurança social português a relação era de 15,7%, ou seja, as prestações sociais dos estrangeiros representavam menos 9 pontos percentuais no total das suas contribuições que o verificado para o total da população nesse ano. Desde 2002, a maior distância entre estrangeiros e o total da população verifica-se em 2005, quando as prestações sociais no total de contribuições dos estrangeiros refletem -11 pontos percentuais que o verificado para o total da população (prestações sociais de estrangeiros a representar 18,5% e do total da população 29,6% nas contribuições do respetivo grupo). A maior aproximação das importâncias relativas das prestações sociais nas contribuições dos dois grupos verifica-se em 2009 (estrangeiros com -0,9 pp).

Gráfico 8.6. Importância relativa das prestações sociais no total de contribuições, entre 2002 e 2018 (%)

Fonte: MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos das autoras). //Nota: Nos últimos 10 anos há algumas mudanças no tipo e designação das prestações sociais concedidas. As prestações consideradas a partir de 2011 são as de desemprego, doença, parentalidade, abono de família e Rendimento Social de Inserção. // *2018 não integra contribuições e prestações cuja nacionalidade do contribuinte e/ou beneficiário é desconhecida ou cujos dados não estão disponíveis devido ao segredo estatístico.

Os anos da crise económica e financeira, entre 2008 e 2013, ficaram particularmente evidentes nos dois grupos que viram os gastos com as suas prestações sociais a representar cada vez mais no valor das suas contribuições, afetando ainda mais os estrangeiros (vd. gráfico 8.6). O ano de 2012 assume-se como o ano em que mais aumenta a importância relativa das prestações sociais nas contribuições (no caso dos estrangeiros passam a representar 38% das contribuições e no total da população 32,5%), e em que mais aumenta a distância dos estrangeiros face ao total da população para valores positivos (os estrangeiros passam a ter +5,5 pontos percentuais que os nacionais). Desde 2015 volta-se a verificar que o impacto das prestações sociais no total de contribuições é menor nos estrangeiros que no total de residentes em Portugal (em 2015 os estrangeiros com -2,5pp; em 2016 a distância passa para -4,5%; em 2017 os estrangeiros passam a ter -4,5pp; e em 2018 -6,9pp). Em 2018 verifica-se tanto uma diminuição da importância relativa das prestações sociais no total de contribuições (12,8% no caso dos estrangeiros e 19,7% no total da população, face a 14,8% e 20,4%, respetivamente, em 2017), como o retomar da distância entre os dois grupos, assumindo os estrangeiros menor peso das suas prestações sociais (-6,9 pp).

A análise da **capacidade contributiva da população estrangeira** é também fundamental para compreender a vitalidade do seu papel para o sistema de Segurança Social português (vd. quadro 8.3). Mantendo a tendência dos últimos anos, em 2017 e 2018 continua a verificar-se que a relação dos beneficiários por total de contribuintes e de contribuintes por total de residentes continua mais favorável para os estrangeiros que para o total da população residente em Portugal. Em 2017 e 2018 os estrangeiros mantêm mais contribuintes por total de residentes que o total da população (no caso dos estrangeiros a relação é de 56 e 60 contribuintes por cada 100 residentes, respetivamente em 2017 e 2018; quando para o total da população a relação é de 41 e 42 contribuintes por cada 100 residentes).

Verifica-se, por outro lado, que os estrangeiros, por comparação ao total de residentes em Portugal, **continuam a ter menos beneficiários de prestações sociais por total de contribuintes** (vd. quadro 8.3): no caso dos estrangeiros a relação é de 36 em 2017 e 32 em 2018 por cada 100 contribuintes; quando para o total dos residentes a relação é de 63 em 2017 e 62 em 2018 beneficiários por cada 100 contribuintes. Importa destacar ainda que os rácios alcançados nos anos de referência deste relatório mostram uma melhoria dessa relação, tanto para os estrangeiros como para o total de residentes, uma vez que se observa uma diminuição do número de beneficiários por contribuintes, por comparação à tendência verificada em anos anteriores em que se observou um crescimento no número de beneficiários por cada contribuinte: o valor mais elevado foi atingido em 2013 com 63 beneficiários estrangeiros por cada 100 contribuintes (ano em que a relação para o total da população era de 74 beneficiários por cada 100 contribuintes).

contribuintes), resultado que refletiu a situação económica e financeira do país, a diminuição da população estrangeira residente nesses anos e, inerentemente, a diminuição também do número de contribuintes.

Quadro 8.3. Número de contribuintes e de beneficiários por total de residentes para estrangeiros e total da população em Portugal, em 2017 e 2018 (percentagem)

Rácios	2017	2018
Contribuintes por total de residentes		
Total	40,8	42,3
Estrangeiros	56,1	60,4
Beneficiários por total de residentes		
Total	25,5	26,3
Estrangeiros	20,3	19,5
Beneficiários por total de contribuintes		
Total	62,5	62,0
Estrangeiros	36,1	32,3

Fonte: Para o total de contribuintes e beneficiários - MTSS; para o total de residentes – SEF e INE-Estimativas anuais da população residente (cálculos das autoras).

Confirmando o ano de 2016 a recuperação do número de contribuintes (+3 pp face ao ano anterior) por relação aos beneficiários e a diminuição da proporção de beneficiários por total de residentes (-10 pp face ao ano anterior), verifica-se que os estrangeiros têm mais 31 pontos percentuais de contribuintes por total de residentes que de beneficiários (evoluindo de 19 pp em 2015), quando a relação para o total da população foi de apenas mais 14 pontos percentuais (evoluindo de 10 pp em 2015). Em 2018 confirma-se a tendência de recuperação do número de contribuintes estrangeiros por relação aos beneficiários (os beneficiários nos contribuintes passaram a representar -8pp face a 2016) e de diminuição da proporção de beneficiários por total de residentes estrangeiros (-1,6pp face a 2016), verificando-se ainda que os estrangeiros passam a ter mais 41 pontos percentuais de contribuintes por total de residentes que de beneficiários por total de residentes (evoluindo de 19pp em 2015), quando a relação para o total da população foi de apenas mais 16 pontos percentuais (evoluindo de 10pp em 2015).

Importa reconhecer ainda que os últimos anos integram também os impactos de mudanças no regime jurídico de proteção social (Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho) que tiveram como consequência, nomeadamente, a diminuição do número global de titulares de prestações sociais (e, especialmente, de titulares estrangeiros) e dos montantes de prestações sociais atribuídas. Um estudo comparado do Eurofound (2015: 60) que analisou vários países da União Europeia, entre os quais Portugal, realça como algumas das mudanças nas políticas e nas medidas dirigidas a famílias durante os anos da crise económica e financeira, na realidade - porque tornaram mais restritivos os critérios de elegibilidade no acesso e diminuíram os montantes concedidos -, fizeram decrescer o número de famílias e de crianças com acesso a prestações sociais e a proteção social, e geraram impactos negativos nas famílias beneficiárias ao reduzirem os montantes atribuídos por titulares. O mesmo alerta viria a ser dado no contexto português pelo Tribunal constitucional (Acórdão n.º 296/2015), o que conduziu, a partir de 2016, à correção de várias das disposições definidas no Decreto-Lei de 2012, sendo recuperadas regras do regime de proteção social de 2010. Por outro lado, em 2018 é revisto o regime jurídico da Proteção Social na eventualidade de doença, desemprego e parentalidade com o Decreto-Lei n.º 53/2018, de 2 de julho, o que induziu a um incremento dos beneficiários destas prestações sociais nos dados dos anos de referência deste relatório.

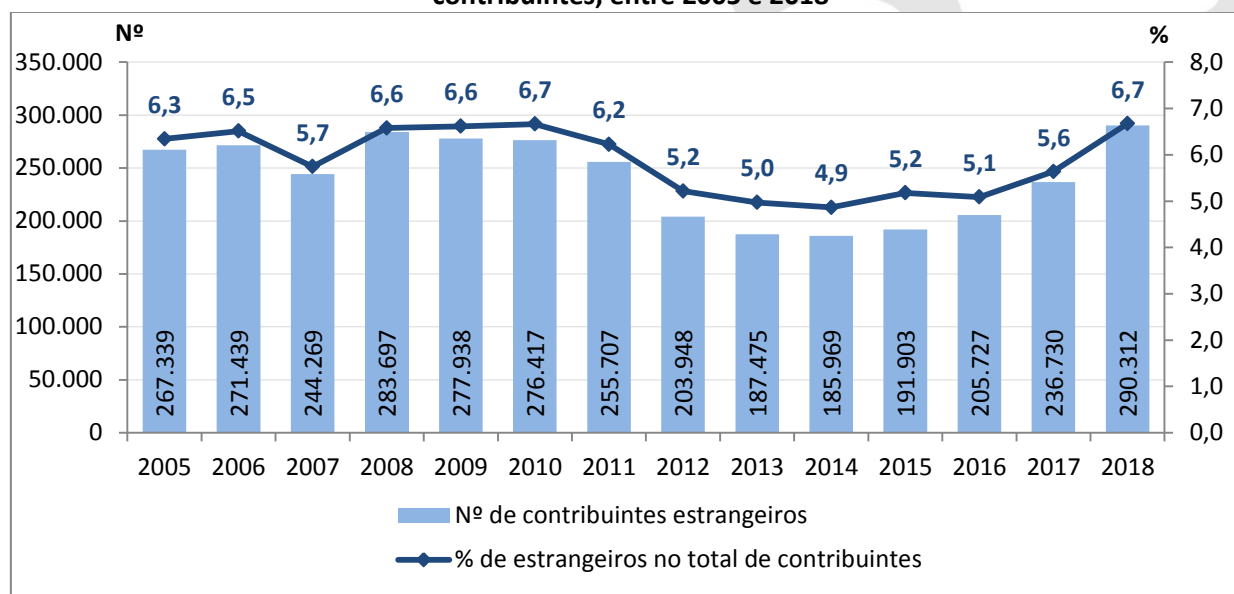
8.2.1. Contribuições

Os contribuintes de nacionalidade estrangeira em Portugal diminuíram entre 2005 e 2015, passando de 267.339 em 2005 para 191.903 em 2015 (vd. gráfico 8.7). Se dez anos antes (em 2005) os contribuintes estrangeiros representavam 6,3% do total de contribuintes do sistema de Segurança Social português, passando para 6,6% em 2008 (283.697 pessoas singulares), nos anos seguintes tanto em números absolutos como em importância relativa, os contribuintes têm vindo sempre a diminuir, representando em

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

2014 apenas 4,9% do total de contribuintes do país (o correspondente a 187.475 pessoas singulares), o valor mais baixo da década. Entre 2015 e 2018 observa-se o recuperar dos contribuintes estrangeiros, tanto em números absolutos (culminando em 2018 em 290.312 contribuintes, valor inédito), como em importância relativa (em 2018 passam a representar 6,7%, +1,1pp face a 2017, sendo essa importância relativa assumida apenas no fim da década passada) – vd. gráfico 8.7 e quadro 8.4.

Gráfico 8.7. Evolução do número contribuintes estrangeiros, e percentagem de estrangeiros no total de contribuintes, entre 2005 e 2018



Fonte: MTSSS- Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos das autoras).

Quadro 8.4. Pessoas singulares com remunerações declaradas/contribuições pagas, por ano e nacionalidade, para o total e para os estrangeiros, entre 2011 e 2018

Ano	Total	Estrangeiros		% de estrangeiros por Total Residentes (B)	(A-B) Pontos percentuais
		N	% (A)		
2011	4.108.515	255.707	6,2	4,1	+2,1
2012	3.911.040	203.948	5,2	4,0	+1,2
2013	3.770.764	187.475	5,0	3,8	+1,2
2014	3.824.270	185.969	4,9	3,8	+1,1
2015	3.706.001	191.903	5,2	3,8	+1,4
2016	4.042.263	205.727	5,1	3,9	+1,2
2017	4.199.335	236.730	5,6	4,1	+1,5
2018	4.350.249	290.312	6,7	4,7	+2,0

Fonte: MTSSS- Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos das autoras).

Note-se que mesmo nos anos em que a importância relativa dos contribuintes estrangeiros diminuiu, esta percentagem foi sempre superior à importância relativa que os estrangeiros assumem no total de residentes (vd. quadro 8.4), pelo que o peso dos estrangeiros foi sempre substantivo ao longo da década, refletindo o impacto da força de trabalho estrangeira para a economia nacional. Em 2017 e 2018 os contribuintes estrangeiros representaram, respetivamente, 5,6% e 6,7% do total de contribuintes, sendo esse valor substantivo se for comparado com a importância relativa da população estrangeira residente no total de residentes do país nesses anos (4,1% e 4,7%, segundo Estimativas Anuais da População Residente do INE para 2017 e 2018), ou seja, os estrangeiros no total de contribuintes representaram +1,5 pontos percentuais e +2pp, respetivamente, do que o seria de esperar face à importância relativa dos estrangeiros no total de residentes em Portugal.

A crise económica e consequente retração do emprego e aumento do desemprego conduziu, pois, ao decréscimo do número de contribuintes estrangeiros no sistema de segurança social português a partir de

2009, embora de forma menos significativa entre 2013 e 2014 (decréscimo de -1%, quando a quebra tinha sido de -8% de 2012 para 2013), retomando-se uma evolução positiva em 2015 (+3,2% de contribuintes face ao ano anterior), 2016 (+7%), 2017 (+15,1%) e 2018 (+22,6% face ao ano anterior). Os dados dos anos de referência deste relatório retratam, pois, uma melhoria reforçada na evolução dos contribuintes estrangeiros, que contrasta com o verificado nos anos anteriores a 2015, em que a diminuição do número de contribuintes estrangeiros associou-se também ao próprio decréscimo do emprego e da população estrangeira residente no país: de 2013 para 2014 a população estrangeira apresentou uma taxa de variação de -1,5% e de 2014 para 2015 de -1,6%, muito embora este decréscimo tenha sido mais acentuado em anos anteriores (entre 2012 e 2013 a população estrangeira apresentou uma taxa de variação de -3,8%).

A análise dos dados em função do **sexo dos contribuintes** mostra também alguns resultados interessantes (quadro 8.5). Concretamente observa-se que se a diminuição do número de contribuintes estrangeiros de anos anteriores se deveu exclusivamente à diminuição das contribuintes mulheres (-3% de pessoas singulares do sexo feminino estrangeiras entre 2013 e 2014), uma vez que no caso dos contribuintes homens o seu número cresceu (+11,5% de pessoas singulares entre 2013 e 2014). Entre 2015 e 2016 o aumento dos contribuintes está associado a ambos os sexos: as mulheres aumentaram de 2015 para 2016 (+4.191 contribuintes, ou seja +4,9%), tal como os homens que mantiveram a evolução positiva dos anos anteriores (+6,7% entre 2014 e 2015 e +9,1% entre 2015 e 2016). Mantendo a evolução de anos anteriores, para o total de contribuintes, entre 2015 e 2016, a tendência mostra-se mais uniforme para as mulheres e os homens, com uma evolução positiva de +2,4% e +3%, respetivamente. Relativamente aos anos de referência deste relatório, 2017 e 2018, nota-se que o aumento dos contribuintes estrangeiros está igualmente associado a ambos os sexos, embora de forma mais acentuada ao sexo masculino: entre 2017 e 2018 os homens aumentaram +25,8% (+34.411 contribuintes) e as mulheres aumentaram +18,5% (+19.160 contribuintes). Também para o total de contribuintes se verifica um aumento em ambos os sexos entre 2017 e 2018, embora não de forma tão expressiva: os homens aumentaram +4% (+86.466 contribuintes) e as mulheres +3,2% (+64.438 contribuintes).

Quadro 8.5. Pessoas singulares com remunerações declaradas/contribuições pagas, por nacionalidade (total e estrangeiros) e sexo, em 2017 e 2018

Nacionalidade	2017		2018		Taxa de variação 2017-2018	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Total	2.173.583	2.025.738	2.260.049	2.090.176	+4,0	+3,2
Estrangeiros	133.355	103.362	167.766	122.522	+25,8	+18,5
% de estrangeiros pelo total	6,1	5,1	7,4	5,9		

Fonte: MTSSS- Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos das autoras).

Uma vez mais os dados de referência deste relatório confirmam a mudança de tendência (iniciada em 2014). Recorde-se que até 2013 se verificava uma diminuição dos contribuintes para ambos sexos e tanto para estrangeiros como para o total da população: entre 2011 e 2012 os homens contribuintes estrangeiros tinham diminuído em -21,8% e as mulheres contribuintes estrangeiras em -18,4% (quando para o total de contribuintes se verificou uma evolução também decrescente, embora menos acentuada, de -5,6% para os homens e -3,9% para as mulheres); e entre 2012 e 2013 o decréscimo foi de -9,2% para os homens contribuintes estrangeiros e -6,8% para as mulheres contribuintes estrangeiras (e de -4,2% no total de homens contribuintes e -2,9% no total de mulheres contribuintes). Observa-se que os homens contribuintes estrangeiros foram alvo de decréscimos mais substantivos que o verificado no caso das mulheres estrangeiras, mas simultaneamente começaram a recuperar mais cedo (em 2014) e de forma mais acentuada que as mulheres que mantiveram tendência de diminuição das suas contribuintes até 2015, recuperando só a partir de 2016.

Observa-se ainda, e mantendo a tendência de anos anteriores, que os homens estrangeiros contribuintes representam mais no total de homens contribuintes que as mulheres (vd. quadro 8.5): os homens estrangeiros representam 6,1% e 7,4% do total de homens contribuintes, respetivamente em 2017 e 2018 (eram 6,4% no início desta década, em 2011), e as mulheres estrangeiras representam apenas 5,1% e 5,9%,

respetivamente, do volume de contribuintes mulheres (eram 6% em 2011).

A análise dos dados em função da **nacionalidade dos contribuintes** (vd. quadro 8.6), por sua vez, acaba por refletir não apenas a importância relativa das populações estrangeiras residentes em Portugal, mas também **diferentes capacidades contributivas para o sistema de Segurança Social português**. Em 2017 e 2018 continuaram a destacar-se, entre os contribuintes estrangeiros, as nacionalidades numericamente mais representadas no país, ou seja, primeiro a nacionalidade brasileira (24,7% e 29,8% do total de contribuintes estrangeiros, respetivamente, por comparação a 31,3% em 2011), seguida da ucraniana (8,1% e 6,8% do total de contribuintes estrangeiros, respetivamente, assumindo um claro decréscimo de importância relativa que já vem desde 2002, ano em que eram 23,2%, assumindo no início da presente década 12%), da cabo-verdiana (7,9% e 6,7%, respetivamente em 2017 e 2018, quando em 2011 eram 8,1%) e da romena (7,1% e 5,6%, respetivamente, eram 8% em 2011). As nacionalidades de países da Ásia mantiveram a sua tendência de crescimento no universo de contribuintes estrangeiros do sistema de Segurança Social português, passando a representar 18,5% em 2016 (+9 pontos percentuais do que o verificado em 2011), 17,4% em 2017 (+8 pontos percentuais que em 2011) e 17,6% em 2018 (+8,2pp que no início da presente década).

Quadro 8.6. Estrangeiros com remunerações declaradas/contribuições pagas, segundo as principais nacionalidades estrangeiras, em 2017 e 2018 (%)

Nacionalidade	2017		2018	
	% por total de contribuintes estrangeiros	% de contribuintes por total de residentes dessa nacionalidade	% por total de contribuintes estrangeiros	% de contribuintes por total de residentes dessa nacionalidade
África	19,7	53,6	17,9	57,5
PALOP	17,8	53,6	16,5	58,7
Angola	3,3	46,7	3,3	51,4
Cabo Verde	7,9	53,8	6,7	55,9
Guiné-Bissau	3,9	60,2	3,6	65,1
Moçambique	0,6	46,5	0,6	54,4
S. T. Príncipe	2,1	57,1	1,9	60,0
América	26,7	65,3	32,2	78,6
Brasil	24,7	68,4	29,8	82,2
Ásia	17,4	75,6	17,6	75,5
China	4,5	46,1	3,7	42,9
Índia	3,3	99,2	4,2	107,7
Europa	36,2	46,7	32,2	46,1
União Europeia	25,5	44,1	22,6	41,3
Alemanha	1,8	37,3	1,6	37,2
Bulgária	1,7	56,7	1,2	52,0
Espanha	4,8	91,1	4,5	93,0
França	2,5	38,5	2,4	34,6
Reino Unido	1,9	19,7	1,7	18,3
Roménia	7,1	54,3	5,6	52,3
Europa de Leste	10,4	57,5	9,3	68,8
Moldávia	1,4	64,9	1,7	101,6
Rússia	0,7	40,3	0,6	41,4
Ucrânia	8,1	58,9	6,8	67,5
Oceânia	0,1	37,7	0,1	40,4
Total estrangeiros	100	56,1	100	60,4
Total geral	-	40,8	-	42,3

Fonte: MTSSS- Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos das autoras).

Estes dados ajudam a compreender melhor também as capacidades contributivas das diferentes nacionalidades de populações residentes estrangeiras ou os seus diferentes perfis e objetivos de permanência em Portugal. Como se evidenciou antes, globalmente os estrangeiros apresentam maior percentagem de contribuintes por total de residentes (56,1% em 2017 e 60,4% em 2018) que o total geral

do país (40,8% em 2017 e 42,3% em 2018), correspondendo a +18 pontos percentuais em 2018. Verifica-se, porém, alguma heterogeneidade entre as nacionalidades estrangeiras, e que reflete também diferentes estruturas demográficas (integrando mais ou menos grupos etários não contributivos) e diversas situações de inserção no mercado de trabalho (ativos contributivos ou não).

Mantendo a tendência dos últimos anos, em 2017 e 2018, foram os nacionais do Reino Unido os que mostraram menor percentagem de contribuintes por total de residentes dessa mesma nacionalidade no país (apenas 19,7% e 18,3%, respetivamente), refletindo inevitavelmente o peso substantivo de residentes reformados (e por isso não contribuintes) dessa nacionalidade em Portugal. Entre os cidadãos europeus, são os espanhóis os que mais se destacaram com 93 contribuintes por cada 100 residentes dessa nacionalidade em 2018, mostrando que os residentes dessa nacionalidade são essencialmente ativos com contribuições pagas. Entre os nacionais de países terceiros à União Europeia são os indianos, os brasileiros e os moldavos os que apresentam maior número de contribuintes por cada 100 residentes: em 2017, o correspondente a 99, 68 e 65 contribuintes, respetivamente; subindo para 108, 82 e 101 contribuintes por residentes, respetivamente em 2018. Com valores mesmo abaixo da percentagem do total geral para o país, observam-se, nos anos de referência deste relatório, os russos (com 40,3% em 2017 e 41,4% em 2018, ou seja, -0,5 pontos percentuais e -0,9pp que o observado para o total geral do país em cada ano e -16pp e -19pp que o verificado para o total de estrangeiros, respetivamente em 2017 e 2018) – vd. quadro 8.6.

Quadro 8.7. Montante das Contribuições (declaradas/pagas)
segundo as principais nacionalidades estrangeiras, em 2017 e 2018 (Milhares de €)

Nacionalidade	2017		2018	
	N	%	N	%
África	90.577	15,0	106.334	14,2
PALOP	80.807	13,4	95.433	12,8
Angola	15.255	2,5	18.386	2,5
Cabo Verde	36.626	6,1	40.216	5,4
Guiné-Bissau	16.885	2,8	20.363	2,7
Moçambique	2.823	0,5	3.390	0,5
S. T. Príncipe	9.219	1,5	10.765	1,4
América	135.396	22,4	197.324	26,4
Brasil	116.642	19,3	173.845	23,3
Ásia	89.432	14,8	112.220	15,0
China	24.582	4,1	27.872	3,7
Índia	15.823	2,6	22.055	3,0
Europa	287.727	47,6	330.184	44,2
União Europeia	228.268	37,8	263.246	35,2
Alemanha	18.866	3,1	21.683	2,9
Bulgária	8.085	1,3	8.187	1,1
Espanha	54.749	9,1	63.352	8,5
França	29.648	4,9	35.603	4,8
Reino Unido	23.350	3,9	25.805	3,5
Roménia	33.157	5,5	35.224	4,7
Europa de Leste	56.313	9,3	63.072	8,4
Moldávia	6.445	1,1	8.123	1,1
Rússia	4.278	0,7	4.753	0,6
Ucrânia	44.169	7,3	47.452	6,4
Oceânia	731	0,1	844	0,1
Total estrangeiros	603.864	100	746.914	100
Total geral	15.746.655	-	16.961.560	-

Fonte: MTSSS- Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos das autoras).

Atendendo à estreita relação entre o número de contribuintes e o volume de montantes das contribuições pagas (em milhares de euros), verifica-se que o maior ou o menor número de contribuintes de uma dada nacionalidade induz a maiores ou a menores montantes de contribuição para o sistema de Segurança Social português. Mantendo a tendência de anos anteriores, as nacionalidades que mais

contribuições pagaram em 2017 e 2018 (vd. quadro 8.7) foram, por ordem de importância, a brasileira – representaram 19,3% do total das contribuições pagas por estrangeiros em 2017 e 23,3% em 2018 –, seguida das nacionalidades espanhola (9,1% e 8,5%, respetivamente), ucraniana (7,3% em 2017 e 6,4% em 2018), cabo-verdiana (6,1% em 2017 e 5,4% em 2018) e romena (5,5% em 2017 e 4,7% em 2018).

Deve atender-se, porém, que os valores de contribuições declaradas e pagas variam também em função dos grupos profissionais e das atividades económicas exercidas pelos contribuintes em Portugal. Da comparação dos quadros 8.6. e 8.7. resulta que a importância relativa das nacionalidades não se reproduz exatamente, refletindo que há nacionalidades que embora apresentem maior número de contribuintes, podem contribuir menos em montantes por comparação a outras – e.g. em 2017 e 2018 os PALOP eram no seu conjunto, respetivamente, 17,8% e 16,5% do total de contribuintes estrangeiros, mas representavam em 2017 apenas 13,4% do total de contribuições pagas (-4,4 pontos percentuais) e 12,8% em 2018 (-3,8pp), retratando as próprias categorias socioprofissionais a que estão mais ligados no mercado de trabalho português, ou seja, genericamente de menores rendimentos –, enquanto, por contraste, há outras nacionalidades que têm menor número contribuintes, mas contribuem mais – e.g. em 2017, os cidadãos da União Europeia representavam 25,5% do total de contribuintes estrangeiros e as suas contribuições pagas significavam 37,8% do total de contribuições dos estrangeiros (+12 pontos percentuais), mantendo essa relação em 2018, com 22,6% dos contribuintes estrangeiros, mas a refletir 35,2% do total de contribuições estrangeiras (+12,6pp).

A mesma informação trabalhada em função do sexo permite evidenciar também que, globalmente, tanto os homens estrangeiros como as mulheres estrangeiras com contribuições para a Segurança Social portuguesa, apresentam uma maior importância relativa no total de contribuintes que no total dos montantes das contribuições declaradas e pagas. Em 2017, enquanto os homens representam 6,1% do total de contribuintes (pessoas singulares com remunerações declaradas/contribuições pagas) do sexo masculino e as mulheres representam 5,1% do total de contribuintes do sexo feminino (conforme quadro 8.5), na realidade em ambos os casos apresentam menor importância relativa no volume de contribuições declaradas e pagas em milhares de euros (-2 pontos percentuais no caso dos homens e -1,7 pontos percentuais no caso das mulheres). A mesma tendência verifica-se em 2018, com os homens estrangeiros a representar 7,4% do total de contribuintes, embora apenas 4,8% do total de montantes das contribuições pagas (-2,6pp), e com as mulheres a representarem 5,9% do total de contribuintes, nas apenas 3,9% dos montantes das contribuições (-2pp) – conforme quadro 8.8.

Quadro 8.8. Montante das Contribuições (declaradas/pagas), por nacionalidade (total e estrangeiros) e sexo, em 2017 e 2018 (Milhares de €)

Nacionalidade	2017		2018	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Total	9.190.112	6.556.425	9.900.518	7.060.827
Estrangeiros	380.117	223.720	473.649	273.210
% de estrangeiros pelo total	4,1	3,4	4,8	3,9

Fonte: MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos das autoras).

Procurando afinar um pouco mais esta análise e estimar a **contribuição per capita de cada nacionalidade** de contribuintes estrangeiros, foi ainda calculado o rácio entre pessoas singulares (número de contribuintes) e contribuições pagas segundo a nacionalidade (quadro 8.9). Mantendo as tendências dos últimos anos, os resultados deste indicador continuam a reafirmar diferenças entre cidadãos estrangeiros (2.476 euros de contribuições por pessoa singular em 2016, 2.551 euros em 2017 e 2.573 euros em 2018) e a média da população contributiva em Portugal (3.651 euros de contribuições por pessoa singular em 2016, 3.750 euros em 2017, e 3.899 em 2018), refletindo que os estrangeiros apresentam rácios menores (-1.199 euros por pessoa singular em 2017 e -1.326 em 2018) que o total da população contributiva em Portugal. Como detalha o quadro 8.9., evidenciam-se também diferenças internas em função da nacionalidade dos estrangeiros contribuintes: todas as nacionalidades de cidadãos de países fora da União Europeia têm montantes de contribuições menores que o valor de referência médio por pessoa singular do total de contribuintes do país, em contrapartida (com exceção dos contribuintes da Bulgária e da Roménia) todos os

nacionais de países da União Europeia apresentam montantes de contribuições por pessoa singular superiores ao verificado para o total de contribuintes. Nos anos de referência deste relatório, e mantendo a tendência de anos anteriores, os grupos de nacionalidades com maiores distâncias negativas face ao valor médio para o total de contribuintes são globalmente dos PALOP (-1.829 euros em 2017 e 1.901 em 2018), da América (em 2017 com -1.607 euros e em 2018 com -1.790 euros) e da Ásia (-1.579 euros em 2017 e -1.702 em 2018). Especificamente por nacionalidades destaca-se a moldava (-1.844 euros por pessoa singular em 2017, subindo para -2.244 euros em 2018), indiana (-1.754 euros por pessoa singular em 2017 e -2.102 euros em 2018), a guineense (-1.906 euros por pessoa singular em 2017 e -1.966 em 2018), a são-tomense (-1.873 euros por pessoa singular em 2017 e -1.938 em 2018), a angolana (-1.812 euros por pessoa singular e -1.953 euros em 2018), a cabo-verdiana (-1.803 e -1.822 euros por pessoa singular em 2017 e 2018) e a romena (-1.764 e -1.718 euros por pessoa singular, respetivamente em 2017 e 2018). Os brasileiros (-1.752 euros em 2017 e 1.893 euros em 2018) e os chineses (-1.453 e -1.336 euros por pessoa singular, em 2017 e 2018) apresentam valores igualmente menores que a média para o total de contribuintes. Por sua vez, nas nacionalidades com maiores distâncias positivas face ao valor médio para o total de contribuintes encontram-se em 2017 e 2018: a britânica (+1.530 e +1.424 euros por pessoa singular, respetivamente em cada ano), a francesa (+1.276 e +1.298 euros por pessoa singular), a espanhola (+1.047 e +941 euros por pessoa singular), e a alemã (+781 e +651 euros por pessoa singular).

Quadro 8.9. Rácio de Contribuições por pessoas singulares, por principais nacionalidades, em 2017 e 2018 (média de euros por pessoa singular, por ano)

Nacionalidade	2017	2018	Distância face ao total de estrangeiros em 2018	Distância face ao total de contribuintes em 2018
África	1.944	2.042	-531	-1.857
PALOP	1.921	1.998	-575	-1.901
Angola	1.938	1.946	-627	-1.953
Cabo Verde	1.947	2.077	-496	-1.822
Guiné-Bissau	1.844	1.933	-640	-1.966
Moçambique	2.129	2.075	-498	-1.824
S. T. Príncipe	1.877	1.961	-612	-1.938
América	2.143	2.109	-464	-1.790
Brasil	1.998	2.006	-567	-1.893
Ásia	2.171	2.197	-376	-1.702
China	2.297	2.563	-10	-1.336
Índia	1.996	1.797	-776	-2.102
Europa	3.361	3.533	+960	-366
União Europeia	3.784	4.009	+1.436	+110
Alemanha	4.531	4.550	+1.977	+651
Bulgária	2.026	2.272	-301	-1.627
Espanha	4.797	4.840	+2.267	+941
França	5.026	5.197	+2.624	+1.298
Reino Unido	5.280	5.323	+2.750	+1.424
Roménia	1.986	2.181	-392	-1.718
Europa de Leste	2.281	2.327	-246	-1.572
Moldávia	1.906	1.655	-918	-2.244
Rússia	2.491	2.629	+56	-1.270
Ucrânia	2.312	2.406	-167	-1.493
Oceânia	4.870	4.614	+2.041	+715
Estrangeiros	2.551	2.573	0	-1.326
Total	3.750	3.899	+1.326	0

Fonte: MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos das autoras).

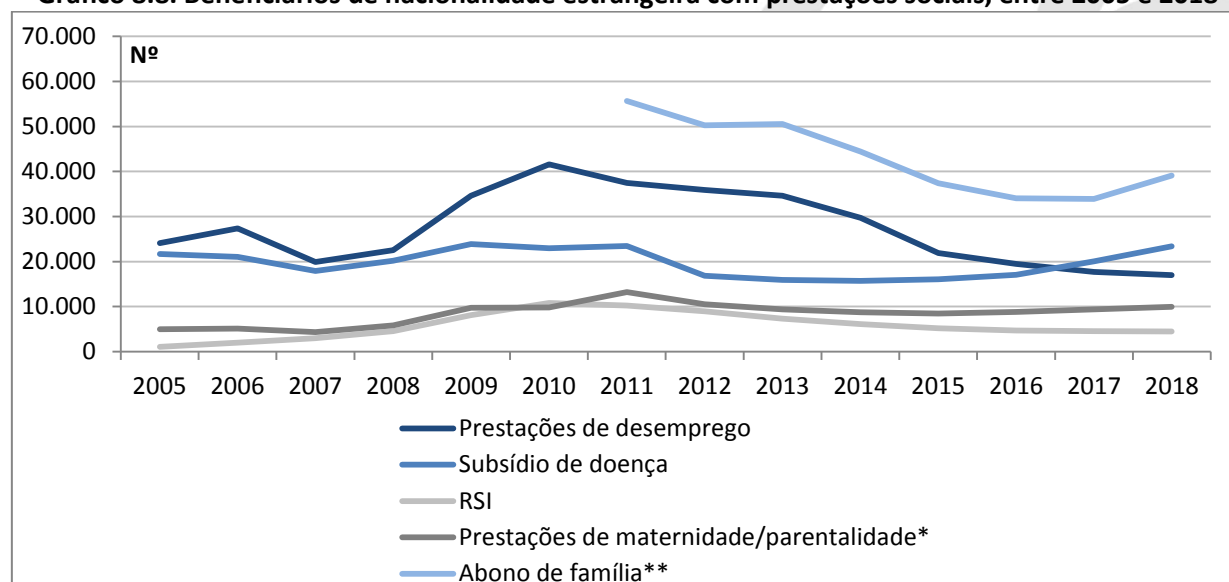
Deve atender-se, neste âmbito, que estas discrepâncias no rácio de contribuições por pessoas singulares em função da nacionalidade têm inerentes as próprias diferenças verificadas nas categorias socioprofissionais e respetivos rendimentos das diversas nacionalidades estrangeiras entre si e face ao total

da população contributiva. Como se mostrou no subcapítulo 7.3. deste relatório, os estrangeiros continuam a ter rendimentos do seu trabalho inferiores ao total de residentes em Portugal, o que inevitavelmente explica menores montantes em euros de contribuições para a Segurança Social.

8.2.2. Prestações sociais

A segunda dimensão do contrato social existente entre o cidadão contribuinte e o Estado português é o lado das **contrapartidas das contribuições**. Face aos montantes transferidos para o sistema de Segurança Social, os indivíduos podem beneficiar de prestações sociais mediante algumas condições, nomeadamente a residência em território nacional por períodos mínimos e com contribuições regulares para o sistema durante esses períodos. Mantendo a série temporal dos dados analisados anteriormente nesta Coleção *Imigração em Números* do Observatório das Migrações, consideram-se os dados relativos às prestações de desemprego, subsídio de doença, prestações de parentalidade, abono de família, e rendimento social de inserção⁴⁴, para caracterizar o lado das contrapartidas das contribuições efetuadas para o sistema de segurança social português por estrangeiros.

Gráfico 8.8. Beneficiários de nacionalidade estrangeira com prestações sociais, entre 2005 e 2018



Fonte: MTSSS- Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (elaboração pelas autoras).

Nota: *Entre 2002 e 2006 são reportados os beneficiários do subsídio de maternidade (sexo feminino). De 2007 a 2010 contam-se os beneficiários do sexo feminino. A partir de 2011 reportam-se todos os beneficiários de prestações de parentalidade (homens e mulheres). /**Dados de abono de família são disponibilizados a partir de 2011. Antes de 2011 reportam prestações familiares (que incluem outras prestações não comparáveis com os abonos de família).

Conforme analisado antes (Oliveira e Gomes, 2014: 111-112), na primeira década do presente século, o número de estrangeiros a beneficiar de prestações sociais foi aumentando progressivamente, acompanhando o próprio aumento da população estrangeira residente em Portugal. Em valores absolutos os estrangeiros apoiados pelo Rendimento Social de Inserção passaram de 1.037 em 2005 para 10.202 em 2011. Por sua vez os beneficiários estrangeiros das prestações de desemprego aumentaram de 24.070, em 2005, para 37.456 em 2011, e os beneficiários do subsídio de doença passaram de 21.676 em 2005 para 23.435 em 2011. Também as prestações de maternidade/parentalidade aumentaram de 4.966 em 2005 para 13.211 em 2011. Importa ter em conta que este aumento do número de beneficiários com lançamento de prestações sociais não é exclusivo dos cidadãos de nacionalidade estrangeira, aplicando-se também à generalidade da população em Portugal. Entre 2008 e 2011, tanto o total de beneficiários como os beneficiários estrangeiros com lançamento de prestações sociais aumentaram: +22% e +66% nas

⁴⁴ No caso dos dados do rendimento social de inserção, a informação diz respeito a agregados familiares, considerando-se a nacionalidade do seu titular.

prestações de desemprego, respetivamente; +7% e +16% nos subsídios de doença, respetivamente; +133% e +128%, respetivamente, nas prestações de parentalidade; e +8% e +125%, respetivamente, de beneficiários do rendimento social de inserção.

A partir de 2011, no entanto, contrariando a tendência dos primeiros anos do século, verificou-se uma diminuição do número e da importância relativa de estrangeiros na generalidade das prestações sociais (vd. gráfico 8.8). De 2011 para 2018 verifica-se uma diminuição global de beneficiários de prestações sociais, sendo mais acentuada a quebra no caso dos estrangeiros (vd. quadro 8.10): -55% de beneficiários estrangeiros de prestações de desemprego (-33% de variação para o total de beneficiários, ou seja, os estrangeiros assumiram uma quebra em mais 22 pontos percentuais que o total da população); -0,3% de estrangeiros com subsídios de doença (+24% no caso do total da população); -25% de estrangeiros com prestações de parentalidade (+9% no caso do total da população); -30% de estrangeiros com abono de família (-8% para o total da população), e -56% de estrangeiros beneficiários de rendimento social de inserção (-22% para o total da população). Em 2017 e 2018, face a 2016, nota-se contudo um recuperar da evolução de algumas prestações sociais entre estrangeiros, refletindo também o recuperar da população estrangeira residente no país nos últimos anos: nomeadamente verifica-se o incremento de subsídios de doença e de prestação de parentalidade.

Quadro 8.10. Beneficiários com lançamento de prestações sociais, segundo a nacionalidade (total e estrangeiros), em 2017 e 2018

Prestações sociais	2017	2018	Taxa de variação 2008/2011	Taxa de variação 2011/2018
Prestações de desemprego				
Total	418.559	379.659	+22,0	-32,3
Estrangeiros	17.716	17.012	+66,1	-54,6
% estrangeiros	4,2	4,5		
Subsídio de doença				
Total	647.835	705.766	+6,7	+24,4
Estrangeiros	20.064	23.371	+16,1	-0,3
% estrangeiros	3,1	3,3		
Prestações de parentalidade*				
Total	203.120	210.449	+133,1	+9,3
Estrangeiros	9.353	9.950	+128	-24,7
% estrangeiros	4,6	4,7		
Abono de família				
Total	1.219.449	1.251.495	n.d.	-7,8
Estrangeiros	33.923	39.061	+24,2	-29,8
% estrangeiros	2,8	3,1		
Rendimento Social de Inserção				
Total	134.914	134.196	+7,8	-22,4
Estrangeiros	4.521	4.491	+124,9	-56,0
% estrangeiros	3,4	3,3		

Fonte: MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos das autoras).

Nota: * Diz respeito às prestações de Maternidade, Paternidade e Adoção. //n.d.=não determinado

A mesma tendência de decréscimo de beneficiários com lançamento de prestações de desemprego se observa tanto nos homens como nas mulheres estrangeiras, embora tenha sido mais acentuado o decréscimo nos beneficiários estrangeiros do sexo masculino (vd. quadro 8.11). Entre 2017 e 2018 as mulheres estrangeiras diminuíram o número de beneficiárias de prestações de desemprego (-3,5%, passando de 9.626 beneficiárias para 9.286) de forma menos acentuada que os homens estrangeiros (nesse caso -4,5%, de 8.090 beneficiários para 7.726) e que o total de mulheres beneficiárias dessas prestações (-5,3%). Esta inversão na tendência na evolução dos beneficiários estrangeiros, em anos de transição de um contexto de fragilidade económica e aumento do desemprego e de crescimento do número de beneficiários com lançamento de prestações sociais (nomeadamente de prestações de desemprego e de

rendimento social de inserção), podem ser explicados por três naturezas de fatores: por um lado, a diminuição da população imigrante na primeira metade da presente década (entre 2011 e 2015 a população estrangeira diminuiu em -11%, recuperando a partir de 2016: de 2015 para 2018 observa-se +24%) que induziu à própria diminuição global dos estrangeiros nas várias prestações sociais do sistema de segurança social; por outro lado, diminuiu o número de beneficiários estrangeiros por se verificar alguma retoma nas oportunidades de emprego nos anos de referência deste relatório e os benefícios sociais terem sido esgotados face ao tempo de contribuições que enquadra os benefícios ao longo do tempo; e, finalmente, a diminuição é ainda explicada pela alteração em 2012 do regime jurídico de proteção social (Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho) que foi ativado apenas até 2015.

Quadro 8.11. Beneficiários com lançamento de prestações sociais*, segundo a nacionalidade (total e estrangeiros) e o sexo, em 2017 e 2018

Prestações Sociais	2017		2018		Variação 2017-2018 (%)	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Prestações desemprego						
Total	196.264	222.294	169.216	210.443	-13,8	-5,3
Estrangeiros	8.090	9.626	7.726	9.286	-4,5	-3,5
% estrangeiros	4,1	4,3	4,6	4,4		
Subsídio de doença						
Total	259.776	388.057	287.461	418.305	+10,7	+7,8
Estrangeiros	8.035	12.029	9.706	13.665	+20,8	+13,6
% estrangeiros	3,1	3,1	3,4	3,3		
Prestações de parentalidade**						
Total	75.940	127.179	79.629	130.820	+4,9	+2,9
Estrangeiros	3.106	6.247	3.471	6.479	+11,8	+3,7
% estrangeiros	4,1	4,9	4,4	5,0		

Fonte: MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos das autoras).

Nota: *Sem dados disponíveis desagregados por sexo para abonos de família e Rendimento Social de Inserção por a unidade ser o agregado familiar. **Diz respeito às prestações de Maternidade, Paternidade e Adoção.

O enquadramento legal de 2012, com impacto direto nos anos que se seguiram, veio rever os regimes jurídicos de proteção social em caso de doença, maternidade, paternidade e adoção e morte, previstas no sistema previdencial, de encargos familiares do subsistema de proteção familiar e do rendimento social de inserção. No preâmbulo deste enquadramento era realçado que a “*situação económica e financeira do País exige uma reavaliação dos regimes jurídicos das prestações do sistema de segurança social, quer do sistema previdencial quer do sistema de proteção social de cidadania, de forma a garantir que a proteção social seja efetivamente assegurada aos cidadãos mais carenciados sem colocar em causa a sustentabilidade financeira do sistema de segurança social*”. Entre as principais mudanças estiveram o aumento da seletividade quanto ao acesso, aumentando os critérios de elegibilidade focados no apoio a famílias com mais baixos rendimentos e fazendo desaparecer alguns escalões de apoio intermédios, e a diminuição generalizada dos montantes atribuídos aos beneficiários de prestações sociais (Eurofound, 2015: 25). Este mesmo estudo do Eurofound (2015: 60), que compara países da União Europeia que sofreram mudanças de políticas e de medidas dirigidas a famílias no contexto de crise económica dos últimos anos, conclui que em Portugal, embora o objetivo destas revisões das políticas tenha sido cingir-se a famílias com mais baixos rendimentos (que aumentaram especialmente a partir de 2010), em virtude da crise económica e financeira e dos escassos recursos públicos, na realidade ao tornar mais restritivos os critérios de elegibilidade no acesso e diminuído os montantes concedidos, fez diminuir também o número de famílias e crianças com acesso a prestações sociais e a proteção social, tendo gerado ainda impactos negativos nas famílias beneficiárias.

Importa referir que este mesmo enquadramento mereceu também, mais tarde, a apreciação do Tribunal Constitucional Português que deliberou em 2015 (Acórdão n.º 296/2015) quanto à inconstitucionalidade de alguns dos seus dispostos, nomeadamente os aplicados a cidadãos estrangeiros por não respeitarem o princípio da igualdade. A partir de 2016 viriam a ser corrigidas várias destas disposições, dando-se resposta

legal à inconstitucionalidade identificada no regime, entre elas, do tratamento diferenciado consoante a nacionalidade de quem solicita prestações sociais, sendo recuperadas regras do regime de proteção social de 2010, resultando ainda no aumento dos montantes atribuídos. Por outro lado, em 2018, é revisto o regime jurídico da Proteção Social na eventualidade de doença, desemprego e parentalidade com o Decreto-Lei n.º 53/2018, de 2 de julho.

Resulta, assim, que nos anos de referência deste relatório (2017 e 2018), verificam-se sintomas de inversão da tendência de penalização da proteção social dos estrangeiros: a diminuição dos beneficiários não se traduz inteiramente na evolução dos montantes processados com prestações sociais (vd. quadro 8.12). Em 2017 e 2018, os montantes processados com prestações de desemprego a estrangeiros diminuíram de 38.648 para 36.787 milhares de euros (-4,8% de 2017 para 2018), ainda assim diminuição ligeiramente inferior ao verificado no caso do total de beneficiários (-4,9%), reduzindo a cerca de um terço dos montantes processados em 2013 que se situaram em 100.800 milhares de euros. A diminuição para esta prestação social é mais acentuada no caso dos homens estrangeiros (-6,2%), que nas mulheres estrangeiras (-3,6%) – vd. quadro 8.13.

Quadro 8.12. Montantes processados com prestações sociais, segundo a nacionalidade (total e estrangeiros), em 2017 e 2018 (Milhares de €)

	2017	2018	Taxa de variação 2017-2018 (%)
Prestações de desemprego			
Total	1.210.177	1.151.271	-4,9
Estrangeiros	38.648	36.787	-4,8
% estrang.	3,2	3,2	
Subsídio de doença			
Total	567.649	636.569	+12,1
Estrangeiros	10.178	12.186	+19,7
% estrang.	1,8	1,9	
Prestações de parentalidade*			
Total	490.759	537.841	+9,6
Estrangeiros	15.623	18.412	+17,9
% estrang.	3,2	3,4	
Abono de família			
Total	638.916	681.666	+6,7
Estrangeiros	16.758	19.104	+14,0
% estrang.	2,6	2,8	
Rendimento Social de Inserção			
Total	306.499	326.322	+6,5
Estrangeiros	8.368	9.052	+8,2
% estrang.	2,7	2,8	

Fonte: MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos das autoras).

Nota: *Diz respeito às prestações de Maternidade, Paternidade e Adoção.

No caso dos montantes processados para subsídios de doença há uma inversão de tendência nos anos de referência deste relatório (já iniciada em 2015) tanto para os estrangeiros (+19,7%) como para o total da população (+12,1%), sendo essa tendência de aumento mais acentuada no caso dos homens estrangeiros (+21,6%) que no total de homens (apenas +11,7%) – as mulheres estrangeiras assumiram +18,3% e o total de mulheres +12,6% (vd. quadro 8.1.3). A mesma inversão (também iniciada em 2015) se verifica no caso das prestações de parentalidade, observando-se um aumento nos montantes processados com essa prestação tanto no caso dos estrangeiros (+17,9%), como no total da população (+9,6%), sendo o aumento principalmente associado aos homens (+11% no total de homens e +33,2% nos homens estrangeiros). No que toca ao abono de família, observa-se um aumento tanto para estrangeiros (+14%) como para o total de beneficiários (+6,7%), entre 2017 e 2018. Relativamente ao rendimento social de inserção observa-se tanto um aumento dos montantes atribuídos a estrangeiros (+8,2%), como para o total de beneficiários (+6,5%) – quadro 8.12.

Quadro 8.13. Montantes processados com prestações sociais*, segundo a nacionalidade (total e estrangeiros) e sexo, em 2017 e 2018 (Milhares de €)

	2017		2018	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Prestações de desemprego				
Total	612.291	597.884	552.141	599.130
Estrangeiros	17.635	21.013	16.533	20.254
% estrang.	2,9	3,5	3,0	3,4
Subsídio de doença				
Total	265.029	302.618	295.920	340.649
Estrangeiros	4.476	5.701	5.444	6.742
% estrang.	1,7	1,9	1,8	2,0
Prestações de parentalidade**				
Total	80.575	410.183	89.416	448.425
Estrangeiros	1.928	13.695	2.568	15.844
% estrang.	2,4	3,3	2,9	3,5

Fonte: MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos das autoras).
 //Nota: *Sem dados disponíveis desagregados por sexo para abonos de família e Rendimento Social de Inserção porque a unidade nesse caso é o agregado familiar e não o indivíduo./ **Diz respeito às prestações de Maternidade, Paternidade e Adoção.

Quadro 8.14. Rácio entre montantes processados anualmente para prestações sociais e beneficiários com lançamento de prestações sociais, para o total e estrangeiros, em 2017 e 2018 (euros)

	2017	2018	Variação 2017-2018 (%)
Prestações de desemprego			
Total	2.891	3.032	+5
Estrangeiros	2.182	2.162	-1
Taxa de discrepância dos estrangeiros face ao total (%)	-25	-29	+17
Subsídio de doença			
Total	876	902	+3
Estrangeiros	507	521	+3
Taxa de discrepância dos estrangeiros face ao total (%)	-42	-42	0
Prestações de parentalidade*			
Total	2.416	2.556	+6
Estrangeiros	1.670	1.850	+11
Taxa de discrepância dos estrangeiros face ao total (%)	-31	-28	-11
Abono de família			
Total	524	545	+4
Estrangeiros	494	489	-1
Taxa de discrepância dos estrangeiros face ao total (%)	-6	-10	+79
Rendimento Social de Inserção			
Total	2.272	2.432	+7
Estrangeiros	1.851	2.016	+9
Taxa de discrepância dos estrangeiros face ao total (%)	-19	-17	-8

Fonte: MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos das autoras).

Nota: Diz respeito às prestações de Maternidade, Paternidade e Adoção.

A análise dos resultados do rácio dos montantes processados por beneficiários com lançamento de prestações sociais permite realçar que em 2017 e 2018 aumentaram os montantes atribuídos individualmente tanto a estrangeiros como à população total (vd. quadro 8.14) na generalidade das prestações sociais, o que contrasta bastante com o identificado nos anos de 2013 e 2014 (vd. Oliveira e Gomes, 2016: 132-135). Os montantes processados anualmente com o rendimento social de inserção atribuídos a cada beneficiário aumentaram em 9% no caso dos estrangeiros e em 7% no total de beneficiários, tendo reduzido para -8% a taxa de discrepância entre os estrangeiros e o total de beneficiários; resultados que se encontram em linha com o que se havia observado anteriormente (Oliveira

e Gomes 2017: 183; Oliveira e Gomes, 2018: 212), mas que contrastam claramente com o que se havia observado entre 2013 e 2014 (Oliveira e Gomes, 2016) em que se tinha identificado uma diminuição no rácio em -4% para o total de beneficiários e -3% no caso dos estrangeiros. A mesma tendência de aumento do rácio (em linha com o observado nos dois relatórios estatísticos anteriores, mas em contraste com os anos de 2013 e 2014) se verifica no caso dos montantes atribuídos por beneficiário de prestações de parentalidade, tanto para estrangeiros (+11%) como para o total de beneficiários (+6%). Em contraste, os montantes das prestações de desemprego atribuídas a cada beneficiário diminuíram em 1% no caso dos estrangeiros subindo 5% no total de beneficiários, tendo aumentado para 17% a distância entre os estrangeiros e o total de beneficiários. O mesmo sucedeu com o abono de família, onde os montantes atribuídos a cada beneficiário estrangeiro diminuíram em 1%, subindo 4% no total de beneficiários (tendo também aumentado a distância entre os estrangeiros e o total de beneficiários, para 79%).

Desta análise geral acerca da evolução das prestações sociais atribuídas a estrangeiros contribuintes, segue-se uma caracterização individualizada para cada uma das prestações sociais, com a exceção das prestações de desemprego, cujos dados foram já analisados no subcapítulo 7.6.2. deste relatório.

8.2.2.1. Subsídios por doença

Os subsídios de doença para beneficiários ativos contribuintes para o sistema de Segurança Social são uma prestação pecuniária compensatória do rendimento do trabalho perdido em função de incapacidade temporária para o trabalho. O acesso a estes subsídios está dependente, por um lado, de um Certificado de Incapacidade Temporária (CIT) para o trabalho passado pelo médico do Serviço Nacional de Saúde que ateste os motivos da doença e os impedimentos temporários para o trabalho; e, por outro lado, depende de um período mínimo de registo de contribuições para o sistema de Segurança Social português (Peixoto *et al.*, 2011: 50-51; Oliveira e Gomes, 2018a: 69-71).

Contrariando a tendência dos últimos anos (e verificada desde o início desta década), o número de beneficiários estrangeiros com processamento de subsídio de doença aumentou em 2016, 2017 e 2018, regressando à evolução de crescimento da década anterior. Em 2011 o número de beneficiários estrangeiros desta prestação social era 23.435, tendo diminuído para 16.848 em 2012 (-28%), e novamente nos dois anos seguintes embora de forma menos acentuada (-6% em 2013 e -1% em 2014). Em 2015 os beneficiários de subsídio por doença estrangeiros voltam a subir para 16.077 (+3% face ao ano anterior), em 2016 para 17.073 (+6% que no ano anterior), em 2017 para 20.064 (+17,5% que no ano anterior), e em 2018 sobem para 41.286 (+105% que no ano anterior).

No que toca às principais nacionalidades dos beneficiários de subsídio por doença, os dados mostram que se mantêm as nacionalidades estrangeiras numericamente mais representadas em Portugal também sobre representadas nesta prestação social. Concretamente, entre os estrangeiros, a brasileira é a nacionalidade numericamente mais representada nesta prestação social (27,6% do total de titulares de subsídio de doença em 2017 e 16,5% em 2018), seguida da ucraniana (12,6% em 2017 e 6,6% em 2018) e da cabo-verdiana (11,1% em 2017 e 5,8% em 2018). Entre 2017 e 2018, verifica-se que globalmente foram os nacionais de países da Ásia os que mais aumentaram o número de titulares com subsídio de doença (+46,8%, especialmente evidente nos indianos com +43,3%), seguidos dos nacionais do continente americano (+24,9%, especialmente evidente nos brasileiros com +23,7%), e dos nacionais dos PALOP (+11,1%, especialmente evidente nos guineenses com +19,1%), mantendo a evolução de anos anteriores (os asiáticos já tinham aumentado em +4,1% entre 2015 e 2016 e +35% entre 2016 e 2017; e os PALOP já tinham registado um crescimento de +7,7% entre 2015 e 2016 e +18,6% entre 2016 e 2017). A estes grupos de nacionalidades seguiam-se os cidadãos de países da União Europeia que aumentaram +9,1% entre 2017 e 2018, mantendo também a tendência de anos anteriores (+10,7% entre 2013 e 2014; +0,9% de 2015 para 2016; e +16,2% entre 2016 e 2017), sendo o crescimento especialmente sentido nos nacionais do Reino Unido (+42,1% de 2017 para 2018). Os europeus de leste também aumentaram o número de titulares de subsídio de doença (+8,8% de 2017 para 2018), mantendo a tendência de crescimento que registaram entre 2015 e 2016 (+8,6%) e entre 2016 e 2017 (+5,4%), quando nos anos imediatamente antes tinham

diminuído em -2,5%. Neste grupo, o aumento é especialmente visível nos nacionais da Rússia (com +25%) e da Moldávia (com +12,6%).

Quadro 8.15. Titulares estrangeiros com lançamento de subsídios por doença e respetivos montantes processados (em milhares de euros), segundo os principais países de nacionalidade, em 2017 e 2018

Nacionalidade	2017		2018		(A) Rácio de montantes processados por beneficiários em 2018 (em euros)	Taxa de discrepância de estrangeiros (A) face ao total de beneficiários em 2018 (%)
	Beneficiário	Montantes (milhares de euros)	Beneficiário	Montantes (milhares de euros)		
África	4.945	1.934	5.448	2.118	389	-56,5
PALOP	4.619	1.810	5.131	2.007	391	-56,2
Angola	866	399	971	432	445	-50,2
Cabo Verde	2.234	818	2.402	893	372	-58,4
Guiné-Bissau	761	287	906	315	347	-61,1
Moçambique	145	82	154	79	511	-42,8
S. Tomé e Príncipe	613	225	642	263	409	-54,2
América	5.913	2.715	7.388	3.394	459	-48,6
Brasil	5.518	2.529	6.828	3.125	458	-48,8
Ásia	1.326	373	1.946	609	313	-65,0
China	101	65	114	67	589	-34,2
Índia	270	56	387	88	226	-74,7
Europa	7.874	5.150	8.581	6.056	706	-21,1
União Europeia	4.804	3.337	5.241	4.059	775	-13,4
Alemanha	356	237	354	264	746	-16,5
Bulgária	499	218	461	288	625	-30,1
Espanha	742	895	934	1.138	1219	+36,3
França	428	321	504	389	772	-13,7
Reino Unido	164	226	233	320	1374	+53,7
Roménia	1.573	922	1.595	1.027	644	-28,0
Europa de Leste	3.028	1.783	3.294	1.980	601	-32,8
Moldávia	286	127	322	135	419	-53,2
Rússia	152	88	190	92	482	-46,0
Ucrânia	2.538	1.545	2.711	1.717	633	-29,2
Oceânia	6	5	8	10	1300	+45,4
Total estrangeiros	20.064	10.178	41.286	22.244	539	-39,7

Fonte: MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos das autoras).

Verifica-se, por outro lado, uma subida global nos rácios de montantes processados por beneficiários de subsídio de doença. Por comparação a 2014, em 2018 em média cada titular de nacionalidade estrangeira com subsídios de doença recebeu mais 11 euros. Face a 2014 verifica-se, contudo, um agravamento na taxa de discrepância da generalidade dos estrangeiros face ao valor médio do total de titulares com subsídio de doença (estrangeiros com -39,7% de montante médio por titular recebido, o que significa um agravamento de 1,3 pontos percentuais). Entre as nacionalidades de titulares estrangeiros continua a verificar-se que são os cidadãos da União Europeia (e.g. Reino Unido, Espanha), os que recebem montantes mais elevados por titular nos subsídios de doença, tanto por comparação à média geral dos estrangeiros como por comparação ao total de beneficiários do sistema de Segurança Social, refletindo rendimentos mais elevados e por isso descontos com montantes mais expressivos para a Segurança Social.

8.2.2.2. Prestações de parentalidade

A proteção social na parentalidade abrange um conjunto de prestações que se destinam a compensar os beneficiários nas situações de gravidez, maternidade, paternidade, adoção, assistência na doença de filhos

menores ou equiparados, acompanhamento de filhos ou equiparados deficientes ou doentes crónicos. A principal referência entre estas é o subsídio parental (inicial) propriamente dito, que consiste numa prestação pecuniária concedida à mãe e ao pai trabalhadores no âmbito da proteção à parentalidade, durante o período de impedimento para o exercício da atividade laboral. As restantes prestações de parentalidade assumem-se como variantes do subsídio parental e são estruturadas em função de critérios como o seu período de vigor ser alargado (subsídio parental alargado) ser relativo a uma adoção (subsídio por adoção) ou ser de natureza social e não contributiva (subsídio social parental).

Quadro 8.16. Titulares estrangeiros com lançamento de prestações de parentalidade* e respetivos montantes processados, segundo os principais países de nacionalidade, em 2017 e 2018

Nacionalidade	2017		2018		(A) Rácio de montantes processados por beneficiários em 2018 (em euros)	Taxa de discrepância de estrangeiros (A) face ao total de beneficiários em 2018 (%)
	Beneficiário	Montantes (milhares de euros)	Beneficiário	Montantes (milhares de euros)		
África	2.918	3.880	2.888	4.146	1.436	-40,6
PALOP	2.718	3.616	2.722	3.934	1.445	-40,2
Angola	366	446	390	546	1.400	-42,1
Cabo Verde	1.415	1.888	1.308	1.995	1.525	-36,9
Guiné-Bissau	439	583	498	678	1.361	-43,7
Moçambique	51	102	46	62	1.355	-43,9
S. Tomé e Príncipe	447	598	437	607	1.390	-42,5
América	2.501	4.207	2.964	5.429	1.832	-24,2
Brasil	2.322	3.863	2.746	4.908	1.787	-26,0
Ásia	1.176	1.374	1.267	1.528	1.206	-50,1
China	394	535	281	443	1.576	-34,7
Índia	141	143	198	194	981	-59,4
Europa	2.754	6.154	2.812	7.256	2.580	+6,8
União Europeia	1.923	4.821	2.025	5.913	2.920	+20,9
Alemanha	100	323	107	381	3.556	+47,2
Bulgária	142	224	136	222	1.631	-32,5
Espanha	324	1.187	345	1.517	4.396	+82,0
França	95	232	127	471	3.710	+53,5
Reino Unido	118	398	141	593	4.204	+74,0
Roménia	792	1.115	735	1.187	1.615	-33,2
Europa de Leste	819	1.298	787	1.343	1.707	-29,4
Moldávia	188	258	191	292	1.529	-36,7
Rússia	57	126	56	110	1.961	-18,8
Ucrânia	555	883	517	893	1.727	-28,5
Oceânia	4	7	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Total estrangeiros	9.353	15.623	9.950	18.412	1.850	-23,4

Fonte: MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos das autoras).//Notas: * Corresponde às prestações de maternidade, paternidade e adoção.

Mantendo a tendência da última década, nos últimos dois anos, as nacionalidades que mais se destacam no número de beneficiários desta prestação social (quadro 8.16.) são a brasileira (2.746 em 2018, correspondendo a +17,4% face ao número de titulares desta nacionalidade em 2014), a cabo-verdiana (1.308, equivalendo a +15,4% face a 2014), a romena (735 titulares, mas -19% por comparação a 2014) e a ucraniana (517 titulares, mas -16,3% face a 2014).

Atendendo às diferenças nos estatutos socioeconómicos das diferentes nacionalidades também se continuam a verificar variações nos montantes médios das prestações de parentalidade. Globalmente são os nacionais de países extracomunitários que recebem menores montantes destas prestações, e por isso apresentam maiores taxas de discrepância face ao total de beneficiários – destaque para os indianos (com taxa de discrepância negativa em 59,4%), os moçambicanos (-43,9%) e os guineenses (-43,7%) –, refletindo, inerentemente, os grupos profissionais em que se inserem e o seu baixo rendimento (detalhado no subcapítulo 7.3 deste Relatório), o que gera prestações mais reduzidas. Em contrapartida são os cidadãos da União Europeia (com exceção dos búlgaros e dos romenos) os que apresentam montantes mais elevados por beneficiários, destacando-se neste grupo os espanhóis (recebem em média montantes 82% superiores ao total de beneficiários em 2018) e os britânicos (+74%).

Verifica-se, ainda assim, globalmente, um aumento nos rácios de montantes processados por beneficiários nos últimos anos: de 2014 para 2018, o rácio de montantes de prestações de parentalidade por beneficiários estrangeiros passa de 1.501 euros, em média, para 1.850 euros (mais 349 euros por beneficiário) – vd. quadro 8.16 -, o que inverte a tendência dos anos imediatamente anteriores, em que os rácios tiveram uma evolução decrescente.

Entre 2012 e 2015 observa-se uma diminuição do número de titulares com lançamento de prestações de parentalidade: de 10.539 titulares em 2012, passa-se para 8.429 beneficiários em 2015 (-20% face a 2012). A partir de 2016 verifica-se, contudo, um aumento de titulares desta prestação social, recuperando o número de titulares da década passada: 8.784 titulares em 2016 (refletindo uma ligeira melhoria face ao ano de 2015 em +4,2% de titulares), 9.353 em 2017 (aumento de +6,5% relativamente ao ano anterior), e 9.950 em 2018 (aumento de +6,4% em relação ao ano de 2017), refletindo a recuperação da população estrangeira residente em Portugal (que volta a crescer a partir de 2016, depois da diminuição entre 2011 e 2015).

Atendendo a que o volume de titulares estrangeiros desta prestação social deve ser considerado como um dado positivo, uma vez que reflete **contributos para a natalidade** e, assim, um **‘refrescamento’ na demografia portuguesa** (Peixoto, *et al.* 2011: 170); a sua diminuição nos anos da crise económica e financeira que afetou o país deve ser atendida com alguma atenção. Se é verdade que entre 2011 e 2015 verificou-se uma diminuição da população estrangeira residente, a sua diminuição não foi tão acentuada como a verificada no número de titulares desta prestação social – entre 2011 e 2015 a população estrangeira residente, segundo dados do SEF, diminuiu apenas 11% (e não os -36,2% verificados nestes titulares entre 2011 e 2015). Os titulares de prestações de parentalidade mostram, no entanto, desde 2016, sinais de recuperação anual que importa destacar: +4,2% em 2016 face ao ano anterior (por comparação a +2,3% de crescimento da população estrangeira residente nesse ano); +6,5% em 2017 (versus +6% do total de estrangeiros residentes no país); e +6,4% em 2018 (face a +13,9% de residentes estrangeiros).

Se a análise for agregada para entre 2011 e 2018, nota-se, no entanto, que o crescimento global da população estrangeira residente (+10%) ainda não se refletiu na evolução dos titulares de prestação de parentalidade, com uma recuperação mais ténue nos últimos anos e que induzem a que em 2018 mantenha -24,7% de titulares que o observado em 2011. Esta diminuição dos titulares de prestação de parentalidade associa-se mais ao decréscimo de nascimentos de mães estrangeiras dos últimos anos (de 2011 para 2018 há -3,5% de nados-vivos de mães estrangeiras, mas foi -28,4% de nados-vivos de mães estrangeiras entre 2011 e 2015, recuperando anualmente nos últimos anos em +7,3% em 2016, +8,2% em 2017 e +16,1% em 2018), o que é um resultado bem mais preocupante uma vez que reforçou (em vez de atenuar, especialmente entre 2012 e 2015) o próprio contexto de retração da fecundidade de Portugal.

A comparação do número de nados-vivos, segundo a nacionalidade da mãe, com o número de mulheres beneficiárias desta prestação social permite ainda reforçar a perceção da contribuição importante da imigração para a sustentabilidade do sistema de Segurança Social. Conforme é possível verificar no quadro 8.17., a partir do cálculo do indicador rácio de mulheres beneficiárias de prestação de parentalidade por nados-vivos segundo a nacionalidade das mães, verifica-se que as mulheres estrangeiras

proporcionalmente beneficiam menos que as mulheres portuguesas desta prestação. Em 2018, por cada 100 nados-vivos de mães estrangeiras, apenas 67 mulheres estrangeiras tiveram prestação de parentalidade, quando a relação nas mães portuguesas foi de 160 por 100 nados-vivos, refletindo a utilização desta proteção para outros fins para além do da maternidade (e.g. assistência na doença de filhos menores, acompanhamento de filhos) no caso das mães portuguesas. É interessante verificar-se ainda que de 2017 para 2018 verifica-se um aumento do número de mulheres portuguesas beneficiárias desta prestação por nado-vivo de mães portuguesas (de 155 para 160), quando no caso das mulheres estrangeiras se verifica uma diminuição (de 75 para 67). O não recurso a esta prestação pelas mulheres estrangeiras tanto pode refletir a sua falta de informação ou desconhecimento dos seus direitos, como não estarem reunidas as condições para terem este direito social em Portugal (e.g. não estarem inscritas no sistema de Segurança Social, não terem contribuído por um período mínimo estipulado por lei).

Quadro 8.17. Mulheres beneficiárias de prestação de parentalidade e nados-vivos segundo a nacionalidade das mães, em 2017 e 2018

Ano	Nados-vivos (A)		Beneficiárias prestação de parentalidade (B)		Rácio de beneficiárias por nados-vivos (B/A) (%)	
	Mãe Portug.	Mãe Estrang.	Mulheres Portuguesas	Mulheres Estrangeiras	Portuguesas	Estrangeiras
2017	77.838	8.316	120.922	6.247	155	75
2018	77.730	9.651	124.324	6.479	160	67

Fonte: Estatísticas Demográficas INE e MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos das autoras).

8.2.2.3. Abono de família⁴⁵

O abono de família integra duas prestações distintas que partilham esta designação: o *abono de família pré-natal*, que corresponde a prestação pecuniária mensal atribuída à mulher grávida, que atinja a 13ª semana de gestação, visando incentivar a maternidade através da compensação de encargos acrescidos durante o período de gravidez; e o *abono de família para crianças e jovens*, prestação pecuniária mensal de montante variável em função do nível de rendimentos, da composição do agregado familiar e da idade do respetivo titular, visando compensar os encargos familiares respeitantes ao sustento e educação das crianças e jovens.

Nos anos de referência deste relatório inverteu-se a tendência dos últimos anos, de diminuição do número de beneficiários de abono familiar entre os cidadãos estrangeiros (-20,2% entre 2013 e 2014, -9% entre 2015 e 2016, e -0,4% entre 2016 e 2017): entre 2017 e 2018 observa-se um aumento dos beneficiários desta prestação social (aumento de +15,1%, passando-se de 33.923 titulares estrangeiros em 2017 para 39.061 em 2018), regressando-se, assim, à tendência de aumento da década passada (entre 2008 e 2011 tinha havido um aumento de +24,2% de beneficiários estrangeiros desta prestação social). No total de beneficiários a variação foi positiva (+2,6% entre 2017 e 2018), sendo que também haviam registado uma variação positiva entre 2016 e 2017 (de +0,8%), por contraste ao verificado em anos anteriores, quando se registaram variações negativas (-0,3% entre 2015 e 2016, e -6,5% entre 2013 e 2014).

Relativamente aos montantes atribuídos a estrangeiros mantém-se a tendência observada no último relatório estatístico desta coleção (Oliveira e Gomes, 2018: 217), tendo os montantes subido +14% entre 2017 e 2018 (entre 2016 e 2017 haviam subido +3,2%), alterando-se a trajetória observada em anos anteriores quando os montantes tinham reduzido (-4% entre 2015 e 2016, e -14,7% entre 2013 e 2014). No total de beneficiários de abono de família a evolução dos montantes foi também positiva (+6,7% entre 2017

⁴⁵ Nos últimos anos os dados disponibilizados pelo Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social já não remetem as prestações familiares no seu conjunto e que abrangiam o abono de família para crianças e jovens, abono de família pré-natal, as bolsas de estudo e os subsídios de funeral. Por esta razão, embora o Relatório Decenal desta coleção (Oliveira e Gomes, 2014), que atendeu ao intervalo temporal 2001 a 2012, tenha contemplado os dados das prestações sociais no seu conjunto, neste relatório é só possível apurar e analisar os dados referentes aos abonos familiares atribuídos em função da nacionalidade do beneficiário.

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

e 2018), embora no caso do total de beneficiários já se observasse uma inversão de tendência em anos anteriores (+4,8% de 2016 para 2017, +5% de 2015 para 2016, que contrastou com a variação negativa de 2013 para 2014 de -3,2%). Importa referir que a evolução negativa do número de beneficiários desta prestação social (em recuperação desde 2016) está associada às mudanças nos critérios de elegibilidade no acesso a abono familiar que se verificaram desde o início da década. Como realçou o estudo comparado do Eurofound (2015: 25), desde 2010 mais de meio milhão de famílias com filhos perderam o acesso a esta prestação social em resultado das mudanças introduzidas, nomeadamente nos critérios de seleção e nos escalões que enquadram a elegibilidade nesta prestação, tendo os estrangeiros sido também afetados.

Quadro 8.18. Titulares estrangeiros com lançamento de abono de família e respetivos montantes processados (em milhares de euros), segundo os principais países de nacionalidade, em 2017 e 2018

Nacionalidade	2017		2018		(A) Rácio de montantes processados por beneficiários em 2018 (em euros)	Taxa de discrepância de estrangeiros (A) face ao total de beneficiários em 2018 (%)	Diferença do Rácio (A) de 2018 face ao Rácio (A) de 2014 (em euros)
	Beneficiário	Montantes (milhares de euros)	Beneficiário	Montantes (milhares de euros)			
África	12.203	6.071	13.852	6.595	476	-12,6	+2,8
PALOP	11.479	5.682	13.335	6.286	471	-13,5	+0,8
Angola	1.374	684	1.724	821	476	-12,6	+2,1
Cabo Verde	6.159	3.058	6.895	3.112	451	-17,2	-19,2
Guiné-Bissau	1.904	966	2.147	1.098	511	-6,2	+52,0
Moçambique	219	101	245	107	435	-20,1	-39,6
S. Tomé e Príncipe	1.823	873	2.054	999	486	-10,8	+6,5
América	8.248	3.908	9.984	4.525	453	-16,8	-1,4
Brasil	7.916	3.757	9.502	4.300	453	-17,0	-1,4
Ásia	3.999	2.079	5.361	3.077	574	+5,3	+90,1
China	1.577	783	1.781	965	542	-0,6	+59,6
Índia	438	222	692	391	566	+3,8	+69,3
Paquistão	289	150	428	246	574	+5,3	+99,6
Europa	9.465	4.696	9.855	4.905	498	-8,7	+45,4
União Europeia	6.166	3.140	6.439	3.271	508	-6,8	+55,1
Alemanha	258	139	303	164	540	-0,9	+78,7
Bulgária	763	369	726	367	505	-7,4	+45,3
Espanha	598	311	658	317	481	-11,7	+52,7
França	238	118	305	139	455	-16,5	+17,3
Reino Unido	369	194	427	216	506	-7,1	+39,6
Roménia	3.294	1.696	3.121	1.625	521	-4,5	+63,7
Europa de Leste	3.261	1.532	3.361	1.600	476	-12,7	+24,4
Moldávia	676	328	664	315	474	-13,0	+33,8
Rússia	223	101	263	121	459	-15,7	-34,8
Ucrânia	2.308	1.079	2.374	1.139	480	-12,0	+28,2
Oceânia	8	4	9	3	318	-41,6	-81,6
Total Estrangeiros	33.923	16.758	39.061	19.104	489	-10,3	+26,6

Fonte: MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos das autoras).

Entre as nacionalidades que mais aumentaram o número de beneficiários entre 2017 e 2018 (vd. quadro 8.18), estão a nacionalidade indiana (+58% de titulares de abono de família, ou seja, de 438 beneficiários passaram para 692), a paquistanesa (+48,5%, tendo os beneficiários passado de 289 para 428), a francesa (+28,2%), e a angolana (+25,5% de beneficiários). Outras nacionalidades reduziram, contudo, o número de beneficiários de abono de família nos anos de referência deste relatório: a romena (menos 5,3%), a búlgara (-4,8%) e a moldava (-1,8%).

Verifica-se, por outro lado, em contraste com os últimos anos, uma subida nos rácios de montantes processados por beneficiário, refletindo algumas das mudanças introduzidas no regime de proteção social a partir de 2016 e anteriormente referidas. Em 2018 o valor médio desse rácio para os estrangeiros foi de 489 euros, ou seja, mais 26 euros face ao valor atribuído em 2014 (o rácio nesse ano para os estrangeiros era de 463 euros por titular). A análise do rácio em função da nacionalidade dos titulares (vd. quadro 8.18) permite concluir que os estrangeiros que têm obtido montantes mais elevados por titular são exatamente as nacionalidades com maiores taxas de fecundidade geral e que mais contribuem para a natalidade em Portugal, ou seja, asiáticos, africanos dos PALOP e europeus de leste. São também essas as nacionalidades que mostram menores rendimentos e por isso maior vulnerabilidade económica das famílias e, assim, maior dependência por estes abonos familiares. Globalmente os valores dos rácios de montantes processados por beneficiário em 2018 melhoraram face aos rácios processados por beneficiário de 2014 (vd. quadro 8.18), em especial no caso dos nacionais de países da Ásia (+90 euros em 2018, passando em média para 574 euros por beneficiário), da União Europeia (+55 euros em 2018, passando para 453 euros por beneficiário), e da Europa de Leste (+24 euros em 2018 que em 2014).

8.2.2.4. Rendimento Social de Inserção

O Rendimento Social de Inserção (RSI) é uma prestação social distinta das descritas anteriormente, uma vez que não se enquadra nos regimes contributivos, ou seja, não está dependente da contribuição prévia dos indivíduos para o sistema de Segurança Social. Neste âmbito trata-se de uma prestação do subsistema de solidariedade e de inserção que tem o intuito de conferir às pessoas e aos seus agregados familiares apoios adaptados à sua situação e que contribuam para a satisfação das suas necessidades essenciais, favorecendo complementarmente a progressiva inserção laboral, social e comunitária. O objetivo do RSI, desde a sua génese, é responder a situações de grave carência económica e de risco de exclusão social em Portugal, resultando o seu acesso à função redistributiva do próprio sistema de Segurança Social.

Contrastando também com as demais prestações sociais analisadas, os dados do RSI são referentes a agregados familiares com titular estrangeiro e não a beneficiários individuais. Importa, assim, atender que o maior ou o menor número de agregados familiares de determinadas nacionalidades com RSI reflete a sua maior ou menor vulnerabilidade económica e exclusão social em Portugal. No caso dos estrangeiros residentes em Portugal, o acesso ao RSI esteve a partir de 2012 condicionado a um período mínimo de residência legal no país: para os nacionais de países terceiros o período previsto era de no mínimo 3 anos de residência, enquanto para os nacionais da União Europeia era de 1 ano de residência. Esta opção governativa induziu a uma diminuição do número de agregados familiares estrangeiros a beneficiar de RSI (-31,6% de 2012 para 2014), quebra que não refletiu necessariamente uma diminuição dos agregados familiares com grave carência económica, mas antes as mudanças no enquadramento que deram origem a uma forte diminuição dos seus beneficiários nos últimos anos. Verifica-se nesses anos também uma diminuição global dos montantes atribuídos a agregados familiares estrangeiros e do rácio de montantes processados por cada agregado familiar com um titular estrangeiro: de 2012 para 2014, o montante global de RSI atribuído a agregados familiares diminuiu em 45%, passando de 17.755 milhares de euros para 9.768 milhares de euros, e o rácio de montante processado por cada agregado com um titular estrangeiro passou de 1.987,1€ para 1.598,3€, ou seja, menos 388,8€. Nesses anos aumentou também a taxa de discrepância dos estrangeiros face ao total de beneficiários de RSI: em 2012 os agregados familiares estrangeiros obtiveram em média montantes de RSI mais baixos em 4% que os atribuídos à média geral de cada agregado familiar que beneficiou nesse ano de RSI; passando essa diferença para -11,4% em 2014.

O preâmbulo do Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, que veio rever os regimes jurídicos de proteção social, realçou mudanças na intenção associada ao RSI que os dados acabaram por traduzir: *“No que respeita ao rendimento social de inserção, o Governo procede a uma revisão global do seu regime jurídico, em consonância com os objetivos constantes do seu Programa, reforçando o carácter transitório e a natureza contratual da prestação, constitutiva de direitos e obrigações para os seus beneficiários, enquanto instrumento de inserção e de coesão social. Assim, dá-se um novo enfoque aos deveres de procura ativa de*

emprego, de frequência de ações de qualificação profissional e de prestação de trabalho socialmente útil como formas de inserção socioprofissional dos titulares da prestação e dos membros do seu agregado familiar.” (Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho: 3271).

Porém, como era realçado no estudo promovido pelo Eurofound (2015: 42), com essas revisões o RSI nublou o seu enfoque, induzindo a uma imediata diminuição dos seus beneficiários exatamente nos anos da crise económica e financeira vivida no país (em especial a partir de 2012), como consequência de mudanças definidas no seu enquadramento, com revisão dos critérios de elegibilidade e redução dos montantes concedidos aos seus titulares. Nas palavras dos autores do relatório:

In 2012, the total number of beneficiaries represented approximately 4% of the Portuguese population, 1% down from 5% in 2010. The negative trend continued in 2013 due to new and stricter eligibility criteria introduced in 2012. For instance, the permitted value of real-estate holdings of the beneficiary and their household must be below €25,153 instead of the €100,613 maximum allowed in 2010. Policy experts and social workers underline the impact of these developments in terms of the increased risk of poverty and the growing number of children suffering material deprivation. They also highlight the efforts of non-governmental and local institutions to compensate for this decline in the economic support of highly vulnerable families. (Eurofound, 2015: 42).

A inconstitucionalidade do enquadramento para os estrangeiros residentes viria a ser identificada em 2015 (Acórdão n.º 296/2015), nomeadamente por os seus dispostos não respeitarem o princípio da igualdade, passando-se novamente a exigir apenas 1 ano de residência também para os nacionais de países terceiros à União Europeia, em virtude do Tribunal Constitucional ter declarado ser inconstitucional o desequilíbrio no número de anos de residência solicitados (mais 2 anos de residência para os nacionais de países terceiros). A partir de janeiro de 2016 o enquadramento do RSI volta, assim, a ser alvo de novas revisões ao seu regime, entre elas, associadas ao tratamento diferenciado consoante a nacionalidade de quem solicita RSI, sendo recuperadas regras de 2010 e modificadas as escalas de equivalência aplicáveis aos agregados familiares dos beneficiários, induzindo a aumentos nos montantes atribuídos.⁴⁶ Estas novas revisões refletem-se nos anos de referência deste relatório (2017 e 2018), pelo que se torna relevante perceber os seus efeitos e contrastes que geraram nos dados por comparação a anos anteriores (entre 2012 e 2015).

Até 2017 mantêm a tendência de diminuição dos beneficiários estrangeiros de RSI (de 6.111 beneficiários estrangeiros em 2014, passa-se para 5.157 beneficiários em 2015, e 4.695 beneficiários em 2016, 4.521 em 2017) e, consequentemente, observa-se também a uma diminuição dos montantes globais atribuídos (de 9.768 milhares de euros em 2014, passa-se para 8.190 milhares de euros em 2015, subindo ligeiramente para 8.394 milhares de euros em 2016 e voltando a baixar para 8.368 em 2017). Por contraste, e invertendo a tendência, em 2018 nota-se, porém, um aumento dos beneficiários (que passam de 4.521 em 2017 para 6.805 em 2018) e dos montantes globais atribuídos (de 8.368 milhares de euros em 2017 sobe para 9.052 milhares de euros em 2018). Verifica-se, por contraposição, uma diminuição dos rácios de montantes processados por beneficiários estrangeiros (de 1.598,3€ em 2014 para 1.330€ em 2017), ou seja, embora tenham aumentado os agregados de titular estrangeiro a beneficiar de RSI, cada agregado passa a receber, em média, montantes mais baixos (de 2014 para 2018 cada agregado estrangeiro passa a receber, em média, menos 268 euros) - vd. quadro 8.19.

No que toca à distribuição por nacionalidades (vd. quadro 8.19.), e mantendo as tendências da década anterior, denotam-se padrões distintos dos apresentados nas restantes prestações sociais, verificando-se a sobre representação dos agregados familiares do Brasil (702 em 2018, ou seja, 10,3% do total de beneficiários estrangeiros) e de Cabo Verde (632, ou seja, 9,3% do total de beneficiários estrangeiros), mantendo-se os agregados dos PALOP no seu conjunto a representar em 2018 cerca de 29,9% do número de agregados familiares estrangeiros com RSI. Os aumentos dos rácios de montantes processados por beneficiários, de 2014 para 2018, são evidentes na generalidade das nacionalidades: mais 664 euros, em média, no caso dos asiáticos; mais 628 euros no caso dos cidadãos da União Europeia; mais 390 euros no

⁴⁶ O Conselho de Ministros aprovou ainda novas regras do RSI em 2017, tendo nomeadamente revisto os trâmites associados ao requerimento de renovação da prestação, reforçando a capacidade integradora e inclusiva da prestação social para os grupos em maior vulnerabilidade e em situação de pobreza extrema.

caso dos brasileiros; mais 337 euros, em média, no caso de nacionais dos PALOP; e mais 266 euros no caso de cidadãos da Europa de Leste.

Quadro 8.19. Agregados familiares com titular estrangeiro com Rendimento Social de Inserção e respetivos montantes processados, segundo os principais países de nacionalidade, em 2017 e 2018

Nacionalidade	2017		2018		(A) Rácio de montantes processados por beneficiários em 2018 (em euros)	Taxa de discrepância de estrangeiros (A) face ao total de beneficiários em 2018 (%)	Diferença do Rácio (A) de 2018 face ao Rácio (A) de 2014 (em euros)
	Beneficiários	Montantes (milhares de euros)	Beneficiários	Montantes (milhares de euros)			
África	2.269	3.982	2.177	4.149	1.906	-20,3	+359,6
PALOP	2.075	3.591	2.032	3.834	1.887	-21,0	+337,3
Angola	543	1.011	543	1.125	2.072	-13,3	+382,4
Cabo Verde	722	1.199	632	1.152	1.824	-23,7	+312,8
Guiné-Bissau	462	769	460	812	1.765	-26,1	+279,6
Moçambique	61	109	64	120	1.881	-21,3	+66,5
S. Tomé e Príncipe	287	502	289	542	1.877	-21,5	+427,2
América	733	1.286	763	1.394	1.827	-23,6	+385,8
Brasil	685	1.184	702	1.269	1.807	-24,4	+390,1
Ásia	129	250	198	431	2.178	-8,9	+664,4
China	6	7	8	10	1.303	-45,5	n.d.
Índia	14	20	19	28	1.488	-37,8	+56,0
Paquistão	27	55	38	85	2.230	-6,7	+520,1
Europa	1.390	2.849	1.353	3.079	2.275	-4,8	+508,0
União Europeia	873	2.008	879	2.256	2.567	7,4	+628,2
Alemanha	60	117	69	131	1.896	-20,7	+126,1
Bulgária	148	378	167	449	2.689	+12,5	+746,2
Espanha	100	261	107	321	3.000	+25,5	+948,4
França	27	55	32	70	2.195	-8,2	+283,1
Reino Unido	39	71	45	95	2.109	-11,7	+617,9
Roménia	397	947	343	975	2.844	+19,0	+851,3
Europa de Leste	514	836	469	805	1.716	-28,2	+266,0
Moldávia	36	56	33	58	1.756	-26,5	+293,0
Rússia	44	96	52	113	2.171	-9,2	+581,7
Ucrânia	414	649	370	615	1.662	-30,4	+280,2
Oceânia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Total estrangeiros	4521	8368	6805	9052	1330	-44,3	-268,1

Fonte: MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos das autoras).

CAPÍTULO 9. HABITAÇÃO

A monitorização da integração de imigrantes no contexto internacional contempla igualmente a dimensão da habitação, assumindo-se o acesso à habitação e as condições de alojamento como componentes importantes na mensuração da inclusão social dos imigrantes (EUROSTAT, 2017; OCDE, 2018).

Diversos estudos têm vindo a caracterizar a relação entre imigrantes e habitação, concluindo que a situação de desvantagem das populações imigrantes no mercado da habitação é comum nos diversos países da União Europeia (UE), sendo evidente a maior associação dos imigrantes a “alojamentos precários, sobrelotados, sem infraestruturas básicas e localizados em bairros degradados e estigmatizados”, e também o “acesso à propriedade da habitação muito mais difícil do que para a população nativa” (Fonseca et al., 2013: 124).

O mais recente relatório de indicadores de integração de imigrantes da OCDE (OCDE/EC, 2018: 110-111) conclui que na União Europeia (UE), um em cada quatro residentes nascidos no estrangeiro tem condições de habitação abaixo da média (em alojamento precário), por comparação a um em cada cinco no caso dos nativos de cada Estado-membro da UE28. As diferenças entre os dois grupos (nascidos no estrangeiro e nativos) são mais sentidas, segundo este relatório internacional, no países da Europa do Sul e em alguns países de destino mais antigo da imigração no contexto europeu (e.g. Bélgica, Holanda, Reino Unido e Áustria). Portugal é apontado neste relatório como um dos Estado-membros (ao lado de países da Europa Central, entre os quais a Alemanha, e de Leste) em que a distância entre os dois grupos de residentes é menor. O relatório realça ainda que as condições de habitação são melhores para os residentes que têm propriedade de habitação na OCDE e da UE, verificando-se ainda que a prevalência de sobrelotação da habitação é superior nos imigrantes que nos nativos (sendo a distância entre os dois grupos mais expressiva nos países da Europa do Sul, entre os quais Portugal, e na Áustria e no Reino Unido).

Os dados do EUROSTAT confirmam a manutenção destas desvantagens habitacionais dos estrangeiros residentes por comparação aos nacionais dos países europeus: em 2017, no conjunto dos países da União Europeia, 14,5% dos nacionais e 26,1% dos estrangeiros (com mais de 18 anos) viviam em alojamentos sobrelotados, ou seja, as populações de nacionalidade estrangeira apresentavam mais 11,6 pontos percentuais que os nacionais nessa situação de habitação. Para o caso português, a mesma fonte mostra distâncias maiores entre os nacionais e os estrangeiros (19,4 pontos percentuais), pese embora a distância entre nacionais e estrangeiros se tenha mostrado ainda mais significativa noutros países da União Europeia (e.g. Eslovénia, Áustria, Itália e Grécia). Em 2017 a população de nacionalidade portuguesa que vivia em alojamentos sobrelotados representava 7,6% e a população de nacionalidade estrangeira significava 27% do seu universo de residentes no país: ou seja, observa-se que a população nacional se encontra numa situação melhor que a média dos nacionais da UE (14,5%), refletindo -6,9 pontos percentuais de nativos em sobrelotação, enquanto os estrangeiros residentes acompanham a tendência da generalidade dos estrangeiros residentes na UE (26,1%, tendo em Portugal apenas +0,9 pontos percentuais). Em 2018

Portugal manteve no grupo de países onde a distância entre a população de nacionalidade portuguesa e estrangeira é maior: os estrangeiros mostram +18pp de residentes em alojamentos sobrelotados que os nacionais (25,7% nos estrangeiros e 8% nos nacionais).

A situação da habitação da população num país tem inerentes inúmeros fatores estruturais, nomeadamente associados ao próprio ordenamento do território, à regulamentação do mercado da habitação, a políticas de apoio social e realojamento, e à situação social e económica do país. Em períodos de crise económica, de aumento do desemprego e de diminuição dos rendimentos das famílias verificam-se consequências diretas nas condições de alojamento (e.g. sobrelotação, habitação clássica ou não clássica) e na distribuição das populações pelos regimes de alojamento (proprietários versus arrendatários).

Este capítulo tem por objetivo proceder a uma atualização dos dados referentes à situação habitacional das populações de nacionalidade estrangeira residentes em Portugal, considerando, sempre que possível, o caso português por comparação aos restantes países da União Europeia. Importa desde já reconhecer, contudo, que o estudo da situação habitacional dos imigrantes e a caracterização em geral da habitação em Portugal têm associados alguns desafios, nomeadamente consequentes de lacunas de informação estatística disponível, que somente os dados dos Recenseamentos Gerais da População e da Habitação (Censos) ajudam a colmatar em cada dez anos (Oliveira e Gomes, 2014: 181).

Procurando refletir os diferentes indicadores para caracterizar a situação habitacional dos estrangeiros, disponibilizados pelo EUROSTAT e pelo INE, este capítulo subdivide-se em dois pontos: no primeiro subcapítulo considera-se o regime de ocupação do alojamento, distinguindo a situação dos nacionais e estrangeiros em função da relação que têm com a habitação (proprietários ou arrendatários), em Portugal e nos restantes países da UE; no segundo subcapítulo analisam-se as condições de alojamento realçando, a tendência da sobrelotação dos alojamentos para os portugueses e estrangeiros.

9.1. Regime de ocupação do alojamento

A propriedade do alojamento é assumida pelo EUROSTAT como um importante indicador de inclusão social, ainda que esta análise deva considerar as especificidades de cada país e da sua população (EUROSTAT, 2017: 39). Neste âmbito, os dados referentes ao ano de 2017 evidenciam que no conjunto dos países da União Europeia⁴⁷, em média 72,5% dos nacionais (com mais de 18 anos) residiam em habitação própria. Este valor distancia-se bastante da percentagem de estrangeiros na mesma condição (33,3%), confirmando-se que o acesso à propriedade da habitação é menos frequente para as populações de nacionalidade estrangeira, nomeadamente pelo facto da sua permanência no contexto dos países europeus ser vivenciada como temporária e por isso não justificar a aquisição de casa própria, ou porque os contextos de acolhimento podem definir constrangimentos à aquisição de habitação própria por estrangeiros (e.g. limitações no acesso ao crédito para habitação por estrangeiros), ou ainda porque os estrangeiros residentes têm rendimentos mais reduzidos e limitados não tendo por isso capacidade para a aquisição de casa própria.

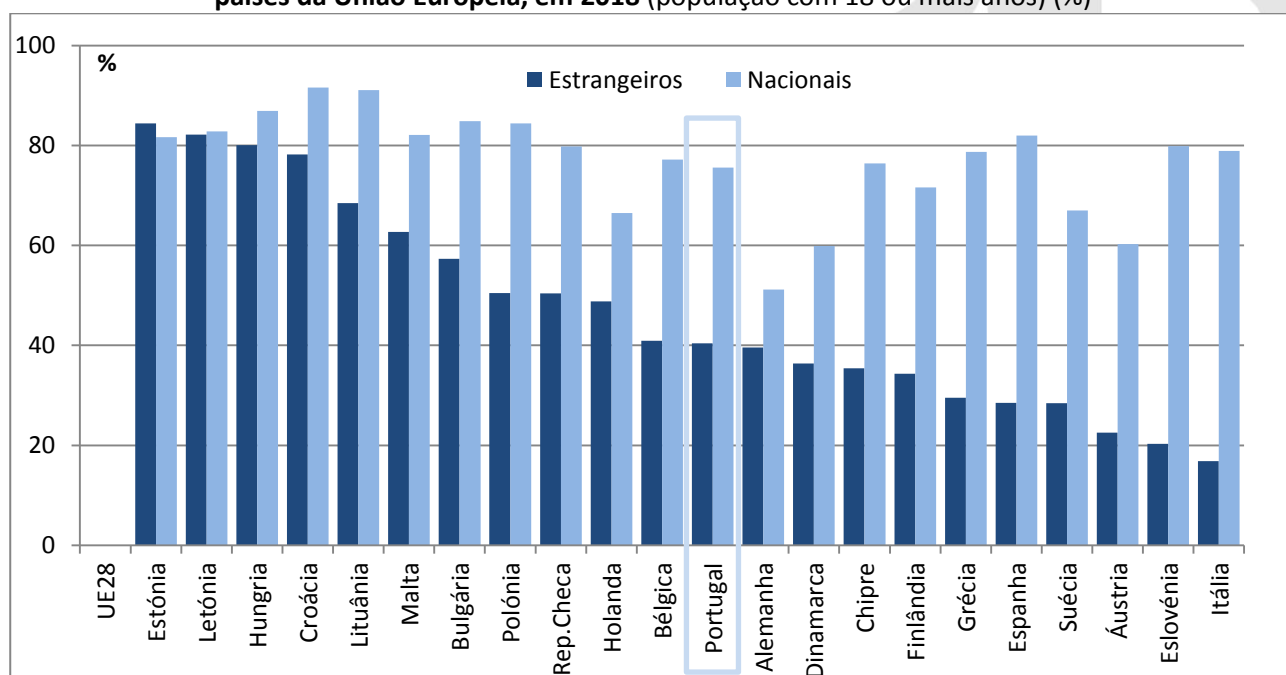
Em 2018, entre os vários países da União Europeia (vd. gráfico 9.1), aqueles que registaram as maiores percentagens de proprietários da habitação entre os cidadãos nacionais foram a Croácia (91,6%), a Lituânia (91,1%), a Hungria (86,9%) e a Bulgária (84,9%). Por contraste, os países onde se registaram as percentagens mais baixas de proprietários de habitação entre os seus nacionais foram a Alemanha (51,2%), a Dinamarca (59,9%), a Áustria (60,3%) e a Holanda (66,5%). Em Portugal a percentagem de cidadãos de nacionalidade portuguesa com habitação própria em 2018 foi de 75,6% (vd. gráfico 9.1).

