



# Vision Europe Summit



## Melhorar as Respostas à Crise Migratória e de Refugiados na Europa





# Vision Europe Summit

## Melhorar as Respostas à Crise Migratória e de Refugiados na Europa

Fundação Calouste Gulbenkian  
Lisboa, 21 – 22 novembro 2016



# Índice

<b>Prefácio</b>	4		
<b>Recomendações</b>	6		
<b>Do Conflito ao Equilíbrio: A Construção de uma Plataforma Comum para o Consenso Social e Político sobre Imigração</b>	14	<b>Da Fragmentação à Integração: No Sentido de uma Abordagem da “Sociedade no seu Todo” à Receção e Instalação de Recém-Chegados na Europa</b>	56
Sumário Executivo	14	Sumário Executivo	56
1. Introdução	16	1. Introdução	58
2. Uma Situação de Conflitos Crescentes	17	2. Integração: Novos e Velhos Desafios	59
3. Encontrar uma Plataforma Comum para o Consenso	21	3. Abordagens Políticas	63
4. Conclusão	27	4. Conclusões e Recomendações	69
Referências Bibliográficas	28	Referências Bibliográficas	71
Nota sobre o Autor	29	Nota sobre os Autores	73
<b>Para Além da Gestão da Crise: O Caminho no Sentido de uma Política Europeia de Refugiados Eficaz, Proativa e Justa</b>	30	Agradecimentos	75
Sumário Executivo	30	<b>Vision Europe — A UE e a Crise dos Refugiados</b>	76
1. Introdução	32	Sumário Executivo	76
2. Trabalhar para Soluções Duráveis: A Importância das Vias Legais	34	Propostas de Políticas	80
3. A Falta de Canais de Migração Legais Coloca Múltiplos Desafios à Europa	35	1. O Fenómeno da Imigração na Europa e a Recente Crise dos Requerentes de Asilo. A Situação Atual	82
4. As Propostas da Comissão para Reformar o Sistema Europeu Comum de Asilo e Estabelecer Parcerias para as Migrações com Terceiros - Estarão à Altura da Tarefa?	37	2. Os Desafios Colocados pela Atual “Crise dos Refugiados”	89
5. Recomendações	42	3. O que Sabemos Sobre os Efeitos da Imigração no País de Acolhimento?	95
Referências Bibliográficas	50	4. Uma Abordagem Europeia em relação à Imigração	97
Nota sobre os Autores	54	Referências Bibliográficas	100
Agradecimentos	55	Nota sobre os Autores	102
		<b>Ficha Técnica</b>	103

## Prefácio

**Artur Santos Silva** Presidente do Conselho de Administração da Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, Portugal

Criado em janeiro de 2015, o Vision Europe é um projeto conjunto de importantes fundações e *think tanks* europeus — Bertelsmann Stiftung, Alemanha; Bruegel, Bélgica; Chatham House, Reino Unido; Compagnia di San Paolo, Itália; Jacques Delors Institute, França; Finnish Innovation Fund Sitra, Finlândia; CASE – Center for Social and Economic Research, Polónia e Fundação Calouste Gulbenkian, Portugal — que trabalham em parceria para investigar, debater e, conseqüentemente, informar e influenciar os decisores políticos e a opinião pública sobre alguns dos mais prementes desafios de políticas públicas que a Europa enfrenta nos dias de hoje. Através da investigação, de publicações e de uma Conferência anual (o Vision Europe Summit), procuramos construir um fórum de debate e uma fonte de recomendações que melhorem as decisões políticas, tanto a nível nacional como a nível europeu, e que fomentem uma adequada integração europeia.

Em 2015, o Vision Europe dedicou o seu trabalho ao “Futuro do Estado Social”, criando e desenvolvendo recomendações para um conjunto de políticas públicas inovadoras, capazes de assegurar a sustentabilidade de longo prazo dos sistemas nacionais de segurança social.

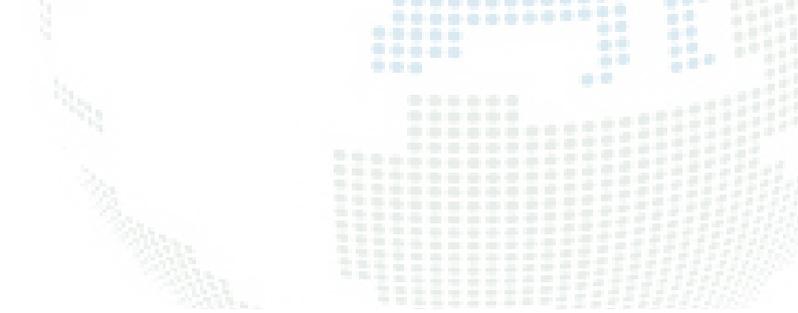
Nos últimos meses, as quatro Fundações e os quatro *think-tanks* europeus, com o inestimável apoio de vários peritos, académicos e decisores políticos, empenharam-se em apresentar propostas que res-

pondam eficazmente a este difícil momento do projeto europeu, o qual se agravou com a resposta insuficiente ao mais recente fluxo de refugiados e migrantes. Acreditamos que poderemos vencer este desafio, através de uma reflexão sólida e de propostas concretas que nos mobilizem e inspirem para agir, de forma a ultrapassar, com sucesso, estes tempos conturbados. O Vision Europe Summit procura contribuir para essa missão.

Partimos seguramente de uma realidade muito complexa. A União Europeia, enquanto tal, e, em particular alguns dos seus Estados-membros, enfrentaram uma crise na resposta descontrolada à chegada de centenas de milhares de refugiados e migrantes.

À incapacidade de antecipar um desafio que já era previsível desde o início da guerra da Síria e do colapso das “primaveras árabes” — dado o número de refugiados e migrantes gerados por essas crises — somou-se o falhanço para gerar uma resposta rápida, solidária e eficaz, quando o fluxo de chegadas aumentou. As divergências e os conflitos dentro da União Europeia foram agravados pela fragmentação e falta de coesão entre diferentes políticas e programas neste domínio.

Os movimentos xenófobos e nacionalistas dentro do espaço europeu, por um lado, e os grupos terroristas que agem dentro e fora deste espaço, por outro, exploraram de imediato estas fragilidades. A “indústria do medo”, exacerbada por alguns média e pelas re-



des sociais, fizeram crescer, na opinião pública, uma reação adversa, quer em relação aos refugiados/migrantes, quer mesmo em relação ao projeto europeu.

Este ciclo de acontecimentos faz-nos chegar ao final de 2016 com motivos de preocupação não só quanto à gestão desta crise migratória, mas também quanto ao futuro do projeto europeu.

Para enfrentar estes problemas, o Vision Europe Summit procura identificar as questões essenciais que os caracterizam e apontar as respostas possíveis e necessárias: como ultrapassar o conflito intraeuropeu e alcançar um equilíbrio que permita a construção de uma base de entendimento comum para um consenso político e social sobre migrações? Esta opção tem um significado político, na medida em que reflete a consciência que esta crise é, antes de mais, uma crise dos valores de solidariedade entre os Estados-membros — com situações humanitárias graves — e do princípio da “unidade na diversidade”. Não se trata, apenas, de uma crise exógena, com origem no exterior da Europa e com efeitos internos. Somos nós, europeus, que estamos em crise, e só nós a poderemos vencer.

Para tal, precisamos de ir além de uma gestão de crise, de forma reativa e demorada. O VES irá, por isso, propor uma abordagem sólida para a definição de um roteiro que permita desenvolver um política eficaz, proativa e justa para a gestão migratória. Esse caminho deve ter por base, em primeiro lugar, canais de migração seguros e legais, particularmente no caso dos refugiados que estão a abandonar zonas de conflito, quer através de processos de reinstalação, quer de vistos humanitários. Deve, igualmente, considerar a melhoria progressiva dos sistemas de asilo e as condições de integração nas sociedades de acolhimento, bem com o apoio efetivo e a proteção temporária nos campos de refugiados. Este plano de ação deve ter, também, a coragem de enfrentar as raízes da migração forçada e propor soluções.

Por último, e porque este desafio não é exclusivo dos Estados da União Europeia e das suas instituições, o VES leva mais longe o seu olhar e proporá, contra a fragmentação, uma perspetiva de governa-

ção integrada (“integrated governance”) para o acolhimento dos recém-chegados aos países da União Europeia. Toda a sociedade é convocada para esta missão. Este é um projeto que chama não apenas os diferentes departamentos governamentais a colaborar, de uma forma integrada, para a promoção eficaz da inclusão social dos refugiados e migrantes, mas também toda a sociedade, nomeadamente através das organizações da sociedade civil, das empresas, das fundações e, naturalmente, dos próprios cidadãos, todos são convidados a ser parte efetiva da solução. A concretização da ambição de uma sociedade coesa e inclusiva depende da resposta de todos sem exceção.

O VES constitui, por todas estas razões, um momento de grande relevância para o nosso futuro comum. Importa, agora, agradecer o esforço de todos aqueles que contribuíram para aqui chegar e a disponibilidade dos que terão a responsabilidade de levar mais longe os resultados desta Conferência.

Sabemos quão graves são os problemas que enfrentamos. Mas temos a certeza de que as forças do projeto europeu, principalmente os seus valores fundacionais e o património civilizacional que construímos juntos, podem vencer estes obstáculos. Se formos capazes de mobilizar a sociedade e de inspirar a mudança necessária, esta crise terá sido uma oportunidade de afirmação e de aperfeiçoamento do ideal europeu. Como sempre, o nosso futuro depende de nós.

