

1.

INTRODUÇÃO

Joaquim Oliveira Martins

CEPII e Université de Dauphine-PSL, Paris

A imigração está a expandir-se na Europa, impulsionada por conflitos no Médio Oriente, no Afeganistão, na África do Sahel e na Ucrânia, e alimentada pelo envelhecimento da população europeia, pela disponibilidade de empregos e por um Estado de Bem-Estar relativamente bom no Norte, em contraste com a pobreza e a instabilidade social no Sul.

Medida através do emprego e da educação, a integração de migrantes nas comunidades europeias tem estado a melhorar (OCDE, 2023). No entanto, o processo de integração não é o mesmo em todos os lugares, especialmente quando todos os aspetos da integração são considerados mais relevantes para a segunda geração de migrantes.

Parte-se do pressuposto de que a integração dos migrantes é importante para a economia, a paz e o desenvolvimento das pessoas e dos lugares e, além disso, o sentimento de conexão e pertença constitui

um direito humano básico, contribuindo para a justiça social e a equidade (Litevsky *et al.*, 2023).

No entanto, existem vários modelos de integração que envolvem diversas formas e combinações de manutenção, adaptação e convergência culturais. Processos que, segundo Bloemraad *et al.* (2023), são historicamente contingentes, mediados por instituições e construídos politicamente, abrindo caminhos para certos grupos de imigrantes, enquanto erguem barreiras para outros.

Neste contexto, a 17 de janeiro de 2025, organizou-se um encontro sobre desafios e políticas de integração de migrantes na Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD), em Vila Real. O objetivo desse encontro foi, em primeiro lugar, obter conhecimento que reporte, analise e avalie evidências da integração de migrantes em Portugal; e, em segundo lugar, analisar a resposta das políticas aos níveis local e nacional, assim como posições mais políticas e ideológicas sobre esta questão. A presente coletânea de contribuições reflete esses debates para saber o que cumpre a Portugal fazer neste desafio magno para a nossa economia e a nossa sociedade.

Durante um longo dia, os debates foram densos e intensos. Não me cabe aqui fazer um resumo das diferentes contribuições. Acho que o leitor interessado deverá percorrer o conjunto dos textos e forjar assim a sua própria opinião. O texto do Prof. Tomaz Dentinho que conclui este livro propõe uma leitura dos pontos principais e uma interpretação original do que há que fazer para cumprir o desafio da integração dos migrantes no nosso país.

Gostaria, no entanto, de salientar três pontos que me interpelaram durante a discussão. O primeiro tem a ver com a amplitude da vaga demográfica atual: trata-se de um verdadeiro «tsunami» de pessoas idosas nas próximas décadas que põe em questão o desenho dos nossos sistemas de segurança social. O problema é bem conhecido e estudado, de maneira que me limito aqui a um único dado ao nível dos países da OCDE. Em média, na OCDE, nos princípios deste século, havia um reformado por quatro pessoas ativas (1/4). Se fizermos contas muito aproximadas, isto implica uma taxa de contribuição de 25%

Introdução

para assegurar a sustentabilidade do sistema de pensões. O rácio médio de dependência na OCDE vai aumentar para um reformado por dois ativos (1/2) em 2050. Parece óbvio que o aumento das contribuições das novas gerações nunca poderá resolver o problema. É simplesmente inaceitável e injusto. Por isso, tem-se proposto um conjunto de reformas que aja sobre vários parâmetros ao mesmo tempo¹: aumento das contribuições, redução da taxa de «generosidade» do sistema, incentivos para a poupança privada e aumento da idade da reforma. Este último instrumento é particularmente eficaz para gerir o aumento da esperança de vida, sob condição de que esta seja em boa saúde. Infelizmente, nada assegura que os ganhos futuros de longevidade permitam reduzir a morbidez e, sobretudo, o estado de dependência de cuidados continuados com custos muito elevados².

Portugal já está atualmente muito próximo do nível de 50% da taxa de dependência que os países da OCDE vão atingir, em média, em 2050. Sobretudo, as regiões rurais e do interior de Portugal encontram-se entre as mais envelhecidas na OCDE.

Neste enquadramento, utilizar a imigração como uma maneira de aumentar mecanicamente a população ativa e o número de contribuintes pode parecer uma solução de facilidade, pelo menos a curto prazo. Infelizmente, nada requer mais uma visão estrutural e de longo prazo. Se o aumento da população ativa pode suavizar a pressão crescente das gerações do *baby-boom*, há que gerir também o efeito da esperança de vida, porque em geral os imigrantes adotam rapidamente as normas de longevidade da população nativa. Uma larga população de origem estrangeira, mal integrada na sociedade portuguesa, com um estado de saúde problemático e um nível baixo de educação pode relevar-se um peso ainda pior a longo prazo para o sistema de segurança social. Por esta razão, a questão da integração dos migrantes é fundamental.