Relativamente aos cidadãos estrangeiros, em 2018, os países que evidenciaram as maiores percentagens

⁴⁷ À data de redação do presente relatório não se encontravam disponíveis os dados para a média da União Europeia referentes ao ano de 2018.

de estrangeiros com habitação própria foram a Estónia (84,4%), a Letónia (82,2%), a Hungria (80,1 %), a Croácia (78,2%) e a Lituânia (68,5%), sendo também estes alguns dos países onde os nacionais assumem as percentagens mais elevadas de proprietários. Por oposição, os países onde os residentes estrangeiros apresentaram as percentagens mais baixas de habitação própria foram a Itália (16,8%), a Eslovénia (20,3%), a Áustria (22,5%), a Suécia (28,4%), a Espanha (28,5%) e a Grécia (29,5%). Em Portugal a percentagem de estrangeiros residentes com habitação própria fixou-se nos 40,4% (ou seja, menos 35 pontos percentuais que o verificado para os nacionais residentes) - vd. gráfico 9.1.

Gráfico 9.1. Percentagem de nacionais e estrangeiros com estatuto de proprietários, nos diferentes países da União Europeia, em 2018 (população com 18 ou mais anos) (%)



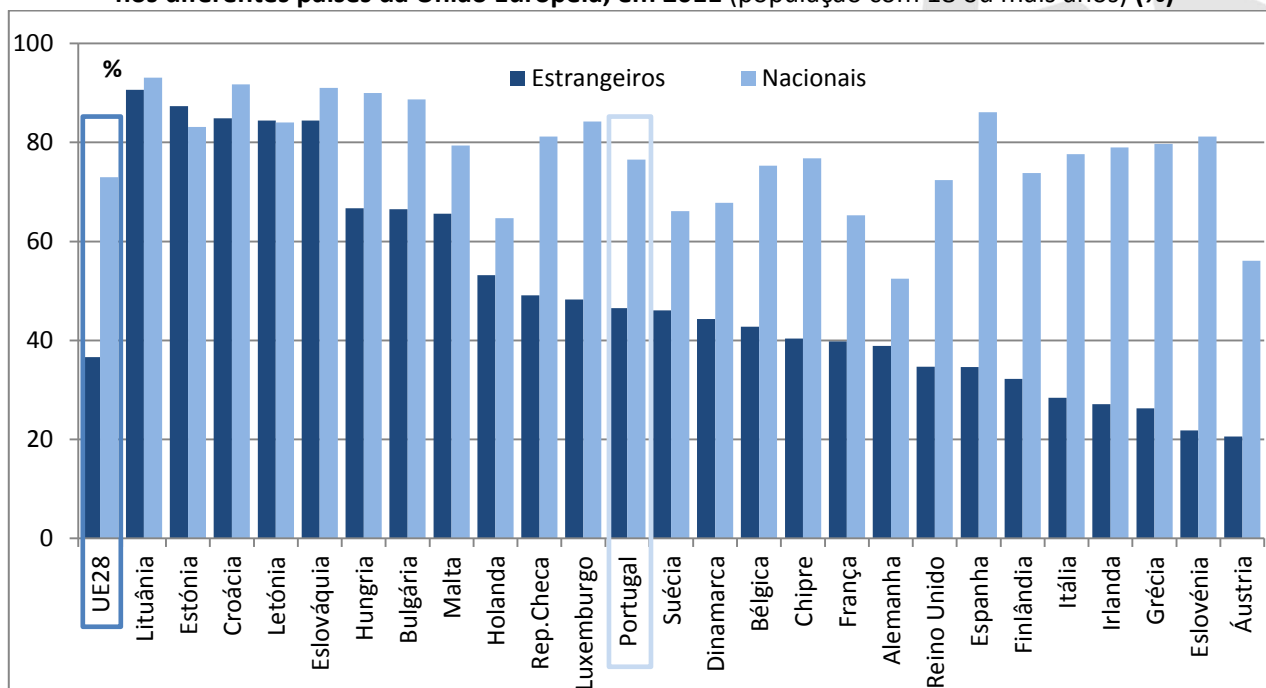
Fonte: EUROSTAT, *Migrant Integration Indicators* (sistematização pelas autoras). // Notas: Dados não disponíveis para a média da UE28, para a Irlanda, França, Luxemburgo, Roménia, Eslováquia e Reino Unido, motivo pelo qual estes países não surgem no gráfico; dados provisórios para a Croácia.

Resulta, assim, que em 2018 as maiores distâncias entre nacionais e estrangeiros com casa própria registavam-se na Itália (os estrangeiros registavam -62 pontos percentuais que os nacionais), na Eslovénia (estrangeiros com -60pp), na Espanha (-54pp), na Grécia (estrangeiros com -49pp), e em Chipre (-41pp). Em Portugal os estrangeiros registavam -35pp que os nacionais no acesso a habitação própria. Importa atender, porém, que a maior distância entre nacionais e estrangeiros residentes reflete, contudo, por um lado, a maior prevalência da propriedade de habitação pelos nacionais desses países e, por outro lado, a experiência de imigração mais recente desses países com reflexo na menor prevalência (ainda) na aquisição de habitação própria pelos estrangeiros residentes. Face a 2017, nota-se uma ligeira diminuição da distância entre os dois grupos na maioria desses países (com a exceção da Itália, da Estónia e da Espanha que viram um agravamento da distância): nesse ano as maiores distâncias entre nacionais e estrangeiros com casa própria registavam-se na Eslovénia (os estrangeiros registavam -57 pontos percentuais que os nacionais), na Itália (estrangeiros com -56 pp), na Espanha (-51pp), na Grécia (estrangeiros com -50pp), em Chipre (-46pp) e em Portugal (com os estrangeiros a registar -41pp que os nacionais no acesso a habitação própria).

Os dados do EUROSTAT referentes ao ano de 2011 (vd. gráfico 9.2.) mostram que, no conjunto dos países da União Europeia, em média 73% dos nacionais e 36,6% dos estrangeiros (com mais de 18 anos) residia em habitação própria, o que evidencia que nos últimos anos diminuiu a prevalência de propriedade de habitação tanto no caso dos nativos como nos estrangeiros residentes da UE28, refletindo os efeitos do contexto económico e financeiro dos países neste indicador. Para Portugal os dados do EUROSTAT relativos a 2011 distanciam-se dos valores reportados pelos Censos 2011: enquanto o EUROSTAT reportava 76,5% de

nacionais que residiam em habitação própria, os Censos 2011 indicavam 75,1%. O mesmo sucedia no caso dos cidadãos estrangeiros, cuja percentagem de proprietários registada pelo EUROSTAT é superior (46,5%) à indicada pelos Censos (36,6%). As diferenças identificadas relacionam-se com as especificidades subjacentes às fontes em causa: se os Recenseamentos Gerais da População e da Habitação (Censos) nos permitem caracterizar detalhadamente todo o universo, o inquérito subjacente aos dados do EUROSTAT apenas nos dá acesso a uma amostra desse universo.

Gráfico 9.2. Percentagem de nacionais e estrangeiros com estatuto de proprietários, nos diferentes países da União Europeia, em 2011 (população com 18 ou mais anos) (%)

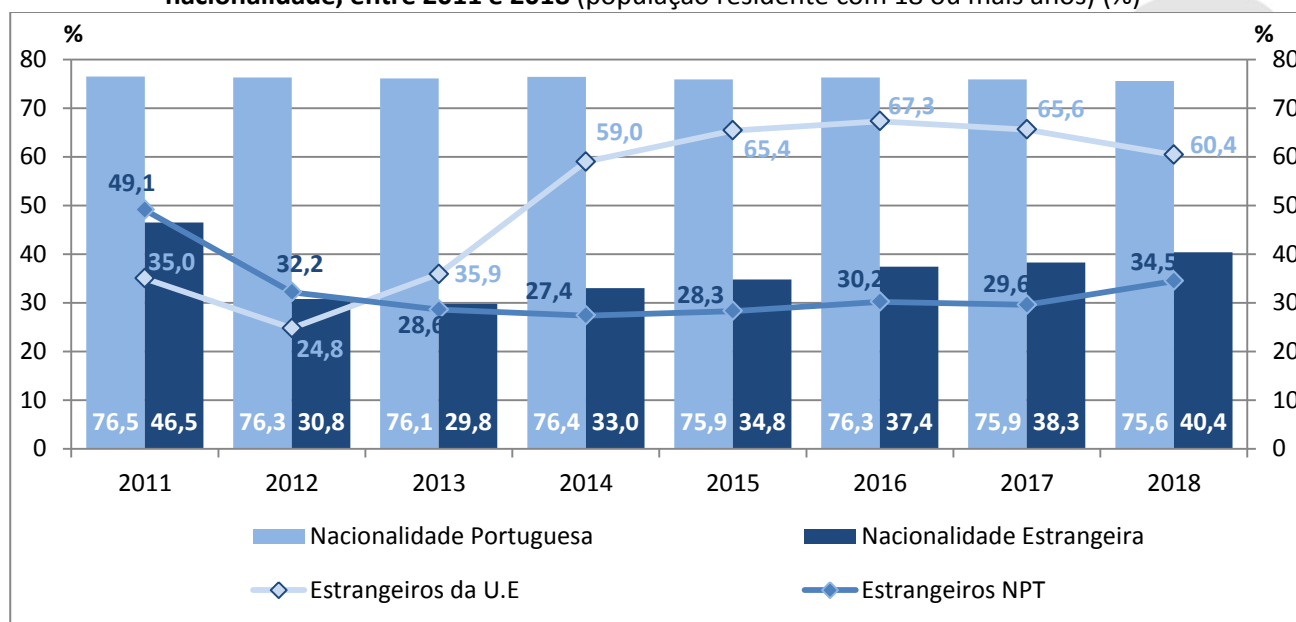


Fonte: EUROSTAT, *Migrant Integration Indicators* (sistematização pelas autoras). // Notas: Dados não disponíveis para estrangeiros na Polónia e Roménia; dados considerados de baixa fidedignidade para estrangeiros na Bulgária e Eslováquia; dados estimados para a média de estrangeiros da UE28.

Segundo dados do EUROSTAT, para o período de 2011 a 2018 (gráfico 9.3), confirma-se que em Portugal, à semelhança do que sucede na grande maioria dos Estados-membros da União Europeia, o acesso à propriedade da habitação é menos frequente para as populações de nacionalidade estrangeira. Em 2018 os dados do EUROSTAT (para o universo de pessoas com 18 ou mais anos) mostram que enquanto os cidadãos de nacionalidade portuguesa apresentavam 75,6% do seu universo a residir em habitação própria, essa percentagem desce para 40,4% no caso dos cidadãos estrangeiros, ou seja, nesse ano os estrangeiros assumem -35 pontos percentuais que os nacionais. Face ao início da década, a percentagem de cidadãos estrangeiros com habitação própria desceu (de 46,5% em 2011 para 40,4% em 2018, ou seja, -6,1 pontos percentuais), sucedendo o mesmo para os cidadãos portugueses cuja percentagem desceu de 76,5% em 2011 para 75,6% em 2018 (-0,9pp). Para o período temporal compreendido entre o ano de 2011 e 2018 e para o universo de cidadãos estrangeiros, observa-se que os anos que registaram as percentagens mais baixas de estrangeiros a residir em habitação própria foram anos associados à crise económica, particularmente os anos de 2012, 2013 e 2014, sendo que a maior quebra se observou de 2011 para 2012, quando a propriedade da habitação no caso dos estrangeiros residentes desce de 46,5% para 30,8% (num ano -15,7pp). Estes resultados relacionam-se com a situação económica e financeira vivida no país nesse período, e que teve por consequência uma diminuição dos rendimentos das famílias e na diminuição da população estrangeira residente nesses anos. O crescimento do desemprego e do risco de pobreza vieram alterar as condições de acesso à habitação para a generalidade dos residentes em Portugal, particularmente para as populações mais vulneráveis. A partir de 2015 observa-se, contudo, uma inversão de tendência de diminuição e alguns sinais de recuperação gradual, entrando numa evolução de crescimento em pontos percentuais, atingindo o valor de 40,4% em 2018 (+7,4 pontos percentuais face a

2014). No caso dos portugueses os valores mais baixos observaram-se em 2015, 2017 e 2018 (vd. gráfico 9.3), embora globalmente a importância relativa dos proprietários de habitação seja relativamente estável nos últimos anos (variando apenas entre 75,6% e 76,5%).

Gráfico 9.3. Percentagem da população residente em Portugal com estatuto de proprietário, segundo a nacionalidade, entre 2011 e 2018 (população residente com 18 ou mais anos) (%)



Fonte: EUROSTAT, *Migrant Integration Indicators* (sistematização em gráfico pelas autoras).

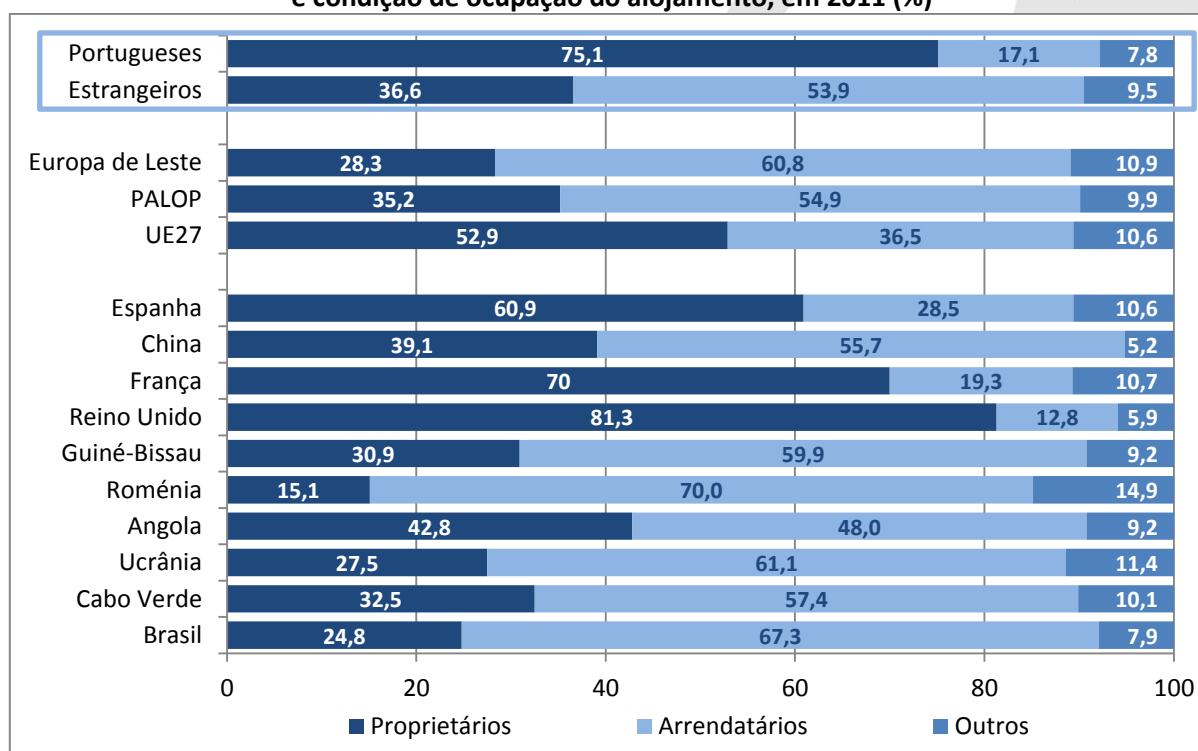
Os dados do EUROSTAT permitem ainda identificar diferenças substantivas no interior do universo de estrangeiros residentes em Portugal: estrangeiros com nacionalidade de um país da União Europeia e estrangeiros nacionais de países terceiros (NPT) (vd. gráfico 9.3.). Neste âmbito, evidencia-se que os europeus comunitários (linha azul mais clara do gráfico 9.3.) apresentam valores em relação à propriedade da habitação que se distanciam consideravelmente dos valores apresentados pelos nacionais de países terceiros (NPT) (linha azul escura do gráfico 9.3.). Em 2018, 60,4% dos nacionais da UE residentes em Portugal detinham habitação própria, quando nos nacionais de países terceiros essa importância relativa desce para 34,5%. A distância entre os dois grupos é bastante pronunciada, obtendo os nacionais da UE +25,9 pontos percentuais na propriedade de habitação que os cidadãos NPT residentes no país.

Importa igualmente referir que, no período entre 2011 e 2018 e para o universo de cidadãos da UE, os anos em que se registaram as percentagens mais elevadas de pessoas a residir em habitação própria foram os anos de 2016 e 2017: o ano de 2016 (com 67,3%) e o ano de 2017 (com 65,6%). Para os cidadãos europeus residentes nota-se um claro incremento na percentagem de proprietários a partir do ano de 2013 (de apenas 24,8% em 2012 sobem gradualmente, atingindo a importância relativa mais elevada em 2016 com 67,3%, ou seja, em apenas quatro anos ganham +42,5 pontos percentuais). Estes aumentos acentuados e recentes estão relacionados com os efeitos do *Regime Fiscal para Residentes Não habituais* (Decreto-Lei n.º 249/2009, de 23 de setembro de 2009, complementado com a Circular n.º 9/2012 da Autoridade Tributária e Aduaneira) que veio definir um tratamento fiscal favorável aos seus beneficiários durante um período de 10 anos consecutivos, nomeadamente na aquisição de habitação própria, e que induziu a um incremento das entradas em particular de cidadãos da União Europeia (SEF, 2018: 12; OCDE, 2018: 274) e, entre esses, de reformados nomeadamente da França, Itália e Suécia (Santos e Godinho, 2018).

Por contraste, no caso dos nacionais de países terceiros a percentagem mais elevada de proprietários de habitação atinge-se em 2011, quando a percentagem de pessoas que vivia em habitação própria ascendia a 49,1% do total de NPT residentes. Para estes estrangeiros a percentagem de proprietários entrou em quebra entre 2011 e 2014, mostrando-se em ligeira recuperação desde 2015, sendo claro neste universo de estrangeiros o efeito da crise e das dificuldades em adquirir habitação própria – vd. gráfico 9.3.

Os dados apurados no Recenseamento Geral da População e da Habitação (Censos) de 2011, já mostravam estas mesmas tendências identificadas nos dados do EUROSTAT (conforme detalhado no Relatório Decenal desta coleção *Imigração em Números* do OM, Oliveira e Gomes, 2014: 182), e já apontavam para diferenças significativas entre cidadãos estrangeiros e cidadãos portugueses. Considerando a totalidade dos estrangeiros residentes em Portugal em 2011, conclui-se que mais de metade (53,9%) eram arrendatários ou subarrendatários do alojamento onde residiam, e a percentagem de proprietários atingia apenas os 36,6%. Este valor distanciava-se bastante da percentagem de portugueses com habitação própria (75,1%), confirmando que o acesso à propriedade da habitação tem sido menos frequente para as populações de nacionalidade estrangeira (vd. gráfico 9.4). Complementarmente deve atender-se ao efeito da conjuntura do país neste período temporal: a intensificação das dificuldades das famílias em cumprir com as obrigações relativas aos empréstimos para habitação, a par da retração do mercado imobiliário e a diminuição acentuada da oferta pública de habitação, bem como a valorização do arrendamento e da reabilitação em detrimento da construção nova, configuraram algumas das tendências da habitação em Portugal e que induziram a consequência nos resultados destes indicadores, em particular nos estrangeiros.

Gráfico 9.4. População residente em alojamentos clássicos por nacionalidade e condição de ocupação do alojamento, em 2011 (%)



Fonte: Censos 2011 (sistematização e cálculos de Oliveira e Gomes, 2014).//Nota: As outras situações correspondem, segundo o INE, às situações de “cedência gratuita, porteiros, etc.”.

Os dados dos Censos de 2011 permitem ainda identificar diferenças entre os vários grupos de nacionalidades estrangeiras. De um modo geral, os cidadãos da Europa comunitária residentes em Portugal apresentaram maior prevalência de propriedade da habitação (52,9%) que os cidadãos dos PALOP residentes no país (35,2%) e da Europa de Leste (28,7%). Apesar disso, os nacionais dos PALOP revelam, neste aspeto, alguma vantagem por relação aos europeus de leste (vd. gráfico 9.4), a que não é alheio ao efeito dos anos de residência no país, uma vez que são uma imigração mais antiga aumentando a prevalência de habitação própria. Uma análise segundo os principais países de nacionalidade dos estrangeiros residentes em Portugal mostra que os nacionais das vagas de imigração mais recentes (ucranianos, romenos e brasileiros) optam maioritariamente pelo arrendamento, mostrando valores de aquisição de habitação própria mais baixos que a média geral dos estrangeiros. Por sua vez, os estrangeiros das vagas mais antigas (angolanos, cabo-verdianos e guineenses) evidenciam percentagens superiores de indivíduos a residir em habitação própria. Identificam-se ainda alguns grupos de estrangeiros com

importâncias relativas de proprietários mais elevadas (espanhóis, franceses), tendo os britânicos uma percentagem de proprietários (81,3%) mais elevada que os próprios portugueses (têm mais 6 pontos percentuais) – vd. gráfico 9.4. Importa atender que estamos perante perfis migratórios distintos, integrando o universo dos europeus residentes também fluxos de imigração de reformados que beneficiam do regime fiscal para residentes não habituais em sede do imposto sobre o rendimento de pessoas singulares (IRS) e que isenta de tributação as reformas dos pensionistas estrangeiros com residência em Portugal desde 2009, tendo na sequência disso aumentado a aquisição de habitação própria em Portugal por esses estrangeiros que mudaram a sua residência para o país.

As diferentes tendências identificadas em função da nacionalidade das populações estrangeiras estão associadas ainda, por outro lado, à antiguidade do fluxo imigratório (PALOP é uma imigração mais antiga que o fluxo da Europa de leste) e ao projeto de vida em Portugal que têm os diferentes imigrantes (e.g. projeto migratório provisório ou mais permanente; motivações económicas em idade ativa, reagrupamento familiar ou migração em contexto de reforma), podendo refletir também a capacidade aquisitiva, os rendimentos e a condição económica das diferentes populações imigrantes em Portugal.

Conforme refletido no capítulo 7 deste relatório, dedicado ao tema da inserção dos estrangeiros no mercado de trabalho e aos rendimentos do seu trabalho, os cidadãos da União Europeia residentes em Portugal apresentam remunerações mais elevadas que os restantes estrangeiros e que os próprios cidadãos nacionais, mesmo quando ocupam os mesmos grupos profissionais. Estas remunerações mais altas e rendimentos superiores traduzem um maior poder de compra ou poder negocial no acesso ao crédito bancário, explicando por isso a superior predisposição desses estrangeiros, por comparação aos nacionais de países terceiros, para a aquisição de habitação própria (Oliveira e Gomes, 2014: 183; Oliveira e Gomes, 2018: 227). Por contraste, a presença mais recente de brasileiros e europeus de leste em Portugal reflete o “carácter transitório da sua situação e/ou uma menor possibilidade/capacidade, ou desejo, de investimento numa solução mais permanente de habitação” (Fonseca *et al.*, 2013: 146).

9.2. Condições de habitação

Os mesmos dados do EUROSTAT permitem igualmente identificar padrões distintos quanto às condições de habitação de nacionais e estrangeiros nos vários países europeus. Para caracterizar a qualidade das condições de habitação enquanto elemento determinante do bem-estar e inclusão social dos imigrantes, destaca-se nesta análise a taxa de sobrelotação dos alojamentos.

A **taxa de sobrelotação da habitação**, refere-se à proporção da população que vive em alojamentos em que o número de divisões habitáveis é insuficiente para o número e perfil demográfico dos membros do agregado⁴⁸. Este indicador é também disponibilizado pelo EUROSTAT, permitindo a comparação da taxa de sobrelotação dos alojamentos dos cidadãos nacionais com a taxa dos cidadãos estrangeiros residentes nos diferentes países da União Europeia. Segundo esta fonte, os cidadãos estrangeiros residentes nos Estados-membros da União Europeia apresentam maior propensão para a residência em alojamentos sobrelotados do que os cidadãos nacionais, referindo ainda que a taxa de sobrelotação dos alojamentos encontra-se usualmente correlacionada com outros indicadores de inclusão social, em particular os que se referem ao rendimento (EUROSTAT, 2017: 42).

Os dados referentes ao ano de 2017⁴⁹ evidenciam que no conjunto dos países da União Europeia, em média 14,5% dos nacionais (com mais de 18 anos) residiam em alojamentos sobrelotados. Este valor distancia-se

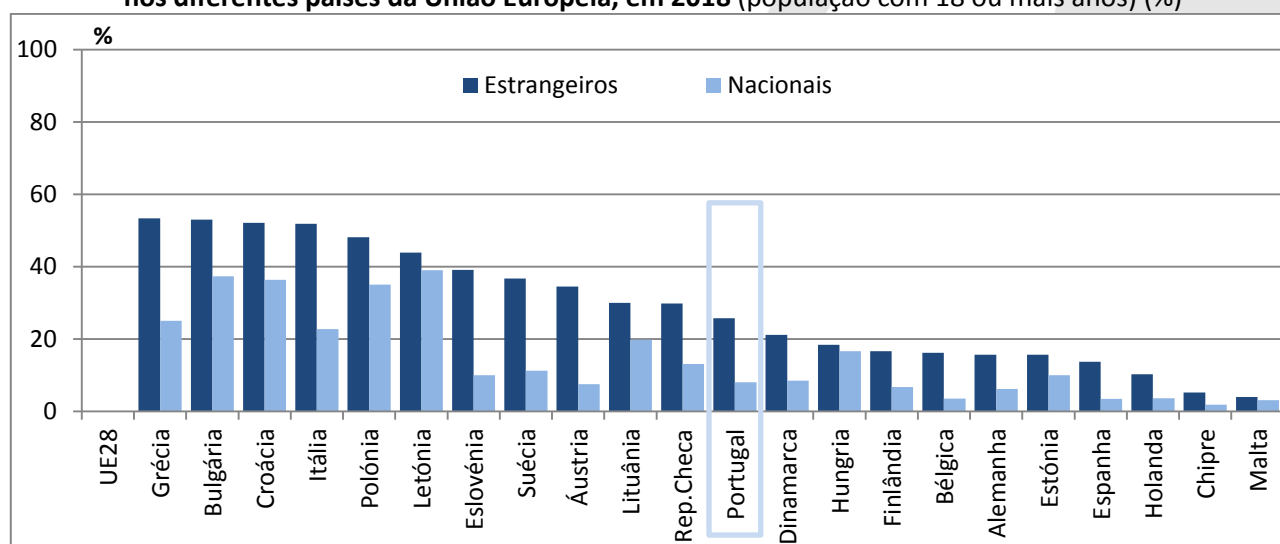
⁴⁸ Considera-se que um indivíduo vive em condições de sobrelotação da habitação se esta não dispuser de um número mínimo de divisões habitáveis (≥ 4 m²), que permita ao agregado: uma divisão para o agregado; uma divisão para cada casal; uma divisão para cada indivíduo com 18 ou mais anos; uma divisão para dois indivíduos do mesmo sexo entre os 12 e os 17 anos; uma divisão para cada indivíduo de sexo diferente entre os 12 e os 17 anos; uma divisão para dois indivíduos com menos de 12 anos.

⁴⁹ À data de redação do relatório não se encontravam disponíveis os dados para a média da União Europeia de 2018.

bastante (em 11,6 pontos percentuais) da percentagem de estrangeiros na mesma condição (26,1%), confirmando que o recurso à partilha de habitação, como forma de redução dos custos individuais com o alojamento, encontra-se mais associado aos cidadãos estrangeiros residentes nos diferentes países da União Europeia do que aos nacionais desses países.

Em 2018, as maiores taxas de sobrelotação de alojamentos por cidadãos estrangeiros observaram-se na Grécia (53,3%), na Bulgária (53%), na Croácia (52,1%), na Itália (51,8%) e na Polónia (48,1%). Por contraste, os países onde se registaram taxas de sobrelotação mais baixas para cidadãos estrangeiros residentes foram Malta (4%), Chipre (5,2%), Holanda (10,2%) e Espanha (13,7%) – vd. gráfico 9.5. Em Portugal a taxa de estrangeiros a residir em alojamentos sobrelotados era de 25,7% (-3,4 pontos percentuais que em 2017). Por comparação a 2017, com a exceção da Itália, verifica-se uma diminuição geral das taxas de sobrelotação de estrangeiros: nesse ano as maiores taxas de sobrelotação observaram-se na Bulgária (59,1%), na Polónia (55,4%), na Grécia (53,2%), na Croácia (52,4%) e na Itália (49,7%); enquanto as taxas de sobrelotação mais baixas associaram-se a Malta (4,3%), Chipre (5,1%), Holanda (6,5%), Finlândia (12,1%) e Luxemburgo (13,1%).

Gráfico 9.5. Taxas de sobrelotação dos alojamentos dos cidadãos nacionais e estrangeiros, nos diferentes países da União Europeia, em 2018 (população com 18 ou mais anos) (%)



Fonte: EUROSTAT, *Migrant Integration Indicators* (sistematização pelas autoras). // Notas: Dados não disponíveis para a média da UE28, para a Eslováquia, Irlanda, França, Luxemburgo, Reino Unido e Roménia, motivo pelo qual estes países não surgem no gráfico; quebra de série para os dados da Hungria.

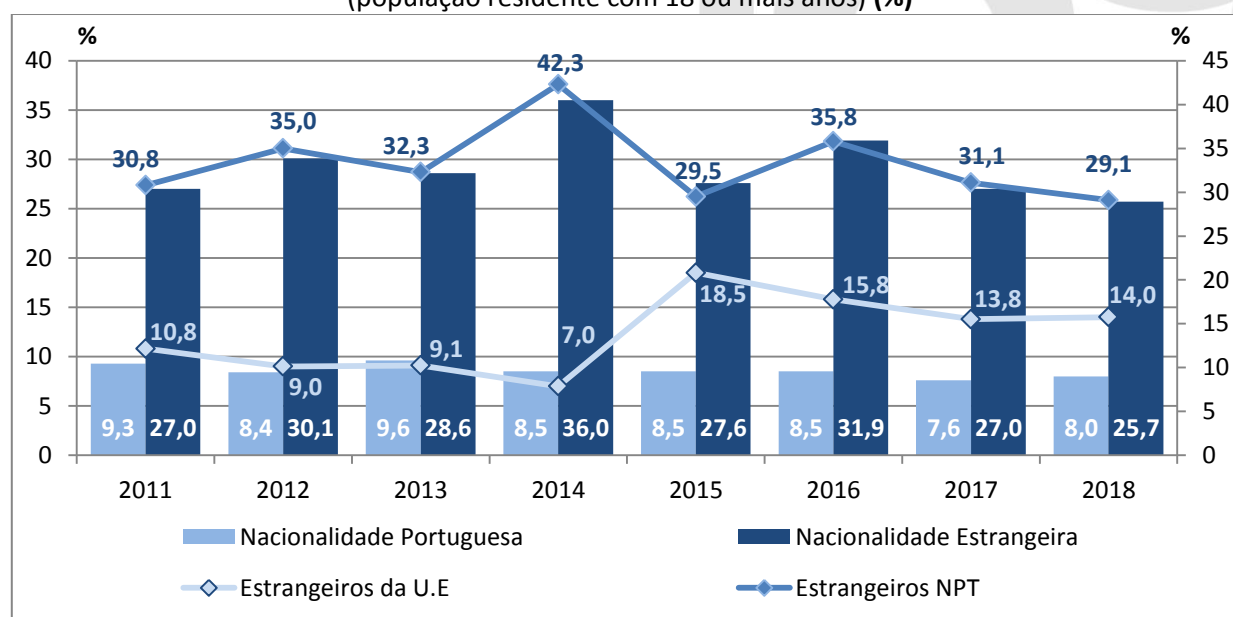
Relativamente aos cidadãos nacionais, em 2018, verifica-se que os países que evidenciaram as maiores taxas de sobrelotação dos alojamentos foram, em 2018, a Roménia (41,5%), a Letónia (39%), a Bulgária (37,3%), a Croácia (ambos com 36,3%), a Polónia (35%) e a Grécia (25%), sendo também estes alguns dos países onde os estrangeiros assumem as mais elevadas taxas de sobrelotação dos alojamentos. Por oposição, os países onde os nacionais apresentaram taxas de sobrelotação mais baixas foram Chipre (1,8%), Malta (3,1%), Espanha (3,4%), Bélgica (3,5%), e Holanda (3,6%), sendo também estes os países onde os cidadãos estrangeiros assumem as taxas de sobrelotação mais baixas. Em Portugal a taxa de sobrelotação de nacionais era de 8% em 2018 (-0,9 pontos percentuais que no ano anterior).

Resulta, neste âmbito, que as maiores distâncias nas taxas de sobrelotação dos alojamentos entre cidadãos nacionais e estrangeiros observam-se, em 2018, na Eslovénia (os estrangeiros com +29 pontos percentuais que os nacionais), na Itália (estrangeiros com +29pp), na Grécia (estrangeiros com +28pp), na Áustria (estrangeiros com +27pp), na Suécia (estrangeiros com +26pp) e em Portugal (estrangeiros com +18pp). Portugal surge na sexta posição no conjunto de países que registam as maiores distâncias entre nacionais e estrangeiros no que toca à sobrelotação dos alojamentos. Nota-se ainda assim, por comparação a 2017, no caso português uma diminuição das distâncias entre os dois grupos (de +20pp em 2017 a sobrelotação

entre estrangeiros passa a ser superior aos nacionais em +18pp), tendo Portugal passado da quinta para a sexta posição dos países com maiores distâncias entre nacionais e estrangeiros, evolução que contrasta com os restantes países, onde aumentou a distância entre os dois grupos no último ano.

Para aprofundar um pouco mais este indicador para o contexto português recorre-se, de modo semelhante à estratégia prosseguida no subcapítulo anterior, aos Indicadores de Integração de Migrantes do EUROSTAT⁵⁰. À semelhança do que sucede nos restantes países da União Europeia, em Portugal a sobrelotação dos alojamentos afeta de forma diferenciada os indivíduos de acordo com a sua nacionalidade. Em 2018 os dados do EUROSTAT (para o universo de pessoas com 18 ou mais anos) mostram que enquanto os cidadãos de nacionalidade portuguesa apresentam uma taxa de sobrelotação dos alojamentos de 8%, essa taxa sobe para 25,7% no caso dos cidadãos estrangeiros residentes no país, ou seja, os estrangeiros assumem +18 pontos percentuais de sobrelotação dos alojamentos nesse ano que os nacionais (era +19,4pp em 2017). No início da década, a percentagem de cidadãos estrangeiros em alojamentos sobrelotados era ligeiramente mais elevada (27% em 2011 face a 25,7% em 2018), sendo que no caso dos cidadãos portugueses a taxa também desceu de 9,3% em 2011 para 8% em 2018. Importa ainda ressaltar que para o universo de cidadãos estrangeiros, no período entre 2011 e 2018, o ano em que a taxa de sobrelotação dos alojamentos foi mais elevada foi o ano de 2014 (atingindo os 36%, ou seja +10 pontos percentuais que em 2018). No caso dos portugueses o pico atingiu-se em 2013, quando se registou uma taxa de sobrelotação dos alojamentos de 9,6% (+1,6 pontos percentuais que o valor apurado em 2018) – vd. gráfico 9.6.

Gráfico 9.6. Taxa de sobrelotação da habitação em Portugal, segundo a nacionalidade, entre 2011 e 2018
(população residente com 18 ou mais anos) (%)



Fonte: EUROSTAT, *Migrant Integration Indicators* (sistematização em gráfico pelas autoras).

⁵⁰ Ao nível nacional, estes dados são disponibilizados pelo ICOR (Inquérito às Condições de Vida e Rendimento) para o universo de residentes com 16 ou mais anos. Contudo, pelo facto de não existirem, à data de redação deste relatório, dados disponíveis para o ano de 2018 nesta fonte, optou-se por mobilizar os dados do Eurostat com valores disponíveis para o período temporal de 2011 e 2018. No âmbito das condições de habitação, importa ainda referir que o ICOR disponibiliza também um indicador que mede a taxa de privação severa das condições da habitação. Esta taxa corresponde à proporção da população que vive num alojamento sobrelotado e com, pelo menos, um dos seguintes problemas: a) inexistência de instalação de banho ou duche no interior do alojamento; b) inexistência de sanita com autoclismo, no interior do alojamento; c) teto que deixa passar água, humidade nas paredes ou apodrecimento das janelas ou soalho; d) luz natural insuficiente num dia de sol. Para esta taxa, não foi possível obter, para o período temporal entre 2011 e 2018, o número de observações suficientes para os cidadãos de nacionalidade estrangeira, motivo pelo qual este indicador não foi tratado no contexto deste relatório.

Deve atender-se que a estes resultados está associada a situação económica e financeira vivida no país na primeira metade da presente década, e que teve por consequência uma diminuição dos rendimentos das famílias. Malheiros e Fonseca (2011) também alertam que a partir de 2008 o crescimento do desemprego e o contexto de crise no mercado imobiliário vieram alterar as condições de acesso à habitação para a generalidade dos residentes em Portugal. Por outro lado, conforme se havia mostrado no subcapítulo 8.1. deste Relatório foi também nestes anos que aumentaram os riscos de pobreza e de exclusão social, especialmente no caso dos estrangeiros residentes. Nos anos de referência deste relatório (2017 e 2018) há, todavia, sinais de melhoria no que toca à sobrelotação dos alojamentos, quer para os residentes estrangeiros quer para os cidadãos nacionais. Conclui-se, assim, que os valores apresentados nos anos de referência deste relatório mostram sinais claros de recuperação face aos anos de crise económica e financeira que afetaram o país no que diz respeito aos indicadores sociais e particularmente às condições de habitação dos seus residentes.

Os dados do EUROSTAT permitem ainda identificar diferenças em dois grupos distintos de nacionalidades estrangeiras: estrangeiros com nacionalidade de um país da União Europeia (UE); e estrangeiros nacionais de países terceiros (NPT) (vd. gráfico 9.6.). De um modo geral, os cidadãos da UE apresentam valores em relação à taxa de sobrelotação da habitação que contrastam bastante com os cidadãos NPT. Em 2018 os primeiros evidenciavam uma taxa de sobrelotação de 14%, quando os segundos apresentavam valores muito superiores (29,1%). A distância entre os dois grupos é pronunciada, obtendo os nacionais de países terceiros +15,1 pontos percentuais de taxa de sobrelotação que os cidadãos europeus residentes no país (era +17,3pp em 2017). Importa igualmente referir que, no período entre 2011 e 2018 e para o universo de cidadãos da UE, o ano em que a taxa de sobrelotação dos alojamentos foi mais elevada foi o ano de 2015 (atingindo os 18,5%). No caso dos cidadãos NPT o pico atingiu-se em 2014, quando se registou uma taxa de sobrelotação dos alojamentos de 42,3% (vd. gráfico 9.6).

Conforme explicitado antes neste relatório, quando se trata de comparar cidadãos da UE com cidadãos NPT importa ter em consideração que estamos perante perfis migratórios distintos, integrando o universo dos europeus residentes também fluxos de imigração de reformados que beneficiam do regime fiscal para residentes não habituais, sendo que de um modo geral (conforme analisado no subcapítulo 7.3 deste relatório), os cidadãos da União Europeia apresentam remunerações mais elevadas que os restantes estrangeiros. Estas remunerações mais altas e rendimentos superiores traduzem-se num maior poder de compra para aquisição de habitação própria (Oliveira e Gomes, 2014: 183) proporcionando-lhes cumulativamente melhores condições de habitação, sem necessidade de recurso à partilha de habitação como forma de redução dos custos com esta componente da vida quotidiana.

CAPÍTULO 10. MIGRAÇÕES E SAÚDE

Os fluxos migratórios são normalmente identificados como um desafio de saúde pública ao nível mundial (Oliveira e Gomes, 2018a), assumindo-se o acesso e a utilização dos serviços de saúde das sociedades de acolhimento condições fundamentais para a saúde e bem-estar das populações imigrantes e, consequentemente, para a sua boa integração nos países de destino.

O estado de saúde dos migrantes e a acessibilidade e a utilização de serviços de saúde pelos imigrantes são elementos fundamentais para a integração, a equidade e a salvaguarda de direitos humanos. Conforme é explicitado no aprovado *Plano de Ação sobre a Integração dos Nacionais de Países Terceiros* na União Europeia (COM(2016) 377 final), tem sido demonstrado que os problemas de saúde e a falta de acesso a serviços de saúde podem constituir um obstáculo fundamental e permanente à integração, com impacto em quase todas as áreas da vida, e influenciam a capacidade para entrar no mercado de trabalho e no sistema de ensino, aprender a língua do país de acolhimento e interagir com as instituições públicas. Reconhece-se, por isso, que embora seja essencial garantir o acesso aos cuidados de saúde, (...) os nacionais de países terceiros podem enfrentar problemas específicos no acesso a serviços de saúde regulares, na adaptação a sistemas de saúde desconhecidos e na comunicação efetiva com o pessoal de saúde. (cit. in COM(2016) 377 final: 12).

Também o *Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular* (Resolução A/73/L.66 da Assembleia-Geral das Nações Unidas de 19 de dezembro de 2018), negociado entre Estados-membros das Nações Unidas com o apoio da Assembleia Geral da ONU, assumindo-se como um acordo inédito para uma visão e abordagem comum e holística nas migrações internacionais, identificou no objetivo 15 (providenciar o acesso a serviços básicos aos migrantes), na sua alínea e), a necessidade dos países incorporarem as necessidades de saúde dos migrantes nas políticas e planos locais e nacionais de saúde a vários níveis, tendo em consideração as recomendações da Organização Mundial de Saúde (detalhadas em *Who Framework of Priorities and Guiding Principles to Promote the Health of Refugees and Migrants*): e.g. com o fortalecimento das capacidades dos serviços para o acesso à saúde sem discriminação, reduzindo as barreiras de comunicação, promovendo a formação de profissionais para os serviços se tornarem culturalmente mais sensíveis, e promovendo a saúde física e mental dos migrantes. Na transposição deste Pacto para Portugal, no *Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2019, de 20 de agosto) ficou previsto como medida de implementação (medida 59), sob a responsabilidade do Ministério da Saúde, serem incorporadas “as necessidades de saúde dos migrantes nas políticas e planos de saúde nacionais e locais, garantindo o acesso não discriminatório e procurando reduzir as barreiras de comunicação (com apoio, por exemplo, dos serviços de tradução existentes no ACM).”

Verifica-se, pois, a importância (e a necessidade) de compreender os impactos das migrações na saúde,

tanto na perspetiva dos sistemas de saúde dos países de acolhimento de imigrantes, como na perspetiva das populações imigrantes e não imigrantes residentes nesses contextos (Oliveira e Gomes, 2018a).

Um melhor conhecimento das relações entre migrações e saúde, nomeadamente por via da recolha e sistematização de dados neste domínio, pode **auxiliar os decisores políticos na identificação e compreensão da complexidade dos determinantes de saúde que induzem à heterogeneidade no estado de saúde das populações**, no **acesso e utilização** dos serviços de saúde, e nas **necessidades**, seja das populações residentes seja dos sistemas de saúde. Este conhecimento pode orientar no desenvolvimento ou aprofundamento de políticas e de medidas orientadas que se adequem à promoção do acesso e utilização dos serviços de saúde por imigrantes em Portugal.

Com este enfoque o Observatório das Migrações lançou em 2018 o *Caderno Estatístico OM #2 – Migrações e Saúde em números: o caso português* (Oliveira e Gomes, 2018a) para assinalar as quatro décadas do Serviço Nacional de Saúde português. Recorrendo aos principais resultados dessa publicação e atualizando-os, este capítulo apresenta uma síntese dos dados mais recentes disponíveis acerca do estado de saúde e de satisfação com a vida dos imigrantes em Portugal; dos determinantes da saúde, fatores de risco e fatores protetores da saúde; e do acesso e utilização dos serviços de saúde por imigrantes no país.

Para a identificação das tendências e especificidades destes indicadores de saúde torna-se fundamental proceder à comparação de dois universos – (1) imigrantes ou nascidos no estrangeiro e (2) não-imigrantes ou nascidos nativos. A opção por comparar estes dois grupos (em vez do recurso à nacionalidade) tem sido documentada na literatura sobre migrações e saúde como fundamental e a melhor alternativa analítica.⁵¹

Importa atender que as **diferenças de e na saúde** nestes dois universos (nascidos no estrangeiro e nascidos nativos) **tanto podem refletir desigualdades na acessibilidade** dos serviços de saúde, associando-se nomeadamente a barreiras (e.g. linguísticas, legais), **como podem refletir necessidades de proteção de saúde diversas** em função das características sociodemográficas dos dois grupos (e.g. grupos etários, sexo, condição socioeconómica, diferenças culturais, esperança média de vida à nascença e de vida saudável). Conforme detalhadamente desenvolvido em Oliveira e Gomes (2018a), as análises promovidas a partir de indicadores no domínio das migrações e saúde devem por isso atender à influência explicativa destas dimensões – por um lado, do contexto ou do efeito da estrutura de acolhimento e do país de nascimento e, por outro lado, das características das populações ou do efeito do indivíduo ou do grupo nos padrões de saúde.

Procura-se relativizar alguns dos resultados nos indicadores de saúde de Portugal para os imigrantes e os não imigrantes, comparando o observado para o país com outros países europeus para os mesmos indicadores, tentando extrair as particularidades do contexto português e que justificam as tendências encontradas; e, por outro lado, atendendo às características de cada grupo e que explicam também alguns dos resultados obtidos.

Recorre-se neste domínio aos indicadores recolhidos e sistematizados no âmbito dos *Inquéritos Nacionais de Saúde* e dos *Inquéritos às Condições de Vida e Rendimentos* (ICOR), ambos os inquéritos aplicados nos diferentes Estados-membros. Estes inquéritos têm a vantagem de assegurarem alguma standardização dos dados, definições e categorias de recolha no contexto europeu, permitindo a comparação de países e assim melhor compreender a situação de Portugal neste domínio, contendo algumas das dificuldades de comparar países com diferentes enquadramentos legais e institucionais de saúde, díspares experiências migratórias e com diversas populações imigrantes, e por isso também com diferentes padrões de saúde e

⁵¹ O **país de nascimento dos indivíduos** (ou a variável naturalidade) é recomendado como a melhor variável, por comparação a outras variáveis de identificação do universo de imigrantes (e.g. nacionalidade), para aferir os indicadores de saúde para a condição de imigrante (Rechel et al., 2012: 11), uma vez que esta condição se assume estável e objetiva, não se constringendo por regulações ou enquadramentos legais de cidadania que variam de país para país e ao longo do tempo, razão pela qual se considera a variável naturalidade (nascidos naturais do país de residência versus nascidos fora do país de residência) em vez da variável nacionalidade que é dinâmica.

de utilização de cuidados de saúde pela sua população residente.

Embora estes inquéritos tenham virtudes para a caracterização do estado de saúde reportado pelas diferentes populações (imigrantes e não-imigrantes) nos vários países, e da acessibilidade e utilização dos sistemas, importa atender também, porém, a algumas das limitações destas fontes (para aprofundar vd. Oliveira e Gomes, 2018a: 9-14). Em primeiro lugar, os *Inquéritos Nacionais de Saúde* são aplicados a uma amostra de residentes⁵² em cada Estado-membro, o que limita a desagregação da informação para a subamostra de imigrantes residentes em cada Estado-membro. Nem sempre é possível obter um número suficiente de observações que permitam disponibilizar estimativas para os respondentes imigrantes⁵³ ou desagregar para esse universo informação para algumas variáveis caracterizadoras e explicativas dos padrões de saúde (e.g. atividade profissional, nível de escolaridade, rendimento). Decorre que os resultados deste inquérito não permitem detalhar também o estatuto dos imigrantes no país (e.g. se se tratam de indocumentados, imigrantes económicos, estudantes, em reagrupamento familiar, requerentes de asilo), sendo por isso difícil de aferir se o estado de saúde e a utilização dos serviços de saúde diferem em função da situação dos imigrantes no país. Esta subamostra também perde significância estatística se se desagregar a informação recolhida por nacionalidade e por naturalidade, estando por isso condicionada a uma desagregação circunscrita de variáveis sociodemográficas de caracterização da subamostra de imigrantes que inibe, por vezes, a análise mais fina e cruzada de mais variáveis (e.g. sexo, grupo etário, tempo de residência no país).

Reconhecidas estas limitações dos dados, não deixa de ser relevante, porém, considerar alguns dos indicadores disponíveis que permitem estimar o estado de saúde da população imigrante por comparação aos nascidos nativos (subcapítulo 10.1), compreender melhor os determinantes de saúde e os fatores de risco e protetores de saúde (subcapítulo 10.2), e caracterizar o acesso e utilização dos serviços de saúde por imigrantes (subcapítulo 10.3).

10.1. Estado de saúde

Inerentes à apreciação do estado de saúde de cada pessoa estão percepções, experiências e referências de cuidados de saúde obtidos (ou não) no passado, seja no país de origem, no caso dos imigrantes, seja na sociedade de acolhimento.⁵⁴ Os dados da **autoapreciação do estado de saúde** dos indivíduos, assumem-se, pois, indubitavelmente como uma medida subjetiva e de percepção da condição de saúde, tendo por isso, conforme alguns autores têm alertado (Rechel et al., 2012: 13), subjacentes diferentes formas de apreciar a

⁵² Em Portugal os inquéritos nacionais de saúde têm sido aplicados a uma amostra de cerca de 0,5% da população residente com representatividade regional de NUT II, sendo os dados amostrais depois expandidos para a população total residente com base num modelo matemático de base demográfica. Em 2014 este inquérito foi aplicado a 22.538 unidades de alojamento, tendo os resultados sido depois extrapolados para 8.884.581 pessoas residentes no país com mais de 15 anos. A recolha de dados para a edição de 2019 do *Inquérito Nacional de Saúde* teve início a 16 de setembro de 2019 e decorre até ao final do ano de 2019, sendo os resultados divulgados em meados de 2020, prevendo-se contactar uma amostra de 22 mil alojamentos.

⁵³ Ainda assim, verifica-se que aumenta o universo de respondentes com naturalidade estrangeira, por comparação com o universo de respondentes com nacionalidade estrangeira.

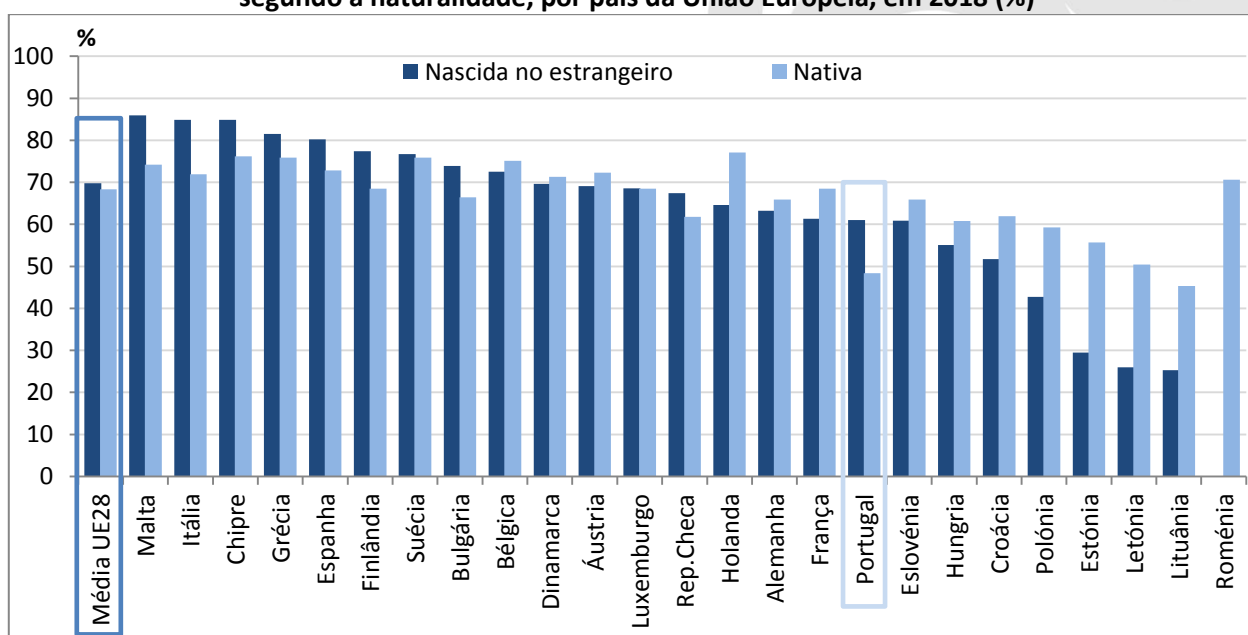
⁵⁴ O **tempo de residência no país de acolhimento** influi ainda na forma como os imigrantes percecionam a saúde no país de acolhimento, uma vez que ao longo do tempo de permanência tendem a alterar ou acumular experiências de saúde no país de acolhimento. Neste sentido, o tempo de residência induz a que a percepção do estado de saúde dos imigrantes se possa aproximar mais do que a população da sociedade de acolhimento perceciona como saúde, afastando-se por isso do que percecionavam à chegada ao país, quando tinham mais presente e por comparação o que percecionavam como saúde ou qualidade de vida no seu país de origem. Para além das percepções, o tempo de residência dos imigrantes nos países de acolhimento influenciam também o seu estado efetivo de saúde e de utilização dos serviços de saúde, não apenas porque tende a aumentar o seu conhecimento acerca do sistema de saúde (e.g. condições de acesso, serviços disponíveis, despesas inerentes), mas também porque o tempo de residência reflete o acumular de condições de vida na sociedade de acolhimento que influem diretamente na saúde (e.g. condições de alojamento; horas e riscos de trabalho; idade e envelhecimento).

saúde que são inevitavelmente influenciadas pelas próprias experiências de saúde dos diversos indivíduos e dos países onde foram adquiridas essas experiências, sendo por isso uma questão que pode assumir distintas validades em função da nacionalidade ou do país de origem de quem responde.

O *Inquérito às Condições de Vida e Rendimentos* (ICOR) recolhe indicadores úteis para aferir o estado de saúde percecionado pelas populações. Importa, no entanto, reconhecer que trabalha-se neste âmbito com medidas subjetivas da saúde. Na comparação entre imigrantes e não imigrantes, estes indicadores têm ainda riscos quanto à sua validade comparativa uma vez que podem estar subjacentes às diferentes populações diversas percepções do que é a saúde, ou viver em saúde, ou ter satisfação com a vida, ou ter qualidade de vida (Oliveira e Gomes, 2018a: 9-14).

No âmbito das estatísticas da saúde, o EUROSTAT com base nos resultados do ICOR (EU-SILC) promovidos anualmente pelos Institutos Nacionais de Estatística dos Estados-membros, disponibiliza dados sobre o estado de saúde auto reportado pelos cidadãos, com base na naturalidade dos indivíduos. Em 2018, na Suécia, Finlândia e nos países de imigração recente da Europa do Sul (Malta, Itália, Chipre, Grécia e Espanha) mais de 75% dos imigrantes (nascidos no estrangeiro) **reportaram um bom estado de saúde**. Por contraste, os imigrantes que declararam bom estado de saúde em países do Báltico (Letónia, Estónia e Lituânia), onde a imigração é mais antiga e onde a média etária dos imigrantes é elevada, foram menos de 30% - vd. gráfico 10.1.

Gráfico 10.1. Percentagem da população, com 16 ou mais anos, que reportou boa ou muito boa saúde segundo a naturalidade, por país da União Europeia, em 2018 (%)



Fonte: EUROSTAT (sistematização das autoras). // Notas: Dados estimados para a Média da UE28. Dados indisponíveis para a Irlanda, Eslováquia e Reino Unido. Dados da população nascida no estrangeiro indisponíveis para Roménia.

Na maioria dos países da Europa do Sul - sendo a imigração mais recente e em média mais jovem que a restante população - os imigrantes tendem a considerar-se como mais saudáveis que os seus homólogos nativos, o que também sucede em Portugal, onde 61% dos imigrantes reportaram um bom estado de saúde (contra apenas 48,4% dos nativos, ou seja, os imigrantes com mais 12,6 pontos percentuais de boa saúde reportada) em 2018 (vd. gráfico 10.1).

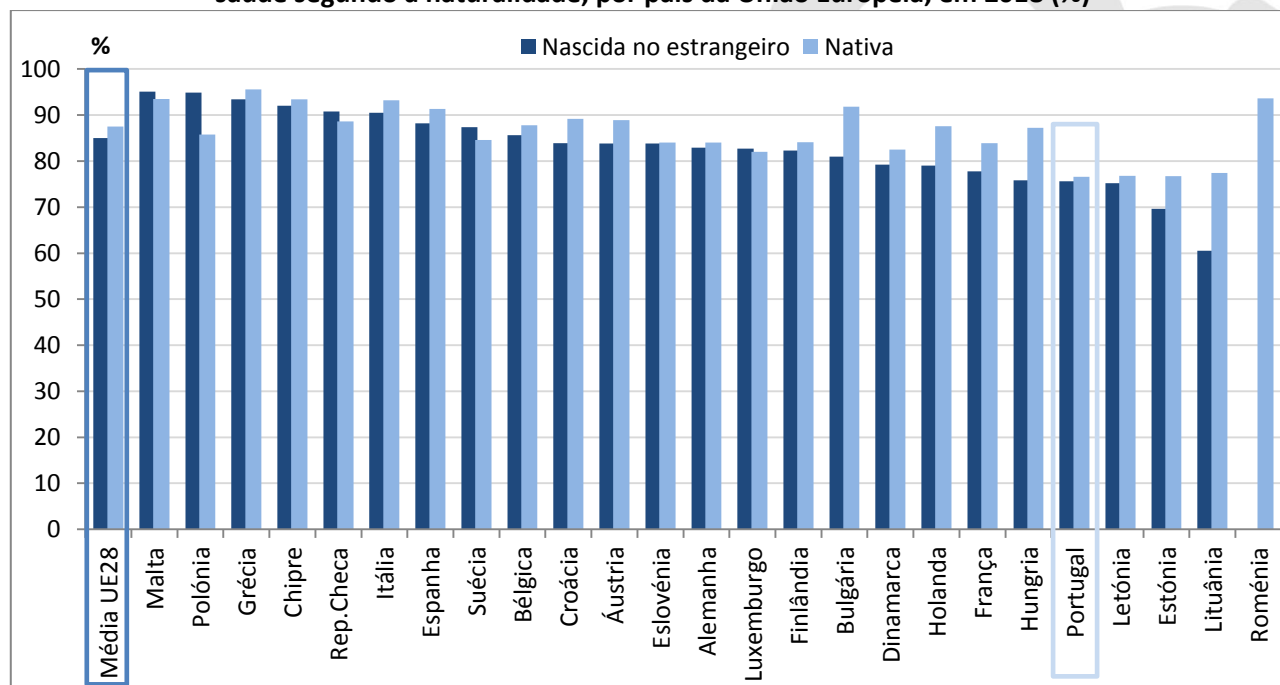
Por oposição, em países de imigração mais antiga, como a Holanda, França, Bélgica e Alemanha, os imigrantes tendem a reportar condições de saúde menos favoráveis que os nativos. O mesmo sucede noutros países da Europa Central e Oriental (Áustria, Polónia, Croácia, Hungria, Eslovénia) e na Dinamarca, onde os imigrantes reportaram pior estado de saúde que os nativos. Os maiores hiatos entre imigrantes e nativos identificam-se na Lituânia (-20 pontos percentuais para os imigrantes), Letónia (-24 pontos

percentuais para os imigrantes) e na Estónia (-26,2 pontos percentuais para os imigrantes).

Notam-se, pois, contrastes relevantes entre os países da União Europeia, assumindo-se os países mais recentes de imigração e/ou com uma população mais jovem a reportar os imigrantes com melhor estado de saúde que a população nativa e com maior distância em pontos percentuais positivos (e.g. Itália, Portugal, Malta, Chipre), e os países de imigração mais antiga, onde a média etária dos imigrantes é também mais elevada, a reportar a população nativa com melhor estado de saúde que os imigrantes.

Resulta assim, conforme alertado pela OCDE/CE (2018: 112) e Oliveira e Gomes (2018a: 56-64) para o caso português, que estas diferenças na autoapreciação do estado de saúde dos imigrantes face aos autóctones são atribuídas, desde logo, às diferenças de estruturas etárias das populações imigrantes e das populações autóctones destes diferentes países. Procurando aferir exatamente este efeito da estrutura etária na saúde reportada, procede-se a uma análise das respostas cingidas às idades entre os 16 e 44 anos para o ano de 2018. Como se observa no gráfico 10.2, verifica-se antes de mais um aumento global da percentagem da população que reporta boa ou muito boa saúde: em média nos 28 países da União Europeia, para os indivíduos com 16 e mais anos, 69,8% dos nascidos no estrangeiro e 68,3% dos nativos reportaram boa ou muito boa saúde, subindo essa percentagem no grupo etário entre os 16 e 44 anos para 85% e 87,5%, respetivamente. Por outro lado, observa-se ainda uma aproximação entre os dois grupos da população e/ou diminui a distância em pontos percentuais entre a população nascida no estrangeiro e a população nativa nos vários países da União Europeia: no caso da média dos 28 países da União Europeia verifica-se mesmo uma inversão da relação, ou seja, cingindo as respostas a indivíduos entre os 16 e os 44 anos, passam a ser os nativos os que reportam maior percentagem de boa ou muito boa saúde por comparação aos nascidos no estrangeiro (nascidos no estrangeiro passam a ter -2,5 pontos percentuais que os nativos), quando para o grupo etário, com 16 e mais anos, eram +1,5 pontos percentuais para os nascidos no estrangeiro.

Gráfico 10.2. Percentagem da população, com idade entre 16 e 44 anos, que reportou boa ou muito boa saúde segundo a naturalidade, por país da União Europeia, em 2018 (%)



Fonte: EUROSTAT (sistematização das autoras). // Notas: Dados estimados para a Média da UE28. Dados considerados de baixa fiabilidade para a Bulgária. Dados indisponíveis para a Irlanda, Eslováquia e Reino Unido. Dados da população nascida no estrangeiro não disponíveis para Roménia.

Confirma-se que a estrutura etária das populações residentes nos vários países infere diretamente na autoapreciação do estado de saúde dos indivíduos. Comparando as respostas dos nascidos no estrangeiro e os nativos de Portugal com os mesmos grupos para a média dos 28 países da União Europeia (vd. quadro

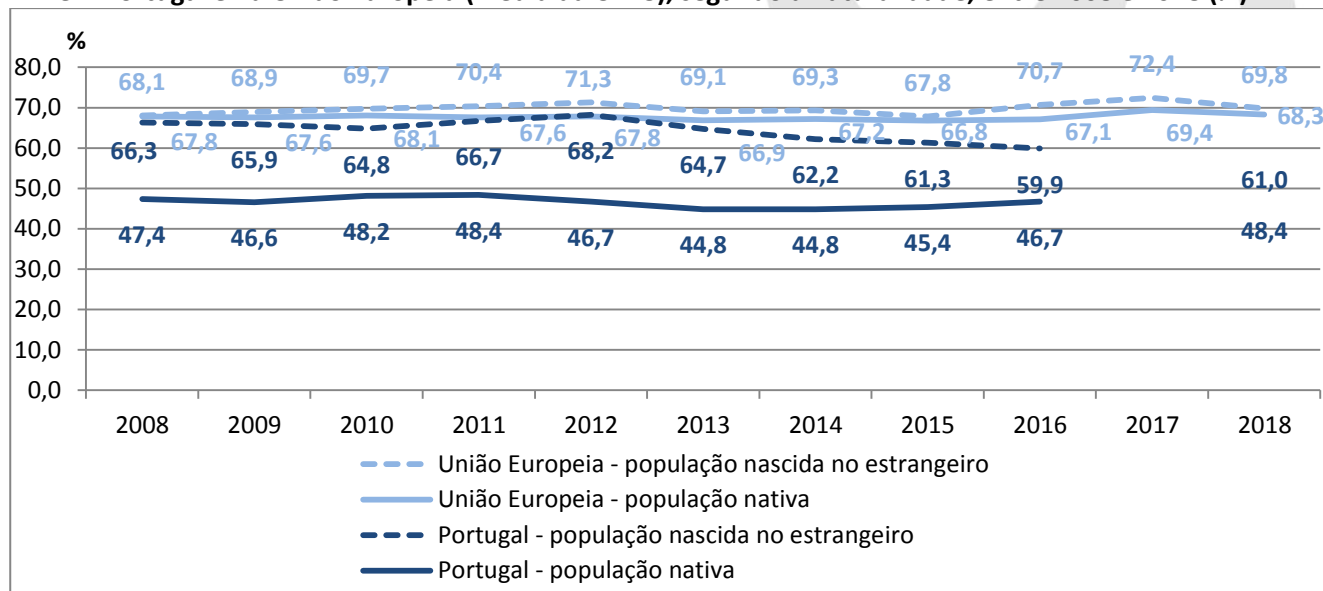
10.1), verifica-se que são os indivíduos de grupos etários mais jovens que reportam melhor estado de saúde, tanto no caso dos nascidos no estrangeiro como no caso dos nativos. Em Portugal cerca de 84% dos indivíduos com idades entre os 16 e os 24 anos reportou boa ou muito boa saúde em 2018 (83% nos nascidos no estrangeiros e 84,1% no caso dos nativos); descendo gradualmente essa percentagem com o aumento da idade dos indivíduos, assumindo valores mais baixos a partir dos 55 anos especialmente no caso dos nativos portugueses (apenas 32,5% dos indivíduos com idades entre os 55 e os 64 anos reportam boa ou muito boa saúde, em 2018, quando no caso dos nascidos no estrangeiro a percentagem desce, mas não tão pronunciadamente, para 45,3%), e ainda mais residuais para os respondentes com mais de 65 anos (apenas 29,5% nos nascidos no estrangeiro desse grupo etário reportaram em 2018 boa ou muito boa saúde, e apenas 13,8% no caso dos nativos) – vd. quadro 10.1. Por comparação à média dos 28 países da União Europeia, Portugal assume sempre valores bastante mais baixos em todos os grupos etários, tanto no caso dos nascidos no estrangeiro (em 2018, os nascidos no estrangeiro entre os 16 e 24 anos residentes em Portugal reportaram -8pp de boa ou muito boa saúde que a média dos nascidos no estrangeiro da UE, indivíduos entre os 55 e 64 anos -10,1pp, e com mais de 65 anos -10,9pp) como nos nativos (em 2018, os nativos entre 16 e 24 anos de Portugal reportaram -8pp de boa ou muito boa saúde que a média dos nativos da UE, entre 55 e 64 anos -26,7pp, e com mais de 65 anos -25,2pp).

Quadro 10.1. Percentagem da população que reportou boa ou muito boa saúde, em Portugal e na União Europeia, segundo a naturalidade e o grupo etário, em 2008, 2013 e 2018 (%)

Grupos etários	Portugal						União Europeia (média da UE28)					
	Nascida no estrangeiro			Nativa			Nascida no estrangeiro			Nativa		
	2008	2013	2018	2008	2013	2018	2008	2013	2018	2008	2013	2018
16-24 anos	89,0	86,9	83,0	84,6	83,8	84,1	90,6*	92,1*	91,0*	93,4	92,6	92,1**
25-54 anos	69,5	68,0	:	60,8	59,2	:	78,2	77,4	n.d.	78,8	78,7	n.d.
55-64 anos	30,0	49,4	45,3	24,6	23,4	32,5	51,9	54,6**	55,4**	53,4	55,0	59,2**
65 e mais anos	35,1	17,2	29,5	9,1	11,1	13,8	35,3	42,1**	40,4**	34,3	36,6	39,0**

Fonte: EUROSTAT (sistematização das autoras).// Notas: *Dados de baixa fiabilidade.**Dados estimados.

Gráfico 10.3. Percentagem da população, com 16 ou mais anos, que reportou boa ou muito boa saúde, em Portugal e na União Europeia (média da UE28), segundo a naturalidade, entre 2008 e 2018 (%)



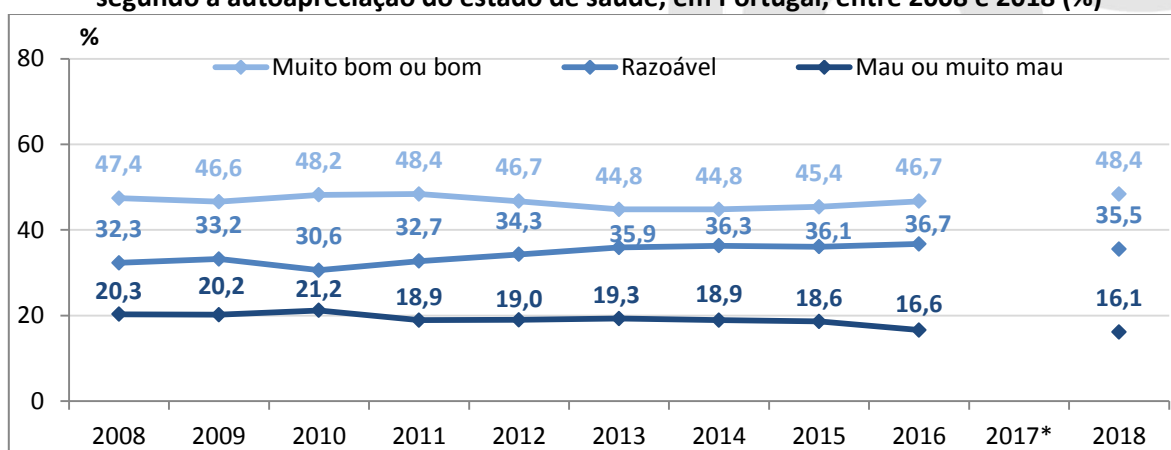
Fonte: EUROSTAT (sistematização das autoras). Nota: Não há dados disponíveis para Portugal para o ano de 2017.

O gráfico 10.3. procura ilustrar também os efeitos da crise económica e financeira na evolução das respostas dos inquiridos, notando-se que se na média dos 28 países da União Europeia há uma evolução constante, tanto para os nativos como para os nascidos no estrangeiro; no caso de Portugal, observa-se uma diminuição gradual da percentagem de indivíduos a reportar boa ou muito boa saúde a partir de 2011,

tanto no caso dos respondentes nativos (de 2011 para 2014 perdem 3,6pp de população a reportar boa ou muito boa saúde), como no caso dos respondentes nascidos no estrangeiro (de 2012 para 2016 perdem 8,3pp de população a reportar boa ou muito boa saúde). Em 2018 verificam-se, contudo, melhorias em Portugal, quer para os nascidos no estrangeiro (de 2016 para 2018 aumenta 1,1pp a população a reportar boa ou muito boa saúde) quer para os nativos (de 2016 para 2018 também aumenta 1,7pp a população nativa que reporta boa ou muito boa saúde). Verifica-se ainda no período em análise uma aproximação das respostas dos dois grupos: se em 2012 a distância entre a percentagem da população com 16 ou mais anos nascida no estrangeiro e nativa era de 21,5 pontos percentuais, essa distância desce para 12,6 pontos percentuais em 2018.

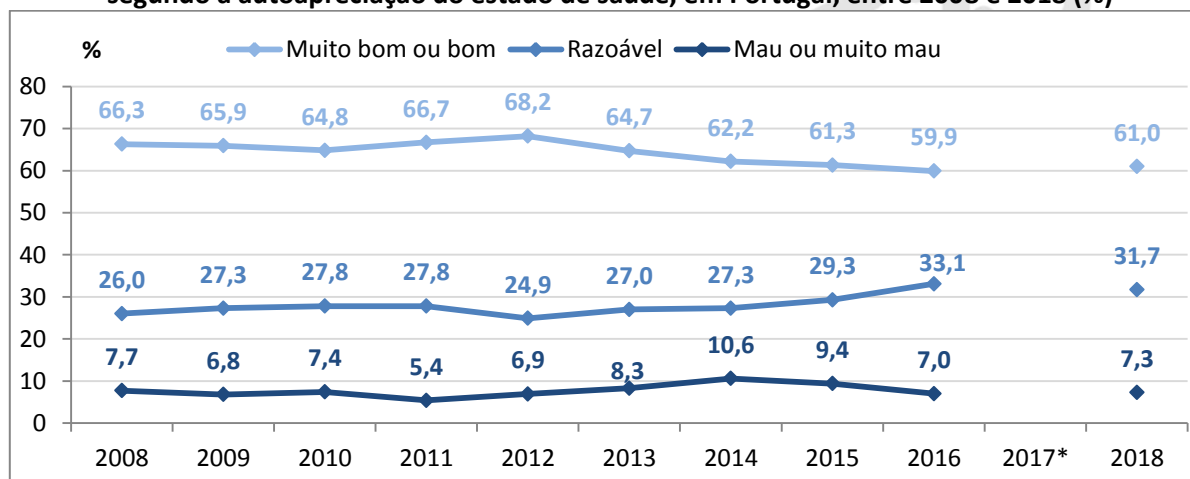
Focando apenas a análise nos dados da autoapreciação do estado de saúde recolhidos no ICOR aplicado em Portugal ao longo dos anos, e compilados pelo EUROSTAT, para o grupo de naturalidade portuguesa e o grupo de naturalidade estrangeira, consegue-se extrair também dos dados alguns efeitos do contexto económico e financeiro de Portugal (que entre 2010 e 2014 se posiciona como um contexto de crise) na evolução dessa saúde auto reportada. Há evidências que as desigualdades em saúde aumentaram nesses anos em Portugal em virtude da interferência direta de determinantes sociais de saúde – e.g. efeitos da crise, com aumento do desemprego e descida de rendimentos das populações, e de mudanças nas políticas de saúde e nas condições de acesso aos serviços públicos de saúde -, sendo por isso interessante aferir que estas desigualdades da saúde interferiram na forma como a população aprecia o seu estado de saúde (para aprofundar ver Oliveira e Gomes, 2018a).

Gráfico 10.4. Distribuição da população residente de naturalidade portuguesa (com 16 e mais anos) segundo a autoapreciação do estado de saúde, em Portugal, entre 2008 e 2018 (%)



Fonte: EUROSTAT (sistematização das autoras). Nota: *Dados indisponíveis para o ano de 2017.

Gráfico 10.5. Distribuição da população residente de naturalidade estrangeira (com 16 e mais anos) segundo a autoapreciação do estado de saúde, em Portugal, entre 2008 e 2018 (%)



Fonte: EUROSTAT (sistematização das autoras). Nota: *Dados indisponíveis para o ano de 2017.

Os gráficos 10.4. e 10.5. mostram que, tanto para a população de naturalidade portuguesa como para a população de naturalidade estrangeira, parece verificar-se o efeito do aumento das desigualdades em saúde na autoapreciação do estado de saúde em Portugal. No caso da população de naturalidade portuguesa observa-se uma diminuição gradual da percentagem que reporta muito bom ou bom estado de saúde a partir de 2011 (48,4% da população), atingindo o seu valor mais baixo em 2013 e 2014 (com 44,8% da população, ou seja, menos 4 pontos percentuais) e retomando a trajetora de recuperação desta percentagem nos anos seguintes (atingindo 48,4% em 2018, ou seja, o valor que assumia em 2011 e +4pp que em 2014). Verifica-se neste grupo da população, como contraponto, uma subida progressiva desde 2010 da população que aprecia o seu estado de saúde como razoável (de 30,6% em 2010 para 36,3% em 2014, quando atinge o pico com +6 pontos percentuais do que o verificado 4 anos antes) – vd. gráfico 10.4.

Por sua vez na população de naturalidade estrangeira (gráfico 10.5.), os efeitos das mudanças do contexto económico, financeiro, político e social dos anos da crise em Portugal parecem ser mais pronunciados nas apreciações do estado de saúde. Embora globalmente a maioria da população residente de naturalidade estrangeira tenha sempre reportado muito bom ou bom estado de saúde na série de dados considerada (66,3% em 2008, 66,7% em 2011 e 61% em 2018), e de forma mais pronunciada que a população de naturalidade portuguesa, a partir de 2012, verifica-se uma subida tanto da percentagem da população que aprecia a sua saúde como razoável (24,9% em 2012, para 33,1% em 2016, ou seja, mais 8 pontos percentuais que 4 anos antes), como má ou muito má saúde (6,9% em 2012, e 10,6% em 2014, ou seja, mais 4 pontos percentuais que 2 anos antes) – vd. gráfico 10.5. O ano de 2018 traz sinais de recuperação também para os naturais do estrangeiro: 61% a declararem muito bom ou bom estado de saúde (+0,1pp que em 2016), 31,7% a percecionarem o seu estado de saúde como razoável (-1,4pp que em 2016) e 7,3% como mau ou muito mau (+0,3pp que em 2016).

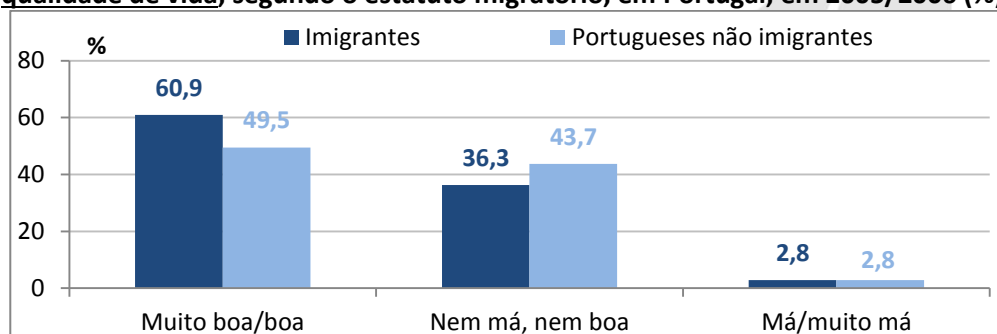
A autoapreciação do estado de saúde foi um indicador também aferido na edição do quarto *Inquérito Nacional de Saúde* (2005/2006), confirmando a tendência de que os **imigrantes tendem a mostrar melhores perceções do seu estado de saúde que os portugueses não imigrantes**, mesmo depois de removido o efeito da idade por padronização dos dados: 62,8% dos imigrantes percecionou a sua saúde como muito boa ou boa (valor padronizado por idade passa para 58,6%), por comparação a apenas 48,4% dos portugueses (valor padronizado por idade passa para 50,5%); sendo que apenas 6,8% dos imigrantes percecionou como tendo um estado de saúde mau ou muito mau (percentagem padronizada de 7,7%), subindo essa percentagem para 15,9% (percentagem padronizada de 14,2%) no caso dos portugueses não imigrantes (Dias et al., 2008: 23). No estudo promovido pelo Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge a partir destes dados (Dias et al., 2008: 24) conclui-se, porém, que a apreciação favorável vai diminuindo com o tempo de residência no país, ou seja, à medida que os imigrantes acumulam mais anos de permanência em Portugal, vão diminuindo a percentagem de autoapreciação do estado de saúde como muito bom e bom: enquanto mais de 70% dos imigrantes com 5 ou menos anos de residência percecionam o seu estado de saúde como bom ou muito bom (73,2%, subindo para 75% na percentagem padronizada), à medida que aumentam os anos de residência diminui esta percentagem, assumindo o seu valor mais baixo nos imigrantes entre 16 e 29 anos de residência em Portugal (55,7%, descendo para 50,9% na percentagem padronizada) e com 30 e mais anos de residência (56%, subindo para 57,6% na percentagem padronizada). Desagregando este indicador por sexo, Dias e coautores (2008: 23) identificam que os homens, tanto os imigrantes como os não imigrantes, apresentam uma perceção do seu estado de saúde mais favorável do que as mulheres, mesmo depois de padronizados os resultados pela idade dos inquiridos.

Não tendo sido recolhido este indicador na edição do *Inquérito Nacional de Saúde* de 2014, não é possível aferir se os resultados sofreram mudanças nos últimos anos, nomeadamente como resultado dos determinantes sociais de saúde relacionados com os efeitos do contexto económico e financeiro de Portugal. Optou-se, assim, por comparar dois indicadores próximos e disponíveis nas duas edições dos inquéritos nacionais de saúde referentes à satisfação com a vida (INS2014) e autoapreciação da qualidade de vida (INS2005/2006).

Embora se reconheça, desde já, que estes indicadores resultam de questões distintas nas duas edições do

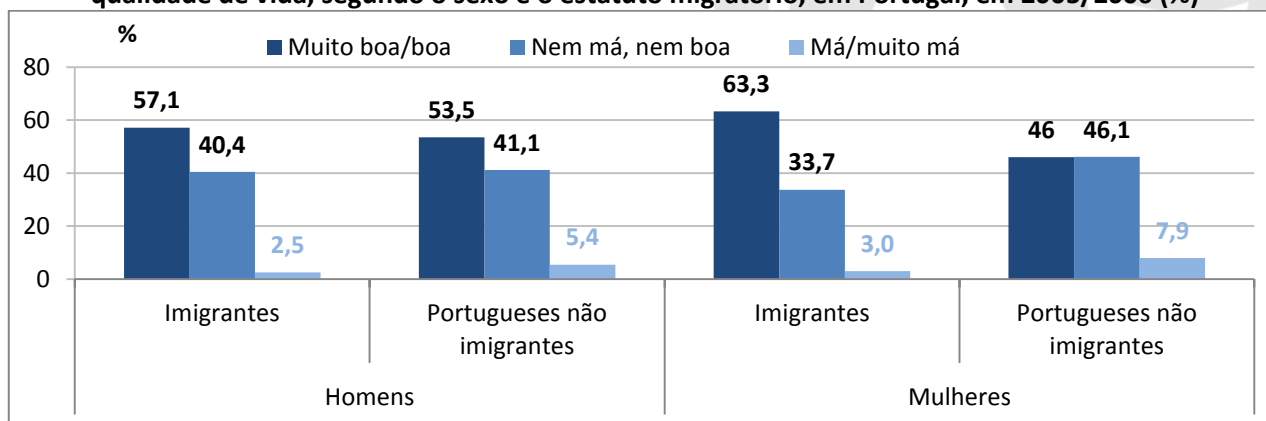
inquérito – na edição de 2005/2006 o indicador reporta inquiridos com 15 e mais anos de idade que avaliaram a sua qualidade de vida nas duas semanas que antecederam a entrevista, classificando-se a qualidade de vida como ‘muito boa ou boa’, ‘nem má, nem boa’ ou ‘má ou muito má’; e na edição de 2014 reporta inquiridos com 15 e mais anos de idade e grau de satisfação com a vida, variando as respostas pelas categorias de ‘bastante satisfeito’, ‘satisfeito’, ‘razoavelmente satisfeito’, ‘ligeiramente insatisfeito’, ‘insatisfeito’ e ‘bastante insatisfeito’ – permitem validar que os imigrantes globalmente, tanto em 2005 como em 2014, dão respostas mais favoráveis que os portugueses não imigrantes.

Gráfico 10.6. Distribuição da população residente (com 15 ou mais anos de idade) por autoapreciação da qualidade de vida, segundo o estatuto migratório, em Portugal, em 2005/2006 (%)



Fonte: INE/INSA, Inquérito Nacional de Saúde 2005/2006 (cit in Dias et al., 2008: 65).

Gráfico 10.7. Distribuição da população residente (com 15 ou mais anos de idade) por autoapreciação da qualidade de vida, segundo o sexo e o estatuto migratório, em Portugal, em 2005/2006 (%)

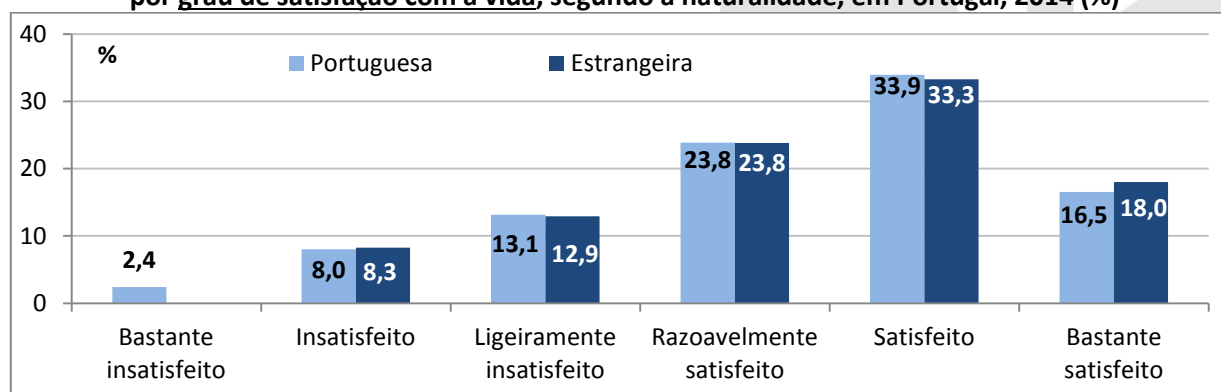


Fonte: INE/INSA, Inquérito Nacional de Saúde 2005/2006 (cit in Dias et al., 2008: 65).

Em 2005, 60,9% dos imigrantes deu uma autoapreciação da sua qualidade de vida como sendo muito boa ou boa, baixando essa percentagem para 49,5% no caso dos portugueses não imigrantes – vd. gráfico 10.6. Neste indicador são encontradas diferenças segundo o sexo e o estatuto migratório (vd. gráfico 10.7): as mulheres imigrantes tendem a qualificar mais positivamente a sua vida (63,3% faz uma autoapreciação da qualidade de vida como muito boa ou boa) que os homens imigrantes (desce para 57,1% os que qualificam como muito boa ou boa), distanciando-se bastante das respostas das mulheres portuguesas não imigrantes (apenas 46% qualifica a sua qualidade de vida como muito boa ou boa) que, por sua vez, têm uma opinião menos favorável que os homens não imigrantes (53,5%). Ao contrário do comportamento do indicador da autoapreciação do estado de saúde, os anos de residência dos imigrantes em Portugal fazem aumentar a apreciação da qualidade de vida (Dias et al., 2008: 66-67): são os imigrantes entre 16 e 29 anos de residência de Portugal que mais classificam a sua qualidade de vida como muito boa ou boa (72,7%), tanto no caso dos homens imigrantes (74,5%) como nas mulheres (71%), assumindo-se o grupo dos imigrantes entre 6 e 15 anos de residência no país os que qualificam pior a sua qualidade de vida (mesmo abaixo da qualificação dos imigrantes com menos de 5 anos de residência) com apenas 42,2% a classificarem como muito boa ou boa, verificando-se que são os homens os que fazem a autoapreciação menos favorável (apenas 22,1% qualifica de muito boa ou boa, por comparação a 56,8% das mulheres).

Na edição de 2014 os dois grupos, de nacionalidade portuguesa e nacionalidade estrangeira, mostram globalmente respostas mais equilibradas. Embora, nos dois extremos – do ‘bastante insatisfeito’ e do ‘bastante satisfeito’ –, os residentes de nacionalidade estrangeira mostram maior percentagem de respostas mais favoráveis (18% de naturais do estrangeiro a reportar-se como ‘bastante satisfeito’ com a vida, versus 16,5% nos naturais de Portugal) que os naturais portugueses que apresentam mais respostas desfavoráveis (2,4% a declararem estar ‘bastante insatisfeitos’ e 8% ‘insatisfeitos’, versus 0% e 8,3%, respetivamente no caso dos naturais do estrangeiro) – vd. gráfico 10.8. Também neste inquérito as mulheres de nacionalidade estrangeira mostram-se mais satisfeitas que os homens naturais do estrangeiro e as mulheres portuguesas: 19,1% das mulheres naturais do estrangeiro reportaram estar ‘bastante satisfeitas’ com a vida em Portugal, por comparação a apenas 16,3% no caso das mulheres portuguesas e 16,7% no caso dos homens estrangeiros – vd. gráfico 10.9.

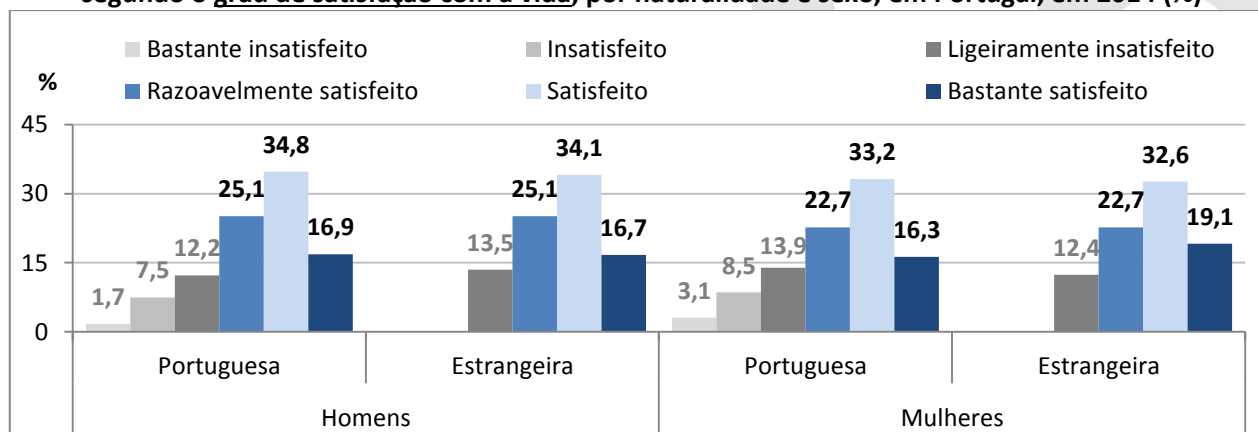
Gráfico 10.8. Distribuição da população residente (com 15 ou mais anos de idade), por grau de satisfação com a vida, segundo a nacionalidade, em Portugal, 2014 (%)



Fonte: INE/INSA, Inquérito Nacional de Saúde 2014 (sistematização e cálculos das autoras).

Nota: As estimativas apresentadas não contemplam as situações "não sabe / não responde".

Gráfico 10.9. Distribuição da população residente (com 15 ou mais anos de idade), segundo o grau de satisfação com a vida, por nacionalidade e sexo, em Portugal, em 2014 (%)



Fonte: INE/INSA, Inquérito Nacional de Saúde 2014 (sistematização e cálculos das autoras). // Nota: As estimativas apresentadas não contemplam as situações "não sabe / não responde". Para a categoria de ‘insatisfeito’ os dados não têm significância estatística para o apuramento desagregado por sexo dos inquiridos de nacionalidade estrangeira.

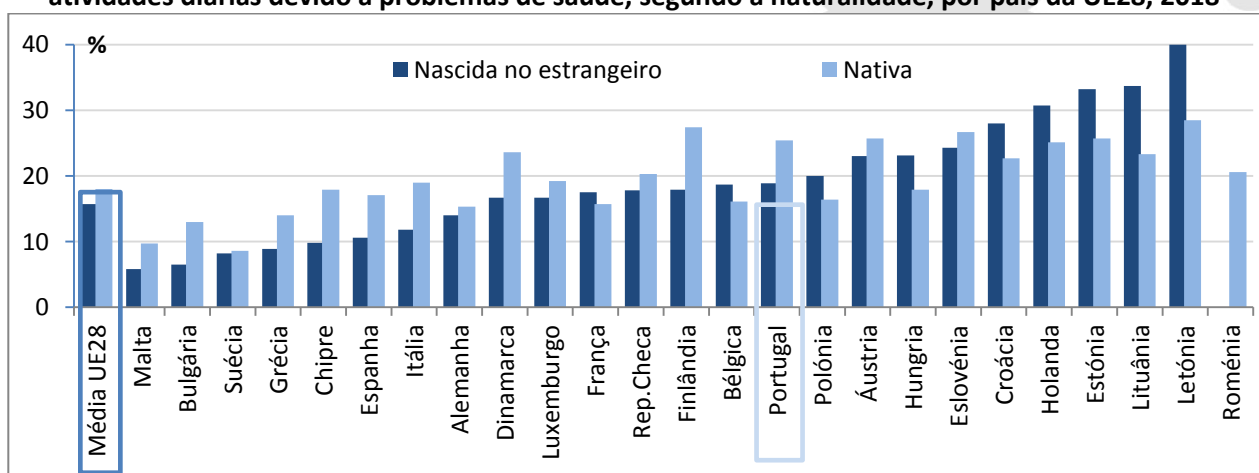
Complementares a estes dados de perceções, consideram-se também alguns indicadores mais factuais quanto a **limitações nas atividades diárias por problemas de saúde**, nomeadamente incapacidades temporárias para trabalhar ou estudar, a **ausências ao trabalho por problemas de saúde**, e a **doenças crónicas ou problemas de saúde prolongados** reportados, desagregados em função da nacionalidade dos indivíduos (nascidos no estrangeiro versus nativos).

Embora se deva atender que os resultados dos dois grupos podem ser condicionados pelas próprias atividades diárias que exercem (e.g. diferentes trabalhos, respetivos riscos e exigências laborais - tendo

sido demonstrado que os imigrantes nas sociedades de acolhimento tendem a estar mais representados nos trabalhos mais exigentes, perigosos, sujos e precários, conforme Oliveira e Pires, 2010) é relevante aferir se essas atividades diárias (nomeadamente associadas à inserção no mercado de trabalho) se refletem em problemas de saúde que induzem a absentismo (laboral ou escolar).

No âmbito das estatísticas da saúde, o EUROSTAT, com base uma vez mais nos *Inquéritos às Condições de Vida e Rendimento* (ICOR em português para EU-SILC), disponibiliza alguns dados sobre limitações nas atividades diárias da população nascida no estrangeiro e nativa devido a problemas de saúde, por país da União Europeia.⁵⁵ Em 2018, na maioria dos países da União Europeia são os nascidos no estrangeiro os que reportam menor percentagem de indivíduos (média da União Europeia 15,7%) com limitações nas atividades diárias devido a problemas de saúde, quando comparados com os nativos (18%). Portugal acompanha a média dos países europeus, tendo os nascidos no estrangeiro em 2018 reportado -6,9 pontos percentuais de situações de limitações nas atividades diárias devido a problemas de saúde (18,5%), quando comparados com os nacionais (25,4%) – vd. gráfico 10.10. Entre os 28 países da União Europeia, são os países bálticos os que contrastam com esta tendência, assumindo os nascidos no estrangeiro residentes nesses países cerca de +10 pontos percentuais de situações de limitações nas atividades diárias devido a problemas de saúde quando comparados com os nativos, refletindo uma vez mais que esses países têm uma população de nascidos no estrangeiro mais envelhecida (vd. gráfico 10.10). Na União Europeia são os países mais recentes no acolhimento de imigrantes e/ou com uma população nascida no estrangeiro mais jovem, onde os imigrantes menos reportam limitações nas atividades diárias devido a problemas de saúde e/ou mais se distanciam da população nativa (e.g. Chipre, Itália, Espanha, Bulgária, Portugal), destacando-se ainda a Finlândia e a Dinamarca como fazendo parte deste grupo de países onde os nascidos no estrangeiro reportam menos limitações nas atividades diárias e mais se distanciam da população nativa.

Gráfico 10.10. Percentagem da população, com 16 ou mais anos, que reportou algumas limitações nas atividades diárias devido a problemas de saúde, segundo a naturalidade, por país da UE28, 2018



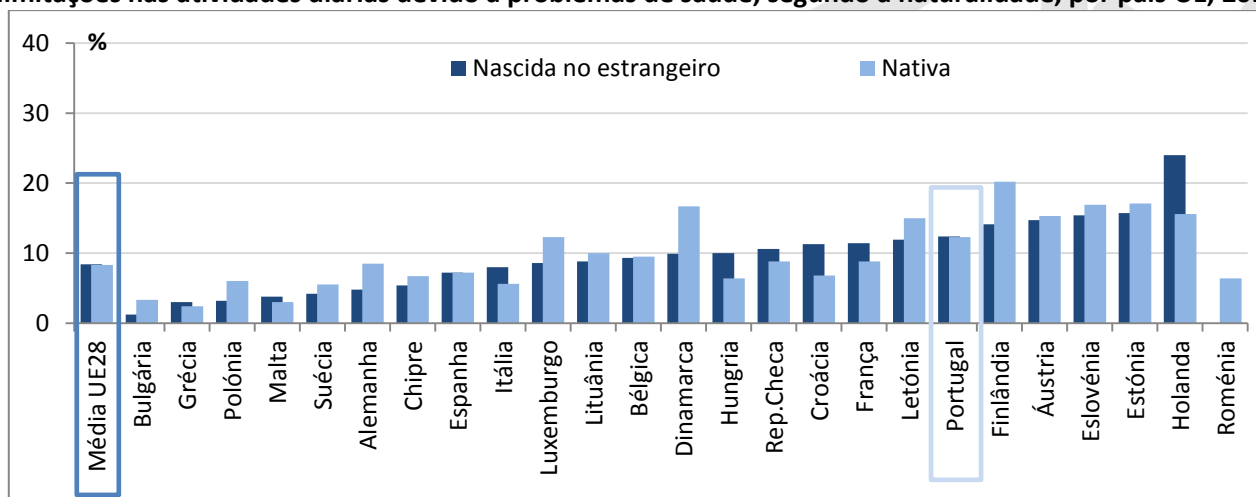
Fonte: EUROSTAT (sistematização das autoras). // Notas: Dados estimados para a Média da UE28. Dados indisponíveis para a Irlanda, Eslováquia e Reino Unido. Dados da população nascida no estrangeiro indisponíveis para Roménia.