# Recomendações

## Do Conflito ao Equilíbrio: A Construção de uma Plataforma Comum para o Consenso Social e Político sobre Imigração

**Yves Pascouau**, Diretor de Políticas de Imigração e Mobilidade no European Policy Centre (Bruxelas); Investigador Sênior do Instituto Jacques Delors (Paris); Editor do site da Internet [www.EuropeanMigrationLaw.eu](http://www.EuropeanMigrationLaw.eu)

**1. Cumprir os compromissos para reconstruir a confiança: Se as partes envolvidas desejam reconstruir a confiança entre os Estados e os cidadãos, já não é possível chegar a um acordo sobre iniciativas a desenvolver e não as implementar.**

### 1.1 Os Estados-membros devem:

- Aplicar as regras existentes, sobretudo as relativas ao registo e identificação das pessoas nas fronteiras externas.
- Participar plenamente nos mecanismos de solidariedade, ou seja, enviar especialistas, funcionários e equipamentos para gerir os centros de apoio, bem como cumprir as obrigações de reinstalação.
- Não infringir intencionalmente as regras da UE.
- Onde necessário, em colaboração com as instituições da UE, convencer os parceiros relutantes a respeitar as regras, através do diálogo ou mesmo da pressão, e através do recurso a meios jurídicos e financeiros.

### 1.2 Os Estados-membros e as instituições da UE devem:

- Prosseguir a melhoria jurídica e operacional da gestão de fronteiras.

- Aumentar o ritmo de retornos, voluntários ou forçados, para manter ou restaurar a confiança entre os Estados e a responsabilidade política
- Assegurar a plena proteção das obrigações em matéria de direitos humanos na gestão de fronteiras e nas iniciativas de retorno.

### 1.3 A Comissão Europeia deve:

- Acompanhar os Estados na aplicação imediata das regras da UE e na coordenação das iniciativas operacionais que tenham o contributo de entidades da UE.
- Desempenhar a sua missão de “guardião dos Tratados” e monitorizar a aplicação correta das regras da UE pelos Estados, em termos jurídicos e na prática, e tomar medidas em caso de infração.
- Limitar as suas iniciativas legislativas imediatas à adaptação do espaço Schengen, incluindo as “regras de Dublin”.
- Avaliar melhor a necessidade da revisão de todas as regras de asilo, com base em avaliações de impacto exaustivas, e tendo necessariamente em conta a probabilidade das regras a serem adotadas pelo legislador.
- Avaliar melhor as implicações práticas das



# Para Além da Gestão da Crise: O Caminho no Sentido de uma Política Europeia de Refugiados Eficaz, Proativa e Justa

**Matthias M. Mayer**, Gestor de Projetos, Bertelsmann Stiftung

**Mehrdad Mehregani**, Gestor de Projetos, Bertelsmann Stiftung

## 1. Criar Passagens Seguras para a Proteção

**1.1 Reinstalação:** Os Estados-membros da UE devem aumentar o número de locais de reinstalação disponíveis — de acordo com as suas respetivas capacidades.

**1.2 Vistos Humanitários:** Os vistos humanitários com passagem segura para a proteção poderiam ser disponibilizados unilateralmente pelos Estados, ou no âmbito de uma solução à escala da UE.

**1.3 Patrocínio Privado de Refugiados:** Os Estados-membros da UE deveriam investigar a implementação de programas de patrocínio privado. O patrocínio privado permite que os cidadãos desempenhem um papel nas políticas nacionais de refugiados e pode complementar os programas tradicionais de reinstalação de refugiados.

## 2. Melhorar os Sistemas Nacionais de Processamento de Asilo e de Integração

**2.1 Sistemas Nacionais de Asilo Eficazes:** Na ausência de um verdadeiro procedimento de asilo da UE, os seus Estados-membros precisam de sistemas nacionais eficazes para processar os pedidos de asilo e lidar com quem procura asilo. É importante manter os sistemas de asilo flexíveis, para que estes possam lidar com uma procura flutuante.

## 2.2 Integração dos Refugiados no Mercado de Trabalho:

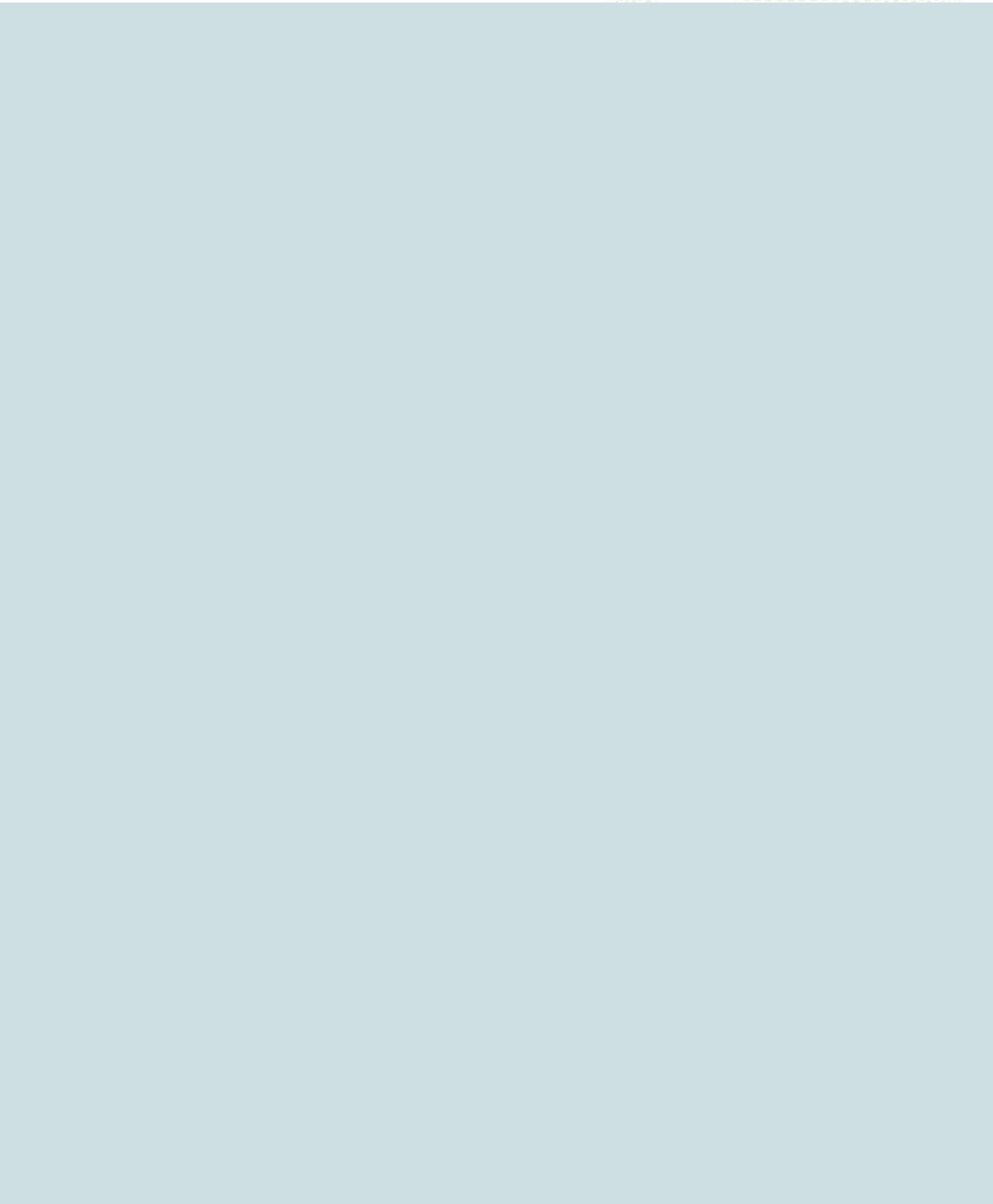
Os Estados-membros da UE devem estabelecer medidas para ajudar os refugiados a encontrar um emprego de acordo com as suas qualificações e competências, tais como cursos de formação linguística e avaliação de competências. Estas medidas devem ser parte de um processo coerente de integração no mercado de trabalho e devem começar cedo.

**2.3 Retorno Voluntário:** Apesar de a tónica das recentes propostas de medidas políticas se centrar no retorno de pessoas que não são elegíveis para um estatuto de proteção, o retorno de pessoas com estatuto de proteção deve também fazer parte de uma política de refugiados da UE orientada para o futuro.

**2.4 Reforma do Sistema de Dublin:** A UE e os Estados-membros precisam de trabalhar no sentido do estabelecimento de um mecanismo fiável de distribuição na UE; no entanto, é provável que isto se desenvolva através de pequenos passos e implique concessões aos países que têm maiores encargos no quadro do atual sistema de Dublin.

**3. Estabelecer Outras Vias Legais para as Migrações Mistas:** Para separar a imigração económica da imigração de refugiados, é necessário debater o estabelecimento de novos canais migratórios para trabalhadores não qualificados.

## Recomendações



## Da Fragmentação à Integração: No Sentido de uma Abordagem da “Sociedade no seu Todo” à Receção e Instalação de Recém-Chegados à Europa

**Demetrios G. Papademetriou**, Ilustre Membro Sénior e Presidente Emérito, Migration Policy Institute (MPI) e Presidente do MPI Europa

**Meghan Benton**, Analista Sénior de Políticas, MPI

### **1. Os Governos devem adotar uma abordagem à integração centrada no trabalho, que apoie também a integração social**

**1.1** Os decisores políticos devem conceber serviços de integração que encorajem os recém-chegados a obter um emprego logo que possível, colmatando as lacunas de competências no seu posto de trabalho (sempre que possível através de opções de aprendizagem em part-time, flexível e à distância).

**1.2** Os decisores políticos devem centrar-se de forma mais ativa no emprego por conta própria, indo ao encontro dos desafios enfrentados pelos potenciais empreendedores no acesso ao crédito e na compreensão dos regulamentos.