¹ Cf. Oliveira Martins *et al.* (2005).

² Para uma discussão deste ponto, ver por exemplo Maisoneuve e Oliveira Martins (2014).

Logo, o segundo ponto tem a ver com a qualidade da integração. Sem uma boa integração não haverá qualidade de capital humano, mas haverá falta de efeitos de experiência no crescimento da produtividade, uma má utilização das qualificações dos trabalhadores estrangeiros, etc. Mesmo no setor agrícola, onde o trabalho sazonal é predominante, a utilização de novos trabalhadores acarreta sempre um custo fixo de formação. Sem integração, estaremos possivelmente a aumentar o estoque de trabalhadores pouco qualificados, o que favorecerá uma persistente especialização da economia portuguesa em competitividade baseada em baixos custos³.

Como os debates mostraram, a mudança de instituições em Portugal, mais precisamente a transição do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) para a Agência para a Integração, Migrações e Asilo (AIMA), em outubro de 2023, concomitante com as fortes entradas de novos imigrantes, criou dificuldades. A nova agência integrou as funções de legalização e integração, mas a urgência era gerir o grande número de pedidos de legalização. A função de integração mais estruturante e de longo prazo tem sofrido durante este período de transição, também marcado por outros choques (crise COVID, mudança de Governo, etc.). Como disse Marta Feio, muitos aspetos das funções de integração estão atualmente «dormentes» e necessitariam de ser reativados.

As experiências no terreno, como na Amadora e no Fundão, mostraram claramente que a necessidade de acolhimento tem por vezes de ser muito individualizada, o que requer conhecimento e apropriação local.

Por conseguinte, é crucial que a função de integração seja responsabilidade partilhada entre níveis de governo. A integração só se ganha ao nível local (Fontainhas Fernandes) porque não há soluções genéricas ou uniformes (*no one-size-fits-all*). A necessidade de diferenciação de políticas ao nível local é, portanto, condição necessária. No entanto, esta condição, por vezes, enquadra-se dificilmente no processo de descentralização. Infelizmente, este investimento na chamada

³ Ver o texto do Prof. José Reis neste livro.

«governança multinível» tem sido particularmente lento e problemático em Portugal⁴.

Por fim, a lógica económica incontornável da imigração tem esbarrado com as condições e os discursos políticos. Em nome da defesa da identidade, da «civilização» ou dos pretensos interesses da população nativa tem sido utilizados muitos argumentos totalmente incoerentes do ponto de vista económico. Nesta área, a literatura económica é relativamente robusta na desmistificação dos efeitos negativos da imigração (e.g. Boeri, Hanson e McGormick, 2002). A longo prazo pode-se mesmo afirmar que a diversidade de população aparece como um dos fatores mais determinantes do desenvolvimento económico Galor (2011, 2022).

Referências

- Boeri, T.; Hanson, G.; McGormick, B. (eds.) (2002). *Immigration Policy and the Welfare System*. Oxford University Press.
- Bloemraad, I.; Esses, V. M.; Kymlicka, W.; Zhou, Y.-Y. (2023). *Unpacking immigrant integration: Concepts, mechanisms, and context*. Background paper to World Development Report 2023: Migrants, Refugees, and Societies.
- Christine de la Maisonneuve, C.; Oliveira Martins, J. (2014). *The future of health and long-term care spending*, OECD Journal: Economic Studies.
- Galor, O. (2022), *The Journey of Humanity: The Origins of Wealth and Inequality*, Dutton publishing.
- Haim-Litevsky, D.; Komemi, R.; Lipskaya-Velikovsky, L. (2023). *Sense of belonging, meaningful daily life participation, and well-being: Integrated investigation*. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 20(5), 4121.

⁴ Ver, por exemplo, OECD (2020).

Cumprir Portugal – Integração de migrantes

- OECD (2020). Decentralisation and Regionalisation in Portugal: What Reform Scenarios? OECD Multi-level Governance Studies. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/fea62108-en>
- OECD/European Union (2023). Indicators of Immigrant Integration 2023, OECD Publishing, Paris.
- Oliveira Martins, J. *et al.* (2005). The Impact of Ageing on Demand, Factor Markets and Growth. OECD Economics Department Working Papers, No. 420, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/545827207132>.