Uma vez mais cingindo a análise às idades entre os 16 e 44 anos (gráfico 10.11), também se mostra o efeito das características demográficas neste indicador de saúde, tanto para os nascidos no estrangeiro como para os nativos: verifica-se uma diminuição global da percentagem da população que reporta limitações nas atividades diárias por problemas de saúde e uma aproximação dos valores reportados pelos dois grupos (vd. gráfico 10.11). Comparando os resultados deste indicador, desagregado por grupos etários, para o caso português e da média da União Europeia (quadro 10.2), confirma-se que à medida que aumenta a idade dos indivíduos, assim aumenta a prevalência de limitações nas atividades diárias devido a

⁵⁵ Este indicador tem por base o conceito de ‘limitações’ que é operacionalizado neste inquérito pelo indicador GALI (Global Activity Limitation Indicator) que considera a observação de limitações (com pelo menos 6 meses) à atividade normal da pessoa devido a problemas de saúde, assumindo três categorias: ‘severamente limitado’, ‘limitado, mas não severamente’ e ‘nada limitado’.

problemas de saúde, tanto nos nascidos no estrangeiro como nos nativos. Verifica-se, porém, que em Portugal as limitações devido a problemas de saúde têm maior expressão que na média dos países da União Europeia: se na média da União Europeia, apenas 21% dos nascidos do estrangeiro entre 55 e 64 anos em 2018 reportavam limitações devido a problemas de saúde, no caso de Portugal essa percentagem sobe para 28,5% (+7,5pp), e no caso dos nativos sobe de 22,4% na média da UE28 e para 31,4% em Portugal (+9pp). Também no grupo etário dos 65 anos e mais são reportadas mais limitações devido a problemas de saúde em Portugal que na média da UE28: +5,7 pontos percentuais no caso dos naturais do estrangeiro e +10 pontos percentuais no caso dos nativos (vd. quadro 10.2).

Gráfico 10.11. Percentagem da população, com idade entre 16 e 44 anos, que reportou algumas limitações nas atividades diárias devido a problemas de saúde, segundo a naturalidade, por país UE, 2018



Fonte: EUROSTAT (sistematização das autoras). // Notas: Dados estimados para a Média da UE28. Dados não disponíveis para a Irlanda, Eslováquia e Reino Unido. Dados da população nascida no estrangeiro não disponíveis para Roménia. Dados considerados de baixa fiabilidade para os nascidos no estrangeiro para a Bulgária.

Quadro 10.2. Percentagem da população que reportou algumas limitações nas atividades diárias devido a problemas de saúde, em Portugal e na UE28, por naturalidade e grupo etário, em 2008, 2013 e 2018 (%)

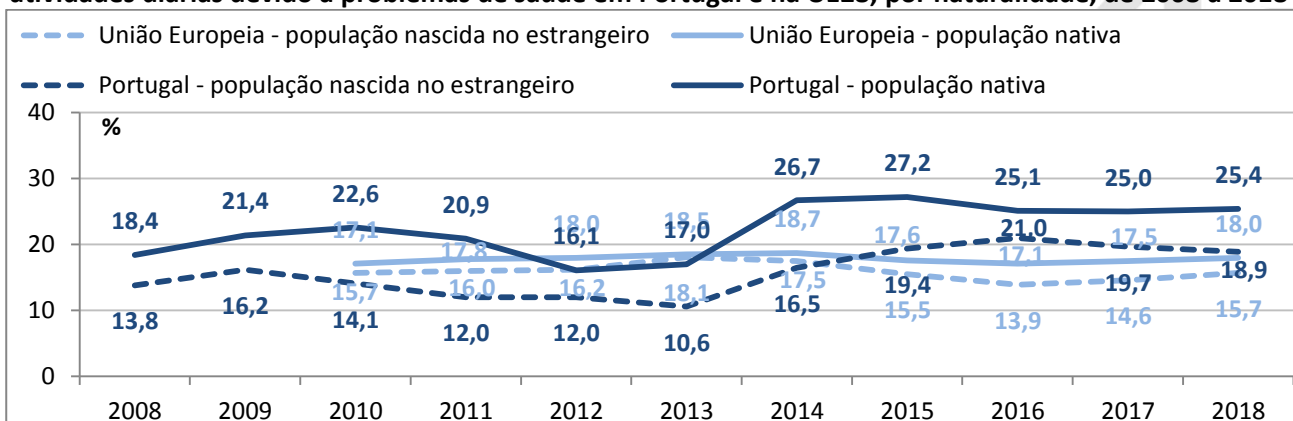
Grupos etários	Portugal						União Europeia (média da UE28)					
	Nascida no estrangeiro			Nativa			Nascida no estrangeiro			Nativa		
	2008	2013	2018	2008	2013	2018	2008	2013	2018	2008	2013	2018
16-24 anos	4,4	2,7	9,3	4,1	5,2	9,1	4,4*	6,2*	:	5,3	6,1	6,2**
25-54 anos	11,5	9,4	:	12,2	11,5	:	10,8	13,1	:	11,5	12,5	:
55-64 anos	36,1	16,8	28,5	27,9	23,6	31,4	26,8	24,1**	21,0**	23,8	24,4	22,4**
65 e mais anos	28,9*	26,7	35,8	35,1	29,5	43,7	34	34,4**	30,1**	33,6	34,8	33,7**

Fonte: EUROSTAT (sistematização das autoras). Notas: *Dados baixa fiabilidade. **Dados estimados.

Determinantes sociais também interferem no comportamento deste indicador, sendo interessante verificar que, na comparação dos valores reportados entre 2008 e 2018, observa-se que em Portugal nos anos da crise económica e financeira diminuiu, tanto no grupo dos nascidos no estrangeiro como no grupo dos nativos, a percentagem de pessoas que reportaram algumas limitações nas atividades diárias devido a problemas de saúde (vd. gráfico 10.12): entre 2009 e 2013, no caso da população nascida no estrangeiro, essa percentagem desceu de 16,2% para 10,6% (-5,6pp em 4 anos), e no caso da população nativa portuguesa passou de 22,6% em 2010 para 16,1% em 2012 (-6,5pp em 2 anos). Esta evolução no caso português contrasta com a média dos países da União Europeia que se manteve relativamente estável durante esses anos (vd. gráfico 10.12). Em 2018 Portugal estabiliza os seus resultados neste indicador: 25,4% de população nativa reportou algumas limitações nas atividades diárias (+5,4pp que o observado pelos nativos na média da UE28) e 18,9% da população nascida no estrangeiro (+2,3pp que os nascidos no estrangeiros residentes na UE28).

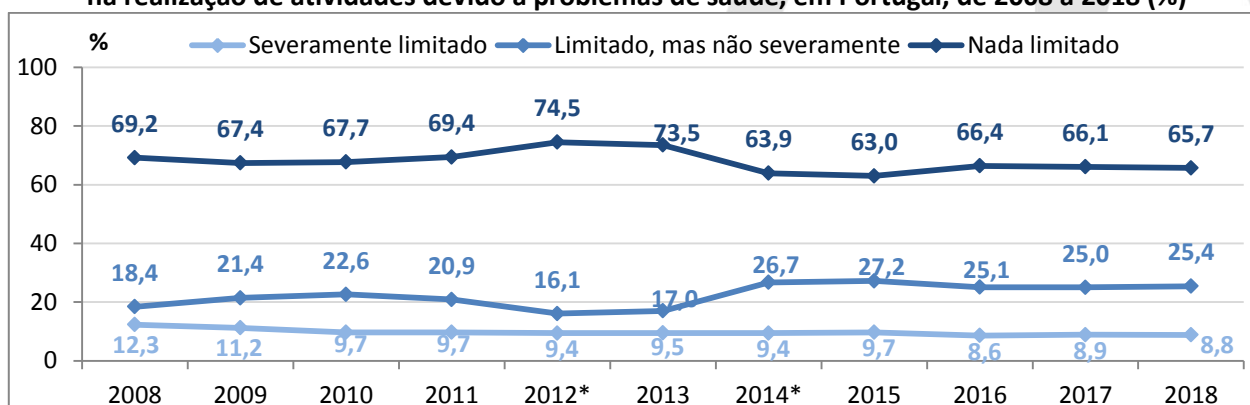
IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

Gráfico 10.12. Percentagem da população, com 16 ou mais anos, que reportou algumas limitações nas atividades diárias devido a problemas de saúde em Portugal e na UE28, por naturalidade, de 2008 a 2018



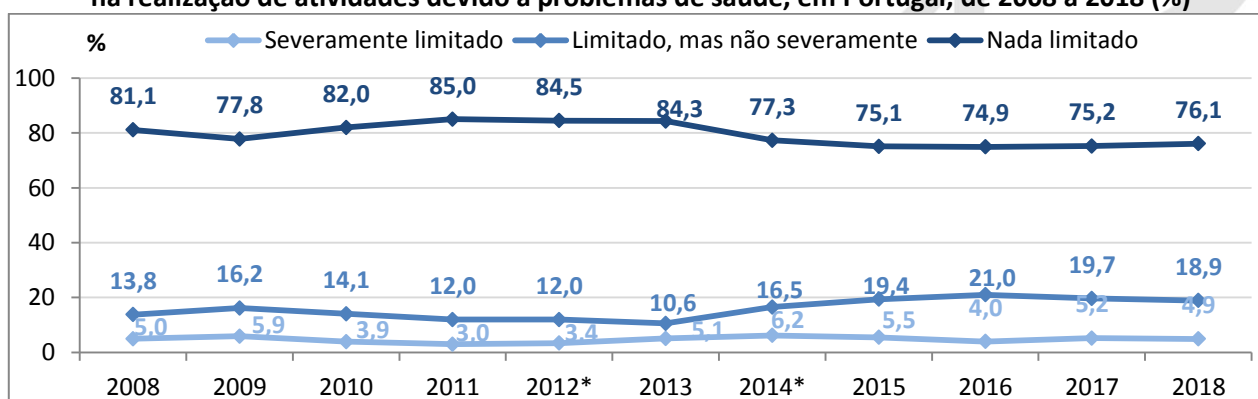
Fonte: EUROSTAT (sistematização das autoras).// Notas: Quebra de série para dados de Portugal em 2012 e 2014. Não há dados disponíveis para a média da União Europeia para 2008 e 2009. Dados estimados para a média da União Europeia para a os nascidos no estrangeiro em 2012, 2013, 2015, 2016, 2017, 2018, e para os nativos em 2018.

Gráfico 10.13. População residente (com 16 e mais anos) de naturalidade portuguesa segundo a limitação na realização de atividades devido a problemas de saúde, em Portugal, de 2008 a 2018 (%)



Fonte: EUROSTAT (sistematização das autoras). Nota: *Quebra de série.

Gráfico 10.14. População residente (com 16 e mais anos) de naturalidade estrangeira segundo a limitação na realização de atividades devido a problemas de saúde, em Portugal, de 2008 a 2018 (%)



Fonte: EUROSTAT (sistematização das autoras). Nota: *Quebra de série.

Focando a análise apenas nos dados da autoapreciação do estado de saúde do ICOR aplicado em Portugal ao longo dos anos, e compilados pelo EUROSTAT, para o grupo de naturalidade portuguesa e o grupo de naturalidade estrangeira, consegue-se extrair também dos dados alguns efeitos do contexto económico e financeiro de Portugal na evolução das limitações reportadas para a realização de atividades diárias devido a problemas de saúde em ambos os grupos. Como se observa nos gráficos 10.13 e 10.14, nos anos da crise diminuem as situações de limitações reportadas tanto no grupo de indivíduos de naturalidade portuguesa

como do grupo de nacionalidade estrangeira, aumentando a percentagem dos indivíduos que reportam não estar nada limitados por problemas de saúde. No caso dos naturais de Portugal é particularmente evidente esta evolução: de 67,4% em 2009 passa-se para 74,5% em 2012, ano em que o grupo dos que reporta não estar nada limitado assume maior importância relativa (+7,1 pontos percentuais em 3 anos) – vd. gráfico 10.13. Em contrapartida, observa-se nesses anos uma diminuição gradual dos que reportam estar limitados, mas não severamente, e dos que reportam estar severamente limitados, tanto nos naturais portugueses (os limitados passam de 22,6% em 2010 para 16,1% em 2012, -6,5pp, e os severamente limitados diminuem gradualmente de 12,3% em 2008 para 9,4% em 2014, -2,9pp) como nos naturais do estrangeiro com residência em Portugal (os limitados passam de 16,2% em 2009 para 10,6% em 2013, -5,6pp, e os severamente limitados diminuem de 5,9% em 2009 para 3% em 2011, -2,9pp).

Globalmente nota-se ainda que os naturais do estrangeiro em Portugal tendem a reportar sempre, ao longo dos anos, uma maior percentagem de indivíduos sem limitações na realização de atividade devido a problemas de saúde, embora ao longo dos anos a distância entre os dois grupos (de nativos e naturais do estrangeiro) esteja a diminuir: em 2008 os naturais do estrangeiro reportam 81,1% de indivíduos nada limitados por comparação a 69,2% no caso dos naturais portugueses (+11,9pp que os naturais portugueses), em 2011 assumem +15,6 pontos percentuais que os naturais portugueses e em 2018 cerca de +10,4 pontos percentuais.

Na edição de 2005/2006, o *Inquérito Nacional de Saúde* considerou também um indicador acerca da incapacidade temporária dos inquiridos para atividades diárias devido à ocorrência de qualquer situação relacionada com a saúde (doença, acidente, violência ou qualquer outro motivo relacionado com a saúde), nas duas semanas anteriores à entrevista. Tal como nos indicadores do ICOR, a tendência foi a maioria dos inquiridos não ter sofrido qualquer situação relacionada com a saúde que justificasse a alteração da rotina diária: 89,3% dos imigrantes e 87,9% dos portugueses. Padronizados os resultados por idade, não se observaram alterações de relevo nesta relação (Dias et al., 2008: 26). A análise dos dados referentes a quem declarou incapacidade temporária para as suas atividades habituais (em casa, no trabalho, na escola ou no tempo livre) – 10,7% de imigrantes e 12,2% de portugueses – quanto ao seu impacto em termos de absentismo laboral ou escolar, revela que 78,1% dos imigrantes e 61,2% dos portugueses tiveram dias de absentismo (sendo que a maioria faltou entre 1 e 3 dias ao trabalho ou à escola), estando os homens mais representados nesse universo (Dias et al., 2008: 26). Em função do número de anos de residência em Portugal dos imigrantes (Dias et al., 2008: 29), identifica-se que a incapacidade temporária aumenta com os anos, aumentando também o número de dias de incapacidade (imigrantes com menos de 5 anos de residência apresentam apenas 2,1% de entre 8 a 14 dias de incapacidade, subindo essa percentagem para 4,1% no caso dos imigrantes com entre 16 e 29 anos de residência) e o número de dias de absentismo laboral ou escolar (Dias et al., 2008: 32). É relevante ainda atender ao resultado de que parte dos inquiridos declarou ter-se sentido mal, ou ter estado adoentado, sem ter declarado qualquer dia de incapacidade (18,3% dos imigrantes e 14,5% dos portugueses), sendo esta tendência mais frequente no caso das mulheres do que nos homens. Por outro lado, cerca de metade dos inquiridos que referiram alguma incapacidade temporária nas duas últimas semanas, declaram não ter procurado qualquer ajuda (46,0% dos imigrantes e 43,6% dos portugueses) (Dias et al., 2008: 27).

Quadro 10.3. População empregada ausente do trabalho devido a problemas de saúde pelo menos 1 dia nos 12 meses anteriores à entrevista, por nacionalidade, em 2014

	Total	Portuguesa	Estrangeira
Ausência ao trabalho por problemas de saúde	1.086.485	980.115	106.369
% face ao total da população empregada	26,0	26,1	25,8

Fonte: INE/INSA, Inquérito Nacional de Saúde 2014 (sistematização e cálculos das autoras).

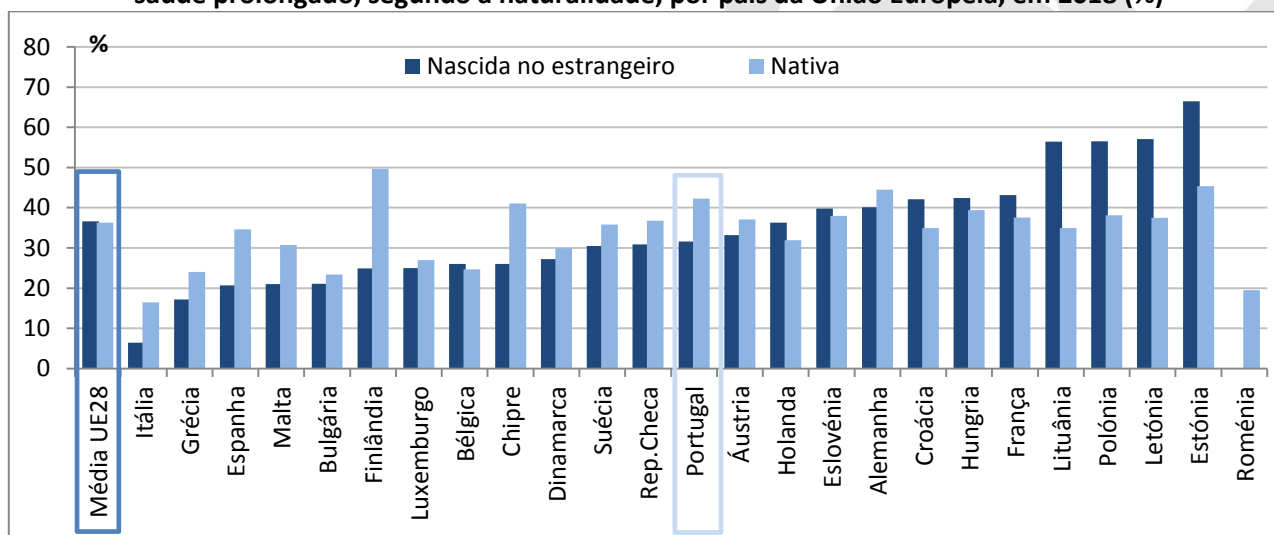
A edição de 2014 do mesmo inquérito recolhe outro indicador relevante neste domínio, referente à população empregada ausente do trabalho devido a problemas de saúde durante pelo menos de 1 dia nos últimos 12 meses (quadro 10.3.). Os dados confirmam que os naturais do estrangeiro tendem a ausentar-se do trabalho ligeiramente menos que os naturais portugueses devido a problemas de saúde: 26,1% da

população empregada portuguesa declarou em 2014 ter-se ausentado do trabalho por problemas de saúde e 25,8% (-0,3pp) da população empregada natural do estrangeiro.

À semelhança dos resultados dos indicadores de autoapreciação do estado de saúde, de limitação das atividades diárias por problemas de saúde, de ausência ao trabalho por problemas de saúde; nos indicadores acerca de **doenças crónicas ou problemas de saúde prolongados**, os naturais do estrangeiro tendem a apresentar menor expressão quando comparados com os nativos dos países da União Europeia.

Também acompanhando a tendência observada anteriormente, entre os 28 Estados-membros da União Europeia, em 2018 apenas na Estónia, Letónia, Polónia e Lituânia se observa de forma evidente uma inversão de resultados, ou seja, com os nascidos no estrangeiro a reportarem de forma mais expressiva doenças crónicas ou problemas de saúde prolongados quando comparados com os nativos desses países. Por contraste, observa-se uma vez mais, que são os países de imigração mais recente e de populações imigrantes mais jovens e em idades ativas que apresentam menor percentagem de indivíduos nascidos no estrangeiro a reportar doença crónica ou problema de saúde prolongado (e.g. Itália Grécia, Espanha). Por outro lado, verifica-se que os países que apresentam uma estrutura demográfica mais envelhecida tendem a ter uma população nativa a reportar mais doenças crónicas ou problemas de saúde prolongados – vd. gráfico 10.15.

Gráfico 10.15. Percentagem da população, com 16 ou mais anos, que doença crónica ou problema de saúde prolongado, segundo a naturalidade, por país da União Europeia, em 2018 (%)

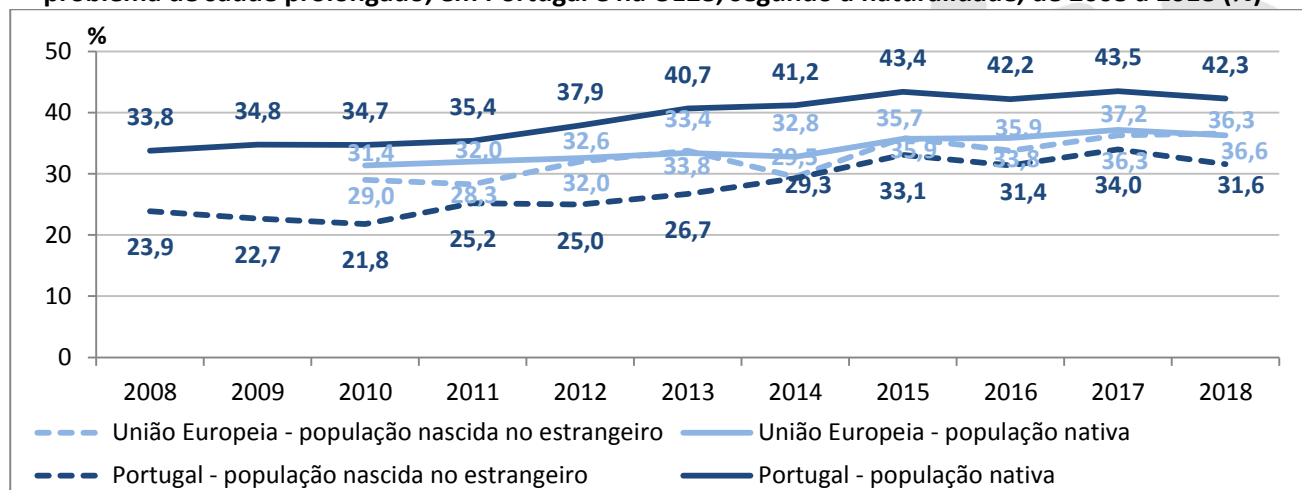


Fonte: EUROSTAT (sistematização pelas autoras).//Notas: Dados estimados para a Média da UE28. Dados indisponíveis para a Irlanda, Eslováquia e Reino Unido. Dados da população nascida no estrangeiro não disponíveis para Roménia. Dados considerados de baixa fiabilidade para a Bulgária e República Checa.

A comparação dos resultados destes indicadores para Portugal com a média da UE28, mostra claramente estes dois efeitos: Portugal é simultaneamente um país com uma estrutura demográfica envelhecida e um país de imigração recente, apresentando os imigrantes maior concentração nos grupos etários mais jovens quando comparados com os nativos (conforme evidenciado no subcapítulo 4.3 deste relatório). Deste modo, no contexto europeu, o país tem assumido nos últimos anos tanto das mais altas percentagens de nativos que reportam doenças crónicas (42,3% em 2018, superado nesse ano apenas pela Finlândia, Estónia e Alemanha, com 49,7%, 45,4% e 44,5%, respetivamente), como os imigrantes reportam menor prevalência de doenças crónicas quando comparados com os nativos (23,9% em 2008 e 31,6% em 2018, registando valores ligeiramente abaixo da média da UE28 durante todo o período analisado), encontrando-se na última década no grupo de países da União Europeia onde a distância entre nascidos no estrangeiro é maior neste indicador: em 2008, os estrangeiros reportavam -9,9pp de doenças crónicas que os nativos, subindo essa distância para -10,7pp em 2018, ano em que Portugal é apenas superado pela Finlândia (estrangeiros com -24,8pp que os nativos), Chipre (-15,1pp) e Espanha (-13,9pp).

Verifica-se, por outro lado, ao longo da última década em Portugal (e acompanhando o observado na maioria dos países da UE28) um agravamento da percentagem de indivíduos que reportam doenças crónicas ou problemas de saúde prolongados, tanto no caso dos nascidos no estrangeiro como no caso da população nativa: de 2008 para 2018, a percentagem da população nativa de Portugal com doença crónica ou problema de saúde prolongado aumentou de 33,8% para 42,3% (+8,5pp), e no caso dos nascidos no estrangeiro a percentagem subiu de 23,9% para 31,6% (+7,7pp) – vd. gráfico 10.16.

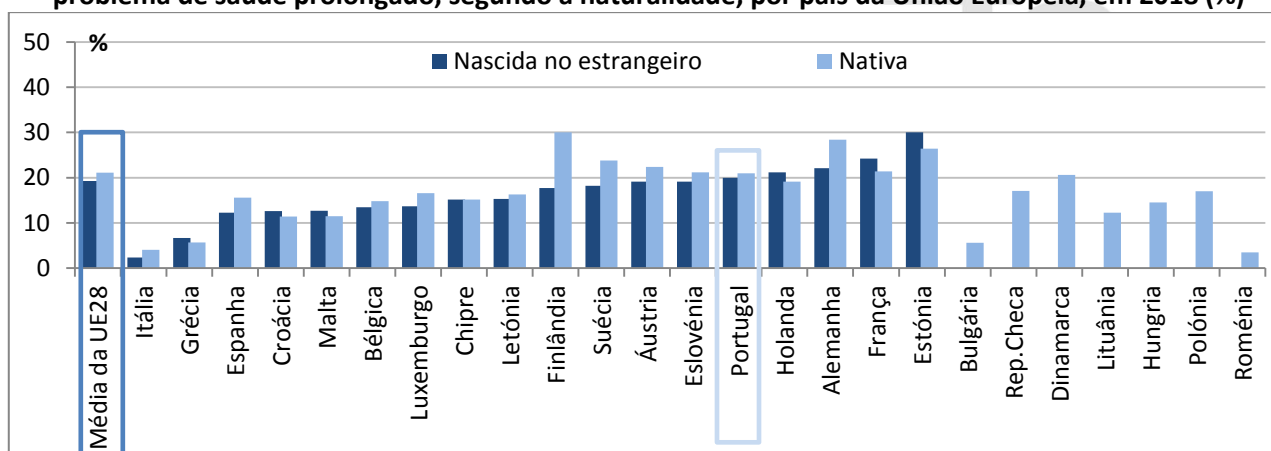
Gráfico 10.16. Percentagem da população, com 16 ou mais anos, que reportou doença crónica ou problema de saúde prolongado, em Portugal e na UE28, segundo a naturalidade, de 2008 a 2018 (%)



Fonte: EUROSTAT (sistematização das autoras).// Nota: *Quebra de série para dados de Portugal.

As características sociodemográficas de cada país têm, assim, um efeito direto e evidente no reporte destes indicadores de saúde. Nota-se ainda que à medida que aumenta a idade dos indivíduos assim aumenta também a percentagem de população a reportar doença crónica ou problema de saúde prolongado (vd. quadro 10.5). Considerando os dados sistematizados pelo EUROSTAT apenas para o grupo etário entre 16 e 44 anos, verifica-se tanto uma diminuição global da população que reporta doença crónica (vd. gráfico 10.17), nos nascidos no estrangeiro e nos nativos, como se observa para a generalidade dos países uma aproximação da percentagem dos dois grupos (diminuindo a distância entre países), passando na generalidade dos países da União Europeia os nascidos no estrangeiro a reportar menor percentagem de doença crónica quando comparados com os nativos.

Gráfico 10.17. Percentagem da população, com idade entre 16 e 44 anos, que doença crónica ou problema de saúde prolongado, segundo a naturalidade, por país da União Europeia, em 2018 (%)



Fonte: EUROSTAT (sistematização das autoras).//Notas: Dados estimados para a Média da UE28. Dados indisponíveis para a Irlanda, Eslováquia e Reino Unido. Dados da população nascida no estrangeiro indisponíveis para Roménia, Polónia, Hungria, Lituânia, Dinamarca, República Checa e Bulgária. Dados considerados de baixa fiabilidade para os nascidos no estrangeiro para Itália, Estónia, Letónia, Malta e Eslovénia.

Quadro 10.5. Percentagem da população que reportou doença crónica ou problema de saúde prolongado, em Portugal e na UE28, segundo a naturalidade e o grupo etário, em 2008, 2013 e 2018

Grupos etários	Portugal						União Europeia (média da UE28)					
	Nascida no estrangeiro			Nativa			Nascida no estrangeiro			Nativa		
	2008	2013	2018	2008	2013	2018	2008	2013**	2018**	2008	2013**	2018**
16-24 anos	9,7	12,6	28,4	11,0	13,9	31,7	8,7*	26,0	28,6	10,3	26,1	29,7
25-54 anos	19,7	23,5	:	22,3	27,6	:	18,3	20,5	:	21,4	22,2	:
55-64 anos	54,6	39,4	47,3	47,3	55,9	52,6	48,2	46,0	51,3	43,3	44,5	46,8
65 e mais anos	58,8*	63,1	59,9	65,5	70,2	71,7	60,4	62,2	63,3	59,1	61,1	60,7

Fonte: EUROSTAT (sistematização das autoras).//Notas:*Dados considerados de baixa fiabilidade.**Dados estimados.

Em síntese, é relevante identificar que, de uma forma geral, os **imigrantes revelam indicadores do estado de saúde mais favoráveis do que os portugueses**: apresentam uma maior prevalência de respondentes a classificar o seu estado de saúde como bom ou muito bom; têm uma menor prevalência de ausências ao trabalho por problemas de saúde e menor proporção de benefícios de proteção social por razões de doença (detalhado no subcapítulo 8.2.2.1. deste relatório); e, globalmente, uma menor prevalência de doenças crónicas.

10.2. Determinantes da saúde, fatores de risco e fatores protetores da saúde

Para compreender as disparidades entre imigrantes e não imigrantes no seu estado de saúde e de satisfação com a vida, consideram-se os dados dos **determinantes da saúde, fatores de risco e fatores protetores da saúde**. O estado de saúde das populações, imigrantes e não imigrantes, é condicionado por diversos fatores interdependentes, havendo grupos da população mais vulneráveis a doenças e problemas de saúde em virtude de disparidades naqueles que são os determinantes da saúde (para aprofundar vd. Oliveira e Gomes, 2018a: 15-53 e 77-84).

Embora os indicadores de saúde disponíveis apontem no sentido de algumas populações e grupos imigrantes estarem mais vulneráveis a problemas de saúde quando comparados com os nacionais residentes dos países, deve reconhecer-se que o estado da saúde das populações imigrantes é condicionado por diversos fatores interdependentes e é um indicador de integração importante das populações imigrantes nas sociedades de acolhimento, podendo também verificar-se melhorias no estado de saúde das populações quando se comparam os imigrantes com os seus nacionais residentes nos países de origem.

Deve, neste âmbito, atender-se a que as condições em que as migrações se processam e os determinantes de saúde inerentes aos fluxos e percursos migratórios podem refletir inúmeras desigualdades que contribuem para uma maior vulnerabilidade à doença ou a problemas de saúde. Desde logo devem identificar-se algumas desigualdades que persistem na acessibilidade e nas características e condições dos próprios sistemas de saúde dos diferentes países do mundo e que, de forma mais direta ou mais indireta, influem nos fluxos migratórios e nos estados de saúde, de vida saudável e de integração das populações nos vários países do mundo, sejam esses países de origem de migrantes ou países de destino dos migrantes.

Por outro lado, há que considerar a interferência das desigualdades que podem existir entre as populações e as suas condições de vida e que intervêm também no estado da saúde das populações. Neste âmbito deve considerar-se que a vulnerabilidade à doença associa-se também a situações económico-sociais mais desfavorecidas e que podem refletir piores condições de trabalho e maior exposição à sinistralidade laboral (trabalhos mais arriscados, exigentes e precários), ou piores condições de habitabilidade e alojamento, pior alimentação e nutrição, práticas que induzem a fatores de risco de saúde, dificuldades linguísticas ou dificuldades de comunicação e compreensão dos sistemas de saúde dos países de acolhimento, determinantes culturais associados a atitudes e comportamentos de saúde, perceções ou exposição a

discriminação e estigmatização, entre outros. Estes fatores de natureza mais grupal e individual – **determinantes sociais e individuais de saúde** – associam-se, assim, aos efeitos das características sociodemográficas dos indivíduos e do seu grupo, das suas condições de vida, e das suas atitudes e crenças face à saúde e doença.

Assim, embora as condições de acesso aos serviços de saúde assumam uma importante dimensão explicativa para a saúde dos migrantes, materializada nomeadamente nas características e condições estabelecidas pelos enquadramentos legais e institucionais de saúde do contexto que acolhe os imigrantes – **determinantes estruturais da saúde** –, esta não deve ser considerada como a única dimensão explicativa da saúde dos migrantes e dos resultados díspares identificados em diferentes países de acolhimento.

Um fator mais explícito das diferenças entre países é desde logo associado ao facto de que **nem todos os países de acolhimento têm a mesma experiência migratória ou acolhem o mesmo perfil de imigrantes e com as mesmas características sociodemográficas ou dos mesmos países de origem**. Ora o efeito destes fatores na saúde dos migrantes, e nas diferenças identificadas na comparação entre grupos (sobretudo comparando com os não-imigrantes do país de acolhimento) para os mesmos indicadores de saúde, não pode ser descurado.

Desde logo, considerando o país de origem dos imigrantes, deve reconhecer-se a **existência de disparidades que precedem a própria experiência migratória**, mas que influenciam diretamente nas perceções de saúde e procura por cuidados de saúde dessas populações em contexto de acolhimento.

Verificam-se globalmente no mundo desigualdades de saúde quando comparados os vários países. Neste âmbito, segundo dados da Organização Mundial de Saúde (OMS) para 2016 a **esperança média de vida à nascença** varia entre 52,9 anos no Lesoto (53 anos na República Centro Africana e 53,1 anos na Serra Leoa) para, no extremo oposto, 84,2 anos no Japão e 83,3 anos na Suíça. Em Portugal, em 2016, a esperança média de vida à nascença era de 81,5 anos, posicionando-se acima da média dos países da União Europeia onde a esperança média de vida variava entre 74,8 anos (na Bulgária) e 83,1 anos (em Espanha). Assim, ainda que globalmente no mundo tenha aumentado a esperança média de vida das populações, nomeadamente em virtude de melhores condições de vida e inovação na proteção da saúde das populações, continuam a observar-se discrepâncias no mundo: a esperança média de vida é maior nos países mais desenvolvidos do mundo, em especial da Europa (83,3 anos na Suíça, 83,1 anos na Espanha e 82,9 anos em França), da América do Norte (82,8 anos no Canadá e 78,5 nos EUA), e da Oceânia (82,9 anos na Austrália e 82,2 anos na Nova Zelândia); e é menor em especial nos países do continente Africano, onde se perde cerca de 30 anos em média de esperança de vida em alguns países, embora o continente africano integre também países com melhor esperança de vida (e.g. 76 anos em Marrocos e na Tunísia; 73,2 anos em Cabo Verde) (para aprofundar vd. Oliveira e Gomes, 2018a: 18-22; Oliveira e Gomes, 2018: 320).

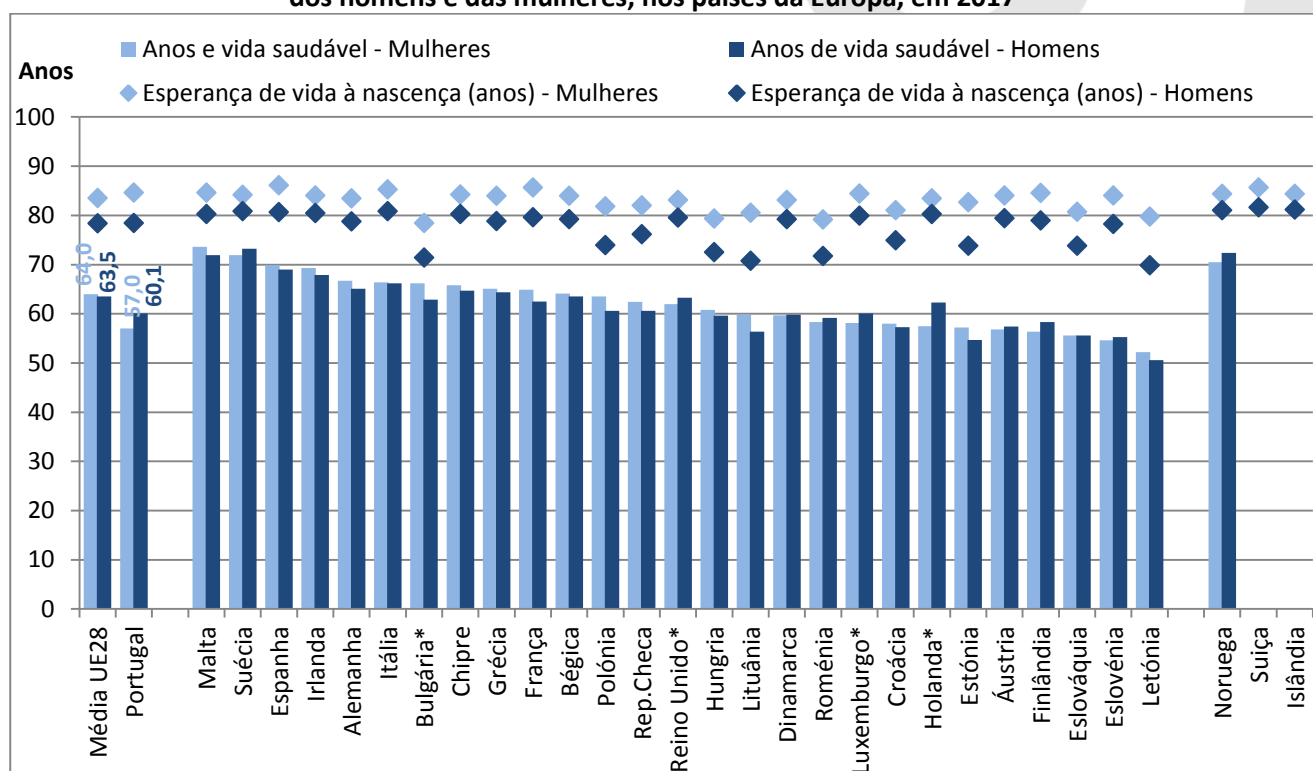
Sabe-se, pois, que as pessoas estão a viver mais tempo, mas ter mais anos de esperança de vida não significa necessariamente viver mais anos com saúde. O indicador de **esperança de vida saudável** é importante para aferir os anos médios que se espera que as pessoas vivam sem problemas de saúde ou que esses problemas sejam relativamente contidos ou moderados.⁵⁶ O indicador reporta assim o número esperado de anos de vida saudável de uma pessoa sem condicionalismos às atividades quotidianas. O mesmo hiato que se observa para a esperança média de vida à nascença, também se observa entre os países quando se compara a esperança de vida saudável em 2016, com o intervalo de idades a variar entre 44,9 anos na República Centro Africana (46,6 anos no Lesoto), e 76,2 anos e 74,8 anos, respetivamente em Singapura e no Japão. Uma vez mais neste indicador se observa que é no continente africano onde se identificam os países com menor esperança média de vida saudável da população, observando-se que os países europeus assumem globalmente melhores esperanças médias de vida saudável à nascença (e.g. Espanha com 73,8 anos, Suíça com 73,5 anos e 73,4 anos em França). Verifica-se, ainda assim, alguma

⁵⁶ Este indicador, agregado pela Organização Mundial de Saúde, combina os dados da mortalidade com os dados do estado de saúde auto reportado. Os dados mais recentes da Organização Mundial de Saúde para este indicador também se referem ao ano de 2016.

variação interna em cada um destes continentes: em África a esperança média de vida saudável variava em 2016 entre 44,9 anos na República Centro Africana e 66,3 anos na Tunísia, assumindo os países dos PALOP também alguma variação neste indicador (entre 51,7 anos na Guiné-Bissau, 52,2 anos em Moçambique, 55,8 anos em Angola, 60,7 anos em S. Tomé e Príncipe, e 64,5 anos em Cabo Verde); já na Europa é a Espanha que assume a maior esperança média de vida saudável à nascença (73,8 anos), seguida da Suíça (73,5 anos) e a França (73,4 anos). Em 2016 Portugal assumia 72 anos de esperança média de vida saudável à nascença, valor abaixo da média dos países da União Europeia, mas bastante acima do valor mais baixo apurado para a Lituânia (66,1 anos) (para aprofundar consultar Oliveira e Gomes, 2018a: 19-20; Oliveira e Gomes, 2018: 321).

Estes indicadores encontram-se também disponíveis no EUROSTAT, que dispõe de dados mais recentes (para o ano de 2017) desagregados pelo sexo dos indivíduos (gráfico 10.18). Nesse âmbito, no contexto europeu, em 2017, os homens dos 28 países da União Europeia tinham uma esperança média de vida de 78,3 anos e uma esperança média de vida saudável de 63,5 anos. No caso das mulheres, também para a média dos 28 países da União Europeia, a esperança média de vida à nascença sobe para 83,5 anos e a esperança de vida saudável para 64 anos (vd. gráfico 10.18). Assim, embora os homens apresentem menor esperança de vida à nascença, o aumento de esperança de vida das mulheres face aos homens (+5,2 anos) não se traduz proporcionalmente em mais anos de vida saudável (apenas têm +0,5 anos de vida saudável), verificando-se mesmo países no contexto europeu onde as mulheres apresentam menor esperança de vida saudável que os homens (e.g. caso de Portugal e Holanda, onde as mulheres apresentam -3,1 anos e -4,8 anos de vida saudável, respetivamente, que os homens, embora tenham maior esperança de vida que os homens).

Gráfico 10.18. Esperança de vida à nascença e anos de vida saudável, dos homens e das mulheres, nos países da Europa, em 2017



Fonte: EUROSTAT (sistematização das autoras).// Nota: *Quebra de série.

No contexto europeu em 2017, é na Suíça que os homens apresentam maior esperança de vida à nascença (81,6 anos), sendo a Islândia o país onde se verifica menor diferença nas esperanças de vida entre homens e mulheres (as mulheres apresentam apenas +3,2 anos de esperança de vida). Em contraste, é na Letónia onde se observa o maior número de anos de discrepância (+9,9 anos) na esperança de vida das mulheres (com 79,7 anos) por comparação aos homens (69,8 anos). Portugal assume uma posição intermédia no

contexto europeu, na qual as mulheres apresentam uma esperança média de vida superior (84,6 anos) à dos homens (78,4 anos) em +6,2 anos.

Por sua vez quanto ao número esperado de anos de vida saudável à nascença, no contexto europeu é na Suécia que os homens apresentam em média maior esperança de vida saudável (73,2 anos) e em Malta que as mulheres têm em média mais anos de vida saudável (73,6 anos). Por contraste, é na Letónia e na Estónia que os homens têm em média menor esperança de vida saudável, de 50,6 anos e 54,7 anos, respetivamente; e é na Letónia e na Estónia que as mulheres apresentam menor esperança de vida saudável (52,2 anos e 54,6 anos, respetivamente). Na relação simultânea e comparada das esperanças de vida saudável dos dois sexos no mesmo país, verifica-se que tanto se identificam países onde são as mulheres que apresentam maior esperança de vida saudável (e.g. as mulheres com +3,4 anos na Lituânia, +3,3 anos na Bulgária, +2,9 anos na Polónia, +2,5 anos na Estónia, + 2,4 anos na França), como países onde são os homens que esperam ter mais anos de vida saudável à nascença por comparação com as mulheres (e.g. as mulheres com -4,8 anos na Holanda, -3,1 anos em Portugal, -2 anos no Luxemburgo, -1,9 anos na Noruega e na Finlândia, -1,3 anos no Reino Unido e na Suécia). Por sua vez, observa-se maior equilíbrio nos sexos quanto à esperança de vida saudável na Eslováquia (mulheres e homens com a mesma esperança de vida saudável), na Itália (mulheres com apenas +0,2) e na Dinamarca (mulheres com -0,1 anos).

Ora o aumento da esperança média de vida, associado ao **envelhecimento demográfico das populações** de alguns países, induz a consideráveis impactos num conjunto variado de áreas políticas, com destaque neste estudo para os impactos que estes indicadores demográficos assumem nos diferentes padrões de saúde e necessidades de cuidados de saúde das populações em função da sua estrutura etária.

De acordo com o Relatório do Envelhecimento de 2018 da Comissão Europeia (*The 2018 Ageing Report*), em 2070 Portugal terá apenas 8 milhões de habitantes, menos 22,7% do que os cerca de 10 milhões atuais. Este decréscimo populacional será um dos mais significativos em termos europeus, apenas superado pela Grécia (-28,8% de população) e alguns países do Leste europeu (como a Roménia, com -23,8% de população; Letónia, com -31,7% de população; Bulgária, com -31,9%; Lituânia, com -40,1% de população) (EC, 2018: 22). No mesmo relatório é possível ler-se que a população residente em Portugal em idade ativa (entre os 15 e os 64 anos) sofrerá um decréscimo ainda mais acentuado: em 2070 a população ativa será apenas 4,2 milhões, quando atualmente este grupo populacional representa 6,7 milhões de pessoas (o decréscimo em 2070 face aos valores atuais será de -37%) (EC, 2018: 339).

Este relatório realiza também algumas projeções orçamentais e económicas para os Estados-Membros da União Europeia para 2070, concluindo que Portugal, juntamente com outros países (Alemanha, Finlândia, Espanha, Itália, Letónia, Polónia, Suécia e Noruega), introduziu um “fator de sustentabilidade” e outros “coeficientes de redução” no mecanismo de cálculo do sistema de pensões. Contudo, no que toca à despesa com saúde, o cenário prevê-se diferente, não se vislumbrando contributos para o relativo alívio da despesa, uma vez que Portugal tenderá a gastar muito mais no domínio da saúde. A despesa com saúde, que em 2016 equivale a 5,9% do PIB, em 2070 prevê-se que chegue aos 8,3% do PIB, o que corresponde a um aumento de 46%. Estes valores refletem o “cenário demográfico” que no estudo em causa mede o impacto do envelhecimento nas despesas com saúde dos diferentes países da União Europeia (EC, 2018: 116-118).

À tendência de crescimento das despesas da saúde há a somar o problema de insuficiência de fundos para a saúde, por força dos gastos com a saúde terem um ritmo de crescimento superior ao do crescimento económico, assumindo uma importância cada vez maior do produto interno bruto (PIB); não se vislumbrando mudanças nesta evolução atendendo aos contextos de duplo processo de envelhecimento (com aumento significativo da população com mais de 65 anos e o crescimento mais rápido do grupo etário de mais idade e com condições de saúde mais frágeis); de mudança dos estilos de vida e novos riscos de saúde com alterações no perfil da procura de cuidados de saúde com maior expressão de tratamentos prolongados; e de alterações na estrutura e papel das famílias (e.g. redução do número de filhos, crescimento de famílias com membros idosos, envolvimento de todos os membros da família no mercado

de trabalho e até mais tarde, enfraquecimento dos laços intergeracionais) que induzem a um aumento das pressões sobre os sistemas de cuidados de saúde e de apoio social (Bernardino, 2017: 32-33).

Não sendo, pois, homogéneas as estruturas demográficas dos diferentes países e as pressões que exercem nos sistemas de saúde, tal como não são homogéneas as estruturas demográficas das populações imigrantes para os vários países de acolhimento, deve reconhecer-se que há, inevitavelmente, variações nos estados de saúde das populações em cada país. Por outro lado, as estruturas demográficas das populações geram também importantes impactos (e variáveis) nas necessidades por cuidados de saúde que não podem ser descuradas.

Outros indicadores que permitem aferir as desigualdades de saúde no mundo relacionam-se com os padrões de mortalidade. O estudo da mortalidade é um indicador fundamental na avaliação dos cuidados de saúde prestados nos diferentes países. Os padrões de **mortalidade infantil e de mortalidade de adultos** são também diversos nos vários contextos do mundo, verificando-se maiores taxas de mortalidade infantil e de adultos nos países do continente africano.

Em 2016, segundo dados da Organização Mundial de Saúde as taxas de mortalidade infantil variavam no mundo entre 88,5 e 1,6 mortes por cada 1000 nados-vivos. Entre os países com maior taxa de mortalidade infantil constavam essencialmente países africanos (88,5 na República Central Africana; 83,3 na Serra Leoa; e 82,6 na Somália) enquanto nos países com menor taxa de mortalidade infantil sobressaíam países europeus (1,6 na Islândia; 1,8 na Eslovénia; 1,9 na Finlândia e 2 no Luxemburgo). Segundo esta fonte, Portugal tinha em 2016 uma taxa de mortalidade infantil de 2,9 mortes por cada 1000 nados-vivos.

Em Portugal a mortalidade infantil melhorou significativamente nas últimas décadas, aproximando-se e acompanhando os índices dos países desenvolvidos. No entanto, tem sido demonstrado que estas taxas não se distribuem de forma equitativa nos países e persistindo mais elevadas em determinados grupos de origem imigrante num mesmo país (Machado et al., 2006: 162). Machado e coautoras (2006), no seu estudo acerca dos cuidados de saúde materno-infantil a uma população de imigrantes, mostram que a mortalidade dos imigrantes dos países lusófonos contribui com 90% da mortalidade desse grupo, embora noutros países fenómenos de aculturação e migração seletiva mostraram poder alterar também os efeitos da prevalência dos países de origem nos resultados observados nos países de destino (cit in Machado et al., 2006: 163).

Desigualdades e iniquidades diversas nos vários países do mundo geram, por sua vez, diferentes necessidades de saúde das populações, a que nem todos os países respondem ou mostram capacidade de resposta semelhante. Por outro lado, a falta de assistência médica ou cuidados de saúde precários são condições suficientes para induzir ao movimento das populações e às migrações para os países com sistemas de saúde mais desenvolvidos ou preparados.

Deve reconhecer-se que estas diferenças na probabilidade de morte de nados-vivos e de adultos, nas condições de vida, na qualidade de vida, nos cuidados assistenciais ou na exposição e na imunidade a diversas doenças nos diferentes países induzem tanto à mobilidade das populações de países menos favoráveis nos determinantes de saúde para países mais favoráveis (fluxos migratórios), como enquadram as perceções das populações em torno da saúde, da qualidade de vida, do estado da saúde, da procura por cuidados de saúde, ou de comportamentos e estilos de vida saudável. As diferenças observadas entre os vários países do mundo e as inerentes desigualdades em saúde podem ainda induzir à definição de políticas de cooperação entre países, consubstanciadas em acordos de mobilidade internacional de doentes e de profissionais de saúde.

Embora seja difícil estabelecer relações causais diretas e explícitas entre fluxos migratórios e os determinantes de saúde das populações em função do contexto territorial em que se encontram, tanto na perspetiva da transferência de estados de saúde e comportamentos e estilos de vida em saúde de um país para outro (de um país de origem dos imigrantes para o país de destino), como na perspetiva de que os

indivíduos absorvem os indicadores e padrões de saúde do contexto em que se inserem, **devem ser considerados alguns exemplos de indicadores que, ainda assim, permitem problematizar a importância de considerar essas possibilidades de causalidade.** Não sendo possível proceder a uma análise exaustiva destes determinantes de saúde e das relações de causalidade que se estabelecem, até porque há escassez de dados e de desagregação de variáveis pertinentes para esta análise (como se identificou na crítica das fontes efetuada na introdução deste caderno), consideram-se ainda assim alguns exemplos neste capítulo acerca da influência destes determinantes em saúde e algumas das causalidades mais evidentes ou determináveis com dados na relação entre saúde e migrações.

Considere-se, por exemplo, **o efeito da migração nas taxas de mortalidade infantil:** imigrantes de origem de um país com elevadas taxas de mortalidade infantil (e.g. Angola com 54,6 por cada 1000 nados-vivos em 2016 e Guiné-Bissau com 57,8), ao migrarem para outro país que assume taxas de mortalidade infantil residuais (e.g. em Portugal a taxa de mortalidade infantil é 2,9), tenderão não apenas a melhorar neste indicador, como pode mesmo passar a contribuir para a natalidade do país de destino por trazer os padrões de natalidade do seu país de origem: em 2016, 9,1% dos nascimentos em Portugal são de mãe estrangeira quando os estrangeiros residentes apenas representam 3,9% da população total residente, sendo que mães de nacionalidade angolana contribuíram com 12,3% do total de nascimentos de mães estrangeiras residentes em Portugal e assumiram a maior taxa de fecundidade geral feminina das residentes no país (149 nascimentos por 1000 mulheres angolanas residentes em Portugal em idade fértil, quando a mulheres portuguesas apresentam uma taxa de apenas 36).⁵⁷

Se é certo que na comparação entre imigrantes e não-imigrantes residentes num mesmo país, o primeiro grupo pode apresentar mortalidade perinatal mais elevada⁵⁸, verifica-se melhorias nos indicadores de mortalidade perinatal e infantil quando comparados os imigrantes residentes no país de acolhimento com os seus nacionais que ficaram no país de origem. É exatamente neste contexto que alguns autores (Rechel et al., 2011: 86) têm discutido se o mais indicado é comparar a saúde dos imigrantes e nativos residentes num mesmo território (mais comum em investigação), ou a comparação deve ser feita entre a saúde dos imigrantes e os seus nacionais da mesma origem a residir no seu país (e que não emigraram) ou em outros países de acolhimento, assumindo que só comparando o mesmo grupo em territórios diferentes se poderia efetivamente aferir **a evolução e melhoria dos padrões de saúde dos indivíduos como causa da migração.**⁵⁹

Do mesmo modo, será que com a imigração de um país com menos esperança média de vida saudável para um país com mais, os indivíduos aumentam os seus anos de vida saudável? A resposta não é direta, porque depende inevitavelmente de outros fatores associados ao próprio contexto de acolhimento, associados desde logo à existência de **desigualdades em saúde não apenas entre países, mas também dentro dos próprios países**, logo nem todos os residentes de um mesmo país apresentam iguais padrões de saúde, esperanças de vida ou taxas de mortalidade. Por outro lado, nem todos os residentes de um dado país apresentam iguais condições socioeconómicas (e.g. igual habitação, trabalho, rendimento, exposição à sinistralidade e riscos de trabalho) e estes determinantes sociais conduzem incontornavelmente a

⁵⁷ Nestes indicadores, as mulheres da Guiné-Bissau contribuem com 5,7% do total de nascimento de mães estrangeiras residentes em Portugal e apresentam uma taxa de fecundidade geral feminina de 85 nascimentos por 1000 mulheres residentes no país em idade fértil.

⁵⁸ Machado et al. (2006: 119) mostram que os filhos de imigrantes residentes em Portugal apresentam uma mortalidade perinatal superior (13 em cada 1000) à dos filhos de portugueses (7 em cada 1000), associando-se esses resultados a alguns fatores de risco da mortalidade perinatal que assumem resultados díspares para os dois grupos: 27,1% de imigrantes com gravidez não vigiada versus apenas 12,5% no caso dos portugueses; 45,5% de imigrantes com patologia materna versus 37,5% para portugueses; 63,6% de imigrantes em risco social versus apenas 37,7% no caso dos portugueses (Machado et al., 2006: 118-119).

⁵⁹ Estas comparações entre universos da mesma origem mas com residência em diferentes países (seja no próprio país de origem, seja em diferentes países de acolhimento de imigrantes), ao em vez da comparação de populações de origens diferentes (imigrantes e não imigrantes) a residir no mesmo país, não tem sido efetuada até agora em investigação por falta de dados, mas assumiria sem dúvida uma fundamental fonte de informação e para extrair, nomeadamente, o efeito (efetivo) da experiência migratória no estado de saúde das populações imigrantes.

diferenças em saúde. Por sua vez o crescimento das populações imigrantes nas sociedades de acolhimento induz a desafios específicos para a equidade na saúde e nos acessos aos cuidados de saúde, sejam esses desafios de índole social ou cultural.

Há, assim, determinantes que afetam os padrões de saúde das populações, e que estão a montante dos próprios contextos legais e institucionais dos países de acolhimento de imigrantes. Neste domínio tem sido recomendado a identificação de **determinantes sociais de saúde** para explicar tanto as desigualdades em saúde entre países do mundo como nos países de acolhimento e assim melhor intervir no combate às desigualdades em saúde. Os gradientes sociais em saúde são, porém, reconhecidos como um desafio, sendo por vezes difícil de extrair o seu efeito explicativo nomeadamente em contextos onde seriam expectáveis menores disparidades em saúde em virtude de existirem menores efeitos de pobreza. Há, no entanto, que ir para além dos resultados globais dos países nestes indicadores, e identificar os resultados díspares que diferentes grupos (nomeadamente imigrantes e não-imigrantes) assumem nesses determinantes sociais de saúde num mesmo país ou território.

Para além dos determinantes sociais de saúde há determinantes propriamente ditos de saúde. O estado de saúde das populações, imigrantes e não-imigrantes, é condicionado por diversos fatores interdependentes: deve reconhecer-se que alguns grupos da população tendem a apresentar uma maior vulnerabilidade a doenças e problemas de saúde em virtude de disparidades naqueles que são os **determinantes da saúde**. As condições em que a migração se processa e os determinantes da saúde associados ao processo migratório ou à integração já na sociedade de acolhimento refletem muitas vezes desigualdades que contribuem para uma maior vulnerabilidade à doença (e.g. situação socioeconómica, situação no mercado de trabalho – trabalhos mais arriscados, perigosos e mais exigentes -, condições de habitação, estilos de vida, dificuldades no contacto com sistemas administrativos e legais de saúde).

Em termos conceptuais, o INE na nota metodológica do *Inquérito Nacional de Saúde 2014* (INE, 2016) define determinantes da saúde como “**qualquer fator que comprovadamente provoca alteração do estado de saúde**”. Nos determinantes de saúde incluem-se, assim, indicadores associados aos riscos para a saúde, bem como indicadores que incidem sobre os hábitos alimentares e indicadores relacionados com fatores protetores da saúde.

Mobilizam-se neste domínio, para comparar os imigrantes e os nativos em Portugal, os *Inquéritos Nacionais de Saúde* (de 2005/2006 e de 2014) no sentido de analisar para o contexto português as determinantes da saúde e as disparidades entre estes dois grupos da população, considerando na comparação os fatores de risco para a saúde (hábitos alimentares; excesso de peso ou obesidade; consumo de tabaco; consumo de bebidas alcoólicas), e os indicadores relacionados com os fatores protetores da saúde (nomeadamente a atividade física). Embora a análise se cinja a estes indicadores de saúde não deve ser esquecido que a estes fatores de risco para a saúde, devem atender-se ainda aos determinantes de saúde associados às condições de vida e de integração laboral das populações. Conforme Oliveira e Pires (2010: 121-127) mostraram, o excesso de horas de trabalho, a prevalência de horas extraordinárias, o regime de horário, a associação a trabalhos de maior risco e exigentes, a falta de pausas ou a má alimentação, são tudo determinantes que induzem por si só a maiores níveis de sinistralidade e *deficits* de saúde associados a algumas populações imigrantes, não porque sejam imigrantes, mas porque estão inseridos no mercado de trabalho com alguns desses determinantes e/ou exercem trabalhos que têm associados maiores riscos para a saúde.

Por outro lado, o risco de pobreza também influi como determinante da saúde dos imigrantes. Como se constatou antes neste relatório (subcapítulo 8.1), observa-se em Portugal, à semelhança do verificado nos restantes países europeus, que os estrangeiros residentes tendem a apresentar maiores riscos de pobreza e vivem com maior privação material que os nativos. Em 2018, tal como em anos anteriores, os residentes de nacionalidade portuguesa apresentavam menor risco de pobreza e situação de privação material severa, que os residentes estrangeiros. Estes resultados, associados a maior vulnerabilidade e exclusão social dos imigrantes, tendem a refletir-se igualmente nos fatores de risco para a saúde (e.g. tipo de alimentação e/ou alimentos que tem condições de comprar) e no estado de saúde destas populações.

Fatores de risco para a saúde

No que toca aos fatores de risco para a saúde, segundo o relatório da Direção Geral de Saúde sobre a *Saúde dos Portugueses 2016* (DGS, 2016: 24), as estimativas obtidas para Portugal no âmbito do estudo *Global Burden Diseases* (GBD) relevam que os fatores de risco que mais contribuem para o total de anos de vida saudável perdidos (DALY) pela população residente em Portugal são hábitos alimentares inadequados, hipertensão arterial, fumo de tabaco, índice de massa corporal elevado, consumo de álcool e drogas, colesterol total elevado, riscos ocupacionais, para além de níveis de atividade física baixos, entre outros fatores. Por outro lado, como é referido no relatório *Retrato da Saúde 2018* promovido pelo Ministério da Saúde (MS, 2018: 80), em Portugal um quarto do peso da doença tem origem em fatores de risco comportamentais, como o consumo de álcool, tabaco e hábitos alimentares. Estes fatores de risco, que representam cerca de 90% dos anos de vida saudável perdidos (DALY), são muitas vezes modificáveis e, por isso, evitáveis para as doenças do aparelho circulatório, doenças oncológicas e para um grupo de doenças constituído por diabetes e outras.

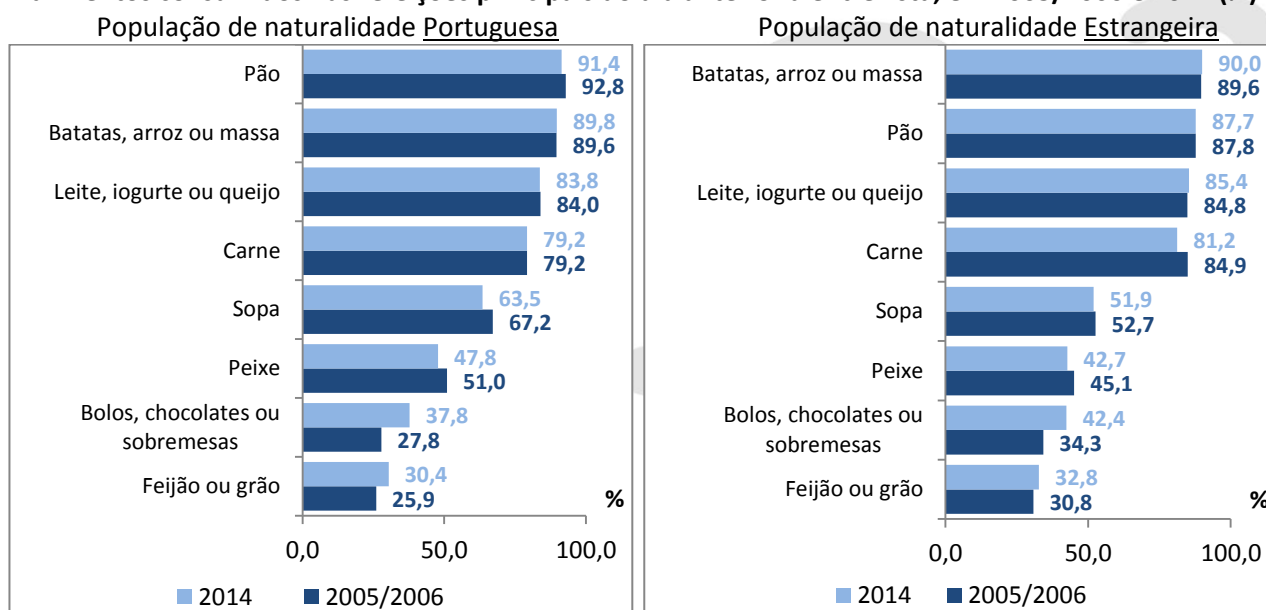
No que diz respeito aos **hábitos alimentares**, os dados dos *Inquéritos Nacionais de Saúde* para Portugal refletem que os alimentos mais consumidos pela população são o pão e as batatas, arroz e massa, quer se trate de inquiridos de naturalidade estrangeira ou de naturalidade portuguesa. A comparação de resultados das duas edições dos inquéritos mostra que eram estes os principais alimentos consumidos há uma década atrás (em 2005/2006), repetindo-se a maior propensão para o consumo dos mesmos também em 2014. Quando se compara inquiridos de naturalidade estrangeira com inquiridos de naturalidade portuguesa conclui-se, ainda, que os primeiros consomem menos peixe (-5,1pp em 2014) e menos sopa (-11,6pp em 2014) que os segundos, resultado esse que é transversal aos dois Inquéritos Nacionais de Saúde. Os naturais do estrangeiro também consomem menos pão e menos batatas, arroz ou massa que os nativos. Por outro lado, os naturais do estrangeiro consomem mais bolos, chocolates e sobremesas (+4,6pp em 2014), mais carne (+2pp em 2014) e mais feijão ou grão (+2,4pp em 2014) que os inquiridos de naturalidade portuguesa.

A comparação dos resultados dos dois Inquéritos Nacionais de Saúde (gráficos 10.19), no que se refere aos alimentos consumidos nas principais refeições, permite evidenciar um ligeiro decréscimo no consumo de peixe, sopa e pão nas refeições principais entre 2005/2006 e 2014 para os dois universos (naturais do estrangeiro e nativos). No caso dos naturais do estrangeiro nota-se também um decréscimo no consumo de carne. Por outro lado, verifica-se que entre 2005/2006 e 2014 o consumo de leguminosas (feijão e grão) e de bolos, chocolates e sobremesas aumentou quer para o universo de naturais do estrangeiro (+2pp e +8,1pp, respetivamente), quer para o universo de nativos (+4,5pp e +10pp, respetivamente), embora tenha sido ligeiramente mais acentuado no caso dos nativos. Como explica Barros (2013: 77), os momentos de crise económica têm efeitos contraditórios na alimentação dos indivíduos, podendo em alguns grupos da população a crise induzir a uma diminuição do consumo de alimentos mais calóricos em excesso, como noutros grupos mais vulneráveis induzir a um crescimento de opções alimentares menos saudáveis (e.g. opção por *fast-food*, bolos).

Entre os fatores de risco para a saúde, pode considerar-se também os dados da mensuração dos índices de massa corporal que permitem aferir a **prevalência do excesso de peso e da obesidade**. Em Portugal, em 2014, mais de metade da população adulta (com 18 ou mais anos) tinha excesso de peso ou obesidade (totalizando perto de 4,5 milhões de indivíduos), dos quais 1,4 milhões de residentes estavam em situação de obesidade (isto é, apresentavam um índice de massa corporal de 30 ou mais kg/m²). Analisando este indicador pela naturalidade dos residentes, conclui-se que 53,4% da população de naturalidade portuguesa registou excesso de peso ou obesidade em 2014. Os resultados para estes residentes pioraram por comparação às percentagens obtidas no inquérito realizado em 2005/2006, quando a percentagem da população de naturalidade portuguesa com excesso de peso ou obesidade perfazia os 50,9%. Já para os residentes de naturalidade estrangeira, os dados do Inquérito Nacional de Saúde de 2014 (INS 2014) mostram que a percentagem dos que se encontram em situação de excesso de peso ou obesidade é menos

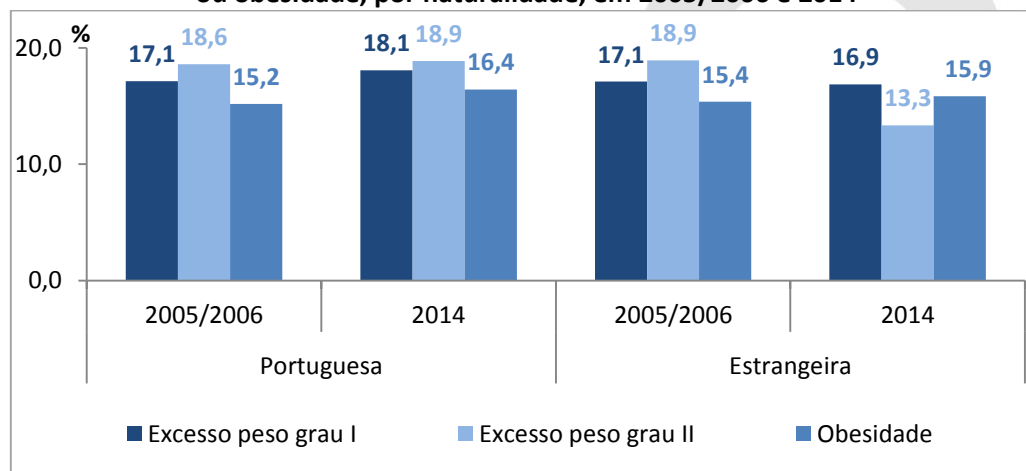
de metade da população, fixando-se nos 46,1% (-7,3pp que nos naturais portugueses), verificando-se face ao Inquérito Nacional de Saúde de 2005/2006 (INS2005/2006) uma melhoria dos resultados (antes a percentagem de pessoas com excesso de peso ou obesidade era 51,4%) – vd. gráfico 10.20.

Gráficos 10.19. População residente com 15 ou mais anos de idade, por naturalidade e principais alimentos consumidos nas refeições principais do dia anterior à entrevista, em 2005/2006 e 2014 (%)



Fonte: INE/INSA, Inquérito Nacional de Saúde 2005-2006 (sistematização e cálculos das autoras). // Nota: As estimativas apresentadas não contemplam as situações "não sabe / não responde".

Gráfico 10.20. Proporção da população residente com 18 ou mais anos com excesso de peso ou obesidade, por naturalidade, em 2005/2006 e 2014



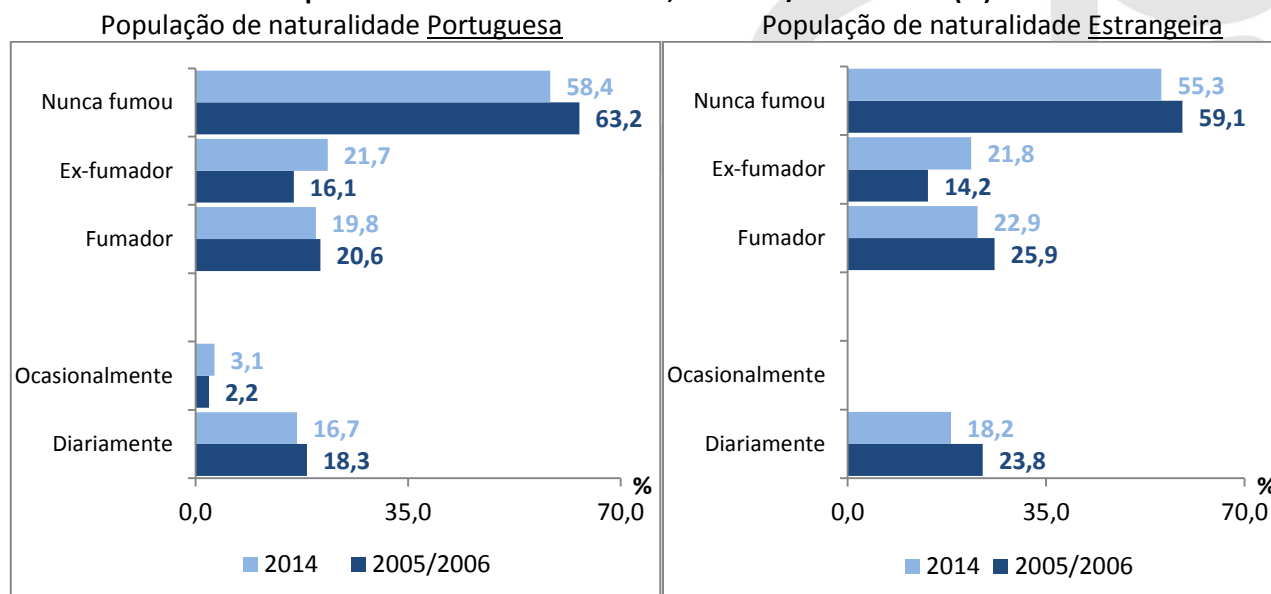
Fonte: INE/INSA, Inquérito Nacional de Saúde 2005-2006 e Inquérito Nacional de Saúde 2014 (sistematização e cálculos das autoras). // Nota: As estimativas apresentadas não contemplam as situações "não sabe / não responde".

No que toca particularmente à obesidade, os resultados para 2014 evidenciam que os residentes de naturalidade portuguesa apresentam maior prevalência da obesidade (16,4%) que os residentes de naturalidade estrangeira (15,9%). Em 2005/2006 a relação era inversa, ou seja os naturais do estrangeiro apresentavam uma prevalência da obesidade ligeiramente superior (15,4%) aos residentes de naturalidade portuguesa (15,2%).

O consumo de bebidas alcoólicas e o consumo de tabaco constituem-se como fatores de risco para a saúde das populações associados a comportamentos, sendo que os padrões de consumo podem variar de país para país e, assim, assumir diferenças entre grupos de diferentes origens imigrantes e culturais.

Machado et al. (2006: 154-155) fazem uma breve síntese de estudos que têm demonstrado que a prevalência do consumo do tabaco tende a ser menor entre imigrantes por comparação aos autóctones de países europeus, por exemplo, embora aumente o número desses consumidores em contexto de migração, acreditando-se que neste domínio os imigrantes adquirem rapidamente os hábitos do país de acolhimento. Por sua vez, o consumo de bebidas alcoólicas, sendo culturalmente aceite em determinados países, pode assumir-se como uma característica mais dominante em alguns grupos de imigrantes que o verificado nos autóctones (e.g. imigrantes oriundos de países africanos lusófonos e de países da Europa de Leste tendem a apresentar mais hábitos alcoólicos que os outros europeus em contextos de acolhimento – Machado et al., 2006: 155).

Gráficos 10.21. Proporção da população residente com 15 ou mais anos por naturalidade e condição perante o consumo de tabaco, em 2005/2006 e 2014 (%)



Fonte: INE/INSA, Inquérito Nacional de Saúde 2005-2006 e Inquérito Nacional de Saúde 2014 (sistematização e cálculos das autoras).// Nota: As estimativas apresentadas não contemplam as situações "não sabe / não responde". As estimativas não são disponibilizadas sempre que o respetivo coeficiente de variação é superior a 20%.

No relatório *Retrato da Saúde 2018* promovido pelo Ministério da Saúde (MS, 2018: 81), mostra-se que (referindo-se a dados para 2017, sistematizados pelo EUROSTAT) embora a prevalência de tabagismo em Portugal não se destaque (o país ocupa a décima sétima posição, entre os 28 Estados-membros), surgindo mesmo as mulheres portuguesas entre as mulheres europeias que menos fumam diariamente (estando apenas à frente as suecas, lituanas e romenas); no que diz respeito ao consumo de álcool, Portugal encontra-se ao lado dos países da Europa do Sul onde os padrões de consumo são mais elevados.

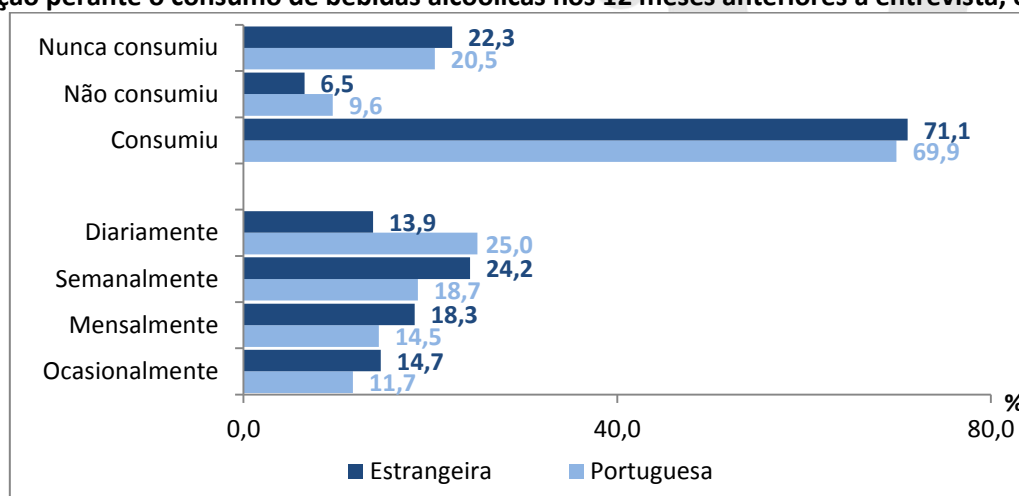
Em 2014, em Portugal, cerca de 1,8 milhões de pessoas com 15 ou mais anos fumava (20% da população): 1,5 milhões (16,8%) faziam-no diariamente e 288 mil fumavam ocasionalmente (3,2%). Para os residentes de nacionalidade portuguesa os valores são semelhantes aos obtidos para o total da população em Portugal: em 2014 a percentagem de fumadores era de 19,8%, com 16,7% das pessoas a declarar que fumava diariamente. Estes resultados melhoram ligeiramente face aos obtidos no *Inquérito Nacional de Saúde* de 2005/2006, quando a percentagem de fumadores de nacionalidade portuguesa era superior (20,6%), bem como a percentagem daqueles que fumavam diariamente (18,3%). Numa década a percentagem dos ex-fumadores entre os residentes de nacionalidade portuguesa aumentou 5,6 pontos percentuais (de 16,1% em 2005/2006 para 21,7% em 2014), o que representa um dado positivo já que um grande número de pessoas abandonou este comportamento de risco para a saúde.

No caso dos residentes de nacionalidade estrangeira, a percentagem de fumadores é superior à percentagem apurada para os residentes de nacionalidade portuguesa, quer se trate dos resultados do INS2014 (22,9%), quer se analisem os resultados do INS2005/2006 (25,9%). A percentagem de fumadores

que fuma diariamente também é superior nos dois momentos de inquirição (23,8% em 2005/2006 e 18,2% em 2014) – vd. gráficos 10.21. Os naturais do estrangeiro mostram, ainda assim, melhorias neste indicador: em 2005/2006 a percentagem de fumadores era de 25,9%, tendo decrescido para 22,9% em 2014. Do mesmo modo, também a percentagem dos que fumava diariamente baixou de 23,8% em 2005/2006 para 18,2% em 2014. Em pontos percentuais nota-se que as melhorias registadas para os naturais do estrangeiro são mais significativas que as verificadas junto dos residentes de nacionalidade portuguesa: a percentagem de ex-fumadores entre os residentes de nacionalidade estrangeira aumentou 7,6 pontos percentuais (de 14,2% em 2005/2006 para 21,8% em 2014), quando para os cidadãos de nacionalidade portuguesa essa melhoria foi de 5,6 pontos percentuais.

Relativamente ao consumo de bebidas alcoólicas (vd. gráfico 10.22), em 2014 cerca de 6,2 milhões de pessoas com 15 ou mais anos residentes em Portugal referiram ter consumido bebidas alcoólicas nos 12 meses anteriores à entrevista (70% da população), das quais 2,1 milhões fizeram-no diariamente (24,2%) e 1,1 milhões (11,9%) apenas ocasionalmente. Somente 9,3% referiram não ter consumido bebidas alcoólicas nos 12 meses anteriores à entrevista e 20,6% declarou nunca ter consumido bebidas alcoólicas. Desagregando esta informação pela nacionalidade dos residentes em Portugal, constata-se que o consumo de bebidas alcoólicas atinge os valores mais elevados para os naturais do estrangeiro. Em 2014, 71,1% dos naturais do estrangeiro declararam ter consumido bebidas alcoólicas, sendo esta percentagem de 69,9% para os residentes de nacionalidade portuguesa. Por contraste, a percentagem de naturais do estrangeiro que declara ter consumido bebidas alcoólicas diariamente é mais baixa (13,9%) que a percentagem de residentes de nacionalidade portuguesa (25%).

Gráfico 10.22. Proporção da população residente com 15 ou mais anos de idade por nacionalidade e condição perante o consumo de bebidas alcoólicas nos 12 meses anteriores à entrevista, em 2014



Fonte: INE/INSA, Inquérito Nacional de Saúde 2014 (sistematização e cálculos das autoras). //Nota: As estimativas apresentadas não contemplam as situações "não sabe / não responde".

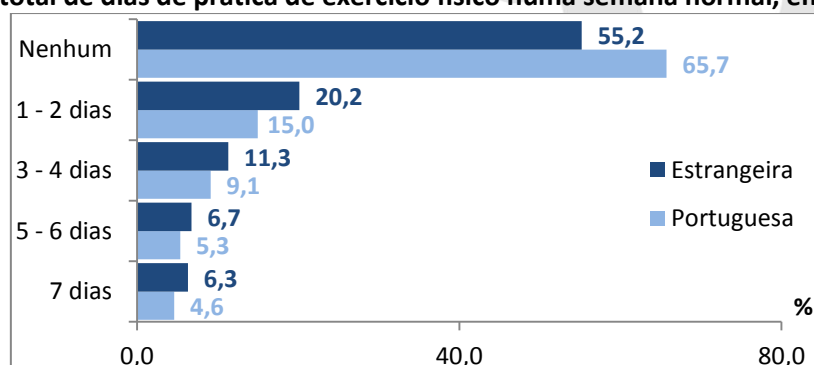
Na edição de 2005/2006 o indicador de consumo de bebidas alcoólicas foi recolhido de forma distinta. Ainda assim, é possível verificar (tal como nos dados de 2014) que os imigrantes tendem a reportar ligeiramente mais consumo de bebidas alcoólicas e menos abstinência ao álcool nos últimos 12 meses, quando comparados com os portugueses não imigrantes: 46,1% de imigrantes reportaram abstinência ao álcool, subindo ligeiramente esta percentagem no caso dos portugueses não imigrantes para 48,4% (Dias et al., 2008: 145). Verifica-se que o consumo de álcool aumenta com os anos de residência em Portugal: enquanto 60,2% dos imigrantes com 5 ou menos anos de residência declaravam abstinência ao álcool, esta percentagem decresce gradualmente com o aumento dos anos de residência em Portugal, atingindo o seu valor mais baixo para os imigrantes que residem em Portugal há 30 ou mais anos para os quais apenas 27,5% declara abstinência ao álcool (Dias et al., 2008: 146). Observa-se também que os imigrantes tendem a beber mais ou apenas ao fim de semana quando comparados com os portugueses, que reportam consumos semelhantes durante a semana e o fim de semana (Dias et al., 2008: 151).

Fatores protetores da saúde

Relativamente aos fatores protetores da saúde, entende-se a atividade física como fator promotor de saúde, sendo que pelo contrário, e conforme enquadra a Direção Geral de Saúde (DGS, 2016: 29), a inatividade física contribui diretamente para a carga global de doença sendo igualmente um fator de risco para as doenças do aparelho circulatório, neoplasias e diabetes, entre outros fatores de morbilidade. Assim, relativamente a estes fatores protetores da saúde analisa-se um dos indicadores associados à atividade física do *Inquérito Nacional de Saúde* de 2014 (INS2014), nomeadamente o número total de dias de prática de exercício físico numa semana normal. Neste âmbito, importa referir que de acordo com as recomendações da Organização Mundial de Saúde (OMS), apenas 1 em cada 5 adultos residentes em Portugal atinge na atualidade os valores recomendados de atividade física (cit. in DGS, 2016: 29).

Conclui-se, a partir da análise dos dados do INS2014, que em Portugal a maior parte da população com 15 ou mais anos (5,8 milhões) não praticava exercício físico numa semana normal (o correspondente a 65% da população residente em Portugal). Desagregando esta informação por naturalidade dos residentes em Portugal, constata-se que a prática de exercício físico atinge valores mais elevados junto da população de naturalidade estrangeira, uma vez que a percentagem daqueles que não praticam exercício físico é de 55,2%, quando no caso dos nativos sobe para 65,7% (-10 pp de nativos com prática de exercício físico que os naturais do estrangeiro). Por outro lado, a prática de exercício em 1 ou 2 dias por semana é mais frequente para os naturais do estrangeiro: 20,2% declararam praticar exercício físico, quando esta percentagem para os nativos foi de 15% (-5,2 pp que os naturais do estrangeiro) – vd. gráfico 10.23.

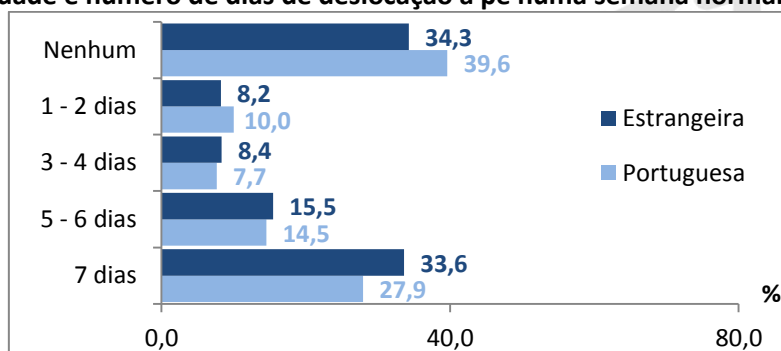
Gráfico 10.23. Proporção da população residente com 15 ou mais anos de idade, por naturalidade e número total de dias de prática de exercício físico numa semana normal, em 2014 (%)



Fonte: INE/INSA, Inquérito Nacional de Saúde 2014 (sistematização e cálculos das autoras).

Nota: As estimativas apresentadas não contemplam as situações "não sabe / não responde".

Gráfico 10.24. Proporção da população residente com 15 ou mais anos de idade, por naturalidade e número de dias de deslocação a pé numa semana normal, em 2014 (%)



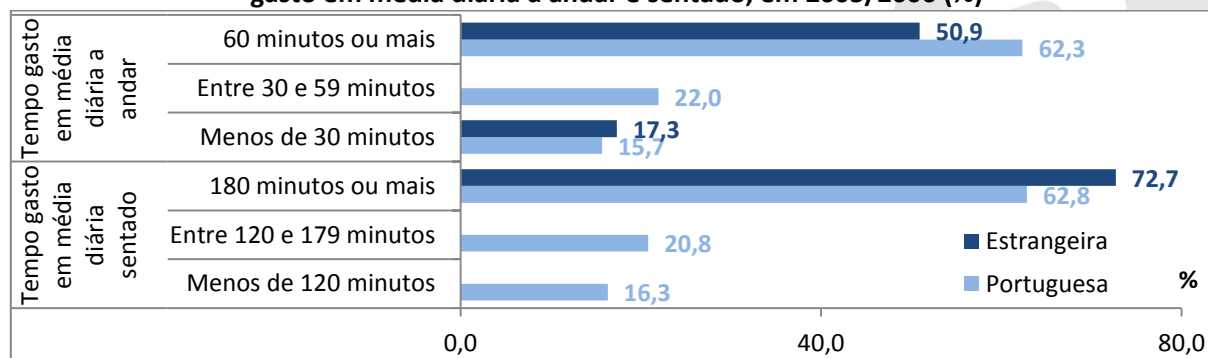
Fonte: INE/INSA, Inquérito Nacional de Saúde 2014 (sistematização e cálculos das autoras).

Nota: As estimativas apresentadas não contemplam as situações "não sabe / não responde".

Os inquiridos de naturalidade estrangeira também reportam mais deslocações a pé numa semana normal que os nativos (34,3% dos naturais do estrangeiro diz não fazer deslocações a pé, subindo este valor para

39,6% dos naturais portugueses), em especial para todos os dias da semana (33,6% dos naturais do estrangeiro versus 27,9% nos naturais portugueses) – vd. gráfico 10.24. Em contrapartida, são os nativos portugueses que reportam mais tempo gasto em média diária a andar (62,3% reportam andar 60 minutos ou mais, por comparação a 50,9% dos naturais estrangeiros) e menos tempo gasto em média sentados (62,8% reportam estar em média 180 minutos ou mais sentados, subindo essa percentagem para 72,7% no caso dos naturais do estrangeiro) – vd. gráfico 10.25.

Gráfico 10.25. Proporção da população residente entre os 15 e os 69 anos por naturalidade e tempo gasto em média diária a andar e sentado, em 2005/2006 (%)



Fonte: INE/INSA, Inquérito Nacional de Saúde 2005-2006 (sistematização e cálculos das autoras). / Nota: Não contempla "não sabe / não responde". As estimativas não são disponibilizadas quando o respetivo coeficiente de variação é superior a 20%.

10.3. Acesso e utilização de serviços de saúde

Em Portugal inúmeras instituições e investigadores têm realçado as dificuldades em reunir dados estatísticos e administrativos acerca do estado da saúde dos cidadãos em função da sua origem e condição socioeconómica (Oliveira e Gomes, 2018a: 7-14). Neste âmbito a Entidade Reguladora da Saúde (2015) realçou que verifica-se em Portugal *“a falta de dados sobre a acessibilidade e utilização dos serviços de saúde por parte dos imigrantes, o que limita o conhecimento sobre os múltiplos determinantes da utilização dos serviços de saúde”* por parte destes cidadãos (ERS, 2015: 1).

Por outro lado, tem sido realçado que o acesso e a utilização de serviços de saúde pelas populações imigrantes é condicionado pelo enquadramento legal e as respostas institucionais de saúde disponíveis (Oliveira e Gomes, 2018a: 85-117). A promoção da equidade em saúde assenta essencialmente na procura de conter ou eliminar disparidades sistemáticas no acesso e utilização dos serviços de saúde por grupos populacionais distintos, nomeadamente diferenças evitáveis ou desnecessárias.

Em Portugal a promoção da **equidade em saúde** está salvaguardado desde a década de 1970 na própria Constituição da República Portuguesa que no seu artigo 64º estabelece que todos têm direito à proteção da saúde e o dever de a defender e promover. Este artigo complementado pelo artigo 15º da Constituição, onde se enquadra que *“todos os estrangeiros e os apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos [mesmos] direitos e estão sujeitos aos [mesmos] deveres do cidadão português”*, confere o direito à proteção da saúde como um direito universal de todos os imigrantes. Também por via do Serviço Nacional de Saúde (SNS) o país consubstancia o direito à proteção da saúde de todos os cidadãos residentes, sob os princípios de universalidade, de generalidade e (tendencialmente) de gratuidade.

O regime jurídico da prevenção, da proibição e do combate à discriminação, em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem (Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto), cuja aplicação é acompanhada pela *Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial* (CICDR), proíbe também a discriminação em razão da limitação de acesso aos cuidados de saúde prestados em estabelecimentos de saúde públicos ou privados (artigo 2º, a).

Resulta, assim, que o **imigrante residente em Portugal, não tendo chegado por razões de saúde ao país, mas por outras razões** (e.g. trabalho, estudo, reagrupamento familiar), **tem também o legítimo direito à proteção da sua saúde e a aceder a cuidados de saúde no país**, sendo a inscrição no Serviço Nacional de Saúde uma das dimensões da sua integração no país. Deste modo qualquer cidadão tem o direito à proteção da sua saúde e o dever de a proteger, tendo o imigrante que se sinta doente ou precise de qualquer tipo de cuidados de saúde em Portugal o direito a ser assistido num Centro de Saúde ou num Hospital (em caso de urgência) do Serviço Nacional de Saúde. Está, pois, salvaguardado no enquadramento português vigente que os serviços de saúde não podem recusar a assistência aos cidadãos com base em quaisquer razões ligadas à nacionalidade, estatuto legal, religião, condição económica e social, ou outra razão.

Nos termos da Lei de Bases do Serviço Nacional de Saúde (SNS), complementada por outra legislação avulsa aplicável, os estrangeiros residentes em Portugal com acesso ao sistema de saúde subdividem-se em quatro grandes grupos com enquadramentos específicos: (1) cidadãos nacionais dos Estados-membros da União Europeia (UE), do Espaço Económico Europeu (EEE) e Suíça residentes no país; (2) cidadãos nacionais de países terceiros à UE com autorização de residência em Portugal; (3) cidadãos estrangeiros com estatuto de refugiado ou direito de asilo em Portugal; e (4) cidadãos nacionais de países terceiros em situação irregular em Portugal.⁶⁰ As taxas pagas por esses diferentes grupos no SNS variam em Portugal em função dos descontos efetuados para a segurança social pelo cidadão, a idade (menores de 12 anos estão totalmente isentos) e a razão da procura do SNS (isentos para saúde sexual e reprodutiva, gravidez e puerpério, planeamento familiar, doenças crónicas definidas legalmente).

A prática do enquadramento legal português para a proteção da saúde e de acesso a cuidados de saúde dos vários grupos de imigrantes residentes em Portugal, tem induzido a interpretações distintas e dúvidas quanto ao enquadramento a ser dado e a respetiva aplicação nos procedimentos em matéria de acesso dos imigrantes aos cuidados de saúde. Neste domínio deve atender-se à interferência de barreiras e efeitos desmobilizadores do uso dos serviços de saúde e que podem igualmente determinar a evolução dos dados em torno da utilização dos serviços de saúde. Deve reconhecer-se, pois, que embora os direitos e os deveres de todos os cidadãos em Portugal, na vertente da saúde, estejam salvaguardados no enquadramento legal português e pelo Serviço Nacional de Saúde (SNS), criado em 1978, segundo os princípios da universalidade e da equidade, ao longo das décadas que se seguiram têm sido identificadas barreiras que têm gerado desigualdades e iniquidade em saúde, nomeadamente para as populações imigrantes (para aprofundar vd. Oliveira e Gomes, 2018a: 95-136).

Assim, apesar de os princípios constitucionais portugueses da igualdade, da não discriminação e da equidade de direitos e deveres entre nacionais e estrangeiros salvaguardarem que todos têm direito à proteção na saúde e na exata medida das suas necessidades, independentemente das suas condições económicas, sociais e culturais; na prática, podem observar-se ao longo do tempo bastantes variações no acesso a este direito, nomeadamente porque: nem todos os migrantes e estrangeiros a permanecer no país têm o mesmo estatuto legal, nem todos os residentes em Portugal têm médico de família atribuído ao nível dos cuidados primários, podendo haver variações quanto ao que se paga pelos cuidados de saúde, sendo que a prática administrativa em saúde pode conduzir a iniquidades em saúde para os imigrantes, ou ainda nem todos os doentes que chegam a Portugal através de procedimentos de evacuação têm as mesmas garantias de cumprimento dos acordos pelas partes (Oliveira e Gomes, 2018a: 117-136).

Consideram-se neste subcapítulo os dados disponíveis acerca da utilização dos serviços de saúde por imigrantes e não-imigrantes e os dados acerca de necessidades médicas não satisfeitas, retratando as razões das discrepâncias identificadas entre os dois grupos. Complementarmente especifica-se, dentro do universo dos imigrantes, os fluxos de entrada por razão de saúde, ou seja, a mobilidade internacional de doentes ao abrigo de acordos internacionais de saúde.

⁶⁰ Para aprofundar detalhadamente as condições de acesso ao Serviço Nacional de Saúde (SNS) de cada grupo vd. Oliveira e Gomes (2018a: 95-117).

10.3.1. Acordos Internacionais de saúde e a mobilidade internacional de doentes

Portugal possui globalmente reconhecimento de ter “*um bom sistema de saúde*” (MS, 2017: 75). O Sistema Nacional de Saúde (SNS) português é dotado de capacidade de resposta, recursos humanos qualificados, equipamentos e instalações. Esta capacidade do SNS de Portugal não o isola, porém, do trabalho em articulação com outros países tanto para assegurar o acesso à saúde dos estrangeiros que se deslocam ao país por razões clínicas, como para permitir o acesso a cuidados de saúde a todos os portugueses que necessitem em outros países do mundo.

Este trabalho de articulação e cooperação internacional na vertente da saúde apresenta especificidades e enquadramentos legais próprios que se podem sintetizar em dois grandes universos: (1) dos doentes enviados do estrangeiro para Portugal para tratamento médico, e (2) dos doentes enviados de Portugal para o estrangeiro por razões clínicas. Estes dois universos acabam por retratar movimentos de entrada e de saída de populações de e para Portugal (portanto, fluxos migratórios) por razões de saúde. Os fluxos migratórios em busca de tratamento médico têm, pois, os dois sentidos: de saída de Portugal para obtenção de cuidados de saúde noutros países, ou de entrada em Portugal para obter assistência médica do Serviço Nacional de Saúde (SNS) português.

Cingindo a análise aos acordos que induzem a fluxos migratórios por razões de saúde (de entrada ou de saída de Portugal), com o objetivo do cidadão estrangeiro receber cuidados de saúde programados em Portugal ou o cidadão segurado em Portugal receber no estrangeiro cuidados de saúde - em ambos os casos previamente autorizados por Portugal -, destacam-se dois grandes grupos: (1) dos cidadãos segurados de um Estado-membro da União Europeia, EEE e Suíça que se deslocam a outro Estado-membro para tratamento médico com a devida autorização prévia do Estado competente⁶¹; e (2) dos cidadãos nacionais de países terceiros à União Europeia com acordos de cooperação com Portugal no domínio da saúde e que salvaguarda a sua vinda ao país para assistência médica.