**1.3** Os decisores políticos devem centrar-se de forma mais ativa no voluntariado e nas oportunidades alternativas para que as pessoas contribuam de forma significativa, evitando a exclusão social de pessoas que não conseguem encontrar trabalho.

**1.4** As entidades governamentais e os prestadores de serviços devem colaborar para assegurar que as políticas de integração no mercado de trabalho promovem a integração social, e vice-versa.

### **2. Os governos devem envolver sistematicamente a “sociedade no seu todo” nos esforços de integração**

**2.1** Os decisores políticos devem encorajar as entidades empregadoras a considerar a integração algo mais vasto do que uma questão de “responsabilidade social empresarial”, estabelecendo parcerias duradouras que sejam dos interesses económicos a longo prazo das empresas privadas.

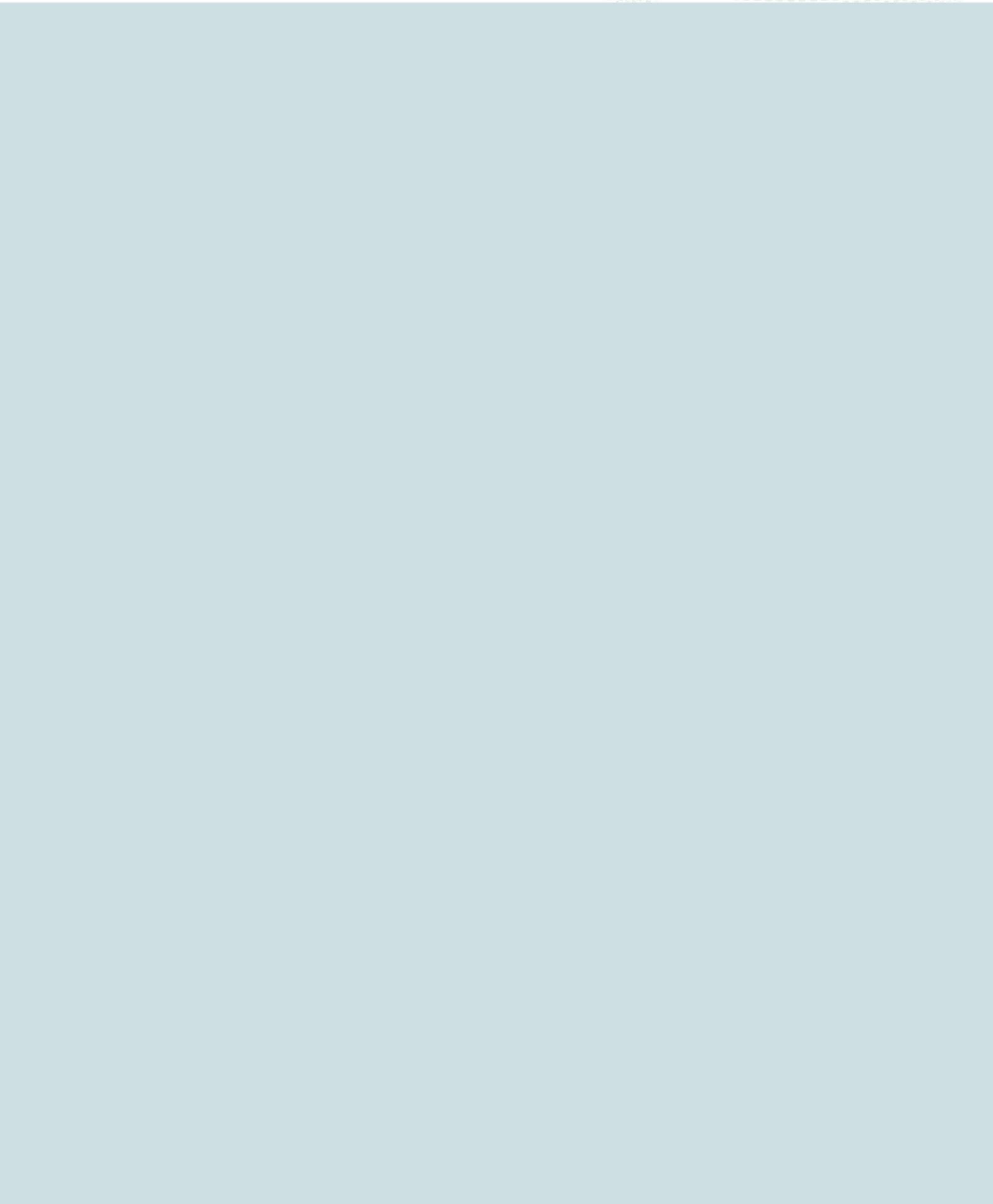
**2.2** Os decisores políticos devem aproveitar a recente onda de inovação social e tecnológica, contribuindo para a difusão das melhores ideias e assegurando que estas sejam incorporadas na generalidade dos serviços de integração.

**2.3** Os governos devem envolver um número mais alargado de parceiros sociais, de longa data e recentes, para conseguirem maior inovação e a resolução coletiva dos problemas.

### **3. Os governos devem trabalhar para restaurar a confiança da opinião pública e assegurar que esta sinta que o ritmo da mudança é gerível**

**3.1** Os governos, a todos os níveis, devem dar espaço para que os cidadãos discutam as suas preocupações em relação à imigração.

## Recomendações



## Vision Europe — A UE e a Crise dos Refugiados

**Massimo Bordignon**, Bruegel e Universidade Católica de Milão

**Pedro Góis**, Universidade de Coimbra e Centro de Estudos Sociais (CES)

**Simone Moriconi**, Universidade Católica de Milão, Universidade do Luxemburgo, CESifo

### 1. Os governos europeus devem manter uma abordagem comum global da crise

**1.1** O controlo de fronteiras, segurança, defesa, gestão unificada de refugiados, são recursos públicos óbvios para uma área integrada como a UE, que aboliu as fronteiras internas e criou um mercado interno.

**1.2** É também muito improvável que os países, atuando de forma independente, possam disponibilizar estes recursos públicos de forma eficiente. No entanto, não o fazer iria enfraquecer a coesão social europeia e o consenso político em relação ao projeto europeu.

**1.3** Uma política comum de acolhimento e de integração, aliada a mecanismos de partilha dos custos, é essencial para evitar comportamentos oportunistas por parte dos países-membros.

**1.4** Uma abordagem integrada exige também o estabelecimento de um processo de avaliação eficaz, a nível europeu, das competências e aptidões dos refugiados. Isto atualmente não existe, mas é um pré-requisito para uma integração bem sucedida.

### 2. Devem realizar-se novas tentativas para partilhar os encargos entre os países da UE

**2.1** Se não houver suficiente consenso para rever os regulamentos de Dublin, e se além disso não houver consenso sobre a reinstalação de refugiados, deve ser dado então um apoio financeiro adequado aos países de primeira en-

trada, tanto em termos de políticas de acolhimento como de integração.

**2.2** Isto deve também ter em conta as características dos refugiados em termos de competências, escolaridade e elementos culturais mais gerais, uma vez que estas características afetam também o custo de políticas de integração (eficazes).

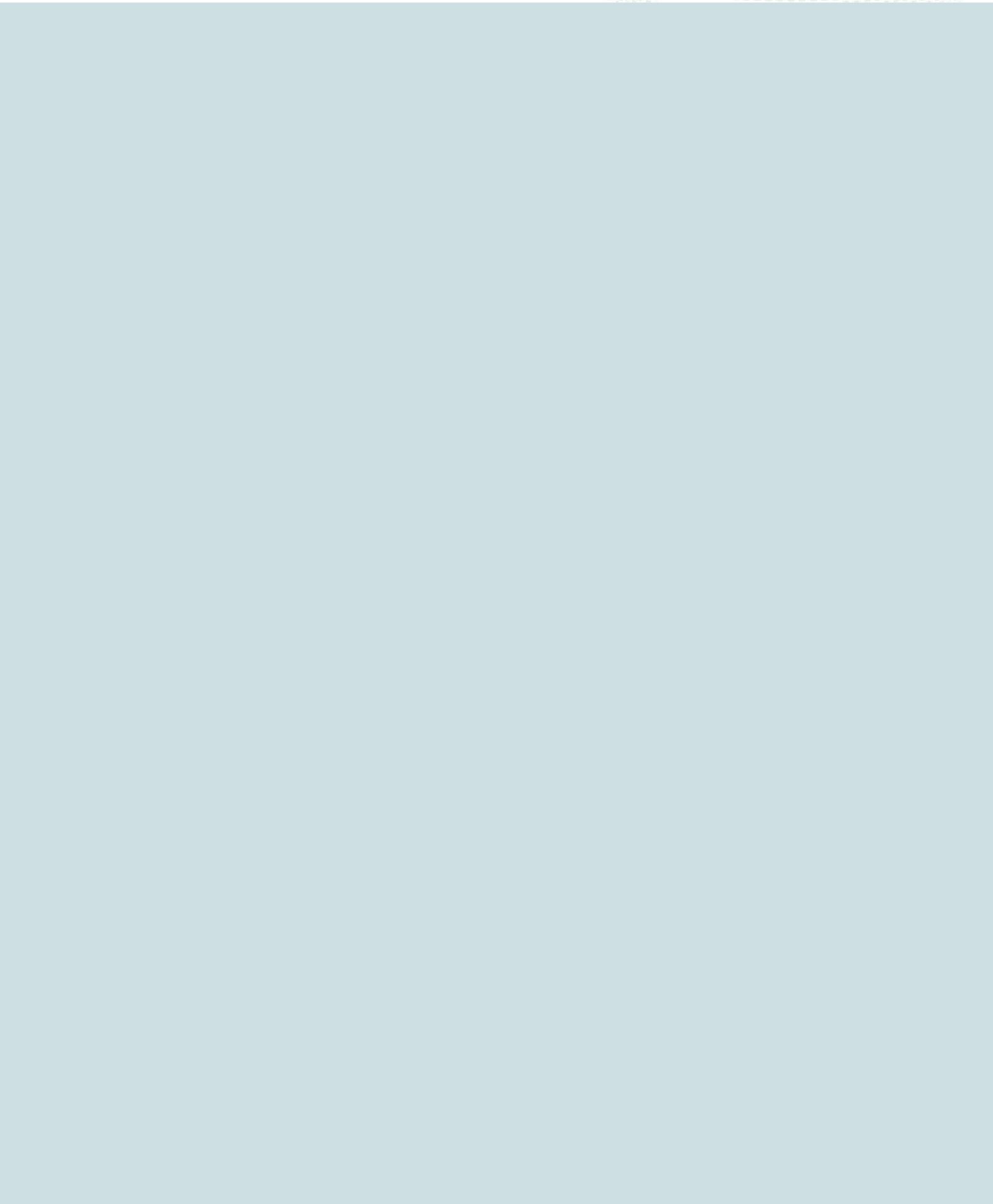
### 3. Uma abordagem europeia integrada deve abordar tanto os desafios a curto prazo como os problemas a longo prazo