Quadro 10.6. Valores movimentados ao abrigo de acordos internacionais de saúde com Portugal, com os dez principais países credores e devedores de Portugal (milhões de euros), à data de fevereiro de 2018*

Top 10 dos países credores/devedores de Portugal	Valor a receber de Portugal (Milhões de euros)	Valor em dívida com Portugal (Milhões de euros)	Saldo (Milhões euros)
França	123,78	187,98	+64,20
Alemanha	19,54	38,72	+19,18
Reino Unido	2,55	18,35	+15,80
Holanda	6,39	12,84	+6,45
Itália	1,63	2,51	+0,89
Suécia	1,59	2,07	+0,47
Suíça	15,41	8,62	-6,79
Bélgica	15,91	1,86	-14,05
Luxemburgo	42,42	24,13	-18,28
Espanha	46,78	7,06	-39,72
Outros países	9,76	3,59	-6,17
Total	285,76	307,73	+21,97

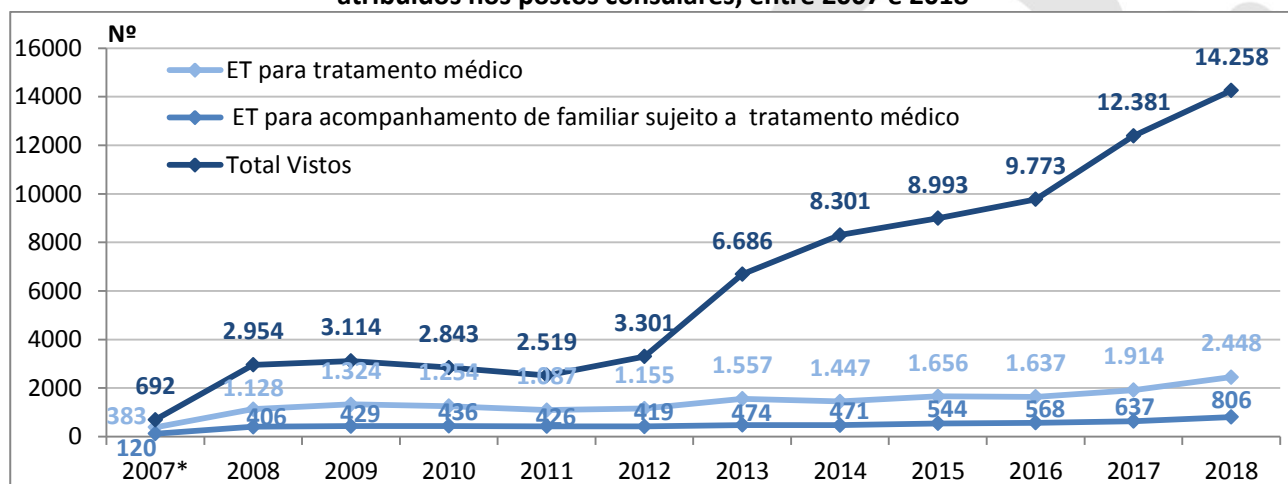
Fonte: ACSS - Administração Central do Sistema de Saúde (cit in. Correio da Manhã artigo de 21-02-2018, “Acordos de saúde movimentam mais de 593 milhões”). // Nota:* A ACSS refere que estes valores são acumulados, reportando créditos ou dívidas de Portugal à data e referentes a tratamentos médicos efetuados no país ou efetuados noutros países para doentes de Portugal em vários anos, sendo que alguns datam de 2005.

⁶¹ Nos termos do Regulamento n.º 883/2004, é necessário que a instituição competente do cidadão europeu emita documento que ateste o direito deste cidadão em receber tratamento em outro Estado-membro. Só com base nesse documento o cidadão europeu terá direito ao tratamento autorizado no sistema de saúde em igualdade de tratamento com os cidadãos nacionais desse Estado.

As **convenções internacionais no setor da saúde** do primeiro grande grupo - entre Portugal e os 31 países da EEE e Suíça - movimentam milhões de euros referentes tanto a estrangeiros que recebem cuidados de saúde em Portugal, como a portugueses que acedem a serviços de saúde no estrangeiro (vd. quadro 10.6.). Segundo dados da Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS) de fevereiro de 2018, Portugal assume um saldo bastante positivo neste domínio (+21,97 milhões de euros), sendo mais credor (307,73 milhões de euros) do que devedor (285,76 milhões de euros) de acordos e convenções internacionais de saúde. Dados da mesma fonte destacam a França como o maior credor de cuidados de saúde prestados a Portugal (123,78 milhões de euros) e o maior (também) devedor a Portugal neste domínio (187,98 milhões de euros), o que induz a um saldo positivo para o país de +64,20 milhões de euros. Entre os principais países devedores a Portugal por tratamentos médicos recebidos no país por cidadãos desses países estão ainda a Alemanha (38,78 milhões de euros), Luxemburgo (24,13 milhões de euros), Reino Unido (18,35 milhões de euros) e Holanda (12,84 milhões de euros). Por sua vez, neste domínio, o Estado Português é mais devedor da França (123,78 milhões de euros), Espanha (46,78 milhões de euros), Luxemburgo (42,42 milhões de euros) e Alemanha (19,54 milhões de euros).

No segundo grupo consideram-se os **acordos de cooperação no domínio da saúde** que Portugal tem estabelecido, desde a década de 1970, com estados terceiros à União Europeia, em específico com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa – PALOP⁶². Estes acordos bilaterais definem a vinda de doentes para Portugal no caso do Estado de origem não deter as competências técnicas e humanas necessárias para prestar os cuidados de saúde, a nível hospitalar ou em regime de ambulatório. Nos termos destes acordos estão definidas quotas anuais de doentes desses países a receber no Serviço Nacional de Saúde (SNS) português, sendo que Portugal presta os cuidados de saúde e as responsabilidades financeiras são repartidas. Os beneficiários dos acordos de cooperação entre Portugal e os PALOP estão sujeitos a procedimentos específicos e que se distinguem dos demais cidadãos estrangeiros com estada em Portugal.

Gráfico 10.26. Vistos de Estada Temporária (ET) para tratamento médico em Portugal, atribuídos nos postos consulares, entre 2007 e 2018



Fonte: Ministério dos Negócios Estrangeiros (sistematização pelas autoras). //Nota: *Encontram-se contabilizados apenas os vistos da nova lei implementada a partir de 2007 (Lei n.º23/2007, de 4 de Julho).

Procedendo à análise destes dois grandes grupos, segundo o sentido do fluxo migratório – de saída ou de entrada em Portugal – para a obtenção de cuidados de saúde, é possível verificar que enquanto os fluxos de saída de Portugal têm diminuído ao longo da última década⁶³, os fluxos de entrada em Portugal para

⁶² Cabo Verde (em 1977), S. Tomé e Príncipe (em 1977), Angola (em 1984), Moçambique (em 1984) e Guiné-Bissau (em 1992).

⁶³ Em 2006 foram 369 os doentes de Portugal assistidos no estrangeiro, subindo para 633 em 2010 e descendo gradualmente nos últimos anos, atingindo o valor mais baixo da série em 2016 com 160 doentes assistidos no estrangeiro (para aprofundar vd. Oliveira e Gomes, 2018: 89-90).

assistência médica do serviço nacional de saúde têm aumentado.

Os dados do Ministério dos Negócios Estrangeiros acerca de **vistos de estada temporária para tratamento médico em Portugal** atribuídos nos postos consulares nos últimos dez anos retratam bem esse aumento: em 2008 foram atribuídos 1.128 vistos de estada temporária para tratamento médico⁶⁴, subindo esse número para 1.914 vistos em 2017 (+70% face a 2008) e para 2.448 vistos em 2018 (+117% face a 2008 e +28% face a 2017), sendo esta evolução acompanhada também pelo crescimento de vistos de estada temporária para acompanhantes familiares (de 406 vistos em 2008, passou-se para 637 em 2017 e 806 em 2018). Ou seja, em 2018 registaram-se +99% de vistos para acompanhamento de familiar sujeito a tratamento médico face a 2008 e +27% face a 2017 - vd. gráfico 10.26.

Na análise destes dados dos vistos de estada temporária para tratamento médico em Portugal, segundo o sexo do beneficiário da assistência médica, verifica-se que na última década (embora com algumas oscilações em alguns anos) há um equilíbrio no número de homens e mulheres estrangeiros que receberam tratamento médico em Portugal. Por contraste, no caso dos acompanhantes familiares do sujeito a tratamento médico, verifica-se uma sobre representação do sexo feminino, sendo principalmente mulheres as titulares de visto de estada temporária para acompanhamento, tendo mesmo subido a sua importância relativa na última década (de 69,2% em 2007 para 82,1% em 2017 e 77,2% em 2018) – vd. quadro 10.7.

Quadro 10.7. Vistos de Estada Temporária (ET) para tratamento médico em Portugal, atribuídos nos postos consulares, segundo o sexo, entre 2007 e 2018 (%)

Ano	ET para tratamento médico		ET para acompanhamento de familiar sujeito a tratamento médico		Total de vistos de estada temporária	
	Homens (%)	Mulheres (%)	Homens (%)	Mulheres (%)	Homens (%)	Mulheres (%)
2008	47,0	53,0	25,6	74,4	55,1	44,9
2009	55,0	45,0	22,8	77,2	53,1	46,9
2010	50,6	49,4	20,5	79,5	52,4	47,6
2011	50,9	49,1	18,8	81,2	49,0	51,0
2012	49,2	50,8	21,5	78,5	46,7	53,3
2013	54,6	45,4	20,0	80,0	44,8	55,2
2014	51,3	48,7	23,8	76,2	45,4	54,6
2015	47,9	52,1	17,6	82,2	42,6	57,4
2016	50,3	49,7	18,1	81,9	44,1	55,9
2017	48,2	51,8	17,7	82,1	42,5	57,5
2018	51,3	48,7	22,8	77,2	54,2	45,8

Fonte: Ministério dos Negócios Estrangeiros (sistematização pelas autoras). //Nota: *Encontram-se contabilizados apenas os vistos da nova lei implementada a partir de 2007 (Lei nº23/2007, de 4 de Julho).

Quadro 10.8. Vistos de Estada Temporária (ET) para tratamento médico em Portugal, atribuídos nos postos consulares, segundo as principais nacionalidades, entre 2007 e 2018 (%)

Nacionalidades	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Guiné-Bissau	45,0	42,8	32,0	30,5	28,7	25,9	29,0	41,1	37,5	42,1	45,5
Cabo Verde	28,8	30,1	40,7	40,2	47,4	33,7	36,4	35,6	36,5	30,4	23,4
São Tomé e Príncipe	15,8	18,5	21,8	17,8	15,2	16,0	16,7	16,7	18,5	17,0	19,1
Angola	9,0	7,1	4,4	10,5	7,0	8,5	8,2	5,7	6,0	9,2	10,6
Moçambique	1,2	0,7	0,3	0,5	0,2	0,7	0,5	0,7	1,0	1,1	1,1
Total (nº absolutos)	1.128	1.324	1.254	1.087	1.155	1.557	1.447	1.656	1.637	1.914	2.448

Fonte: Ministério dos Negócios Estrangeiros (sistematização pelas autoras).

⁶⁴ Não se considera o apuramento de 2007 por integrar a mudança de Lei de Estrangeiros (Lei n.º23/2007, de 4 de Julho) e/ou os vistos apurados são apenas os solicitados ao abrigo do enquadramento legal de 2007.

Quanto à nacionalidade dos titulares de visto de estada temporária para tratamento médico em Portugal, verifica-se uma sobre representação de cidadãos de países com quem Portugal tem acordos de cooperação no domínio da saúde⁶⁵. Como é claro no quadro 10.8., são essencialmente cidadãos dos PALOP que na última década requereram vistos de estada temporária para tratamento médico em Portugal, destacando-se neste grupo os cidadãos da Guiné-Bissau (42,1% do total de vistos para tratamento médico em 2017 e 45,5% em 2018) e de Cabo Verde (30,4% em 2017 e 23,4% em 2018).

10.3.2. Utilização de serviços de saúde por residentes e necessidades médicas não satisfeitas

Dados acerca da **utilização dos serviços de saúde** são uma fonte importante de informação acerca da saúde dos migrantes, embora possam induzir a alguns riscos de análise. Deve reconhecer-se que menor taxa de utilização de serviços de saúde por imigrantes, quando comparados aos não-imigrantes, pode em abstrato refletir realidades muito díspares: tanto pode refletir melhor estado de saúde dos imigrantes que os dispensa de recorrerem a cuidados de saúde; como pode ainda refletir dificuldades ou barreiras no acesso aos cuidados de saúde que os tornam sub-representados no universo de utilizadores dos serviços de saúde; como ainda se pode assumir algum efeito individual (e cultural) na opção e decisão de alguns grupos imigrantes recorrerem menos a cuidados de saúde que os nativos de um dado país. Assim, deve reconhecer-se que os indicadores em torno da utilização dos cuidados de saúde nem sempre refletem de forma direta e proporcional as reais necessidades efetivas e efetivadas de cuidados de saúde.⁶⁶

Identificados os riscos da utilização desta informação, consideram-se alguns indicadores extraídos dos *Inquéritos Nacionais de Saúde* e dos *Inquéritos às Condições de Vida e Rendimentos* (ICOR) para retratar a utilização de serviços de saúde por imigrantes e não imigrantes, a par das perceções de necessidades médicas não satisfeitas ao longo do tempo.

Os dados do Inquérito Nacional de Saúde, na edição de 2005 e de 2014, permitem comparar a utilização dos serviços de saúde por imigrantes e não imigrantes com mais de 15 anos de idade residentes em Portugal. Embora estas duas edições do inquérito não sejam exatamente comparáveis, tendo havido mudanças em alguns dos indicadores e na forma como foram construídas as amostras, globalmente os resultados de ambas as edições do inquérito mostram que os imigrantes tendem a procurar menos os serviços de saúde que os portugueses não-imigrantes, a consultar menos um médico nos últimos meses e a passar mais tempo desde a última consulta médica de especialidade que tiveram.

Como é alertado no estudo da OCDE (2015: 193), deve atender-se que as circunstâncias sociais e económicas de alguns grupos imigrantes (com níveis mais baixos de habilitações, mais baixos rendimentos, piores condições de trabalho, e com maior exposição ou risco de exclusão social) afetam diretamente o uso dos serviços de saúde das sociedades onde residem, não se devendo descurar a interferência destes determinantes sociais na utilização dos serviços de saúde e/ou de enviesamento na procura dos serviços de saúde, que nada tem a ver com melhores estados de saúde.

No relatório da OCDE (2015) acerca dos indicadores de integração de imigrantes considera-se, para caracterizar os cuidados de saúde dos imigrantes, um indicador acerca da ida a consultas médicas de clínica geral ou de especialidade nos últimos 12 meses, reportada por estrangeiros e nativos de cada país da OCDE. Considerando os resultados ajustados em função da estrutura etária, observa-se que a incidência de imigrantes que não consultaram um médico foi maior nos países de imigração recente, como a Islândia (43%), Lituânia (37%), Hungria (31%), Bulgária (30%) e Irlanda (29%). Por oposição, nos países de imigração

⁶⁵ Para aprofundar acerca dos programas de doentes evacuados dos PALOP, no âmbito da cooperação internacional entre Portugal e os PALOP, vd. Oliveira e Gomes (2018a: 92-95).

⁶⁶ Alguns autores defendem ainda que os dados relativos à utilização de cuidados de saúde estão normalmente subdimensionados por não serem devidamente registados ou monitorizados quanto à utilização por imigrantes. Por outro lado, é realçado que os imigrantes podem ainda recorrer a serviços de saúde privados não contabilizados ou registados no universo de utilizadores dos sistemas nacionais de saúde (Rechel, Mladovsky e Dévillé, 2011: 87).

mais antiga a percentagem de imigrantes que não consultaram um médico foi muito menor: caso do Luxemburgo (onde apenas 7% dos imigrantes referiram não ter consultado um médico nos últimos tempos), da França (8%), Áustria (9%), Alemanha (11%) e Bélgica (12%). Neste relatório (OCDE, 2015: 196-197), as diferenças mais expressivas entre imigrantes e nativos foram identificadas na Islândia (+16,5pp), Hungria (+8,1pp), Finlândia (+7,6pp), Bulgária (+7,5pp) e Malta (+7,1pp), assumindo-se estes como os países onde os imigrantes têm, por comparação aos nativos, menor propensão em aceder aos serviços de saúde. Por contraste, identificam-se também países onde os imigrantes reportam mais consultas médicas nos últimos 12 meses que os nativos: é o caso da Holanda (com os imigrantes a mostrar mais 4,7pp de prevalência em ter uma consulta), Noruega (3,3pp), Dinamarca (1,6pp), Letónia (1,4pp), Luxemburgo (0,6pp) e Grécia (0,6pp). Em Portugal, considerando os resultados ajustados em função da estrutura etária, a percentagem de imigrantes que declarou não ter consultado um médico nos 12 meses anteriores à entrevista foi de 16%, valor apenas ligeiramente superior ao reportado pelos nativos (15% dos nativos do país declararam encontrar-se na mesma situação).

Focando nos dados disponíveis em Portugal dos Inquéritos Nacionais de Saúde, na edição de 2005 e de 2014, é possível detalhar um pouco melhor esta tendência.

Na edição de 2005/2006 os resultados mostram que enquanto metade dos imigrantes não realizou qualquer consulta médica (50,7%), mais de metade dos portugueses teve entre 1 e 3 consultas médicas nos últimos 3 meses (49,9%) ou mais de 4 consultas (6,5%) – vd. quadro 10.9. No estudo promovido pelo Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge a partir deste inquérito de saúde (Dias et al., 2008: 78) é identificado que a prevalência do número de consultas médicas aumenta com o tempo de imigração: enquanto a maioria dos imigrantes com 5 ou menos anos de residência não foi a consultas médicas nos últimos 3 meses (62,3%), à medida que aumentam os anos de residência diminui esta percentagem, assumindo o seu valor mais baixo nos imigrantes com 30 e mais anos de residência em Portugal (apenas 36,6% não foi a consultas). No mesmo estudo é ainda identificado os motivos que induzem as populações a terem consultas médicas, verificando-se que os imigrantes tendem a procurar mais as consultas médicas quando se sentem doentes que os portugueses não imigrantes, que apresentam nos motivos das consultas uma maior prevalência nas consultas de vigilância da saúde, consultas de rotina e na solicitação de receitas ou exames. Nos motivos da consulta, verifica-se também que os anos de residência em Portugal influenciam as causas da procura por consultas médicas: no caso dos imigrantes com 5 ou menos anos de residência a maioria declara como razão da consulta médica sentir-se doente (52,9%), baixando esta percentagem à medida que aumentam os anos de residência (ficando em 41,2% da população com 30 e mais anos de residência); tendo uma evolução exatamente inversa o motivo da consulta ser para pedir receitas ou exames, que de 3,8% no caso dos imigrantes com 5 e menos anos de residência, evolui gradualmente para passar a representar 18,5% no caso dos imigrantes com 30 e mais anos de residência em Portugal.

Quadro 10.9. Distribuição percentual (% ponderada) por número de consultas médicas nos 3 meses anteriores à entrevista, na população de imigrantes e de portugueses não migrantes, em 2005/2006

	Imigrantes	Portugueses não migrantes
Consulta médica	1 a 3 consultas	44,3
	≥ 4 consultas	49,9
	Não foi a consultas	6,5
Motivo da consulta	Porque se sentiu doente	50,7
	Para pedir receitas ou exames	43,6
	Para ter baixa	49,0
	Por outra razão*	42,6
		10,0
		0,8
		0,8
		40,2
		41,0

Fonte: INE/INSA, Inquérito Nacional de Saúde 2005/2006 (cit in Dias et al., 2008: 77).

Nota: Em outras razões estão consultas de rotina, quer para a vigilância de saúde quer para o seguimento de doença.

Verifica-se que a maioria das consultas médicas realizadas, tanto por imigrantes como por portugueses não imigrantes, foram no SNS (68,5% e 66,4%, respetivamente, apresentando os imigrantes +2 pontos

percentuais que os não imigrantes), tendo cerca de um terço procurado um prestador privado (31,3% e 32,5%, respetivamente) – vd. quadro 10.10. Dias e coautores (2008: 83) analisando estes dados identificam que o recurso ao SNS varia em razão inversa do tempo de imigração, ou seja, os imigrantes mais recentes em Portugal, com 5 ou menos anos de residência, tendem a reportar maior uso do SNS (77,3%) que aqueles com 30 ou mais anos de imigração (56,3%), sendo que estes últimos têm maior procura de prestadores de saúde privados (42,7%, ou seja, + 20 pontos percentuais que o grupo com menos anos de residência).

Em 2005/2006, a maioria das consultas realizadas no SNS decorreram em centros de saúde (59,8% das consultas de imigrantes e 62,5% das consultas dos portugueses), apresentando neste domínio os portugueses +3 pontos percentuais que os imigrantes que, por sua vez, procuram ligeiramente mais os serviços de urgência (20,4%) que os portugueses não imigrantes (17,6%) – vd. quadro 10.10.

Quadro 10.10. Distribuição percentual (% ponderada) por tipo de médico consultado e local de consulta no âmbito do Serviço Nacional de Saúde, na população de imigrantes e de portugueses não migrantes que referiram ter consultado o médico nos 3 meses anteriores à entrevista, em 2005/2006

	Imigrantes	Portugueses não migrantes
Médico		
Prestador no SNS	68,5	66,4
Prestador noutro serviço do Estado	0,2	1,1
Prestador privado	31,3	32,5
No SNS, a consulta foi:		
Numa consulta do serviço de urgência (centro de saúde/hospital)	20,4	17,6
Noutra consulta do centro de saúde	59,8	62,5
Noutra consulta do hospital	19,8	19,9

Fonte: INE/INSA, Inquérito Nacional de Saúde 2005/2006 (cit in Dias et al., 2008).

Quadro 10.11. População residente com 15 e mais anos de idade que foi ao hospital para cuidados de saúde (sem internamento) nos 12 meses anteriores à entrevista, por naturalidade, Portugal, 2014

Naturalidade	Ida ao hospital para cuidados de saúde	População residente	% da população que foi ao hospital para cuidados de saúde por total de residentes
Naturalidade portuguesa	3.283.641	8.194.461	40,1
Naturalidade estrangeira	294.808	689.959	42,7
Total	3.578.448	8.884.581	40,3

Fonte: INE, Inquérito Nacional de Saúde 2014 (cálculos das autoras).

Quadro 10.12. População residente com 15 e mais anos de idade que consultou um médico nos 12 meses anteriores à entrevista, por naturalidade e tipo de consulta médica, Portugal, 2014

Naturalidade	Tipo de consulta		% da população que consultou um médico por total de residentes	
	Medicina Geral e Familiar	Outra especialidade	Medicina Geral e Familiar	Outra especialidade
Naturalidade portuguesa	6.185.242	3.950.071	75,5	48,2
Naturalidade estrangeira	483.379	320.533	70,1	46,5
Total	6.668.715	4.270.604	75,1	48,1

Fonte: INE, Inquérito Nacional de Saúde 2014 (sistematização e cálculos das autoras).

Nesta vertente são apreciáveis as mudanças de tendência de 2005 para a edição do inquérito de 2014 (assumindo as respetivas variações no formato dos indicadores e respetivos desafios de comparabilidade), observando-se que os cidadãos de naturalidade estrangeira com mais de 15 anos reforçam a procura dos hospitais para cuidados de saúde sem internamento (42,7%), suplantando os cidadãos de naturalidade portuguesa (40,1%) em 2,6 pontos percentuais – vd. quadro 10.11. Por contraponto, são os cidadãos de naturalidade portuguesa que apresentam maior prevalência na consulta de médicos de medicina geral e

familiar (75,5%), por comparação aos cidadãos de nacionalidade estrangeira (70,1%) com menos 5,4 pontos percentuais (vd. quadro 10.12), sendo que os naturais de Portugal também tendem a terem essas consultas médicas há menos tempo que os naturais do estrangeiro (vd. quadro 10.13).

Enquanto 75,5% dos cidadãos com nacionalidade portuguesa tiveram uma consulta médica de medicina geral e familiar há menos de 12 meses, no caso dos cidadãos de nacionalidade estrangeira essa percentagem desce para 70,1% (-5,4 pontos percentuais); aumentando por contraponto a percentagem de naturais do estrangeiro que teve esse tipo de consulta há 12 meses ou mais (28,4%), assumindo mais 4,5 pontos percentuais que o observado no caso dos naturais portugueses. As mesmas tendências se observam no caso das consultas médicas de outras especialidades: 48,2% dos naturais de Portugal reportaram ter tido uma consulta há menos de 12 meses e 43,4% há mais de 12 meses, enquanto no caso dos naturais do estrangeiro a percentagem desce, por comparação aos portugueses, nas consultas há menos de 12 meses (45,5%) e sobe nas consultas há mais de 12 meses (44,2%), tendo ainda esta população uma percentagem ligeiramente superior naqueles que nunca tiveram uma consulta de outra especialidade (9%, ou seja, +0,7 pontos percentuais) – vd. quadro 10.13.

Quadro 10.13. População residente com 15 e mais anos de idade por nacionalidade, tipo de consulta médica e escalão de tempo decorrido desde a última consulta médica, Portugal, 2014

Tipo de consulta médica	Escalão de tempo decorrido desde a última consulta médica	Naturalidade				Total
		Portuguesa		Estrangeira		
		N	%	N	%	
Medicina Geral e Familiar	Há menos de 12 meses	6 185 242	75,5	483 379	70,1	6.668.715
	Há 12 meses ou mais	1 954 885	23,9	195 759	28,4	2.150.713
	Nunca	53 066	0,6	n.d.	n.d.	63.886
	Total	8.194.461	100	689.959	100	8.884.581
Outra especialidade	Há menos de 12 meses	3.950.071	48,2	320.533	46,5	4.270.604
	Há 12 meses ou mais	3.556.727	43,4	304.693	44,2	3.861.488
	Nunca	679.359	8,3	62.058	9,0	741.416
	Total	8.194.461	100	689.959	100	8.884.581

Fonte: INE, Inquérito Nacional de Saúde 2014 (sistematização das autoras).

Nota: As estimativas apresentadas não contemplam as situações "não sabe / não responde".

A comparação dos resultados de 2005 com 2014⁶⁷, tal como alguns autores já haviam identificado (Dias et al., 2018: 86), parece, deste modo, confirmar a ideia de que os imigrantes foram mais afetados pela crise que os não-imigrantes, induzindo neste caso na vertente da saúde a uma diminuição da procura por imigrantes de cuidados de prevenção e de medicina familiar, ganhando por contraponto uma maior proporção de população que foi ao hospital para cuidados de saúde por total de residentes.

Estas duas edições do inquérito retratam exatamente os efeitos de um contexto anterior à crise económica e financeira que afetou o país (2005/2006) e um contexto de transição para o fim de crise (2014). Vários estudos mostraram que durante os anos da crise económica e financeira em Portugal, com o aumento do desemprego e as dificuldades económicas, os imigrantes – em especial os imigrantes em situação indocumentada no país ou com dificuldades em provar a sua residência – aumentaram as dificuldades em aceder aos serviços de saúde (aprofundado em Oliveira e Gomes, 2018a), o que influiu na evolução das consultas médicas entre 2005 e 2014. Sem prejuízo, desta ter sido uma tendência generalizada, verificando-se que todos os utentes (independentemente da nacionalidade) diminuíram a procura por consultas, Sakellarides e coautores (2014), num estudo acerca dos impactos da crise no sistema de saúde e na saúde dos utentes em Portugal, mostraram que o comportamento dos utentes na procura de serviços de saúde mudou nos anos da crise: verificou-se uma diminuição em 4% da marcação de consultas, menos

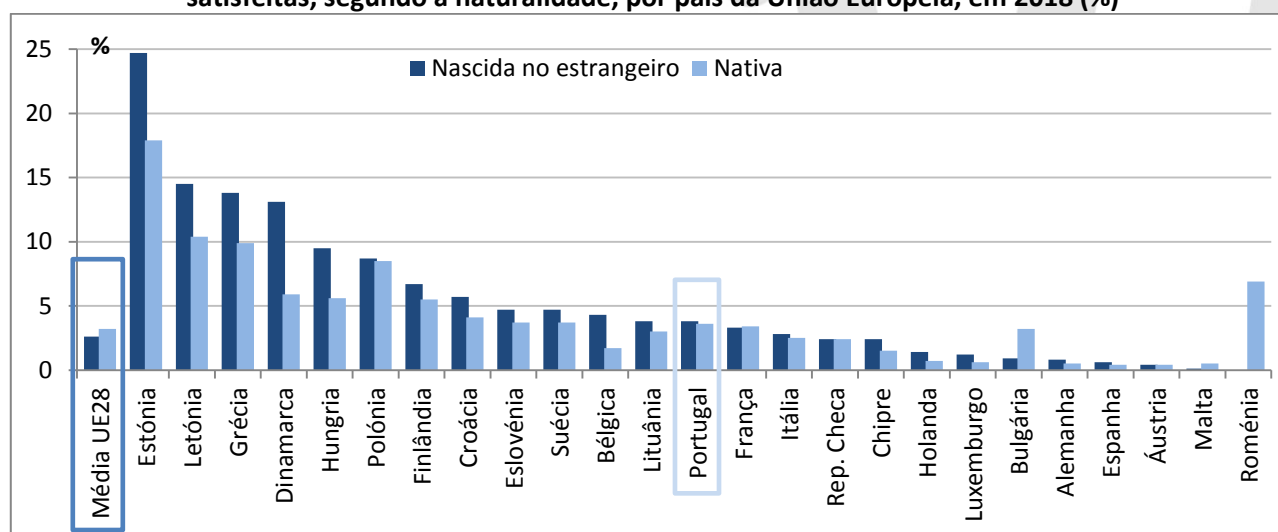
⁶⁷ Embora se deva reconhecer que os inquéritos não são totalmente comparáveis em virtude de algumas das questões terem mudado e das amostras das duas edições terem sofrido algumas alterações.

28% de consultas de cuidados primários por urgência e menos 9% de urgências hospitalares.

Verifica-se, por outro lado, atendendo ao aumento das barreiras no acesso aos cuidados de saúde primários para os imigrantes nesses anos, uma mudança de comportamento na procura dos serviços de saúde pelos imigrantes: em caso de necessidade os imigrantes passaram a ir diretamente para os hospitais, onde o acesso é considerado mais ágil e o pagamento das taxas menos condicionante, ao invés de recorrerem aos centros de saúde, o que criou consequências na procura da medicina familiar, preventiva e de acompanhamento (Dubois e Molinuevo, 2014: 23; Dias et al., 2018: 88-89). Noutra vertente explicativa, Dubois e Molinuevo (2014: 23-24) realçam ainda como de uma forma geral os imigrantes tendem a evitar o contacto com os serviços de saúde, em especial dos centros de saúde ou dos cuidados de saúde primários, recorrendo mais à automedicação ou às urgências dos hospitais.

Os dados acerca das **necessidades médicas não satisfeitas** são outra fonte importante de informação acerca da saúde dos migrantes e amplamente usada em vários estudos e análises, tanto por permitirem a comparação entre países europeus (que recolhem as variáveis *no Inquérito às Condições de Vida e Rendimento*), como por funcionarem como uma dimensão aproximadora da aferição da existência de barreiras no acesso à saúde e as causas dessas barreiras. Deve reconhecer-se, porém, que os dados disponíveis acerca das necessidades médicas não satisfeitas assumem também algum enviesamento em virtude de reportarem perceções subjetivas dos respondentes, não permitindo também quantificar o número de vezes que essas necessidades médicas não foram satisfeitas num dado período de tempo (Oliveira e Gomes, 2018a: 141).

Gráfico 10.27. Percentagem da população, com 16 ou mais anos, que reportou necessidades médicas não satisfeitas, segundo a naturalidade, por país da União Europeia, em 2018 (%)



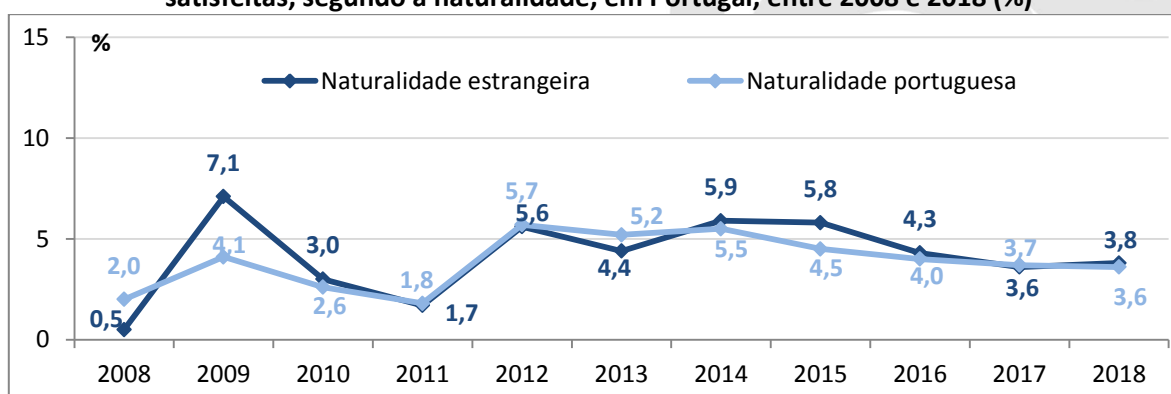
Fonte: EUROSTAT (sistematização das autoras). Notas: Dados estimados para a Média da UE28. Dados não disponíveis para a Irlanda, Eslováquia e Reino Unido. Dados da população nascida no estrangeiro não disponíveis para Roménia.

O EUROSTAT, nos *Indicadores de Integração de Imigrantes*, disponibiliza, neste âmbito, o indicador que mede se, nos últimos 12 meses, os inquiridos sentiram necessidade de cuidados de saúde mas não os receberam, permitindo comparações dos vários países da União Europeia (vd. gráfico 10.27). Em 2018, em média na União Europeia 2,6% dos imigrantes declararam necessidades médicas não satisfeitas, valores ligeiramente abaixo dos apurados para a população nativa (3,2%). De modo global, os imigrantes residentes em países da Europa Oriental e Central, bem como os imigrantes residentes em países escandinavos, mostram-se mais propensos a declarar necessidades médicas não satisfeitas: 24,7% na Estónia, 14,5% na Letónia, 13,1% na Dinamarca, e 9,5% na Hungria. A estes países junta-se ainda a Grécia, com 13,5% dos imigrantes a declarar necessidades médicas não satisfeitas. Por contraste, os países onde os imigrantes apresentaram menor prevalência de necessidades médicas não satisfeitas foram Malta, Áustria, Espanha, Alemanha e Bulgária, onde os valores se encontravam abaixo de 1% em 2018. As diferenças mais expressivas entre imigrantes e nativos foram identificadas em países da Europa Oriental e em países que

acolhem grande número de refugiados (Oliveira e Gomes, 2018a: 141). Nesse sentido, os imigrantes mostravam-se 6,8 pontos percentuais mais propensos a declarar necessidades médicas não satisfeitas que os nativos na Estónia, +4,1pp na Letónia, +3,9pp na Hungria e +3,9pp na Grécia. Neste indicador Portugal regista distâncias pouco significativas entre imigrantes e nativos: a percentagem de imigrantes que em 2018 declarou necessidades médicas não satisfeitas foi de 3,8%, sendo que a percentagem de nativos foi de 3,6%.

Aprofundando a análise deste indicador para o contexto português de forma evolutiva, recorrendo aos dados disponibilizados pelo EUROSTAT (vd. gráfico 10.28), referentes aos resultados do *Inquérito às Condições de Vida e Rendimento* (ICOR), é possível identificar algumas oscilações ao longo da última década. Em 2018, 3,6% dos residentes de nacionalidade portuguesa declararam necessidades médicas não satisfeitas, valor ligeiramente abaixo do apurado para a população de nacionalidade estrangeira (3,8%). Há uma década atrás, em 2008, a percentagem de residentes de nacionalidade portuguesa que declarou necessidades médicas não satisfeitas foi inferior (2%, ou seja, menos 1,6pp que em 2018) e superior à percentagem apurada para os residentes de nacionalidade estrangeira (0,5%). No caso dos residentes de nacionalidade estrangeira, a percentagem dos que declararam necessidades médicas não atendidas foi superior em 2018 face a 2008 (+3,3pp). Para estes residentes, a linha evolutiva mostra dois picos onde o acesso e uso de serviços de saúde se mostrou mais difícil: em 2009 e em 2014, quando respetivamente 7,1% e 5,9% dos naturais do estrangeiro declararam necessidades médicas não satisfeitas em Portugal.

Gráfico 10.28. Percentagem da população, com 16 ou mais anos, que reportou necessidades médicas não satisfeitas, segundo a nacionalidade, em Portugal, entre 2008 e 2018 (%)



Fonte: EUROSTAT (sistematização das autoras).

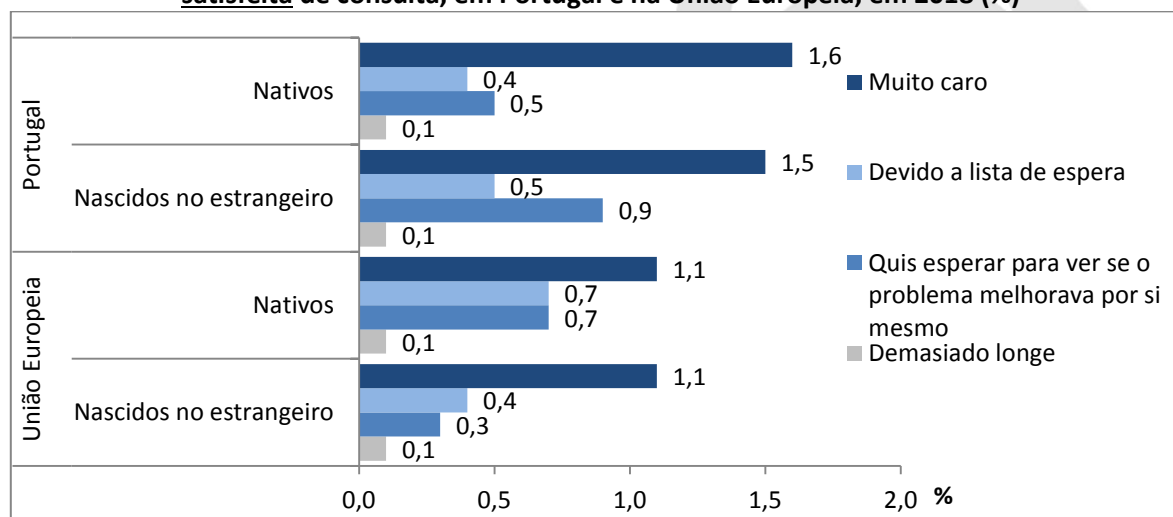
Neste indicador são notórios os efeitos da crise económica e financeira vivida no país a partir de 2011, quer para os nativos, quer para os naturais do estrangeiro. Para os residentes de nacionalidade estrangeira a percentagem dos que declararam necessidades médicas não atendidas subiu de 1,7%, em 2011, para 5,6% em 2012 e 5,9% em 2014, sendo que a partir de 2015 os valores voltam a descer até aos 3,6% em 2017 e 3,8 em 2018. O mesmo sucede para os residentes de nacionalidade portuguesa, onde se nota uma subida acentuada de 2011 para 2012, de 1,8% em 2011 para 5,7% de inquiridos que declararam necessidades médicas não atendidas, verificando-se que em 2013 desce ligeiramente para os 5,2%, voltando a subir em 2014, ano em que registam 5,5% de indivíduos que não acederam a cuidados de saúde quando deles necessitaram. Também no caso destes residentes os valores descem a partir de 2015, fixando-se nos 3,6% em 2018.

Vários estudos têm demonstrado que nos anos da crise económica e financeira vivida em Portugal aumentaram as necessidades médicas não satisfeitas no país, em especial de utentes desempregados e reformados (Dias et al., 2018: 88). A análise promovida por Legido-Quigley et al. (2016) para os mesmos indicadores do ICOR (*Inquérito às Condições de Vida e Rendimento*) que aqui se analisam, conclui que o rácio de necessidades médicas não satisfeitas mais do que duplicou entre 2010 com 2014. Embora os dados acerca dos imigrantes sejam mais limitados, vários autores têm defendido que dada a maior vulnerabilidade socioeconómica da população imigrante em Portugal, os imigrantes sofreram também

estes constrangimentos, aumentando as suas necessidades médicas não satisfeitas (Dubois e Molinuevo, 2014: 19; Dias et al., 2018: 88).

Os mesmos efeitos do contexto nas necessidades médicas não satisfeitas evidenciam-se também na comparação dos resultados de Portugal com a média dos restantes países europeus, quanto às principais razões para as necessidades não satisfeitas de consulta. Em Portugal, tanto no caso da população nativa como no caso da população nascida no estrangeiro, nota-se que as necessidades não satisfeitas de consulta médica estiveram em 2018, de uma forma mais expressiva que o verificado para a média dos restantes países da União Europeia, principalmente associadas aos custos dos serviços de saúde, considerados de ‘muito caros’: +0,5 pontos percentuais de inquiridos nativos portugueses declararam não ter satisfeita a necessidade de consulta médica, quando comparados com a média dos nativos da União Europeia; e +0,4 pontos percentuais dos inquiridos nascidos no estrangeiro residentes em Portugal quando comparados com os nascidos no estrangeiros residentes em outros países da União Europeia. Por contraste, na média dos países da União Europeia (UE), destaca-se mais a razão ‘devido a lista de espera’: +0,3pp dos nativos da UE declararam essa razão para necessidade não satisfeita de consulta médica quando comparados com os nativos de Portugal; os nascidos no estrangeiro da média dos países da UE apresentam valores semelhantes aos nascidos no estrangeiro de Portugal – vd. gráfico 10.29.

Gráfico 10.29. Proporção da população com 16 e mais anos de idade que reportou necessidade não satisfeita de consulta médica, segundo a naturalidade, por principais razões para necessidade não satisfeita de consulta, em Portugal e na União Europeia, em 2018 (%)



Fonte: EUROSTAT (sistematização das autoras). Nota: Dados estimados para a União Europeia.

Nas razões associadas às necessidades médicas não satisfeitas, Legido-Quigley et al. (2016) mostram que se verificam mudanças na hierarquia das razões reportadas nos anos da crise económica e financeira em Portugal, tendo aumentado bastante as barreiras associadas à falta de disponibilidade financeira, tanto no caso de utentes desempregados e reformados, como no caso de utentes empregados que também reportaram mais barreiras financeiras, mais períodos de espera e maiores dificuldades em ausentar-se do trabalho para receber cuidados de saúde (Legido-Quigley et al., 2016: 835-837).

Outras razões significativas têm sido também reportadas para explicar os padrões das necessidades não satisfeitas de consulta médica dos imigrantes, nomeadamente os tempos de espera para obter cuidados de saúde, dificuldades de comunicação com os profissionais de saúde, e a complexidade e burocracia associada ao sistema de saúde (Dubois e Molinuevo, 2014: 24).

Verifica-se também que nos anos da crise económica e financeira vivida em Portugal, aumentaram as

razões de necessidades não satisfeitas de consulta médica relacionadas com outras razões⁶⁸ que não com o sistema de saúde⁶⁹, tanto no caso da população de naturalidade portuguesa (gráfico 10.30) como de naturalidade estrangeira (gráfico 10.31). Ou seja, nos últimos anos as necessidades não satisfeitas de consulta médica em Portugal aumentaram muito por um aumento de razões não relacionadas com o sistema de saúde, mas relacionadas, nomeadamente, com a condição socioeconómica da população que aumentou o seu risco de pobreza ou exclusão social nesses anos (Oliveira e Gomes, 2017: 164-169).

No caso da população de naturalidade portuguesa (gráfico 10.30) é muito evidente o efeito da crise: a partir de 2012 sobem quer ‘razões relacionadas com o sistema de saúde’ quer as ‘outras razões não relacionadas com o sistema de saúde’, sendo que estas últimas passam de 0,4% em 2011 para 2,4% em 2012. No caso da população de naturalidade estrangeira (gráfico 10.31), verifica-se também uma subida das ‘outras razões não relacionadas com o sistema de saúde’: passando de 0,3% em 2010 para 0,9% em 2011, para 2,5% em 2012 e para 3,2% em 2014 (quando se regista o pico das “razões não relacionadas com o sistema de saúde” no período analisado).

Gráfico 10.30. Proporção da população com 16 e mais anos de idade que reportou necessidade não satisfeita de consulta médica em Portugal, de naturalidade portuguesa, por razões relacionadas com o sistema de saúde e outras razões, entre 2008 e 2018 (%)



Fonte: EUROSTAT (sistematização das autoras).

Gráfico 10.31. Proporção da população com 16 e mais anos de idade que reportou necessidade não satisfeita de consulta médica em Portugal, de naturalidade estrangeira, por razões relacionadas com o sistema de saúde e outras razões, entre 2008 e 2018 (%)



Fonte: EUROSTAT (sistematização das autoras).

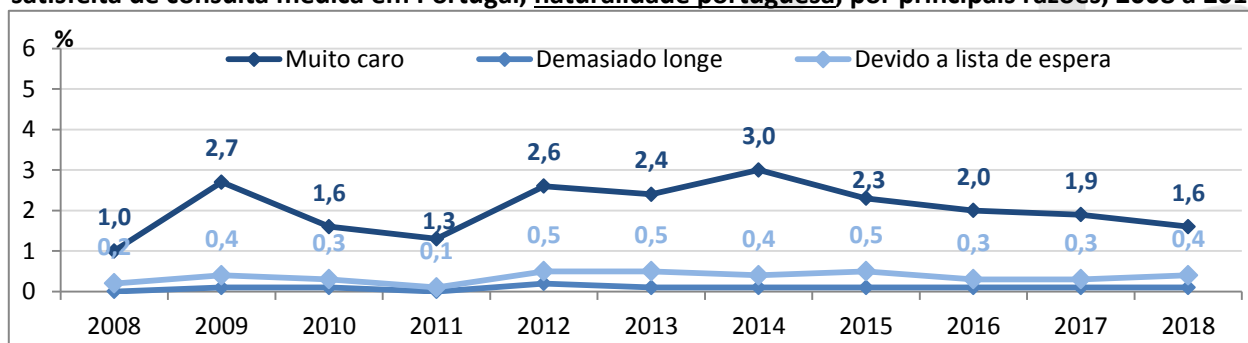
Comparando ao longo do tempo (entre 2008 e 2017) as principais razões das necessidades médicas não satisfeitas da população de naturalidade portuguesa (gráfico 10.32) com a população de naturalidade

⁶⁸ O indicador agrega nas razões não relacionadas com o sistema de saúde a “falta de tempo”, “não conhecia nenhum bom médico ou especialista”, “tenho medo de médicos, hospitais e exames”, “quis esperar para ver se o problema melhorava por si mesmo”, e “outras razões”.

⁶⁹ Nas razões relacionadas com o sistema de saúde o indicador agrega as seguintes razões: “muito caro”; “devido a lista de espera”; “muito longe”.

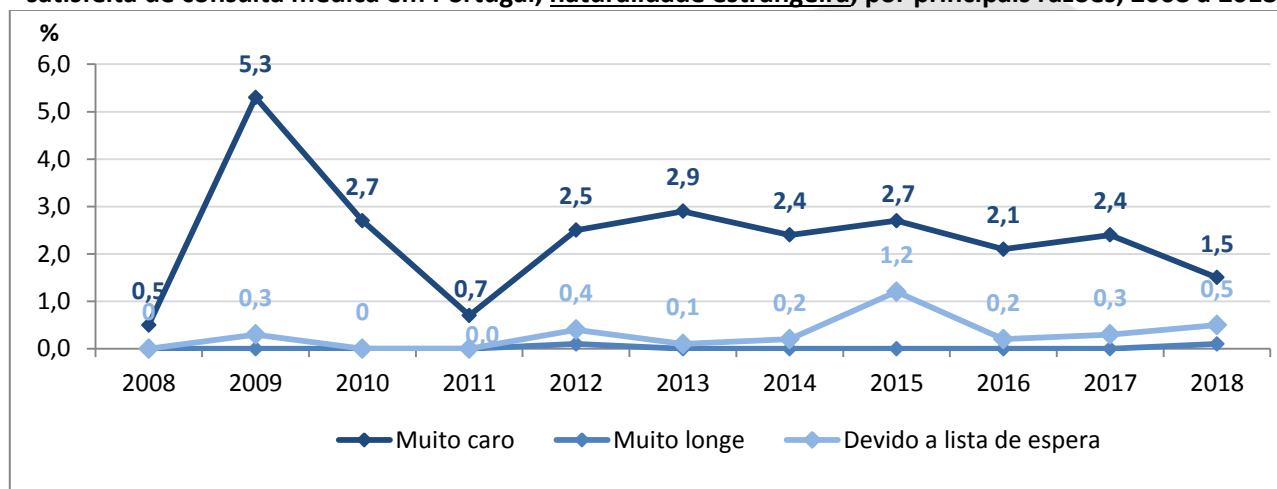
estrangeira (gráfico 10.33), verifica-se que a principal razão para ambos os grupos é a falta de disponibilidade financeira para suportar os custos das consultas médicas ('muito caro'). No caso da população de nacionalidade portuguesa (gráfico 10.32), verificam-se vários picos associados aos anos da crise: em 2009 (2,7%), 2012 (2,6%), 2013 (2,4%) e 2014 (3,0%). Para esta população, a partir do ano de 2014 nota-se uma descida nesta razão associada à falta de disponibilidade financeira para suportar os custos das consultas médicas. No caso da população de nacionalidade estrangeira (gráfico 10.33), observa-se um pico da importância relativa desta razão no total de respostas dos inquiridos que referiram necessidades não satisfeitas de consulta médica no ano de 2009 (5,3%), e depois uma descida abrupta em 2010, voltando a subir gradualmente a partir de 2011 até 2015 (de 0,7% para 2,9% em 2013 e para 2,7% em 2015), ano a partir do qual volta a descer (para 1,6% em 2018).

Gráfico 10.32. Percentagem da população com 16 e mais anos de idade que reportou necessidade não satisfeita de consulta médica em Portugal, nacionalidade portuguesa, por principais razões, 2008 a 2018



Fonte: EUROSTAT (sistematização das autoras).

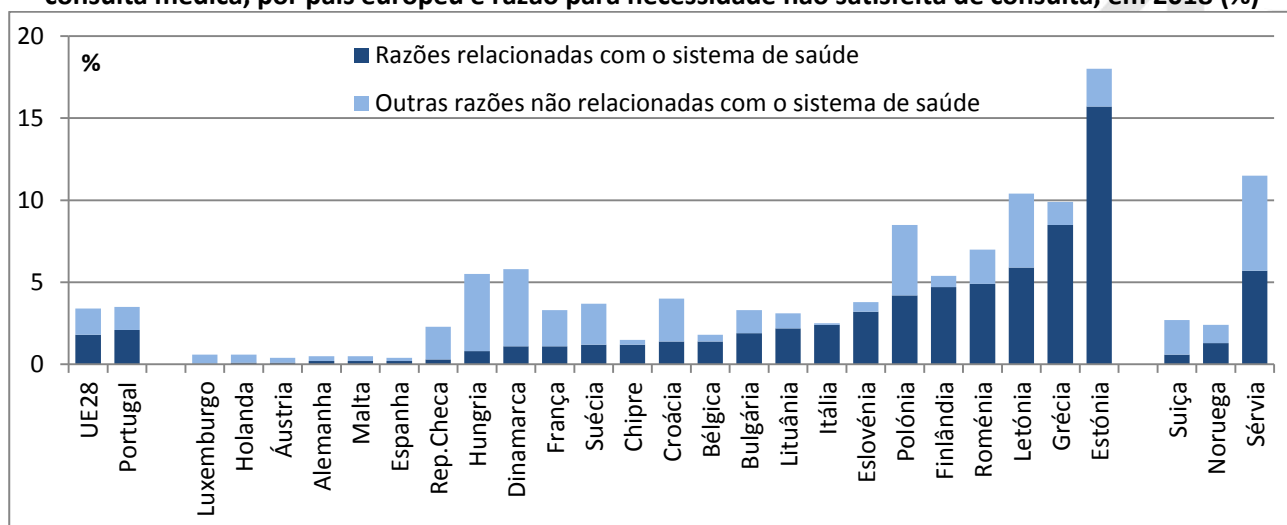
Gráfico 10.33. Percentagem da população com 16 e mais anos de idade que reportou necessidade não satisfeita de consulta médica em Portugal, nacionalidade estrangeira, por principais razões, 2008 a 2018



Fonte: EUROSTAT (sistematização das autoras).

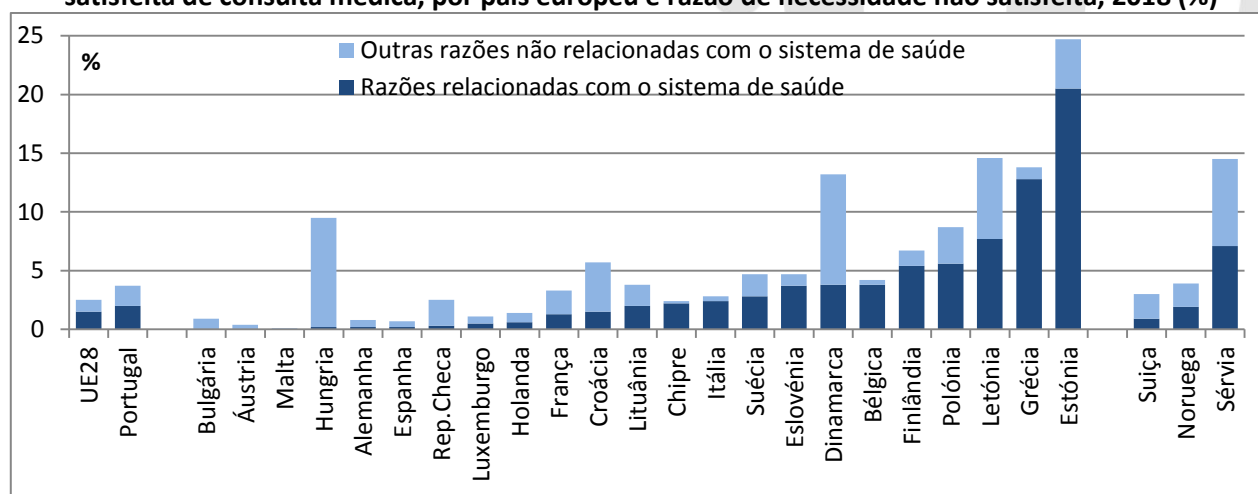
Nesta tendência, Portugal acompanha a média dos países da União Europeia em 2018, tanto para os nativos (gráfico 10.34) como para os nascidos no estrangeiro (gráfico 10.35). Verificam-se, porém, no panorama europeu bastantes contrastes neste domínio. Em 2018, enquanto a população nativa da Hungria, Dinamarca, República Checa, Suécia e Croácia apresentavam essencialmente outras razões não relacionadas com o sistema de saúde para as suas necessidades médicas não satisfeitas; a população nativa da Estónia, Grécia, Letónia Roménia e Finlândia, assumia maioritariamente razões relacionadas com o seu sistema de saúde (vd. gráfico 10.34). Por outro lado, em 2018, verifica-se uma maior percentagem de respondentes a reportar necessidades não satisfeitas de consulta médica nos últimos 12 meses na Estónia, Letónia e Grécia (acima dos 10%) que no Luxemburgo, Holanda, Alemanha, Malta, Áustria e Espanha (abaixo de 1%).

Gráfico 10.34. População nativa com 16 e mais anos de idade que reportou necessidade não satisfeita de consulta médica, por país europeu e razão para necessidade não satisfeita de consulta, em 2018 (%)



Fonte: Eurostat (sistematização das autoras).//Notas: As razões relacionadas com o sistema de saúde agregam as razões: “muito caro”; “devido a lista de espera”; “muito longe”; as outras razões não relacionadas com o sistema de saúde agregam as categorias: “falta de tempo”; “não conhecia nenhum bom médico ou especialista”; “tenho medo de médicos, hospitais e exames”; “quis esperar para ver se o problema melhorava por si mesmo”; “outras razões”. Dados estimados para a média da UE28. Não há dados para a Irlanda, Eslováquia e Reino Unido.

Gráfico 10.35. População nascida no estrangeiro com 16 e mais anos que reportou necessidade não satisfeita de consulta médica, por país europeu e razão de necessidade não satisfeita, 2018 (%)



Fonte: Eurostat (sistematização das autoras).//Notas: As razões relacionadas com o sistema de saúde agregam as razões: “muito caro”; “devido a lista de espera”; “muito longe”; as outras razões não relacionadas com o sistema de saúde integram “falta de tempo”; “não conhecia nenhum bom médico ou especialista”; “tenho medo de médicos, hospitais e exames”; “quis esperar para ver se o problema melhorava por si mesmo”; “outras razões”. Dados estimados para a média da UE28. Não há dados disponíveis para a Irlanda, Roménia, Eslováquia e Reino Unido.

Contrastes semelhantes eram observados na resposta da população de naturalidade estrangeira residente nesses países: enquanto os naturais do estrangeiro residentes na Hungria, Dinamarca, Croácia e República Checa reportaram essencialmente outras razões não relacionadas com o sistema de saúde; os naturais do estrangeiro residentes na Estônia, Grécia e Finlândia reportaram principalmente razões relacionadas com o sistema de saúde (gráfico 10.35). Verifica-se também que os naturais do estrangeiro reportam globalmente mais necessidades médicas não satisfeitas na Estônia, Letônia, Grécia e Dinamarca (acima dos 10% dos respondentes), que na Bulgária, Alemanha, Espanha, Áustria, e Malta (abaixo de 1%).

Parece, assim, verificar-se a interferência de determinantes estruturais e do contexto na saúde dos residentes de cada país.

CAPÍTULO 11.

ACESSO À NACIONALIDADE PORTUGUESA

A evolução da concessão da nacionalidade portuguesa desde a viragem do século em Portugal reflete uma importante mudança no Regulamento da Nacionalidade Portuguesa em 2006. Embora nem sempre sejam explícitos ou imediatos os efeitos dos enquadramentos legais nos dados administrativos e estatísticos disponíveis, no caso dos dados acerca dos processos entrados e findos de concessão da nacionalidade portuguesa **verifica-se de forma evidente e precisa os efeitos das mudanças da regulamentação da nacionalidade portuguesa a partir de 2006**. Desde 2007 que se verifica um aumento expressivo dos pedidos de nacionalidade portuguesa: entre 2007 e 2018, mais de seiscentos e cinquenta mil cidadãos pediram a nacionalidade portuguesa (654.797 mil pedidos numa década), revertendo-se em mais de meio milhão (517.775) de “novos” cidadãos portugueses (média anual de cerca de 43 mil novos cidadãos portugueses). A evolução da última década é particularmente positiva se se comparar com a década anterior (entre 1997 e 2006): nos dez anos que antecederam esta regulamentação, registaram-se cerca de nove vezes menos concessões de nacionalidade portuguesa (total de 61.156 concessões), decidindo-se em média apenas cerca de 5,6 mil processos ao ano. Recorrendo aos principais resultados do primeiro *Caderno Estatístico Temático OM* acerca dos dez anos da lei da nacionalidade em números (Oliveira et al., 2017), lançado na Assembleia da República em 2017, este capítulo apresenta uma síntese atualizada até 2018 dos dados mais recentes disponíveis acerca do acesso à nacionalidade portuguesa.

11.1. Acesso à nacionalidade: Portugal e os restantes países da OCDE

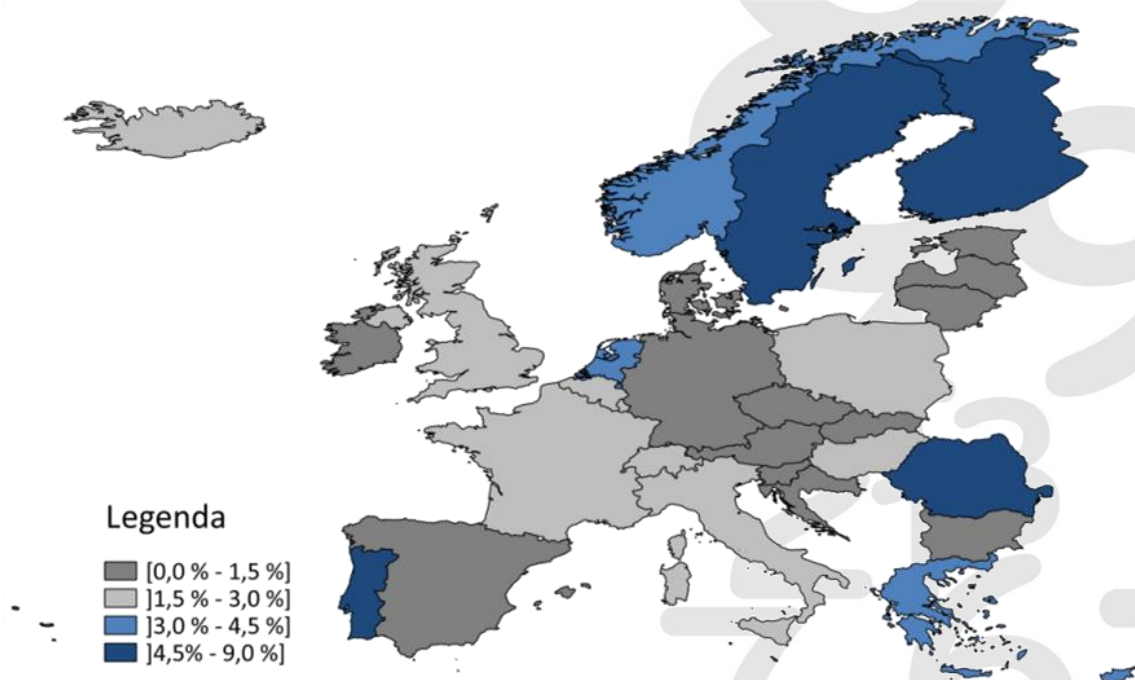
Sobre o tema do acesso à nacionalidade por imigrantes, Portugal surge no contexto internacional como um caso muito interessante de analisar porque torna muito evidentes os impactos de mudanças legislativas do regime de cidadania na evolução das concessões de nacionalidade. De 2006 para 2016, segundo dados da OCDE (2018), Portugal registou uma evolução muito positiva na promoção da obtenção da nacionalidade na sua população imigrante residente: numa década, Portugal passou da cauda dos países europeus com menor importância relativa de “novos cidadãos” por total de estrangeiros residentes, para o extremo oposto, com a segunda maior percentagem de aquisições de nacionalidade por total de residentes estrangeiros (apenas superado pela Suécia em 2016). Em 2004 e 2006 apenas 0,3% e 0,8%, respetivamente, do total de estrangeiros residentes em Portugal se tornaram “novos portugueses”. Com a mudança de enquadramento legal e de década, o país passa a ter das mais altas importâncias relativas de aquisições de nacionalidade por total de residentes estrangeiros: em 2014 esse valor sobe para 5,3%, apenas ultrapassado pela Suécia e a Hungria, e em 2016 para 6,4%, apenas ultrapassado pela Suécia com 8,2%.

No conjunto dos países da OCDE analisados para o período entre 2006 e 2016 (OCDE, 2018), Portugal foi o país que mais aumentou a distância (em pontos percentuais) entre o valor que apresentava no início e no fim dessa década (+5,5 pontos percentuais, de 0,8% passa para 6,4% a percentagem de aquisições de

nacionalidade portuguesa por total de população estrangeira residente). Se Portugal apresentou uma evolução muito positiva na promoção da aquisição da nacionalidade na sua população imigrante de 2006 para 2016, percurso acompanhado pelos restantes países do Sul da Europa, ainda que não de forma tão exponencial (a Grécia e Itália são os segundos países com mais aumento na última década, ambos com +2,6 pp, e a Espanha é o sexto país com +0,3 pp); o caminho inverso foi seguido pelos principais países do Centro Norte da Europa, para os quais a percentagem de aquisições de nacionalidade por total de estrangeiros residentes diminuiu gradualmente nos últimos dez anos (e.g. Áustria de 3,3% no início do século passa para 0,7% em 2016; Reino Unido de 5,4% passa para 2,7%; Bélgica de 3,7% passa para 2,5%; França passa de 3,7% para 2,7%) – para aprofundar vd. Oliveira *et al.* (2017: 19-21) e Oliveira e Gomes (2018: 232-234).

De acordo com a informação mais recente do EUROSTAT (mapa 11.1), em 2017 Portugal continuou a posicionar-se entre os países com melhores resultados na aquisição da nacionalidade por total de residentes estrangeiros (no mapa a azul mais escuro) tendo, contudo, perdido a 2ª posição ocupada em 2016. Em 2017 Portugal ficou na quarta posição entre os países da Europa com melhores resultados na aquisição da nacionalidade (com 4,5% de aquisições da nacionalidade portuguesa por total da população estrangeira residente), sendo nesse ano ultrapassado por três países: Finlândia (com 5,1%), Roménia (com 5,9%) e Suécia (com 8,2%). Em 2017, no extremo oposto, com as percentagens mais baixas de aquisições da nacionalidade no total da população estrangeira residente, encontram-se países como a Estónia (0,5%), Letónia (0,6%), a Áustria e a República Checa (ambos com 0,7%). Ainda com menos de 1,5% de aquisições da nacionalidade no total da população estrangeira (a cinza mais escuro no mapa) encontram-se a Bulgária e o Liechtenstein (ambos com 1,2%), a Alemanha (1,3%) e a Eslovénia (1,4%) – vd. mapa 11.1.

Mapa 11.1. Percentagem de aquisições da nacionalidade no total da população estrangeira residente, por país europeu, em 2017



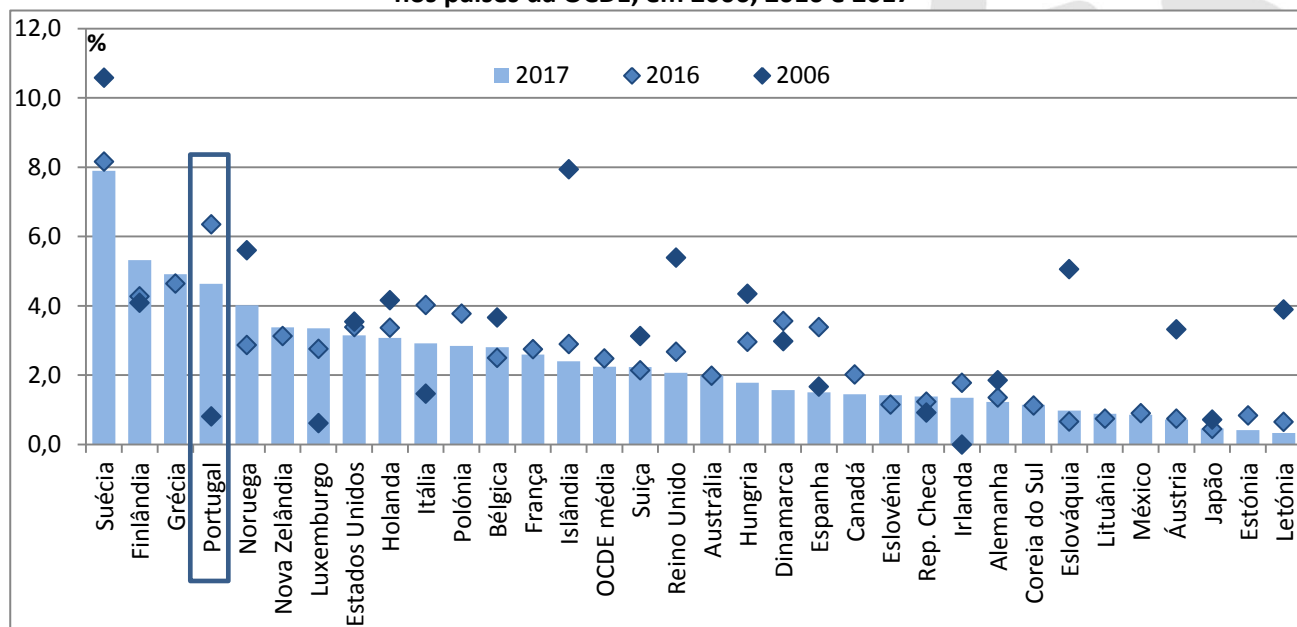
Fonte: EUROSTAT, *Migrant Integration Indicators* (sistematização das autoras e projeção em mapa de Tiago Santos).

Nota: Dados provisórios para a França, Roménia e Polónia. Quebra de série para o Luxemburgo.

Os mesmos dados sistematizados pela OCDE no *International Migration Outlook 2019* (OCDE, 2019), para 34 países, confirmam que Portugal continuou a posicionar-se em 2017 entre os países com melhores resultados, posicionando-se em 4º lugar no conjunto dos países da OCDE analisados (gráfico 11.1). A perda de 1,7 pontos percentuais de aquisições por total de estrangeiros residentes em Portugal de 2016 (em que tinha 6,4% aquisições por total de estrangeiros residentes) para 2017 (com 4,6%), não reflete na realidade de forma direta uma diminuição em números absolutos das aquisições de nacionalidade no país que, como

será analisado em detalhe adiante neste capítulo, mantiveram a evolução positiva (+19,5% de processos entrados, embora -5,5% processos findos em 2017 face ao ano anterior, mas +19,5% face a 2015), mas associa-se antes ao aumento da população estrangeira residente no país em 2017 (+6% face ao ano anterior, recuperando população depois de anos em que a perdeu também num contexto de saldos migratórios negativos) e que fez diluir o volume de aquisições da nacionalidade portuguesa por total de residentes estrangeiros.

Gráfico 11.1. Percentagem de aquisições da nacionalidade no total da população estrangeira residente nos países da OCDE, em 2006, 2016 e 2017



Fonte: OCDE (2019) e OCDE (2018). (Sistematização e elaboração das autoras).

Entre os países da OCDE, outros países registaram perdas em pontos percentuais ainda mais expressivas entre 2016 e 2017: a Dinamarca perdeu 2 pontos percentuais (passando de 3,6% em 2016 para 1,6% em 2017) e a Espanha -1,9 pontos percentuais (passou de 3,4% de aquisições por total de estrangeiros residentes em 2016 para 1,5% em 2017). No ano de 2017 outros países também baixaram a sua percentagem de aquisições da nacionalidade por total da sua população estrangeira residente: num total de 34 países da OCDE, 19 países baixaram na importância relativa das aquisições na nacionalidade. Neste grupo de 19 países incluem-se países de imigração mais antiga da Europa Ocidental (e.g. Alemanha, França, Holanda, Reino Unido) e do Continente Americano (e.g. Estados Unidos, Canadá), mas também países de imigração recente da Europa do Sul (e.g. Portugal, Espanha, Itália) e países do Báltico (Letónia, Estónia) e da Europa de Leste (Polónia, Hungria). Por oposição a estes 19 países que pioraram os seus resultados, verifica-se que 15 países melhoraram a sua taxa de aquisição da nacionalidade por total de estrangeiros residentes em 2017, com destaque para a Noruega e para a Finlândia que foram os dois países que mais melhoraram: passando a Noruega de 2,9% de aquisições em 2016 para 4% em 2017 (+1,1pp), e a Finlândia de 4,3% em 2016 para 5,3% em 2017 (+1pp).

11.2. Acesso à nacionalidade portuguesa: processos entrados e findos

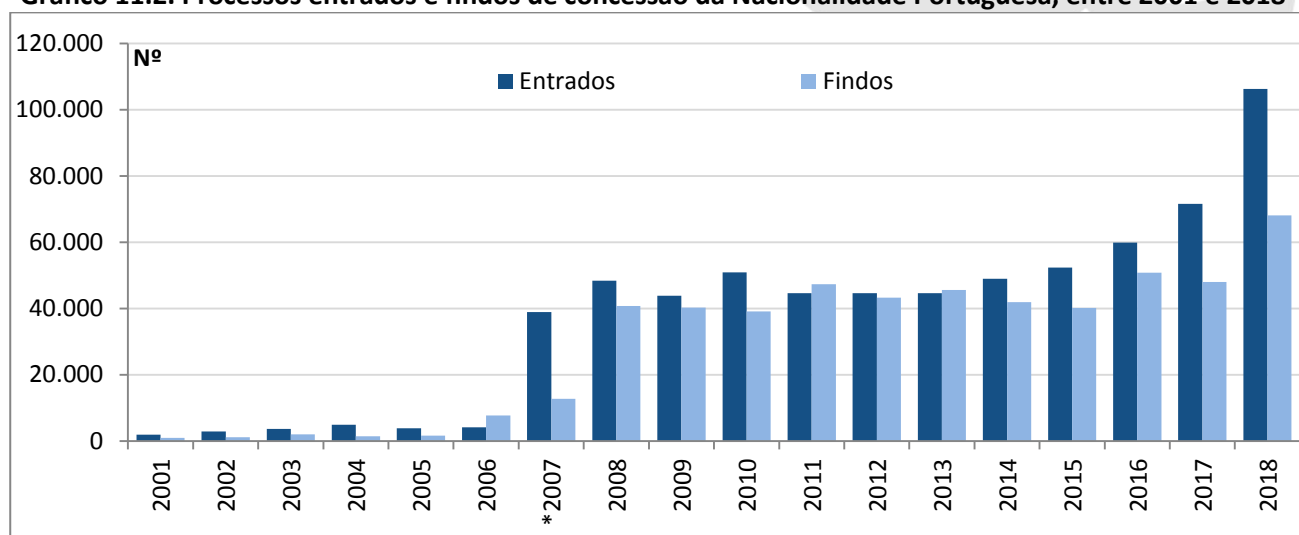
Os dados administrativos da Conservatória dos Registos Centrais de Portugal tornam muito explícitos os efeitos das revisões à regulamentação da nacionalidade a partir de 2006 (Oliveira et al., 2017: 39-47): primeiro com Lei Orgânica n.º 2/2006, complementada pelo Decreto-Lei n.º 237-A/2006 (quarta alteração à Lei n.º 937/81), que alterou profundamente o quadro de referência da aquisição da nacionalidade portuguesa, ganhando importância o princípio do *ius soli* para estrangeiros nascidos em Portugal, tornando-se mais flexível e mais tipificado o acesso à naturalização; depois com a Lei Orgânica n.º 1/2013 (quinta alteração à lei, que estabeleceu um regime de naturalização para descendentes judeus de

sefarditas) e, mais recentemente, em 2015, com a Lei Orgânica n.º 8/2015 (sexta alteração à Lei), que veio fixar novos fundamentos para a concessão da nacionalidade por naturalização e de oposição à aquisição à nacionalidade portuguesa (por questões de segurança), e a Lei Orgânica n.º 9/2015 (sétima alteração da Lei), que veio estender a nacionalidade originária aos netos de portugueses nascidos no estrangeiro (passando esta anterior forma de naturalização para as atribuições de nacionalidade), e em 2018 com a Lei Orgânica n.º 2/2018 (oitava alteração da Lei), que introduziu mudanças nos requisitos tanto para as atribuições como para as aquisições por via da naturalização, nomeadamente reduzindo anos de residência requerida, e flexibilizando ainda outros requisitos para menores e descendentes de imigrantes e emigrantes.

Conforme fica evidente na evolução dos processos entrados e findos de concessão da nacionalidade portuguesa (vd. gráfico 11.2), desde 2007 que se verifica um aumento expressivo dos pedidos de nacionalidade portuguesa, revertido em atribuições e aquisições da nacionalidade de forma manifesta a partir de 2008. Entre 2008 e 2018, mais de seiscentos mil cidadãos pediram a nacionalidade portuguesa (615.933 pedidos numa década), em média perto de 56 mil novos processos deram entrada por ano, revertendo-se em meio milhão de “novos” cidadãos portugueses (517.775 processos findos entre 2008 e 2018), ou seja, em média, por ano, perto de 46 mil indivíduos tornaram-se cidadãos portugueses. A evolução desta última década é particularmente positiva se se comparar com a década imediatamente anterior à regulamentação de 2006: nos dez anos que antecederam esta regulamentação (entre 1997 e 2006), registaram-se cerca de sete vezes menos concessões de nacionalidade portuguesa (61.156 concessões de nacionalidade), decidindo-se em média apenas cerca de 5,6 mil processos ao ano.

Mas as mudanças não se observam apenas no volume de processos findos e/ou de concessões de nacionalidade, mas também na proporção de processos findos por processos entrados: até 2005 havia uma relação anual de cerca do dobro de processos entrados face aos processos findos, passando essa relação a partir de 2008 a ser mais equilibrada, assumindo-se a distância entre processos entrados e findos em cada ano como residual, verificando-se mesmo em alguns anos (2011 e 2013) mais processos a concluir que a entrar (gráfico 11.2.). Nos anos de referência deste relatório, 2017 e 2018, diminui ligeiramente a proporção de processos findos por total de processos entrados (para 67% em 2017 e 64% em 2018), mas ainda assim bastante longe da proporção de anos anteriores à regulamentação de 2006.

Gráfico 11.2. Processos entrados e findos de concessão da Nacionalidade Portuguesa, entre 2001 e 2018



Fonte: Conservatória dos Registos Centrais (sistematização das autoras).

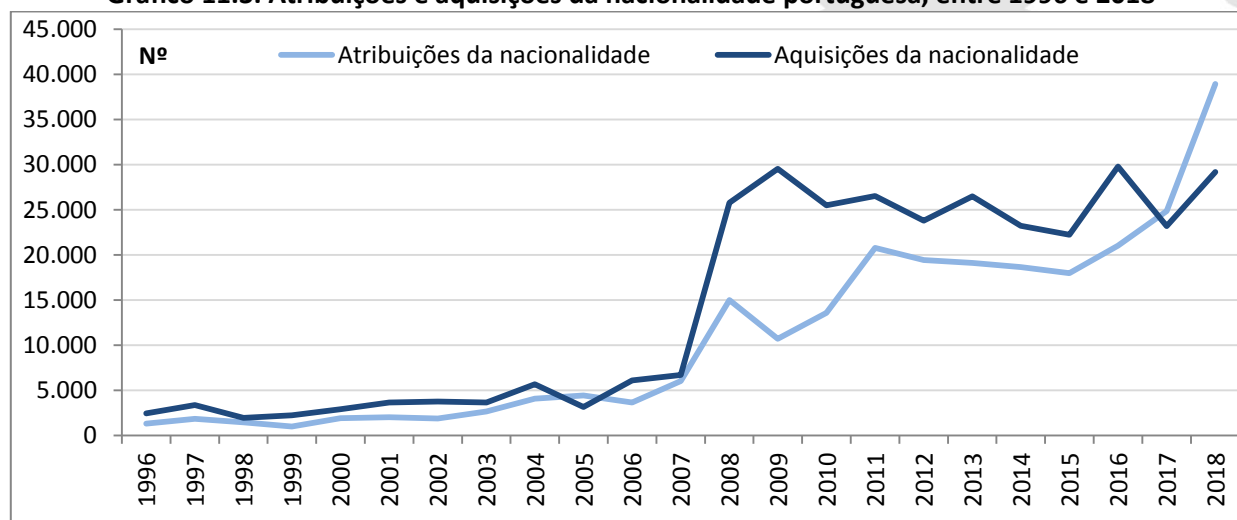
Nota:*Processos entrados e findos desde 15-12-2006.

Nos anos de referência deste relatório, 2017 e 2018, mantem-se a tendência de aumento na entrada de processos de pedidos de nacionalidade portuguesa: em 2015, face ao ano anterior, verificou-se um aumento dos processos entrados em +7%, subindo esse aumento para +14,3% em 2016 (face ao ano

anterior) e para +19,5% em 2017 e +48,5% em 2018. Também se observa um aumento dos processos findos em 2018 (+41,5% face ao ano anterior), o que contrasta com uma ligeira diminuição (-5,5%) que se havia verificado em 2017 face ao ano anterior (em 2016 tinha havido um aumento de +26,4% face ao ano anterior). Este aumento dos processos entrados e findos nos anos de referência deste relatório, por comparação a 2015, reflete alguns dos impactos de mudanças recentes à Lei da Nacionalidade: particularmente em consequência da sétima alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade), com a Lei Orgânica n.º 9/2015, de 29 de julho, que estendeu a nacionalidade portuguesa originária aos netos de portugueses nascidos no estrangeiro; e da oitava alteração com a Lei Orgânica n.º 2/2018, de 5 de julho, que veio alargar o acesso à nacionalidade originária e à naturalização às pessoas nascidas em território português. Estas duas alterações tiveram impacto em particular no incremento dos processos de atribuição de nacionalidade portuguesa nos últimos dois anos, passando mesmo as atribuições a suplantarem as aquisições de nacionalidade portuguesa, o que não se verificava desde 2005 – vd. gráfico 11.3.

Os dados disponibilizados pela Conservatória dos Registos Centrais permitem realçar que, entre o universo de processos findos de concessão da nacionalidade, foi a via das aquisições (“nacionalidade derivada”) que, entre 2006 e 2016, dominou o canal de acesso à nacionalidade portuguesa para a maioria dos “novos cidadãos” portugueses (vd. gráfico 11.3): entre 401.669 novos cidadãos portugueses, para o período entre 2007 e 2016, perto de 60% adquiriu a nacionalidade derivada, assumindo o ano de 2009 o valor mais elevado (73,4% das concessões de nacionalidade portuguesa). Em 2017 observa-se, porém, uma mudança de tendência, verificando-se que as atribuições da nacionalidade (51,8% das concessões de nacionalidade) suplantaram as aquisições de nacionalidade (48,2%), refletindo um crescimento constante das atribuições que se verifica desde 2015. Em 2018 este incremento das atribuições ainda se tornou mais substantivo, passando essas a representar 57,2% do total de concessões de nacionalidade nesse ano.

Gráfico 11.3. Atribuições e aquisições da nacionalidade portuguesa, entre 1996 e 2018



Fonte: Direção-Geral da Política da Justiça (1996-2006) e Conservatória dos Registos Centrais (2007-2018).
(Sistematização e projeção em gráfico das autoras).

A esta evolução das **atribuições** de nacionalidade portuguesa não é, pois, alheia as recentes alterações à Lei da Nacionalidade. Desde logo a Lei Orgânica n.º 9/2015, de 29 de julho, na qual se passa a estender a nacionalidade portuguesa originária aos netos de portugueses nascidos no estrangeiro (nos termos da alínea d)⁷⁰ do artigo 1º), ou seja, passam esses a ser considerados também como “portugueses de origem”

⁷⁰ Nos termos da alínea d) do artigo 1º da Lei n.º 9/2015, de 29 de julho, passa a ser explicitado que são (também) portugueses de origem os indivíduos nascidos no estrangeiro com, pelo menos, um ascendente de nacionalidade portuguesa do 2º grau na linha reta que não tenha perdido essa nacionalidade, se declararem que querem ser portugueses, possuírem laços de efetiva ligação à comunidade nacional e, verificados tais requisitos, inscreverem o nascimento no registo civil português. Mais se define no ponto 3 do mesmo artigo, por remissão à alínea d) que a

para atribuição de nacionalidade portuguesa. Esta alteração conduziu, por sua vez, à revogação do n.º 4 do artigo 6º referente a processos de naturalização de indivíduos nascidos no estrangeiro *“com, pelo menos, um ascendente do 2.º grau da linha reta da nacionalidade portuguesa e que não tenha perdido esta nacionalidade”*. Induz-se, pois, neste âmbito, ao acréscimo de uma via de atribuição da nacionalidade portuguesa e à dedução de uma via de naturalização (de aquisição da nacionalidade), o que influiu num tendencial aumento das atribuições e redução nas naturalizações (neste caso para portugueses de origem). Importa, no entanto, atender a que esta lei só é regulamentada em 2017, com o Decreto-Lei n.º 71/2017, de 21 de junho, ano a partir do qual se passa efetivamente a observar a entrada de processos ao abrigo desta nova alínea d) do artigo 1º (1.637 processos entrados em 2017 e 6.348 processos entrados em 2018, ou seja, um incremento destes processos em +288%), mantendo-se em 2017 ainda a resolução de processos do antigo artigo 6º n.º 4 (1.454 processos findos). Apenas em 2018 passam a existir processos findos deferidos (total de 227) de indivíduos nascidos no estrangeiro com, pelo menos, um ascendente de nacionalidade portuguesa do 2º grau na linha reta que não tenha perdido essa nacionalidade.

Ainda ao nível das atribuições de nacionalidade portuguesa, com a Lei Orgânica n.º 2/2018, é ainda alterada a alínea f) do artigo 1º, passando a prever-se a atribuição da nacionalidade portuguesa aos *“indivíduos nascidos no território português, filhos de estrangeiros que não se encontrem ao serviço do respetivo Estado, que não declarem não querer ser portugueses, desde que, no momento do nascimento, um dos progenitores aqui resida legalmente há pelo menos dois anos”*, quando até esta alteração se requeriam pelo menos cinco anos de residência legal (ou seja, a redação de 2018 reduziu em três anos o tempo de residência legal requerido). De 2017 para 2018 embora tenham diminuído os processos entrados ao abrigo da alínea f) do artigo 1º (de 1.996 processos em 2017 passam para 1.675 processos em 2018, ou seja, -16%), verifica-se um incremento substantivo nos processos findos deferidos desta alínea f) do artigo 1º: de 1.379 atribuições de nacionalidade ao abrigo desta alínea em 2017, passam para 1.773 atribuições em 2018 (+28,6% no último ano).

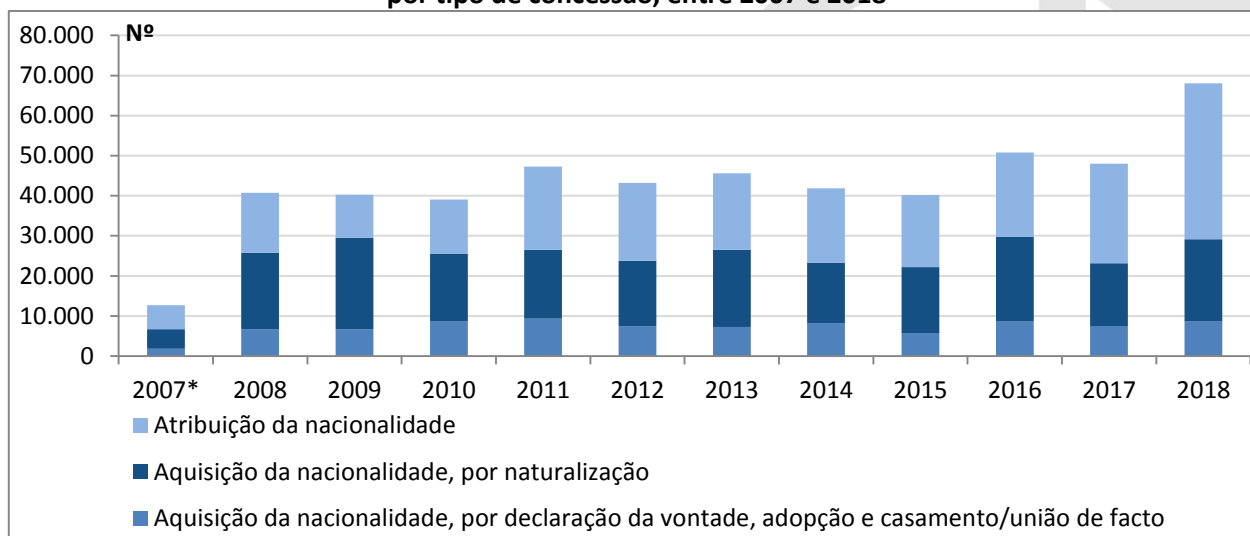
Deve atender-se ainda que os aumentos nas atribuições de nacionalidade a partir de 2015 explicam-se ainda (e sobretudo) pelo crescimento dos processos entrados e deferidos no âmbito da alínea c) do artigo 1º relativa à atribuição de nacionalidade portuguesa a *“filhos de mãe portuguesa ou de pai português nascidos no estrangeiro se tiverem o seu nascimento inscrito no registo civil português ou se declararem que querem ser portugueses”*: de 20.010 processos entrados em 2014 ao abrigo deste artigo da Lei da Nacionalidade, vai progressivamente aumentado para 21.958 em 2015, 22.479 em 2016, para 28.296 em 2017 e sobe exponencialmente para 45.585 processos entrados em 2018 (+61,1% de processos entrados só no último ano); refletindo-se esta mesma evolução na estatística dos processos findos deferidos que de 17.263 em 2014 passam para 22.057 em 2017 (+27,8%) e 36.923 em 2018 (+67,4% só no último ano). Este aumento (desde 2015) da procura da alínea c) do artigo 1º da Lei da Nacionalidade, pode refletir tanto uma antecipação à utilização da nova alínea d) – neste caso, observando-se uma procura inicial dos descendentes diretos de emigrantes portugueses para depois acederem os netos (que são os filhos desses descendentes diretos e que, assim, também ganham acesso por aquela mesma alínea) –, como refletir a situação de alguns dos países da América Latina (e.g. Brasil, Venezuela), observada em anos mais recentes, e que tem conduzido à procura da nacionalidade portuguesa de origem por famílias de descendentes de emigrantes portugueses nesses destinos.

A acompanhar o incremento nas atribuições de nacionalidade portuguesa, nos últimos anos observa-se uma estabilização nas **aquisições** de nacionalidade portuguesa. No universo das aquisições continuam, porém, a destacar-se as naturalizações (vd. gráfico 11.4). Embora as naturalizações tenham perdido importância relativa no total de concessões de nacionalidade em 2017 e 2018, continuam a representar em si uma parte substantiva do universo de “novos” cidadãos portugueses: entre 2007 e 2016, as aquisições de

verificação da existência de laços de efetiva ligação à comunidade nacional (...) implica o reconhecimento, pelo Governo, da relevância de tais laços, nomeadamente pelo conhecimento suficiente da língua portuguesa e pela existência e pela existência de contactos regulares com o território português, e depende de não condenação, com trânsito em julgado da sentença, pela prática de crime punível com pena de prisão de máximo igual ou superior a 3 anos, segundo a lei portuguesa.

nacionalidade por via da naturalização significaram 42,1% do total de concessões de nacionalidade (169 mil), seguidas das atribuições de nacionalidade (40,4%, correspondendo a 162 mil) e, só depois, as aquisições de nacionalidade portuguesa por declaração de vontade (17,5%, cerca de 70,5 mil); contudo em 2017, as naturalizações passam a significar apenas 32,5% do total de concessões de nacionalidade, sendo suplantadas pelas atribuições que passam a representar 51,8% do total de concessões, descendo também a importância relativa das aquisições de nacionalidade por declaração de vontade (15,7% em 2017). Em 2018 reforça-se a perda de importância relativa das naturalizações (passam a ser 30,2% do total de concessões) e das aquisições de nacionalidade por declaração de vontade (12,6% das concessões de nacionalidade em 2018), reforçando-se o peso das atribuições (57,2% do total de concessões de nacionalidade portuguesa).

Gráfico 11.4. Processos Findos de Concessão de Nacionalidade Portuguesa, por tipo de concessão, entre 2007 e 2018



Fonte: Conservatória dos Registos Centrais (sistematização das autoras).

Nota: Entre 2007 e 2016 os dados apuram as alíneas c) e e) do artigo 1.º, artigo 2.º, números 1 e 3 do artigo 3.º, artigos 4.º, 5.º, 29.º, 30.º, 31.º e 6.º da Lei Orgânica da Nacionalidade. Em 2017 os dados correspondem às alíneas c) d) e f) do artigo 1.º, artigo 2.º, números 1 e 3 do artigo 3.º, artigos 4.º, 5.º, 29.º, 30.º, 31.º e 6.º. Em 2018 correspondem às alíneas c) d) e f) do artigo 1.º, artigo 2.º, números 1 e 3 do artigo 3.º, artigos 4.º, 5.º, 29.º, 30.º, 31.º e 6.º *Inclui dados de 2006.

A naturalização foi a via privilegiada de obtenção de nacionalidade em Portugal na última década do regime de cidadania, refletindo um dos principais canais de integração dos imigrantes residentes no país, tendo só a partir de 2017 perdido importância relativa no total de concessões, refletindo também uma descida em números absolutos nesse ano (de 21.158 naturalizações em 2016 para 15.622 em 2017, ou seja, -26,2%), embora com sinais de recuperação em 2018 (passam para 20.555 naturalizações, +31,6% que no ano anterior).

Este incremento nas naturalizações em 2018 pode estar associado às alterações introduzidas com a Lei Orgânica n.º2/2018 que trouxe uma nova redação do artigo 6.º (que define os requisitos de concessão de nacionalidade portuguesa por via da naturalização) em alguns dos seus pontos: no ponto 1 do artigo 6.º passa o requisito do tempo de residência legal em território português a prever “*pelo menos cinco anos*” quando na redação anterior se requeriam seis anos (ou seja, reduz-se 1 ano); na alínea b) do ponto 2 do artigo 6.º passa a ser concedida a naturalização aos menores nascidos em território português, filhos de estrangeiros, que tenham “*concluído pelo menos um ciclo do ensino básico ou o ensino secundário*”, flexibilizando a naturalização dos menores independentemente do ciclo de ensino frequentado no país (antes estava fechado ao “1.º ciclo do ensino básico”); na alínea c) do ponto 5 do artigo 6.º passa a requerer-se cinco anos de residência (ao invés de dez anos), independentemente do título, aos indivíduos que tenham nascido em território português sendo filhos de estrangeiros (ou seja, reduz-se em cinco anos o requisito de anos de residência). Em resultado destas alterações, verificou-se de 2017 para 2018, vários incrementos de processos entrados e findos de naturalização nestes artigos da lei: no artigo 6.1 os processos entrados passam de 16.561 em 2017 para 20.974 em 2018 (+26,6%), verificando-se também um

incremento nos processos findos deferidos (+24,2%) que passam de 11.650 para 14.470; no artigo 6.2 verifica-se um aumento de 11,3% no processos entrados (de 1.142 passam em 2018 a 1.271) e +83,6% de processos findos (passaram de 633 para 1.162). Continua a verificar-se pouca procura do artigo 6.5 (apenas 72 processos entrados em 2017 e 63 processos entrados em 2018), podendo os efeitos das mudanças recentes da lei com a redução do tempo de residência de 10 para 5 anos se fazerem sentir só nos dados a partir de 2019.

Deve ainda destacar-se o incremento das naturalizações de descendentes judeus sefarditas portugueses (artigo 6.7 da Lei da nacionalidade), em consequência da implementação do Decreto-Lei n.º 30-A/2015, de 27 de fevereiro (para maior detalhe vd. Oliveira et al., 2017: 92-93). Em 2015 deram entrada 466 processos, subindo rapidamente esse número para 5.100 processos entrados em 2016, 7.044 em 2017, duplicando para 14.165 processos em 2018 (+101,1% face ao ano anterior). A mesma evolução crescente se observa nos processos findos: de 431 processos deferidos em 2016, sobe-se para 1.729 em 2017 e 3.525 em 2018 (+103,9% face ao ano anterior).

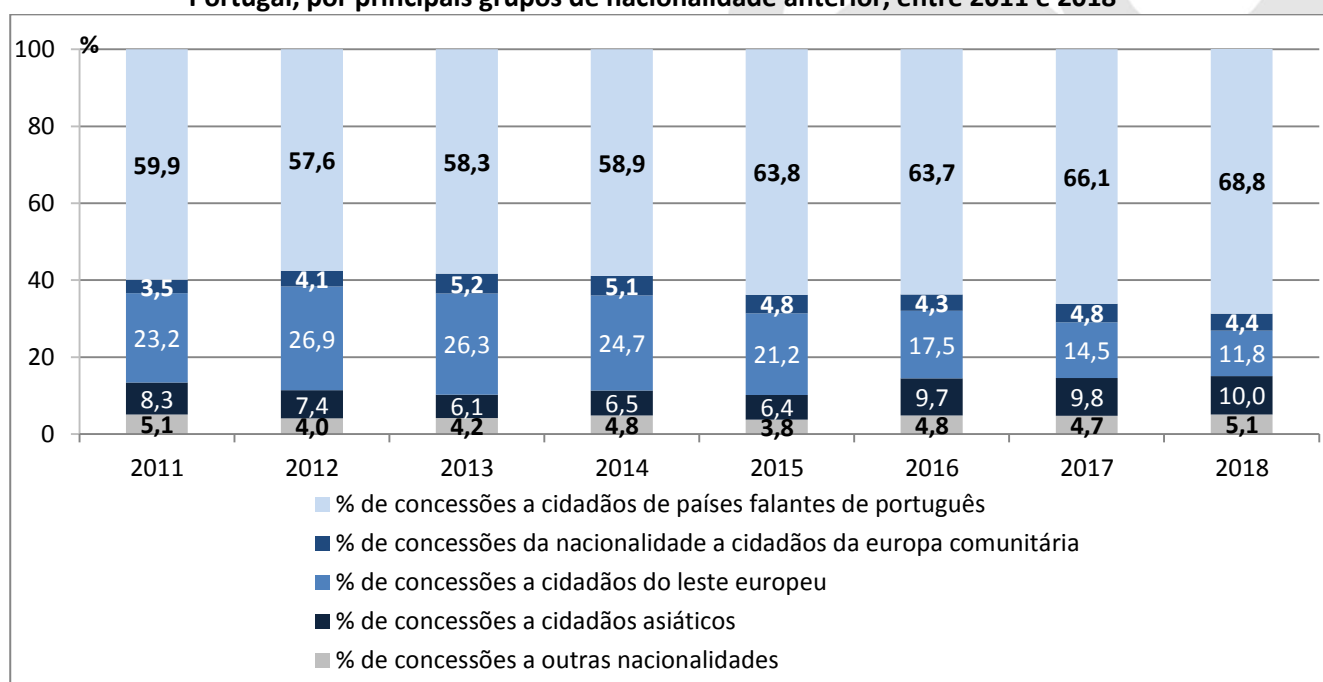
Entre as aquisições de nacionalidade, as naturalizações, mantêm-se a representar mais do dobro das aquisições de nacionalidade por declaração de vontade. Em 2017 e 2018 as naturalizações representaram, respetivamente, 15.622 e 20.555 aquisições de nacionalidade portuguesa, quando as aquisições de nacionalidade por declaração de vontade representaram, respetivamente, 7.544 e 8.606 “novos” cidadãos portugueses. Entre 2007 e 2017 foram sempre mais as aquisições de nacionalidade por via da naturalização que por declaração de vontade, alcançando na última década 184.649 e 78.008, respetivamente. Esta tendência da última década contraria, porém, o que se observava em décadas anteriores em Portugal, em que a naturalização era preterida pelos requerentes de nacionalidade por comparação à aquisição por declaração de vontade (nomeadamente por via do casamento), atendendo às dificuldades que o regime de cidadania impunha desde 1981 à naturalização dos estrangeiros residentes no país (Oliveira e Inácio, 1999).

Conforme desenvolvido em Oliveira et al. (2017), uma análise compreensiva dos resultados estatísticos em termos da evolução das concessões de nacionalidade de um regime de cidadania de um país deve sempre remeter tanto para as características sociais, económicas, políticas e culturais do país de acolhimento (que confere a nacionalidade), como dos países de origem dos cidadãos que requerem a cidadania, combinando ainda nesses determinantes as características individuais dos cidadãos que influem as suas motivações para acederem a outra nacionalidade (e.g. anos de residência, língua materna, sexo, educação, situação socioeconómica, direitos políticos).

Para além dos determinantes do enquadramento legal português, torna-se ainda evidente a influência de três fatores externos fundamentais na propensão para adquirir a nacionalidade portuguesa. Por um lado, **(1) a relação histórica** com alguns países – são os **falantes de português** e/ou oriundos de países que integraram o território português durante o período colonial, que constituem em todos os anos analisados a maioria dos novos cidadãos. Por outro lado, **(2)** confirma-se a tendência verificada noutros contextos quanto à interferência dos **regimes de cidadania dos países de origem** na evolução das concessões de nacionalidade, sendo os oriundos de países que permitem a dupla nacionalidade (como Portugal) e que não obrigam a abdicar da nacionalidade de origem, que mais se destacam na obtenção de cidadania portuguesa e, por contraste, os regimes de origem que não o permitem a dupla nacionalidade fazem baixar a procura da nacionalidade portuguesa. Finalmente, **(3) os anos de residência em Portugal** e os títulos de residência que os indivíduos tiveram até 2006 influem também muito na capacidade das diferentes nacionalidades de origem requererem a nacionalidade: sendo Portugal um país recente de imigração e que a partir da década de 1990 complexificou a variedade de títulos atribuídos aos estrangeiros residentes, embora só um título (autorização de residência) permitisse acumular anos de residência para obter a nacionalidade, constrangeu milhares de imigrantes que chegaram ao país em finais da década de 1990 (essencialmente da Europa de Leste e Asiáticos) no acesso à nacionalidade portuguesa. É especialmente evidente também, a partir de 2006, que é a efetiva residência em Portugal que motiva a aquisição de nacionalidade – os residentes no país têm uma prevalência acima dos 90% nas aquisições de nacionalidade portuguesa, o que não se verificava antes de 2006 (em especial durante a década de 1980 e 1990).

Resulta, pois, que os padrões de obtenção da nacionalidade portuguesa das diferentes populações estrangeiras residentes, e enquadradas pelo mesmo regime de cidadania, não são uniformes, identificando-se que há nacionalidades de origem onde a prevalência em adquirir a nacionalidade portuguesa é maior, e outras em que é menor. Nota-se tanto a interferência de **afinidades históricas e culturais** a favorecer a procura pela obtenção da nacionalidade portuguesa por alguns grupos; como a **interferência de constrangimentos** associados aos regimes de cidadania de origem (e.g. inibição da dupla nacionalidade) que desmobilizam a obtenção da nacionalidade portuguesa para alguns imigrantes. Embora em Portugal a lei permita a dupla nacionalidade para os requerentes de nacionalidade portuguesa, há imigrantes que optam por não adquirir a nacionalidade portuguesa porque a política de cidadania do seu país de origem os obriga a abdicar da nacionalidade de origem quando adquirem uma nova nacionalidade. A perda automática de nacionalidade é uma consequência do regime de cidadania de países como Bangladesh, China, Índia e Ucrânia, o que enquadra a decisão dos nacionais desses países residentes em Portugal em adquirirem a nacionalidade portuguesa. Por outras palavras, a eventual baixa prevalência na aquisição da nacionalidade portuguesa no universo de residentes estrangeiros em Portugal desses países (mais evidente no caso da China – vd. quadro 11.1), pode refletir os constrangimentos associados ao país de origem e não tanto a integração que assumem no contexto onde residem (aprofundado em Oliveira et al., 2017: 31-38 e 61-70).

Gráfico 11.5. Percentagem de concessões de nacionalidade portuguesa a residentes estrangeiros em Portugal, por principais grupos de nacionalidade anterior, entre 2011 e 2018



Fonte: INE, Aquisição e Atribuição da Nacionalidade Portuguesa (sistematização e cálculos das autoras). // Nota: Os dados correspondem às aquisições e atribuições da nacionalidade disponibilizadas pelo INE. O quadro não considera as aquisições e atribuições da nacionalidade portuguesa de cidadãos residentes no estrangeiro.

Em Portugal, se é verdade que o enquadramento legal salvaguardou até 2006 uma situação de discriminação positiva para os **falantes de português** e/ou de origem de ex-colónias portuguesas, essa condição desaparece a partir da regulamentação da nacionalidade de 2006. Ainda assim os dados nacionais confirmam que, mesmo depois de desaparecer a discriminação positiva que estava salvaguarda na política de cidadania anterior, são os estrangeiros oriundos de países falantes de português que mais adquirem a nacionalidade em Portugal (vd. gráfico 11.5). Em 2008 cerca de 74% das concessões de nacionalidade portuguesa a residentes estrangeiros em Portugal foram cidadãos com origem em países falantes de português (Brasil e PALOP), flutuando nos anos seguintes mas mantendo sempre valores acima dos 55% do total de concessões de nacionalidade, estabilizando desde 2015 nos 64%, subindo ligeiramente para 66,1% em 2017 e 68,8% em 2018. Para estes resultados contribui também o facto destes nacionais falarem a

mesma língua do país de acolhimento (neste caso o português).

O **tempo de residência no país** é, igualmente, uma dimensão explicativa importante na propensão para a aquisição da nacionalidade. Nesse âmbito, importa recordar que a imigração de nacionais de países da Europa de Leste e da Ásia só se torna expressiva já na transição para o século XXI, quando a imigração dos PALOP e do Brasil torna-se evidente nos Recenseamentos Gerais da População logo a partir da década de 1980. Resulta, pois, que a maior antiguidade no país dos nacionais dos PALOP e do Brasil também explica a maior propensão destas nacionalidades para a aquisição da nacionalidade. Do mesmo modo, a subida gradual da proporção de ucranianos que adquirem a nacionalidade (bem como a evolução positiva registada neste âmbito por outros nacionais da Europa de Leste) acaba por refletir o culminar de anos de residência em Portugal que começaram a acumular mais tarde que a maioria dos imigrantes residentes no país oriundos dos PALOP e do Brasil. O mesmo se observa no caso dos asiáticos: com menor prevalência na aquisição da nacionalidade portuguesa, tem ainda assim aumentado a sua proporção na aquisição da nacionalidade portuguesa em virtude de estarem a acumular mais anos de residência no país.

Quadro 11.1. Aquisição da nacionalidade de residentes em Portugal, por principais nacionalidades de origem, em 2011, 2017 e 2018 (%)

Nacionalidade	Percentagem de nacionais de cada país por total de residentes estrangeiros em Portugal (A)			% aquisições da nacionalidade dessa nacionalidade de origem por total de aquisições de nacionalidade (B)			Discrepância de B-A (pontos percentuais)		
	2011	2017	2018	2011	2017	2018	2011	2017	2018
Brasil	25,5	20,3	21,9	23,0	33,8	32,5	-2,5	+13,5	+10,5
Cabo Verde	10,1	8,3	7,2	15,1	14,4	17,1	+5,0	+6,1	+9,8
Ucrânia	11,0	7,7	6,1	10,1	10,6	8,2	-0,9	+2,9	+2,1
Guiné-Bissau	4,2	3,6	3,4	7,8	6,8	7,2	+3,6	+3,2	+3,9
Angola	4,9	4,0	3,8	8,0	6,8	6,7	+3,1	+2,8	+2,9
São T. Príncipe	2,4	2,0	1,9	5,0	4,2	4,7	+2,6	+2,1	+2,8
Índia	1,2	1,9	2,4	3,7	3,8	4,0	+2,5	+2,0	+1,6
Roménia	9,0	7,3	6,4	2,0	2,3	2,0	-7,0	-5,0	-4,4
Nepal	0,3	1,8	2,4	0,2	1,8	2,0	0,0	0,0	-0,4
Moldávia	3,1	1,2	1,0	10,0	2,5	1,9	+6,9	+1,3	+0,9
Paquistão	0,6	0,8	0,9	2,0	1,3	1,3	+1,5	+0,5	+0,4
Bangladeche	0,3	0,8	1,1	0,8	1,0	1,3	+0,6	+0,2	+0,2
Rússia	1,1	1,0	0,9	2,5	1,1	1,3	+1,4	+0,1	+0,4
China	3,8	5,5	5,3	0,6	0,6	0,5	-3,3	-4,9	-4,7
Total	100	100	100	100	100	100			

Fonte: INE, Aquisição e Atribuição da Nacionalidade Portuguesa (para dados das aquisições da nacionalidade) e Estimativas Anuais da População Residente e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (para dados residentes estrangeiros). Sistematização e cálculos das autoras.

Desde a viragem do século, e particularmente antes da recessão económica, aumentou bastante a população imigrante em Portugal, tendo nos anos de referência deste relatório voltado a reforçar-se o universo de residentes estrangeiros, atingindo-se em 2018 o valor inédito de 480.300 estrangeiros residentes, passando a representar 4,7% da população residente no país. Segundo dados dos Censos, de 1991 para 2001, a população estrangeira residente em Portugal passou de 1,1% do total de residentes no país para 2,2% (de 106,7 mil para 226,7 mil). Aumento ainda mais significativo se verificou de 2001 para 2011 – de 2,2% em 2001 para 3,7% em 2011 (de 226,7 mil para 394,5 mil). Ora o natural acumular de anos de residência na população estrangeira no país (em particular das nacionalidade mais antigas no país), e a sua situação económica nos últimos anos, induz a um aumento expectável da procura pela naturalização pelos imigrantes residentes em Portugal.

Os cidadãos da Ucrânia têm aumentado a sua expressão nos últimos anos no total de concessões de nacionalidade portuguesa a residentes estrangeiros em Portugal, passando a partir de 2011 a assumir-se como a terceira nacionalidade de origem com mais concessões de nacionalidade portuguesa entre os

estrangeiros residentes, posição que mantêm nos anos de referência deste relatório, ultrapassando cada uma das nacionalidades dos PALOP com exceção de Cabo Verde (embora ultrapasse também Cabo Verde em 2012, 2013 e 2014). A evolução positiva da importância relativa destes imigrantes, tal como de outros europeus de leste, acaba por refletir o culminar de anos de residência em Portugal que começaram a acumular mais tarde que a maioria dos imigrantes residentes no país oriundos dos PALOP e do Brasil. Recorde-se que até 2007, com a definição de uma nova lei de imigração, os imigrantes podiam assumir diferentes títulos de residência (e.g. autorizações de permanência, vistos de trabalho) que não as autorizações de residência – que era o título requerido para acumular anos de residência até à regulamentação da nacionalidade de 2006 – ficando por isso automaticamente inibidos de acumular anos de residência até acederem a uma autorização de residência. O mesmo se observa no caso dos asiáticos: com menor prevalência na aquisição da nacionalidade portuguesa, tem ainda assim aumentado a sua proporção na aquisição da nacionalidade portuguesa nos anos mais recentes em virtude de estarem a acumular mais anos de residência no país – destaque neste caso para os cidadãos da Índia que têm aumentado mais expressivamente, nomeadamente por via de processos de naturalização de cidadãos residentes em Portugal.

Por outro lado, atendendo à composição da população estrangeira residente em Portugal por nacionalidades, é ainda relevante observar de que forma a aquisição da nacionalidade portuguesa incide diferencialmente, podendo transmitir uma leitura quanto às opções de integração das diferentes populações imigrantes. Por outras palavras, deve estudar-se se a sobre representação de algumas nacionalidades na população estrangeira residente se reflete de forma proporcional ou próxima no universo dos “novos cidadãos portugueses”. Conforme se pode verificar no quadro 11.1, não se observa uma relação direta entre a importância relativa das nacionalidades estrangeiras que mais adquirem a nacionalidade portuguesa e o peso relativo que assumem essas mesmas nacionalidades no total de estrangeiros residentes em Portugal: tal como em anos anteriores (vd. Oliveira et al., 2017: 62-63), os cidadãos com nacionalidade de origem Chinesa e Romena são os que mostram maiores discrepâncias negativas, ou seja, correspondem às nacionalidade de residentes em Portugal com menor proporção de residentes a adquirir a nacionalidade portuguesa (face à proporção esperada que assumem no total de estrangeiros residentes, têm -4,9pp e -5pp em 2017 de percentagem de aquisições de nacionalidade portuguesa no universo total de concessões de nacionalidade, e, respetivamente, -4,7pp e -4,4pp em 2018). Por contraste, mantêm-se os brasileiros e os cabo-verdianos os que de forma mais expressiva procuram a nacionalidade portuguesa (em 2017, assumem +13,5pp e +6,1pp, respetivamente, face ao esperado por analogia à proporção que assumem no total de estrangeiros residentes no país, e em 2018, respetivamente +10,5pp e +9,8pp).

Na verdade, não é só o peso relativo das nacionalidades no conjunto das aquisições de nacionalidade que difere do seu peso relativo no total de estrangeiros residentes, como também no conjunto das principais nacionalidades residentes em Portugal há taxas de aquisição de nacionalidade bastante díspares (vd. quadro 11.2). Em 2017 as taxas de aquisição de nacionalidade portuguesa variaram entre valores mais contidos, entre 0,4% (caso dos nacionais da China) e 8,7% (caso dos nacionais da Índia e da Moldávia) e 8,8% de São Tomé e Príncipe, por comparação ao início da presente década (2011) quando as taxas variaram no intervalo mais dilatado, entre 0,8% (caso dos nacionais da China) e 19,2% (caso dos nacionais do Paquistão), tendo outras nacionalidades assumindo também valores altos nesse ano (caso da Moldávia com 17,1% e Índia com 16%). Em 2018 verifica-se um ligeiro incremento das taxas de aquisição de nacionalidade por total de residentes estrangeiros de cada nacionalidade de origem, passando a variar entre 0,3% dos chineses e 11% dos são-tomenses. Em 2018 surgem também outras nacionalidades de origem em destaque nas taxas de aquisição de nacionalidade portuguesa, como é o caso dos cidadãos do Bangladeche (5,3%).

Por outro lado, em 2017 e 2018 (e mantendo a tendência de anos anteriores – vd. Oliveira et al., 2017: 63), verifica-se que são os romenos (-2,9pp em 2017 e -3pp em 2018) e os chineses (-3,8pp e -4,1pp) os que mostram menores taxas de aquisição de nacionalidade, por comparação à tendência geral do total de estrangeiros residentes.

Quadro 11.2. Taxa de aquisição da nacionalidade de residentes em Portugal, por principais nacionalidades de origem, em 2011, 2017 e 2018

Nacionalidade	2011	2017	2018	Taxa de discrepância 2017 face ao total	Taxa de discrepância 2018 face ao total
São Tomé e Príncipe	11,0	8,8	11,0	+4,5	+6,5
Cabo Verde	8,0	7,4	10,5	+3,1	+66,1
Guiné-Bissau	9,8	8,1	9,5	+3,8	+5,1
Moldávia	17,1	8,7	8,3	+4,4	+3,8
Angola	8,7	7,3	7,8	+3,0	+3,4
Índia	16,0	8,7	7,5	+4,4	+3,1
Brasil	4,8	7,1	6,6	+2,8	+2,1
Paquistão	19,2	7,1	6,5	+2,8	+2,1
Rússia	12,1	4,5	6,2	+0,3	+1,8
Ucrânia	4,9	5,9	6,0	+1,6	+1,6
Bangladeche	16,8	5,5	5,3	+1,2	+0,9
Nepal	4,5	4,3	3,7	0,0	-0,7
Roménia	1,2	1,3	1,4	-2,9	-3,0
China	0,8	0,4	0,3	-3,9	-4,1
Total (N)	5,3	4,3	4,4	0,0	0,0

Fonte: INE, Aquisição e Atribuição da Nacionalidade Portuguesa (para dados das aquisições da nacionalidade) e Estimativas Anuais da População Residente e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (para dados residentes estrangeiros). Sistematização e cálculos das autoras.

Embora nem todas as populações imigrantes reflitam o mesmo tempo de residência em Portugal - e, assim, a mesma capacidade de alcançar o requisito associado ao número de anos de residência previsto na lei -, é relevante identificar que enquadrados pela mesma lei (que desde 2006 não discrimina positivamente nenhum grupo de nacionalidades), as populações imigrantes não apresentam a mesma tendência para a aquisição da nacionalidade portuguesa e podem ser afetados de forma distinta por fatores mobilizadores ou desmobilizadores para a aquisição da nacionalidade do país de residência (e.g. política do país de origem quanto ao acesso à nacionalidade do país de residência dos imigrantes; possibilidade ou não de assumir dupla nacionalidade; intenção de retorno ao país de origem; expectativa do tempo associado ao processo migratório) (para aprofundar vd. Oliveira et al., 2017: 61-70).

11.2.1. Atribuições de nacionalidade portuguesa

A **atribuição da nacionalidade portuguesa** remete para o conceito de nacionalidade originária concedida ao indivíduo pelo nascimento. Na atribuição da nacionalidade está subjacente, por um lado, o critério da consanguinidade ou filiação (*ius sanguinis*) – a nacionalidade dos progenitores determina a dos filhos –; e, por outro lado, o critério do território – a nacionalidade é determinada pelo local de nascimento (*ius soli*). Assim, além do princípio da ascendência ou consanguinidade, a atribuição da nacionalidade também é aplicável a indivíduos nascidos no território português, filhos de pais estrangeiros e que residem legalmente em Portugal há pelo menos cinco anos até 2017 ou, desde as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º2/2018, há pelo menos dois anos.

Os dados administrativos dos processos de concessão da nacionalidade portuguesa permitem realçar que até 2016 a atribuição da nacionalidade não era o canal privilegiado para os “novos cidadãos” portugueses acederem à nacionalidade portuguesa, tendência que se altera a partir de 2017 com o incremento substantivo das atribuições de nacionalidade que passam a representar mais de metade das concessões de nacionalidade portuguesa (51,8% em 2017 e 57,2% em 2018, quando o valor médio entre 2007 e 2018 foi de assumirem uma importância relativa de 43,6%) - vd. quadro 11.3. Tanto no enquadramento legal anterior a 2006, como no posterior, as atribuições não significaram além de cerca de 40%, em média, do

total de concessões de nacionalidade portuguesa. Verifica-se, porém, em números absolutos, um aumento substantivo das atribuições de “nacionalidade originária” de uma década para outra: entre 1996 e 2006, o valor médio anual de atribuições de nacionalidade correspondeu a 2,4 mil ao ano, atingindo o seu valor máximo em 2005 quando foi atribuída a nacionalidade portuguesa a 4.413 indivíduos; já na década seguinte (entre 2007 e 2017), após a revisão da regulamentação do regime de cidadania, verifica-se um aumento substantivo do valor absoluto médio anual das atribuições para cerca de oito vezes mais, cerca de 17 mil ao ano, atingindo-se os valores mais altos da década nos anos de referência deste relatório: em 2017 foi atribuída a nacionalidade portuguesa a 24.856 indivíduos e em 2018 a 38.923 indivíduos. Este incremento nas atribuições é uma consequência direta das alterações à lei da nacionalidade de 2015 que vieram estender a nacionalidade portuguesa originária a descendentes de terceiro grau de portugueses de nascidos no estrangeiro.

No universo de processos findos de concessão da nacionalidade portuguesa, as atribuições da nacionalidade têm assumido sempre valores inferiores aos registados nas aquisições da nacionalidade, mudando esta tendência nos anos mais recentes (em 2017 e 2018 as atribuições passam a representar 51,8% e 57,2%, respetivamente das concessões da nacionalidade portuguesa, valores apenas comparáveis ao verificado em 2005 em que assumiram 58,5%): entre meio milhão de concessões de nacionalidade, para o período de 2007 a 2018, cerca de 44% acedeu a “nacionalidade originária” por via da atribuição – vd. quadro 11.3.

Quadro 11.3. Atribuições de nacionalidade portuguesa, entre 2011 e 2018

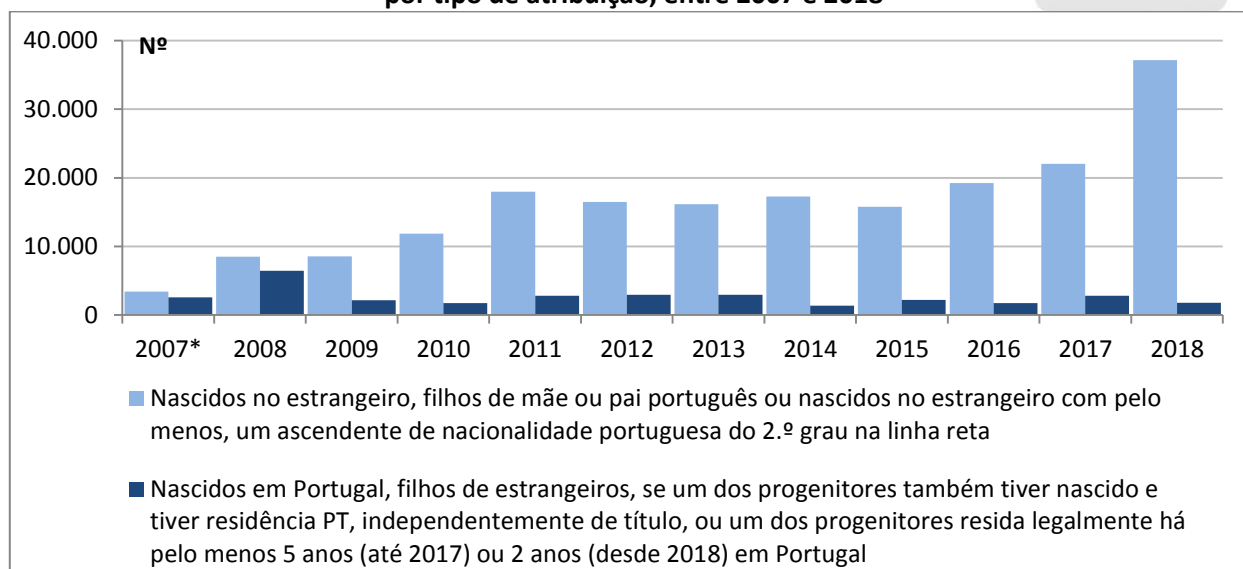
Ano	Atribuições da nacionalidade	% de atribuições no total de concessões de nacionalidade
2011	20.763	43,9
2012	19.407	44,9
2013	19.115	41,9
2014	18.640	44,5
2015	17.974	44,7
2016	21.017	41,4
2017	24.856	51,8
2018	38.923	57,2
Valor médio anual 2011-2018	22.587	46,9
Total 2011-2018	180.695	46,9
Valor médio anual 2007-2018	18.830	43,6
Total 2007-2018	225.957	43,6

Fonte: Conservatória dos Registos Centrais (sistematização e cálculos das autoras).

Entre as atribuições de nacionalidade portuguesa, destacam-se as atribuições concedidas a cidadãos nascidos no estrangeiro, filhos de mãe ou pai português, que têm assumido um claro crescimento ao longo da última década (vd. gráfico 11.6): em 2007 e 2008 os nascidos no estrangeiro filhos de pais portugueses representaram 57% do total de atribuições de nacionalidade originária, passando a representar 92% em 2016, 88,7% em 2017 e 95,4% em 2018. Esta tendência de crescimento reflete-se no total das concessões de nacionalidade portuguesa, onde também se observa o aumento da sua importância relativa: em 2007 estes processos representaram 26,8% do total de concessões da nacionalidade, passando a representar 37,9% em 2016, 45,9% em 2017 e 54,6% em 2018 (ano em que atingem o valor mais elevado da década). Neste universo a atribuição da nacionalidade portuguesa encontra-se muito associada à **emigração portuguesa e/ou aos descendentes de emigrantes portugueses** que nascem e residem noutros países. Ora tendo a emigração portuguesa voltado a aumentar nos últimos anos (passando as saídas a ultrapassar as entradas em Portugal entre 2010 e 2016, anos em que o país regressou a saldos migratórios negativos) este resultado é expectável e, simultaneamente, relevante porque reflete que a combinação salvaguardada na regulamentação portuguesa (do *ius sanguinis* com o *ius soli*), conseguiu efetivamente manter o duplo resultado do país se manter ligado à sua diáspora e conjuntamente integrar os seus imigrantes,

reconhecendo todos igualmente como portugueses.

Gráfico 11.6. Processos findos de atribuição da nacionalidade portuguesa, por tipo de atribuição, entre 2007 e 2018



Fonte: Conservatória dos Registos Centrais (sistematização das autoras). // Nota: Entre 2007 e 2016 os dados correspondem às alíneas c) para nascidos no estrangeiro e alínea e) para nascidos em Portugal, alíneas do artigo 1º da Lei Orgânica da Nacionalidade. A partir 2017 os dados correspondem às alíneas c) e d) para nascidos no estrangeiro e) e f) para nascidos em território português (face à nova redação da nona alteração da Lei da Nacionalidade). Em 2018 os dados correspondem às alíneas c) e d) para nascidos no estrangeiro e f) para nascidos em território português (face à nova redação da nona alteração da Lei da Nacionalidade) do artigo 1º. /*Inclui dados desde 15-12-2006.

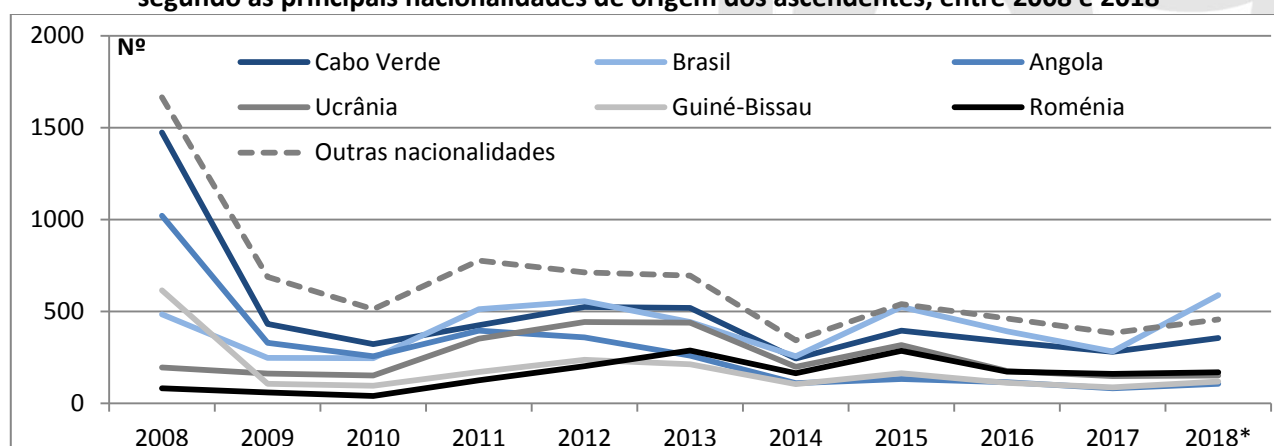
Além do princípio da ascendência ou consanguinidade, a atribuição da nacionalidade também é aplicável a **indivíduos nascidos no território português, filhos de pais estrangeiros residentes** legalmente em Portugal há pelo menos cinco anos (*ius soli*) – até à introdução da Lei Orgânica n.º2/2018, a partir da qual se passam a considerar dois anos (menos 3 anos que no enquadramento que vigorou até 2018). A este respeito, os dados evidenciam um claro decréscimo. Se em 2007 estes processos representaram 20,5% do total de concessões da nacionalidade, em 2008 passaram a representar apenas 15,9%, tendo registado desde então uma quebra acentuada que se torna evidente na percentagem alcançada em 2016 (3,5% do total de concessões da nacionalidade portuguesa), em 2017 (5,8% do total de concessões) e em 2018 (2,6% do total de concessões de nacionalidade). Verifica-se, portanto, que foi nos primeiros anos da implementação do novo regulamento da nacionalidade portuguesa (em especial em 2007 e 2008) que os descendentes de imigrantes mais se destacaram entre o total de pedidos de nacionalidade e de atribuições da nacionalidade portuguesa, refletindo também como o enquadramento legal anterior já não respondia à realidade migratória do país (Oliveira et al. 2017: 73-74): os nascidos em Portugal representaram em 2007 e 2008 cerca de 43% do total de atribuições, descendo a sua importância relativa ao longo da década para em 2016 significarem apenas 8,4% do total de atribuições, 11,3% em 2017 e apenas 4,6% em 2018. Resolvidos esses processos, a lei parece estar a estabilizar os seus impactos, predominando os seus resultados essencialmente nas atribuições a nascidos no estrangeiro, filhos de mãe e pai português (Oliveira et al, 2017: 71-77). As mudanças recentes introduzidas pela Lei Orgânica n.º2/2018, porém, nomeadamente com a redução do requisito do anos de residência para 2 anos, podem reanimar nos próximos anos o incremento da importância relativa destas atribuições de nacionalidade portuguesa a nascidos em Portugal, filhos de pais estrangeiros residentes (sendo ainda circunscritos os efeitos desta mudança nos dados de 2018).

Complementarmente deve reconhecer-se que o decréscimo das atribuições a nascidos em Portugal, filhos de pais estrangeiros, pode também refletir a diminuição da população imigrante no país e o decréscimo das entradas de estrangeiros, nomeadamente em idade fértil, especialmente entre 2010 e 2015, em resultado da situação económica e financeira do país, com consequências também observáveis na quebra dos

nascimentos de mães estrangeiras desde 2010 (vd. Oliveira e Gomes, 2014: 52 e Oliveira e Gomes, 2016: 40). Assim, se o aumento dos últimos anos nas atribuições de nacionalidade a nascidos no estrangeiro filhos de pais portugueses está relacionado com o aumento da emigração portuguesa e em idade fértil e ativa; a diminuição das atribuições a nascidos em Portugal, filhos de pais estrangeiros, acompanha tanto a diminuição da população imigrante residente no país, observada especialmente entre 2010 e 2015, como a diminuição dos nascimentos de mães estrangeiras nos últimos anos. Verifica-se, pois, que **as atribuições de nacionalidade estão muito dependentes da evolução dos saldos migratórios do país e/ou da evolução dos fluxos de emigração e de imigração de e para Portugal.**

Relativamente às principais **nacionalidades de origem** na atribuição de nacionalidade a nascidos em Portugal, os dados refletem essencialmente as nacionalidades imigrantes mais representadas no país (vd. gráfico 11.7.). Entre 2008 e 2018 destacavam-se nas atribuições de nacionalidade a nascidos em Portugal, filhos de pais oriundos de países com língua oficial portuguesa: do Brasil (8,7% do total de atribuições a filhos de estrangeiros em 2008, passando para 19,9% em 2017 e 30,3% em 2018) e de Cabo Verde (26,6% em 2008, passando para 19,7% em 2017 e 18,3% em 2018). Seguem-se algumas nacionalidades de origem da Europa de Leste: Ucrânia (3,5% em 2008, passando a representar 10,4% em 2017 e 7,8% em 2018). Nos últimos anos verifica-se ainda um incremento da atribuição da nacionalidade a descendentes de romenos: em 2015 esta nacionalidade passa a assumir o quarto lugar, com um peso de 12% no total de atribuições a nascidos em Portugal, subindo para terceiro lugar em 2017 (agregando 11,3% das atribuições da nacionalidade de nascidos em Portugal em 2017 e 8,7% em 2018, mantendo a terceira posição).

Gráfico 11.7. Atribuições da nacionalidade portuguesa a nascidos em Portugal, segundo as principais nacionalidades de origem dos ascendentes, entre 2008 e 2018

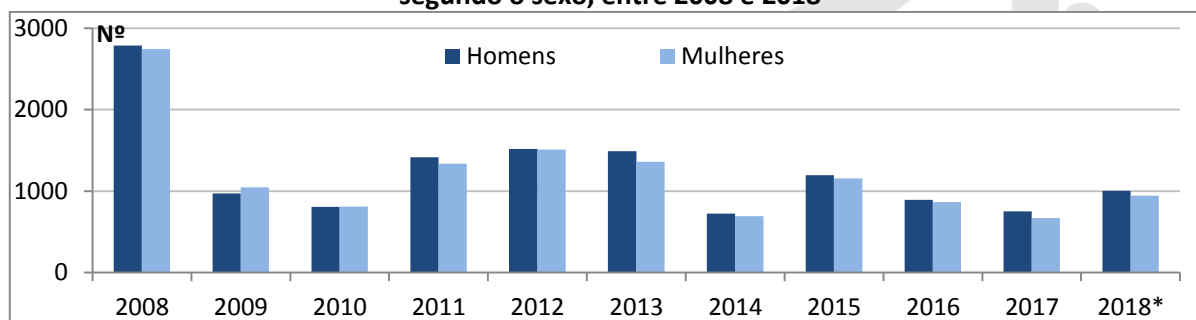


Fonte: INE, Atribuição da Nacionalidade Portuguesa (sistematização das autoras). Nota: Os dados agregam as atribuições da nacionalidade a residentes em Portugal e no estrangeiro. *Quebra de série. Os dados de 2018 passam a incluir os seguintes artigos: art.º 1º, nº 1, alínea e) da Lei da Nacionalidade - indivíduos nascidos no território português, filhos de estrangeiros, desde que, no momento do nascimento, um dos progenitores aqui resida legalmente há pelo menos dois anos; artigo 1º n.º1, alínea g) da Lei da Nacionalidade e 6º do Regulamento da Lei da Nacionalidade - nascidos no território português filhos de pais estrangeiros ou apátridas que provem não possuir qualquer nacionalidade e artigo 1º, nº 1, alínea d) - indivíduos nascidos no estrangeiro com, pelo menos, um ascendente de nacionalidade portuguesa do 2.º grau na linha reta que não tenha perdido essa nacionalidade, se declararem que querem ser portugueses, possuírem laços de efetiva ligação à comunidade nacional.

Importa atender que estes dados refletem também as nacionalidades estrangeiras residentes em Portugal que mais contribuem para a natalidade do país. As mães nacionais dos PALOP geraram 3,3% do total de nascimentos em Portugal em 2017, entre as quais se destacam as mães angolanas e as mães cabo-verdianas que representaram, respetivamente, 1,4% e 1,1% do total de nascimentos nesse ano no país (1,5% e 1%, respetivamente em 2018). Em 2010 as mães brasileiras representaram 3,9% do total de nascimentos em Portugal, passando a significar 2,5% do total de nados-vivos do país em 2017 e 3,1% em 2018 (aprofundado no subcapítulo 4.4 deste relatório). Também as mães nacionais da Roménia e da Ucrânia têm aumentado o seu contributo para a natalidade do país, tendo em 2017 contribuído cada com 0,5% dos nascimento do país e em 2018, respetivamente com 0,5% e 0,4%.

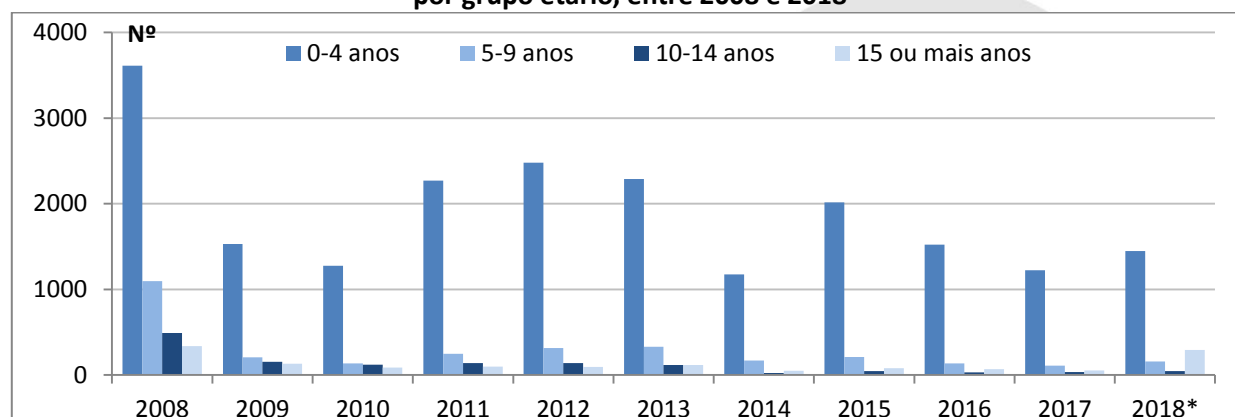
Já quanto à **distribuição por sexos**, nota-se desde 2011 uma maior proporção do sexo masculino entre o universo de atribuições de nacionalidade a nascidos em Portugal. Em 2015 foi atribuída a nacionalidade a 1.197 indivíduos do sexo masculino (50,9%) e 1.155 do sexo feminino, descendo em 2016 para 896 homens (50,8%) e 867 mulheres, em 2017 para 752 homens e 668 mulheres e em 2018 para 1.002 homens e 942 mulheres (vd. gráfico 11.8). Esta predominância do sexo masculino contrasta bastante com o verificado nas aquisições de nacionalidade por declaração de vontade (essencialmente por via do casamento ou da união de facto), nas quais as mulheres assumem a maior proporção.

Gráfico 11.8. Atribuições de nacionalidade portuguesa a nascidos em Portugal, segundo o sexo, entre 2008 e 2018



Fonte: INE, Aquisição e Atribuição da Nacionalidade Portuguesa (sistematização das autoras). Nota: Os dados agregam as atribuições da nacionalidade a residentes em Portugal e no estrangeiro. *Quebra de série. Os dados de 2018 passam a incluir os seguintes artigos: art.º 1º, nº 1, alínea e) da Lei da Nacionalidade; artigo 1º n.º1, alínea g) da Lei da Nacionalidade e 6º do Regulamento da Lei da Nacionalidade e artigo 1º, nº 1, alínea d).

Gráfico 11.9. Atribuições de nacionalidade portuguesa a nascidos em Portugal, por grupo etário, entre 2008 e 2018



Fonte: INE, Aquisição e Atribuição da Nacionalidade Portuguesa (sistematização das autoras). Nota: Os dados agregam as atribuições da nacionalidade a residentes em Portugal e no estrangeiro. *Quebra de série. Os dados de 2018 passam a incluir art.º 1º, nº 1, alínea e) da Lei da Nacionalidade; artigo 1º n.º1, alínea g) da Lei da Nacionalidade.

No que diz respeito à **distribuição etária**, os dados confirmam a intenção da lei, ou seja, verifica-se o predomínio do grupo etário dos zero aos quatro anos na atribuição da nacionalidade a nascidos em Portugal filhos de estrangeiros, representando entre 2008 e 2018 cerca de 78,1%, tendo esta importância relativa se reforçado cada vez mais nos últimos anos: as atribuições de nacionalidade portuguesa a nascidos em Portugal com até 4 anos de idade representou 85,7% em 2015, 86,7% em 2016, 86,1% em 2017 e 74,5% em 2018 (vd. gráfico 10.9). Observa-se, pois, a efetiva implementação do *ius soli* salvaguardado desde 2006 para todos os nascidos em território português, descendentes de imigrantes residentes há pelo menos 5 anos no país. Portugal parece, assim, estar a garantir a implementação do princípio do *ius soli* e a integrar as segundas e terceiras gerações de imigrantes no país, reconhecendo-as como portuguesas de nascimento, limitando ainda assim o “efeito chamada” que este canal poderia ter (preocupação do contexto europeu, conforme apresentado em Bauböck et al., 2013: 42), se não tivesse o requisito dos anos de residência para os pais.

É relevante destacar ainda que a maioria das atribuições de nacionalidade portuguesa para nascidos em Portugal (vd. quadro 11.4.), filhos de pais estrangeiros residentes há pelo menos cinco anos (ou desde 2018 há dois anos), diz respeito a residentes em território português (99%), mostrando a legítima ligação e permanência no país dos imigrantes que solicitam a atribuição da nacionalidade para os seus filhos.

Quadro 11.4. Atribuições de nacionalidade portuguesa a nascidos em Portugal, por local de residência, entre 2008 a 2018

Ano	Portugal	Estrangeiro	% de residentes em Portugal
2008	5.512	21	99,6
2009	2.008	11	99,5
2010	1.618	0	100
2011	2.752	0	100
2012	3.011	17	99,4
2013	2.841	9	99,7
2014	1.409	6	99,6
2015	2.344	8	99,7
2016	1.747	10	99,4
2017	1.412	8	99,4
2018*	1.759	185	90,5
Total	26.413	275	99,0

Fonte: INE, Aquisição e Atribuição da Nacionalidade Portuguesa (sistematização e cálculos das autoras).

Nota: *Quebra de série. Os dados de 2018 passam a incluir art.º 1º, nº 1, alínea e) da Lei da Nacionalidade; artigo 1º n.º1, alínea g) da Lei da Nacionalidade.

11.2.2. Aquisição de nacionalidade portuguesa

Os dados administrativos dos processos de concessão da nacionalidade portuguesa permitem realçar que a **aquisição da nacionalidade portuguesa, enquanto nacionalidade derivada**, foi até 2017 o canal privilegiado de acesso à nacionalidade portuguesa, assumindo-se ainda como um instrumento de integração dos imigrantes.

Quadro 11.5. Aquisições de nacionalidade portuguesa, entre 2011 e 2018

Ano	Aquisições da nacionalidade	% de aquisições no total de concessões de nacionalidade
2011	26.518	56,1
2012	23.798	55,1
2013	26.485	58,1
2014	23.222	55,5
2015	22.209	55,3
2016	29.776	58,6
2017	23.166	48,2
2018	29.161	42,8
Valor médio anual 2011-2018	25.542	53,1
Total 2011-2018	204.335	53,1
Valor médio anual 2007-2018	24.318	56,4
Total 2007-2018	291.818	56,4

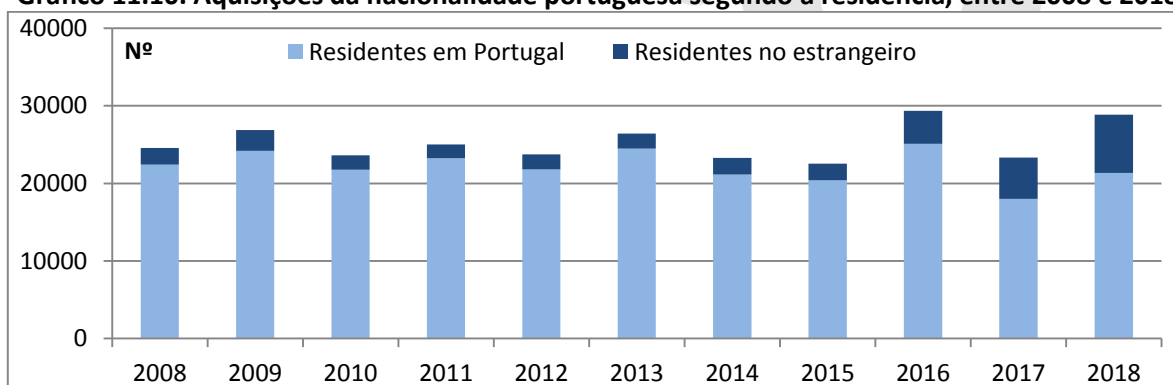
Fonte: Conservatória dos Registos Centrais (sistematização e cálculos das autoras).

Tanto no enquadramento legal anterior a 2006, como no posterior, as aquisições representaram sempre a maioria do universo de concessões de nacionalidade, 60%, em média: o que corresponde a cerca de 39 mil aquisições de nacionalidade entre 1996 e 2006 e perto de 263 mil aquisições entre 2007 e 2017. Verifica-se

também, em números absolutos, um aumento substantivo das aquisições de nacionalidade de uma década para outra: entre 1996 e 2006, o valor médio anual de aquisições de nacionalidade era de 3,5 mil ao ano, atingindo o seu valor máximo em 2006 quando foi adquirida a nacionalidade portuguesa por 6.095 indivíduos (vd. Oliveira et al. 2017: 79); já na década seguinte (entre 2007 e 2017), após revisão do regime de cidadania, verifica-se um aumento substantivo do valor médio anual das aquisições para cerca de sete vezes mais (cerca de 23,9 mil ao ano), atingindo o pico da década em 2016 quando foi adquirida a nacionalidade portuguesa por 29.776 indivíduos. Mantendo a tendência de incremento, em 2018 as aquisições da nacionalidade representaram 29.161 “novos” cidadãos portugueses (vd. quadro 11.5).

Realçando também o impacto que o reforço e a flexibilização dos princípios do *ius soli* e o *ius domicilii* têm assumido desde 2006, verifica-se que a maioria das aquisições de nacionalidade é de estrangeiros residentes em território português (vd. gráfico 11.10), embora com ligeira perda de importância relativa nas aquisições de nacionalidade em 2017 e 2018. Entre 2008 e 2015, a importância relativa dos **residentes em Portugal** no universo de aquisições de nacionalidade portuguesa foi sempre superior a 90%, sendo que 2013 foi o ano com maior expressão (92,9%) e 2009 de menor (89,9%). Nos anos de referência deste relatório nota-se, porém, uma ligeira diminuição da importância relativa dos residentes em Portugal no total de aquisições de nacionalidade portuguesa, embora não perdendo a sua sobre representação (passam a significar 77,3% em 2017 e 73,9% em 2018). Em números absolutos, contudo, 2016 foi o ano em que mais estrangeiros residentes em Portugal obtiveram por via da aquisição a nacionalidade portuguesa (25.104 cidadãos, suplantando o pico de 2013 em que tinham sido 24.476 cidadãos), recuperando-se em 2018 face ao ano anterior também as aquisições de nacionalidade (28.856 em 2018 quando tinham sido apenas 23.320 em 2017).

Gráfico 11.10. Aquisições da nacionalidade portuguesa segundo a residência, entre 2008 e 2018

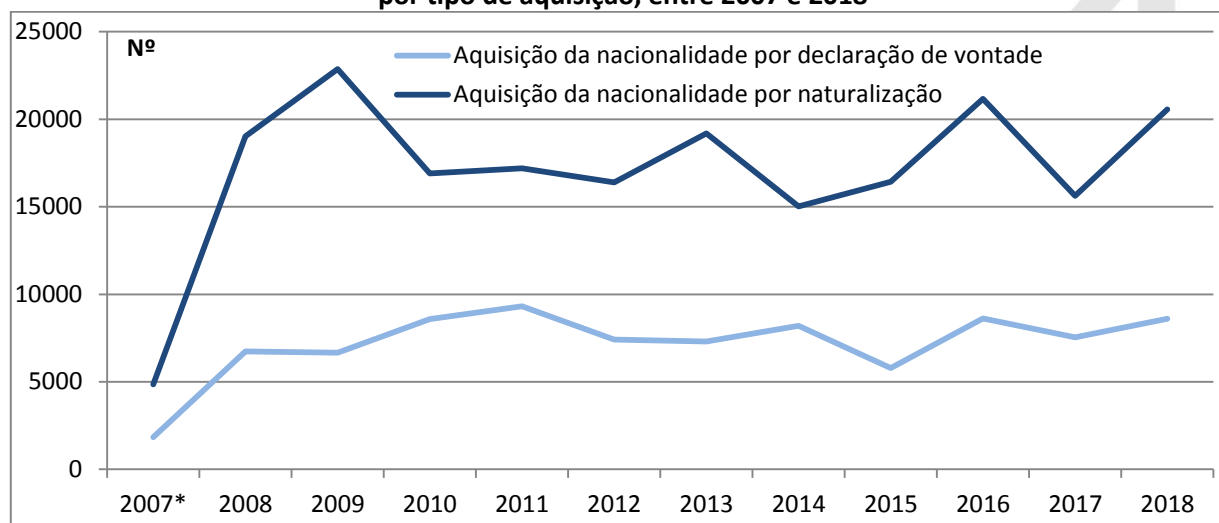


Fonte: INE, Aquisição e Atribuição da Nacionalidade Portuguesa (sistematização das autoras).

Nota: Os dados correspondem aos artigos, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º da Lei da Nacionalidade.

No universo das aquisições de nacionalidade contemplam-se as aquisições de **nacionalidade por naturalização e por declaração de vontade** (por via do casamento ou união de facto, ou adoção plena). A aquisição de nacionalidade por qualquer um dos canais de naturalização não é um processo automático, mas antes resulta da expressão de vontade voluntária dos indivíduos que desejam adquirir a nacionalidade, tendo sido aprofundada a tipificação de situações a partir de 2006, e mais recentemente novamente detalhada com as revisões à lei de 2015 e 2018. Entre o universo global de aquisições, nota-se que é por via da naturalização que a maioria das aquisições de nacionalidade se efetuou em Portugal entre 2007 e 2018 (72,5% em 2007, e 67,4% e 70,5%, respetivamente, em 2017 e 2018 do total de aquisições de nacionalidade), representando a aquisição da nacionalidade por declaração de vontade apenas 27,5% em 2007 e 32,6% e 29,5% em 2017 e 2018, respetivamente, do total de aquisições da nacionalidade (vd. gráfico 11.11). Resulta, pois, que a aquisição por via do casamento ou da união de facto há mais de três anos com cidadão português ou cidadã portuguesa (incluída também na aquisição da nacionalidade por declaração da vontade) apresenta valores reduzidos quando comparados com os valores da naturalização (apenas 9,4% em 2007 e 20,1% e 18,6%, respetivamente, em 2017 e 2018, do total de aquisições de nacionalidade), embora em claro crescimento em importância relativa nos últimos anos.

Gráfico 11.11. Processos findos de aquisição da nacionalidade portuguesa, por tipo de aquisição, entre 2007 e 2018



Fonte: Conservatória dos Registos Centrais (sistematização das autoras). // Nota: Os dados correspondem ao artigo 2.º, números 1 e 3 do artigo 3.º, artigos 4.º, 5.º e 6.º da Lei Orgânica da Nacionalidade.

Esta tendência está bastante longe dos valores que assumiam estas duas vias de aquisição da nacionalidade no enquadramento legal que vigorou até meados da década passada: entre 1985 e 1996, cerca de 94% das aquisições de nacionalidade tinham sido por via do casamento e apenas 6% pela via da naturalização (Oliveira e Inácio, 1999). Entre 1996 e 2005, por sua vez, as naturalizações, no universo geral de aquisições de nacionalidade portuguesa (33 mil), representaram apenas 30% (perto de 10 mil). O novo regime de cidadania a partir de 2006 trouxe, assim, importantes impactos na evolução positiva das naturalizações, confirmando que o enquadramento que vigorava antes impunha dificuldades à naturalização de imigrantes residentes no país. Verifica-se que de uma década para a outra, não apenas aumentou substancialmente o número absoluto de aquisições de nacionalidade (integrando um crescimento tanto das naturalizações como das aquisições por declaração de vontade), como a importância relativa das naturalizações no total de aquisições aumentou substancialmente, invertendo por completo a tendência das décadas passadas, passando as naturalizações a significar mais do dobro do que representavam anteriormente (de 30% das aquisições entre 1996 e 2005, passam a representar mais de 70% a partir de 2007).

No universo de **naturalizações**, destacam-se os residentes no território português há pelo menos seis anos (artigo 6.1), com cerca de 155 mil naturalizações contabilizadas entre 2007 e 2017. Em 2018 este artigo da lei é revisto, passando a ser requisito cinco anos (menos 1 ano que o previsto anteriormente), verificando-se um crescimento das naturalizações para 14.470 (em 2017 tinham sido 11.650).

Na aquisição da nacionalidade por naturalização a segunda via que atingiu valores mais elevados foi a naturalização de menores nascidos no território português, filhos de estrangeiros, desde que um dos progenitores resida legalmente em Portugal há pelo menos cinco anos, contabilizando-se cerca de 17 mil naturalizações entre 2007 e 2017, o que demonstra o importante impacto da lei junto dos descendentes de imigrantes. Em 2018 este artigo (6.2) representou 1.162 novos cidadãos portugueses.

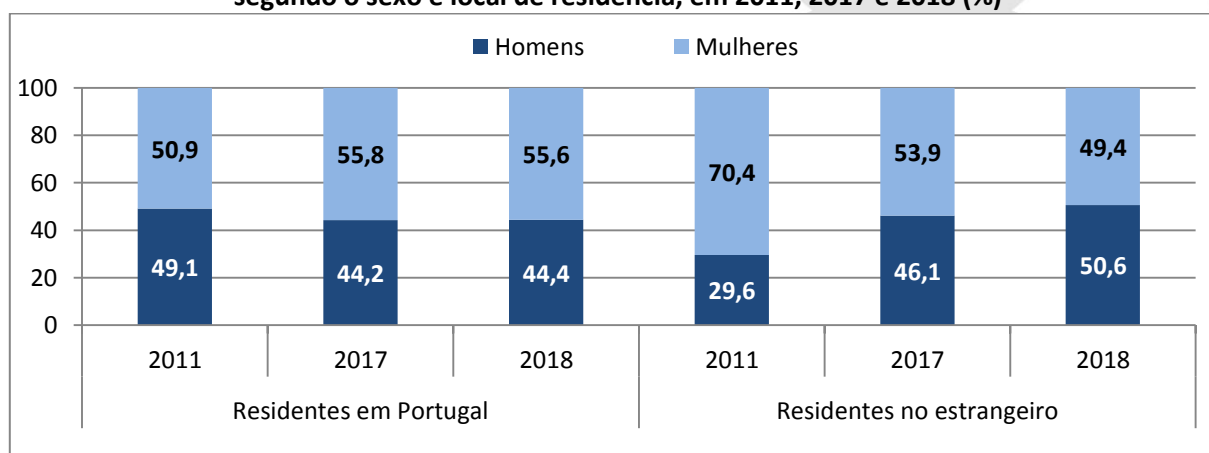
Importa atender que o enquadramento para a naturalização não é exclusivo para imigrantes residentes no Estado que concede a nacionalidade, mas tem-se focado também na concessão da nacionalidade a nacionais e seus descendentes que residem fora do país. Facilitar a reaquisição da nacionalidade por antigos nacionais e seus descendentes é um elemento também presente em inúmeras políticas de cidadania que promovem a aquisição da nacionalidade a pessoas de origem étnica ou com afinidades culturais e linguísticas ao país. Alguns países têm criado mecanismos de proteção a diásporas presentes atualmente noutras regiões do mundo, mas sobre as quais é possível identificar a mesma origem étnica e cultural do atual Estado. Portugal está no grupo restrito de países que concede a nacionalidade às suas diásporas e descendentes de antigos portugueses, mesmo quando esses residem no estrangeiro. Entre

2007 e 2017, a naturalização de estrangeiros descendentes de nacional português contemplou um universo de 9,5 mil cidadãos residentes fora de Portugal (tendo este nº 4 do artigo 6º sido revogado a partir de 2017, com reforço das atribuições de nacionalidade para estes casos).

Por outro lado, nos últimos anos ganhou também expressão a concessão de nacionalidade por naturalização a descendentes de judeus sefarditas portugueses (por via do Decreto-Lei n.º 30-A/2015, de 27 de fevereiro). Com a revisão à lei de 2013, efetivada em 2015 na segunda alteração ao Regulamento da Nacionalidade Portuguesa (com o Decreto-Lei n.º 30-A/2015), foi criado o regime de naturalização com fundamentos históricos específicos a descendentes de judeus sefarditas portugueses que se tornou a partir de 2017 na segunda via numericamente mais expressiva de naturalizações: em 2015 os 466 processos entrados não geraram processos deferidos; em 2016 dão entrada ao abrigo deste artigo 6.7 da lei da nacionalidade 5.100 processos, saindo 431 deferimentos (2% dos deferimentos por naturalização); em 2017 sobem para 7.044 novos processos e 1.729 deferimentos (11,1% do total de deferimentos de naturalização); e em 2018 entraram 3.528 processos e registaram-se 3.525 deferimentos (17,1% do total de naturalizações do ano). Entre 2015 e 2017 adquiriram a nacionalidade portuguesa por este disposto 2.159 cidadãos, tendo a quase totalidade destes cidadãos residência no estrangeiro (55,9% na Turquia e 25,7% em Israel), em 2018 os naturalizados por este regime sobem para 3.525, a maioria dos quais com residência em Israel (1.640 ou 46,7%) e na Turquia (1.119 ou 31,9%), tendo no último ano aumentado expressão de outros países de nacionalidade originária (321 do Brasil, 128 de Marrocos, e 117 da Argentina).

Assumindo realidades distintas, é relevante caracterizar o universo de aquisições de nacionalidade portuguesa em função do local de residência do requerente: residentes em Portugal versus residentes no estrangeiro.

Gráfico 11.12. População estrangeira que adquiriu nacionalidade portuguesa, segundo o sexo e local de residência, em 2011, 2017 e 2018 (%)



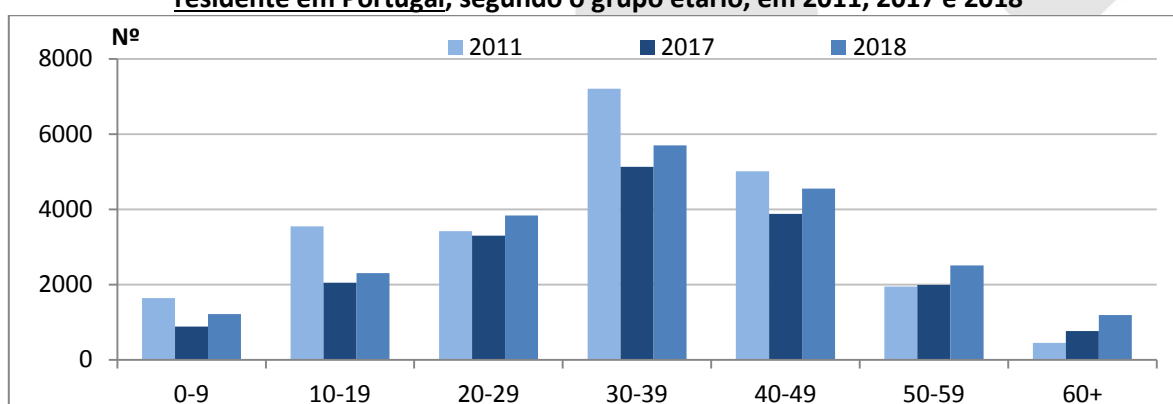
Fonte: INE, Aquisição e Atribuição da Nacionalidade Portuguesa (sistematização e cálculos das autoras).

Na **distribuição por sexos** das aquisições de nacionalidade portuguesa, nota-se globalmente uma prevalência do sexo feminino desde o início da década, embora de forma claramente mais expressiva no caso dos residentes no estrangeiro, tendência que se altera nos anos de referência deste relatório em que no caso dos residentes no estrangeiro o sexo feminino perde importância relativa (passa a representar 53,9% em 2017 e 49,5% em 2018, quando em 2011 eram 70,4%) - vd. gráfico 11.12. Por contraste, no universo dos residentes em Portugal verifica-se um aumento gradual da importância relativa das mulheres: em 2011 as mulheres representaram 50,9% das aquisições de nacionalidade portuguesa de residentes no país, passando para 55,8% em 2017 e 55,6% em 2018 (vd. gráfico 11.12). Importa, neste âmbito, atender à feminização da imigração em Portugal, especialmente evidente desde 2012, quando as mulheres estrangeiras residentes passam a suplantam os homens estrangeiros residentes (Gomes, 2017: 2). Complementarmente deve atender-se ainda que nas aquisições de nacionalidade mediante declaração de vontade em caso de casamento ou união de facto, quer nas residentes em Portugal quer nas residentes no estrangeiro, se verifica uma sobre representação das mulheres, tendo Oliveira *et al.* (2017: 98-99)

demonstrado, à semelhança de outros autores, que as mulheres são mais propensas que os homens a adquirir a nacionalidade do país de residência por perceberem essa opção como uma forma de se autonomizarem e se emanciparem (nomeadamente de casamentos repressivos).

A **distribuição etária** dos cidadãos que adquiriram a nacionalidade portuguesa desde o início desta década difere bastante em função do local de residência dos indivíduos (compare-se os gráficos 11.13 e 11.14). As aquisições de nacionalidade de residentes em Portugal refletem uma estrutura etária dominada por cidadãos jovens ou em idade ativa (entre os 30 e os 39), misturando-se neste universo tanto imigrantes como descendentes de imigrantes residentes há anos em Portugal (gráfico 11.13). Em 2017 e 2018, cerca de 28,5% e 26,7%, respetivamente, das aquisições de nacionalidade de residentes em Portugal foram de cidadãos estrangeiros com idades entre 30 e 39 anos, representando os cidadãos com menos de 29 anos (0 a 29 anos) 34,6% nos dois anos de referência, e os cidadãos com 40 anos e mais anos representam 36,9% e 38,7%, respetivamente em 2017 e 2018 (vd. gráfico 11.13).

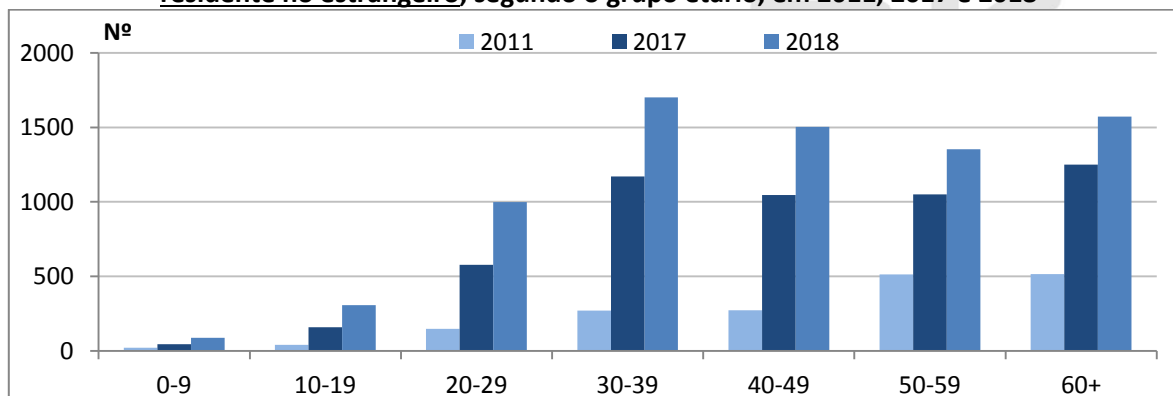
Gráfico 11.13. População estrangeira que adquiriu nacionalidade portuguesa, residente em Portugal, segundo o grupo etário, em 2011, 2017 e 2018



Fonte: INE, Aquisição e Atribuição da Nacionalidade Portuguesa (sistematização das autoras).

Tendência exatamente inversa observa-se nos residentes no estrangeiro que adquiram a nacionalidade nos últimos anos (vd. gráfico 11.14). A maioria das aquisições de nacionalidade portuguesa foi de cidadãos com 40 anos e mais anos, a representar 63,2% e 58,9% do total de cidadãos residentes no estrangeiro que adquiram a cidadania portuguesa, respetivamente em 2017 e 2018, assumindo-se o grupo etário de 60 anos e mais anos como o grupo numericamente mais representado neste universo no ano de 2017 (a representar nesse ano 23,6% do total das aquisições de nacionalidade de residentes no estrangeiro). No ano de 2018 nota-se, porém, uma inversão desta tendência passando o grupo etário de 30-39 anos a assumir-se como o grupo numericamente mais representado (22,6% do total de aquisições de residentes no estrangeiro, assumindo o grupo etário dos 60 e mais anos 20,9%).

Gráfico 11.14. População estrangeira que adquiriu nacionalidade portuguesa, residente no estrangeiro, segundo o grupo etário, em 2011, 2017 e 2018



Fonte: INE, Aquisição e Atribuição da Nacionalidade Portuguesa (sistematização das autoras).

No que toca às **principais nacionalidades de origem**, os dados refletem igualmente diferenças entre os residentes em Portugal e os residentes no estrangeiro. No universo aquisições de nacionalidade portuguesa de residentes em Portugal, os dados confirmam a intenção da lei, uma vez que as nacionalidades de origem mais representadas são as nacionalidades numericamente mais expressivas no universo de estrangeiros residentes em Portugal (vd. quadro 11.6): neste universo destacam-se essencialmente os cidadãos de origem de países de língua oficial portuguesa (Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Angola e São Tomé e Príncipe) e outras nacionalidades de grupos numericamente mais expressivos em Portugal (e.g. Ucrânia, Moldávia e Roménia). Entre as nacionalidades de origem mais representadas na população que adquiriu nacionalidade portuguesa, destacam-se ainda nacionalidades asiáticas (Índia, Nepal, Paquistão, Bangladeche) que têm vindo a ganhar importância relativa no universo de aquisições da nacionalidade de residentes em Portugal. Na nacionalidade de origem brasileira nota-se um crescimento da sua importância relativa nos últimos anos – iniciou a década a representar 23% do universo de residentes em Portugal a adquirir nacionalidade, passando em 2017 e 2018 a representar, respetivamente, cerca de 33,8% e 32,5%.

Quadro 11.6. População estrangeira que adquiriu nacionalidade portuguesa, residente em Portugal, segundo as principais nacionalidades de origem, em 2011, 2017 e 2018 (%)

Nacionalidade anterior (principais nacionalidades)	2011	2017	2018
Brasil	23,0	33,8	32,5
Cabo Verde	15,1	14,4	17,1
Ucrânia	10,1	10,6	8,2
Guiné-Bissau	7,8	6,8	7,2
Angola	8,0	6,8	6,7
São Tomé e Príncipe	5,0	4,2	4,7
Índia	3,7	3,8	4,0
Roménia	2,0	2,3	2,0
Nepal	0,2	1,8	2,0
Moldávia	10,0	2,5	1,9
Paquistão	2,0	1,3	1,3
Bangladeche	0,8	1,0	1,3
Rússia	2,5	1,1	1,3
Total (N)	23.238	18.022	21.333

Fonte: INE, Aquisição e Atribuição da Nacionalidade Portuguesa (sistematização e cálculos das autoras).

Quadro 11.7. População estrangeira que adquiriu nacionalidade portuguesa, residente no estrangeiro, segundo as principais nacionalidades de origem, em 2011, 2017 e 2018 (%)

Nacionalidade anterior (principais nacionalidades)	2011	2017	2018
Brasil	70,6	52,7	42,7
Israel	0,0	8,4	21,5
Turquia	0,1	18,3	15,0
Cabo Verde	8,3	5,5	4,4
Angola	3,7	4,6	3,7
Marrocos	0,1	0,6	1,8
Argentina	0,8	1,0	1,8
Venezuela	4,2	1,0	1,3
Guiné-Bissau	1,3	0,8	0,9
Estados Unidos da América	1,1	0,8	0,7
Moçambique	1,1	0,8	0,5
Índia	0,7	0,5	0,4
São Tomé e Príncipe	0,6	0,3	0,4
África do Sul	1,4	0,5	0,2
Total (N)	1.778	5.298	7.523

Fonte: INE, Aquisição e Atribuição da Nacionalidade Portuguesa (sistematização e cálculos das autoras).

Já nas aquisições de nacionalidade portuguesa de residentes no estrangeiro (vd. quadro 11.7), verifica-se a associação aos países de destino e de residência da emigração portuguesa e seus descendentes. A situação económica e social desses países pode, em alguns momentos, induzir a picos de aquisição de nacionalidade portuguesa de descendentes de emigrantes portugueses. A nacionalidade de origem brasileira apresenta também neste universo os valores mais expressivos, representando em 2017 cerca de 53% das aquisições de nacionalidade portuguesa de residentes no estrangeiro e em 2018 cerca de 43% (vd. quadro 11.7). Sobressaem ainda os nacionais dos PALOP. Entre os residentes no estrangeiro surgem ainda, embora com valores mais residuais, outras nacionalidades de países da diáspora portuguesa como a Venezuela, Argentina, África do Sul e Estados Unidos da América.

Importa ainda destacar que desde 2015, com a publicação do Decreto-Lei n.º 30-A/2015, de 27 de fevereiro (que procedeu à segunda alteração ao Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro), está salvaguardado em Portugal um enquadramento especial de acesso à nacionalidade portuguesa para os judeus sefarditas de origem portuguesa (Oliveira et al., 2017: 92-93), tendo resultado num aumento de aquisições de nacionalidade portuguesa de residentes no estrangeiro, em particular em Israel e na Turquia (conforme destacado antes neste capítulo). Cidadãos com nacionalidade anterior de Israel e da Turquia surgem em 2017 e 2018 diretamente nas dez nacionalidades de origem mais representadas, passando mesmo para a segunda e terceira posição em 2017 e 2018: em 2018 passam a representar 21,5% e 15%, respetivamente, do universo de aquisições de nacionalidade portuguesa.

11.3. Acesso à nacionalidade portuguesa: deferimentos e indeferimentos

Muito embora o indicador da taxa de indeferimento não reflita objetivamente o grau de acessibilidade da cidadania num país, a informação que transmite pode ser útil para dar alguma indicação acerca da dificuldade do procedimento. Neste âmbito, alguns estudos internacionais destacam Portugal como um dos raros países europeus em que a reforma legal de 2006 tornou os procedimentos e requerimentos para a aquisição de nacionalidade menos discricionários pelas autoridades (Bauböck et al., 2013: 18; Huddleston, 2013: 5; Tjaden, 2010).

Quadro 11.8. Processos entrados e findos de concessão da Nacionalidade Portuguesa, entre 2007 e 2018

Ano	Entrados	Findos	Indeferidos	% de indeferimentos por total de processos findos	% de processos findos por total de processos entrados
*2007	38.864	12.679	345	2,7	32,6
2008	48.336	40.744	1840	4,5	84,3
2009	43.856	40.243	2993	7,4	91,7
2010	50.900	39.079	2255	5,8	76,7
2011	44.610	47.281	2248	4,8	105,9
2012	44.602	43.205	2396	5,5	96,8
2013	44.610	45.600	4319	9,5	102,2
2014	48.947	41.862	4300	10,3	85,5
2015	52.373	40.183	3254	8,1	76,7
2016	59.870	50.793	3552	7,0	84,8
2017	71.550	48.022	2919	6,1	67,1
2018	106.279	68.084	2418	3,6	64,1
Total	654.797	517.775	32.839	6,3	79,1

Fonte: Conservatória dos Registos Centrais (sistematização e cálculos das autoras).

Nota: *Processos entrados e findos desde 15-12-2006.

Para Portugal os dados administrativos acerca dos indeferimentos, no universo de processos findos, permitem realçar mudanças efetivas a partir de 2007, por comparação aos anos anteriores em que vigorava outra regulamentação da lei da nacionalidade. Entre 2007 e 2018, foi concedida a nacionalidade

portuguesa a mais de meio milhão de cidadãos (517.775 cidadãos), com uma taxa média de indeferimento nesse período de apenas 6,3% (vd. quadro 11.8). Destacando-se, entre esse universo global, os processos de naturalização, nos quais, entre 2007 e 2018, cerca de 205 mil cidadãos naturalizaram-se com uma taxa de indeferimento de 6,7% (subindo ligeiramente para 7,8% desde o início da presente década) – vd. quadro 11.9. Esta evolução é especialmente positiva se se comparar com o período anterior: entre 1996 e 2006, e recorrendo a dados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras para esse período, apenas se registaram cerca de 17 mil processos de naturalização deferidos, com uma taxa de indeferimento média com o dobro da expressão (12,4%) (para aprofundar vd. Oliveira et al., 2017: 47-49).

Também da relação entre os processos entrados de pedidos de naturalização e processos deferidos se observam resultados contrastantes de uma década para a outra. Entre 1996 e 2005, em média, por ano, os processos findos de naturalização (considerando o somatório de processos deferidos e indeferidos em cada ano) representaram apenas 52% dos processos entrados. Na década seguinte (entre 2007 e 2018), embora o volume de processos entrados corresponda a cerca de doze vezes mais do que os recebidos na década anterior, verifica-se uma relação mais favorável entre o número de processos findos por total de processos entrados (85,3% em processos de naturalização e 79,1% no volume global das concessões de nacionalidade). Verifica-se, pois, que de uma década para a outra não apenas aumentou substantivamente a procura pela aquisição da nacionalidade portuguesa em função das mudanças do regime de cidadania - nomeadamente verificando-se um aumento significativo dos processos entrados de naturalização (de 22 mil entre 1996 e 2005, passa-se para cerca 250 mil entre 2007 e 2018) -, como também aumentou substantivamente a capacidade de resposta e de finalização anual de processos pelas autoridades responsáveis, em particular nos processos de naturalização, neste caso do Ministério da Administração Interna para o Ministério da Justiça, de 52% para 85,3% (vd. quadro 11.9).

Quadro 11.9. Processos entrados, deferidos e indeferidos de naturalização, entre 2011 e 2018

Ano	Processos Entrados	Processos findos Deferidos	Indeferidos	% de indeferidos por total de deferidos	% do total de processos findos por processos entrados ao ano
2011	15.579	17.195	439	2,6	113,2
2012	16.171	16.389	375	2,3	103,7
2013	15.720	19.182	2.397	12,5	137,3
2014	18.231	15.021	2.190	14,6	94,4
2015	20.102	16.428	1.417	8,6	88,8
2016	26.105	21.158	1.718	8,1	87,6
2017	28.430	15.622	1.582	10,1	60,5
2018	36.911	20.555	861	4,2	58,0
Total 2007-2018	256.479	205.204	13.680	6,7	85,3
Total 2011-2018	177.249	141.550	10.979	7,8	86,1

Fonte: Conservatória dos Registos Centrais (sistematização e cálculos das autoras).

CAPÍTULO 12.

RECENSEAMENTO ELEITORAL DE ESTRANGEIROS

A **participação política dos imigrantes é também uma dimensão de integração nas sociedades de acolhimento**, assumindo-se como uma importante ferramenta para os imigrantes poderem interferir nas políticas que lhes afetam diretamente nos seus locais de residência (Arrighi et al. 2013: 17; Katsiaficas, 2014: 1; Oliveira e Carvalhais, 2017; Oliveira e Carvalhais, 2019). A expansão dos direitos políticos a um maior número de residentes das sociedades induz a maior participação na democracia e no destino das sociedades (Hudlleston e Tjaden, 2012: 44).

Resultados de investigação mostram que a participação política dos imigrantes é determinada no confluir de estruturas de oportunidades políticas, discursos e perceções acerca de direitos políticos, características das populações imigrantes e recursos políticos dos grupos e redes (Oliveira e Carvalhais, 2017: 788-791). O **direito de voto e de ser eleito** por cidadãos de países extracomunitários residentes nos vários países da União Europeia apresenta uma considerável variação (Oliveira, 2017): ao nível de eleições nacionais e regionais são poucos os exemplos no contexto europeu que liberalizam direitos eleitorais – no contexto europeu apenas Portugal e o Reino Unido concedem direitos eleitorais para as eleições legislativas nacionais para pelo menos uma nacionalidade (caso dos brasileiros em Portugal e caso dos cidadãos da *Commonwealth* que residem no Reino Unido) -, e ao nível local apenas cerca de metade dos 28 Estados-membros permitem o voto (pelo menos para algumas nacionalidades de imigrantes), persistindo países europeus que não concedem quaisquer direitos de voto a cidadãos não nacionais residentes de países terceiros à União Europeia (Arrighi et al. 2013: 55). Enquadramentos constitucionais dos estados europeus tendem a reservar os direitos políticos a nacionais, persistindo falta de consenso político quanto à generalização ou à extensão dos direitos políticos a estrangeiros residentes (Arrighi et al. 2013: 10).

As limitações geradas pelo enquadramento legal para os direitos políticos dos estrangeiros induzem, por sua vez, à reduzida expressão do recenseamento eleitoral e da participação política dos imigrantes (Arrighi et al., 2013: 59). Resulta, pois, que quando há dados ou informação disponível acerca da participação política dos imigrantes, conclui-se normalmente que os imigrantes estão sub-representados entre os eleitores, os eleitos e entre os membros de partidos políticos (Hudlleston e Tjaden, 2012: 44; Oliveira e Carvalhais, 2017: 787).

Embora se reconheça que a **participação eleitoral** é apenas uma dimensão da participação política, existindo outras formas de integração política e cívica nas sociedades de acolhimento (e.g. filiação e organização associativa, participação em manifestações, filiação sindical, filiação partidária, candidatura a cargos políticos), foca-se este capítulo no dados disponíveis do recenseamento eleitoral de residentes em Portugal (automático de nacionais e voluntário de estrangeiros residentes elegíveis).

A medição da efetiva participação eleitoral dos imigrantes assume-se como um indicador com inúmeras

limitações (Arrighi et al., 2013: 62; OCDE, 2015: 209; Oliveira e Carvalhais, 2019), uma vez que não há dados disponíveis acerca da participação efetivada do eleitorado de acordo com o sexo e o país de nascimento ou a nacionalidade, sendo o eleitorado estrangeiro contado genericamente e agregado aos que exerceram o direito de voto no país. Perante a dificuldade de identificar dados oficiais fiáveis e informação disponível acerca da efetiva participação política de estrangeiros residentes em países de acolhimento, os estudos nesta vertente têm sido escassos ou limitados. Em resultado, a participação política dos imigrantes tem sido medida por via de inquéritos de opinião, sendo a caracterização do voto dos indivíduos recenseados baseado na intenção ou declaração de participação dos próprios o que, para alguns casos, tende a mostrar resultados mais expressivos do que os reportados pelas administrações eleitorais (OCDE, 2015: 209). Deve ainda atender-se que a intenção ou motivação dos imigrantes votarem na sociedade de acolhimento nem sempre se traduz na realidade, uma vez que inúmeros imigrantes desconhecem que os direitos políticos não são universais na sociedade de acolhimento, mas limitados aos nacionais ou restritos a algumas características e condições de acesso às populações imigrantes. Verifica-se, pois, que em inúmeras sociedades de acolhimento há imigrantes que reportam ter a intenção de votar quando não são elegíveis para votar (OCDE, 2015: 209).

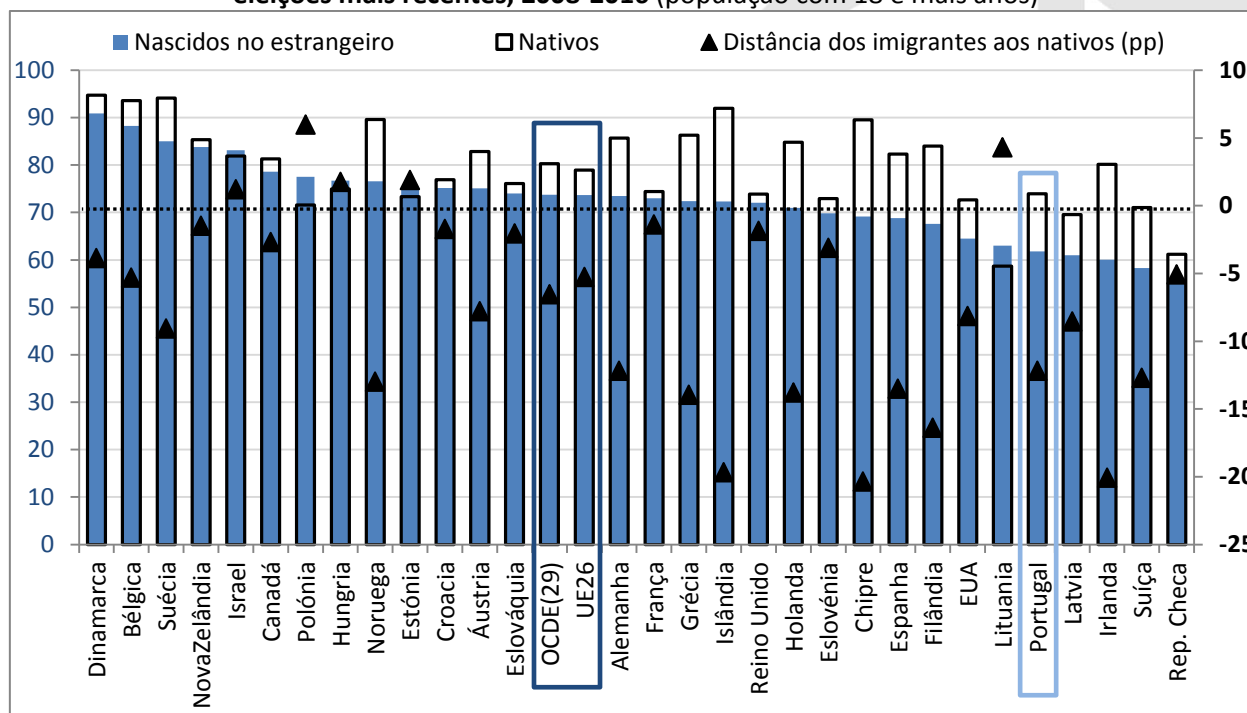
Recorrendo aos resultados de inquéritos sistematizados pela OCDE (2015: 206- 207) acerca da participação política reportada por nacionais de origem imigrante, por comparação aos nascidos nativos, em eleições nacionais ocorridas entre 2002 e 2012, verifica-se que em apenas dois países da OCDE (Hungria e Israel) os imigrantes (com nacionalidade do país de acolhimento) apresentam maior prevalência que os nativos para votarem (Oliveira, 2017: 6-7). Na Europa Central verifica-se uma maior aproximação entre a participação política dos eleitores nativos e nascidos no estrangeiro, sendo explicado nesse relatório da OCDE que muitos destes eleitores de origem estrangeira são na realidade coétnicos em virtude de mudanças de fronteiras. A participação eleitoral é, contudo, menor no caso dos nacionais nascidos no estrangeiro que nos nativos nos Estados Unidos da América e em países recentes de imigração, sendo destacado o caso de Portugal neste grupo de países (OCDE, 2015: 206). A justificação para esta última tendência associa-se ao facto de, sendo países recentes de imigração, muitos destes imigrantes só mais recentemente conseguiram reunir condições para adquirir a nacionalidade, desconhecendo os direitos políticos que dispõem no país. O mesmo relatório demonstra que quantos mais anos de residência dos nascidos no estrangeiro maior é a propensão para votarem em eleições nacionais (os que residem há mais de 10 anos num país europeu apresentam mais 20 pontos percentuais de prevalência em votarem que os recém-chegados já com nacionalidade do país de acolhimento). Conclui-se ainda que o comportamento eleitoral dos imigrantes varia em função do seu país de nascimento: os nascidos em países de elevado rendimento tendem a ter maiores taxas de participação eleitoral (+20 pontos percentuais) que os nascidos em países de baixo rendimento.

No mesmo relatório dos indicadores de integração de imigrantes da OCDE mas de 2018 (OCDE, 2018: 126-127), identificam-se resultados semelhantes, com os imigrantes a reportarem menor percentagem de votantes nas eleições mais recentes entre 2008 e 2016: em média 74% dos imigrantes reportam ter votado nas eleições mais recentes do país de acolhimento, representando -4 pontos percentuais que o reportado pelo nativos (com 79%). Os imigrantes continuam a reportar menor prevalência na participação política nas eleições da sociedade de acolhimento mesmo quando controlados os efeitos das variáveis da idade e da educação. Os poucos países onde os imigrantes reportam maior prevalência que os nativos continuam a identificar-se na Europa de Leste: Hungria, Polónia e Rússia - vd. gráfico 12.1.

Os mesmo dados (OCDE, 2018: 127) permitem concluir que é na Dinamarca (90,9%) e na Bélgica (88,2%), onde há uma obrigação formal para todos os cidadãos residentes votarem, seguindo-se a Suécia (85%), onde a importância relativa de imigrantes que reportam ter votado nas últimas eleições é maior. Por contraste é na República Checa (56,1%), na Suíça (58,3%) e na Irlanda (60%) onde os imigrantes declaram menor prevalência de voto. Portugal está entre os países onde os imigrantes (61,8%) reportaram menor importância relativa de votantes nas últimas eleições, sendo essa prevalência também menor que a reportada pelos nativos (74%). As maiores distâncias entre a importância relativa de votantes nos imigrantes e nos nativos observam-se nos países nórdicos (e.g. na Islândia os imigrantes têm -19,7 pontos

percentuais de votantes reportados que os nativos, na Finlândia -16,4pp, na Holanda -13,8pp, na Noruega -13pp, e na Alemanha -12,2pp), Europa do Sul (em Chipre com -20,4pp, na Grécia -14pp, em Espanha -13,5pp, em Portugal -12,2pp, sendo Itália a exceção), Irlanda (imigrantes com -20,1pp) e Suíça (-12,7pp). O relatório da OCDE (2018: 126) identifica que as taxas de participação política dos imigrantes nas sociedades de acolhimento europeias têm variado pouco ao longo dos anos, embora se observe uma aproximação das suas taxas de participação com as dos nativos: a distância entre os dois grupos diminuiu mais nos últimos anos na Dinamarca, Áustria, Suécia, Espanha, França e no Reino Unido; embora se identifique também países onde se incrementou a distância entre as taxas de participação em eleições de nativos e imigrantes (e.g. Islândia, Grécia, Irlanda, Finlândia e Suíça).

Gráfico 12.1. Percentagem da população nascida no estrangeiro e nativa que reporta ter votado nas eleições mais recentes, 2008-2016 (população com 18 e mais anos)



Fonte: OCDE *Indicators of Immigrant Integration* (OCDE, 2018: 126-127) (gráfico das autoras).

Na maioria dos países analisados, identifica-se que os cidadãos imigrantes que residem há 10 ou mais anos na sociedade de acolhimento tendem a mostrar taxas de participação política superiores aos imigrantes recém-chegados ou com direitos políticos há menos tempo. Nota-se, no entanto, que os cidadãos imigrantes com mais anos de residência continuam a mostrar na maioria dos países uma menor taxa de participação em eleições que os nativos desses países (cerca de -4pp), embora aumentem os países onde se aproxima ou inverte essa prevalência: no Reino Unido, Polónia e outros países da Europa Central e de Leste, os imigrantes com mais anos de residência passam a mostrar maiores taxas de participação nas eleições do país de acolhimento que os nativos desses países (OCDE, 2018: 126). Controlados os efeitos do nível de educação e o sexo, o relatório não identifica variações nas taxas de participação política de imigrantes comunitários e extracomunitários (OCDE, 2018: 126).

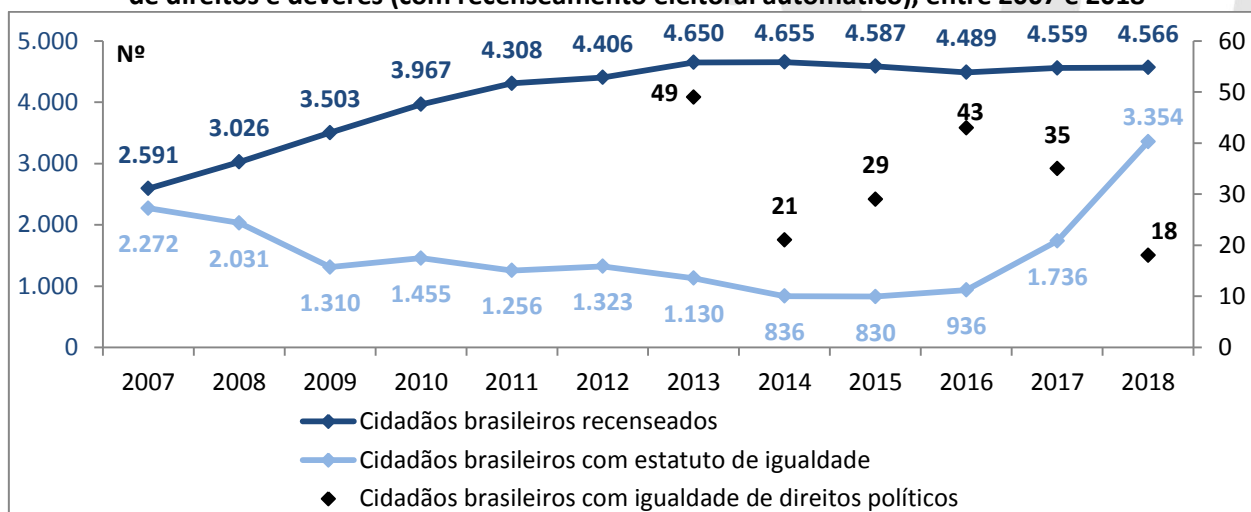
Importa atender, porém, que a maior ou menor percentagem de população nascida no estrangeiro que participa em eleições na sociedade de acolhimento, é influenciada não apenas pelas características da própria população imigrante que reside em cada país (e.g. mais anos de residência, país de origem e respetivo sistema político de origem, idade, sexo, habilitações), mas também pelo enquadramento legal de concessão de direitos políticos de cada país.

Em Portugal os direitos políticos dos estrangeiros, no sentido mais estrito e formal do acesso a direitos eleitorais ativos e passivos, estão limitados a três situações: (1) aos cidadãos de países de língua portuguesa

com residência permanente em Portugal e em condições de reciprocidade (excluindo o acesso a cargos de Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro, Presidente dos tribunais supremos e serviço nas Forças Armadas e na carreira diplomática) – o que confere direitos políticos em reciprocidade aos cidadãos do Brasil e de Cabo Verde, ao fim de dois anos de residência para votar e ao fim de três anos para ser eleito em eleições locais⁷¹; (2) aos estrangeiros residentes no território nacional, em condições de reciprocidade, é conferida a capacidade eleitoral ativa e passiva para as autarquias locais ao fim de pelo menos três anos de residência em Portugal – constando neste grupo, nos anos de referência deste relatório, a Argentina, o Chile, a Colômbia, a Islândia, a Noruega, a Nova Zelândia, o Perú, o Uruguai e a Venezuela (apenas com direitos de voto e não de ser eleitos); e (3) aos cidadãos dos Estados-membros da União Europeia residentes em Portugal, em condições de reciprocidade, são concedidos para além dos anteriores direitos eleitorais, ainda os direitos de elegerem e serem eleitos para o Parlamento Europeu, não sendo exigido um período mínimo de residência a estes cidadãos, tendo apenas de provar a sua residência habitual em Portugal para proceder ao Recenseamento Eleitoral no país (Oliveira, Carvalhais e Cancela, 2014; Carvalhais e Oliveira, 2015; Oliveira e Carvalhais, 2017).

Para todas as nacionalidades estrangeiras residentes com direitos eleitorais, o recenseamento não é automático, carecendo de inscrição junto da Administração Eleitoral. Verifica-se, porém, a exceção para os Brasileiros que requerem o *Estatuto de Igualdade de Direitos e Deveres no âmbito do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta* entre a República Portuguesa e a República Federal do Brasil (artigo 15º da Resolução da Assembleia da República n.º 83/2000, de 14 de dezembro), para quem o recenseamento eleitoral se torna automático (à semelhança do verificado para os nacionais portugueses).

Gráfico 12.2. Evolução do número de brasileiros recenseados e que adquiriram o Estatuto de igualdade de direitos e deveres (com recenseamento eleitoral automático), entre 2007 e 2018



Fonte: SGMAI - Administração Eleitoral e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (sistematização das autoras).

Em 2017 e 2018 o número de brasileiros com este estatuto, e inerente recenseamento eleitoral automático, cifrou-se em (segundo dados reportados pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras) 1.736 e 3.354 (vd. gráfico 12.2), respetivamente, dos quais 35 pedidos foram especificamente para igualdade de direitos políticos em 2017 e 18 pedidos semelhantes em 2018. A diminuição do número de pedidos deste estatuto de igualdade entre 2007 e 2016 associou-se tanto à tendência de decréscimo do número de brasileiros residentes e de aumento de aquisições da nacionalidade portuguesa desde 2008, como ainda por o estatuto remeter para os requerentes abdicarem de direitos políticos no Brasil (onde o voto é obrigatório), o que tem desmobilizado esta população de beneficiar do estatuto de igualdade. Nos anos de

⁷¹ No caso dos cidadãos brasileiros, o *Tratado da Amizade, Cooperação e Consulta*, assinado entre o Brasil e Portugal (Resolução da Assembleia da República n.º 83/2000, de 28 de setembro), concede ainda aos brasileiros que solicitarem o “estatuto de igualdade de direitos políticos” um conjunto mais alargado de direitos políticos, ao fim de dois anos de residência, incluindo o voto em todas as eleições e ser eleito em praticamente todas as eleições, salvo para o cargo de Presidente da República.

referência deste relatório observa-se uma recuperação dos requerentes brasileiros deste estatuto de igualdade (+85,5% em 2017 face ao ano anterior e +258% em 2018 face ao ano anterior). Embora em 2018 se observe um incremento para valores inéditos do número de brasileiros com estatuto de igualdade (+258% de 2016 para 2018), nos últimos anos tem diminuído gradualmente o número de pedidos específicos de igualdade de direitos políticos (em 2018 foram apenas 18, -58% face a 2016).

É importante atender ainda que o universo de recenseados brasileiros e cidadãos brasileiros com estatuto de igualdade não tem exatamente os mesmos direitos políticos: se o primeiro universo, tem de voluntariamente se recensear ao fim de dois anos de residência em Portugal e só adquire acesso ao direito de voto em eleições locais; o segundo universo, com o estatuto de igualdade (estatuto que pode requerer ao fim de dois anos de residência), adquire automaticamente o número de eleitor, podendo votar em todas as eleições locais e nacionais que decorrem em Portugal.

Atendendo a este enquadramento, salvaguardado na própria Constituição da República Portuguesa, no qual os imigrantes com nacionalidade estrangeira ficam limitados à participação política nas eleições locais e segundo o princípio da reciprocidade, inúmeros estudos têm demonstrado que Portugal tem sido menos efetivo na integração política dos imigrantes, excluindo, assim, ainda um número substantivo de nacionalidades residentes no país (Oliveira *et al.*, 2014; Carvalhais e Oliveira, 2015; e Oliveira e Carvalhais, 2017). Como se mostrou antes (Oliveira e Gomes, 2014: 172-176; Oliveira e Gomes, 2016: 153-156; Oliveira, 2017), na década passada ainda que se tenha observado um aumento da importância relativa de estrangeiros elegíveis para votar no universo de residentes estrangeiros no país (de 53,3% em 2001 para 62,9% em 2011), manteve-se uma parte importante de estrangeiros residentes sem direitos políticos em Portugal (37%). Por sua vez, desde 2012, e contrariando a tendência da década anterior, verifica-se uma ligeira diminuição de estrangeiros residentes elegíveis para votar em eleições locais (-7,3% e -7,5% de 2012 para 2014 e para 2015, respetivamente), observando-se também uma diminuição da sua importância relativa no universo de residentes estrangeiros (passam de 62,9% em 2011 para 60,1% em 2014 e 60,5% em 2015, ou seja, menos 3 pontos percentuais face ao início desta década - vd. quadro 12.1.), o que acompanha a diminuição da população estrangeira residente dos últimos anos. Em 2016 observa-se uma ligeira recuperação deste rácio, passando os estrangeiros elegíveis para votar a representar 62% do total de estrangeiros residentes com idade para votar; incremento que se reforça em 2017 quando a importância relativa dos estrangeiros elegíveis para votar passa para 63,7%.

Quadro 12.1. Relação entre estrangeiros recenseados para votar, estrangeiros residentes com mais de 20 anos e estrangeiros elegíveis para votar com mais de 20 anos, entre 2011 e 2017

Ano	Estrangeiros recenseados para votar*(A)	Estrangeiros residentes com mais de 20 anos **(B)	Estrangeiros residentes com mais de 20 anos de nacionalidades elegíveis para votar em eleições locais** (C)	A / C (%)	C / B (%)
2011	26.957	316.406	199.064	13,5	62,9
2012	26.698	348.722	215.529	12,4	61,8
2013	27.441	336.054	203.788	13,5	60,6
2014	27.280	332.537	199.741	13,7	60,1
2015	27.088	329.458	199.257	13,6	60,5
2016	26.990	340.215	210.091	12,8	61,8
2017	27.895	362.715	231.229	12,1	63,7
Taxa de variação entre 2011 e 2017	+3,5	+14,6	+16,2		

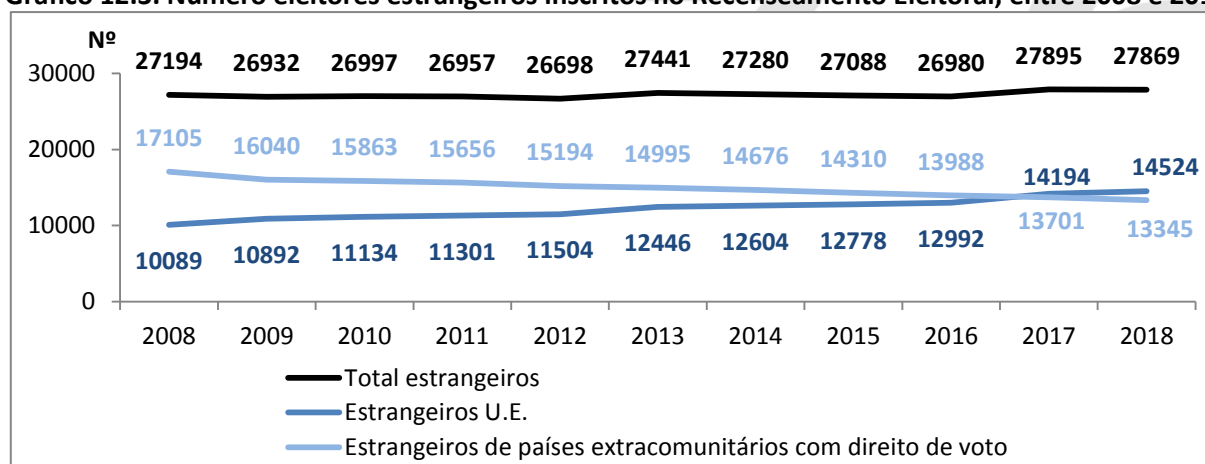
Fonte: * SGMAL - Administração Eleitoral e **INE- Estimativas Anuais da População Residente (sistematização e cálculos das autoras).