**3.1** É provável que a crise atual continue nas próximas décadas, tendo em conta a divergência persistente das taxas de natalidade e das condições económicas entre a Europa e os seus vizinhos. Isto exige uma estratégia a longo prazo.

**3.2** A UE já tomou uma série de medidas importantes a este respeito nos últimos anos — a reforma da Política Europeia Comum de Asilo, o estabelecimento de uma Guarda de Fronteiras europeia - que precisam de ser mais desenvolvidas, nomeadamente com acordos e intercâmbios financeiros com os países de origem potenciais.

**3.3** A questão do financiamento específico e permanente, apoiado por receitas fiscais europeias, e de uma dupla abordagem que conjugue a proteção das fronteiras externas e a ajuda financeira para o desenvolvimento dos países de origem, deve ser neste contexto altamente considerada.

## Recomendações



# Do Conflito ao Equilíbrio: A Construção de uma Plataforma Comum para o Consenso Social e Político sobre Imigração

**Yves Pascouau**, Diretor de Políticas de Imigração e Mobilidade no European Policy Centre (Bruxelas); Investigador Sênior do Instituto Jacques Delors (Paris); Editor do site da Internet [www.EuropeanMigrationLaw.eu](http://www.EuropeanMigrationLaw.eu)

## Sumário Executivo

Ao longo da última década, e sobretudo nos últimos meses, a UE confrontou-se com o desenvolvimento de conflitos crescentes sobre questões relacionadas com as migrações. A situação suscitou um tal nível de controvérsia que a recuperação do equilíbrio neste ambiente de conflito será uma tarefa difícil para todos os intervenientes e a todos os níveis. Contudo, se os líderes da UE não forem capazes de tomar as decisões e implementar as ações políticas adequadas, o processo de integração da UE estará em risco.

Na sua primeira parte, este trabalho procura esboçar um panorama da amplitude dos conflitos crescentes que estão a ocorrer no interior da UE. Enquanto as tensões atuais a nível político destacam a existência de conflitos entre os Estados-membros da UE, está a decorrer outro conflito — mais preocupante — que tem origem na desconfiança que os cidadãos sentem cada vez mais em relação ao projeto da UE. Nesta situação de conflitos em desenvolvimento, vale também a pena questionar o papel dos média.

Assim, a segunda parte deste artigo defende que existe ainda a possibilidade de recuperar o consenso e fazer com que a UE seja de novo uma fonte de prosperidade, e não um foco de problemas. No entanto, este artigo considera que a abordagem do

Conselho Europeu, do tipo “de cima para baixo”, não é suficiente e não irá funcionar. É necessário relançar uma abordagem pedagógica para reconstruir a compreensão e a confiança dos cidadãos nas iniciativas e projetos da UE.

Isto implica duas linhas de ação:

- A curto prazo, todos os intervenientes a nível da UE e a nível nacional têm de cumprir as suas promessas, para mostrar que as decisões tomadas são implementadas e produzem efeitos.
- A médio prazo, os mesmos intervenientes têm de dar início a um processo estratégico para compreender, preparar e adotar as respostas adequadas ao fenómeno migratório, para o futuro a longo prazo.



## 1. Introdução

Ao longo da última década, e sobretudo nos últimos meses, a UE confrontou-se com o desenvolvimento de conflitos crescentes sobre questões relacionadas com as migrações. A situação suscitou um tal nível de controvérsia que a recuperação do equilíbrio neste ambiente de conflito será uma tarefa difícil para todos os intervenientes e a todos os níveis.

Isto terá também impacto no futuro do processo de integração da UE. De facto, colocando a questão em termos simples, se os líderes da UE não forem capazes de tomar as decisões e implementar as ações políticas adequadas, o processo de integração da UE estará em risco.

A implementação das opções políticas adequadas exige que se tenha um panorama dos conflitos crescentes que estão atualmente a ocorrer (I). Apesar de terem um âmbito cada vez mais abrangente, os conflitos podem no entanto ser resolvidos definindo uma base de consenso e tomando medidas concretas (II).

## 2. Uma Situação de Conflitos Crescentes

Desde a sua criação, a UE confrontou-se com muitos desafios e conflitos. No entanto, o nível de conflitos e também a desconfiança resultantes sobretudo, mas não só, do fenómeno migratório, são especialmente elevados. Apesar de isso dizer respeito, em primeiro lugar, a todos os Estados-membros da UE (A), afeta também os cidadãos (B), ao ponto de pôr em questão o papel dos média (C).

### A. Conflitos crescentes entre os Estados-membros

Desde a entrada em vigor do Tratado de Amsterdão, as questões relacionadas com a imigração e o asilo foram sempre temas fundamentais debatidos ao nível da UE. Desde Tampere até às orientações estratégicas adotadas em junho de 2014 e ao Tratado de Lisboa, estas questões raramente abandonaram os lugares cimeiros da agenda política. Isso acontece devido à dimensão soberana da questão, mas também por ela surgir com regularidade nos títulos dos jornais.

No entanto, a atual situação migratória e os debates que gera têm um tom diferente, sobretudo por duas razões. Primeiro, a dimensão dos fluxos migratórios que chegam à UE atingiram um pico sem precedentes. Com mais de 1 milhão de pessoas a entrar na UE em 2015, o fenómeno foi considerado e qualificado como “crise”. Em segundo lugar, esta “crise” vem acrescentar-se a outras crises graves anteriores que para muitos permaneceram sem resposta.

O euro e a crise grega têm polarizado os debates desde 2008, sem que tenha sido encontrada uma solução clara, sobretudo no caso da Grécia. A “Primavera Árabe” transformou as regiões vizinhas da UE, e provocou um elevado nível de instabilidade em toda a região Sul. O conflito na Síria continua por resolver. A situação na Ucrânia está longe de ter estabilizado e não se prevê qualquer solução a curto prazo. Finalmente, mas não menos importante, a decisão dos cidadãos britânicos de abandono da UE acrescentou

outra perturbação sem precedentes, com efeitos que ainda estão por definir.

Esta situação de “policrise”<sup>1</sup>, que coloca uma enorme pressão sobre os líderes, é acompanhada por diversas divisões sem precedentes entre os Estados-membros da UE. A crise do Euro criou as condições para uma oposição entre os Estados do Norte e os do Sul no que respeita às soluções que devem ser implementadas, e a “crise” migratória provocou uma divisão entre os Estados da Europa Ocidental e Oriental.

No entanto, as divisões sobre a questão das migrações são mais profundas do que em crises anteriores. Os Estados estão divididos quanto a princípios e valores e quanto às soluções para lidar com a vida e a morte de seres humanos que fogem de zonas de guerra e de perseguições. Se alguns Estados, de onde se destaca a Alemanha, demonstraram um grande empenho na oferta de proteção incondicional a cidadãos sírios e a outros refugiados, outros, como o grupo de países do Visegrád, mostraram relutância em acolher refugiados e requerentes de asilo.

Esta relutância e as divergências foram especialmente visíveis em relação ao mecanismo da reinstalação. Com o objetivo de ajudar a Grécia e a Itália, que se confrontam com a chegada de um grande número de pessoas às suas costas, a adoção e implementação deste mecanismo tem sido muito difícil. Devido a grandes tensões e divisões entre os estados em relação ao mecanismo da reinstalação, a Presidência Luxemburguesa do Conselho decidiu solicitar uma votação formal no Conselho de Justiça e Assuntos Internos. Apesar de três estados terem votado contra — a Hungria, a Eslováquia e a Roménia — o mecanismo de reinstalação obteve a maioria para a sua adoção. Contudo, a Hungria e a Es-

1 - Utilizando a expressão do Presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker.

lováquia não se conformaram e apresentaram uma ação de anulação contra a Decisão do Conselho<sup>2</sup> e decidiram não a aplicar.<sup>3</sup> Além disso, a Hungria convocou um referendo sobre esta questão em outubro de 2016.

Esta forte oposição entre os Estados atingiu uma nova fase sem precedentes quando o Ministro dos Negócios Estrangeiros do Luxemburgo, Jean Asselborn, disse que a Hungria tem tratado os refugiados quase como “animais selvagens” e deveria ser expulsa da UE pela sua postura em relação à crise dos refugiados (Kroet, 2016).<sup>4</sup> Apesar de as divergências fazerem parte do processo de negociação da UE, a dimensão das divergências atuais chegou a um tal nível que torna muito difícil chegar a consensos em muitas questões relacionadas com as migrações.