Também contrariando a tendência da década anterior, verifica-se desde 2012 um aumento da importância relativa dos estrangeiros recenseados para votar por total de residentes estrangeiros elegíveis para votar (passam de 12,4% em 2012, para 13,7% em 2014 e 13,6% em 2015, ou seja, mais 1 ponto percentual, com

uma taxa de variação de +9,7%). Em 2016 e 2017, porém, este rácio volta a descer para 12,8% e 12,1%, respetivamente (-1 ponto percentual), refletindo tanto a diminuição no número de estrangeiros recenseados para votar (de 27.441 em 2013 descem gradualmente para 26.990 em 2016, embora recuperando para 27.895 em 2017), como o aumento dos estrangeiros residentes elegíveis para votar (de 199.257 em 2015 passam para 210.091 em 2016 e 231.229 em 2017).

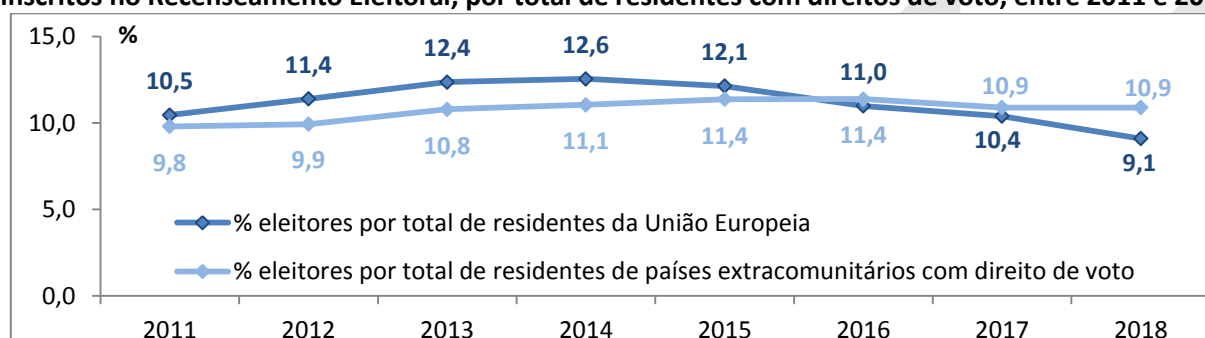
A diminuição global dos eleitores estrangeiros (especialmente entre 2011 e 2016) está essencialmente associada à diminuição de inscritos no recenseamento eleitoral de nacionalidades extracomunitárias com direitos de voto: desde 2011 que os estrangeiros extracomunitários elegíveis para votar têm diminuído; se no início da década eram 15.656, passam para 13.701 em 2017 e 13.345 em 2018, ou seja, uma diminuição de 2011 para 2017 e 2018 em cerca de -12,5% e -14,8%, respetivamente. Em contrapartida, os eleitores de países da União Europeia têm mantido a tendência de crescimento da década anterior: de 2011 para 2017 e para 2018 os eleitores comunitários passaram de 11.301 para 14.194 e 14.524, respetivamente, ou seja, passaram a ser +25,6% e +28,5%, respetivamente (vd. gráfico 12.3), suplantando (pela primeira vez) a partir de 2017 o número de eleitores de países extracomunitários recenseados.

Gráfico 12.3. Número eleitores estrangeiros inscritos no Recenseamento Eleitoral, entre 2008 e 2018



Fonte: SGMAI - Administração Eleitoral (Sistematização das autoras).

Gráfico 12.4. Percentagem de eleitores estrangeiros da União Europeia e de países extracomunitários inscritos no Recenseamento Eleitoral, por total de residentes com direitos de voto, entre 2011 e 2018



Fonte: SGMAI - Administração Eleitoral e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (sistematização e cálculos das autoras).

A diminuição dos eleitores estrangeiros acompanhou globalmente a diminuição dos residentes estrangeiros em Portugal, mantendo-se por isso mais ou menos estável a importância relativa de eleitores estrangeiros por total de residentes, em especial no caso dos estrangeiros extracomunitários com direitos de voto (vd. gráfico 12.4). Tanto os eleitores da União Europeia como os eleitores extracomunitários com direitos de voto representam cerca de 11% do seu respetivo total de residentes em 2016. Nota-se, no entanto, que em 2017 e 2018 se reforça a inversão de tendência: com os cidadãos extracomunitários a passar a ter ligeiramente maior percentagem de eleitores inscritos no recenseamento eleitoral por total de residentes

com direitos de voto (10,9% em 2017 e 2018), que os cidadãos da União Europeia (10,4% em 2017 e 9,1% em 2018).

Como alertado antes (Oliveira e Gomes, 2014: 174, Oliveira, 2017: 10), deve atender-se, porém, que a taxa de recenseados, por total de residentes, calculada pode estar subestimada atendendo a duas razões: (1) por um lado, porque o número total de potenciais votantes tende a ser inferior ao número de estrangeiros residentes considerados nas Estimativas Anuais da População Residente do INE, uma vez que nessa fonte consideram-se os estrangeiros residentes a partir de 1 ano de permanência, quando os residentes estrangeiros têm de residir e permanecer legalmente no país por períodos superiores a 1 ano para poderem se recensear; (2) por outro lado, deve reconhecer-se que as taxas de recenseados de cidadãos de países terceiros se encontram subestimadas quando comparadas às taxas dos cidadãos da União Europeia, uma vez que enquanto os primeiros têm de acumular no mínimo 2 anos de residência antes de poderem se recensear, no caso dos segundos não é exigido qualquer período mínimo de residência legal em Portugal antes do recenseamento (Oliveira, 2017: 10).

Quadro 12.2. Relação entre recenseados para votar, residentes de nacionalidades elegíveis para votar, e residentes com mais de 20 anos de nacionalidades elegíveis para votar, entre 2011 e 2018

		2011	2015	2016	2017	2018
Cidadãos Nacionais	Recenseados (A)	9.454.640	9.439.510	9.387.932	9.679.391	9.342.202
	Total residentes (B)	10.105.576	9.952.599	9.911.842	9.869.316	9.796.317
	Resid. + 20 anos (C)	8.045.481	7.990.677	7.968.777	7.948.483	n.d.
	% A/B	93,6	94,8	94,7	98,1	95,4
	% A / C	117,5	118,1	117,8	121,8	n.d.
Cidadãos da União Europeia*	Recenseados (A)	11.301	12.778	12.992	14.194	14.524
	Total residentes (B)	107.971	105.231	118.177	136.886	158.915
	Resid. + 20 anos (C)	94.308	92.765	105.311	122.972	n.d.
	% A/B	10,5	12,1	11,0	10,4	9,1
	% A / C	12,0	13,8	12,3	11,5	n.d.
Cidadãos extra-UE com direito de voto**	Recenseados (A)	15.656	14.310	13.988	13.701	13.345
	Total residentes (B)	159.741	125.806	122.820	126.265	147.883
	Resid. + 20 anos (C)	132.898	106.492	104.800	108.257	n.d.
	% A/B	9,8	11,4	11,4	10,9	9,0
	% A / C	11,8	13,4	13,3	12,7	n.d.
Total de Cidadãos de países extra-UE	Recenseados (A)	15.656	14.310	13.988	13.701	13.345
	Total residentes (B)	328.838	283.500	279.554	284.825	321.385
	Resid. + 20 anos (C)	270.806	236.693	240.990	239.743	n.d.
	% A/B	4,8	5,0	5,0	4,8	4,2
	% A / C	5,8	6,0	5,8	5,7	n.d.
% de eleitores estrangeiros por total de eleitores no país		0,28	0,29	0,29	0,29	0,29

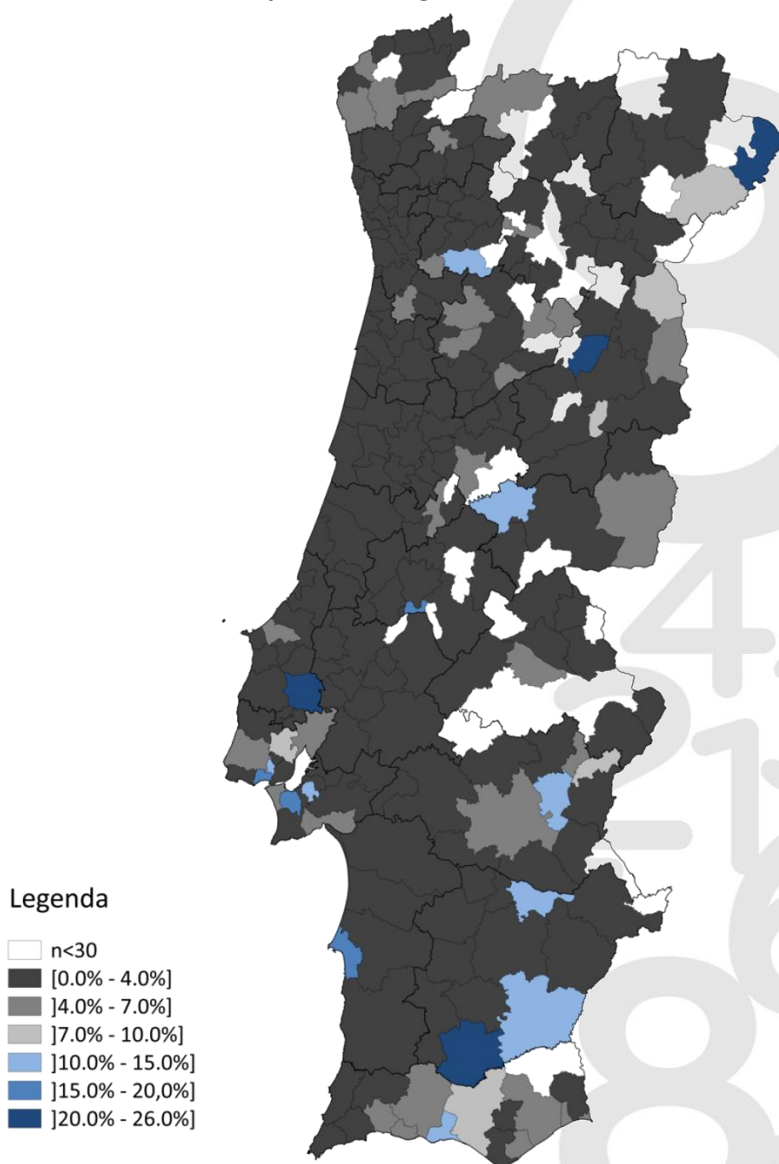
Fonte: SGMAI - Administração Eleitoral e INE-Estimativas Anuais da População Residente (Sistematização e cálculos das autoras). // Notas: *Em 2011 e 2012 UE27 (excluindo PT); a partir de 2013 UE28 (excluindo PT). ** Países fora da União Europeia com acordos de reciprocidade com Portugal para direito de voto: Argentina, Brasil, Cabo Verde, Chile, Colômbia, Islândia, Noruega, Nova Zelândia, Peru, Uruguai e Venezuela.

Globalmente os eleitores estrangeiros representam ainda um universo bastante diminuto: nos últimos anos os eleitores com nacionalidade estrangeira inscritos no recenseamento eleitoral representaram apenas 0,29% do total de recenseados no país (quando representaram cerca de 4,1% e 4,7%, respetivamente em 2017 e 2018, do total de residentes no país) – vd. quadro 12.2. Sendo o recenseamento automático para nacionais, mas por inscrição para os estrangeiros, pode estar subjacente a esta diminuta importância relativa não apenas restrições de acesso a direitos políticos a estrangeiros residentes em Portugal, como também algum desconhecimento dos direitos políticos pelos imigrantes que induzem à sua falta de inscrição (Oliveira et al., 2014; Oliveira e Carvalhais, 2017; Oliveira e Carvalhais, 2019). Como também alertam Arrighi et al. (2013: 17), o problema por vezes não é apenas as restrições *per se* para a participação

política dos estrangeiros, mas também a proliferação de autoridades eleitorais e práticas eleitorais para cidadãos europeus e para cidadãos extracomunitários.

Colocando-se os direitos políticos de estrangeiros em Portugal essencialmente ao nível local, importa destacar a importância relativa dos eleitores estrangeiros nos vários municípios do país. Assumindo as diferenças em cima elencadas entre cidadãos europeus e cidadãos extracomunitários quanto à sua evolução e quanto à sua elegibilidade eleitoral em Portugal, distinguindo-se estes dois grupos de eleitores em função da nacionalidade (todos os cidadãos comunitários têm os mesmos direitos de voto no país – eleições europeias e locais –, mas apenas um grupo restrito de cidadãos extracomunitários têm direitos políticos no país e essencialmente ao nível local) e em função das condições de acesso (mais tempo de residência para extracomunitários antes de reunirem o direito de voto), considerou-se relevante proceder à análise de forma separada para os dois universos de eleitores. O mapa 12.1 retrata a percentagem de cidadãos extracomunitários eleitores por total de residentes de países fora da União Europeia nos diferentes municípios do país, enquanto o mapa 12.2 retrata a mesma relação de eleitores por residentes para os cidadãos da União Europeia.

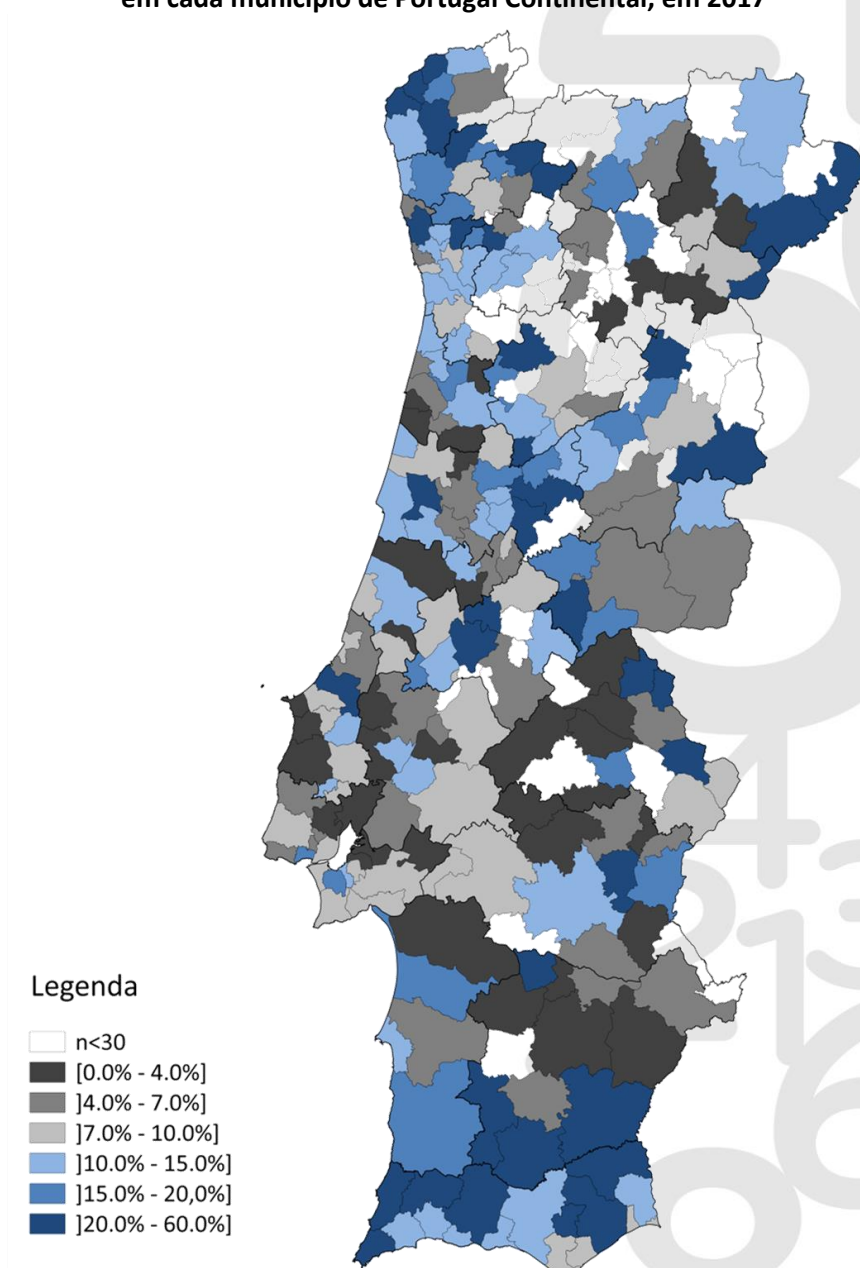
Mapa 12.1. Percentagem de cidadãos extracomunitários eleitores, por total da sua população residente, em cada município de Portugal Continental, em 2017



Fontes: SGMAI - Administração Eleitoral e INE-População estrangeira com estatuto legal de residente (Sistematização e cálculos das autoras. Projeção em mapa da equipa OM por Tiago Santos). Nota: No cálculo não foram considerados os municípios com menos de 30 estrangeiros residentes nacionais de países terceiros (representados a branco).

A comparação dos dois mapas permite realçar contrastes relevantes: enquanto no caso dos cidadãos extracomunitários se torna evidente que ainda é diminuto o universo de nacionais de países terceiros à União Europeia com direitos políticos e recenseados para votar (refletindo um mapa 12.1. essencialmente a cinzento escuro, com uma percentagem até 4% de eleitores por total de residentes: 182 municípios têm entre 0% e 4% de eleitores por total de residentes extracomunitários); no caso dos nacionais de países da União Europeia, observam-se que apenas 37 municípios têm menos de 4% de eleitores por total desses residentes (mapa 12.2), mostrando um mapa com mais gradação de cores, nomeadamente de azuis escuros onde os eleitores representam mais de 20% dos residentes dessas nacionalidades da União Europeia (39 municípios).

Mapa 12.2. Percentagem de cidadãos da União Europeia eleitores, por total da sua população residente, em cada município de Portugal Continental, em 2017



Fontes: SGMAI (Administração Eleitoral) e INE-População estrangeira com estatuto legal de residente (Sistematização e cálculos das autoras. Projeção em mapa da equipa OM por Tiago Santos). // Nota: No cálculo não foram considerados os municípios com menos de 30 estrangeiros residentes nacionais da UE (representados a branco).

Excluindo da análise os municípios com menos de 100 eleitores extracomunitários, observa-se que os eleitores extracomunitários destacam-se entre os seus residentes, principalmente nos municípios da Área Metropolitana de Lisboa: 19,5% dos residentes extracomunitários no município de Oeiras estão recenseados (1.381), 16,4% no Seixal (1.049), 12,6% na Moita (261), e 11,3% na Amadora (1.647), assumindo-se este último município como aquele que, em números absolutos, tinha em 2017 (tal como no ano anterior) mais eleitores com uma nacionalidade de um país extracomunitário. Embora em número absoluto com menor número de eleitores extracomunitários, em 2017 outros municípios se destacaram com maior importância relativa de eleitores extracomunitários por total de residentes extracomunitários no município: Alenquer com 24,1% (o correspondente a 404 eleitores), Sines com 16,8% (equivalente a 101 eleitores) e Albufeira com 10,3% (o equivalente a 630 eleitores). Em 2017 Lisboa, embora em números absolutos como um dos municípios com mais eleitores extracomunitários (1.267), esses não representaram mais do que 3,2% do total de residentes no município com essas nacionalidades.

Por contraste, os eleitores da União Europeia destacam-se mais entre os seus nacionais residentes em municípios do Algarve e do Baixo Alentejo. Excluindo novamente os municípios com menos de 100 eleitores (neste caso de cidadãos da UE28), destacam-se no Algarve os Municípios de Aljezur (21,8% dos residentes da UE estão recenseados, equivalendo a 200 eleitores), de Silves (22,3%, equivalendo a 625 eleitores), Tavira (22,4%, 777 eleitores), Vila do Bispo (20,3%, 211 eleitores), São Brás de Alportel (21,8%, 169 eleitores), Monchique (22,3%, 131 eleitores), Odemira (19,3%, 452 eleitores), Lagos (13,3%, 684 eleitores), Lagoa (13,2%, 339 eleitores), Loulé (13,3%, 1.051 eleitores), Albufeira (10,8%, 513) e Portimão (11%, 372 eleitores). Em 2017 Lisboa manteve-se, em números absolutos, como o município com mais eleitores com nacionalidade de um país da União Europeia (1.678), embora esses não representassem mais de 7,3% do total de residentes no município com essas nacionalidades. Já em outros municípios de Portugal, a importância relativa de eleitores europeus por total de residentes destacou-se em 2017, caso das Caldas da Rainha em que os eleitores europeus representaram 24,8% (211 eleitores), Seixal com 18,3% (136 eleitores) e Oeiras com 15,9% (313 eleitores).

Quadro 12.3. Dez municípios com maior número de recenseados estrangeiros, em 2017 e 2018

Municípios (top 10)	Recenseados estrangeiros		% face ao total de recenseados estrangeiros no país		% de Estrangeiros residentes face ao total de estrangeiros no país, 2018 (B)	A-B
	2017	2018	2017	2018 (A)		
Lisboa	2945	2978	10,6	10,7	16,6	-5,9
Amadora	1739	1702	6,2	6,1	3,7	+2,4
Sintra	1699	1701	6,1	6,1	6,6	-0,5
Loulé	1519	1564	5,4	5,6	3,1	+2,5
Oeiras	1594	1552	5,7	5,6	2,0	+3,5
Seixal	1185	1169	4,2	4,2	1,6	+2,6
Albufeira	1143	1126	4,1	4,0	2,6	+1,5
Cascais	1026	1015	3,7	3,6	5,2	-1,6
Loures	949	887	3,4	3,2	3,5	-0,3
Tavira	839	881	3,0	3,2	1,1	+2,1
Total	27.895	27.869	100	100	100	

Fonte: SGMAI - Administração Eleitoral e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (sistematização e cálculos das autoras).

No universo de municípios de Portugal, a distribuição dos eleitores não reproduz exatamente os municípios com maior número de residentes estrangeiros (vd. quadro 12.3): Lisboa mantém-se o município que reúne maior percentagem de eleitores recenseados estrangeiros (reúne 10,7% dos eleitores estrangeiros em 2016, 10,6% em 2017 e 10,7% em 2018), embora essa importância relativa fique aquém da percentagem de residentes estrangeiros nesse município (15,2% em 2017 e 16,6% em 2018, ou seja, -5,9 pontos percentuais em 2018). Tendência semelhante se verifica em Sintra (6,1% do total de eleitores estrangeiros do país em 2017 e 2018, embora no município residam 7% dos estrangeiros em 2017 e 6,6% em 2018, portanto -0,9pp

e -0,5pp, respetivamente, de eleitores estrangeiros do que seria de esperar) e em Cascais (3,6% de eleitores face a 5,2% de residentes estrangeiros, logo -1,6 pontos percentuais do esperado). Em contrapartida há municípios que apresentam maiores percentagens de eleitores do que de residentes, ou seja, verifica-se maior concentração de eleitores nesses municípios do que seria de esperar se a distribuição de eleitores reproduzisse a distribuição dos residentes estrangeiros: destaque para o município de Amadora (com 6,2% dos eleitores estrangeiros em 2017 e 6,1% em 2018, ou seja, +2,5pp e +2,4pp, respetivamente, do que o expectável face à importância relativa de estrangeiros residentes no município), de Oeiras (5,6% dos eleitores estrangeiros, representando +3,5 pontos percentuais que a percentagem de residentes estrangeiros no município), de Loulé (+2,5pp), do Seixal (+2,6pp), Albufeira (+1,5pp) e Tavira (+2,1pp).

Embora estes resultados possam induzir à interpretação de que há municípios onde os estrangeiros tendem a assumir maior ou menor motivação para se recensearem e votar, importa também atender que a população estrangeira residente com direitos de voto em Portugal (número limitado de nacionalidades estrangeiras e com correspondência a 63,7% dos estrangeiros residentes com mais de 20 anos em 2017) não apresenta uma distribuição homogénea pelo território português, associando-se mais a alguns municípios do país (extracomunitários com direitos de votos mais representados nos municípios da Área Metropolitana de Lisboa - AML, e os cidadãos da União Europeia nos municípios da AML e do Algarve), sendo por isso também mais expectável uma maior prevalência de recenseamento em alguns municípios de Portugal.

Outra leitura da realidade interessante é considerar em que municípios os eleitores estrangeiros assumem maior importância relativa no total de eleitores de cada município (vd. quadro 12.4). Nesta ordenação surgem, por sua vez, outros municípios do país destacados e essencialmente da região do Algarve: no topo dessa lista surge Vila do Bispo com 5,4% de estrangeiros nos inscritos no recenseamento eleitoral do município em 2017 e 2018, seguido de Aljezur (4,8% em 2017 e 2018), Tavira (3,7% e 3,9%, respetivamente em 2017 e 2018) e Albufeira (3,3% em 2017 e 3,2% em 2018). Embora globalmente no país os eleitores estrangeiros não representem mais do que 0,3% do total de eleitores do país, em 2017 identificavam-se 56 municípios de Portugal onde os eleitores estrangeiros representam mais do 0,3% do total de eleitores e, entre esses, 22 municípios em que os eleitores estrangeiros tinham uma importância relativa igual ou superior a 1%. Em 2018 o número de municípios com mais de 0,3% de eleitores estrangeiros sobe para 66 e com mais de 1% para 24 municípios.

Quadro 12.4. Dez municípios onde os recenseados estrangeiros assumem maior importância relativa face ao total de recenseados do respetivo município, em 2017 e 2018

Municípios (top 10)	Recenseados estrangeiros		% face ao total de recenseados no município	
	2017	2018	2017	2018
Vila do Bispo	222	221	5,4	5,4
Aljezur	206	206	4,8	4,8
Tavira	839	881	3,7	3,9
Albufeira	1.143	1.126	3,3	3,2
Monchique	133	139	2,8	2,9
Lagos	708	698	2,9	2,9
Loulé	1.519	1.564	2,5	2,6
Odemira	477	509	2,3	2,5
Silves	706	703	2,3	2,3
Lagoa	413	407	2,2	2,2
Total	27.895	27.869	0,3	0,3

Fonte: SGMAI - Administração Eleitoral (sistematização e cálculos das autoras).

Os municípios da Área Metropolitana de Lisboa ficam bastante abaixo nesta lista de municípios onde os eleitores estrangeiros assumem maior importância relativa no total de eleitores do município, surgindo primeiro a Amadora (na 19ª posição na ordenação geral dos municípios em 2017 e na 20ª posição em 2018, com 1,2% de eleitores estrangeiros no total de eleitores do município nos dois anos), seguida de Oeiras (na

21ª posição em 2017 e 2018, com 1,1% e 1% de eleitores estrangeiros no total de recenseados do município, respetivamente em 2017 e 2018) e Seixal (27ª posição em 2017 e 28ª posição em 2018, com 0,9% e 0,8% de eleitores estrangeiros, respetivamente). Em 2017 e 2018 Lisboa fica na 35ª posição, com os eleitores estrangeiros a não representarem mais do que 0,6% do total de recenseados do concelho em ambos os anos de referência deste relatório.

Na análise dos **inscritos no recenseamento eleitoral segundo a nacionalidade**, observa-se que são os nacionais de países da União Europeia os que mais mantêm a tendência de crescimento (vd. quadro 12.5): eram 11.504 em 2012, passando para 12.604 em 2014 (mais 1100 europeus recenseados), para 12.992 em 2016 (mais 388 recenseados em dois anos), 14.194 em 2017 (mais 1.202 recenseados face ao ano anterior), ano em que suplantam mesmo (e pela primeira vez) os recenseados de países extracomunitários (passam a ser 50,9% dos eleitores estrangeiros), e 14.524 em 2018 (52,1% dos eleitores estrangeiros). No universo dos europeus destacam-se os nacionais do Reino Unido (3.200 e 3.197 eleitores, respetivamente em 2017 e 2018, correspondendo a 11,5% do total de eleitores estrangeiros no país), os alemães (2.430 e 2.437 eleitores em 2017 e 2018, correspondendo a 8,7% dos eleitores estrangeiros) e os espanhóis (2.030 em 2018, correspondendo a 7,3% do total de eleitores estrangeiros).

Quadro 12.5. Estrangeiros inscritos no Recenseamento Eleitoral, por nacionalidades, entre 2016 e 2018

Nacionalidades	2016		2017		2018	
	N	%	N	%	N	%
Reino Unido	3.087	11,4	3.200	11,5	3.197	11,5
Alemanha	2.288	8,5	2.430	8,7	2.437	8,7
Espanha	1.963	7,3	2.035	7,3	2.030	7,3
França	1.342	5,0	1.799	6,4	1.959	7,0
Holanda	1.267	4,7	1.348	4,8	1.379	4,9
Roménia	820	3,0	884	3,2	913	3,3
Itália	689	2,6	810	2,9	870	3,1
Bélgica	561	2,1	601	2,2	603	2,2
Bulgária	282	1,0	308	1,1	320	1,1
Suécia	142	0,5	168	0,6	170	0,6
Irlanda	122	0,5	142	0,5	156	0,6
Áustria	100	0,4	113	0,4	115	0,4
Dinamarca	97	0,4	103	0,4	103	0,4
Finlândia	71	0,3	76	0,3	77	0,3
Polónia	30	0,1	39	0,1	47	0,2
Luxemburgo	37	0,1	38	0,1	38	0,1
Outros U.E.	94	0,3	100	0,4	110	0,4
Total União Europeia	12.992	48,2	14.194	50,9	14.524	52,1
Cabo Verde	9.233	34,2	8.861	31,8	8.497	30,5
Brasil	4.489	16,6	4.559	16,3	4.566	16,4
Venezuela	121	0,4	128	0,5	125	0,4
Argentina	57	0,2	55	0,2	56	0,2
Noruega	49	0,2	50	0,2	49	0,2
Outros (Chile, Perú, Uruguai, Colômbia, Nova Zelândia e Islândia)	49	0,2	48	0,2	52	0,2
Total Países Terceiros com direito de voto	13.998	51,8	13.701	49,1	13.345	47,9
Total de estrangeiros recenseados	26.990	100	27.895	100	27.869	100

Fonte: SGMAI - Administração Eleitoral (sistematização e cálculos das autoras).

Os cidadãos nacionais de países terceiros à União Europeia mantêm a evolução decrescente (vd. quadro 12.5): eram 15.194 recenseados em 2012, passando para 14.676 em 2014 (ou seja, menos 518 estrangeiros recenseados), para 13.998 em 2016 (menos 678 eleitores em dois anos), para 13.701 em 2017 (menos 297

eleitores face ao ano anterior) e para 13.345 em 2018 (menos 356 eleitores face ao ano anterior). Neste universo, em 2017 e 2018, continuam a ser os cidadãos cabo-verdianos e os brasileiros os mais representados: 8.861 e 8.497 eleitores cabo-verdianos, respetivamente em 2017 e 2018 (o correspondente a 31,8% e 30,5% do total de eleitores estrangeiros) e 4.559 e 4.566 eleitores brasileiros (o correspondente a 16,3% e 16,4% dos eleitores estrangeiros), respetivamente. Embora a diminuição observada da população estrangeira residente entre 2011 e 2015, explique em parte a redução do número de recenseados de países terceiros à União Europeia nos últimos anos, deve ainda atender-se ao aumento nas aquisições de nacionalidade portuguesa desses cidadãos desde a viragem do século (Oliveira et al., 2017) e, assim, a adquirir plenos direitos políticos, desaparecendo por isso dos dados do recenseamento eleitoral dos estrangeiros.

Nota-se, pois, que estamos perante uma ordenação de nacionalidades que não reflete a importância relativa dos residentes estrangeiros residentes em função da nacionalidade em Portugal, nem retrata a ordenação das nacionalidades estrangeiras que têm mais direitos políticos no país. Na lista de países com acordos de reciprocidade com Portugal para o acesso e exercício de direitos políticos no país não estão representadas todas as nacionalidades residentes em Portugal, excluindo-se mesmo grande parte das dez nacionalidades numericamente mais expressivas no país: o caso da ucraniana, a terceira nacionalidade estrangeira numericamente mais expressiva em 2017 (representando 7,7% do total de residentes estrangeiros em 2017, o equivalente a 32.453 residentes), passando para a quarta posição em 2018 (com 29.218 residentes, passando a representar 6,1% do total de estrangeiros residentes); da chinesa, a quinta nacionalidade estrangeira mais representada em Portugal em 2017 (5,5% do total de estrangeiros residentes, ou seja, 23.197 residentes) que passa a sexta em 2018 (5,3% do total de estrangeiros, crescendo em número absoluto para 25.357 residentes); da angolana, a sétima nacionalidade mais representada em 2017 (4% do total de estrangeiros residentes, 16.854 residentes), perdendo posição para nono em 2018 (3,8% do total de estrangeiros, equivalente a 18.383 residentes); ou da guineense, a nona nacionalidade numericamente mais expressiva em 2017 (3,6% dos residentes estrangeiros, representando 15.198 residentes), passando a décima em 2018 (3,4% dos estrangeiros, representando nesse ano 16.186 residentes). No seu conjunto só essas quatro nacionalidades representam perto de 88 mil estrangeiros residentes em 2017 e um pouco mais de 89 mil estrangeiros residentes em 2018, ou seja, cerca de um quinto da população estrangeira que reside em Portugal e sem qualquer direito político.

Por outro lado, como se referiu antes, entre os estrangeiros inscritos no recenseamento eleitoral em Portugal, os brasileiros e os cabo-verdianos são os cidadãos que reúnem mais direitos políticos no país. Verifica-se também que são as duas nacionalidades numericamente mais expressivas nos residentes estrangeiros: segundo dados do SEF, em 2017, os brasileiros correspondiam ao maior grupo de residentes estrangeiros em Portugal (20,3%, ou seja, 85.426 residentes), seguidos dos cabo-verdianos (8,3% dos estrangeiros residentes, o equivalente a 34.986 residentes). Nota-se, porém, que estas duas nacionalidades apresentam padrões de recenseamento eleitoral bastante diversos (Oliveira e Carvalhais, 2017). Se no caso dos cabo-verdianos se verifica uma sobre representação no universo de recenseados estrangeiros (31,8% dos eleitores estrangeiros em 2017, ou seja, +23,5pp que a sua importância relativa no total de residentes estrangeiros; e 30,5% dos eleitores estrangeiros em 2018, representando +23,3pp que a sua importância relativa no total de residentes estrangeiros), no caso dos brasileiros a sua expressão no recenseamento (16,3% e 16,4% do total de recenseados estrangeiros, respetivamente em 2017 e 2018) fica aquém da sua importância relativa no total de residentes estrangeiros (-4pp em 2017 e -5,5pp em 2018).

Muito embora os dados do Recenseamento Eleitoral não reflitam objetivamente o número de estrangeiros residentes em Portugal que efetivamente exercem o seu direito de voto, é relevante analiticamente estimar a proporção de recenseados estrangeiros face ao total de residentes que têm direito de voto em Portugal de cada nacionalidade. Como é possível verificar no quadro 12.6. continuam a ser baixas as taxas de recenseamento da generalidade das nacionalidades estrangeiras residentes: 6,6% do total de estrangeiros residentes ou 7,7% no total de estrangeiros com mais de 20 anos de idade; ou 10,6% para o total de estrangeiros elegíveis para votar, subindo ligeiramente para 12,1% no caso dos maiores de 20 anos desse universo. Nos cidadãos da União Europeia, apesar de cerca de 123 mil (com mais de 20 anos de

idade) se encontrar em situação de elegibilidade para o recenseamento em 2017, apenas cerca de 14 mil efetivamente se recenseou, ou seja, apenas 10,4%. Entre esses cidadãos, são os cidadãos da Alemanha, do Luxemburgo, da Holanda e da Bélgica os que mais se destacam na taxa de recenseados em 2017 (23,9%, 21,8%, 19,1% e 18,8%, respetivamente), seguidos dos espanhóis (17,9%) e dos cidadãos do Reino Unido (15,4%). Em contrapartida, entre os cidadãos da União Europeia numericamente mais representados no país e com mais baixa percentagem de recenseamento por total de residentes com mais de 20 anos de idade, destacam-se os romenos (3,4%, ou seja, apenas 884 recenseados entre 26 mil residentes).

Quadro 12.6. Proporção de estrangeiros recenseados no total de residentes, em 2017

Nacionalidades	Número de recenseados (A)	População residente (B)	População residente com mais de 20 anos (C)	Taxa de recenseados (A/B)	Taxa de recenseados (A/C)
Alemanha	2.430	11.160	10.171	21,8	23,9
Luxemburgo	38	193	174	19,7	21,8
Holanda	1.348	7.837	7.065	17,2	19,1
Bélgica	601	3.508	3.195	17,1	18,8
Espanha	2.035	12.526	11.343	16,2	17,9
Reino Unido	3.200	22.431	20.782	14,3	15,4
Dinamarca	103	879	795	11,7	13,0
França	1.799	15.319	14.128	11,7	12,7
Áustria	113	955	891	11,8	12,7
Irlanda	142	1337	1216	10,6	11,7
Itália	810	12.925	11.852	6,3	6,8
Finlândia	76	1163	1117	6,5	6,8
Bulgária	308	7.033	5.968	4,4	5,2
Suécia	168	3.564	3.390	4,7	5,0
Roménia	884	30.750	26.033	2,9	3,4
Outros U.E.	139	5.306	4.852	2,6	2,9
Total União Europeia	14.194	136.886	122.972	10,4	11,5
Cabo Verde	8.861	34.986	29.490	25,3	30,0
Argentina	55	424	387	13,0	14,2
Noruega	50	680	609	7,4	8,2
Brasil	4.559	85.426	73.494	5,3	6,2
Venezuela	128	3.104	2.806	4,1	4,6
Outros (Chile, Perú, Uruguai, Colômbia, Nova Zelândia e Islândia)	48	1.645	1.471	2,9	3,3
Total Países Terceiros com direito voto	13.701	126.265	108.257	10,9	12,7
Total de estrangeiros elegíveis votar	27.895	263.151	231.229	10,6	12,1
Total de estrangeiros geral	27.895	421.711	362.737	6,6	7,7

Fonte: SGMAI - Administração Eleitoral e INE – Estimativas Anuais da População Residente (sistematização e cálculos das autoras).

Já no caso dos nacionais de países extracomunitários (vd. quadro 12.6), se em 2017 os cabo-verdianos continuam a destacar-se com a mais alta taxa de recenseamento da generalidade dos estrangeiros residentes no país (30 recenseados por cada 100 residentes elegíveis para votar), os brasileiros continuam a estar entre os grupos estrangeiros residentes em Portugal que menos se recenseia por total de residentes com mais de 20 anos de idade (apenas 6,2%). Se é verdade que em Portugal são os brasileiros os estrangeiros que têm mais direitos políticos – mesmo por comparação aos cidadãos da União Europeia (podendo, no caso de requerer o “estatuto de igualdade de direitos políticos”, votar e ser eleito em praticamente todas as eleições) –, não se deve excluir a hipótese de que é o requisito de terem de abdicar dos seus direitos políticos no Brasil, que os desmobiliza de beneficiarem de direitos políticos em Portugal.

Tendências semelhantes se observam em 2018 (comparar quadro 12.6 com quadro 12.7), embora com tendente agravamento da diminuição do número de recenseados estrangeiros por total de residentes: de 2017 para 2018 a importância relativa de recenseados por total de estrangeiros residentes passa de 6,6% para 5,8% e no caso apenas do universo de estrangeiros elegíveis para votar de 10,6% para 9,1%, tendência de decréscimo que já se sentia de 2016 para 2017. Observa-se que é nos cidadãos da União Europeia que a proporção de eleitores por total de residentes mais diminui (de 11% para 10,4%, de 2016 para 2017, ou seja, -0,6pp, e para 9,1% em 2018, ou seja, -1,3pp face ao ano anterior), observando-se ainda, pelo segundo ano consecutivo, a diminuição da proporção no caso dos cidadãos extracomunitários, que de um rácio estável durante anos (em 11,4%) desce (para 10,9% em 2017 e 9,0% em 2018). A esta diminuição na proporção dos europeus não é alheia a evolução positiva e crescente nos últimos anos dos europeus comunitários residentes em Portugal, nomeadamente em idade reforma, podendo estes recém-chegados ou mostrar menor interesse em participar politicamente no país ou ainda não terem procedido ao seu recenseamento eleitoral, desconhecendo que este não é automático mas requer inscrição voluntária.

Quadro 12.7. Proporção de estrangeiros recenseados no total de residentes, em 2018

Nacionalidades	N recenseados (A)	Residentes (B)	Taxa recenseados (A/B)
Alemanha	2.437	12.817	19,0
Luxemburgo	38	237	16,0
Holanda	1379	8.984	15,3
Bélgica	603	4.147	14,5
Espanha	2.030	14.066	14,4
Reino Unido	3197	26.445	12,1
Dinamarca	103	979	10,5
Áustria	115	1.119	10,3
França	1.959	19.771	9,9
Irlanda	156	1.752	8,9
Finlândia	77	1.263	6,1
Bulgária	320	6.931	4,6
Itália	870	18.862	4,6
Suécia	170	4.274	4,0
Roménia	913	30.908	3,0
Polónia	47	2.320	2,0
Outros U.E.	110	4.040	2,7
Total União Europeia	14.524	158.915	9,1
Cabo Verde	8497	34.663	24,5
Argentina	56	486	11,5
Noruega	49	784	6,3
Brasil	4566	105.423	4,3
Venezuela	125	4.740	2,6
Outros (Chile, Perú, Uruguai, Colômbia, Nova Zelândia e Islândia)	52	1.787	2,9
Total Países Terceiros com direito de voto	13.345	147.883	9,0
Total de estrangeiros elegíveis para votar	27.869	306.798	9,1
Total de estrangeiros (geral)	27.869	480.300	5,8

Fonte: SGMAI - Administração Eleitoral e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (sistematização e cálculos das autoras).

CAPÍTULO 13.

ESTRANGEIROS E O SISTEMA DE JUSTIÇA

Este capítulo incide sobre a relação dos estrangeiros com o sistema de justiça, sistematizando e analisando dados administrativos disponíveis anualmente sobre reclusos da Direção-Geral dos Serviços Prisionais e dados sobre criminalidade julgada e condenada da Direção-Geral da Política da Justiça.

Conforme referido em estudos anteriores promovidos por este Observatório das Migrações (Seabra e Santos, 2005 e 2006; Fonseca, 2010; Oliveira e Gomes, 2014, 2016, 2017 e 2018), a análise da relação entre estrangeiros e o sistema de justiça implica o reconhecimento da necessidade de relativizar os valores obtidos através das percentagens de reclusão e das taxas de condenação, uma vez que uma leitura não atenta dos dados pode conduzir a erros de perceção que induzem à falsa associação dos imigrantes à criminalidade. Para desconstruir esse pressuposto erróneo, diferentes estudos recorreram a variáveis de natureza sociológica e criminal (Seabra e Santos, 2005 e 2006; Fonseca 2010), concluindo que a evolução do número de estrangeiros nas prisões portuguesas não está inteiramente correlacionada com a evolução dos fluxos migratórios em direção a Portugal. Muitos dos reclusos estrangeiros são “indivíduos em trânsito”, isto é, são estrangeiros mas não imigrantes, sem residência nem atividade profissional em Portugal. Acresce que o perfil de reclusos estrangeiros nem sempre encontra correspondência com o perfil de imigrantes residentes em Portugal (e.g. algumas nacionalidades alcançam uma expressividade na população reclusa que é muito superior ao peso que detêm junto da população imigrante residente).

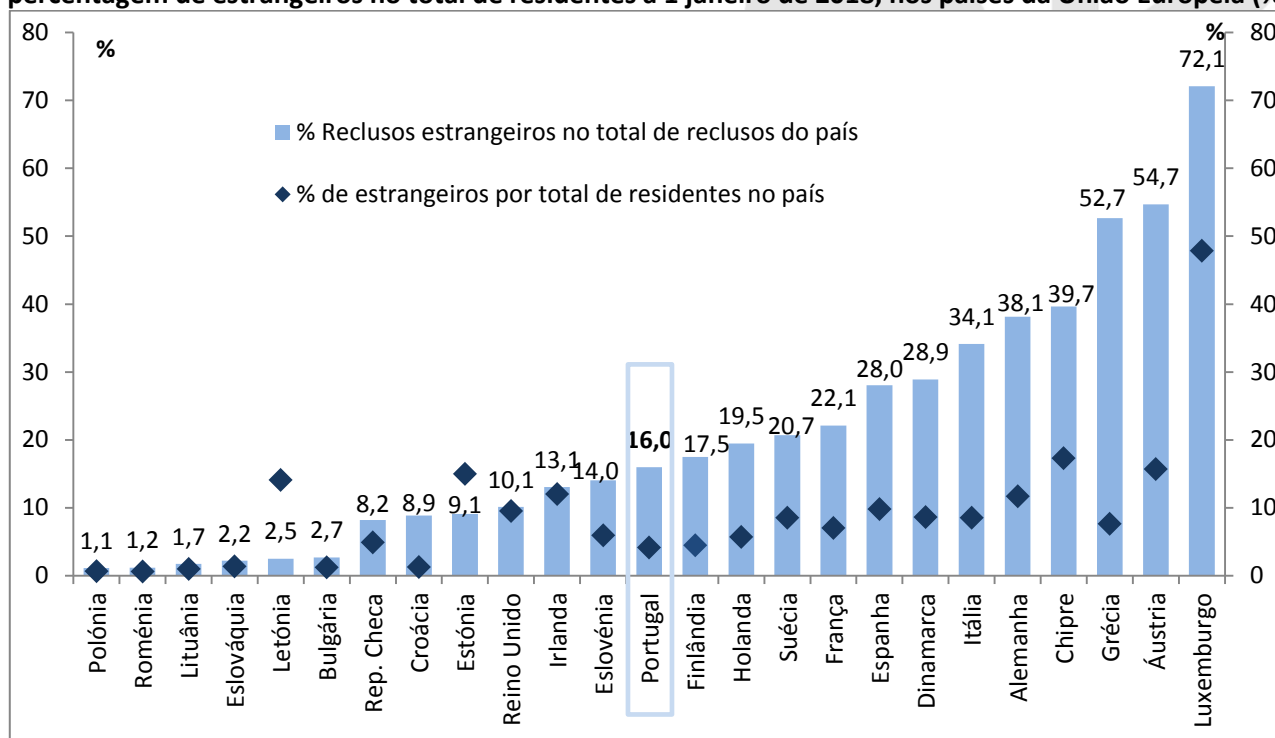
Por outro lado, quando se olha para a criminalidade de estrangeiros, ou para a percentagem de reclusos estrangeiros no sistema prisional português, importa realçar que os cidadãos estrangeiros estão (por comparação aos cidadãos portugueses) mais sujeitos à aplicação da medida de prisão preventiva perante a suspeita de crimes, facto que tem sido explicado pelo maior risco de fuga, pelo tipo de crime de que estão acusados e a moldura penal que lhe está subjacente. Acresce que em determinados crimes, como é o caso do tráfico simples e agravado, os arguidos de nacionalidade estrangeira apresentam taxas de condenação mais elevadas que os arguidos de nacionalidade portuguesa, evidenciando taxas de condenação a penas privativas da liberdade (prisão efetiva) também superiores aos nacionais portugueses. Todos estes fatores, enquadrados pela mobilização de variáveis de natureza penal e criminal, concorrem para uma melhor explicação da importância relativa de reclusos estrangeiros no sistema prisional português e da criminalidade julgada e condenada de estrangeiros por comparação aos portugueses.

13.1. Reclusos estrangeiros nos países da Europa

A importância relativa de reclusos estrangeiros no sistema prisional português deve, antes de mais, ser enquadrada pelo contexto internacional, sobretudo atendendo aos valores que Portugal apresenta por comparação aos outros países europeus. Como se mostrou em estudos anteriores deste Observatório das Migrações (Seabra e Santos, 2006; Fonseca, 2010; Oliveira e Gomes, 2014, 2016, 2017 e 2018), das

comparações internacionais resulta que a subpopulação de reclusos estrangeiros em Portugal regista uma importância relativamente baixa quando comparada com alguns países da União Europeia. Em 2018, segundo as estatísticas penais publicadas pelo Conselho da Europa, Portugal apresentava 16% de reclusos estrangeiros no sistema prisional (-0,7pp que em 2016), situando-se bastante longe dos valores assumidos nos países com maior importância relativa de reclusos estrangeiros, onde mais de metade da população reclusa tem uma nacionalidade estrangeira: Luxemburgo (72,1%, -1,8pp que em 2016), Áustria (54,7%, +0,8pp que em 2016) e a Grécia (52,7%, -2,5pp que em 2016). Portugal fica ainda aquém de países como Chipre (reclusos estrangeiros a representar 39,7% em 2018, -1,8pp que em 2016), Alemanha (38,1%, +2,5pp face a 2016), Itália (34,1%, +0,3pp que em 2016), Dinamarca (28,9%, +0,8pp que 2016) e Espanha (28%, -0,5pp face a 2016). Em 2018, também a França, Suécia, Holanda e Finlândia registavam valores superiores a Portugal.

Gráfico 13.1. Percentagem de reclusos estrangeiros no total de reclusos a 31 de janeiro de 2018, e percentagem de estrangeiros no total de residentes a 1 janeiro de 2018, nos países da União Europeia (%)



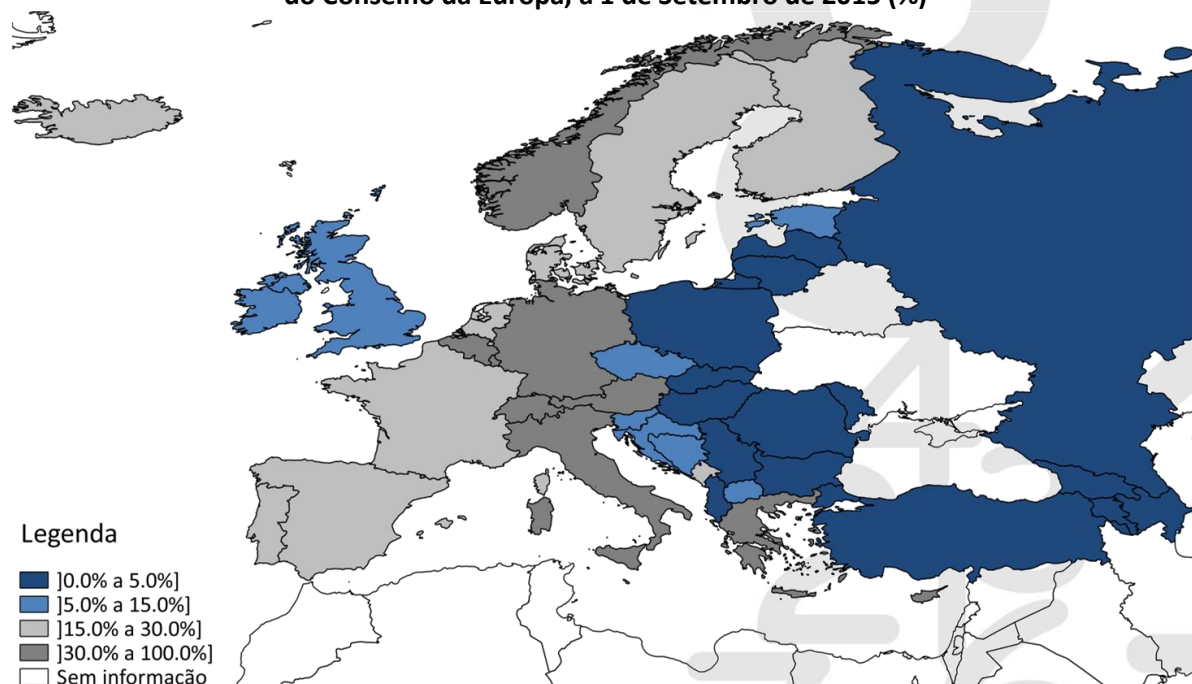
Fonte: Council of Europe Annual Penal Statistics (SPACE I) 2018 e EUROSTAT (sistematização das autoras).

Importa, neste âmbito, aferir se a importância relativa de reclusos estrangeiros reflete de alguma forma a percentagem da população estrangeira residente em cada um desses países. Analisando a distância entre a percentagem de reclusos estrangeiros e a percentagem de estrangeiros residentes em cada país europeu, observa-se que a distância é maior na Grécia (os reclusos estrangeiros representam +45 pontos percentuais que os residentes estrangeiros no total de residentes do país), na Áustria (+39pp), na Alemanha (+27pp), em Itália (+26pp), no Luxemburgo (+24pp) e em Chipre (+22pp). Em França a percentagem de reclusos no sistema prisional era superior à percentagem de estrangeiros residentes em +15 pontos percentuais, em Espanha esta distância era de +19pp, na Dinamarca +20pp e na Holanda +14pp. Em Portugal a percentagem de reclusos no sistema prisional era superior à percentagem de estrangeiros residentes em +12 pontos percentuais. Com valores equiparados a Portugal encontrava-se a Suécia (que assumia igualmente +12pp de distância entre a proporção de reclusos estrangeiros e a percentagem de estrangeiros residentes). Nesta comparação apenas a Estónia e a Letónia assumiram em 2018 resultados inversos, ou seja, foram os únicos países europeus onde a proporção de reclusos estrangeiros no sistema prisional se mostrou inferior à percentagem de estrangeiros residentes (-6pp na Estónia e -12pp na Letónia). Resulta, deste modo, que é difícil estabelecer uma relação causal entre a imigração ou a população estrangeira residente e a população reclusa com nacionalidade estrangeira.

Em 2018, o Conselho da Europa publicou um estudo longitudinal (Aebi et al., 2018) que analisa, para o período entre 2005 e 2015, os dados disponíveis sobre o número de estrangeiros na população reclusa dos 47 Estados-membros do Conselho da Europa. Os dados analisados sobre a população reclusa (SPACE I) foram recolhidos através do *Council of Europe Annual Penal Statistics* (SPACE). De um modo global, e no que toca especificamente à população reclusa, o estudo concluiu que na última década o padrão geográfico dos reclusos estrangeiros seguiu uma tendência estável. Ou seja, nos países da Europa Oriental, os reclusos estrangeiros tenderam a representar menos de 5% do total da população reclusa desses países, enquanto na Europa Ocidental, em particular nos países da União Europeia e da EFTA, a percentagem de reclusos estrangeiros no total de reclusos permaneceu elevada. O relatório aponta ainda que a percentagem de presos estrangeiros na generalidade das instituições penais da Europa Ocidental foi mais elevada em 2015 do que em 2005, ou seja, aumentou na última década a prevalência de reclusos estrangeiros (embora de 2015 para 2018 se verifique uma diminuição da importância relativa de reclusos estrangeiros no total de reclusos na maioria dos países europeus, entre os quais Portugal que em 2018 apresenta -1,5pp de reclusos estrangeiros face a 2015). Importa realçar que, segundo o mesmo estudo, esta mesma tendência pode ser observada junto da população reclusa em geral, ou seja, os países da Europa Oriental revelam baixas percentagens de reclusão, enquanto na Europa Ocidental se identificam percentagens mais elevadas.

O mesmo relatório do Conselho da Europa identifica em 2015 quatro grupos de países: (1) países com baixas percentagens de reclusos estrangeiros ($\leq 5\%$); (2) países com percentagens medianas de reclusos estrangeiros (entre 5,1% e 15%); (3) países com percentagens relativamente expressivas de reclusos estrangeiros (entre 15,1% e 30%); e (4) países com percentagens elevadas de reclusos estrangeiros ($>30\%$).

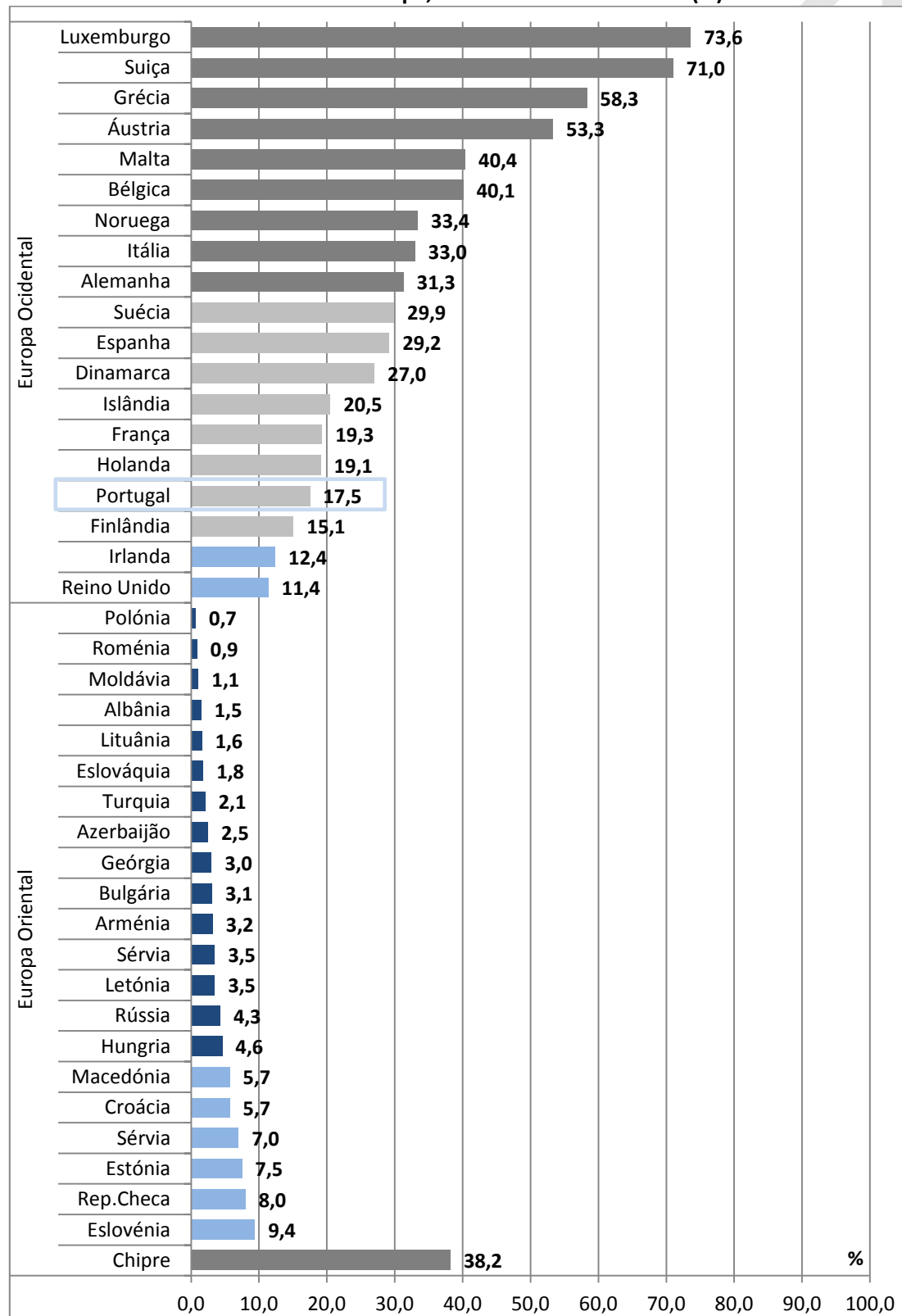
Mapa 13.1. Mapa da percentagem de reclusos estrangeiros na população prisional dos Estados-membros do Conselho da Europa, a 1 de Setembro de 2015 (%)



Fonte: Aebi, M. F. et al. (2018), Conselho da Europa (Sistematização das autoras. Projeção em mapa da Equipa OM por Tiago Santos).// Nota: Dados não disponíveis para o Mónaco e para a Ucrânia.

Neste âmbito, no primeiro grupo, dos países com baixas percentagens de reclusos estrangeiros ($\leq 5\%$) (no mapa 12.1 a azul mais escuro) identificavam-se países da Europa Oriental, sendo a Polónia (0,7%) e a Roménia (0,9%) os países que registaram em 2015 as percentagens mais baixas de reclusos estrangeiros nos estabelecimentos prisionais. A estes dois países seguiam-se a Moldávia, Albânia, Lituânia, Eslováquia, Turquia, Azerbaijão e Geórgia, com percentagens entre 1% e 3%. Ainda com valores abaixo dos 5% encontravam-se a Bulgária (3,1%), Arménia (3,2%), Sérvia e Letónia (ambos com 3,5%), Rússia (4,3%) e Hungria (4,6%).

Gráfico 13.2. Proporção de reclusos estrangeiros no total de reclusos dos Estados-membros do Conselho da Europa, a 1 de Setembro de 2015 (%)



Fonte: Aebi, M. F. et al. (2018), Conselho da Europa (sistematização das autoras).

Nota: Dados não disponíveis para o Mónaco e para a Ucrânia.

No segundo grupo de países (no mapa 12.1 a azul mais claro), nos países com percentagens medianas de reclusos estrangeiros (entre 5,1% e 15%), identificam-se essencialmente os países da Europa Oriental, embora neste grupo também se encontrassem países da Europa Ocidental, nomeadamente a Irlanda

(12,4%) e o Reino Unido (11,4%). Os países da Europa Oriental identificados neste grupo foram a Macedónia e Croácia (ambos com 5,7%), a Bósnia-Herzegovina (7,0%), a Estónia (7,5%), a República Checa (8,0%) e Eslovénia (9,4%).

O terceiro grupo de países, países com percentagens relativamente expressivas de reclusos estrangeiros (entre 15,1% e 30%) (no mapa 12.1 a cinzento claro), associa-se fundamentalmente a países da Europa Ocidental, nomeadamente países escandinavos, como a Finlândia (15,1%), Islândia (20,5%), Dinamarca (27,0%), e Suécia (29,9%). Também países como a França (19,3%), a Holanda (19,1%) e países da Europa do Sul (Espanha com 29,2% e Portugal com 17,5%) se encontram neste terceiro grupo.

Finalmente no quarto grupo de países (países com percentagens elevadas de reclusos estrangeiros, >30%) (no mapa 12.1 a cinzento escuro), identificavam-se outros países da Europa Ocidental, sobretudo países da União Europeia. Com os valores mais elevados de reclusos estrangeiros no sistema prisional, em 2015, encontrava-se o Luxemburgo (73,6%), a Suíça (71,0%), a Grécia (58,3%) e a Áustria (53,3%). Com valores também muito significativos identificavam-se ainda Malta (40,4%), Bélgica (40,1%), Noruega (33,4%), Itália (33%) e Alemanha (31,3%), mantendo esta posição nos anos seguintes.

Analizadas as taxas de variação na última década (de 2005 para 2015) para os diferentes países, conclui-se que os países com as taxas de variação mais negativas (ou seja, cujo número de reclusos estrangeiros diminuiu) são países da Europa Oriental, concretamente a Estónia (-81% de reclusos estrangeiros no sistema prisional), a Moldávia (-39%), a Eslovénia (-26%), a Eslováquia (-23%) e a Polónia (-21%). Destaque ainda para a Croácia e Chipre (ambos com -16%), a República Checa (-8%) e a Turquia (-5%). Alguns países da Europa Ocidental, entre os quais Portugal, registaram igualmente decréscimos na população reclusa estrangeira: Holanda (-18%), Portugal (-5%), França (-5%), Bélgica e Espanha (-3%).

Os restantes países registaram taxas de variação positivas, ou seja, evidenciaram um crescimento no número de reclusos estrangeiros nos seus sistemas prisionais na década em análise. Com as taxas de crescimento mais elevadas identificava-se a Letónia (+873%), a Albânia (+325%), a Geórgia (+245%), a Finlândia (+118%), a Noruega (+87%), a Lituânia (+87%) e a Rússia (+80%). Outros países, sobretudo da Europa Ocidental, registam igualmente taxas de variação positivas evidenciando um aumento da população reclusa estrangeira: Islândia (+75%), Dinamarca (+48%), Grécia (+37%), Malta (+32%), Áustria (+17%), Suécia (+12%), Alemanha (+12%), Reino Unido (+12%) e Luxemburgo (+3%). Com taxas de crescimento não subestimáveis encontram-se também alguns países da Europa Oriental (e.g. Montenegro com +36%, Bulgária +34%, Ucrânia +32%, Roménia +21%, Hungria +20%).

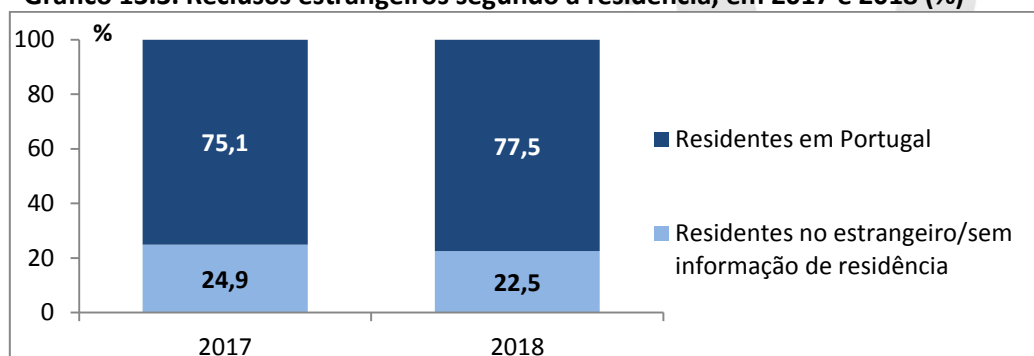
13.2. Reclusos estrangeiros no sistema prisional português

Uma leitura direta e imediata dos dados administrativos de Portugal parece associar os estrangeiros a uma maior propensão para a criminalidade, dada a maior taxa de reclusão quando comparados com os nacionais portugueses (Oliveira e Gomes, 2018: 267-275). Para desconstruir esta perceção errónea, alguns estudos promovidos por este Observatório recorreram a variáveis de natureza sociológica e criminal (Seabra e Santos, 2005 e 2006; Fonseca, 2010), concluindo que a evolução do número de estrangeiros nas prisões portuguesas não está inteiramente correlacionada com a evolução dos fluxos migratórios acolhidos em Portugal, uma vez que muitos dos reclusos estrangeiros são 'indivíduos em trânsito', ou seja, são estrangeiros mas não são imigrantes, não tendo nem residência nem atividade profissional em Portugal. Acresce que o perfil de reclusos estrangeiros nem sempre corresponde ao perfil de imigrantes residentes em Portugal. Por outro lado, quando comparados com os portugueses, identifica-se que os cidadãos estrangeiros estão mais sujeitos à aplicação da medida de prisão preventiva, tendem a apresentar taxas de condenação mais elevadas para os mesmos crimes, e evidenciam taxas de condenação com penas privativas da liberdade (prisão efetiva) superiores, o que, tudo combinado, induz às maiores taxas de reclusão nos estrangeiros, não refletindo estes dados, assim, a maior propensão dos estrangeiros para a criminalidade.

Entre 2017 e 2018 o número de reclusos estrangeiros no sistema prisional português passou de 2.144 para 1.953, refletindo um decréscimo de -9,8% (o decréscimo de 2017 face ao ano anterior era de -7%). Desde o início desta década o número de reclusos de nacionalidade estrangeira evidenciou uma diminuição de -23%, passando de 2.548 reclusos estrangeiros em 2011 para 1.953 em 2018. Note-se que a variação verificada junto dos reclusos estrangeiros apresenta-se em contraciclo com a tendência observada para o total da população reclusa em Portugal, uma vez que neste último caso a taxa de variação foi positiva (em +2% face ao início desta década), passando-se de 12.681 reclusos em 2011 para 12.867 em 2018.

Em 2018 a proporção de reclusos estrangeiros no total de reclusos atingia os 15,2% (-0,8pp que no ano anterior em que era de 16%), quando no início desta década essa proporção era ainda mais elevada (20,1% de reclusos estrangeiros em 2011). A análise destes dados estatísticos requer, todavia, alguns cuidados uma vez que quando se olha para a criminalidade de estrangeiros, ou para a percentagem de reclusos estrangeiros, deve atender-se que não estamos a falar necessariamente de imigrantes ou de estrangeiros residentes no país. Os dados sobre reclusos estrangeiros analisados mostram que a **evolução do número de estrangeiros nas prisões portuguesas não está inteiramente correlacionada com a evolução dos fluxos migratórios** em direção a Portugal. Muitos dos reclusos estrangeiros são “indivíduos em trânsito”, ou seja, são estrangeiros mas não são imigrantes, uma vez que não têm residência em Portugal nem têm uma atividade profissional no país. Em 2017 e 2018 os reclusos estrangeiros sem residência em Portugal representavam, respetivamente, 24,9% e 22,5% do total de reclusos estrangeiros do sistema prisional português, ou seja, os dados mostram que 1 em cada 4 reclusos estrangeiros não tinha residência em Portugal, não sendo por isso, na realidade imigrantes, mas antes estrangeiros em trânsito (vd. gráfico 13.3).

Gráfico 13.3. Reclusos estrangeiros segundo a residência, em 2017 e 2018 (%)



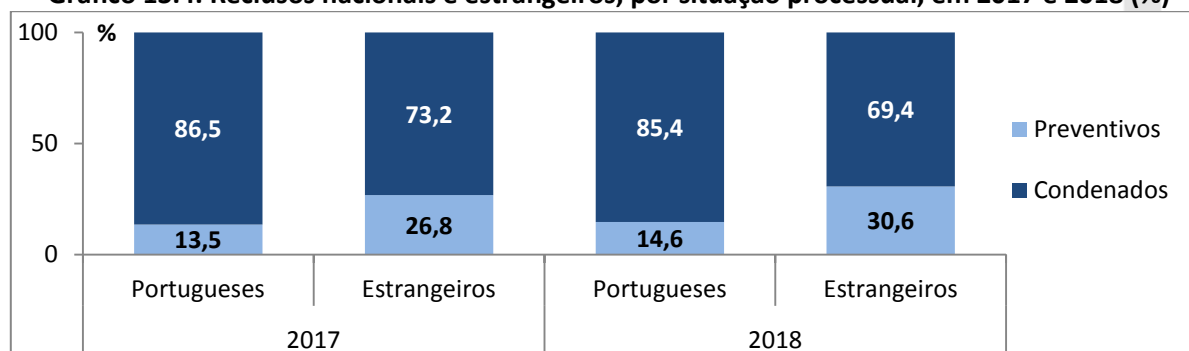
Fonte: Direção-Geral dos Serviços Prisionais (sistematização e cálculos das autoras).

Simultaneamente importa atender a outro fator que contribui para a importância percentual dos reclusos de nacionalidade estrangeira no sistema prisional português (15,2% em 2018). Quando comparados com os cidadãos nacionais, observa-se que **os cidadãos estrangeiros têm estado mais sujeitos à aplicação da medida de prisão preventiva**. O maior risco de fuga, bem como o tipo de crime de que são acusados e a moldura penal que lhe está subjacente, são algumas das razões apontadas para as diferenças na aplicação da medida de prisão preventiva observada nos estrangeiros (Seabra e Santos, 2006; Fonseca, 2010; Oliveira e Gomes, 2014, 2016, 2017 e 2018). Assim, mantendo a tendência das duas últimas décadas, em 2017 e 2018, observa-se que os estrangeiros apresentam percentagens mais elevadas de presos preventivos: a proporção de reclusos preventivos, entre os estrangeiros, era de 26,8% em 2017 e de 30,6% em 2018 (vd. gráfico 13.4), quando no caso dos reclusos portugueses, a proporção de presos preventivos desce para 13,5%, em 2017, e 14,6% em 2018 (ou seja, os reclusos estrangeiros apresentam o dobro da prevalência com +16 pontos percentuais em 2018 que o verificado nos reclusos portugueses). No início da década, em 2011, a proporção de reclusos estrangeiros em prisão preventiva (33,6%) correspondia a mais do dobro da proporção nos portugueses (15,9%).

Face a anos anteriores, em 2017 e em 2018, observa-se um aumento da importância relativa de reclusos preventivos no universo de reclusos estrangeiros (+3,8 pontos percentuais em 2018 face a 2017, e tinha

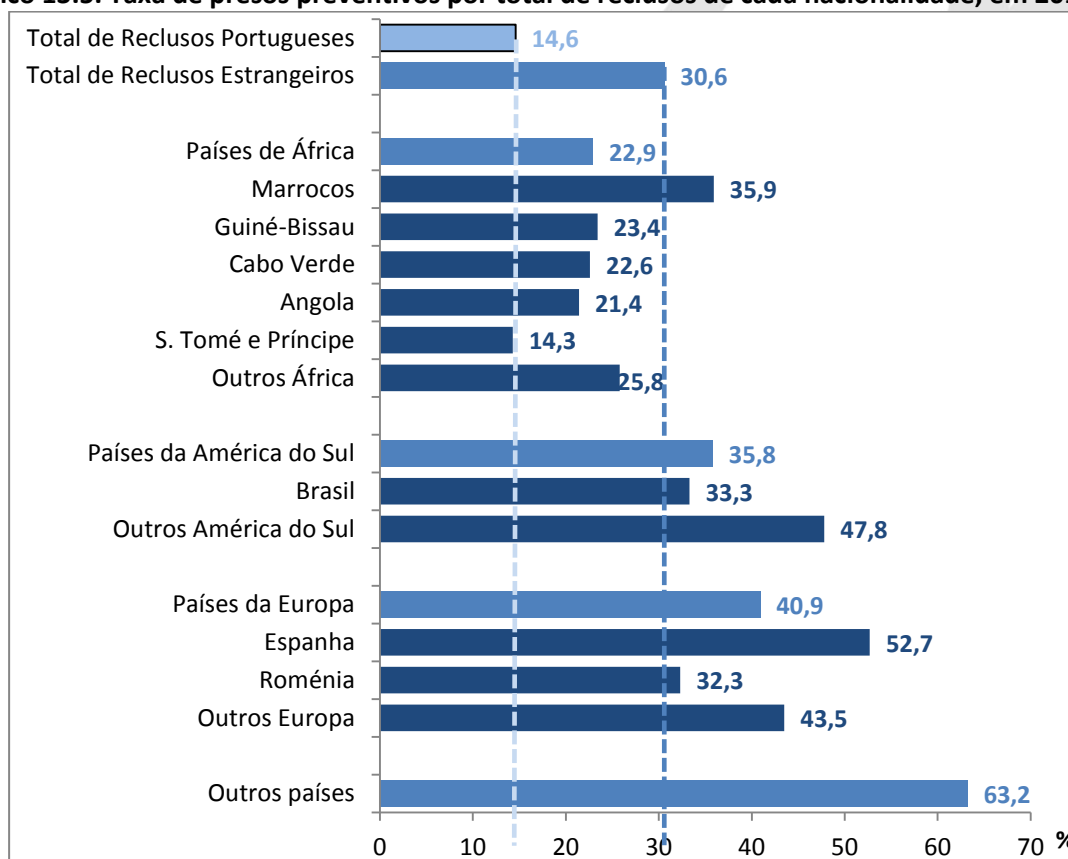
sido +1pp no ano anterior), muito embora face ao início da década nos anos de referência deste relatório se verifique uma diminuição da importância relativa destes reclusos (-3pp em 2018 face ao ano de 2011, e em 2017 de -8pp por comparação ao início da década).

Gráfico 13.4. Reclusos nacionais e estrangeiros, por situação processual, em 2017 e 2018 (%)



Fonte: Direção-Geral dos Serviços Prisionais (sistematização e cálculos das autoras).

Gráfico 13.5. Taxa de presos preventivos por total de reclusos de cada nacionalidade, em 2018 (%)



Fonte: Direção-Geral dos Serviços Prisionais (sistematização e cálculos das autoras).//Nota: Consideradas apenas as nacionalidades com mais de 30 reclusos, sendo que entre as nacionalidade que apresentam entre 30 e 100 reclusos estão: Marrocos, São Tomé e Príncipe, Outros África, Venezuela, Outros América do Sul, Bulgária, Espanha e Ucrânia.

A quase totalidade das nacionalidades estrangeiras assume percentagens de presos preventivos superiores (30,6%) à nacionalidade portuguesa (14,6% de presos preventivos no total de reclusos de nacionalidade portuguesa em 2018), com exceção dos reclusos de São Tomé e Príncipe (14,3% de presos preventivos no total dos reclusos desta nacionalidade em 2018) – vd. gráfico 13.5. Observa-se que são os nacionais de países europeus (40,9% de presos preventivos no total dos seus reclusos) – destaque para os espanhóis (52,7% de presos preventivos) e para os romenos (32,3% de presos preventivos) – e de países da América do Sul (35,8%) – destaque para os brasileiros (33,3% de presos preventivos no total de reclusos dessa nacionalidade) – os que mais sobressaem nos presos presos preventivos, seguidos dos nacionais de países

africanos (22,9% de presos preventivos no total dos reclusos de nacionalidade africana) – destaque para os marroquinos (35,9%) e guineenses (23,4%).

Quadro 13.1. Reclusos estrangeiros em Portugal, por nacionalidades mais representadas, 2017 e 2018 (%)

2017			2018		
1º	Cabo Verde	30,4	1º	Cabo Verde	29,9
2º	Brasil	16,4	2º	Brasil	16,7
3º	Guiné Bissau	8,5	3º	Guiné-Bissau	9,0
4º	Angola	8,1	4º	Roménia	7,9
5º	Roménia	7,7	5º	Angola	7,4
6º	Espanha	2,5	6º	Espanha	2,8
7º	São Tomé e Príncipe	2,2	7º	S. Tomé e Príncipe	2,2
8º	Ucrânia	1,7	8º	Marrocos	2,0
9º	Marrocos	1,6	9º	Ucrânia	1,5
10º	Venezuela	1,4	10º	Itália	1,3
Total (N)		2.144	Total (N)		1.953

Fonte: Direção-Geral dos Serviços Prisionais (sistematização e cálculos das autoras).

No que respeita às principais nacionalidades representadas no universo de reclusos estrangeiros, em 2018 os nacionais de Cabo Verde ocupavam a primeira posição (representam 29,9% dos reclusos estrangeiros), seguindo-se a estes os nacionais do Brasil (16,7%), da Guiné-Bissau (9%), da Roménia (7,9%), de Angola (7,4%) e de Espanha (2,8%). Entre as dez nacionalidades mais representadas no universo de reclusos estrangeiros contavam-se ainda os nacionais de São Tomé e Príncipe, Marrocos, Ucrânia e Itália. No ano de 2018, as primeiras nove posições eram ocupadas pelas mesmas nacionalidades identificadas em 2017, embora nesse ano se destacassem ainda os nacionais da Venezuela (vd. quadro 13.1). Nos anos de referência deste relatório, nota-se uma diminuição em números absolutos da generalidade das nacionalidades, com a exceção dos reclusos de nacionalidade marroquina e dos reclusos de nacionalidade espanhola, ainda assim com crescimentos residuais (+4 reclusos marroquinos e +1 recluso espanhol de 2017 para 2018). No conjunto das dez nacionalidades mais expressivas em 2018, observa-se que os reclusos ucranianos e angolanos foram aqueles que registaram as maiores descidas (respetivamente, -22% e -16%).

Em relação ao início da década, observa-se que os reclusos de nacionalidade italiana e brasileira apresentaram taxas de variação positivas (de +63% e +1%, respetivamente), enquanto os reclusos de nacionalidade espanhola, ucraniana, angolana, cabo-verdiana, guineense, romena, marroquina e são-tomense registaram variações negativas (de -63%, -53%, -32%, -26%, -24%, -23%, -13% e -5%, respetivamente).

Ainda no que respeita às principais nacionalidades representadas no universo de reclusos estrangeiros, importa referir que os nacionais dos PALOP e do Brasil perfaziam mais de metade dos reclusos estrangeiros em 2017 e 2018, representando no seu conjunto 66% e 65,8%, respetivamente, do total de reclusos estrangeiros em 2017 e em 2018, embora se encontrem em perda de importância relativa desde o início da década. Em 2018 os reclusos dos PALOP registaram um decréscimo de -10% relativamente ao ano de 2017 e de -26% face ao início da década. Por sua vez, os reclusos brasileiros apresentaram em 2018 uma taxa de variação negativa face ao ano de 2017 (-7%), e uma taxa de variação positiva face ao início da década (+1%).

Conforme se pode observar no quadro 13.1, as nacionalidades com maior peso entre os reclusos estrangeiros refletem, em parte, as tendências gerais da imigração em Portugal nos dois anos em análise. Contudo, ainda assim, é importante realçar que o perfil de reclusos estrangeiros não resulta inteiramente dos fluxos migratórios. Nota-se que na estrutura das dez nacionalidades estrangeiras com maior número de reclusos, em 2018 surge a nacionalidade marroquina, quando a percentagem destes residentes em Portugal em 2018 é residual (0,3% de residentes marroquinos) e bastante longe de ter importância relativa para surgir entre as dez nacionalidades estrangeiras residentes no país mais representadas. Estas

tendências permitem perceber que **não se pode estabelecer uma relação direta entre a evolução da população estrangeira residente e a evolução dos reclusos estrangeiros nas prisões portuguesas**. Outra evidência dessa dissociação diz respeito ao decréscimo verificado no número de reclusos estrangeiros entre 2017 e 2018 (-9,8%), quando a população estrangeira residente em Portugal apresentou, nos mesmos anos de referência, um crescimento de +14%.

Quadro 13.2. Reclusos estrangeiros em Portugal, por nacionalidade e sexo, em 2017 e 2018 (%)

Nacionalidade	2017		2018	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Países de África	96,9	3,1	96,3	3,7
Angola	97,1	2,9	94,5	5,5
Cabo Verde	96,0	4,0	95,5	4,5
Guiné-Bissau	98,4	1,6	98,3	1,7
Marrocos	100,0	0,0	100,0	0,0
Moçambique	100,0	0,0	92,3	7,7
Nigéria	100,0	0,0	100,0	0,0
S. Tomé e Príncipe	100,0	0,0	97,6	2,4
Outros	95,5	4,5	100,0	0,0
Países da América do Sul	79,1	20,9	77,9	22,1
Brasil	80,3	19,7	78,9	21,1
Colômbia	80,0	20,0	63,6	36,4
Venezuela	58,1	41,9	72,7	27,3
Outros	83,7	16,3	76,5	23,5
Países da Europa	90,5	9,5	90,9	9,1
Alemanha	72,7	27,3	100,0	0,0
Bulgária	54,8	45,2	48,0	52,0
Espanha	90,7	9,3	92,7	7,3
França	92,0	8,0	89,5	10,5
Grã-Bretanha	100,0	0,0	100,0	0,0
Países Baixos	90,0	10,0	91,7	8,3
Itália	87,0	13,0	88,5	11,5
Moldávia	100,0	0,0	100,0	0,0
Roménia	92,2	7,8	89,0	11,0
Rússia	100,0	0,0	100,0	0,0
Ucrânia	100,0	0,0	100,0	0,0
Outros	95,1	4,9	97,0	3,0
Outros Países	97,4	2,6	92,1	7,9
Reclusos Estrangeiros	91,8	8,2	91,2	8,8
Reclusos Portugueses	94,0	6,0	94,0	6,0
Total de reclusos	93,6	6,4	93,6	6,4

Fonte: Direção-Geral dos Serviços Prisionais (sistematização e cálculos das autoras).

Ainda no que respeita à caracterização da subpopulação de reclusos estrangeiros no sistema prisional português, uma **desagregação por nacionalidade e sexo** evidencia que o sexo masculino está claramente sobre representado em todos os países de nacionalidade, incluindo na nacionalidade portuguesa. Contudo, não deixa de ser interessante verificar que em 2018 as mulheres estrangeiras apresentavam percentagens superiores às mulheres portuguesas nos respetivos universos de reclusos, traduzindo-se essa diferença em cerca de +2,8 pontos percentuais (enquanto as mulheres estrangeiras representavam 8,8% do total de reclusos estrangeiros, as mulheres portuguesas representavam 6% do total de reclusos portugueses) – vd. quadro 13.2. Observa-se também que, apesar do sexo masculino estar em evidente maioria, nos reclusos dos países europeus e da América do Sul a percentagem de mulheres é superior à que se verifica nos reclusos de países africanos – em 2018, por exemplo, a percentagem de mulheres no total de reclusos europeus era de 9,1% e no caso dos reclusos da América do Sul era de 22,1% (com destaque para a Colômbia com 36,4% de reclusas do sexo feminino e da Venezuela com 27,3%), já entre os reclusos de países africanos a percentagem de mulheres era de apenas 3,7% (com 0% no caso de Marrocos e Nigéria).

Em relação ao **tipo de crimes cometidos por estrangeiros e nacionais**, observa-se que os estrangeiros apresentam uma maior concentração nos crimes relacionados com tráfico de estupefacientes, o que acompanha as tendências identificadas em anos anteriores (Seabra e Santos, 2006; Oliveira e Gomes, 2014, 2016, 2017 e 2018). Tomando por referência este ano de 2017, enquanto 29,3% dos reclusos estrangeiros cumprem pena por atos diretamente relacionados com estupefacientes, os nacionais com o mesmo tipo de práticas criminais apenas representam 15,3% (estrangeiros com +14 pontos percentuais face aos portugueses). Em 2018 a distância entre estrangeiros e portugueses neste tipo de crime atenua-se por descer a prevalência dos estrangeiros neste tipo de crime: enquanto 19% dos reclusos estrangeiros (-10pp face a 2017) cumprem pena por crimes relativos a estupefacientes, os nacionais com o mesmo tipo de práticas criminais representam 15,2% (-0,1pp que em 2017), identificando-se uma distância entre estrangeiros e nacionais menor (cerca de 4 pontos percentuais).

Quadro 13.3. Reclusos condenados, nacionais e estrangeiros, por tipo de crime, em 2017 e 2018 (%)

Tipo de crime	2017			2018		
	Total	Portugueses	Estrangeiros	Total	Portugueses	Estrangeiros
Crimes contra as pessoas	26,0	26,6	22,4	27,5	27,7	26,3
Homicídios	9,0	9,1	8,7	7,8	8,0	6,5
Ofensas à integridade física	3,2	3,4	2,1	3,7	3,8	3,5
Violência doméstica	2,6	2,8	1,0	6,6	6,8	5,5
Sequestro/ Rapto/ Tomada de reféns	2,5	2,4	3,1	1,6	1,6	2,1
Violação	1,8	1,7	2,3	1,5	1,4	2,1
Abuso sexual de crianças/ de menores dependentes	2,5	2,7	1,1	2,1	2,2	1,3
Outros*	4,5	4,5	4,5	4,1	4,0	5,3
Crimes contra o património	29,3	30,2	23,5	32,6	32,7	32,0
Furto simples e qualificado	13,7	14,9	6,7	16,8	17,3	12,8
Roubo	13,3	12,9	15,8	11,6	11,2	13,9
Outros**	2,2	2,5	1,0	4,3	4,1	5,2
Crimes contra a vida em sociedade	8,5	8,3	9,4	7,0	6,8	8,0
Incêndio	0,4	0,5	0,3	0,5	0,5	0,3
Incêndio florestal	0,3	0,4	0,0	0,4	0,4	0,1
Condução perigosa e condução em estado de embriaguez ou sob influência de estupefacientes	2,1	2,2	1,1	2,0	2,1	1,6
Outros***	5,7	5,3	8,0	4,0	3,8	6,1
Crimes relativos a estupefacientes	17,2	15,3	29,3	15,7	15,2	19,0
Tráfico	14,0	11,9	27,1	12,4	11,9	16,0
Tráfico em quantidades diminutas/tráfico para consumo	3,0	3,1	2,1	3,1	3,1	2,9
Outros	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1
Outros crimes****	19,0	19,6	15,4	17,2	17,6	14,7
Total (N)	11.335	9.766	1.569	10.671	9316	1.355

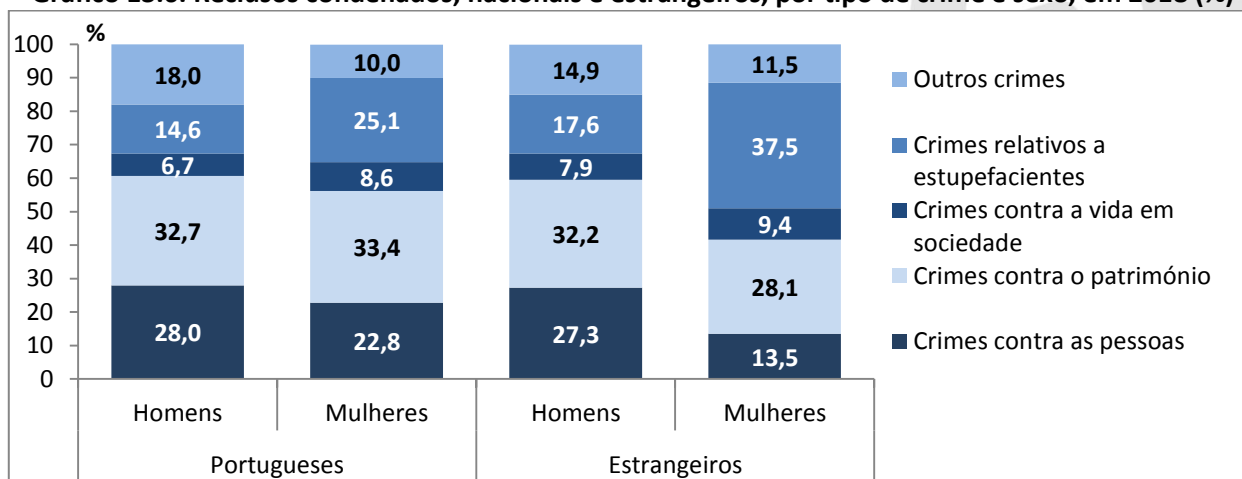
Fonte: Direção-Geral dos Serviços Prisionais (sistematização e cálculos das autoras). // Notas: *Esta categoria inclui o crime de tráfico de pessoas e outros crimes. / **Inclui burla simples e qualificada e outros crimes contra o património. / ***Inclui condução perigosa de veículo rodoviário, associação criminosa e outros crimes contra a vida em sociedade. / ****Na categoria "Outros crimes" estão contabilizados os "Crimes contra o Estado" (e.g. resistência contra funcionário, desobediência, corrupção, peculato), bem como crimes fiscais e condução sem habilitação legal.

No caso dos portugueses, em 2017 e 2018 observa-se que os crimes com maior importância relativa são os crimes contra o património (e.g. roubo e furto simples e qualificado), que representavam 30,2% em 2017 e 32,7% em 2018 do total de crimes dessa nacionalidade (quadro 13.3). Em 2018 os reclusos estrangeiros passam também a ter maior importância relativa de condenados por crimes contra o património (32% dos estrangeiros em 2018 cumpriam pena por crimes desta natureza, ou seja, +8pp face a 2017).

Ora atendendo a que, por comparação aos crimes por roubo e furto simples e qualificado, o crime de tráfico de estupefacientes apresenta uma moldura penal mais pesada, deve atender-se à importância

relativa e expressão de cada tipo de crime em cada nacionalidade para se analisar as sanções penais aplicadas a estrangeiros e a duração das penas cumpridas por estes. Deste modo, a mobilização destas variáveis de natureza penal e criminal permite evidenciar que **é porque os estrangeiros estão sobre representados em crimes com molduras penais mais pesadas que ganham maior importância percentual no sistema prisional**. Por outro lado, deve atender-se que esta **sobre representação dos estrangeiros no crime de tráfico de estupefacientes reflete essencialmente estrangeiros não residentes**, identificados inúmeras vezes em trânsito, ou seja, são estrangeiros mas não são imigrantes residentes em Portugal.

Gráfico 13.6. Reclusos condenados, nacionais e estrangeiros, por tipo de crime e sexo, em 2018 (%)



Fonte: Direção-Geral dos Serviços Prisionais (sistematização e cálculos das autoras).

Quadro 13.4. Reclusos condenados, nacionais e estrangeiros, por tipo de crime e sexo, em 2018 (%)

Tipo de crime	Homens		Mulheres	
	Portugueses	Estrangeiros	Portuguesas	Estrangeiras
Crimes contra as pessoas	28,0	27,3	22,8	13,5
Homicídios	8,0	6,6	9,0	5,2
Ofensas à integridade física	3,8	3,7	3,6	2,1
Violência doméstica	7,1	5,7	1,5	2,1
Sequestro/ Rapto/ Tomada de reféns	1,6	2,2	1,3	1,0
Violação	1,5	2,2	0,2	0,0
Abuso sexual de crianças/ de menores dependentes	2,2	1,4	1,3	0,0
Outros*	3,9	5,5	5,8	3,1
Crimes contra o património	32,7	32,2	33,4	28,1
Furto simples e qualificado	17,6	12,8	12,5	12,5
Roubo	11,4	14,5	8,4	7,3
Outros**	3,6	5,0	12,5	8,3
Crimes contra a vida em sociedade	6,7	7,9	8,6	9,4
Incêndio	0,6	0,2	0,0	1,0
Incêndio florestal	0,4	0,1	1,0	0,0
Condução perigosa, por embriaguez ou por estupefacientes	2,2	1,7	0,6	0,0
Outros***	3,6	5,9	7,1	8,3
Crimes relativos a estupefacientes	14,6	17,6	25,1	37,5
Tráfico	11,4	14,5	19,0	35,4
Tráfico em quantidades diminutas/tráfico para consumo	3,1	2,9	3,1	2,1
Outros	0,1	0,1	3,1	0,0
Outros crimes****	18,0	14,9	10,0	11,5
Total (N)	8.795	1.259	521	96

Fonte: Direção-Geral dos Serviços Prisionais (sistematização e cálculos das autoras). // Notas: *Esta categoria inclui o crime de tráfico de pessoas e outros crimes. / **Inclui burla simples e qualificada e outros crimes contra o património. / ***Inclui condução perigosa de veículo rodoviário, associação criminosa e outros crimes contra a vida em sociedade. / ****Na categoria "Outros crimes" estão contabilizados os "Crimes contra o Estado" (e.g. resistência contra funcionário, desobediência, corrupção, peculato), bem como crimes fiscais e condução sem habilitação legal.

A desagregação da informação considerando o tipo de crime e o sexo dos reclusos condenados (vd. gráfico 13.6. e quadro 13.4.) faz sobressair ainda mais as discrepâncias identificadas, associando-se mais às mulheres estrangeiras os crimes relativos a estupefacientes (37,5% em 2018, +12,4pp face às portuguesas condenadas por esse crime, com 25,1%, e +20pp que os homens estrangeiros condenados por este tipo de crime, a representar 17,6%). No universo masculino registam-se percentagens mais baixas para estrangeiros e nacionais, muito embora os homens estrangeiros também registem importâncias relativas (17,6%) superiores às apresentadas pelos homens portugueses (14,6%). Esta informação aponta, uma vez mais, para a associação dos cidadãos e cidadãs de nacionalidade estrangeira a crimes associados a indivíduos em trânsito, que não têm qualquer intenção de imigrar para Portugal, tendo sido retidos em momentos de passagem pelo território.

13.3. Criminalidade julgada e condenada em Portugal

A Direção-Geral da Política da Justiça, do Ministério da Justiça, dispõe de informação administrativa sobre criminalidade julgada e condenada que permite complementar a análise da relação entre estrangeiros e o sistema de justiça, com recurso à mobilização de um conjunto adicional de outras variáveis de natureza penal e criminal.

Quadro 13.5. Taxa de condenação, por tipo de crime* e nacionalidade, em 2017 e 2018 (%)

Tipo de crime	2017		2018		Diferença (pp) dos estrangeiros face aos portugueses em 2018
	Port.	Estr.	Port.	Estr.	
Condução de veículo em estado de embriaguez	98,5	90,8	99,2	91,3	-7,8
Crimes relativos a armas	81,9	75,6	87,2	82,4	-4,8
Condução sem habilitação legal	94,9	80,1	96,4	78,4	-18,1
Desobediência	85,8	73,3	85,9	73,8	-12,1
Tráfico e atividades ilícitas, simples ou agravado	69,6	77,8	65,3	71,5	+6,2
Roubo/violência depois da subtração	67,6	67,7	68,7	70,0	+1,3
Ameaça ou coação	55,3	65,7	53,1	58,8	+5,7
Crimes fiscais	65,7	48,4	69,4	57,4	-12,0
Contra a segurança social	81,7	63,4	80,8	56,2	-24,6
Furto simples	46,1	41,3	49,4	52,3	+2,9
Furto qualificado	60,0	56,8	60,4	51,7	-8,6
Violência doméstica contra cônjuges ou análogos	52,8	53,5	54,2	48,1	-6,0
Ofensa à integridade física simples e privilegiada	37,9	42,9	37,2	46,2	+9,0
Outros crimes contra a honra	29,7	46,0	29,0	46,2	+17,2
Burla simples e qualificada	41,3	36,9	44,3	39,7	-4,6

Fonte: Direção-Geral da Política da Justiça (sistematização e cálculos das autoras). / Nota: * 15 crimes com maior número de arguidos em processos-crime na fase de julgamento findos nos tribunais judiciais de 1.ª instância.

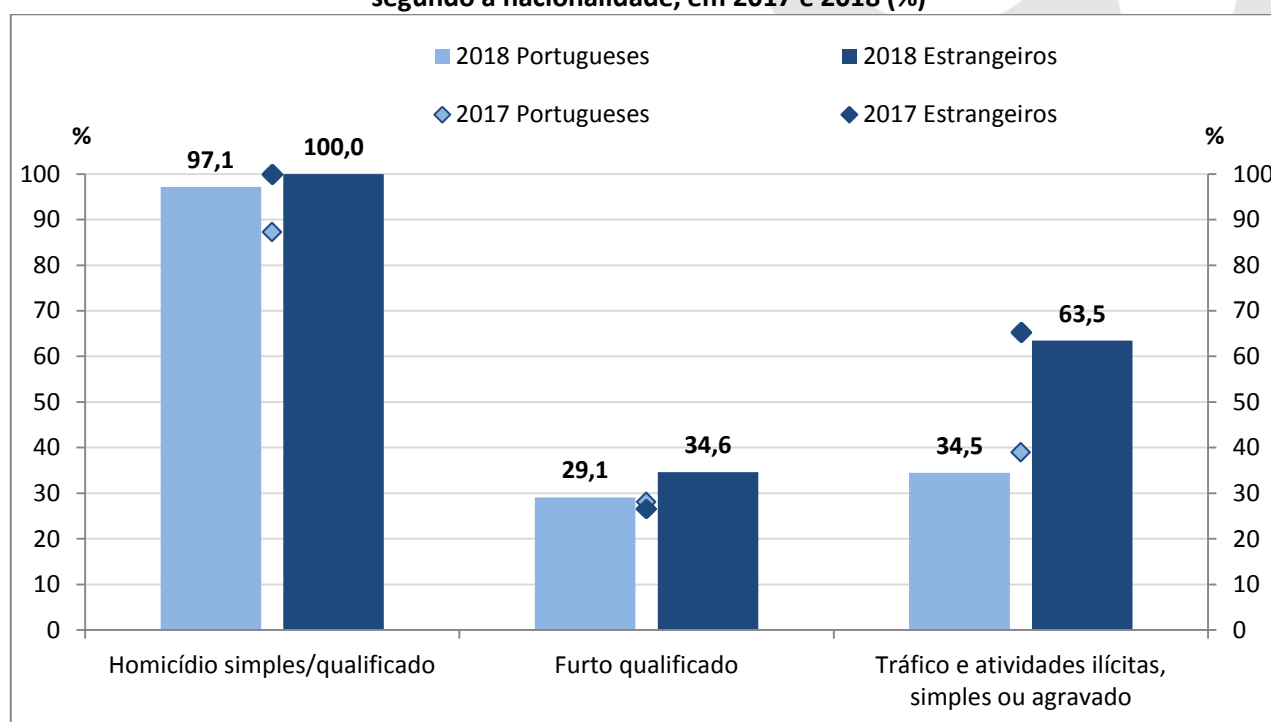
Uma análise das taxas de condenação dos arguidos presentes a julgamento, em 2018, mostra que a proporção de arguidos condenados varia em função do tipo de crime e da nacionalidade do arguido, verificando-se em 2018 que se mantêm diferenças entre os nacionais e os estrangeiros no que diz respeito às taxas de condenação por tipo de crime (embora não tão acentuadas como as apuradas em 2017). O quadro 13.5. mostra que, para os portugueses, no conjunto dos 15 crimes com maior número de arguidos em processos-crime na fase de julgamento findos nos tribunais judiciais de 1.ª instância, as maiores taxas de condenação (com valores acima dos 75%) associam-se a crimes rodoviários, desobediência, crimes relativos a armas e crimes contra a segurança social. Os “outros crimes contra a honra” assumiram-se como os crimes com a taxa de condenação mais baixa em 2018.

No caso dos estrangeiros, e relativamente ao ano de 2018, é possível observar alguns contrastes com os arguidos portugueses: em outros crimes contra a honra os estrangeiros apresentam mais 17,2 pontos percentuais de taxa de condenação que o observado para os portugueses no mesmo tipo de crime; nas ofensas à integridade física mais 9 pontos percentuais; no tráfico simples ou agravado mais 6,2 pontos percentuais; e na ameaça ou coação física verifica-se mais 5,7 pontos percentuais. Verifica-se que as diferenças são particularmente relevantes nos outros crimes contra a honra (em 2018 a taxa de condenação dos estrangeiros situa-se em 46,2% quando a taxa dos portugueses se ficou pelos 29%). No caso de crime por tráfico simples ou agravado a taxa de condenação dos estrangeiros foi de 71,5%, quando a taxa de condenação dos portugueses foi de 65,3%.

Face ao ano de 2017, mantém-se a tendência de maiores taxas de condenação dos estrangeiros no que toca ao tráfico simples ou agravado: em 2017 os estrangeiros apresentaram mais 8,2 pontos percentuais de taxa de condenação (77,8%) que o observado para os portugueses (69,6%). Do mesmo modo, importa referir que também no início desta década (em 2011) os estrangeiros registaram taxas de condenação (77,8%) mais elevadas que os portugueses (72,7%) no crime de tráfico simples ou agravado.

No que concerne à sanção penal aplicada, importa sublinhar que a pena de prisão efetiva é maioritariamente aplicada aos crimes de homicídio e de tráfico de estupefacientes (simples ou agravado). No entanto, é no tráfico de estupefacientes (simples e agravado) que as distâncias entre nacionais e estrangeiros são mais significativas, registando-se uma maior taxa de aplicação da prisão efetiva junto dos condenados estrangeiros (vd. gráfico 13.7 e quadro 13.6). Em 2018, no âmbito de crimes de tráfico simples e agravado, os estrangeiros registaram taxas de condenação a prisão efetiva (63,5%) que chegaram a atingir +29 pontos percentuais que o aplicado aos nacionais (34,5% de taxa) pelo mesmo tipo de crime. Também em 2017 a distância entre o universo de nacionais e estrangeiros era visível neste tipo de crime (e cerca de 26 pontos percentuais), embora essa distância fosse menos significativa que no ano de 2018 (distância de 29 pontos percentuais). Do mesmo modo, no início da década, em 2011, a distância entre os dois universos também se manifestava neste tipo de crime, embora de forma menos significativa (distância de 24 pontos percentuais entre estrangeiros e nacionais).

Gráfico 13.7. Taxa de condenação a pena de prisão efetiva para alguns tipos de crime, segundo a nacionalidade, em 2017 e 2018 (%)



Fonte: Direção Geral da Política da Justiça (sistematização e cálculos das autoras).

Quadro 13.6. Taxa de condenação a pena de prisão efetiva, por tipo de crime e nacionalidade, em 2017 e 2018 (%)

Tipo de crime	2017		2018		Diferença (pp) dos estrangeiros face aos portugueses em 2018
	Port.	Estr.	Port.	Estr.	
Homicídio simples/qualificado	87,2	100,0	97,1	100,0	+2,9
Tráfico e atividades ilícitas, simples ou agravado	38,9	65,3	34,5	63,5	+29,0
Tentativa de homicídio	59,6	81,8	59,8	38,5	-21,3
Furto qualificado	28,1	26,6	29,1	34,6	+5,6
Roubo/violência depois de subtração	28,3	36,0	36,5	31,1	-5,3
Abuso sexual de crianças/de menores dependentes	32,2	39,1	33,0	21,7	-11,3
Tráfico em quantidades diminutas/tráfico para consumo	12,7	18,6	16,9	13,9	-3,0
Burla simples e qualificada	14,6	15,6	17,6	13,0	-4,6
Violência doméstica contra cônjuges ou análogos	7,9	11,4	9,3	6,7	-2,6
Furto simples	9,5	3,2	9,7	3,1	-6,5
Condução sem habilitação legal	5,7	3,3	5,8	3,1	-2,7
Ofensa à integridade física simples e privilegiada	2,9	3,5	1,9	2,9	+1,0
Condução de veículo em estado de embriaguez	1,1	1,6	0,9	0,4	-0,6

Fonte: Direção-Geral da Política da Justiça (sistematização e cálculos das autoras).

Nota: Consideram-se os 13 crimes com maior número de casos de aplicação de prisão efetiva. A taxa apresentada considera no numerador os arguidos condenados a pena de prisão efetiva e no denominador o número total de arguidos condenados independentemente da pena aplicada.

CAPÍTULO 14.

DISCRIMINAÇÃO DE BASE RACIAL E ÉTNICA

A discriminação de base racial e étnica é uma preocupação para a maioria dos Estados-membros, sendo por isso alvo de alguma monitorização tanto ao nível das **percepções** sobre a sua existência na União Europeia, como ao nível das **experiências reportadas** de discriminação de imigrantes e minorias étnicas residentes na Europa.

14.1. Percepções de discriminação de base racial e étnica

Embora se deva reconhecer alguma carência de dados acerca da perceção da existência de discriminação racial e étnica, nomeadamente, para o contexto português, alguns inquéritos europeus permitem reunir indicadores de contexto neste domínio.

A Comissão Europeia tem promovido **Eurobarómetros especiais sobre percepções de discriminação na União Europeia**⁷², baseados em amostras robustas de inquiridos (e.g. 28 mil cidadãos inquiridos, correspondendo a uma amostra de 1.000 indivíduos inquiridos por Estado-membro). Comparando os resultados das últimas edições desse Eurobarómetro focado no fenómeno da discriminação, é possível identificar alguma evolução e padrões nas percepções. Os resultados deste Eurobarómetro incluem perto de três dezenas de *factsheets* que traduzem de forma individualizada os resultados de cada Estado-membro da União Europeia (incluindo Portugal) comparados com a média europeia, encontrando-se organizadas em quatro dimensões de análise: i) perceção da discriminação na sociedade; ii) atitudes pessoais face à discriminação; iii) conhecimento dos direitos em matéria de discriminação e iv) políticas de combate à discriminação.

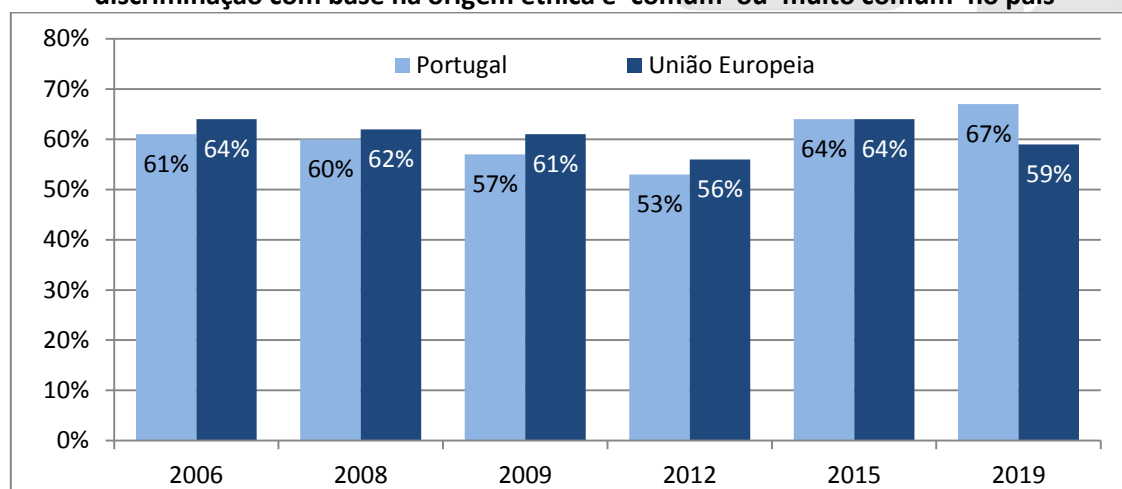
No que diz respeito à “perceção da discriminação na sociedade”, os dados do Eurobarómetro da edição de 2015 mostram que a discriminação com base na origem étnica é considerada comum para 64% dos

⁷² O Eurobarómetro é um inquérito periódico aplicado aos nacionais da União Europeia, com 15 ou mais anos de idade, que residem nos seus diversos Estados-membros. As amostras de 1.000 entrevistas em cada país onde é aplicado o inquérito são de tipo aleatório, representativas da população-alvo residente em cada Estado-membro, e, mediante ponderação, agregadas de modo a representar também o todo da UE. O Eurobarómetro padrão tem duas vagas (momentos de recolha de dados) anuais, uma na primavera e outra no outono. Para além das perguntas regulares deste inquérito, desenvolvem-se inquéritos temáticos, ditos Eurobarómetros especiais. Desde 2006 foram realizados seis Eurobarómetros especiais (números 263, 296, 317, 393, 437 e 493) com perguntas acerca de o quão comum são diversos tipos de discriminação nos países europeus, entre as quais consta discriminação com base na “origem étnica”. Nestes inquéritos a definição de discriminação assume a seguinte formulação: “É considerado discriminação quando uma pessoa ou grupo é tratada(o) de uma forma menos favorável que outros devido às suas características pessoais”.

respondentes em Portugal (semelhante à média da UE28, também de 64%), aumentando, no entanto, essa percentagem para 67% na inquirição de maio de 2019 (quando desce no caso da média da UE28 para 59%).

Entre 2006 e 2012 verifica-se que a percentagem de respondentes aos Eurobarómetros que considera que a discriminação com base na origem étnica é ‘comum’ ou ‘muito comum’ diminui em 8 pontos percentuais (de 64% em 2006 para 56% em 2012). Em 2015, tanto em Portugal como na UE observa-se um aumento na perceção de que a discriminação com base na origem étnica é ‘comum’ ou ‘muito comum’, convergindo nesse ano Portugal para a média da UE (com 64%), registando um crescimento de 11 pontos percentuais (pp) e a UE um aumento de 8 pp. Em 2019, porém, Portugal mantém-se numa evolução crescente, passando a representar 67% os inquiridos que têm a perceção da discriminação de base étnica ser comum ou muito comum, quando a evolução da UE28 volta a diminuir (para 59%), distanciando-se em +8pp face à tendência geral da União Europeia – vd. gráfico 14.1.

Gráfico 14.1. Evolução, entre 2006 e 2019, da percentagem de respondentes que consideram que a discriminação com base na origem étnica é ‘comum’ ou ‘muito comum’ no país



Fonte: Eurobarómetros Especiais 263, 296, 317, 393, 437 e 493 (sistematização e tratamento gráfico do OM).

Nem todos os países da União Europeia evoluíram da mesma forma no que toca à perceção de que a discriminação com base na origem étnica é ‘comum’ ou ‘muito comum’. Embora as perceções de discriminação de base étnica na Europa tenham regressado em 2015 aos níveis observados em 2006, há diferenças assinaláveis ao nível dos países: na Eslovénia esta perceção regrediu 15 pp (passando a importância relativa destas perceções para menos de metade dos inquiridos); na Espanha e na Grécia registaram-se descidas de 8 e 6 pp, respetivamente; verificando-se ainda quebras de 5 pp em Chipre, 4 pp na Bélgica e na Itália, de menos 3 pp na Eslováquia e na Finlândia, de menos 2 pp na Polónia, e de 1 pp na Dinamarca, Hungria e Suécia. No sentido contrário, as populações da Alemanha e da Roménia reportaram um aumento da perceção de que a discriminação com base na origem étnica é ‘comum’ ou ‘muito comum’ (+12 pp). A segunda maior subida (+6 pp) foi registada na Lituânia. A estas subidas seguem-se os incrementos de 5 pp registados pela Bulgária e pelo Luxemburgo, de +4 pp na Estónia, de +3 pp na Letónia e em Portugal, de +2 pp na Áustria, França, Malta e Reino Unido, e +1 pp na Holanda, Irlanda e República Checa.

Em 2019, entre os países com maior percentagem de respondentes com a perceção de que a discriminação de base na origem étnica é comum ou muito comum, destacam-se a Holanda (76%), a França (74%), a Bélgica (71%) e a Suécia (70%); surgindo por contraste a Lituânia (18%), Eslováquia (24%) e Letónia (25%) como os países com menor prevalência de inquiridos com essa perceção. Em 2019 Portugal é o sétimo país na UE28 com maior percentagem de inquiridos com a perceção da existência de discriminação com base na origem étnica.

A discriminação com base na religião ou crenças é considerada comum em 2015 para 32% dos inquiridos de Portugal (média dos inquiridos da UE28 de 50%), e também aumenta a sua prevalência para 41% dos

inquiridos em 2019 (com valor global da UE28 nesse ano de 47%). Ainda no que concerne à perceção da discriminação na sociedade, 26% dos respondentes de Portugal considera que a origem étnica poderá desfavorecer um candidato a emprego com iguais competências e qualificações (face a 32% registados pela média da UE28), descendendo essa prevalência para apenas 12% dos inquiridos de Portugal quanto à crença religiosa poder desfavorecer um candidato a emprego (menos de metade da prevalência observada na UE28 de 28%).

Estes Eurobarómetro especiais analisam simultaneamente as “atitudes pessoais face à discriminação”, concluindo que em 2015 apenas 9% dos respondentes de Portugal se sentiria desconfortável se no cargo político mais elevado do país estivesse uma pessoa de uma religião diferente da maioria (contra 16% dos europeus da UE28), descendo para 2% em 2019 (UE28 de 13%), e 12% em 2015 sentir-se-iam desconfortáveis se no mesmo cargo político estivesse uma pessoa de origem étnica diferente da maioria (média europeia atinge os 18%), passando em 2019 para 11% dos inquiridos (versus 16% na UE28). Já no que diz respeito a colegas de trabalho, os inquiridos de Portugal em 2015 atingem piores resultados do que a média da UE28 no que toca a ter colegas de trabalho judeus, asiáticos e budistas, uma vez que a percentagem dos que afirmam sentir-se desconfortáveis (9%, 8% e 8%, respetivamente) é superior à média da UE na mesma situação (6%, 6% e 7%, respetivamente), perceção que melhora ligeiramente em 2019, aproximando-se os resultados de Portugal aos do valor global dos restantes países da UE28 (8%, 8% e 8% em Portugal versus 7%, 7% e 8% na UE28), sendo que em 2019 apenas 2% dos inquiridos disseram sentir-se ‘totalmente desconfortáveis’ em ter um colega de trabalho de ‘raça negra’ (por comparação a 7% do observado na UE28) quando em 2015 tinham sido 6% dos inquiridos. No caso de colegas muçulmanos essa percentagem sobe para 12% nos portugueses e 13% para a média da UE28 em 2015 e reforça-se em 2019 com 15% no caso dos inquiridos de Portugal por comparação a 13% na UE28.

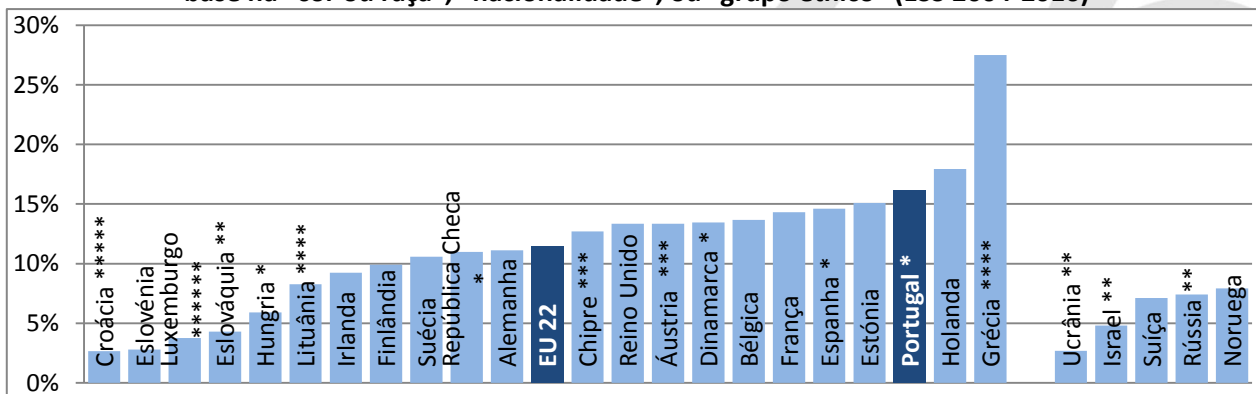
Relativamente ao “conhecimento dos direitos em matéria de discriminação” Portugal apresenta resultados muito positivos. Face ao Eurobarómetro de 2012, na edição de 2015 há um aumento da percentagem de inquiridos que afirma conhecer os seus direitos: 42% dos inquiridos de Portugal conhece os seus direitos, o que representa um aumento de 14 pontos percentuais face à edição do Eurobarómetro de 2012. No relatório de 2019 Portugal surge, porém, destacado ao lado da Bulgária como os países com maior percentagem de inquiridos que diz desconhecer onde reportar se for vítima de discriminação (24%). As edições de 2015 e de 2019 mostram também que a maioria dos respondentes de Portugal (45% e 37%, respetivamente, em cada um dos anos de inquirição) prefere denunciar à polícia situações de discriminação (a média da UE28 para 2019 é de 35%). A percentagem de inquiridos de Portugal que tem preferência pela denúncia ao organismo para a promoção da igualdade no país é de 13% em ambos os anos de inquirição. De notar que a percentagem dos que preferem denunciar estas situações a ONGs ou associações é de apenas 2% em 2015 e 3% em 2019.

No que toca a “políticas de combate à discriminação”, em 2015 cerca de 76% dos respondentes de Portugal (face a 62% da média dos cidadãos da UE) referia que deviam ser introduzidas novas medidas de proteção dos grupos em risco de discriminação, mostrando-se portanto bastante permeáveis à introdução de medidas adicionais nesta matéria. Outro dado positivo é que cerca de metade (47% em 2015 e 52% em 2019) dos respondentes de Portugal considera que os esforços feitos no nosso país para combater todas as formas de discriminação são eficazes ou moderadamente eficazes, observando-se ainda assim que em 2019 já 33% de inquiridos (+5pp face a 2015) têm a perceção de que os esforços do país em combater todas as formas de discriminação são ‘totalmente ineficazes’ (contra 28% no caso da média da UE28) e 4% considera que o país não faz qualquer esforço (3% na UE28). Finalmente, importa referir que os respondentes de Portugal apresentam melhores resultados que a média dos inquiridos da União Europeia em diversas medidas para fomentar a diversidade cultural e promover a igualdade de oportunidades no local de trabalho (e.g. monitorizar os procedimentos de recrutamento e a composição da força de trabalho de forma a assegurar que os grupos em risco de discriminação tenham as mesmas oportunidades que os restantes trabalhadores; formação sobre questões de diversidade para empregados e empregadores).

Outra fonte que ajuda a enquadrar esta realidade é o *Inquérito Social Europeu* (ESS⁷³) que integra questões acerca de percepções e de experiências efetivas de discriminação com base na ‘cor da pele’, ‘raça’, ‘nacionalidade’ ou ‘grupo étnico’. Embora este inquérito não se consolide com uma sobre amostragem de imigrantes - estando os imigrantes representados nas amostras ao longo dos anos em função da proporção que têm nos diferentes países onde o inquérito é aplicado (países com baixas prevalências de imigrantes têm bases amostrais necessariamente reduzidas) -, é um importante apuramento para analisar as percepções dos próprios imigrantes.

Agregando-se os resultados de sete momentos de inquirição do ESS (entre 2004 e 2016), acumulando as respostas de imigrantes⁷⁴ (universo aproximado por não nascidos no país de inquirição⁷⁵ – *foreign born*), consideraram-se as percentagens dos que simultaneamente responderam afirmativamente à pergunta “Diria que pertence a um grupo que é discriminado [no país de inquirição]?” e na pergunta imediatamente subsequente – “Com base em que aspetos é que o grupo a que pertence é discriminado?” – identificaram pelo menos uma das três seguintes bases: “cor ou raça”, “nacionalidade”, e “grupo étnico”.

Gráfico 14.2. Percentagem de imigrantes que declaram pertencer a um grupo discriminado no país com base na “cor ou raça”, “nacionalidade”, ou “grupo étnico” (ESS 2004-2016)



Fonte: European Social Survey – ESS (análise e tratamento gráfico do OM). // Nota: A média da UE é para os 22 países para os quais há dados e a base amostral (N) acumulada é superior a 150. O número de vagas do inquérito para as quais não há dados encontra-se indicado no gráfico pelo número de asteriscos (*) que se sucede ao nome do país.

No conjunto dos países europeus da UE (para os quais há dados acumulados entre 2004 e 2016), observa-se que um em cada dez imigrantes inquiridos diz-se parte de um grupo que é discriminado no país no qual responde, seja em função da sua “cor ou raça”, “nacionalidade”, ou “grupo étnico” (vd. gráfico 14.2). Os

⁷³ Inquérito bienal que tem vindo a ser realizado desde 2002 com amostras aleatórias de 800 a 1.500 entrevistas em cada país onde é aplicado, a pessoas com 15 ou mais anos de idade, residentes nos países, independentemente da nacionalidade, cidadania ou língua falada.

⁷⁴ Resultam os seguintes universos para a análise: Israel (3.264), Suíça (2.240), Estónia (2.074), Irlanda (1.767), Alemanha (1.588), Reino Unido (1.503), Suécia (1.259), Bélgica (1.163), Espanha (1.078), França (1.078), Ucrânia (1.072), Holanda (1.002), Noruega (906), Portugal (759), Eslovénia (654), Grécia (624), Rússia (603), Dinamarca (594), Áustria (551), Luxemburgo (488), Finlândia (412), Chipre (337), Croácia (297), República Checa (280), Eslováquia (228), Lituânia (222), e Hungria (190). Não foram representados os países com menos de 150 entrevistas com imigrantes no período em causa: caso da Polónia (126), Itália (105), Bulgária (68), Islândia (59), e Turquia (51). A Letónia, Malta, e Roménia não têm, à data desta análise, dados disponíveis para nenhuma das vagas agregadas. É de notar ainda que nem todos os países têm dados disponíveis para todas as vagas do inquérito: Portugal, em concreto, não tem ainda dados relativos a 2016, situação em que se encontra acompanhado pela Dinamarca, Espanha, e Hungria. A Áustria, Chipre, Croácia, Eslováquia, Grécia, Israel, Lituânia, Luxemburgo, República Checa, Rússia, e Ucrânia têm também falhas de informação, no que toca a uma ou mais vagas, mas não apenas na mais recente. A Alemanha, Bélgica, Eslovénia, Estónia, Finlândia, França, Holanda, Irlanda, Noruega, Reino Unido, Suécia, e Suíça têm dados para todas as vagas em questão (2004 a 2016).

⁷⁵ Seria possível trabalhar também com base na nacionalidade dos inquiridos, mas essa opção levaria a uma ainda maior queda do universo das bases (e.g. no que respeita a Portugal, ao invés de trabalharmos sobre um acumulado de 759 entrevistas a naturais do estrangeiro estaríamos a analisar numa base de apenas 338 entrevistas a estrangeiros).

imigrantes residentes em Portugal fazem esta asserção mais frequentemente do que a média dos países europeus (+5 pontos percentuais), observando-se que, entre 2004 e 2014, cerca de 16 em cada 100 nascidos no estrangeiro inquiridos declaravam pertencer a um grupo que percecionavam como sendo discriminado em Portugal. Apenas a Holanda e a Grécia apresentam resultados superiores (+7 pp e + 16 pp, respetivamente, que a média geral dos países da UE para os quais há dados) – vd. Gráfico 14.2.

No extremo oposto identificam-se os imigrantes residentes na Croácia, Eslovénia, Luxemburgo, Eslováquia, Hungria, e Lituânia, que se dispõem, em crescendo, entre nove e três pontos percentuais abaixo da média europeia, ou seja, com menor perceção da pertença a um grupo discriminado com base na cor, raça, nacionalidade ou grupo étnico nesses países.

Deve considerar-se que a estes resultados dos diferentes países não são alheias, por um lado, às origens dos imigrantes inquiridos (há origens de imigração e grupos étnicos mais propensos a serem vítimas de discriminação nos países europeus que outros), e, por outro lado, à própria experiência migratória do país e à dimensão da população imigrante no mesmo.

14.2. Experiências reportadas de discriminação de base étnica e racial

O mais recente inquérito acerca da integração e discriminação de imigrantes e minorias residentes nos vários países da União Europeia - *Inquérito sobre Minorias e Discriminação na União Europeia* (EU-MIDIS II⁷⁶) - promovido pela Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais (FRA, 2017a) - baseado em entrevistas presenciais realizadas em 2016, com 25.515 pessoas de diferentes grupos de imigrantes e minorias étnicas nos 28 Estados-membros da União Europeia -, procurou identificar **experiências de discriminação**, tendo sido também abordados os crimes de ódio (incluindo assédio e violência) e as questões relacionadas com a identificação de imigrantes e policiamento, bem como o conhecimento dos direitos e das instituições que salvaguardam em matéria de discriminação.

Tal como tinha sido identificado no EU-MIDIS I (de 2008), neste segundo inquérito aplicado em 2016 é a **origem étnica e a origem de imigração as principais causas de discriminação** (experienciadas por 1 em cada 4 dos inquiridos nos últimos 5 anos para quatro áreas da vida quotidiana, no total de países onde foi aplicado o inquérito). Acresce ainda que 12% dos inquiridos se sentiu discriminado pela sua cor de pele, 12% pela sua religião ou crenças religiosas, 7% pela sua idade, 2% pelo seu sexo ou género e 1% por deficiência. No caso de Portugal, verifica-se que 7% dos inquiridos de origem da África Subsaariana declararam ter tido experiências de discriminação com base na sua origem étnica e 23% com base na sua cor de pele, invertendo-se esses valores nas respostas do grupo dos ciganos inquiridos em Portugal (61% desses inquiridos declarou ter sido discriminado com base na sua origem étnica e apenas 2% com base na sua cor de pele).

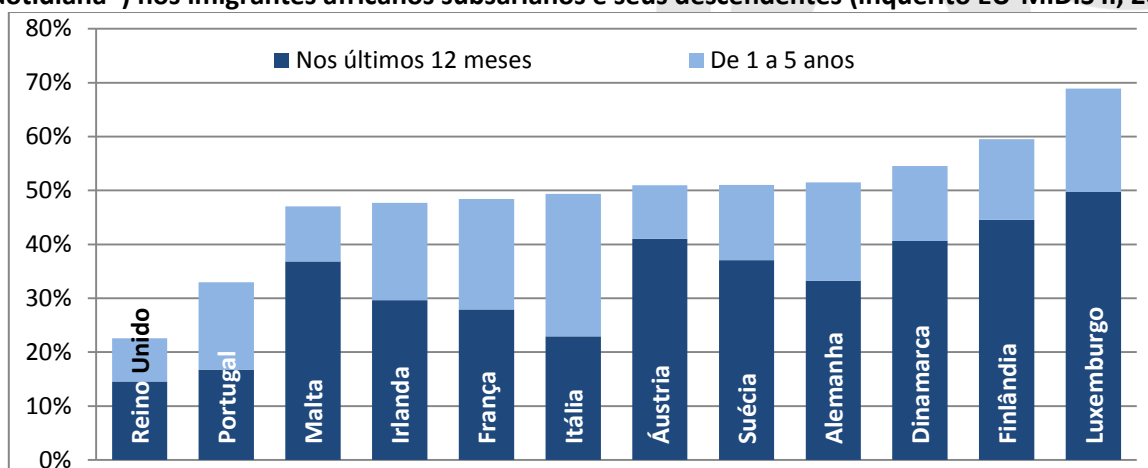
Os grupos que mais sofrem de discriminação em razão da sua etnia ou origem imigratória são os naturais do Norte de África (31%), ciganos (26%) e os imigrantes da África Subsaariana (24%). O estudo identifica ainda que os respondentes da segunda geração de imigrantes sentem-se mais discriminados (20%) que os

⁷⁶ Os inquiridos foram selecionados aleatoriamente, sendo os resultados do inquérito representativos para os grupos de imigrantes e minorias étnicas selecionados. Foram selecionados entre um e três grupos-alvo por país, sendo que este inquérito surge na sequência de um primeiro inquérito já realizado em 2008. Inclui imigrantes nascidos fora da UE (primeira geração) e descendentes de imigrantes com pelo menos um dos pais nascidos fora da UE (segunda geração), bem como ciganos. Os grupos selecionados de imigrantes incluíram os imigrantes da Turquia, Norte de África, África Subsaariana e Ásia (do Sul). Da edição de 2008 para 2016 registaram-se alterações no processo de identificação dos inquiridos: o critério de inclusão passou da autoidentificação subjetiva com o grupo (que se verificou no primeiro inquérito) para a declaração da sua própria naturalidade e da dos seus progenitores. Os grupos entrevistados em cada país também mudaram em alguns casos. Por exemplo, em Portugal na edição mais recente do EU-MIDIS II foram inquiridos 553 ciganos (em vez do grupo dos brasileiros) e 525 imigrantes africanos subsarianos e seus descendentes.

respondentes da primeira geração de imigrantes (12%) no país onde residem. Existem ainda algumas diferenças nas experiências dos inquiridos de primeira e segunda geração da África Subsaariana, atribuindo-se a essas diferenças o facto do grupo de imigrantes da África Subsaariana ser, em média, mais jovem e composto principalmente por imigrantes de primeira geração. Por exemplo, a taxa de discriminação para os respondentes de segunda geração de africanos da África Subsaariana em Portugal é mais do dobro do que a dos respondentes da primeira geração (32% versus 15%). Os respondentes da segunda geração deste grupo também indicam maiores taxas de discriminação no Reino Unido (21% versus 12%), Luxemburgo (54% versus 48%) e França (33% versus 27%). Em contraste, na Finlândia, mais inquiridos da primeira geração do que a segunda geração deste grupo sentiram-se discriminados devido à sua origem étnica e imigrante (incluindo a cor da pele e a religião) nos 12 meses anteriores à pesquisa (46% versus 40%) – aprofundar em FRA (2017a: 30).

Resulta deste estudo (FRA, 2017a) que, em 2016, as mais altas taxas de discriminação nos últimos 12 meses para os inquiridos com origens na África Subsaariana são observadas no Luxemburgo e na Finlândia (FRA, 2017a: 30). Taxas elevadas são também registadas na Áustria (42%) e na Dinamarca (41%), surgindo, por contraste, as taxas mais baixas observadas em Portugal (17%) e no Reino Unido (15%). Acumulando a prevalência de discriminação baseada na etnia nos últimos 12 meses, com a prevalência nos últimos de 1 a 5 anos, identifica-se que o Reino Unido (23%) e Portugal (33%) continuam a mostrar-se os contextos onde os imigrantes africanos subsarianos e seus descendentes reportam menos experiências de discriminação, mantendo-se o Luxemburgo com a maior prevalência global (69%) (vd. Gráfico 14.3).

Gráfico 14.3. Prevalência da discriminação baseada na etnia (agregadas as quatro áreas da vida quotidiana*) nos imigrantes africanos subsarianos e seus descendentes (inquérito EU-MIDIS II, 2016)

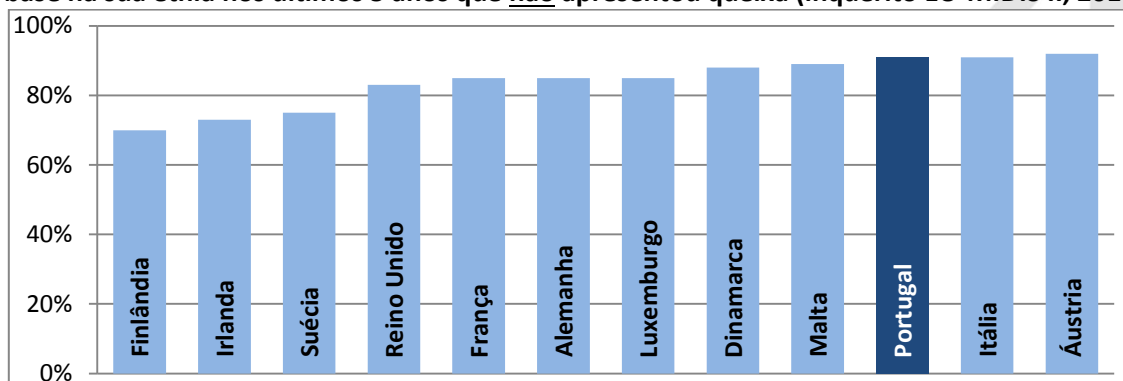


Fonte: Inquérito EU MIDIS II, FRA (cálculos e tratamento gráfico da equipa do OM). // Nota: Os imigrantes africanos subsarianos e seus descendentes apenas foram inquiridos nos países representados. / * As quatro áreas da vida quotidiana inquiridas são: procura de trabalho, o trabalho, a habitação, e a educação.

Constata-se, pois, que persistem em 2016 diferenças nas experiências de discriminação com base na etnia e cor de pele, tanto em função do país de residência dos entrevistados como em função do grupo a que os indivíduos pertencem.

À semelhança da edição de 2008, em 2016 aos inquiridos que reportaram ter tido alguma experiência de discriminação com base na sua etnia foi perguntado se tinham **apresentado ou formalizado queixa**. Constata-se que em nenhum dos países mais de 30% dos imigrantes africanos subsarianos e seus descendentes que declararam ter sido discriminados apresentou queixa. Os países onde os discriminados africanos subsarianos formalizaram mais queixas foi na Finlândia (70% não apresentou queixa), na Irlanda (73% não apresentou queixa) e na Suécia (75% não apresentou queixa). Os restantes nove grupos de imigrantes inquiridos no Reino Unido, França, Alemanha, Luxemburgo, Dinamarca, Malta, Portugal, Itália, e Áustria apresentam a menor prevalência de formalização de queixas de discriminação (entre 83% e 92% não apresentaram queixa) – vd. Gráfico 14.4.

Gráfico 14.4. Percentagem dos imigrantes africanos subsarianos e seus descendentes discriminados com base na sua etnia nos últimos 5 anos que não apresentou queixa (inquérito EU-MIDIS II, 2016)



Fonte: Inquérito EU MIDIS II, FRA (cálculos e tratamento gráfico da equipa do OM). // Nota: embora toda a UE28 tenha participado neste inquérito, os imigrantes subsarianos apenas foram inquiridos nestes países.

Em Portugal é a **Comissão para a Igualdade contra a Discriminação Racial (CICDR)** que se assume como o órgão especializado no acompanhamento de queixas de discriminação de base racial e étnica, tendo como missão assegurar a aplicação do regime jurídico que proíbe a discriminação no exercício de direitos por motivos baseados na raça, cor, nacionalidade ou origem étnica.

A CICDR foi criada pela Lei n.º 134/99, de 28 de agosto, sendo desde a sua génese um órgão presidido pelo Alto-comissário para as Migrações e que integra representantes da Assembleia da República, do Governo, de associações patronais, de centrais sindicais, das associações de imigrantes, de associações antirracistas, bem como de associações de defesa dos direitos humanos, ou personalidades designadas pelos restantes membros.⁷⁷ Com a entrada em vigor da Lei n.º 18/2004, de 11 de maio, que transpôs para a ordem jurídica nacional, a Diretiva n.º. 2000/43/CE, do Conselho de 29 de junho, conhecida como "Diretiva Raça", a CICDR viu o seu papel reforçado como órgão especializado na luta contra a discriminação de base racial ou étnica em Portugal. Em cumprimento das atribuições legalmente estipuladas e respeitando os limites decorrentes da legislação em vigor, a CICDR reúne anualmente informação relevante sobre práticas discriminatórias e eventuais sanções aplicadas em matéria de discriminação racial e étnica em Portugal, sendo este o organismo que recebe de forma privilegiada as queixas ou denúncias desta natureza de discriminação.

Em 2017 uma alteração legislativa do regime jurídico de combate à discriminação racial e étnica, através da entrada em vigor da Lei n.º 93/2017, de 23 de Agosto (que revogou a Lei n.º 134/99, de 28 de agosto), em vigor desde 1 de setembro de 2017, reacomodou no regime jurídico nacional orientações mais recentes da política nacional, europeia e internacional na vertente do combate à discriminação e da maior proteção das vítimas, dilatando o enquadramento para a prevenção, proibição e punição da discriminação, em **razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem**. Também em termos do ónus da prova com a Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto, saiu reforçada a proteção das vítimas de discriminação, presumindo-se a intenção discriminatória de prática ou ato discriminatório no âmbito da Lei, sem necessidade de prova por parte da vítima dos critérios que os motivaram. Esta presunção é ilidível, nos termos gerais do direito. A alteração legislativa, veio permitir que eventuais práticas discriminatórias possam agora ser denunciadas, pelas vítimas, e também por quaisquer pessoas que tenham tido conhecimento de tais práticas.

Ao abrigo deste novo regime legal, a CICDR viu reforçadas as suas competências, tanto ao nível instrutório⁷⁸

⁷⁷ Para mais detalhes sobre a CICDR ver o seu sítio oficial em www.cicdr.pt.

⁷⁸ Passou a deter competências para instruir os processos de contraordenação promovendo as diligências de recolha de prova, competindo-lhe ainda coordenar os atos inspetivos que se afigurem necessários. O regime jurídico em vigor consagra a possibilidade das associações e organizações não-governamentais cujo objeto estatutário se destine essencialmente à prevenção e combate à discriminação racial ou étnica se constituam assistentes nos processos de

como decisório⁷⁹, a sua composição foi alargada, e assumiu novos conceitos e formas de resolução alternativa de litígios.⁸⁰ A nova lei outorgou à CICDR poderes quanto à determinação e aplicação de coimas⁸¹ e sanções acessórias e atribuiu competência instrutória ao Alto Comissariado para as Migrações (ACM, IP), junto do qual funciona uma equipa que presta apoio técnico e administrativo à Comissão. A composição da CICDR foi também alargada para 31 Conselheiros (antes eram 18 conselheiros), passando a estar legalmente prevista a representação dos grupos parlamentares da Assembleia da República, membros do Governo responsáveis pelas áreas da administração interna, justiça, cidadania e da igualdade, educação, ciência, tecnologia e ensino superior, trabalho, solidariedade e segurança social, saúde, cultura, Governo Regional dos Açores e Governo Regional da Madeira, associações de imigrantes, associações antirracistas, associações de defesa dos direitos humanos, comunidades ciganas, centrais sindicais, associações patronais e personalidades de reconhecido mérito, cooptadas pelos restantes membros.

A nova Lei veio ainda estabelecer uma maior cooperação entre entidades, prevendo expressamente que todas as entidades públicas têm o dever de participar à Comissão os factos que tomem conhecimento suscetíveis de serem qualificados como práticas discriminatórias da respetiva área de competências, bem como passam a ter o dever de remeter à Comissão quaisquer denúncias relativas a práticas discriminatórias (CICDR, 2018: 9-10). Este diploma veio ainda estabelecer mecanismos de cooperação estreita entre o ACM e a Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT), em matéria de discriminação de base racial e étnica em contexto laboral.⁸²

O novo enquadramento legal (Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto) atendeu ainda à interseccionalidade da discriminação, definindo sinergias entre a CICDR e a Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG) e a Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE), sendo que estas últimas coadjuvarão na introdução de uma perspetiva de género no acompanhamento da situação da igualdade e da não discriminação em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem em Portugal.

Outras instituições assumem também um papel relevante no âmbito da intervenção na discriminação de base racial e étnica em Portugal: e.g. o Provedor de Justiça recebe queixas atinentes a questões de igualdade e não discriminação que surjam no contexto da administração pública, a Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV) tem uma Unidade de Apoio à Vítima Migrante e de Discriminação (UAVMD), o Instituto Português do Desporto e da Juventude (IPDJ) é a entidade competente para receber queixas e tramitar os processos decorrentes de práticas discriminatórias em espetáculos desportivos, cabendo à Entidade Reguladora da Comunicação Social (ERC) entidade administrativa independente tramitar as queixas relativas aos órgãos de comunicação social.

contraordenação, não sendo devidas quaisquer taxas pela sua constituição.

⁷⁹ A Comissão Permanente da CICDR passa a ter competência decisória. Se no regime anterior a decisão dos processos de contraordenação estava confiada ao Presidente da Comissão (o Alto-comissário para as Migrações) depois de ouvida a Comissão Permanente, o que tornava a Comissão Permanente apenas um órgão com poder meramente consultivo; com o novo regime o poder decisório passou para a Comissão Permanente, incluindo a determinação e aplicação das coimas e sanções acessórias.

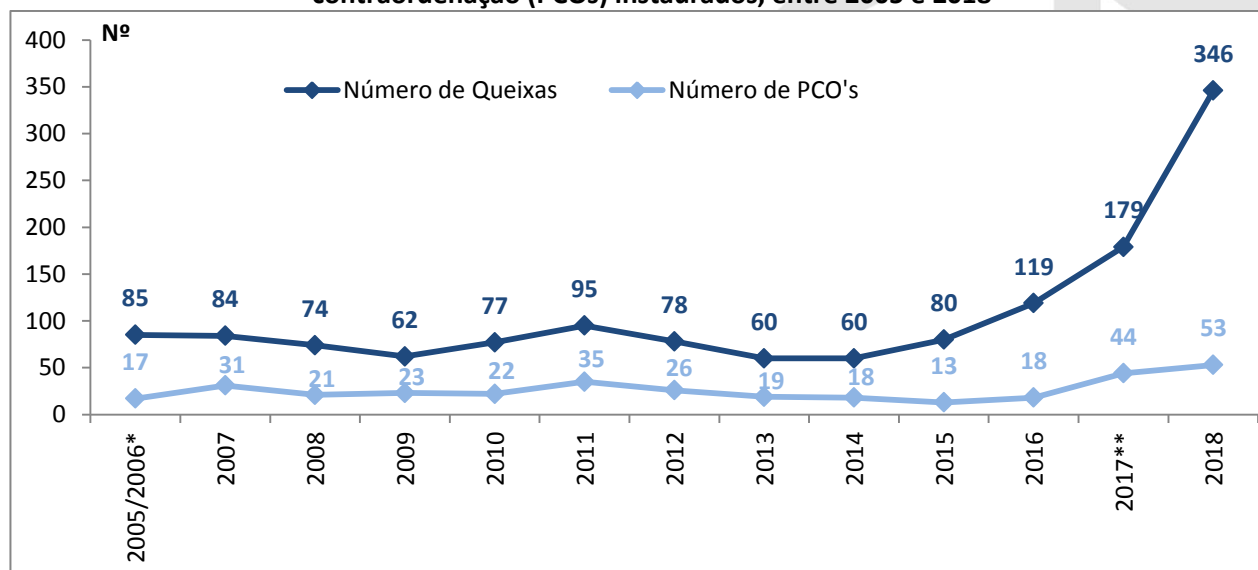
⁸⁰ O novo regime jurídico veio prever ainda a possibilidade de as partes poderem submeter a resolução dos litígios a um procedimento de mediação a seu pedido ou por impulso da Comissão, com o consentimento do/a infrator/a e da vítima ou seus representantes legais.

⁸¹ A nova Lei prevê um agravamento das coimas a aplicar às infrações de natureza contraordenacional, prevendo-se como limites máximo o valor de €4.289,00, tratando-se de pessoa singular, e de €8.578,00, no caso de se tratar de pessoa coletiva. No regime anterior previa-se apenas como limites máximos o valor de €2.525,00 e de €5.050,00, caso se tratasse de pessoa singular ou pessoa coletiva, respetivamente.

⁸² Em matéria de discriminação laboral, por força do Código do Trabalho (Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro), da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (Lei n.º 35/2014, de 20 de junho) ou da lei que proíbe a discriminação no trabalho independente (Lei n.º 3/2011, de 15 de fevereiro), a Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT) permanece a entidade competente para o processamento de denúncias e queixas, tendo a obrigação de comunicar à CICDR todas as decisões comprovativas de práticas discriminatórias (artigo 23.º da Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto).

Em 2018 foram recebidas pela CICDR 346 queixas⁸³ de discriminação de base racial e étnica, refletindo um aumento de +93,3% face ao ano de 2017, quando se contabilizaram 179 queixas (que por sua vez face a 2016 já tinha assumido um aumento de +50,4%) – vd. gráfico 14.5. Importa atender que este aumento significativo das queixas de discriminação de base racial e étnica em Portugal não reflete necessariamente um aumento do racismo no país, mas tem inerente também os impactos das recentes provisões do regime jurídico da prevenção, da proibição e do combate à discriminação, em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem (Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto), podendo ainda refletir uma maior consciencialização para a problemática da discriminação racial e étnica e um maior reconhecimento dos mecanismos e entidades que acompanham o combate a esta discriminação.

Gráfico 14.5. Queixas de discriminação de base racial e étnica recebidas pela CICDR, e processos de contraordenação (PCOs) instaurados, entre 2005 e 2018



Fonte: Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial – CICDR (sistematização pelas autoras).

Notas: *Entre Setembro de 2005 e o ano de 2006; **Quebra de série: Em Agosto de 2017 entrou em vigor o novo regime jurídico de combate e prevenção da discriminação racial - Lei nº93/2017 de 23 de Agosto, com efeitos na evolução das queixas e nos PCOs.

Em 2018, do conjunto de queixas acolhidas pela CICDR, foram instaurados 53 processos de contraordenação (PCO)⁸⁴, o que correspondeu a 15,3% do total de queixas rececionadas (15 PCOs por cada 100 queixas). Em 2017 os processos de contraordenação representaram 24,6% do total de queixas (25 PCOs por cada 100 queixas) e em 2016 significaram 16,6% (17 PCOs por cada 100 queixas) - Quadro 14.1.

⁸³ O número de “queixas” reportado agrega participações, queixas e denúncias. Conforme referido no *Relatório Anual 2018* da Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR, 2019: 25) “*pese embora seja comumente utilizado o termo queixa para nos referirmos ao relato descritivo e circunstanciado de uma alegada prática discriminatória, para entender quem reporta os factos à CICDR, torna-se necessário distinguir participações, queixas e denúncias*”. São “*participações quando os factos são reportados à Comissão por entidades públicas, designadamente as integradas na administração direta e indireta do Estado, regiões autónomas, autarquias locais, outras pessoas coletivas da administração autónoma, bem como as autoridades administrativas independentes e demais pessoas coletivas públicas*”. Estamos perante uma queixa “*quando os factos são reportados à Comissão pela alegada vítima das práticas discriminatórias, entendendo-se como tal o titular dos interesses que a lei especialmente quis proteger*”. Por fim, estamos perante uma denúncia “*quando os factos são reportados à Comissão por um terceiro, que não a pretensa vítima, considerando-se terceiros todos os que tiveram conhecimento ou testemunharam quaisquer práticas discriminatórias*” (CICDR, 2019: 25).

⁸⁴ O *Relatório Anual da CICDR* alerta, porém, que o número de processos de contraordenação instaurados em cada ano não se relaciona diretamente com o número de queixas recebidas em cada ano porque “*algumas queixas, ao versarem sobre os mesmos factos, foram apensadas, dando origem ao mesmo processo de contraordenação*”, pelo que consideram que 56 queixas deram origem a 53 PCOs em 2018 (CICDR: 2019: 40).

A discrepância entre o número de queixas e o número de processos de contraordenação efetivamente instaurados pela CICDR está associada a diversos fatores. Em primeiro lugar, as queixas apresentadas carecem muitas vezes de elementos de prova suficientes, verificando-se simultaneamente um significativo número de situações em que a ausência de respostas dos denunciante a pedidos subsequentes de informação, face à necessidade de clarificação ou de reforço de fundamentos na origem da queixa, coloca em causa a reunião dos elementos necessários que servem de suporte à abertura do respetivo processo de contraordenação. Por esse motivo, e considerando os desafios colocados na reunião dos elementos em falta, verificam-se duas situações: queixas que aguardam esclarecimentos, estando a decorrer prazo para o efeito (57 queixas em 2018); e queixas incompletas/infundadas, em que foram solicitados esclarecimentos adicionais, não tendo sido recebida resposta no prazo concedido e previsto na Lei nº93/2017 de 23 de agosto, o que conduziu ao arquivamento liminar por falta de fundamento (num total de 68 queixas em 2018). Importa ainda referir a situação atípica que assumiu maior relevância em 2018, relacionado com queixas incorretas recebidas pela CICDR (66 queixas em 2018) e que abrangem situações que não têm por base as características protegidas na Lei, ou seja, os factos relatados não resultam em indícios de discriminação racial e étnica, tendo sido identificadas situações ocorridas em estabelecimentos prisionais (encaminhadas para o Ministério Público), e outras situações do foro laboral (e.g. falta de condições de trabalho, discriminação com base na idade), bem como outras situações diversas de discriminação com base no género, entre outras (CICDR, 2019: 41-42). Verificam-se também (ao abrigo do regime jurídico anterior à Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto) algumas situações em que no decorrer da análise da queixa resulta ser mais eficaz, antes da abertura do processo de contraordenação, recorrer à mediação como forma de acautelar os interesses e direitos da vítima de discriminação, tendo o sucesso da mediação prévia influência na percentagem de processos de contraordenação por número de queixas (16 situações de mediação em 2017 e 0 em 2018).

Quadro 14.1. Queixas recebidas pela CICDR, e respetivo desenvolvimento, entre 2017 e 2018

Desenvolvimento das queixas	2017*	2018
Conversão em processos de contraordenação (PCO)	44	53**
Processos iniciados previamente pelas Inspeções-Gerais	1	0
Análise, preparação e encaminhamento para outras entidades ***	71	99
Mediação****	16	0
Queixas incompletas / infundadas	18	68
Queixas incorretas	0	66
Aguardam esclarecimentos dos denunciante	29	57
Total	179	346

Fonte: Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR), ACM, IP.

Notas: *Quebra de série: Em Agosto de 2017 entrou em vigor o novo regime jurídico de combate e prevenção da discriminação racial - Lei nº93/2017 de 23 de Agosto, com efeitos na evolução das queixas e nos PCOs. **56 queixas deram origem a 53 processos de contraordenação, atendendo a que algumas queixas versavam sobre os mesmos factos. Por esse motivo no quadro em referência a soma das parcelas não corresponde ao total de queixas. ***Inclui Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT), Ministério Público (MP), Linha Alerta Internet Segura (LAIS), Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), Instituto Português do Desporto e da Juventude (IPDJ), Conselho Superior de Magistratura, Provedor de Justiça, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Serviço de Regulação e Inspeção de Jogos, Ordem dos Advogados, Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG), Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP), Direção-Geral do Consumidor (DGC). ****Mediação: Mediação informal ao abrigo do regime jurídico anterior à Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto.

Acresce que um número substantivo de queixas acolhidas pela CICDR é encaminhado para outras entidades com competência na matéria, o que conduz a não se consubstanciarem em processos de contraordenação instaurados pela CICDR (mas podem assumir processos instaurados por outras entidades competentes). Em 2017 registaram-se 71 encaminhamentos no total (39,7% do total de queixas recebidas): a maioria dirigiram-se ao Ministério Público (30 queixas encaminhadas, correspondendo a 16,8% do total de queixas), à Autoridade para as Condições do Trabalho (17 queixas encaminhadas, 9,5%) e à Linha Alerta Internet Segura (11 queixas encaminhadas, 6,1% do total de queixas). Em 2018, no conjunto dos encaminhamentos (99, ou seja, 28,6% do total de queixas desse ano) destacaram-se: o Ministério Público (52 queixas encaminhadas, correspondendo a 15% do total de queixas), a Autoridade para as Condições do Trabalho

(14 queixas encaminhadas, 4%), a Linha Alerta Internet Segura (11 queixas encaminhadas, 3,2%) e a Entidade Reguladora para a Comunicação Social (10 queixas encaminhadas, 2,9% do total de queixas).

Por sua vez, há ainda a atender que para além da discrepância entre o número de processos de contraordenação e o número de queixas, verifica-se que nem todos os processos de contraordenação instaurados induzem a decisões de condenação. Conforme referido anteriormente, o novo regime jurídico (Lei n.º 93/2017 de 23 de Agosto) veio reforçar as competências da Comissão Permanente da CICDR, passando a mesma a ter competência decisória, incluindo a determinação e aplicação das coimas e sanções acessórias (CICDR, 2018: 9). O atual regime jurídico veio ainda reforçar as competências desta Comissão Permanente noutros aspetos, cabendo-lhe nomeadamente encaminhar as partes para processos de mediação (prestado o respetivo consentimento), sem prejuízo de meios extrajudiciais de resolução de conflitos que sejam obrigatórios nos termos da lei. Cabe ainda a esta Comissão solicitar informações e pareceres, bem como a realização das diligências probatórias que considere necessárias, decidir e aplicar as coimas e sanções acessórias no âmbito dos processos de contraordenação e articular com os órgãos competentes na área da não discriminação nos casos de discriminação múltipla. No âmbito destas competências, em 2017 a Comissão Permanente da CICDR *“tomou conhecimento e pronunciou-se relativamente a diversos processos de contraordenação, destacando-se catorze deliberações, entre as quais uma condenação em coima⁸⁵ e uma admoestação, e doze arquivamentos”* (CICDR, 2018: 15). Durante o ano de 2018, a CICDR, através da Comissão Permanente, proferiu quatro decisões condenatórias, *“três em Coima e uma Admoestação”* (CICDR: 2019: 44). A par das decisões condenatórias proferidas pela CICDR, foram reportadas *“3 decisões condenatórias proferidas por outras entidades em 2018, relacionadas com a prática de atos discriminatórios de base racial ou étnica: uma proveniente dos tribunais”* e *“duas comunicadas pelo Instituto Português do Desporto e Juventude”* (CICDR: 2019: 44).

Relativamente ao modo de receção das queixas pela CICDR, o correio eletrónico foi a via mais utilizada em 2017 e 2018 (93 em 179 queixas recebidas por essa via em 2017, o correspondente a 52,0% do total; 153 queixas em 2018, representando 44,2% do total desse ano). A comunicação via postal (19 queixas em 2017, 10,6% do total; e 94 queixas em 2018, 27,2% do total) foi utilizada sobretudo por entidades públicas, enquanto o formulário eletrónico de formalização de queixa de discriminação no sítio da internet da CICDR⁸⁶ foi utilizado em 52 queixas em 2017 (29,1% do total) e em 89 queixas em 2018 (25,7% do total), sendo um recurso sobretudo usado pelas próprias vítimas como por terceiros. A queixa presencial (12 casos em 2017, 6,7% do total; e 6 casos em 2018, 1,7% do total) foi feita essencialmente por alegadas vítimas de discriminação. Em 2017 deram ainda entrada 2 queixas pela via de comunicação telefónica, e 1 procedimento de queixa de iniciativa da própria CICDR relativo a uma situação que indiciava práticas discriminatórias no âmbito das competências atribuídas pela Lei nº93/2017, de 23 de agosto (CICDR, 2018: 19). Em 2018, há a assinalar 4 procedimentos oficiosos por impulso da CICDR, o que corresponde a 1,2% do total de queixas (CICDR, 2019: 26-27).

Quadro 14.2. Queixas recebidas pela CICDR, por remetente das queixas, em 2017 e 2018

Remetente	2017*		2018	
	N	N	%	%
Vítima	64	35,8	99	28,6
Associação/ONG	56	31,3	48	13,9
Terceiro	34	19,0	87	25,1
Entidades públicas	24	13,4	108	31,2
Iniciativa CICDR	1	0,6	4	1,2
Total	179	100	346	100

Fonte: Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR), ACM, IP. Nota: *Quebra de série: Em Agosto de 2017 entrou em vigor o novo regime jurídico de combate e prevenção da discriminação racial - Lei nº93/2017 de 23 de Agosto.

⁸⁵ Não transitada em julgado por ter sido apresentado recurso de impugnação judicial (CICDR, 2018: 15).

⁸⁶ A queixa online remete para um formulário eletrónico disponível em <https://www.cicdr.pt/queixa>

Relativamente à proveniência ou remetente das queixas de discriminação de base racial e étnica recebidas pela CICDR (quadro 14.2.), observa-se que em 2017, a maioria provém das alegadas vítimas (35,8%) e de Associações/ONG (31,3%). Em 2018 destacam-se em primeiro lugar as entidades públicas (31,2% do total) e logo de seguida as alegadas vítimas (28,6%). Os dados referentes às Associações/ONG e Entidades Públicas referem-se a participações remetidas à CICDR por via indireta, que incluem queixas e denúncias das próprias entidades. Em 2017, no universo das 56 queixas remetidas pelas Associações/ONG, verifica-se que a maioria chegou através do Movimento SOS Racismo (49 queixas, ou seja 87,5% das queixas de via indireta). Relativamente às Entidades Públicas que remeteram queixas à CICDR em 2017, do total de 24 queixas recebidas, destaca-se a ASAE – Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (9 queixas). Em 2018, do total de 108 queixas remetidas por entidades públicas, a grande maioria é também proveniente da ASAE (92 queixas). No que respeita às associações/ONG que enviaram queixas à CICDR em 2018 (48 queixas desta proveniência), destaca-se também neste ano o Movimento SOS Racismo (38 queixas), a Associação Cigana Letras Nómadas (4 queixas) e a Unidade de Apoio à Vítima Migrante e de Discriminação (4 queixas). As queixas remetidas por “terceiros” dizem respeito a pessoas que tiveram conhecimento de alegadas práticas discriminatórias, sem serem as próprias vítimas. Em 2017 estas queixas representaram 19% do total e em 2018 aumentaram o seu peso relativo para 25,1%.

Ainda no âmbito da origem das queixas, e considerando em particular quem teve o primeiro impulso na apresentação de queixa, verifica-se que as situações são maioritariamente apresentadas pelas próprias vítimas quer se dirijam diretamente à CICDR quer a outras entidades, incluindo a sociedade civil (Associações/ONG) e entidades públicas, que depois as encaminham para a CICDR (93 queixas impulsionadas pelas próprias vítimas em 2017, 52% do total; e 214 queixas em 2018, 61,8% do total). Já as denúncias impulsionadas por terceiros representaram 32,4% do total de queixas reportadas em 2017 e 30,9% do total de queixas em 2018 (CICDR, 2018: 21; CICDR, 2019: 29).

Quadro 14.3. Queixas recebidas pela CICDR, por área geográfica, em 2017 e 2018 (%)

Área Geográfica	2017*	2018
Distrito de Lisboa	38,0	32,7
Distrito do Porto	6,1	8,1
Distrito de Setúbal	8,4	5,5
Distrito de Coimbra	0,6	2,9
Distrito de Leiria	0,6	2,3
Distrito de Beja	1,7	2,3
Distrito de Braga	2,8	2,0
Distrito de Aveiro	se	1,7
Distrito de Faro	2,2	1,4
Distrito de Viseu	1,7	1,4
Distrito de Castelo Branco	1,7	0,9
Outros distritos	7,2	2,6
Fora de Portugal/estrangeiro	1,7	0,0
Meios de Comunicação Social/Internet	22,3	14,2
Não determinável na queixa	5,0	2,9
Não aplicável	-	19,1
Total (%)	100	100
Total (números absolutos)**	179	346

Fonte: Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR), ACM, IP.

Nota: *Quebra de série: Em Agosto de 2017 entrou em vigor o novo regime jurídico de combate e prevenção da discriminação racial - Lei nº93/2017 de 23 de Agosto.

Os dados referentes à queixas acompanhadas pela CICDR permitem ainda analisar a área geográfica onde

ocorreram as situações de discriminações⁸⁷ (variável inexistente na série de dados anterior). Observa-se uma sobre representação de queixas de factos ocorridos no distrito de Lisboa (38% do total de queixas em 2017 e 32,7% em 2018), seguindo-se os distritos de Setúbal (8,4% em 2017 e 5,5% em 2018) e do Porto (6,1% em 2017 e 8,1% em 2018) – vd. quadro 14.3.

Nos anos de referência deste relatório identificam-se algumas mudanças nas principais áreas de discriminação de base racial e étnica reportadas pelos queixosos (vd. quadro 14.4). Enquanto 2016 ficou marcado por uma sobre representação de queixas por discriminação dos media (cerca de 35%⁸⁸), seguindo-se as participações por discriminação na área laboral (16%); em 2017 e 2018 destacam-se as queixas de discriminação da área do comércio (e.g. em lojas, super/hipermercados, discotecas/bares/estabelecimentos noturnos e restaurantes/café/pastelarias) (19,6% em 2017 e 28,3% em 2018), seguindo-se as queixas por discriminação por publicações na internet e medias sociais (11,7% em 2017 e 9,2% em 2018). Nota-se, nos últimos anos, uma progressiva diminuição da importância relativa das queixas de discriminação da área laboral recebidas pela CICDR (eram 26,2% das queixas em 2015, descendo para 16% em 2016, para 11,2% em 2017 e para 4,6% em 2018), quando, por contraste, têm aumentado (desde 2012) as queixas motivadas por discriminação na internet, assumindo-se como um novo canal de discriminação racial e étnica (6 queixas em 2015, passando para 7 em 2016 e subindo para 21 queixas em 2017 e 32 queixas em 2018).

Quadro 14.4. Queixas recebidas pela CICDR, por área de discriminação, em 2017 e 2018 (%)

Área de discriminação	2017*	2018
Comércio	19,6	28,3
Internet/Media Social	11,7	9,2
Laboral	11,2	4,6
Vida Social Privada	6,1	4,0
Transportes	3,9	4,0
Media tradicionais	6,7	3,8
Vizinhança	6,1	2,6
Educação	2,8	2,6
Forças de Segurança	5,0	2,0
Desporto	se	2,0
Juntas/Câmaras	3,9	1,7
Habitação	1,7	1,4
Saúde	2,8	1,2
Formação	-	1,2
Justiça	2,8	se
Outros serviços públicos	6,7	5,2
Outros serviços privados	se	0,9
Outras áreas**	3,9	3,2
Mais do que uma área de discriminação	0,0	1,2
Não determinável na queixa	5,0	1,7
Não aplicável	-	19,1
Total (%)	100	100
Total (números absolutos)	179	346

Fonte: Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR), ACM, IP. (cálculos das autoras)

Notas: *Quebra de série: Em Agosto de 2017 entrou em vigor o novo regime jurídico de combate e prevenção da discriminação racial - Lei nº93/2017 de 23 de Agosto. **Outras áreas: Em 2017 inclui situações ocorridas especificamente nas áreas da Banca, Desporto e Outros Serviços Privados, protegidas por segredo estatístico; em 2018 inclui situações ocorridas na área da Banca, Justiça, cultura entre outras protegidas por segredo estatístico.

⁸⁷ Considera-se a área geográfica onde ocorreram as situações de discriminação e não a área de residência da alegada vítima (CICDR, 2018: 21).

⁸⁸ Subida substantiva (passando de 5 em 2015 para 42 em 2016) explicada pela equipa técnica da CICDR, por terem sido transmitidos na televisão programas de entretenimento que conduziram a diversas denúncias apresentadas por distintos queixosos à CICDR.

No que respeita ao sexo da alegada vítima de discriminação de base racial e étnica, entre as queixas com informação passível de determinação, nota-se que se até ao final de 2016 se observava uma sobre representação de alegadas vítimas do sexo masculino (32,1% em 2015 e 32,8% em 2016), em 2017 observa-se uma inversão de tendência, passando o sexo feminino a estar sobre representado no universo de queixas recebidas pela CICDR (30,7%). Globalmente, em 2018, não se verificaram distâncias significativas entre ambos os sexos: 96 queixas referiam-se a pessoas do sexo masculino (27,7%) e 87 queixas a pessoas do sexo feminino (25,1%). Foi ainda possível identificar 39 queixas (11,3%) respeitantes a situações ocorridas com grupos mistos, integrando pessoas de ambos os sexos (vd. quadro 14.5).

Quadro 14.5. Queixas recebidas pela CICDR, por sexo da alegada vítima, em 2017 e 2018

Sexo da alegada vítima	2017*		2018	
	N	%	N	%
Masculino (<i>homens ou grupo de homens</i>)	47	26,3	96	27,7
Feminino (<i>mulheres ou grupo de mulheres</i>)	55	30,7	87	25,1
Grupo Misto (<i>integra pessoas de ambos os sexos</i>)	26	14,5	39	11,3
Não aplicável (Comunidade/grupo social)**	51	28,5	46	13,3
Não determinável na queixa	-	-	78	22,5
Total de queixas	179	100	346	100

Fonte: Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR), ACM, IP. (cálculos das autoras).

Notas: * Quebra de série: Em Agosto de 2017 entrou em vigor o novo regime jurídico de combate e prevenção da discriminação racial - Lei nº93/2017 de 23 de Agosto.**Esta categoria diz respeito a práticas discriminatórias dirigidas a “comunidades ou grupos sociais” que não podem ser caracterizados em razão do sexo, por não lhes ser aplicável.

Quadro 14.6. Queixas recebidas pela CICDR, por fator de discriminação/ característica protegida alegadamente ofendida, em 2017 e 2018 (%)

Característica Protegida	2017*	2018
Origem Racial e Étnica	38,0	22,5
Nacionalidade	22,3	19,1
Cor da Pele	21,8	17,9
Território de Origem	1,1	4,9
Ascendência	0,0	0,0
Múltiplas características**	3,4	8,7
Não é perceptível***	7,8	7,8
Não aplicável****	5,6	19,1
Total (%)	100	100
Total (números absolutos)**	179	346

Fonte: Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR), ACM, IP.

Notas:* Quebra de série: Em Agosto de 2017 entrou em vigor o novo regime jurídico de combate e prevenção da discriminação racial - Lei nº93/2017 de 23 de Agosto.** Múltiplas Características Protegidas: Combinação de duas ou mais características protegidas. ***Não é perceptível: Quando do teor da queixa não resulta claro qual a característica protegida ofendida, apesar de se perceber que se encaixa na temática da discriminação racial e étnica.****Não Aplicável: Queixas incorretas, que não têm por base as características protegidas na Lei n.º 93/2017 de 23 de Agosto.

Com a entrada em vigor do novo regime jurídico de combate e prevenção da discriminação racial há uma mudança no enquadramento das queixas recebidas, passando o fator de discriminação a estar enquadrado por característica protegida alegadamente ofendida (vd. quadro 14.6). As queixas rececionadas pela CICDR, são analisadas em função do seu conteúdo, sendo que o artigo 1º do novo enquadramento legal (Lei nº93/2017 de 23 de agosto) explicita os fatores ou características protegidas, em função da pertença a determinada origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem. Neste domínio observa-se que a maioria das queixas relacionam-se com a característica protegida “origem racial e étnica” (38% em 2017 e 22,5% em 2018), seguindo-se as características protegidas “nacionalidade” (22,3% em

2017 e 19,1% em 2018) e “cor de pele” (21,8% em 2017 e 17,9% em 2018).

Considerando, por sua vez, a principal expressão usada no fundamento da queixa de discriminação, a partir de 2017 ao abrigo do novo regime jurídico, mantém-se a identificação de que é a “etnia cigana” (32,4% das queixas em 2017 e 21,4% em 2018) e a “cor da pele negra/negro/preto/raça negra” (19,6% em 2017 e 17,6% em 2018) que se destacam como os principais fatores de discriminação (vd. quadro 14.7). Entre as nacionalidades identificadas, continua a destacar-se a nacionalidade brasileira (10,1% das queixas em 2017 e 13% em 2018) como fundamento da discriminação, surgindo ainda outras nacionalidades de forma residual (nacionalidade cabo-verdiana e nacionalidade ucraniana com 1,7%, respetivamente, das queixas em 2017) – vd. quadro 14.7.

**Quadro 14.7. Queixas recebidas pela CICDR, por fator de discriminação/
principal expressão usada como fundamento da discriminação, em 2017 e 2018 (%)**

Principal expressão usada como fundamento da discriminação	2017*	2018
Etnia cigana	32,4	21,4
Cor da pele negra/negro/preto/raça negra	19,6	17,6
Nac. Brasileira	10,1	13,0
Racismo	-	3,8
Estrangeiros/Imigrantes em geral	5,0	2,6
Muçulmanos	2,8	0,0
Nac. Cabo-Verdiana	1,7	0,0
Nac. Ucraniana	1,7	2,0
Africanos	-	1,2
Outras expressões	6,1	5,2
Múltiplas Expressões**	3,4	8,7
Não é perceptível***	11,7	5,5
Não Aplicável****	5,6	19,1
Total (%)	100	100
Total (números absolutos)**	179	346

Fonte: Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR), ACM, IP.

Notas: * Quebra de série: Em Agosto de 2017 entrou em vigor o novo regime jurídico de combate e prevenção da discriminação racial - Lei nº93/2017 de 23 de Agosto. **Múltiplas Expressões: Situações em que na mesma queixa são referidas múltiplas expressões relacionadas com múltiplas características protegidas. ***Não é perceptível: Queixas em que as expressões referidas não são claras, apesar de se perceber que estão relacionadas com as características protegidas na Lei nº93/2017 de 23 de agosto. ****Não Aplicável: Queixas incorretas, que não têm por base as características protegidas na Lei.

No âmbito das ações inspetivas dos serviços da **Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT)** está prevista a proteção de grupos vulneráveis de trabalhadores, nos quais se incluem os trabalhadores imigrantes. A ação desenvolvida no âmbito da proteção dos trabalhadores imigrantes é realizada “*por exercício da atividade de informação e controlo direcionada para assegurar a igualdade de tratamento no acesso ao emprego e nas condições de trabalho dos trabalhadores imigrantes*” (ACT, 2013: 111).

No sentido da proteção dos trabalhadores imigrantes, no ano de 2017 foram realizadas 231 visitas inspetivas e 347 visitas em 2016 (vd. quadro 14.8). Nota-se que estas ações decresceram entre 2016 e 2017 (-33,4%), tendo diminuído ainda mais face ao início da década (-90,4% em relação a 2011). Em 2017 foram 166 os procedimentos coercivos formalizados (infrações atuadas), a que correspondeu uma moldura sancionatória mínima de 247.846€. Neste âmbito os dados indicam que também os procedimentos coercivos instaurados apresentaram um decréscimo face ao ano anterior (descida correspondente a -13,1%) e ao início da década (-24,5%). Por contraste, a moldura sancionatória aumentou ligeiramente em 2017 face ao ano anterior (embora relativamente ao ano de 2011 se tenha registado um decréscimo),

observando-se igualmente um incremento expressivo das advertências realizadas pelos inspetores da ACT no ano de 2017 por comparação ao verificado no início desta década (+120,3% do que em 2011).

Quadro 14.8. Ação inspetiva no domínio dos trabalhadores imigrantes, entre 2011 e 2017

Ano	Visitas	Infrações atuadas	Moldura sancionatória (€)	Advertências
2011	2.416	220	262.469 €	79
2012	1087	586	827.109 €	87
2013	875	366	629.222 €	130
2014	794	461	558.531 €	177
2015	532	171	242.831 €	171
2016	347	191	246.472 €	104
2017	231	166	247.846 €	174
Taxa de variação 2011-2017 (%)	-90,4	-24,5	-5,6	+120,3
Taxa de variação 2016-2017 (%)	-33,4	-13,1	+0,6	+67,3

Fonte: ACT - Relatórios da Atividade de Inspeção do Trabalho (cálculos das autoras).

No que respeita à atividade inspetiva no domínio da igualdade e não discriminação no trabalho e no emprego, a partir de 2012 a ACT passa a desagregar e a disponibilizar dados em função da nacionalidade e “raça” (vd. quadro 14.9. e quadro 14.10.), permitindo análises adicionais às tendências descritas relativamente à atividade inspetiva no sentido de assegurar a proteção dos trabalhadores imigrantes. Assim sendo, em 2017 foram realizadas 28 visitas com o objetivo de prevenir a discriminação no trabalho em função da nacionalidade (quadro 14.9), representando um aumento de +64,7% face ao ano anterior (quando se realizaram 17 visitas). Em 2017 registaram-se 20 infrações e 31 advertências. As infrações sofreram um decréscimo face a 2012 (-76,5%) mas, por contraste, entre os anos de 2016 e 2017 registou-se um ligeiro incremento do número de infrações atuadas (passou-se de 18 para 20), com impactos também nos valores da moldura sancionatória mínima. As advertências registaram um crescimento substantivo entre 2016 e 2017 (+675%) e também face ao ano de 2012 (+138,5%), de 4 advertências em 2016, passam para 31 em 2017.

Quadro 14.9. Ação inspetiva no domínio da igualdade e não discriminação no trabalho e no emprego, em função da nacionalidade, entre 2012 e 2017

Ano	Visitas	Infrações atuadas	Moldura sancionatória (€)	Advertências
2012	183	85	121.626 €	13
2013	144	51	247.244 €	21
2014	86	20	30.297 €	15
2015	25	2	662 €	6
2016	17	18	15.354 €	4
2017	28	20	16.879 €	31
Taxa de variação 2012-2017 (%)	-84,7	-76,5	-86,1	+138,5
Taxa de variação 2016-2017 (%)	+64,7	+11,1	+9,9	+675,0

Fonte: ACT - Relatórios da Atividade de Inspeção do Trabalho (cálculos das autoras).

Quadro 14.10. Ação inspetiva no domínio da igualdade e não discriminação no trabalho e no emprego, em função da raça, entre 2012 e 2017

Ano	Visitas	Infrações atuadas	Moldura sancionatória (€)	Advertências
2012	22	9	9.792 €	9
2013	26	7	6.630 €	1
2014	17	3	1.836 €	6
2015	3	4	1.962 €	1
2016	5	2	1.062 €	1
2017	6	2	1.062 €	7
Taxa de variação 2012-2017 (%)	-72,7	-77,8	-89,2	-22,2
Taxa de variação 2016-2017 (%)	+20,0	0,0	0,0	+600,0

Fonte: ACT - Relatórios da Atividade de Inspeção do Trabalho (cálculos das autoras).

Em consequência da descida global das infrações au tuadas desde o início da década, também o valor das coimas decresceu (de 121.626€ em 2011 para 15.354€ em 2016 e 16.879€ em 2017). Por contraste, nos anos mais recentes, registou-se um incremento do número de infrações au tuadas (passou-se de 2 em 2015, para 18 em 2016 e 20 em 2017), com impactos também nos valores da moldura sancionatória mínima – vd. quadro 14.9.

Relativamente à ação inspetiva com o objetivo de prevenir a discriminação em função da “raça” (quadro 14.10), em 2017 registaram-se 6 visitas (mais 1 visita que em 2016). Em termos de infrações os valores de 2016 e 2017 são idênticos (2 infrações au tuadas em ambos os anos). Neste sentido, também o valor das coimas se manteve em 2017 face a 2016. Em termos de advertências, em 2017 nota-se um crescimento face ao verificado no ano de 2016 (7 advertência em 2017 quando em 2016 apenas se tinha registado 1). Relativamente aos valores alcançados em 2012, nota-se uma variação negativa quer nas visitas, quer nas infrações au tuadas. Apenas as advertências registaram uma variação positiva face a 2012.

Conforme explicitado nos *Relatórios da Atividade de Inspeção do Trabalho* de 2015 e 2016 da ACT, o número de contratos de trabalho celebrados com estrangeiros e comunicados à ACT diminuiu no período associado à crise, tendo decrescido de 17.960 em 2014 para 6.160 em 2015 e 1.486 em 2016. Os mesmos relatórios associam esta tendência à diminuição da atividade económica, de encerramento de empresas e de despedimentos, que conduziu trabalhadores imigrantes a regressar aos seus países de origem ou a reemigrar para outros países (ACT, 2015: 139). Os decréscimos identificados, nesses anos, na atividade inspetiva com vista à proteção dos trabalhadores imigrantes e com o objetivo de prevenir a discriminação em função da nacionalidade e da raça encontram-se, em parte, correlacionados com esta diminuição do número de contratos de trabalho celebrados com estrangeiros e/ou reportados à ACT. No *Relatório da Atividade de Inspeção do Trabalho* de 2017, o número de contratos de trabalho celebrados com estrangeiros e comunicados à ACT subiu substantivamente, tendo sido comunicados 52.412 contratos celebrados com cidadãos estrangeiros, tendo a ACT referido que no ano de 2017 “foi disponibilizado no portal da internet da ACT um formulário para comunicação de contratos de trabalho relativos a trabalhadores estrangeiros” (ACT, 2017: 136), o que justificou o incremento substantivo deste indicador.

Conforme referido no *Relatório Anual 2018* da CICDR (CICDR, 2019: 45), nos termos da Lei n.º 93/2017, de 23 de Agosto, as queixas/denúncias das áreas do trabalho e do emprego são remetidas pela CICDR à ACT, por ser esta a entidade com competência exclusiva nesta matéria, mesmo em casos que possam estar em causa fundamentos de discriminação racial. Nesse sentido, compete exclusivamente à ACT a abertura, instrução e decisão dos processos de contraordenação em matéria laboral. Os dados disponibilizados pela ACT para o *Relatório Anual da CICDR* revelam que em 2017, ao nível do desenvolvimento da ação inspetiva, foram acompanhadas 156 situações de alegada discriminação. No que se refere à discriminação no acesso ao emprego e no trabalho, incluindo em função da nacionalidade, do género, da forma de contratação, da raça e da deficiência, foram formalizadas 505 advertências, 2 notificações para adoção de medidas com prazo para cumprimento e instaurados 11 processos de contraordenação, a que correspondeu a moldura sancionatória de 25.975,32€. Dentro destes procedimentos destaca-se: 1) em função da raça, a formalização de 3 advertências e 2 notificações para adoção de medidas com prazo para cumprimento; 2) em função da nacionalidade, a formalização de 8 advertências e a instauração de 2 processos de contraordenação, a que correspondeu uma moldura sancionatória de 3.739,32€ (CICDR, 2018: 35). No ano de 2018, segundo dados fornecidos pela ACT para o relatório em referência (CICDR, 2019: 45), foram acompanhadas 360 situações de alegada discriminação, sendo que relativamente à discriminação no acesso ao emprego e no trabalho, incluindo em função da nacionalidade, do género, da forma de contratação, da raça e da deficiência, foram formalizadas 440 advertências e instaurados 14 processos de contraordenação, a que correspondeu a moldura sancionatória de 45.900€. Dentro destes procedimentos destaca-se, em função da raça, a formalização de 2 advertências.

Importa igualmente atender às queixas submetidas ao **Provedor de Justiça** (vd. quadro 14.11). Nos anos de referência deste relatório, e mantendo a tendência de anos anteriores, apenas uma proporção pequena do

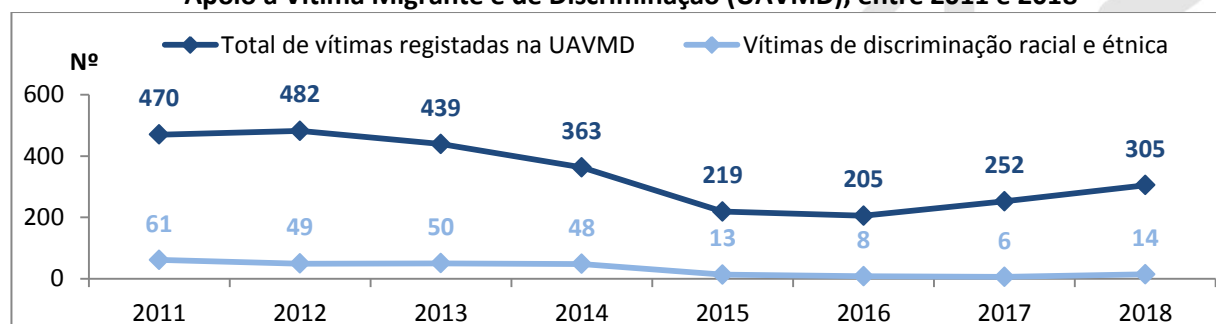
número total de participações se encontra relacionado com a igualdade e não discriminação (não versando necessariamente formas de discriminação de base racial ou étnica). As queixas deste teor apresentadas ao Provedor de Justiça inserem-se maioritariamente no âmbito dos direitos dos trabalhadores, versando questões relativas às relações de emprego público, uma vez que o Provedor de Justiça não intervém, em regra, em situações associadas à atuação das entidades privadas. Assim verifica-se que, em 2017, do total de processos abertos em matérias relacionadas com os direitos dos trabalhadores, apenas 1,9% diz respeito a participações associadas à “igualdade e não discriminação”. Em anos anteriores evidenciam-se igualmente baixas percentagens deste tipo de queixas: em 2011 representavam 1,4%, em 2012 correspondiam a 1,9%, em 2013 a 2,1%, em 2014 a 1,5%, em 2015 a 1,2%, em 2016 a 1,4% e em 2017 a 1,9%, nunca ultrapassando em valores absolutos as duas dezenas de queixas (a única exceção foi 2017 em que se registaram 23 queixas). No âmbito das queixas recebidas pelo Provedor de Justiça, importa ainda referir que, segundo os Relatórios Anuais da CICDR, no ano de 2017 o Provedor de Justiça recebeu um total de 7 queixas especificamente por discriminação de base racial ou étnica, tendo sido identificados como fatores de discriminação a origem racial e étnica (2 queixas), a cor da pele (4 queixas) e a nacionalidade (1 queixa) (CICDR: 2018: 48). Já no ano de 2018 o Provedor de Justiça recebeu um total de 5 queixas por discriminação racial e étnica, tendo identificado como fatores de discriminação a origem racial e étnica (4 queixas) e o território de origem (1 queixa) – (CICDR: 2019: 67-68).

Quadro 14.11. Procedimentos de queixa abertos pelo Provedor de Justiça, no âmbito da igualdade e não discriminação, entre 2011 e 2017

Ano	Igualdade e não discriminação	Total de procedimentos no âmbito dos Direitos dos Trabalhadores	% de queixas de não discriminação no total de queixas no domínio dos Direitos dos Trabalhadores
2011	11	769	1,4
2012	15	807	1,9
2013	19	917	2,1
2014	17	1106	1,5
2015	12	1021	1,2
2016	12	873	1,4
2017	23	1224	1,9
Taxa de variação 2011-2017	+109,1	+59,2	-
Taxa de variação 2016-2017	+91,7	+40,2	-

Fonte: Provedor de Justiça, Relatórios à Assembleia da República (sistematização e cálculos das autoras).

Gráfico 14.6. Total de vítimas, e vítimas de discriminação racial e étnica, registadas pela Unidade de Apoio à Vítima Migrante e de Discriminação (UAVMD), entre 2011 e 2018



Fonte: Unidade de Apoio à Vítima Migrante e de Discriminação-UAVMD (sistematização pelas autoras).

Com queixas mais específicas relativamente ao universo de imigrantes, consideram-se ainda os dados relativos às vítimas registadas pela **Unidade de Apoio à Vítima Migrante e de Discriminação (UAVMD)**, unidade especializada no apoio a cidadãos imigrantes vítimas de crime e a cidadãos vítimas de discriminação, criada em 2005 pela Associação de Apoio à Vítima (anteriormente com a designação de *Unidade de Apoio à Vítima Imigrante de Discriminação Racial ou Étnica* - UAVIDRE) com o objetivo de prestar apoio especializado a estes públicos-alvo. No universo de vítimas que esta unidade acompanha, apenas uma pequena proporção se enquadra em situações de discriminação de base racial e étnica: os

dados relativos ao ano de 2017 mostram que, de um total de 252 vítimas, apenas 6 se enquadravam em situações de discriminação de base racial e étnica; em 2018 de um total de 305 vítimas, apenas 14 situações eram “*passíveis de constituir prática discriminatória de acordo com a Lei nº93/2017, de 23 de agosto*” (CICDR, 2019: 48). Entre as problemáticas mais comuns têm vindo a destacar-se as situações de violência doméstica, ofensas à integridade física, ameaça/coação, entre outras situações. Desde a sua criação, e até ao ano de 2011, o número de vítimas de discriminação racial e étnica acolhidas por esta unidade foi sempre aumentando: 13 vítimas entre os anos de 2005 e 2006; 23 entre o ano de 2007 e 2008; 26 em 2009; 45 em 2010; 61 em 2011. Em 2012 o número de vítimas desce para 49, mantendo-se em torno destes valores até ao ano de 2014 (50 vítimas em 2013 e 48 vítimas em 2014). A partir de 2015 os dados mostram uma quebra no número de vítimas de discriminação racial e étnica que procuraram apoio desta unidade (apenas 13 em 2015, 8 em 2016 e 6 em 2017), acompanhando a quebra geral verificada no total de vítimas acompanhadas por esta unidade (vd. gráfico 14.6).

Outras entidades têm também competências em matéria de discriminação de base racial e étnica (para aprofundar vd. CICDR, 2019: 45-69). No domínio do desporto, a **Autoridade para a Prevenção e o Combate à Violência no Desporto (APCVD)**⁸⁹ tem por missão a prevenção e fiscalização do cumprimento do regime jurídico de combate à violência, ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos, de forma a possibilitar os mesmos em segurança. Nesse âmbito a APCVD tem como uma das suas atribuições assegurar a instrução de processos contraordenacionais e a aplicação das coimas e sanções acessórias (CICDR, 2019: 49). Em 2018, os dados remetidos à CICDR dizem respeito ao período compreendido entre 1 de novembro e 31 de dezembro, e remetem para um total de 3 queixas relacionadas com prática de atos ou incitamento ao racismo, à xenofobia ou à intolerância nos espetáculos desportivos, sendo que a totalidade das situações se associa à característica protegida cor da pele (CICDR, 2019: 50). As atribuições da APCVD foram assumidas pelo Instituto Português do Desporto e Juventude (IPDJ) até 1 de novembro de 2018, que reportou 5 queixas em 2017, tendo como fatores de discriminação a cor da pele ou a origem racial e étnica (4 referentes à cor da pele; 1 referente à origem racial e étnica). Em 2017 o IPDJ proferiu uma decisão de condenação no âmbito de um processo de contraordenação, a qual transitou em julgado (CICDR, 2018: 35-36). Tendo assumido estas atribuições até 1 de novembro de 2018, o IPDJ veio ainda reportar (para o período entre 1 de janeiro e 31 de outubro de 2018) 5 queixas em 2018, todas respeitantes a alegadas práticas discriminatórias em razão da cor da pele ocorridas em contexto desportivo. Estas queixas transitaram para a APCVD e encontram-se em tramitação (CICDR, 2019: 65).

A **Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC)** é a entidade administrativa independente responsável pela regulação e supervisão de todas as entidades que prossigam atividades de comunicação social em Portugal. Todas as práticas que consubstanciem incitamento ao ódio racial ou motivado pela origem étnica, cor ou nacionalidade, veiculadas através de órgãos de comunicação social, cabem por imposição legal na competência exclusiva do Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social (CICDR, 2019: 59). Nesse sentido, segundo os dados facultados pela Entidade Reguladora para a Comunicação Social, no ano de 2017, registaram-se 5 procedimentos de averiguações relativos a discriminação racial ou étnica, resultantes da apresentação de queixas (pessoa visada) e participações (público em geral), correspondendo a 1,1% do total de 466 procedimentos entrados naquela entidade em 2017 relativos a todos os assuntos. Como fundamentos da discriminação identificam-se a origem racial e étnica (3 queixas/participações) e a cor da pele (2 queixas/participações). O contexto em que ocorreu a maioria das situações de discriminação foi nos media tradicionais, tendo também sido registadas algumas na internet ou media social. Dos 5 procedimentos de averiguações que deram entrada em 2017, foram proferidas 2 decisões de arquivamento e 3 estão em apreciação, estando ainda pendentes. De salientar, ainda, que a ERC tem vindo a receber desde 2009 diversas participações e queixas relativas à publicação, em órgão de comunicação social *online*, de comentários ofensivos de leitores/utilizadores, nomeadamente nas respetivas secções de comentários às notícias publicadas. A ERC pronunciou-se, neste

⁸⁹ Esta Autoridade foi criada pelo Decreto-Regulamentar nº10/2018, de 3 de outubro, sucedendo a partir de 1 de novembro de 2018 ao Instituto Português do Desporto e Juventude (IPDJ) nas suas atribuições previstas na Lei nº39/2009, de 30 de julho.

âmbito, por 19 ocasiões, sob forma de “Deliberação” reprovando a publicação de comentários ofensivos sendo que em 3 processos o Conselho Regulador deliberou remeter a respetiva deliberação ao Ministério Público por considerar que os comentários publicados indiciavam a prática de ilícitos penais (CICDR, 2018: 37-38). No ano de 2018, registaram-se 11 procedimentos de averiguações relativos a discriminação racial ou étnica, resultantes da apresentação de queixas (pela pessoa visada) e participações (público em geral e outras entidades, incluindo a CICDR), correspondendo a 3,5% do total de 310 procedimentos entrados naquela entidade em 2018. Como fundamentos da discriminação, identifica-se a origem racial e étnica como fator predominante (5 queixas/participações), seguindo-se a cor da pele (2 queixas), a nacionalidade (2 queixas), território de origem (1 queixa), e 1 queixa em que não é perceptível o fator. Dos 11 procedimentos registados, o Conselho Regulador da ERC proferiu 2 deliberações e procedeu ao arquivamento de 5, estando ainda 2 situações pendentes de apreciação nesta entidade. Foi ainda remetida uma ao Ministério Público e outra à CICDR (que a remeteu à ACT, por se tratar de contexto laboral).

Na área da justiça, a **Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ)** tem como uma das suas atribuições a recolha, tratamento, análise e difusão da informação estatística da justiça. Os dados mais recentes disponíveis da DGPJ, relativos a crimes registados pelas autoridades policiais e de caracterização dos processos-crime na fase de julgamento findos (processos, arguidos e condenados) dizem respeito aos anos de 2016 e 2017. Em 2016 verificou-se um total de 330.872 crimes registados pelas autoridades policiais, dos quais 25 diziam respeito a crimes de discriminação racial ou religiosa (classificados de acordo com o Código Penal, artigo 240º Discriminação e incitamento ao ódio e à violência), o que se traduz apenas em 0,01% do total de crimes registados. No que diz respeito a processos, arguidos e condenados em processos-crime na fase de julgamento findos no ano de 2016 não existiram processos findos referentes ao tipo de crime de discriminação racial ou religiosa (CICDR, 2018: 41-42). Em 2017, registaram-se 341.950 crimes registados pelas autoridades policiais, dos quais apenas 48 diziam respeito a crimes de discriminação e incitamento ao ódio e à violência, o que representa apenas em 0,01% do total de crimes registados. De notar que este crime abrange discriminação com base em outros fatores para além da origem racial e étnica, tais como cor, origem nacional, ascendência, religião, sexo, orientação sexual, identidade de género ou deficiência. Em 2017, segundo os dados disponíveis, também não se registavam processos findos referentes ao crime de discriminação e incitamento ao ódio e violência (CICDR, 2019: 57-58).

O **Instituto de Registos e Notariado I.P. (IRN)** é o instituto público que tem por missão executar as políticas relativas aos serviços de registo, assegurando simultaneamente a regulação, controlo e fiscalização da atividade notarial. Em 2018 este instituto recebeu duas queixas relacionadas com práticas de discriminação, uma com base na nacionalidade e outra com base no território de origem (CICDR, 2019: 66).

A **Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG)**, ainda que não tenha nas suas atribuições e competências o combate à discriminação em função da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem, registou em 2017 duas queixas que reencaminhou para as entidades competentes, no caso, a CICDR e o Departamento Central de Investigação e Ação Penal (CICDR, 2018: 42). Em 2018, a CIG registou uma queixa de discriminação racial e étnica que também encaminhou para a CICDR (CICDR, 2019: 51). No caso da **Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE)** em 2017 não se registaram queixas por discriminação em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território no âmbito laboral. Esta Comissão tem como atribuições a prossecução da igualdade e não discriminação entre homens e mulheres, a proteção da parentalidade e a conciliação da atividade profissional com a vida familiar e pessoal no universo laboral (CICDR, 2018: 42-43). Em 2018 também não há registo, por parte da CITE, de queixas de discriminação no domínio da discriminação racial e étnica (CICDR, 2019: 69).

No domínio da saúde, é a **Entidade Reguladora da Saúde (ERS)** que tem como missão assegurar o cumprimento, por parte das entidades reguladas (ou seja, todos os estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde, do sector público, privado, social e corporativo), dos critérios de acesso aos cuidados de saúde nos termos da Constituição e da Lei, nomeadamente assegurando o direito do acesso universal e equitativo à prestação de cuidados de saúde, e prevenindo e punindo as práticas de rejeição

discriminatória ou infundada de utentes. No âmbito dessas atribuições, em 2017⁹⁰ num total de 80.049 queixas recebidas pela ERS foram registadas 67 queixas com fundamento em discriminação racial ou étnica (0,08% do total das queixas acompanhadas pela ERS). Destas 67 queixas de discriminação racial ou étnica, 50,7% tiveram como fator de discriminação a nacionalidade e 34,3% a origem racial ou étnica, sendo ainda importante realçar que a ERS não recebeu nenhuma queixa relativa à cor da pele, ascendência ou território de origem. Relativamente aos desenvolvimentos das queixas que deram entrada na ERS em 2017, 37 processos estão ainda em curso, e 1 queixa foi objeto de encaminhamento externo, tendo sido remetida à CICDR. No ano de 2017, a ERS proferiu 57 decisões de arquivamento relativas a queixas por discriminação racial ou étnica que deram entrada em 2017 e em anos anteriores (CICDR, 2018: 46-47).

No domínio da educação, a **Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE)**, registou em 2018 uma reclamação pela DSRLVT (Direção de Serviços da Região de Lisboa e Vale do Tejo), alegadamente baseada na origem étnica, tendo sido arquivada sem fundamento (CICDR, 2019: 55). A **Inspeção-Geral da educação e Ciência (IGEC)** recebeu em 2018 duas queixas por discriminação racial e étnica, uma com base na origem racial ou étnica e outra com base na nacionalidade (CICDR, 2019: 62).

O **Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS)** recebeu 4 queixas, 2 por discriminação com base na origem racial ou étnica, 1 com base na nacionalidade e 1 com base na cor da pele. Este instituto é o instituto público que ter por missão garantir a proteção e inclusão social das pessoas, garantindo os seus direitos e assegurando o cumprimento das obrigações contributivas.

No domínio do imobiliário e construção, o **Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. (IMPIC)** é o instituto público que regula e fiscaliza o setor da construção e do imobiliário, dinamizando, supervisionando e regulamentando as atividades desenvolvidas neste setor. Em 2018, este instituto recebeu 3 queixas relacionadas com prática de discriminação racial ou étnica, efetuadas contra entidades com atividade de mediação imobiliária e respetivos proprietários, em dois casos alegadamente em razão da nacionalidade do potencial arrendatário e noutro em razão da sua cor da pele. Na área dos transportes, o **Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT)**, recebeu duas queixas de alegadas práticas discriminatórias de base racial ou étnica, relativas a duas reclamações de utentes que se sentiram discriminados no atendimento pela sua nacionalidade (CICDR, 2019: 63-64).

Outras entidades foram ainda alvo de consulta em 2017 (CICDR, 2018: 49) e 2018 (CICDR, 2019: 69) pela CICDR, tendo sido apurado que mais nenhuma entidade dispunha de forma de registo, ou de identificação de queixas por discriminação em razão da origem étnica e racial, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem.