Isto está patente na declaração de Bratislava, adotada pelo Conselho Europeu em setembro de 2016. Os participantes chegaram a acordo sobre iniciativas relacionadas com a gestão de fronteiras e o retorno, mas não conseguiram chegar a um consenso sobre políticas migratórias a longo prazo e a aplicação de princípios de responsabilidade e solidariedade.

Estas divisões têm a ver com compromissos fundamentais em relação à UE, ou seja, com os valores, e com questões fundamentais em termos de obrigações morais, políticas e jurídicas por parte dos Estados-membros em relação a pessoas que fogem para salvar a vida. Enquanto as divisões se referirem a este aspeto específico mas fundamental, será difícil

2 - República Eslovaca contra Conselho da União Europeia, Caso C-643/15; Hungria contra Conselho da União Europeia, Caso C-647/15.

3 - A 13 de setembro de 2016, a Hungria não tinha reinstalado nenhum requerente de asilo, enquanto a Eslováquia tinha apenas reinstalado três requerentes de asilo dos que estavam na Grécia. Consultar: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state\\_of\\_play\\_-\\_relocation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf).

4 - Consultar: Luxembourg foreign minister: Hungary should leave the EU. *POLITICO*. Retirado de: <http://www.politico.eu/article/luxembourg-foreign-minister-jean-asselborn-hungary-should-leave-eu/~>

encontrar soluções comuns para enfrentar a crise migratória.

## **B. Na perspetiva dos cidadãos: aumentando as distâncias**

Juntamente com os conflitos políticos e as divisões entre os Estados, outro fator de preocupação resulta da distância crescente entre o projeto da UE e o apoio dos cidadãos a esse projeto. Essa distância deve ser abordada e reduzida, pois é uma componente fundamental das decisões atuais e futuras.

Em primeiro lugar, e na área específica das migrações, a perceção que os cidadãos têm deste fenómeno não assenta na realidade. Os cidadãos têm tendência a sobrestimar o número real de imigrantes que reside no seu Estado.<sup>5</sup> Esta perceção errónea é decisiva, pois impede na prática o desenvolvimento e implementação de uma política pública de imigração baseada em perceções reais.

Além disso, a dificuldade em encontrar soluções adequadas entre os estados tem tido um forte impacto na perceção das pessoas. Como as pessoas pensam que os Estados-membros da UE não são capazes de gerir a situação, o fenómeno da imigração é cada vez mais encarado como uma ameaça.<sup>6</sup> Esta perceção gera também deceção quanto à capacidade de ação da UE e prejudica todo o processo de integração da UE.

Como sublinhou com justiça Janis Emmanouilidis, “Um número crescente de pessoas voltou nos últimos anos as costas à Europa devido à insatisfação com

5 - “A título de exemplo os inquiridos britânicos, em média, calcularam que a população nascida no estrangeiro era 31,8%, quando na realidade apenas 11,3% da população nasceu no estrangeiro. Isto está em conformidade com as constatações de anos anteriores” (Caponio & Cappiali, 2016, p. 11).

6 - Segundo uma sondagem recente, 61% dos cidadãos têm tendência a concordar que “há terroristas que fingem ser refugiados e vão entrar no meu país para provocar violência e destruição” (Ipsos, 2016). Consultar: <https://www.ipsos-mori.com/Assets/Docs/Polls/ipsos-global-advisor-immigration-and-refugees2016-charts.pdf>.

o estado atual da União. Apesar de muitos cidadãos continuarem a apoiar a ideia básica da integração europeia, existe uma percepção generalizada de que a UE, tal como está, é cada vez menos capaz de lidar com os problemas urgentes com que se confronta. Muitos contestam a ideia de que a cooperação europeia continua a ser vantajosa para todos os seus Estados-membros e cidadãos. Em vez disso, surgem cada vez mais dúvidas, não só na opinião pública, mas também entre as elites políticas, económicas e intelectuais quanto ao valor acrescentado da UE” (2015, p. 10).

Em última análise, os cidadãos sentem-se cada vez mais distantes da UE, pois sentem que esta não é capaz de dar respostas políticas às suas necessidades e medos atuais. Seja ou não verdade, esta distância crescente aumenta a desconfiança em relação às instituições da UE e a confiança nas instituições nacionais. Tudo isto joga a favor dos partidos políticos populistas e anti-UE, tal como demonstram sucessivas eleições.

### C. Questionar o papel dos média

As percepções erróneas no entendimento das pessoas sobre o atual fenómeno migratório podem também ser atribuídas aos média. Isto leva à questão de saber se os média estão a desempenhar corretamente o seu papel. Sem entrar numa análise profunda e complexa do papel dos média na formação da percepção das pessoas, há no entanto alguns elementos que merecem ser assinalados.

É evidente que a situação nas regiões vizinhas da Europa e nas suas fronteiras está longe de ser simples, e do ponto de vista geopolítico tornou-se ainda mais difícil de entender. Os papéis diferentes e variáveis desempenhados pela Rússia e pela Turquia, a diversos níveis, são um exemplo dessa dificuldade. No entanto, os média têm o dever de dar aos cidadãos elementos para compreender esses meandros.

Apesar de esta ser uma tarefa que pertence aos média, houve iniciativas anteriores que não criaram

as condições necessárias para a existência de um debate público informado. Antes de mais, não houve um *modus operandi* claro entre os média para distinguir sistematicamente imigrantes, requerentes de asilo e refugiados. Cada um destes grupos encaixa-se em categorias distintas e pode ou não ter o direito de imigrar. Alguns estão protegidos por normas internacionais e de direitos humanos — tais como os refugiados e os membros da família — e outros não — tais como os chamados “imigrantes económicos”. Se os refugiados ou os requerentes de asilo são imigrantes por atravessarem uma fronteira, nem todos os imigrantes são refugiados ou requerentes de asilo. Assim, designar as pessoas utilizando o termo genérico de “imigrantes”, como tem acontecido em muitos média, é enganoso.

O ACNUR demonstrou que a grande maioria das pessoas que chegavam às fronteiras da Europa em 2015 era proveniente de países onde corriam o risco de ser perseguidas.<sup>7</sup> Os Estados-membros da UE tinham o dever, nos termos da legislação internacional e da UE, de processar os seus pedidos de asilo e de conceder o estatuto de refugiado quando a sua análise fizesse com que fossem considerados beneficiários de proteção internacional.

Em segundo lugar, o fenómeno migratório tem sido excessivamente representado, ou mal representado, através da utilização de estatísticas com números crescentes de imigrantes que chegam às costas da Europa, requerentes de asilo, pessoas intercetadas ou mesmo mortas no mar. Apesar de estas estatísticas serem necessárias para retratar as tendências, têm três limites. Primeiro, quando utilizadas de forma contínua e em evolução, torna-se extremamente difícil

7 - “Em 2015, um número crescente de pessoas arriscou a vida para atravessar o Mediterrâneo em busca de segurança e proteção. Mais de 1 milhão de pessoas chegaram à Europa de barco ao longo desse ano, sendo 84% dos 10 principais países de onde proveem os refugiados, incluindo, nos três primeiros lugares, a República Árabe da Síria, o Afeganistão e o Iraque” (ACNUR, 2015). Consultar: <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends2015.html>.

compreender a situação e distinguir entre imigrantes irregulares, requerentes de asilo, refugiados, etc. Segundo, números elevados ou mesmo “recorde” aumentam o “fator medo” quanto a movimentos coletivos e reforçam a suposição de que esta questão não tem solução possível. Terceiro, essas estatísticas diluem as histórias individuais num fenómeno global, em vez de dar um rosto a um fenómeno que é por natureza uma decisão e um projeto individuais.

Terceiro, em algumas raras ocasiões a cobertura mediática teve um papel positivo na percepção da opinião pública, mas essa abordagem mais humana não foi duradoura. O exemplo da imagem do pobre rapazinho de três anos morto numa praia é neste aspeto significativo. Apesar de ter “chocado” as pessoas, esse choque não durou e não criou as condições para uma mudança política significativa em relação a abordagens e soluções comuns a adotar.

Finalmente, tal como referiram T. Caponio e T.M. Cappiali, os principais média europeus têm tido nas duas últimas décadas “tendência para produzir uma narrativa que associa a imigração a ameaças negativas, tais como a ilegalidade, a crise, o crime, etc. (...) nos últimos anos, podem ser observadas uma maior cobertura do terrorismo islâmico e uma associação entre europeus de origem islâmica e terrorismo”. Por este motivo, acredita-se que os média são frequentemente “um fator adicional” na formação de atitudes hostis da opinião pública e na produção de narrativas negativas que constroem uma imagem dos imigrantes como ‘ameaças’ para as sociedades de acolhimento” (Caponio & Cappiali, 2016, p. 18). Apesar de a cobertura dos média ser diferente consoante o país e de se adaptar ao ambiente político positivo ou negativo em relação aos imigrantes e à imigração, o papel dos média continua a ser fundamental na formação das percepções da opinião pública e na criação de condições para uma mudança política com o apoio dos cidadãos.

Tendo em conta a situação atual, é óbvio que a UE e os seus Estados-membros se confrontam com uma série de conflitos. Tal como já foi dito, estes conflitos tornam muito difícil definir, adotar e implementar so-

luções comuns para lidar com as crises atuais, entre as quais a crise migratória, que é fonte de grandes preocupações. Apesar de a situação de “policrise” poder fazer com que alguns considerem que a UE está num impasse, continua a ser possível superá-lo. Para o fazer, os dirigentes, os cidadãos e os média têm o dever de recuperar a confiança e as condições para que possam ser encontradas soluções comuns.

### 3. Encontrar uma Plataforma Comum para o Consenso

Apesar da dimensão da crise e da sua exploração pelos militantes anti-imigrantes e anti-UE, incluindo alguns líderes da UE, ainda há condições para recuperar o consenso e tornar de novo a UE uma fonte de prosperidade, e não um foco de problemas. No entanto, esse consenso deveria ser apoiado pelos cidadãos. Um Conselho Europeu do tipo “de cima para baixo” não é suficiente e não irá funcionar, pois os cidadãos e os média não leem as declarações e conclusões de um Conselho Europeu. É necessário relançar uma abordagem pedagógica para reconstruir a compreensão e a confiança dos cidadãos nas iniciativas e projetos da UE. Isto implica duas linhas de ação. A curto prazo, todos os intervenientes a nível da UE e a nível nacional têm de cumprir as suas promessas, para mostrar que as decisões tomadas são implementadas e produzem efeitos (A). A médio prazo, os mesmos intervenientes têm de dar início a um processo estratégico para compreender, preparar e adotar as respostas adequadas ao fenómeno migratório, para o futuro a longo prazo (B).

#### A. Cumprir os Compromissos como Prioridade Política Fundamental para Recuperar a Confiança

Se as partes interessadas desejam recuperar a confiança entre os Estados e os cidadãos, já não é possível chegar apenas a um acordo sobre as iniciativas e não as implementar. Isto diz respeito não só aos Estados-membros, mas também às instituições da UE. O papel dos média neste domínio é também fundamental.

#### 1. Estados-membros

Do ponto de vista dos Estados-membros, a não implementação das regras da UE não é algo de novo. A incapacidade da Grécia e da Itália para aplicarem plenamente as normas da UE nas suas fronteiras

externas é desde há muito tempo registada pela Comissão. Confrontados com dificuldades crescentes desde 2015, estes dois Estados têm aceite desempenhar o seu papel, isto é, o registo e a identificação de pessoas, como contrapartida de um maior apoio financeiro e operacional por parte da UE e dos outros Estados-membros.

No entanto, a falta de empenho não vem apenas dos “suspeitos do costume”. Como parte da resposta à crise, o Conselho decidiu criar centros de apoio em Itália e na Grécia para ajudar os Estados da “linha da frente” a registar, identificar e processar as pessoas que chegam às suas costas. Estabelecidos como um mecanismo de solidariedade, os centros de apoio não podem ter apenas funcionários nacionais (gregos ou italianos) ou da UE. É pedido a outros Estados da UE que enviem especialistas e funcionários, bem como material para os operar. Mas neste aspeto os Estados-membros não têm dado o apoio necessário, pois os funcionários nacionais não são mobilizados ao nível esperado.<sup>8</sup>

Como consequência, os objetivos anunciados em 2015, de reinstalação de 160.000 requerentes de asilo ao longo de dois anos, não foram cumpridos. A 2 de setembro de 2016, um ano depois do início do processo, tinham sido reinstaladas em Itália 1.020 pessoas, de 39.600, e na Grécia 3.493, de 66.400, respetivamente 2,5% e 5% dos objetivos iniciais. O processo é um fracasso e o seu impacto político, na perspetiva dos cidadãos, é terrível; a UE e os seus Estados-membros não são capazes de cumprir objetivos.

A par desta ausência coletiva de empenho, a Hungria e a Eslováquia foram um pouco mais longe. Por motivos políticos, simplesmente rejeitaram o meca-

8 - A título de exemplo, dos 400 intérpretes solicitados para os centros de apoio na Grécia no início de setembro de 2016, apenas 70 tinham sido mobilizados. O mesmo acontece com os funcionários para processar os pedidos de asilo: foram solicitados 475 e apenas 94 foram mobilizados.

nismo de reinstalação obrigatório da UE e utilizaram todos os recursos de que dispunham para dificultar a sua implementação. Primeiro, interpuseram uma ação de anulação da Decisão no Tribunal de Justiça. Segundo, recusaram-se a aplicar a Decisão da UE, abrindo assim a porta para uma violação das leis da UE. Finalmente, o Primeiro-Ministro da Hungria decidiu desafiar a Decisão da UE através de um procedimento nacional, convocando um referendo sobre esta questão para 2 de outubro de 2016.

Do ponto de vista dos cidadãos, estes comportamentos são prejudiciais, pois promovem a ideia de que é possível rejeitar as normas e os princípios da UE apenas por os Estados-membros discordarem. O Estado de direito consagrado como princípio de adesão à UE torna-se assim irrelevante, bem como todo o projeto da UE.

A obtenção de resultados nesta área exige um forte empenho por parte dos Estados e instituições para convencer os parceiros relutantes a implementar as normas da UE, através do diálogo ou mesmo da força, pelo recurso a sanções jurídicas e financeiras. No entanto, o discurso do Presidente Juncker sobre o Estado da União, de setembro de 2016, não parece ir nesse sentido no que respeita ao princípio da solidariedade.<sup>9</sup> Alguns líderes fizeram no entanto ouvir a sua voz, sendo um exemplo Jean Asselborn, tal como foi anteriormente referido.

## 2. Estados-membros e Instituições da UE

A gestão de fronteiras tem tido nos últimos tempos uma atenção e um apoio crescentes, com a criação da

---

9 - O Presidente Juncker declarou que "(...) no que respeita à gestão da crise dos refugiados, começámos a assistir à solidariedade. Estou convencido de que é necessária muito mais solidariedade. Mas sei também que a solidariedade deve ser dada de forma voluntária". Tem de vir do coração, não pode ser obrigada". Discurso sobre o Estado da União 2016: "Por uma Europa melhor — uma Europa que proteja, defenda e dê maior intervenção", Versão autorizada publicada pela Comissão Europeia, p. 16.

Guarda Europeia Costeira e de Fronteiras<sup>10</sup> e as negociações que estão a decorrer sobre as novas ferramentas operacionais<sup>11</sup> para melhorar a gestão operacional das fronteiras externas. Num período de medos relacionados com a segurança, alimentados por uma série de ataques terroristas perpetrados em território europeu, o reforço da segurança nas fronteiras da UE pode ser considerado pelos cidadãos um desenvolvimento positivo.

Juntamente com as políticas de gestão de fronteiras, a UE e os Estados membros puseram também em prática iniciativas para encerrar as rotas migratórias nos Balcãs, e de forma mais controversa entre a Turquia e a Grécia. Estas iniciativas têm-se revelado eficazes, pois o seu objetivo de diminuir o número de chegadas tem por enquanto sido alcançado. Do ponto de vista dos cidadãos, as instituições e os Estados-membros da UE têm cumprido os objetivos e demonstrado que as iniciativas comuns podem ter um valor acrescentado na gestão das fronteiras externas da UE.

Há no entanto uma área na qual a UE e os seus Estados-membros podem fazer melhor: o retorno dos imigrantes numa situação irregular. Este documento não pretende debater a moralidade e o mérito do retorno forçado de pessoas para fora da UE. Procura situar esta questão na sua dimensão política, na qual a política de retorno é considerada como parte integrante da política de imigração no seu conjunto.<sup>12</sup> E

---

10 - Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de setembro de 2016 sobre a Guarda Europeia Costeira e de Fronteiras, reformando o Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho e derogando o Regulamento (CE) N.º 863/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, o Regulamento do Conselho (CE) N.º 2007/2004 e a Decisão do Conselho 2005/267/CE, OJ L 251, de 16 de setembro de 2016.

11 - Consultar: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3003\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3003_en.htm).

12 - "O retorno dos imigrantes irregulares que não têm o direito de permanência na UE para os seus países de origem, no total respeito do princípio da não devolução, é uma parte essencial dos esforços globais da UE para abordar a questão das migrações e, em especial, para reduzir a imigração irregular" (Comissão Europeia, 2015b).

numa perspetiva política ou de eficiência, segundo a Comissão esta área não corresponde às expectativas: “Em 2014, menos de 40% dos imigrantes irregulares a quem foi ordenada a saída da UE partiram efetivamente” (Comissão Europeia, 2015b).

Se os decisores políticos desejam manter ou recuperar a confiança, é necessário assegurar melhores resultados, voluntários ou forçados. É uma questão de responsabilidade política em relação aos cidadãos e de confiança mútua entre os Estados-membros. O retorno de imigrantes não autorizados a entrar ou a permanecer na UE é uma questão politicamente sensível, que exige que os Estados-membros e a UE estabeleçam um equilíbrio adequado, e difícil de alcançar, entre a concretização de objetivos políticos e a eficiência e a salvaguarda de compromissos e obrigações em matéria de direitos humanos. A questão não é unilateral e é delicada, devido ao seu grande impacto político em termos de confiança mútua, para as (futuras) iniciativas comuns.

### 3. Instituições da UE

As instituições da UE têm também um papel a desempenhar no restabelecimento da confiança e da “ordem” na situação atual. Apesar de isto implicar iniciativa ao nível legislativo da UE, é necessário agir de imediato. Nesta área, a Comissão e os organismos europeus podem contribuir para alcançar os resultados esperados. Os organismos europeus nas áreas da imigração, do asilo e da segurança têm um papel importante a desempenhar no acompanhamento dos Estados-membros no que respeita à implementação imediata das normas da UE e na coordenação das suas iniciativas no terreno.

O papel da Comissão é diferente e tem duas vertentes. Tem antes de mais que desempenhar a sua missão de “guardiã dos Tratados” e monitorizar se os Estados-membros implementam de forma correta as normas da UE, na letra da lei e na prática. Atualmente, a intervenção da Comissão não é satisfatória. Apesar de ter iniciado 40 procedimentos de infração na área

do asilo em setembro de 2015 (Comissão Europeia, 2015a), muitas destas iniciativas foram de natureza formal, isto é, ausência de comunicação de medidas nacionais para transpor as leis da UE. Apenas um procedimento era relativo à “violação de determinadas disposições da atualização da Diretiva Condições de Acolhimento e da atualização da Diretiva Procedimentos de Asilo”. A confiança mútua não pode basear-se apenas na comunicação, implica um controlo efetivo.