⁹⁰ Os dados de 2018 ainda não estavam disponíveis, à data de redação do Relatório Anual da CICDR (CICDR, 2019: 61).

CAPÍTULO 15. MIGRAÇÕES E REMESSAS

No estudo das migrações tem havido um interesse crescente pela temática das remessas, em consequência do próprio **aumento destas transações económicas refletido nas estatísticas internacionais** das últimas décadas. Mesmo em conjunturas adversas, vários estudos (Ratha et al. 2016; Tolentino et al., 2008:30) têm mostrado que as remessas, ao contrário de outras fontes de financiamento, não se extinguem, embora nos últimos anos a evolução das remessas tenha abrandado o seu crescimento em virtude das fragilidades económicas dos principais países de envio de remessas, ou seja, dos principais países de destino de fluxos migratórios. Ratha e colaboradores produziram para o Banco Mundial, em 2016, o *Migration and Remittances Factbook 2016* (Ratha et al., 2016b), constatando que as remessas cresceram menos de 2014 para 2015 (0,4%) do que no ano anterior (3,2%), o que atribuem sobretudo à fraca performance económica dos principais países donde as remessas partem, embora projetem crescimentos na ordem dos 4% anuais para os próximos anos (Ratha et al., 2016).

Os relatórios internacionais para o Banco Mundial sobre migrações e remessas (Ratha et al., 2016b; Plaza et al., 2019) têm demonstrado ainda que o volume de remessas para os países em desenvolvimento é cerca de três vezes superior ao dos fluxos de ajuda ao desenvolvimento, sendo que esta observação se baseia apenas em valores oficiais, o que se atendesse ainda aos fluxos não registados de remessas através de canais informais, o volume assumiria uma importância significativamente maior. Os custos de transação associados às remessas continuam a incentivar o uso de canais informais, embora esses custos assumam uma tendência de decréscimo: no último trimestre de 2014 em termos globais representaram 7,4% do valor das remessas (Ratha et al., 2016) e no primeiro trimestre de 2019 cerca de 7% (Plaza et al., 2019), embora ainda longe do objetivo de 3% estabelecido pela ONU nos *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*.

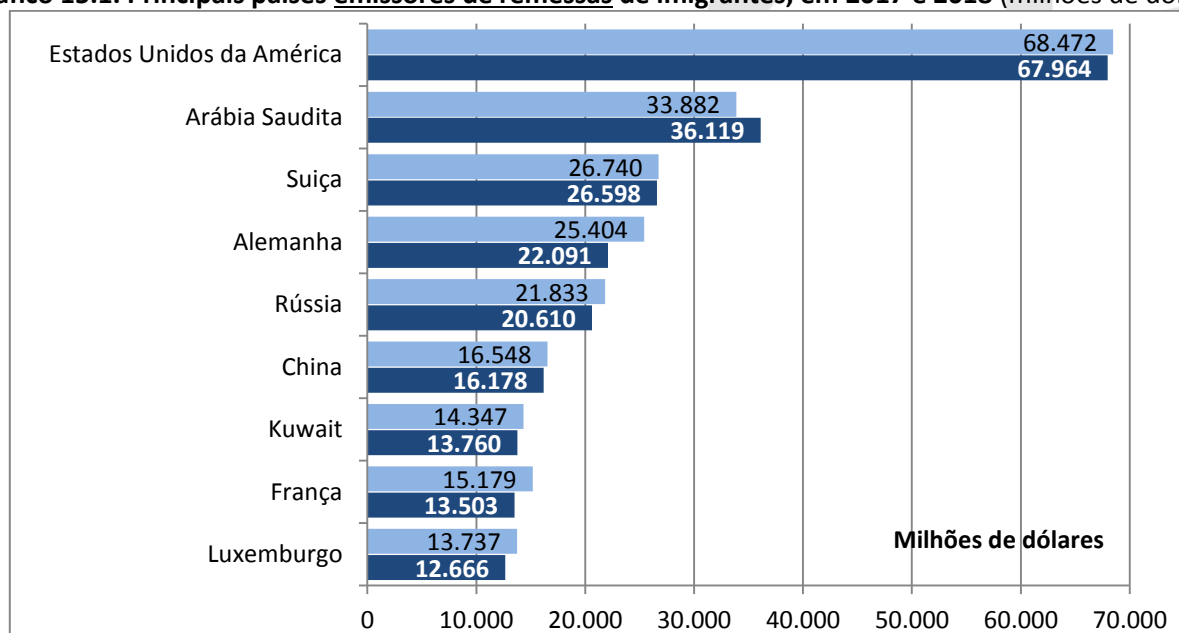
Resulta, assim, que as remessas dos migrantes são uma das importantes fontes de financiamento externo dos diferentes países do mundo, assumindo em alguns Estados montantes anuais que ultrapassam largamente a ajuda pública ao desenvolvimento ou o investimento direto estrangeiro. Portugal, na sua dupla condição de país de emigração e de imigração, apresenta na sua Balança de Pagamentos transações económicas com o resto do mundo, assumindo tanto fluxos de entrada de remessas de emigrantes portugueses para as suas famílias, como fluxos de saída de remessas das suas comunidades imigrantes residentes para vários países do mundo. Portugal continua a ter um saldo muito positivo na relação entre as remessas que entram no país (com origem na emigração portuguesa) e as remessas que saem do país associadas aos imigrantes residentes, o que o destaca no contexto europeu, embora longe da situação dos principais países do mundo de origem de migrantes.

Segundo dados disseminados pelo Banco Mundial, baseados nas Estatísticas da Balança de Pagamentos do

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

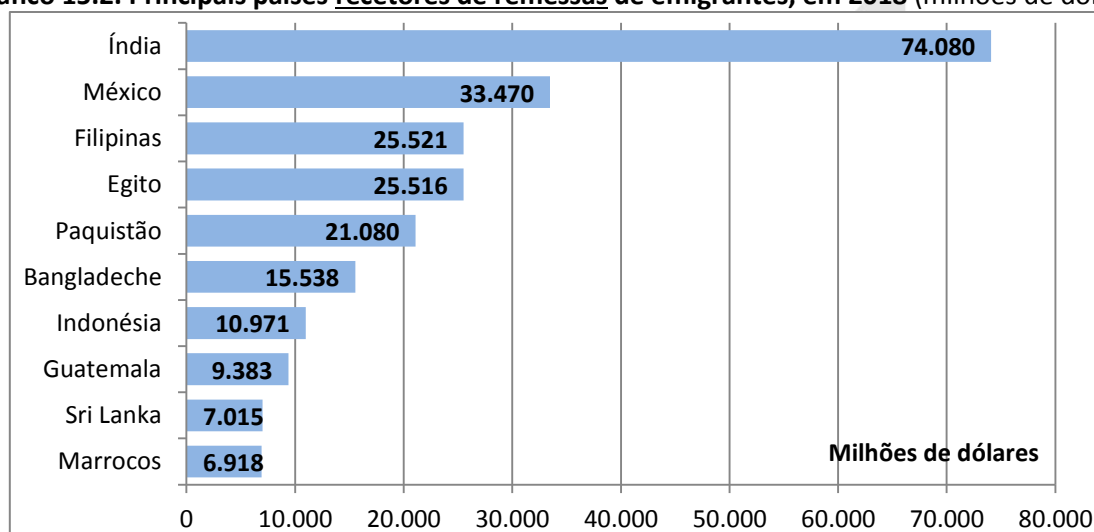
FMI (Fundo Monetário Internacional), em 2017 e 2018 os principais **países emissores de remessas** (de imigrantes residentes para os seus países de origem) foram: em primeiro lugar, os Estados Unidos da América (67.964 milhões de dólares em 2017, subindo para 68.472 milhões em 2018), seguido da Arábia Saudita (36.119 milhões de dólares em 2017, descendo para 33.882 milhões em 2018), da Suíça (26.598 e 26.740 milhões de dólares, respetivamente), da Alemanha (22.091 e 25.404, respetivamente em 2017 e 2018), da Rússia (20.610 e 21.833, respetivamente), da China (16.178 e 16.548, respetivamente), do Kuwait (13.760 e 14.347), da França (de 13.503 milhões de dólares sobe para 15.179 em 2018) e do Luxemburgo (de 12.666 sobe para 13.737 milhões de dólares). Portugal está bastante longe deste universo de países (com apenas cerca de 381 milhões de dólares de saída de remessas em 2017, descendo em 2018 para 326 milhões de dólares), refletindo que o país continua a não se posicionar entre os principais destinos de imigração – vd. gráfico 15.1.

Gráfico 15.1. Principais países emissores de remessas de imigrantes, em 2017 e 2018 (milhões de dólares)



Fonte: Banco Mundial, Estatísticas da Balança de Pagamentos do FMI (sistematização das autoras).

Gráfico 15.2. Principais países recetores de remessas de emigrantes, em 2018 (milhões de dólares)



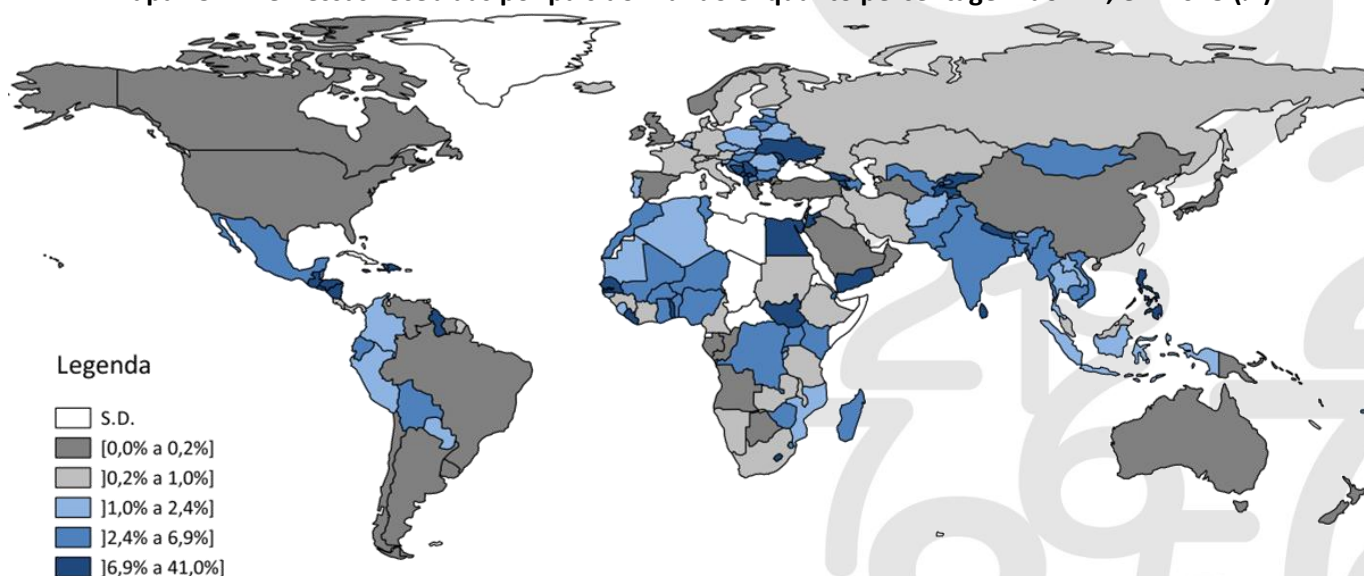
Fonte: Banco Mundial, Estatísticas da Balança de Pagamentos do FMI (sistematização das autoras).

Em contraponto, segundo a mesma fonte, nos fluxos de entrada de remessas (**recetores de remessas**) destacam-se os países com a maior diáspora no mundo: em primeiro lugar a Índia (em 2017 recebeu 68.967 milhões de dólares de remessas dos seus emigrantes), seguida das Filipinas (32.810 milhões de

dólares), México (32.271 milhões de dólares), China (28.666 milhões de dólares), França (24.885 milhões de dólares), Egito (23.680 milhões de dólares), Nigéria (22.001 milhões de dólares), Paquistão (19.689 milhões de dólares), Alemanha (16.777 milhões de dólares) e Vietname (13.781 milhões de dólares). Em 2018 verificam-se algumas mudanças neste grupo de países (vd. gráfico 15.2), alguns países desaparecem deste grupo dos dez destinos com maiores valores de remessas recebidas (e.g. China, França e Alemanha) e outros ganham posição: embora a Índia se tenha mantido na primeira posição (subindo as remessas recebidas para 74.080 milhões de dólares em 2018), passa a ser seguida pelo México (sobe uma posição com 33.470 milhões de dólares), Filipinas (passam para a terceira posição com 25.521 milhões), Egito (25.516 milhões de dólares), Paquistão (21.080 milhões de dólares) e Bangladesh (15.538 milhões de dólares). O Banco de Portugal reporta que Portugal recebeu cerca de 4.526 milhões de dólares de remessas das suas comunidades emigrantes em 2017 e 4.470 milhões de dólares em 2018.

Ainda segundo dados disseminados pelo Banco Mundial, considera-se o **impacto da entrada de remessas no Produto Interno Bruto (PIB)** nos diferentes países do mundo. O mapa 15.1. retrata a azul os países mais dependentes da entrada de remessas: em 2017, Tonga (34,2%), Quirguistão (32,9%), Tajiquistão (31,6%), Haiti (29,2%) e Nepal (28,3%), foram os cinco países com maior percentagem de remessas no seu PIB, mudando ligeiramente em 2018 a hierarquia destes países, mas mantendo-se em destaque, com Tonga com a maior importância de remessas no PIB (40,7%), seguida de Quirguistão (33,2%), Haiti (32,5%), Tajiquistão (29%) e Nepal (28%). Embora a Índia permaneça no topo dos países que em 2017 e 2018 receberam mais remessas das suas comunidades em milhões de dólares, na realidade essas remessas representaram muito pouco no seu PIB (2,7% e 2,9%, respetivamente, ocupando o 95º lugar em 2018). Face às nacionalidades de imigrantes mais representadas nos residentes em Portugal, há ainda interesse em destacar desta lista de países a Moldávia (ocupava o 10º lugar em 2017 e o 12º em 2018 no grupo de países com maior percentagem de remessas no valor do PIB: 20,2% e 16,2%, respetivamente), Cabo Verde (21º lugar nos dois anos, com 12,0% e 12,2%, respetivamente, de remessas no PIB), Ucrânia (10,8%, 29º lugar em 2017, e 11,2%, 27º lugar em 2018), Guiné-Bissau (7,7%, 40º lugar, em 2017), Paquistão (6,5% e 6,8%, respetivamente, ocupando nos dois anos o 45º lugar), Bangladesh e (5,4% em 51º lugar em 2017, e 5,7% em 59º lugar em 2018). Nesta lista de países, Portugal assume em 2017 o 99º lugar no mundo quanto às remessas recebidas por percentagem do seu PIB, passando para o 139º lugar em 2018.

Mapa 15.1. Remessas recebidas por país do mundo enquanto percentagem do PIB, em 2018 (%)



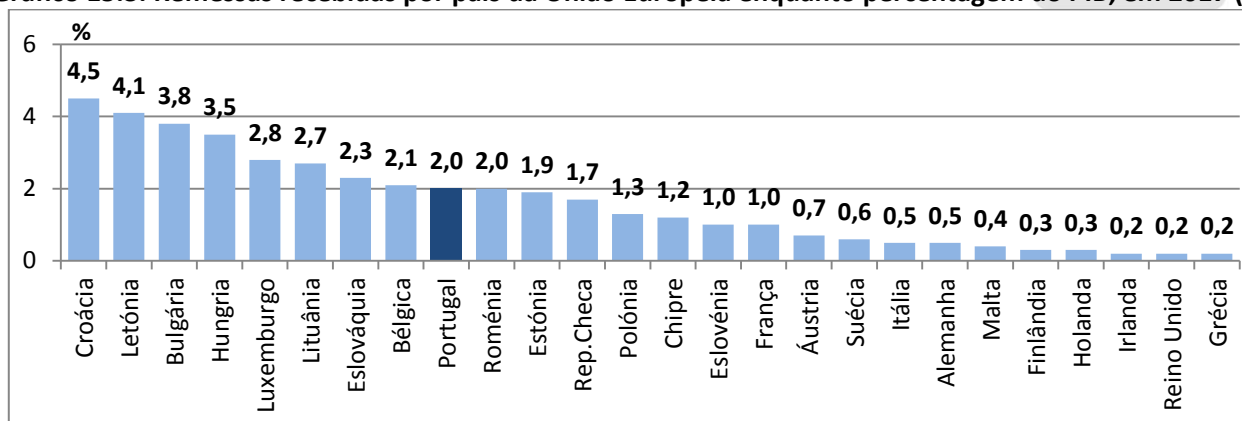
Fonte: Banco Mundial, Estatísticas da Balança de Pagamentos do FMI e dos Bancos Centrais de cada país, e Banco de Portugal (projeção em mapa da equipa do OM por Tiago Santos).

Entre os países da União Europeia, no entanto, Portugal ocupa o nono lugar, representando a entrada de remessas no país cerca de 2% do seu PIB. Entre os países da União Europeia é na Croácia (4,5%), na Letónia (4,1%), na Bulgária (3,8%) e na Hungria (3,5%) que as remessas representaram maior percentagem do PIB,

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

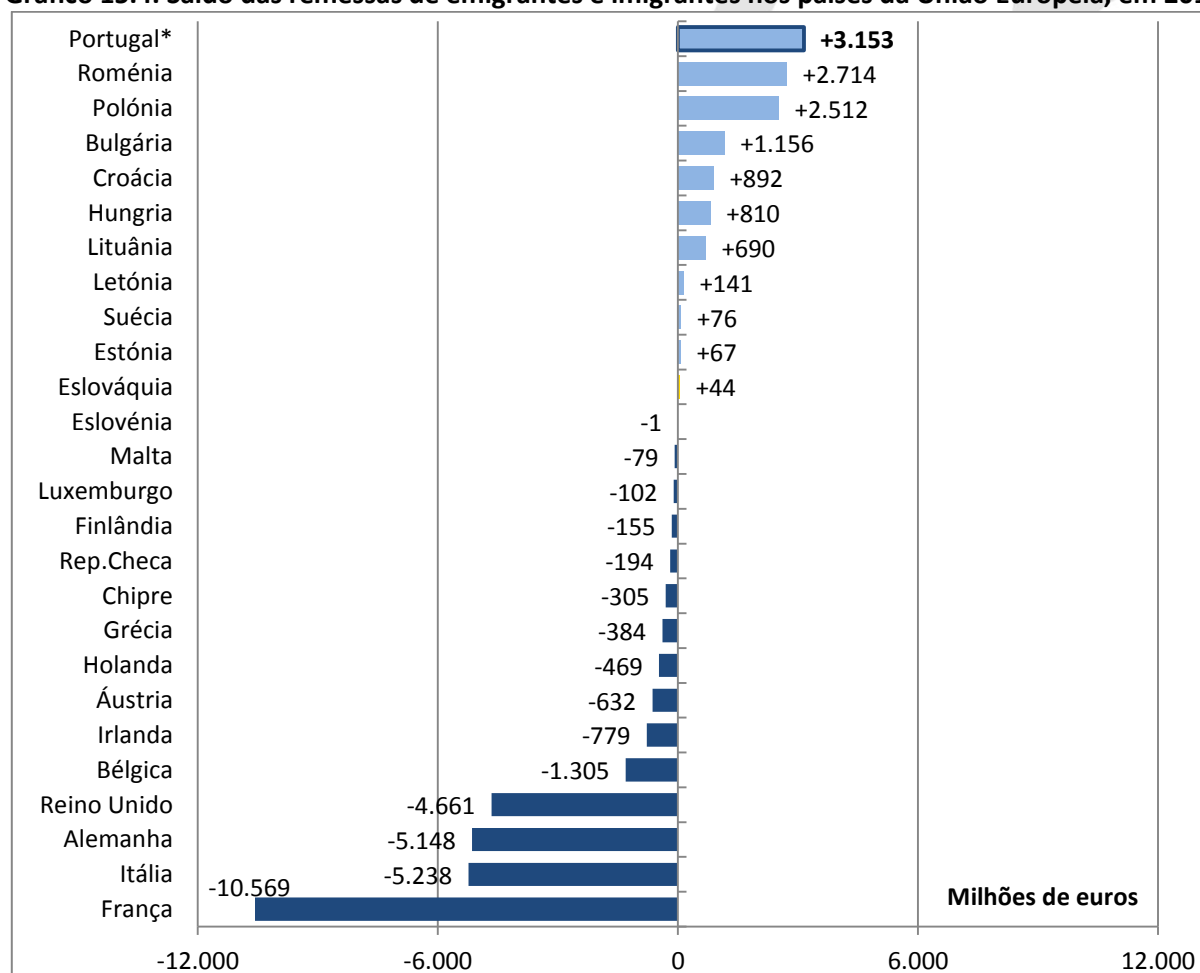
segundo-se no Luxemburgo (2,8%), na Lituânia (2,7%), na Eslováquia (2,3%) e na Bélgica (2,1%) – vd. gráfico 15.3.

Gráfico 15.3. Remessas recebidas por país da União Europeia enquanto percentagem do PIB, em 2017 (%)



Fonte: EUROSTAT. // Nota: Dados indisponíveis para Espanha, Dinamarca e Suíça.

Gráfico 15.4. Saldo das remessas de emigrantes e imigrantes nos países da União Europeia, em 2018



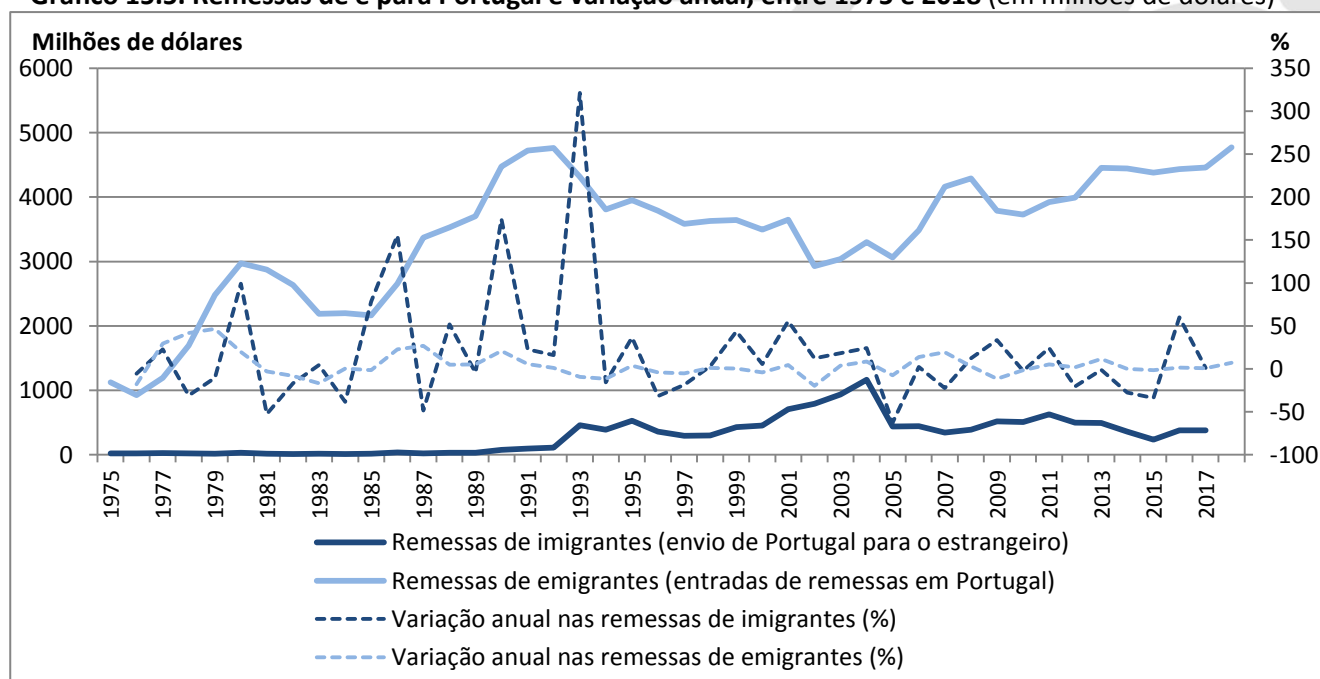
Fonte: EUROSTAT. // Nota: *Os dados referem-se apenas às remessas dos trabalhadores.

Os dados do **saldo das remessas de emigrantes e de imigrantes** (diferença entre as remessas que entram e as remessas que saem) nos diferentes países da União Europeia colocam Portugal em destaque como o país da União Europeia com o saldo mais positivo – vd. gráfico 15.4. Em 2018 **Portugal foi o país da União europeia com maior saldo das suas remessas** (+3.153 milhões de euros), posição que já assumia em 2017, ficando à frente dos restantes dez países com saldos positivos. Este grupo de países de saldo positivo retrata os principais países da União Europeia com uma emigração mais expressiva que a imigração:

Roménia (+2.714 milhões de euros), Polónia (+2.512 milhões de euros), Bulgária (+1.156 milhões de euros), Croácia (+892 milhões de euros), Hungria (+810), Lituânia (+690), Letónia (+141), Suécia (+76), Estónia (+67) e Eslováquia (+44). Por contraste, em 2018, os países da União Europeia com saldos mais negativos nas suas remessas, ou seja, com mais saída de remessas dos seus imigrantes residentes que entrada de remessas dos seus emigrantes, foi a França (-10.569 milhões de euros), seguida da Itália (-5.238 milhões de euros), da Alemanha (-5.148 milhões de euros) e do Reino Unido (-4.661 milhões de euros), correspondendo também aos principais países da União Europeia com mais população imigrante no total dos seus residentes.

Portugal assume-se, pois, tal como outros países da União Europeia, como um país simultaneamente recetor e emissor de remessas no mundo. Os dados disponibilizados pelo Banco Mundial permitem caracterizar os fluxos de entrada e saída de remessas entre 1975 e 2018, tendo-se calculado taxas de variação anual para melhor retratar a evolução e impacto destas transferências para Portugal. Como é possível observar no gráfico 15.5., Portugal tem-se assumido predominantemente, e de forma estável (com variações contidas), como um país recetor de remessas (linha azul clara).

Gráfico 15.5. Remessas de e para Portugal e variação anual, entre 1975 e 2018 (em milhões de dólares)



Fonte: Banco Mundial, Estatísticas da Balança de Pagamentos do FMI e dos Bancos Centrais de cada país, e Banco de Portugal (sistematização, tratamento e cálculos das autoras).//Nota:*2017: dados provisórios

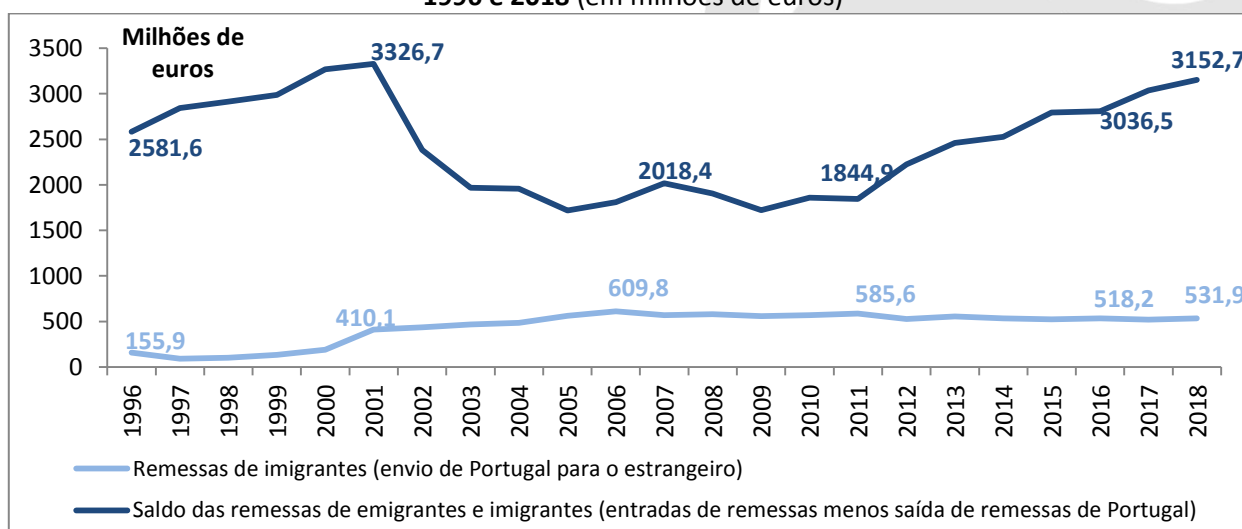
Segundo esta fonte, **os fluxos de saída de remessas do país** apenas começam a crescer em meados da década de 1990, atingindo o seu pico em 2004, para estabilizar e assumir uma descida mais pronunciada a partir de 2012, com tendência a estabilizar nos anos de referência deste relatório (vd. gráfico 15.5.). As taxas de variação da saída de remessas de Portugal são particularmente instáveis nas décadas de 1980 e 1990 quando o país começa a ser também um país de imigração, estabilizando em variações positivas nos anos da transição para o século XXI, anos em que se verifica um grande crescimento da população estrangeira residente no país.

As **remessas dos imigrantes** residentes em Portugal para os seus países de origem tiveram uma evolução muito positiva desde a viragem do século, tendo atingido o seu pico em 2006, ano em que totalizaram 609,8 milhões de euros. Desde esse ano as remessas dos imigrantes tenderam a diminuir, refletindo os efeitos da crise económica e a redução do número de empregos e de residentes estrangeiros no país, o que fez diminuir os montantes das transações económicas de saída de Portugal. De 1996 para 2006 verifica-se um aumento em +291,2% nas remessas saídas de Portugal, enquanto de 2006 para 2018 verifica-se uma diminuição em -12,8% das remessas dos imigrantes. Sem prejuízo desta evolução, observa-se que em 2018

o montante global das remessas de imigrantes para os países de origem foi superior ao ano anterior (+2,6%) fixando-se nos 531,9 milhões de euros (quando em 2017 tinha sido 518,2 milhões de euros).

As transferências regulares de salários e de outras remunerações provenientes do trabalho efetuadas por migrantes para familiares, contabilizadas nas *Estatísticas da Balança de Pagamentos*, contemplam os fluxos de remessas de imigrantes residentes em Portugal para os seus países de origem e os fluxos de remessas de emigrantes portugueses para Portugal em milhões de euros. As remessas apenas incluem as transferências dos migrantes que estão (ou pretendem estar) fora do seu país durante mais de um ano, excluindo ainda as transferências realizadas com vista ao investimento ou aplicação em depósitos bem como as prestações sociais. As *Estatísticas da Balança de Pagamentos* são compiladas em Portugal pelo Banco de Portugal e registam de forma sistemática o conjunto de transações económicas de Portugal face ao resto do mundo, sendo produzidas segundo os princípios metodológicos do Manual da Balança de Pagamentos e de Investimentos Internacionais do Fundo Monetário Internacional (FMI). Os dados destas transações económicas de Portugal com o resto do mundo, dos últimos vinte anos (entre 1996 e 2018), mostram sempre **saldos muito positivos na relação das remessas que entram e das remessas que saem do país**: Portugal continua, pois, a ser um país com uma diáspora emigrante importante e ativa no envio de remessas. As remessas que entram no país (dos emigrantes portugueses) continuam a suplantam substantivamente as remessas que saem do país (dos imigrantes residentes em Portugal), representando em 2018 um saldo de +3.152,7 milhões de euros (vd. gráfico 15.6.).

Gráfico 15.6. Remessas de imigrantes e saldo das remessas de emigrantes e imigrantes de Portugal, entre 1996 e 2018 (em milhões de euros)



Fonte: Banco de Portugal-Estatísticas da Balança de Pagamentos (gráfico das autoras).

Estes dados permitem, assim, retratar a evolução da imigração e da emigração de Portugal. Em anos de aumento da imigração verifica-se em Portugal um crescimento das remessas que saem do país associadas aos imigrantes residentes (particularmente evidente nos anos da transição para o século XXI: de 2000 para 2001 verifica-se um aumento de 189 milhões de euros para 410,1 milhões de euros, associado à evolução da população estrangeira residente que nesses anos passa de 207,5 mil para 350,9 mil pessoas) e, em contrapartida, em anos de aumento da emigração verifica-se um crescimento das remessas que entram no país e um aumento do saldo das remessas para o país – há mais transferências para o país que a partir do país (especialmente evidente a partir de 2011 com o aumento da emigração e regresso do país a saldos migratórios negativos entre 2011 e 2016).

Este **saldo muito positivo do país com as remessas** reflete essencialmente o volume de transferências regulares da diáspora portuguesa no mundo para Portugal. Em 2017 as remessas dos emigrantes portugueses totalizaram 3.554,8 milhões de euros (+6,3% que em 2016 e +46,3% que no início da década em 2011) e em 2018 totalizaram 3.684,5 milhões de euros (+3,6% que em 2017 e +51,6% que no início da década), o que correspondeu em ambos os anos em cerca de +1,8% do PIB. Já a saída de remessas dos

imigrantes representou cerca de -0,3% do PIB nos últimos anos, subindo estas transações económicas em 2018 para cerca de 532 milhões de euros de transferências para os países de origem dos imigrantes residentes em Portugal (vd. quadro 15.1).

Quadro 15.1. Remessas de emigrantes, imigrantes e saldo em % do PIB, entre 2011 e 2018

Ano	Remessas de emigrantes (A)		Remessas de imigrantes (B)		Saldo de remessas (A-B)	
	Milhões de €	Em % do PIB	Milhões de €	Em % do PIB	Milhões de €	Em % do PIB
2011	2.430,5	+1,4	585,6	-0,3	+1.844,9	+1,0
2015	3.315,6	+1,8	522,6	-0,3	+2.793,0	+1,6
2016	3.343,2	+1,8	533,3	-0,3	+2.809,3	+1,5
2017	3.554,8	+1,8*	518,2	-0,3*	+3.036,5	+1,6*
2018	3.684,5	+1,8*	531,8	-0,3*	+3.152,7	+1,6*

Fonte: Banco de Portugal-Estatísticas da Balança de Pagamentos do INE e Banco de Portugal-Contas Nacionais Anuais.// Notas:*Valores provisórios e com arredondamentos.

Nas **remessas que Portugal recebe da sua diáspora**, continuaram a ser os trabalhadores portugueses residentes em França os que se destacam no envio de remessas para o país, tendo remetido cerca de 1.133 milhões de euros em 2018, verificando-se nos últimos anos um crescimento substantivo das remessas da França para Portugal (+28% que o verificado em 2014 e +31% que em 2011). Na lista dos países com mais transferências para Portugal, em 2018, constam ainda a Suíça (899 milhões), o Reino Unido (344 milhões), os Estados Unidos da América (254 milhões), a Alemanha (243 milhões de euros) e Angola (223 milhões, que passou da posição de terceiro lugar que ocupava em 2014 para sexto lugar). Face a 2014, nos dois últimos anos verifica-se alguma mudança na ordenação destes países de onde os emigrantes portugueses enviam mais remessas, refletindo a revitalização e mudança mais recente dos destinos de alguns dos fluxos emigratórios de portugueses: a Suíça manteve o segundo lugar nesta lista, e apresentou de 2014 para 2018 uma subida no volume de remessas para Portugal (de 813 milhões em 2014, o país recebeu em 2018 mais 87 milhões de euros); as remessas vindas do Reino Unido também ganharam importância nos últimos anos (de 202 milhões em 2014, passaram a chegar deste país 344 milhões em 2018), verificando-se igualmente um crescimento no caso das transferências com origem na Alemanha (de 196 milhões de euros em 2014, passam para 243 milhões em 2018). Neste grupo de países é Angola que mais perde importância, apresentando diminuições efetivas no volume de remessas para Portugal: de 248 milhões em 2014, o volume de remessas passa para 223 milhões em 2018.

Nos fluxos de **saída de remessas de Portugal**, destaca-se como principal país de destino das transferências o país de origem da população numericamente mais representada em Portugal: o Brasil mantém a primeira posição como principal destino das remessas que saem de Portugal (observa-se entre 2017 e 2018 um aumento dos montantes enviados de 221,7 milhões de euros em 2017, para cerca de 253 milhões em 2018). O segundo país com maior importância nas remessas dos imigrantes é a China (10,3% das remessas dos imigrantes em Portugal em 2018), embora a população chinesa residente corresponda apenas à sexta população numericamente mais representada nos residentes estrangeiros em Portugal e represente somente 5,3% do total de estrangeiros residentes - vd. quadro 15.2.

Nos últimos anos observam-se algumas mudanças na ordenação dos países de destino dos fluxos de remessas e nos montantes remetidos (vd. quadro 15.2.). Se, por um lado, é notório o crescimento no último ano das remessas com destino ao Brasil (+14% de remessas de 2017 para 2018), Ucrânia (+8% de remessas de 2017 para 2018) e Cabo Verde (+4% de remessas de 2017 para 2018), esta tendência não é extensível a todos os países, observando-se quebras no envio de remessas nos restantes países: os países europeus registam todas quebras (-6% para a França, -11% para a Roménia, -12% para a Espanha, -2% para a Bulgária, -0,2% para o Reino Unido, -4% para a Alemanha, -9% para a Rússia), bem como os países asiáticos (-12% para a China, -5% para a Índia). Também as remessas para os Estados Unidos da América (-15%) e para os restantes PALOP registaram descidas entre 2017 e 2018 (-17% para Angola e -5% para a Guiné-Bissau).

Vários estudos têm destacado que o acumular de anos de residência influi diretamente na diminuição das remessas enviadas para o país de origem, uma vez que induz a um crescimento de encargos locais (e.g. aquisição de casa, carro, educação de filhos) que, por sua vez, conduz à reorganização das despesas familiares que passam a ser mais canalizadas para o país de acolhimento (Malheiros e Esteves, 2013: 242). Nestas inversões de tendência nos últimos anos não foram, contudo, alheios também os efeitos da crise económica com aumento do desemprego entre a população imigrante que, como se mostrou em capítulos anteriores neste relatório, mostraram sinais de inversão e melhoria desde 2015, induzindo também a um aumento de capacidade destas populações imigrantes em remeter remessas para os seus países de origem.

Quadro 15.2. Saída de remessas de Portugal, por principais países de destino, em 2017 e 2018

Principais países de destino	2017		2018		Variação 2017-2018	
	Milhões €	%	Milhões €	%	Milhões de €	%
Brasil	221,72	42,8	253,59	47,7	+31,9	+14,4
China	61,68	11,9	54,6	10,3	-7,1	-11,5
França	30,00	5,8	28,18	5,3	-1,8	-6,1
Roménia	21,11	4,1	18,73	3,5	-2,4	-11,3
Cabo Verde	17,61	3,4	18,28	3,4	+0,7	+3,8
Ucrânia	16,04	3,1	17,34	3,3	+1,3	+8,1
Espanha	15,28	2,9	13,48	2,5	-1,8	-11,8
Angola	11,73	2,3	9,79	1,8	-1,9	-16,5
E.U.A.	9,47	1,8	8,04	1,5	-1,4	-15,1
Bulgária	6,14	1,2	6,05	1,1	-0,1	-1,5
Reino Unido	5,51	1,1	5,50	1,0	+0,0	-0,2
Índia	5,50	1,1	5,23	1,0	-0,3	-4,9
Rússia	5,05	1	4,61	0,9	-0,4	-8,7
Alemanha	4,62	0,9	4,42	0,8	-0,2	-4,3
Guiné-Bissau	3,44	0,7	3,27	0,6	-0,2	-4,9
Outros	83,34	16,1	80,77	15,2	-2,6	-3,1
Total Geral	518,24	100	531,9	100	+13,7	+2,6

Fonte: Banco de Portugal-Estatísticas da Balança de Pagamentos (sistematização e cálculos das autoras).

À ordenação dos países, em função do volume de remessas enviadas para os países de origem em milhões de euros, também não é alheia a inserção no mercado de trabalho das diferentes populações imigrantes em Portugal e os respetivos rendimentos e remunerações médias. As remessas assumem-se como uma prática habitual dos imigrantes na sua relação com o país de origem, correspondendo a transferências privadas muito dependentes dos ganhos que os imigrantes conseguem obter na sociedade de acolhimento. Neste âmbito a relativização do **volume de remessas por total de residentes** de cada uma das nacionalidades dos países de destino das remessas permite aferir efetivamente as populações que (per capita) enviam mais remessas para os seus países de origem e, indiretamente, obtêm mais rendimentos em Portugal (vd. quadro 15.3).

Em 2017 e 2018, tal como em anos anteriores, embora seja o Brasil o principal país de destino das remessas dos imigrantes residentes em Portugal, congregando quase metade do montante global de remessas enviadas para o estrangeiro (42,8% e 47,7%, respetivamente em 2017 e 2018), se a análise do volume das remessas for relativizada por número de residentes estrangeiros de cada nacionalidade, conclui-se que em 2018 foram os nacionais dos Estados Unidos da América que mais remessas por habitantes enviaram para o seu país de origem: 3,3 e 2,5 milhões de euros por cada 1000 cidadãos norte-americanos residentes em Portugal, respetivamente em 2017 e 2018 (vd. quadro 15.3). Aos cidadãos norte-americanos seguiram-se os brasileiros (com 2,4 milhões de euros por 1000 residentes brasileiros em Portugal em 2018) e os chineses (com 2,2 milhões de euros por 1000 residentes chineses em 2018). Em 2017 os chineses ocupavam a segunda posição (com 2,7 milhões de euros por cada 1000 chineses residentes em Portugal).

Em contraste, os imigrantes que menos remessas enviaram para os seus países de origem por total de residentes no país em 2017 e 2018 foram os nacionais da Guiné-Bissau (0,2 milhões de euros por cada 1000 cidadãos guineenses residentes em ambos os anos), do Reino Unido (0,2 milhões de euros por cada 1000 cidadãos britânicos residentes em ambos os anos), da Alemanha (0,4 e 0,3 milhões de euros por cada 1000 cidadãos alemães residentes, respetivamente em 2017 e 2018), da Índia (0,7 e 0,5 milhões de euros por cada 1000 cidadãos indianos residentes, respetivamente), de Cabo Verde (0,5 milhões de euros por cada 1000 cidadãos cabo-verdianos residentes em ambos os anos) e de Angola (0,7 e 0,5 milhões de euros por cada 1000 cidadãos angolanos residentes, respetivamente em 2017 e 2018), refletindo tanto comunidades imigrantes mais antigas no país (influindo o aumento de anos de residência diretamente na diminuição do envio de remessas), como algumas das populações estrangeiras mais afetadas pelo desemprego nos últimos anos em Portugal e pela diminuição de ganhos no país, ou de remunerações mais baixas no país (conforme mostrado no subcapítulo 7.3), como ainda imigrantes com perfis específicos (caso da população mais envelhecida ou já reformada da União Europeia) sem atividade no país e, inerentemente, com reduzidas os mesmos sem remessas a remeter.

Quadro 15.3. Relação entre remessas de imigrantes e total de residentes, em 2017 e 2018

Principais países de destino	2017			2018		
	Remessas (milhões de €)	Total de residentes	Remessas em milhões de € por cada 1000 estrangeiros residentes	Remessas (milhões de €)	Total de residentes	Remessas em milhões de € por cada 1000 estrangeiros residentes
E.U.A.	9,47	2.888	3,3	8,04	3.254	2,5
Brasil	221,72	85.426	2,6	253,59	105.423	2,4
China	61,68	23.197	2,7	54,6	25.357	2,2
França	30	15.319	2,0	28,18	19.771	1,4
Rússia	5,05	4.264	1,2	4,61	4.365	1,1
Espanha	15,28	12.526	1,2	13,48	14.066	1,0
Bulgária	6,14	7.033	0,9	6,05	6.931	0,9
Roménia	21,11	30.750	0,7	18,73	30.908	0,6
Ucrânia	16,04	32.453	0,5	17,34	29.218	0,6
Angola	11,73	16.854	0,7	9,79	18.382	0,5
Cabo Verde	17,61	34.986	0,5	18,28	34.663	0,5
Índia	5,5	7.990	0,7	5,23	11.393	0,5
Alemanha	4,62	11.160	0,4	4,42	12.817	0,3
Reino Unido	5,51	22.431	0,2	5,5	26.445	0,2
Guiné-Bissau	3,44	15.198	0,2	3,27	16.186	0,2
Outros	83,34	99.236	0,8	80,77	121.121	0,7
Total Geral	518,24	421.711	1,2	531,9	480.300	1,1

Fonte: Banco de Portugal-Estatísticas da Balança de Pagamentos e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (sistematização e cálculos das autoras).

SUMÁRIO: TENDÊNCIAS DA INTEGRAÇÃO DE IMIGRANTES EM PORTUGAL

O **Observatório das Migrações (OM)** tem entre as suas atribuições “*recolher, sistematizar e analisar informação estatística e administrativa de fontes nacionais e internacionais respeitantes ao fenómeno da imigração, nomeadamente os indicadores de integração de imigrantes e de refugiados*”. Na persecução desta atribuição, o OM sistematiza, analisa e dissemina informação estatística a partir do seu site www.om.acm.gov.pt (desde 2007) e da sua ***Coleção Imigração em Números***, desde 2014 com coordenação científica e autoria de Catarina Reis Oliveira.

O OM tem recorrido a inúmeras fontes estatísticas e administrativas disponíveis em Portugal e que dispõem de dados desagregados por nacionalidade, sistematizando e analisando essa informação com o intuito de melhor caracterizar **a situação das populações estrangeiras no país nas mais variadas dimensões que compõem o seu processo de integração**, mobilizando deste modo de forma integrada diversas naturezas de dados.

Os **dados estatísticos e administrativos de 31 fontes nacionais e 16 internacionais, sistematizados e analisados neste Relatório Estatístico Anual – Indicadores de Integração de Imigrantes de 2019** (309 indicadores), **têm como anos de referência 2017 e 2018**. Fixaram-se estes dois anos para assegurar a comparabilidade da informação e melhor identificar tendências na situação dos estrangeiros residentes em Portugal, por comparação aos nacionais, em diferentes dimensões analíticas da integração.

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

Principais tendências da integração de imigrantes residentes em Portugal

0. Este relatório estatístico anual *Indicadores de Integração de Imigrantes 2019* vem responder à primeira medida do recentemente aprovado **Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações**, publicado em Diário da República a 20 de agosto de 2019 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2019). Esse plano estabelece no objetivo 1 a prioridade de “*recolher e utilizar informação precisa e discriminada para definição de políticas assentes em dados concretos*” e determina na primeira medida “*criar uma rede de pontos focais para a uniformização da recolha de dados de acolhimento e de integração de migrantes, incrementando a qualidade da informação administrativa e estatística e assegurando a sua divulgação através de relatórios anuais, elaborados pelo Observatório das Migrações*”. Nos últimos anos o Observatório das Migrações veio com a publicação dos relatórios estatísticos anuais da sua *Coleção Imigração em Números*, responder também às preocupações da Comissão Europeia em assegurar que todos os Estados-membros disponham de indicadores e mecanismos de monitorização da integração dos imigrantes. A análise e publicação de Indicadores de Integração de Imigrantes em relatórios estatísticos pelo OM, desde 2014, tem também vindo a concretizar medidas de planos de ação para a integração de imigrantes em Portugal, nomeadamente a medida 4 do segundo *Plano para a Integração de Imigrantes* (PII), implementado entre 2010 e 2014, e a medida 6 do *Plano Estratégico para as Migrações* (PEM), em implementação até 2020, que prevê a “melhoria dos dados oficiais sobre a integração dos migrantes”.

1. Em janeiro de 2018, entre os países da União Europeia (UE28), **Portugal ocupava o vigésimo primeiro lugar quanto à importância relativa de estrangeiros no total de residentes**, com 4,1% de estrangeiros no total de residentes no país. Com valores abaixo de Portugal estavam apenas sete países: a Hungria (1,7% de estrangeiros no total de residentes), Eslováquia (1,3%), a Croácia e a Bulgária (ambos com 1,2%), a Lituânia (0,9%), e a Polónia e a Roménia (ambos com 0,6%). No contexto europeu continua a destacar-se o Luxemburgo com 47,8% de estrangeiros no total de residentes.

2. Entre os países da União Europeia, Portugal é assumido como um dos Estados-membros mais **envelhecido e com mais grave fragilidade demográfica**: em 2018 Portugal foi o 3º país da UE28 com maior proporção de pessoas com mais de 65 anos (21,5%), sendo apenas ultrapassado pela Itália (22,6%) e pela Grécia (21,8%). Acumulando com o envelhecimento demográfico (da base e do topo da pirâmide etária), Portugal assumiu ainda nos últimos anos saldos naturais e migratórios negativos, o que induziu a saldos naturais totais negativos e a um efetivo decréscimo da população residente no país. Em 2017 Portugal regressa a um **saldo migratório positivo (+4.886)**, **reforçado em 2018 (+11.570)**, depois de entre 2011 e 2016 ter tido saldos migratórios negativos, como resultado do aumento das saídas permanentes e diminuição das entradas no país. O registo das entradas permanentes (36.639 em 2017 e 43.170 em 2018) volta a assumir valores apenas comparáveis com os valores da década passada (em 2006, por exemplo, tinham se registado 38.800 entradas no país, que desceriam para o valor mais baixo assumido em 2012 com apenas 14.606 entradas), tendo também as saídas do país diminuído (de 38.273 em 2016 para 31.600 em 2018, quando foram 53.786 em 2013, ano em que se atinge o pico das saídas nesta década). Contudo, a recuperação do **saldo migratório nos últimos dois anos continua a não chegar para compensar o valor negativo do saldo natural** (-23.432 pessoas em 2017 e -25.980 pessoas em 2018), pelo que Portugal continua em 2018 a registar um **saldo total negativo** (-14.410 pessoas), ou seja, com diminuição de residentes no país.

3. Nos anos de referência deste relatório (2017 e 2018) há a assinalar a confirmação da inversão da tendência dos primeiros anos da presente década: os anos mais recentes evidenciam o aumento de entradas e permanências em Portugal. **Observa-se um aumento dos vistos de residência atribuídos nos postos consulares, bem como um aumento da população estrangeira residente**. No final de 2018 **residiam em Portugal 480.300 cidadãos estrangeiros**, representando 4,7% do total de residentes do país. Atendendo a que desde o início desta década se verificava um decréscimo da população estrangeira residente no país, o ano de 2016 vem pela primeira vez, na presente década, alterar a trajetória de declínio: em 2016 observa-se um ligeiro aumento face ao ano anterior (+2%, fixando-se os residentes estrangeiros em perto de 398 mil); em 2017 a população estrangeira volta a ultrapassar os 400 mil indivíduos (fixando-se em perto de 422 mil estrangeiros residentes, +6% face ao ano anterior); e **em 2018** (com um crescimento de +14% face ao ano transato), o **país atinge o valor inédito de mais de 480 mil estrangeiros** residentes, *stock* nunca antes alcançado em Portugal. Por outro lado, verifica-se nos últimos anos uma redução dos inscritos e beneficiários do Programa de Retorno Voluntário (cerca de cinco vezes menos do que o observado no início da década), confirmando que passado o contexto de crise económica que afetou o país, os imigrantes diminuíram a motivação para sair do país e retornar ao país de origem.

4. Desde 2008 que Portugal observa uma **alteração nos perfis das entradas** de estrangeiros e um aumento de alguns fluxos – caso dos estudantes, de investigadores e altamente qualificados, de trabalhadores independentes, de investidores e de reformados – e diminuição de outros – entradas para o exercício de atividades subordinadas. Se até meados da década passada as principais razões de entrada ou de solicitação de entrada no país eram de natureza laboral (para exercício de uma atividade subordinada principalmente), desde finais da década passada – também por força da situação da economia portuguesa e do decréscimo das oportunidades de trabalho nos setores económicos onde os imigrantes tendiam a inserir-se – os fluxos de entrada de estrangeiros passaram a estar associados principalmente ao estudo e ao reagrupamento familiar (embora o reagrupamento familiar tenha perdido importância nos últimos anos: em 2008 contabilizaram-se 6.837 vistos tendo progressivamente diminuído para 3.445 vistos em 2018). A análise dos vistos de residência atribuídos nos postos consulares em 2017 e 2018 mostra que as razões de entrada de estrangeiros no país estiveram principalmente associadas **ao estudo, ao reagrupamento**

familiar e a reformados, já notada em intervalos temporais anteriores: em 2017 estes três tipos de vistos representaram em conjunto 81,4% do total de novos vistos emitidos (45,5% de vistos para estudo, 16,4% de vistos para reformados e 19,5% de vistos para reagrupamento familiar), repetindo-se e acentuando-se a tendência no ano de **2018, representando 85,3% do total de vistos** (50,3% de vistos para estudo, 18% para reformados e 16,9% de vistos para reagrupamento familiar). Nos anos de referência deste relatório observa-se também um incremento dos vistos de residência atribuídos por razão de atividades subordinadas e para independentes e imigrantes empreendedores, a que não são alheios os efeitos das mudanças na Lei de Estrangeiros: de 2015 para 2016 e para 2017 e 2018, os vistos para atividade subordinada passaram de 866 para 931, para 967 e para 985, respetivamente (+13,7%, de 2015 para 2018), e os vistos para independentes e imigrantes empreendedores passaram de 158 para 286, para 684 e 1.088, respetivamente (+588,6% de 2015 para 2018).

5. Nos últimos anos Portugal viu também o perfil do **stock da sua população estrangeira residente** mudar progressivamente: os títulos que mais cresceram desde o início da presente década foram as autorizações de residência para atividade independente (eram 174 autorizações de residência em 2011, passando para 2.920 em 2017, +15,5% face ao ano anterior, descendo para 792 em 2018), as autorizações para atividade altamente qualificada (eram 334 AR em 2011 passando para 3.135 em 2017, +11,3% face ao ano anterior, e para 2.051 em 2018), as autorizações de residência para investimento (de 0 ARI em 2011, passa-se para 5.229 em 2017 e 11.651 em 2018, +21,3% e +122,8%, respetivamente em cada ano) e as autorizações de residência para atividade profissional subordinada (de 7.501 em 2011 passa-se para 19.077 em 2017 e 18.693 em 2018, +0,1% e -2%, respetivamente, em cada ano). Importa atender que estas oscilações entre 2017 e 2018 por tipo de despacho associado à autorização de residência, em especial algumas das aparentes diminuições de titulares, refletem na realidade uma transferência de titulares para autorizações de residência permanente que aumentaram substantivamente no último ano e nas quais não é especificada a razão da permanência: em 2017 contabilizavam-se 50.403 titulares de autorização de residência permanente, triplicando esse valor em 2018 para 145.783 (+189,2% face ao ano anterior).

6. No que toca às **características sociodemográficas da população estrangeira residente** nota-se que não há uma distribuição equilibrada pelo país, **concentrando-se principalmente nas zonas urbanas do litoral de Portugal**, assumindo maiores impactos no total de residentes nos municípios do Algarve. Mantém-se também a tendência verificada desde o início da presente década de **feminização da imigração**, assumindo as mulheres maior importância relativa no total de estrangeiros residentes (51,2% em 2017 e 50,6% em 2018). A estrutura das dez nacionalidades estrangeiras numericamente mais representativas em Portugal sofreu algumas alterações nos anos de referência deste relatório, nomeadamente associadas ao aumento (em valores absolutos e importância relativa) de nacionais de alguns países da União Europeia (e.g. Itália, França e Reino Unido) e da Ásia (e.g. China), e à diminuição de algumas nacionalidades dos PALOP. Finalmente, mantendo a distribuição das últimas décadas, nota-se que a população estrangeira residente é tendencialmente mais jovem que a população portuguesa, concentrando-se nos **grupos etários mais jovens, em idades férteis e em idades ativas**.

7. Em 2017 e 2018 continuam a verificar-se os **contributos positivos dos imigrantes para a demografia portuguesa**. Os estrangeiros continuam a contribuir de forma expressiva para os nascimentos em Portugal: em 2018 as **mulheres de nacionalidade estrangeira foram responsáveis por 11% do total dos nados-vivos em Portugal**, importância relativa significativa quando a população estrangeira nesse ano apenas representa 4,7% do total da população residente no país. Acresce que em 2018 por cada 1000 mulheres verifica-se mais do dobro da prevalência de nascimentos nas mulheres estrangeiras (40 nados-vivos por cada 1000 mulheres estrangeiras) por comparação ao verificado nas mulheres de nacionalidade portuguesa (14 nados-vivos por cada 1000 mulheres portuguesas), confirmando-se a maior fecundidade dos estrangeiros residentes por comparação aos portugueses e, assim, os efeitos positivos que promovem para a estrutura etária do país, atenuando o envelhecimento demográfico.

8. Do total de casamentos celebrados em 2018, 81,4% foram casamentos entre cidadãos portugueses (eram 86,2% em 2011), 4% casamentos entre cidadãos estrangeiros (eram 2,2% em 2011) e 14,6% (em 2011 eram 11,6%) corresponderam a casamentos mistos (entre cônjuge português e cônjuge estrangeiro).

Nos últimos anos, **tem aumentado a importância relativa dos casamentos mistos e dos casamentos entre estrangeiros**, uma vez que a evolução crescente destes casamentos (+21,1% e +75,2%, respetivamente, entre 2011 e 2018) tem sido contrária à evolução decrescente dos casamentos entre portugueses (-9,2% entre 2011 e 2018). Em 2017 e 2018 a maioria dos casamentos mistos ocorreram entre um cônjuge português e um nacional de país extracomunitário (85,3% e 86,2%, respetivamente), assumindo os casamentos entre portugueses e cidadãos da União Europeia menor importância (14,7% em 2017 e 13,8% em 2018). A taxa de nupcialidade dos estrangeiros mantém-se em mais do dobro da taxa de nupcialidade dos portugueses, o que significa que mesmo isolando os efeitos da estrutura etária, a população de nacionalidade estrangeira mostra padrões de nupcialidade superiores aos observados na população portuguesa. Por contraponto, os nacionais **portugueses continuam a mostrar maior prevalência de divórcio que os estrangeiros**: em 2018 contabilizaram-se 69 divórcios por cada 100 novos casamentos entre portugueses, descendo essa relação para 16 divórcios em cada 100 novos casamentos no caso de casais estrangeiros.

9. Em 2018 os **óbitos** de indivíduos de nacionalidade estrangeira apenas representaram 1,5% no total de óbitos ocorridos em Portugal. Nos últimos anos têm aumentado os óbitos de cidadãos da União Europeia, refletindo que são também as nacionalidades estrangeiras com estruturas etárias mais envelhecidas e com maior expressão de indivíduos com mais de 65 anos: em 2011 cerca de 37,8% dos óbitos ocorridos em Portugal de população com nacionalidade estrangeira foram de nacionais da União Europeia, evoluindo para 42,3% em 2017 e 39,9% em 2018, quando estes nacionais apenas representavam 25% em 2011 e 33,1% em 2018 do total da população estrangeira residente no país.

10. De uma forma geral, os imigrantes tendem a apresentar maiores dificuldades em obter bons resultados escolares, quando comparados com os nacionais dos países de acolhimento. Não sendo Portugal exceção neste domínio nota-se, porém, nos últimos anos uma evolução positiva no desempenho escolar dos estrangeiros matriculados, diminuindo a distância entre alunos estrangeiros e alunos nacionais. Entre o início da década e o ano letivo de 2017/2018 nota-se uma **melhoria do desempenho escolar dos alunos estrangeiros do ensino básico e secundário**, sendo que os alunos estrangeiros melhoraram a sua taxa de transição/conclusão em cerca de 5 pontos percentuais (face ao ano letivo de 2011-2012).

11. No ano letivo de 2017/2018, **13% do total de estudantes inscritos no Ensino Superior eram estrangeiros (cerca de 49 mil)**, mantendo-se a tendência de crescimento desde o início do século. Os alunos estrangeiros inscritos no Ensino Superior português aumentaram em +125% face ao início desta década (ano letivo 2010/2011). Nos anos de referência deste relatório observa-se um aumento da procura dos **reconhecimentos e registos de graus académicos superiores adquiridos no estrangeiro**: de 2017 para 2018 observa-se um aumento de +83% (passando de 1.531 para 2.796).

12. A compreensão da língua do país de acolhimento é um requisito fundamental no processo de integração de imigrantes, tendo por isso **aumentado a oferta de programas de aprendizagem da língua de acolhimento na generalidade dos Estados-membros da União Europeia**. Em Portugal, **a aprendizagem da língua portuguesa é considerada uma dimensão importante de integração dos imigrantes, assumindo o país vários programas e recursos nesta vertente**, embora nunca como um requisito obrigatório à entrada no país ou à integração dos imigrantes no país, mas como programas voluntários e disponibilizados em território português – o *Português como Língua Não Materna* (PLNM) e o *Programa Português para Todos* (PPT). No ano letivo de 2017/2018 encontravam-se matriculados na disciplina de PLNM 3.922 alunos, verificando-se uma recuperação dos inscritos face ao ano letivo anterior, acompanhando a tendência evolutiva de crescimento dos inscritos desde a criação da oferta da disciplina PLNM. Por sua vez o PPT mostra em 2016 uma ligeira recuperação dos formandos (+5%) que se confirma em 2017 com o total de formandos (11.390) a atingir o valor máximo desde a criação do programa em 2008. Em 2018 o número de formandos do PPT fixou-se em 10.361. Complementarmente Portugal promove desde 2016 (também com carácter opcional) a aprendizagem *online* da língua portuguesa – *Plataforma de Português Online* –, tendo nos anos de referência deste relatório continuado a aumentar a procura destes recursos (3.310 novos utilizadores da plataforma em 2017; e 5.226 novos utilizadores em 2018).

13. Na vertente do **trabalho**, e mantendo essencialmente tendências de anos anteriores, verifica-se que **os estrangeiros continuam a estar, por comparação aos nacionais, mais representados nos grupos profissionais da base** (em 2017, cerca de 50% dos trabalhadores estrangeiros estavam empregados nos grupos profissionais 7, 8 e 9, enquanto apenas 39,2% dos trabalhadores portugueses se enquadravam nesses mesmos grupos profissionais, associados à construção, indústria e transportes), embora se observem melhorias, tendo diminuído a importância relativa dos estrangeiros nesses grupos por comparação ao observado na década anterior. A inserção dos estrangeiros no mercado de trabalho português continua a não refletir necessariamente as suas qualificações, verificando-se que os trabalhadores estrangeiros, por comparação aos trabalhadores portugueses, têm uma percentagem maior de trabalhadores que **não usam as suas habilitações nas funções que exercem no mercado de trabalho português**: em 2017, 10% dos estrangeiros com habilitações superiores (+7pp que os trabalhadores nacionais) estavam incorporados nos grupos profissionais da base (grupos 7,8 e 9). Em 2017 **persistem desequilíbrios nas remunerações base médias**, observando-se que globalmente os trabalhadores estrangeiros continuam a ter remunerações médias mais baixas que os trabalhadores portugueses (-2,6% em 2017) embora nos últimos anos tenha diminuído gradualmente a discrepância remuneratória (era -9,4% em 2011). Os **estrangeiros continuam a ter maior número de empregadores por total de ativos que os nacionais**, apresentando também uma evolução mais positiva nos últimos anos (+3,3%) que a verificada nos portugueses (+1,2%). Altera-se a tendência no que toca aos acidentes de trabalho mortais e não mortais, que tinham estado em quebra entre 2008 e 2014, tendo-se registado de 2014 para 2017 um **aumento do número de acidentes de trabalho nos portugueses (+2,4%) e especialmente nos estrangeiros (+22%)**, refletindo a recuperação das atividades económicas nos setores de maior exposição à sinistralidade laboral (e.g. construção civil e indústrias transformadoras). Embora os estrangeiros continuem a apresentar maiores taxas de desemprego que os nacionais, viram nos últimos anos **diminuir a sua taxa de desemprego e a distância face aos nacionais** (em 2018 a taxa de desemprego para os estrangeiros de países extracomunitários fixou-se nos 12,2%, sendo a taxa de desemprego do total da população de 7,0%).

14. À semelhança do verificado nos restantes países europeus, em Portugal observa-se que os estrangeiros residentes apresentam maiores riscos de pobreza e vivem com maior privação material. Nos anos de referência deste relatório nota-se uma **melhoria no risco de pobreza e exclusão social tanto nos estrangeiros residentes em Portugal como nos nacionais**: em 2018 o risco de pobreza e exclusão social dos estrangeiros foi de 27,2% (+5,8 pontos percentuais que os 21,4% de risco para os nacionais), valor que mostra uma descida substantiva face aos valores assumidos em 2017 quando o risco de pobreza e exclusão social era de 36,6% para a população estrangeira residente e 22,9% para os portugueses (estrangeiros com +13,7 pontos percentuais que os portugueses), e ainda mais face ao pico da presente década, registado em 2013, quando o risco de pobreza dos estrangeiros foi de 48,8% (+22,8 pontos percentuais que o observado para os portugueses com 26%). Estes resultados associados à maior vulnerabilidade, pobreza e privação dos estrangeiros não induzem, contudo, a sua maior dependência pela proteção social do país.

15. Acompanhando a tendência da última década, em Portugal, a relação entre as **contribuições** dos estrangeiros e as suas contrapartidas do sistema de Segurança Social português – as **prestações sociais** de que beneficiam –, nos anos de referência deste relatório, continua a traduzir **um saldo financeiro bastante positivo**, situando-se **em 2017 em +514,3 milhões de euros e em 2018 em +651,3 milhões de euros, o valor mais elevado alguma vez alcançado no país**. Verifica-se, pois, que a relação entre as contribuições dos estrangeiros para a segurança social (+603,9 milhões de euros em 2017 e +746,9 milhões de euros em 2018) e os gastos do sistema com prestações sociais de que os contribuintes estrangeiros beneficiam (-89,6 milhões de euros em 2017 e -95,6 milhões em 2018) é bastante positiva para Portugal. Observa-se a tendência de **recuperação do saldo para a segurança social com os contribuintes estrangeiros face aos anos de crise económica que afetou o país**, sendo que o saldo obtido em 2018, nesta relação das contribuições e das prestações sociais dos estrangeiros, atingiu valores inéditos desde o início deste século XXI, correspondendo a mais do dobro do saldo obtido em 2013 em que atingiu o valor mais baixo das últimas duas décadas.

16. A situação de desvantagem das populações imigrantes na vertente da habitação é comum nos diversos

países da União Europeia, sendo evidente a maior associação dos imigrantes a alojamentos sobrelotados, e o acesso à propriedade da habitação muito mais difícil do que para a população nativa. Os dados mais recentes confirmam a manutenção destas desvantagens dos estrangeiros residentes por comparação aos nacionais dos países europeus: em 2017, no conjunto dos países da União Europeia, 14,5% dos nacionais e 26,1% dos estrangeiros (com mais de 18 anos) viviam em alojamentos sobrelotados, ou seja, as populações de nacionalidade estrangeira apresentavam mais 11,6 pontos percentuais que os nacionais nessa situação de habitação. Em Portugal observam-se distâncias maiores entre os nacionais e os estrangeiros (16,7 pontos percentuais): em 2018 a população de nacionalidade portuguesa que vivia em alojamentos sobrelotados representava 8% e a população de nacionalidade estrangeira significava 25,7% do seu universo de residentes no país.

17. De uma forma geral, em Portugal os **imigrantes revelam indicadores do estado de saúde mais favoráveis do que os naturais portugueses**: apresentam uma maior prevalência de respondentes a classificar o seu estado de saúde como bom ou muito bom (em 2018, 61% dos respondentes estrangeiros versus 48% nos nativos portugueses); têm uma menor prevalência de ausências ao trabalho por problemas de saúde (em 2018 apenas 18,4% dos nascidos no estrangeiro versus 25,4% nos nativos portugueses) e menor proporção de benefícios de proteção social por razões de doença; e, globalmente, uma menor prevalência de doenças crónicas e de limitações nas atividades diárias devido a problemas de saúde (em 2018, reportado 31,6% dos nascidos no estrangeiro versus 42,3% nos nativos portugueses). Confirma-se que a estrutura etária das populações residentes nos vários países infere diretamente na autoapreciação do estado de saúde dos indivíduos, identificando-se que são os países com imigração mais jovem versus uma população nativa mais envelhecida onde se observam maiores discrepâncias entre os dois grupos de residentes. Contudo, no que toca aos **fatores de risco para a saúde**, a população de naturalidade estrangeira apresenta resultados mais desfavoráveis que a população de naturalidade portuguesa: apresenta maior prevalência de tabagismo, alcoolismo e pior alimentação. Por sua vez nos **fatores protetores de saúde** são os imigrantes que apresentam resultados mais favoráveis por comparação aos naturais portugueses, praticando mais exercício físico e mais deslocações a pé numa semana normal. Globalmente os imigrantes tendem a procurar menos os serviços de saúde que os portugueses não-imigrantes, a consultar menos um médico nos últimos meses e a passar mais tempo desde a última consulta médica de especialidade que tiveram, embora deva reconhecer-se que os indicadores em torno da utilização dos cuidados de saúde nem sempre refletem, de forma direta e proporcional, as reais necessidades efetivas e efetivadas de cuidados de saúde (tanto podem refletir melhor estado de saúde dos imigrantes que dispensa os cuidados de saúde; como pode ainda refletir dificuldades ou barreiras no acesso aos cuidados de saúde que os tornam sub-representados no universo de utilizadores dos serviços de saúde). Deve ainda atender-se que as circunstâncias sociais e económicas de alguns grupos imigrantes (e.g. mais baixos rendimentos, piores condições de trabalho, e com maior exposição ou risco de exclusão social) afetam diretamente o uso dos serviços de saúde das sociedades onde residem, não se devendo descurar a interferência destes determinantes sociais na utilização dos serviços de saúde e/ou de enviesamento na procura dos serviços de saúde, que nada tem a ver com melhores estados de saúde.

18. A evolução da **concessão da nacionalidade portuguesa** desde a viragem do século em Portugal reflete uma importante mudança no Regulamento da Nacionalidade Portuguesa de 2006. Embora nem sempre sejam explícitos ou imediatos os efeitos dos enquadramentos legais nos dados administrativos e estatísticos disponíveis, no caso dos dados acerca dos processos entrados e findos de concessão da nacionalidade portuguesa verifica-se de forma evidente e precisa na última década os efeitos das mudanças da regulamentação da nacionalidade portuguesa de 2006. Desde 2007 que se verifica um aumento expressivo dos pedidos de nacionalidade portuguesa: **entre 2007 e 2018, mais de meio milhão de cidadãos (517.775) acederam à nacionalidade portuguesa** (dez vezes mais que o observado entre 1996 e 2006). Por contraste ao que se verificava antes de 2006, a maioria das aquisições da nacionalidade portuguesa foi de residentes em Portugal (77,3% em 2017 e 73,9% em 2018), registando-se uma taxa média de indeferimento entre 2007 e 2018 de apenas 7% (quando entre 2001 e 2006 a taxa média de indeferimento tinha o dobro da prevalência). Neste domínio, Portugal tem recebido reconhecimento internacional por ter rapidamente passado a constar no grupo dos países com melhor enquadramento legal

de acesso à nacionalidade e por **apurar mais concessões de nacionalidade por total de residentes estrangeiros** (em 2º lugar entre os países da OCDE em 2016, apenas ultrapassado pela Suécia; e 4º lugar em 2017, a seguir à Suécia, Roménia e Finlândia).

19. Os estrangeiros continuam a estar sub-representados no recenseamento eleitoral, estando limitados à participação política nas eleições locais e segundo o princípio da reciprocidade. Em 2017 observa-se um incremento do rácio de estrangeiros elegíveis para recenseamento eleitoral em Portugal e com idade para votar por total de residentes estrangeiros com idade para votar (em 2017 passam a ser 63,7%, representando +3,6 pontos percentuais face a 2014). Também contrariando a tendência da década anterior, verifica-se desde 2012 um aumento da importância relativa dos estrangeiros recenseados para votar por total de residentes estrangeiros elegíveis para votar (passam de 12,4% em 2012, para 13,7% em 2014 e 13,6% em 2015), evolução que volta a ser contrariada em 2016 e 2017, anos em que o rácio volta a descer para 12,8% e 12,1%, refletindo tanto a diminuição do número de estrangeiros recenseados para votar (de 27.441 em 2013 descem gradualmente para 26.990 em 2016, recuperando em 2017 para 27.895), como o aumento dos estrangeiros residentes elegíveis para votar (de 199.257 em 2015 passam para 210.091 em 2016 e para 231.229 em 2017). A **diminuição global dos eleitores estrangeiros** nos últimos anos está essencialmente associada à diminuição de inscritos no recenseamento eleitoral de nacionalidades extracomunitárias com direitos de voto: no início da década eram 15.656, passando para 13.701 em 2017 (-12,5% face ao início da década) e 13.345 em 2018 (-15% face ao início da década). Em contrapartida, os eleitores de países da União Europeia têm mantido a tendência de crescimento: de 2011 para 2017 e para 2018 os eleitores comunitários passaram de 11.301 para 14.194 e 14.524, respetivamente, ou seja, passaram a ser +27% e +29%, respetivamente, suplantando a partir de 2017 o número de eleitores de países extracomunitários recenseados.

20. Entre 2017 e 2018 o número de **reclusos estrangeiros no sistema prisional português** diminuiu de 2.144 para 1.953 (decréscimo de -9,8%). Desde o início da década, o número de reclusos de nacionalidade estrangeira evidenciou uma diminuição de -23%. Os dados sobre reclusos estrangeiros analisados mostram que a evolução do número de estrangeiros nas prisões portuguesas não está inteiramente correlacionada com a evolução dos fluxos migratórios em direção a Portugal. Muitos dos reclusos estrangeiros **são “indivíduos em trânsito”, isto é, são estrangeiros mas não imigrantes**, sem residência nem atividade profissional em Portugal: em 2018 os reclusos estrangeiros sem residência em Portugal representavam 23% do total de reclusos estrangeiros no sistema prisional português. Por outro lado, importa realçar que os cidadãos estrangeiros continuam a estar mais sujeitos à aplicação da medida de prisão preventiva perante a suspeita de crimes por alegado maior risco de fuga e pelo tipo de crime de que estão acusados e a moldura penal que lhe está subjacente: em 2018, 31% dos reclusos estrangeiros no sistema prisional português estavam presos preventivamente, enquanto no caso dos reclusos de nacionalidade portuguesa essa percentagem apenas atingia os 15%.

21. Nos últimos anos verifica-se um **aumento da perceção de que a discriminação com base na origem étnica é ‘comum’ ou ‘muito comum’** nos vários países da União Europeia, nomeadamente em Portugal. No conjunto dos países europeus da UE, observa-se que um em cada dez imigrantes inquiridos diz-se parte de um grupo que é discriminado no país no qual responde, seja em função da sua “cor ou raça”, “nacionalidade”, ou “grupo étnico”; sendo que os imigrantes residentes em Portugal fazem esta asserção mais frequentemente do que a média dos países europeus (+5 pontos percentuais), observando-se que cerca de 16 em cada 100 nascidos no estrangeiro inquiridos declaravam pertencer a um grupo que percecionavam como sendo discriminado em Portugal. **Dados de queixas de discriminação de base racial e étnica** reportados em Portugal a instituições que acompanham juridicamente esta realidade permitem detalhar experiências de discriminação racial no país. A Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR) apurou em 2017 e 2018, respetivamente, 179 (+50,4% face ao ano anterior) e 346 (+93,3% face ao ano anterior) queixas de discriminação de base racial e étnica. Este aumento não reflete necessariamente o aumento da discriminação em Portugal, mas associa-se à mais recente revisão do regime jurídico da prevenção, da proibição e do combate à discriminação, em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem, podendo ainda refletir uma maior

consciencialização para a problemática da discriminação racial e étnica e um maior reconhecimento dos mecanismos e entidades associadas ao combate a este tipo de discriminação.

22. Continua a verificar-se **saldos muito positivos da relação das remessas que entram e das remessas que saem do país**: Portugal continua a ser um país com uma diáspora emigrante importante e ativa no envio de remessas, sendo que as remessas que entram no país (dos emigrantes portugueses) continuam a suplantam muito as remessas que saem do país (dos imigrantes residentes em Portugal), **representando em 2017 um saldo de +3.036,5 milhões de euros que sobe em 2018 para um saldo de +3.152,7 milhões de euros**. As **remessas dos imigrantes** apresentam sinais de recuperação nos últimos anos, tendo em 2018 representado **532 milhões €** (valor ainda assim abaixo do pico atingido em 2006 com 609,8 milhões €).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACM (2018), *Relatório de Atividades 2018*, Lisboa: Alto Comissariado para as Migrações.
- ACT (2015), *Atividade de Inspeção do Trabalho - Relatório*, Lisboa: Autoridade para as Condições do Trabalho-ACT.
- ACT (2016), *Atividade de Inspeção do Trabalho - Relatório*, Lisboa: Autoridade para as Condições do Trabalho-ACT.
- ACT (2017), *Atividade de Inspeção do Trabalho - Relatório*, Lisboa: Autoridade para as Condições do Trabalho-ACT.
- Aebi, M. F. et al. (2018), *Foreign offenders in prison and probation in Europe. Trends from 2005 to 2015 (inmates) and situation in 2015 (inmates and probationers)*. Estrasburgo: Conselho da Europa.
- Arrighi, J-T. et al. (2013), *Franchise and Electoral participation of Third Country Citizens residing in the European Union and of European Union Citizens residing in Third Countries*, Study, European Parliament – Committee on Constitutional Affairs, European Union.
- Barros, P.P. (2013), *Pela sua saúde*, Ensaios da Fundação, Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Bauböck, R. et al. (2013), *Access to Citizenship and its Impact on Immigrant Integration: European Summary and Standards*, Florença, Instituto Universitário Europeu.
- Bernardino, M. (2017), *Gestão em saúde: organização interna dos serviços*, Coimbra: Edições Almedina
- Carrilho, M.J. e Craveiro, M.L. (2015), “A situação demográfica recente em Portugal”, in *Revista de Estudos Demográficos*, n.º 54, pp. 57-107.
- CICDR (2018), *Relatório Anual 2017, Igualdade e não discriminação em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem*, Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial, Lisboa: ACM.
- CICDR (2019), *Relatório Anual 2018. Igualdade e não discriminação em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem*, Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial, Lisboa: ACM.
- CE (COMISSÃO EUROPEIA) (2018), *The 2018 Ageing Report. Underlying Assumptions and Projection Methodologies & Economic and Budgetary Projections for EU Member States (2016-2070)*, Bruxelas: Comissão Europeia.
- Destaque INE (2016), *Rendimento e Condições de Vida: O risco de pobreza reduziu-se em 2015 para 19%*, Destaque INE, 15 de dezembro de 2016.
- Destaque INE (2018), *Rendimento e Condições de Vida: O risco de pobreza reduziu-se para 17,3%*, Destaque INE, 30 de novembro de 2018.
- Destaque INE (2019), *Rendimento e Condições de Vida: A maioria das pessoas em risco de pobreza residiam nas regiões Norte e Centro*, Destaque INE, 7 de maio de 2019.
- DGS (2016), *A Saúde dos Portugueses 2016*, Lisboa: Direção Geral da Saúde.
- Dias, C. M. et al. (2008), *A saúde dos imigrantes - resultados do Quarto Inquérito Nacional de Saúde 2005/2006*, Departamento de Epidemiologia, Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge, IP.
- Dias, S. et al. (2018), “Health Policies, Patterns and Barriers to Migrants’ Access to Primary Health Care”, in Rosano, A. (eds.), *Access to Primary Care and Preventative Health Services of Migrants*, SpringerBriefs in Public Health book series, Springer: Cham, pp. 82-91.
- Dias, S. (coord.) et al. (2018a), *Atitudes e representações face à saúde, doença e acesso aos cuidados de saúde nas populações imigrantes*, Coleção de Estudos do Observatório das Migrações, vol. 62, Lisboa: ACM.
- Dubois, H. e Molinuevo, D. (2014), *Access to healthcare in times of crisis*, Eurofound, Luxemburgo: Publications Office of the European Union.
- ERS, 2015, *Acesso a Cuidados de Saúde por Imigrantes*, Porto: Entidade Reguladora da Saúde.
- EUROBAROMETRO Especial 386 (2012), *Europeans and their Languages*, Report. Luxemburgo: Gabinete de Publicações da Comissão Europeia.
- EUROBAROMETRO Especial 469 (2018), *Integration of immigrants in the European Union*, Report. Luxemburgo: Gabinete de Publicações da Comissão Europeia.
- EUROBAROMETRO Especial 493 (2019), *Discrimination in the European Union*, Report. Luxemburgo:

Gabinete de Publicações da Comissão Europeia.

- Eurofound (2015), *Families in the economic crisis: changes in policy measures in the European Union*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Publications Office of the European Union: Luxemburgo.
- European Union (2019), *Demographic Scenarios for the EU - Migration, Population and Education*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- EUROSTAT (2013), *Sustainable development in the European Union. 2013 monitoring report of the EU sustainable development strategy*, Eurostat Statistical books, Luxemburgo: European Commission.
- EUROSTAT (2017), *Migrant integration*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Ferreira, A. et al. (2017), *Introdução ao estudo – Porque melhoraram os resultados do PISA em Portugal?, Estudo longitudinal e comparado (2000-2015)*, Fundação Francisco Manuel dos Santos: Lisboa.
- Fonseca, G. (2010), *Percursos estrangeiros no sistema de justiça penal*, estudo 43 do Observatório da Imigração, Lisboa: ACIDI.
- Fonseca, L. et al. (2013), “Habitação, imigração e integração sócio-territorial: notas e reflexões a partir do caso da Região do Algarve”, in Fonseca L., Góis, P., Marques, J.C. e Peixoto, J. (orgs.), *Migrações na Europa e em Portugal – Ensaio de Homenagem a Maria Ioannis Baganha*, Lisboa: Almedina/CES, pp.123-158.
- FRA (2017), *Together in the EU. Promoting the participation of migrants and their descendants*, European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), março.
- FRA (2017a), *Second European Union Immigrants and Minorities, Integration and Discrimination Survey: Main results*, European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), dezembro.
- Gaspar, S. (coord.), Ferreira, A.C. e Ramos, M. (2017), *Evolução e Perfis dos Divórcios em Casais Binacionais em Portugal (1995-2013)*, Estudo 61 do Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.
- Góis, P. e Marques, J. C. (2014), *Processos de admissão e de integração de imigrantes altamente qualificados em Portugal e a sua relação com a migração circular*, estudo 54 do Observatório da Imigração, Lisboa: ACIDI.
- Gomes, N. (2017), “A Mulher estrangeira na população residente em Portugal”, *Boletim Estatístico OM #1*, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações, Lisboa: OM.
- Huddleston, T. (2013), “The naturalisation procedure: measuring the ordinary obstacles and opportunities for immigrants to become citizens”, RSCAS Policy Paper 2013/16, Florença: Instituto Universitário Europeu.
- Huddleston, T., Niessen, J., e Tjaden J. D. (2013), *Using EU Indicators of Immigrant Integration*, Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.
- Huddleston, T. e Tjaden, J. (2012), *Immigrant Citizens Survey*, Bruxelas: King Baudoin Foundation & Migrant Policy Group.
- Katsiaficas, C. (2014), “Political Participation of Immigrants in the EU. Challenges and Tools”, *EU Migration Policy Working Paper*, No. 11, Bridging Europe.
- INE (2014), *Projeções de população residente 2012-2060*, Destaque INE, 28 de março de 2014.
- INE (2016), *Inquérito Nacional de Saúde 2014*, Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.
- INE (2017), *Projeções de população residente 2015-2080*, Destaque INE, 29 de março de 2017, Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.
- Legido-Quigley, H. et al. (2016), “Effects of the financial crisis and Troika austerity measures on health and health care access in Portugal”, in *Health Policy*, pp. 833-839.
- Machado, M. C. et al. (2006), *Iguais ou diferentes? Cuidados de Saúde materno-infantil a uma população de imigrantes*, Laboratórios Bial.
- Malheiros, J. e Fonseca, L. (coord.) (2011), *Acesso à habitação e problemas residenciais dos imigrantes em Portugal*, Estudo 48 do Observatório da Imigração, Lisboa: ACIDI.
- Malheiros, J. M., e Esteves, A. (2013), *Diagnóstico da População Imigrante em Portugal: Desafios e potencialidades*, Coleção Portugal Imigrante do Observatório da Imigração, Lisboa: ACIDI.
- Marques, J.C. e Góis, P. (2012), *A Emergência das Migrações no Feminino - Feminização das migrações de (e para) Portugal e suas consequências sociopolíticas*, Cascais: Principia.
- MS (2017), *Relatório Anual. Acesso a Cuidados de Saúde nos Estabelecimentos do SNS e Entidades Convencionadas em 2016*, Lisboa: Ministério da Saúde.

- MS (2018), *Retrato da Saúde 2018*, Portugal: Ministério da Saúde.
- Münz, R. et al. (2006), *The costs and benefits of European Immigration*, Hamburg: Hamburg Institute of International Economics.
- OCDE (2006), *Where immigrant students succeed: a comparative review of performance and engagement in PISA 2003*, OECD Publishing: Paris.
- OCDE (2010), *OECD Reviews of Migrant Education: Closing the Gap for Immigrant Students – policies, practice and performance*, OECD Publishing: Paris.
- OCDE (2015), *Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling In*, Paris: OCDE Publishing.
- OCDE (2016), *International Migration Outlook 2016*, Paris: OCDE Publishing.
- OCDE (2017), “Migrants’ well-being: moving to a better life?”, in *How’s Life? 2017: Measuring Well-Being*, Paris: OECD Publishing.
- OCDE (2017a), *Health at a Glance 2017: OECD Indicators*, Paris: OECD Publishing.
- OCDE (2018), *International Migration Outlook 2018*, Paris: OCDE Publishing.
- OCDE (2019), *International Migration Outlook 2019*, Paris: OCDE Publishing.
- OCDE/CE (2018), *Settling In 2018: OECD Indicators of Immigrant Integration 2012*, Paris e Bruxelas: OCDE/CE.
- OIT (2014), *World Social Protection Report 2014-15: Building economic recovery, inclusive development and social justice*, Genebra: International Labour Organization.
- Oliveira, C. R. (2004), *Estratégias Empresariais de Imigrantes em Portugal*, Volume 10 da Coleção de Estudos do Observatório da Imigração, Lisboa: ACIME.
- Oliveira, C. R. (2010), “The determinants of immigrant entrepreneurship and employment creation in Portugal”, in OCDE, *Open for Business. Migrant Entrepreneurship in OECD Countries*, Paris: OCDE, pp. 125-148.
- Oliveira, C. R. (2012), “Monitoring immigrant integration in Portugal: Managing the gap between available data and implemented policy”, in Bijl, R. e Verweij, A. (eds.), *Measuring and monitoring immigrant integration in Europe*, The Hague: The Netherlands Institute for Social Research (SCP), pp. 291-312.
- Oliveira, C. R. (2014), “Empregadores estrangeiros em Portugal: o que os Censos nos ajudam a compreender”, in *Revista Estudos Demográficos (RED)*, volume 53, INE, pp. 7-33.
- Oliveira, C. R. (2017), “Recenseamento Eleitoral de Estrangeiros”, *Boletim Estatístico OM #2*, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações, Lisboa: OM.
- Oliveira, C. R. (2019), *Empregadores e Empreendedores Imigrantes: Tipologia de Estratégias Empresariais*, Volume 65 da Coleção de Estudo OM, Lisboa: ACM.
- Oliveira, C. R. e Carvalhais, I. E. (2017), “Immigrants’ political claims in Portugal: confronting the political opportunity structure with perceptions and discourses”, *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 40, Issue 5, pp. 787-808.
- Oliveira, C. R. e Carvalhais, I. E. (2019), *Report on political participation of mobile EU citizens: Portugal*, Political Participation Reports, Global Citizenship Observatory (GLOBALCIT), Itália: RSCAS/GLOBALCIT-PP 2019/3.
- Oliveira, C. R.; Carvalhais, I. E. e Cancela, J. (2014), *Political parties openness to immigrants in Portugal: between the opportunity structure and the individual perceptions*, Portuguese Country Report to DIVPOL – Diversity in Political Parties’ Programmes, Organization and Representation, European Fund for the Integration of Third-Country Nationals, Lisboa: ACIDI.
- Oliveira, C. R. e Fonseca, V. (2013), “Highly skilled immigrants in Portugal: analysing policy developments and its impacts with a typology”, *Revista Migrações do Observatório da Imigração*, setembro, pp. 79-117.
- Oliveira, C. R. (coord.) e Gomes, N. (2014), *Monitorizar a integração de Imigrantes em Portugal. Relatório Estatístico Decenal*, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.
- Oliveira, C. R. (coord) e Gomes, N. (2016), *Indicadores de Integração de Imigrantes. Relatório Estatístico Anual 2016*, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.
- Oliveira, C. R. (coord) e Gomes, N. (2017), *Indicadores de Integração de Imigrantes. Relatório Estatístico Anual 2016*, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.
- Oliveira, C. R. e Gomes, N. (2017a), “Estudantes estrangeiros nos diferentes níveis de ensino”, *Boletim Estatístico OM #3*, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações, Lisboa: OM.

- Oliveira, C. R. (coord) e Gomes, N. (2018), *Indicadores de Integração de Imigrantes. Relatório Estatístico Anual 2018*, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.
- Oliveira, C. R. (coord.) e Gomes, N. (2018a), *Migrações e Saúde em números: o caso português*, Caderno Estatístico Temático #2, Coleção *Imigração em Números* do Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.
- Oliveira, C. R. (coord.), Gomes, N. e Santos, T. (2017), *Acesso à Nacionalidade Portuguesa: 10 anos da lei em números*, Caderno Estatístico Temático #1, Coleção *Imigração em Números* do Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.
- Oliveira, C. R. e Inácio, A. (1999), "Nacionalizações em Portugal (1985-1996)", *Working Paper # 11*, Lisboa: SociNova.
- Oliveira, C. R., Peixoto J., e Góis, P. (2017), "A nova crise dos refugiados na Europa: o modelo de repulsão-atração revisitado e os desafios para as políticas migratórias", in *Revista Brasileira de Estudos de População*, 34(1), pp. 73-98.
- Oliveira, C. R. e Pires, C. (2010), *Imigração e sinistralidade laboral*, Estudo 41 do Observatório da Imigração, Lisboa: ACIDI.
- Oliveira, C. R. e Rath, J. (org.) (2008), *Empreendedorismo Imigrante*, volume temático #3 da Revista Migrações, Lisboa: Observatório da Imigração.
- ONU (2000), *Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?*, Nova Iorque: Organização das Nações Unidas.
- ONU (2015), *World Population Ageing 2015*. Nova Iorque: Organização das Nações Unidas.
- ONU (2017), *World Population Ageing 2017*. Nova Iorque: Organização das Nações Unidas.
- ONU (2019), *World Population Prospects 2019: Highlights*. Nova Iorque: Organização das Nações Unidas.
- Peixoto, J. (2008), "Imigração e mercado de trabalho em Portugal: investigação e tendências recentes", in Peixoto, J. (org.), *Revista Migrações*, Número Temático "Imigração e Mercado de Trabalho", vol. 2, abril, Observatório da Imigração, pp. 19-46.
- Peixoto, J. (coord.) et al. (2011), *Imigrantes e Segurança Social em Portugal*, estudo 49 do Observatório da Imigração, Lisboa: ACIDI.
- Peixoto, J.; Craveiro, D.; Malheiros, J. e Oliveira, I. (2017), *Migrações e sustentabilidade demográfica. Perspetivas de evolução da sociedade e economia portuguesas*, Estudos da Fundação, Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Peixoto, J.; et al. (2017a), *Introdução ao estudo Migrações e sustentabilidade demográfica. Perspetivas de evolução da sociedade e economia portuguesas*, Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- PISA (2016) *PISA 2015 results. Excellence and Equity in Education*, volume I, Paris: OCDE.
- PISA (2019), *Portugal Country Note, PISA 2018 Results*, PISA, OECD Publishing, Paris.
- PISA(2019b), *PISA 2018 Results Combined Executive Summaries Volume I, II e II*, PISA, OECD Publishing, Paris.
- PISA (2019c), *PISA 2018 Results: Where all students can succeed*, Volume II, PISA, OECD Publishing, Paris.
- Plaza, S. et al. (2019), *Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook*, Abril, Washington DC: World Bank Group e KNOMAD.
- Ratha, D. et al. (2016), *Migration and Remittances. Recent Developments and Outlook*, Migration and Development Brief 26, Abril, Washington DC: World Bank Group e KNOMAD (Global Knowledge Partnership on Migration and Development).
- Ratha, D., Eigen-Zucchi, c., e Plaza, S. (2016b), *Migration and remittances Factbook 2016*. Washington: World Bank Publications.
- Rechel, B., Mladovsky, P., e Devillé, W. (2011), "Monitoring the health of migrants", in Rechel, B. et al. (org.), *Migration and Health in the European Union*, European Observatory on Health Systems and Policies, pp. 81-98.
- Rechel, B., Mladovsky, P., e Devillé, W. (2012), "Monitoring migrant health in Europe: a narrative review of data collection practices", *Health Policy*, 105(1), pp. 10-16.
- Rechel, B., et al. (2013), "Migration and health in an increasingly diverse Europe", *The Lancet*, 381(9873), pp. 1235-1245.
- Rosa, M. J.V., Seabra, H. e Santos, T. (2004), *Contributos dos imigrantes na demografia portuguesa*, Estudo 4 do Observatório da Imigração, Lisboa: ACIME.

- Rosa, M. J. V. e Chitas, P. (2013), *Portugal e a Europa: os Números*, Ensaios da Fundação Manuel dos Santos.
- Sakellarides, C. et al. (2014), *The impact of the financial crisis on the health system and health in Portugal*, Case Study, Copenhagen: World Health Organization.
- Santos, T. e Godinho, S. (2018), “Europeus Comunitários em Portugal: uma análise exploratória”, *Boletim Estatístico OM #4*, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações, Lisboa: OM.
- Schmid, S. D.; Arrighi, J-T; e Bauböck, R. (2017), *ELECLAW Indicators: Measuring Voting and Candidacy Rights of Resident Citizens, Non-Resident Citizens and Non-Citizen Residents. Version 4.0*. Florença: Instituto Universitário Europeu.
- Seabra, H. e Santos, T. (2005), *A criminalidade de estrangeiros em Portugal: um inquérito científico*, estudo 13 do Observatório da Imigração, Lisboa: ACIME.
- Seabra, H. e Santos, T. (2006), *Reclusos estrangeiros em Portugal: esteios de uma problematização*, estudo 20 do Observatório da Imigração, Lisboa: ACIME.
- Tjaden, J. (2010), *Acesso à Cidadania e o seu Impacto sobre a Integração dos Imigrantes. Guia para Portugal*, Florença, Instituto Universitário Europeu.
- Toletino, A. C. et al. (2008), *A importância e o impacto das Remessas dos Imigrantes em Portugal no desenvolvimento de Cabo Verde*, , estudo 27 do Observatório da Imigração, Lisboa: ACIDI.
- SEF (2019), *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2018*, Oeiras: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.
- Wall et al. (2008), “Mulheres imigrantes e novas trajetórias de migração: um croché transnacional de serviços e cuidados no feminino”, in Villaverde, M., Wall, K., Aboim, S. e Silva, F. C. (eds.), *Itinerários: A Investigação nos 25 Anos do ICS*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, pp. 603-622.

OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

O Observatório das Migrações, com génese em 2002, tem assumido como prioridade aprofundar o conhecimento sobre as populações imigrantes residentes em Portugal, informando decisores políticos para a definição de políticas públicas e iniciativas legislativas para a integração de imigrantes, e sensibilizando a opinião pública em geral, combatendo mitos e estereótipos acerca dos imigrantes através de factos e dados estatísticos.

Para cumprir essa missão o Observatório das Migrações tem recorrido a inúmeras fontes estatísticas e administrativas disponíveis em Portugal com dados desagregados por nacionalidade, sistematizando e analisando essa informação com o intuito de melhor caracterizar a situação das populações estrangeiras no país nas mais variadas dimensões que compõem o seu processo de integração.

Neste relatório são analisados mais de três centenas de indicadores acerca da integração de imigrantes, distribuídos por quinze dimensões analíticas, de mais de quatro dezenas de fontes de dados estatísticos e administrativos, reforçando a *Coleção Imigração em Números* do Observatório das Migrações, lançada em 2014 com coordenação científica de Catarina Reis Oliveira. Os dados sistematizados encontram-se igualmente disponíveis no sítio do Observatório das Migrações em www.om.acm.gov.pt permitindo a todos os interessados acederem aos mesmos indicadores e a procederem a outros tratamentos e análises.

Os *Relatórios Estatísticos Anuais de Indicadores de Integração de Imigrantes* de Portugal publicam e analisam informação que vai muito para além dos indicadores de integração de imigrantes recomendados pela Comissão Europeia (na Declaração de Zaragoza) e concretizam medidas previstas nos planos de ação de integração de imigrantes em Portugal, nomeadamente a medida 6 do *Plano Estratégico para as Migrações* a implementar entre 2015 e 2020, para a “melhoria dos dados oficiais sobre a integração dos migrantes”, que o Observatório das Migrações promove em parceria com o Instituto Nacional de Estatística, e a medida 1 do objetivo 1 do *Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações* (Pacto aprovado pela Assembleia-Geral das Nações Unidas) em implementação em Portugal desde 2019 para incrementar a qualidade da informação administrativa e estatística, “assegurando a sua divulgação através dos relatórios anuais elaborados pelo Observatório das Migrações.”