No plano legislativo, a Comissão deverá limitar a sua ação à adaptação imediata e necessária do espaço Schengen à pressão migratória. Relativamente à questão do asilo, isto significa que, com exceção da alteração das regras de Dublin, estreitamente ligadas ao sistema de Schengen, não são necessárias outras propostas legislativas. Primeiro, para efeitos do “princípio de melhor regulamentação”, uma vez que as normas de asilo adotadas entre 2011 e 2013 não produziram todos os seus efeitos e não foram realizadas avaliações da sua implementação e impacto. Segundo, a modificação regular das normas da UE é a melhor forma de assegurar que os juristas não as aplicam, e conseqüentemente que os direitos dos requerentes de asilo e dos refugiados serão ignorados.

A recuperação da confiança no sistema exige que a Comissão atue onde for necessário e “ponha a mão na massa” em relação à tarefa de monitorizar e, quando necessário, corrigir as ações ou omissões dos Estados-membros numa área politicamente sensível. Este é o aspeto aborrecido do trabalho da Comissão, por contraposição ao aspeto “nobre” relacionado com as propostas legislativas, mas é atualmente o único que permite cumprir objetivos e recuperar a confiança.

### 4. Os Média

As iniciativas políticas devem ser acompanhadas por uma cobertura mediática adequada. Os média devem retratar a realidade das iniciativas políticas e confrontar os Estados-membros quando estes nacionalizam os sucessos da UE e europeizam os fracassos

nacionais.<sup>13</sup> Sem uma “verificação de competências” capaz, os estados vão continuar a minar os resultados europeus e a enfraquecer a confiança dos cidadãos no projeto comum. Por exemplo, a UE não é capaz de estabelecer um regime de reinstalação à escala europeia porque esta competência pertence aos Estados-membros. Por outro lado, os média deveriam destacar melhor o apoio humanitário significativo prestado pela União Europeia para ajudar refugiados em países terceiros. Além disso, um debate informado sobre imigração e asilo implica uma identificação precisa daqueles que estão a ser discutidos. O debate sobre refugiados ou sobre imigrantes em situação regular não desencadeia a mesma situação jurídica e as reações jurídicas ou políticas consequentes. Os média devem esforçar-se por ser mais precisos e evitar incorreções enganosas, para que o debate possa decorrer de forma adequada.

Finalmente, os grandes meios de comunicação devem olhar para além das fronteiras nacionais e ter em consideração a realidade política internacional. Os cidadãos têm um conhecimento muito deficiente dos intervenientes da UE na Comissão e no Parlamento Europeu. Os comissários e os membros do Parlamento Europeu não são decisores políticos de “segunda ordem” e devem marcar presença em programas destacados de televisão e de rádio para explicar as suas missões e responsabilidades.

Todos os intervenientes relevantes têm o dever de cumprir aquilo que acordaram ou de que são responsáveis. Trata-se de uma questão prioritária para restaurar a confiança entre os Estados e os cidadãos e a confiança no projeto europeu. Estas iniciativas devem assim ser continuadas com uma reflexão adequada sobre a estratégia a adotar no futuro em relação às questões relacionadas com as migrações.

---

13 - Tal como sublinhou o Presidente Juncker, “Temos de acabar com a velha conversa de que os êxitos incumbem aos Estados-membros enquanto os fracassos são da responsabilidade da União Europeia. Caso contrário o nosso projeto comum não sobreviverá”. “Por uma Europa melhor — uma Europa que proteja, defenda e dê maior intervenção”, Versão autorizada publicada pela Comissão Europeia, p. 19.

## **B. Preparar-se para o Futuro**

A forma como os Estados-membros e a UE têm gerido a situação migratória atual torna evidente a sua falta de preparação. A possibilidade de dezenas de milhares de refugiados, requerentes de asilo e imigrantes chegarem, mais cedo ou mais tarde, às costas da Europa, era tudo menos inesperada. Os relatórios oficiais do Frontex e dos Organismos da ONU indicavam-no abertamente. No entanto, os Estados fizeram vista grossa aos avisos e limitaram-se a esperar que o caos humano e humanitário acontecesse. Em vez de se prepararem para a situação, enfrentaram-na num “modo de crise” urgente. Devem retirar-se duas lições desta situação, uma em relação ao futuro imediato (1) e a outra a longo prazo (2).

### **1. O Futuro Imediato**

A situação caótica que emergiu a partir de setembro de 2015 revelou falhas profundas na forma como os Estados lidam com a política de imigração da UE. Os Estados-membros consideraram ainda que as questões migratórias continuam a ser uma questão soberana subordinada a uma lógica de assuntos internos. Isto tem duas consequências principais.

No que respeita à gestão das migrações, os Estados não conseguem ver para além das fronteiras nacionais e europeias, e ignoram a dimensão de política externa das migrações. Por outro lado, a orientação para os assuntos internos e a sua dimensão soberana conduzem à ignorância da crescente dimensão europeia desta política e, sobretudo, à crescente burocratização das políticas em matéria de controlo de fronteira e vistos. Este forte processo de integração da UE exige que se reconsidere a gestão política e financeira desta política.

Numa perspetiva política e internacional, este processo atribuiu maior responsabilidade aos organismos europeus, mas também à Comissão Europeia. Mas será que a Comissão tem os conhecimentos adequados para lidar com questões operacionais, já que

atua sobretudo ao nível legislativo? A sua pouca familiaridade com a gestão operacional revelou-se com o estabelecimento dos centros de apoio. Apesar de a Comissão ter identificado o número de especialistas nacionais a serem destacados para estes centros, não antecipou as dificuldades desse destacamento do ponto de vista dos Estados. As administrações públicas nacionais podem ter dificuldades em fornecer os especialistas, porque não os têm à disposição ou porque os especialistas se recusam simplesmente a desempenhar as suas tarefas noutros lugares. Desse modo, a gestão das operações tem uma natureza específica e exige um conhecimento concreto, que é sobretudo da competência dos Estados-membros. A burocratização das políticas significa que a Comissão tem de se familiarizar com este processo, com o apoio dos Estados-membros.

A burocratização das políticas implica uma outra questão relacionada com o seu forte impacto financeiro, pois exige uma mobilização de equipamento e recursos humanos de 24 horas e 7 dias por semana. Existe um fosso cada vez maior entre a necessidade crescente de recursos financeiros para a criação de instrumentos e mecanismos operacionais e o orçamento limitado atribuído à UE. Assim, é necessário um debate aprofundado sobre o financiamento das tarefas burocráticas da UE.

## 2. Ausência de Estratégia a Longo Prazo

A área do asilo e das políticas migratórias na UE é caracterizada pela ausência quase total de pensamento estratégico. Com a exceção das conclusões de Tampere, em outubro de 1999, os Chefes de Estado ou de Governo não estabeleceram qualquer plano orientado para o futuro sobre as questões relacionadas com as migrações. Os planos de cinco anos têm sido desde então o único horizonte sobre o qual os líderes conseguiram chegar a acordo. Apesar da diminuição da sua capacidade para olhar o futuro em conjunto, como se demonstrou em Bratislava em

setembro de 2016,<sup>14</sup> os líderes da UE devem definir uma estratégia a longo prazo para a gestão dos fluxos migratórios, para demonstrar que dominam a situação e para desenvolver uma política pública sólida e equilibrada.

É evidente que o estabelecimento de uma política pública exige a identificação daquilo que se pretende que seja o futuro. Isto permite que os decisores políticos se preparem para adotar medidas sólidas, oportunas e adequadas de adaptação a uma realidade, que na área da imigração irá provavelmente evoluir. Apesar de ser fundamental, este exercício nunca foi posto em prática a nível da UE.

Nenhuma das instituições da UE tem considerado relevante formular cenários sobre o futuro a longo prazo da mobilidade humana. Nenhuma das instituições da UE reuniu um grupo de especialistas em áreas relacionadas ou ligadas às migrações, solicitando-lhes que apresentassem as suas projeções sobre a evolução do fenómeno migratório nos próximos anos e décadas. Nenhuma das instituições da UE considerou que, muito provavelmente, a mobilidade das pessoas nas próximas décadas será profundamente diferente da que se verifica atualmente, e que conseqüentemente a gestão das migrações será diferente daquilo que é atualmente. A mesma crítica é aplicável aos governos dos Estados-membros.

Como os Estados e os órgãos da UE estão confinados a um quadro de cinco anos, a sua visão da mobilidade humana do futuro é reduzida. As orientações estratégicas de junho de 2014 tinham um horizonte de cinco anos e eram relativas à instabilidade no mundo e às tendências demográficas como parte dos desafios ligados à imigração.<sup>15</sup> Apesar de isto ser

14 - O roteiro de Bratislava, adotado em setembro de 2016, refere que o objetivo é "alargar o consenso da UE sobre a política de imigração a longo prazo". Consultar: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap/>.

15 - "Confrontada com desafios como a instabilidade em muitas regiões do mundo e as tendências demográficas globais e europeias, a União Europeia precisa de eficiência e de uma gestão eficaz nas

verdade, é uma abordagem demasiado limitada. No que se refere ao período a ter em consideração, a previsão dos movimentos migratórios a nível mundial deve abranger pelo menos uma geração, ou seja, os próximos 25 anos, para estabelecer diversos cenários e as respostas possíveis a esses cenários.

No que se refere ao conteúdo, os conflitos e a demografia não são as únicas causas das migrações. Num mundo cada vez mais globalizado e interligado, há outros fatores das migrações que devem ser incluídos em cenários futuros, tais como a crescente urbanização do mundo, o aumento da classe média, a identificação de recursos escassos, os cenários de diferenças no custo da energia, o impacto crescente das alterações climáticas, o aumento da radicalização e do extremismo, a digitalização da vida das pessoas, etc.

Todas estas áreas, e outras, têm ou podem ter, a médio e a longo prazo, um impacto significativo na decisão ou obrigação de as pessoas se deslocarem. Por isso, é fundamental reunir especialistas de diferentes setores e questioná-los sobre os futuros cenários de migrações nos próximos 5, 10, 15 e 25 anos. Este exercício deve envolver os “suspeitos do costume” (especialistas em migrações, cientistas políticos, economistas, demógrafos, especialistas em política externa, etc.), mas também intervenientes menos habituais incluindo, mas não só, urbanistas, designers, filósofos e também arquitetos, porque estes têm uma visão do mundo do futuro e sobretudo das futuras formas de mobilidade humana e de como o mundo deve adaptar-se.

Paralelamente a esta nova forma de preparação para um mundo em mutação, os decisores políticos devem melhorar a ligação entre os domínios políticos da UE com impacto na gestão das migrações. As

questões migratórias têm sido sobretudo abordadas num quadro dos assuntos internos, mas a atual situação migratória demonstra que este fenómeno engloba muitas áreas políticas, tais como o desenvolvimento, os negócios estrangeiros, a ajuda humanitária, o comércio, a integração, etc., ou seja, políticas nas quais a UE tem ou pode ter um poder significativo. A UE deve romper com a tradicional “abordagem por compartimentos”, e interligar as políticas europeias para organizar melhor as respostas políticas.

A política de gestão das migrações deve afastar-se da sua “compartimentação de assuntos internos” inicial para abranger todo um fenómeno que não começa nem acaba nas fronteiras externas da UE. As migrações começam muito para além das fronteiras da UE, incluem uma dimensão de política externa, e continuam por um longo período no território dos Estados-membros, tendo portanto uma dimensão de integração. Esta questão exige uma maior articulação entre diversas áreas políticas e a identificação do serviço mais adequado para assumir a liderança na orientação e coordenação de políticas.

---

políticas de imigração, de asilo e de fronteiras, orientadas pelos princípios de solidariedade e partilha justa da responsabilidade, de acordo com o Artigo 80 do TFUE e a sua implementação efetiva”, junho de 2014, Conclusões do Conselho da Europa na área da Liberdade, Segurança e Justiça e algumas questões horizontais conexas, OJ C 240, 24 de julho de 2014.

## 4. Conclusão

A crise dos “refugiados/imigrantes” revela que, mais de quinze anos após a entrada em vigor do tratado de Amsterdão e da adoção das conclusões de Tampere, os Estados-membros da UE ainda não atingiram os seus objetivos. Não há políticas comuns de imigração e asilo. A política de imigração continua a ser desequilibrada, com a atenção centrada na gestão de fronteiras e na imigração irregular. As iniciativas na área do asilo não conduziram a um procedimento comum de asilo e a um estatuto uniforme válido em toda a União Europeia.

Do ponto de vista dos cidadãos, as iniciativas da UE nas áreas mais integradas, tais como a gestão de fronteiras, dividem as opiniões. Para alguns, a UE é uma “fortaleza”, que decidiu ignorar os seus valores e os direitos humanos. Para outros, a UE implementa uma política de portas abertas que mina a segurança da Europa. Em qualquer dos casos, as pessoas estão desiludidas.

A situação migratória deveria funcionar como uma chamada de atenção para os líderes e decisores políticos europeus, no sentido de repensarem de forma profunda as suas iniciativas ao nível da UE. Isto implica antes de mais o restabelecimento da confiança nas iniciativas da UE por parte dos Estados-membros e dos cidadãos. Exige também, em segundo lugar, a definição de respostas políticas a longo prazo, baseadas em cenários a longo prazo e envolvendo a coordenação entre diversas áreas políticas da UE.

Ao longo dos últimos 15 ou 10 anos o mundo, dentro e fora da Europa, mudou profundamente. O alargamento da UE, a crise económica, a transformação geopolítica das regiões vizinhas da Europa, a retirada progressiva por parte dos EUA da região do Médio Oriente, bem como o papel difícil e em constante alteração desempenhado pela Rússia e pela Turquia, contribuíram para colocar a UE numa situação delicada. A UE tem de continuar a implementar as suas políticas, que são criticadas, mas tem também de en-

contrar novos modelos e soluções sem a possibilidade de obter um consenso entre os Estados-membros.

Embora estas mudanças e dificuldades possam funcionar como obstáculos, é fundamental ultrapassá-los e pôr em prática iniciativas de imediato. Esta é uma questão decisiva para a continuação do projeto europeu, mas além disso é uma questão de vida ou de morte. Enquanto os líderes da UE perpetuarem a sua estratégia suicida de ignorar a realidade para além das suas fronteiras, crianças, mulheres e homens vão continuar a morrer na sua terra, nas rotas migratórias e às portas da Europa. É este o projeto de civilização que o pai fundador lançou na década de 1950? É este o legado que queremos deixar aos nossos filhos?

## Referências Bibliográficas

- Caponio T. & Cappiali, T.M. (2016). Exploring the Current Migration/Integration 'Crisis'—What Bottom-up Solutions? Vision Europe Summit, Migration and the Preservation of the European Ideal. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 1-36. Retirado de [https://gulbenkian.pt/wp-content/uploads/2016/10/ExploringtheCurrentMigration\\_IntegrationCrisis2016.pdf](https://gulbenkian.pt/wp-content/uploads/2016/10/ExploringtheCurrentMigration_IntegrationCrisis2016.pdf) (Consultado a 12 de outubro de 2016).
- Emmanouilidis, J. (2015 - 19 de outubro). Europe's reactive and protective muddling through: the results of a summit in fire fighting mode. Post-Summit Analysis, European Policy Centre. Retirado de [http://aei.pitt.edu/68742/1/pub\\_6041\\_post%2Dsummit\\_analysis\\_%2D\\_19\\_october\\_2015.pdf](http://aei.pitt.edu/68742/1/pub_6041_post%2Dsummit_analysis_%2D_19_october_2015.pdf) (Consultado a 12 de outubro de 2016).
- Comissão Europeia (2015a - 23 de setembro). More Responsibility in managing the refugee crisis: European Commission adopts 40 infringement decisions to make European Asylum System work. Comissão Europeia, Base de dados dos Comunicados de Imprensa. Retirado de [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5699\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5699_en.htm) (Consultado a 12 de outubro de 2016).
- . (2015b - 9 de setembro). Communication from the Commission to the European Parliament and to the Council "EU Action plan on Return" (COM(2015)453 final). Comissão Europeia. Retirado de [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication\\_from\\_the\\_ec\\_to\\_ep\\_and\\_council\\_-\\_eu\\_action\\_plan\\_on\\_return\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication_from_the_ec_to_ep_and_council_-_eu_action_plan_on_return_en.pdf) (Consultado a 12 de outubro de 2016).
- Ipsos (2016 - julho). Global Views on Immigration and the Refugee Crisis. Ipsos, "Game Changers". Retirado de <https://www.ipsos-mori.com/Assets/Docs/Polls/ipsos-global-advisor-immigration-and-refugees2016-charts.pdf> (Consultado a 12 de outubro de 2016).
- ACNUR (2015). Global Trends Forced Displacement in 2015. *The UN Refugee Agency*. Retirado de <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends2015.html> (Consultado a 12 de outubro de 2016).

## Nota sobre o Autor

**Yves Pascouau** é Diretor de Políticas de Imigração e Mobilidade do European Policy Centre (EPC) em Bruxelas desde 2011 e Investigador Sênior do Instituto Jacques Delors (IJD) em Paris desde 2015. Ingressou no EPC em 2011, como Analista Sênior de Políticas e Chefe do Programa Europeu de Migração e Diversidade. Antes de trabalhar no EPC, trabalhou durante 10 anos como Investigador na Universidade de Pau, em França, onde se doutorou em Direito (“La politique migratoire de l’Union européenne”, LGDJ 2010). Foi também Investigador na Universidade Livre de Bruxelas, onde realizou um inquérito em grande escala sobre os requisitos da integração de imigrantes. Realizou diversas investigações e publicou vários trabalhos sobre as políticas da União Europeia e nacionais de imigração, asilo e integração. Participou em diversos projetos da UE e tem também atuado como especialista nacional em diversas redes. Para além das suas funções no EPC e no Instituto Jacques Delors, Yves Pascouau criou e é editor de um site de Internet dedicado às leis e políticas de imigração, asilo e liberdade de movimento na UE: [www.europeanmigrationlaw.eu](http://www.europeanmigrationlaw.eu)

# Para Além da Gestão da Crise: O Caminho no Sentido de uma Política Europeia de Refugiados Eficaz, Proactiva e Justa

**Matthias M. Mayer**, Gestor de Projetos, Bertelsmann Stiftung

**Mehrdad Mehregani**, Gestor de Projetos, Bertelsmann Stiftung

## Sumário Executivo

A Europa precisa urgentemente de uma política de refugiados eficaz, proativa e justa. As políticas destituídas de visão e uma atenção acanhada para aquilo que aparentam ser os interesses nacionais imediatos levaram a um conglomerado de políticas europeias de refugiados. Estas políticas são claramente ineficazes e resultaram num grande movimento de refugiados, parcialmente descontrolado, para a Europa e no seu interior, durante 2015. Não é provável que os movimentos de refugiados para a Europa acabem em breve, tendo em conta que muitos conflitos continuam e, em todo o mundo, a duração média das situações prolongadas de refugiados está a aumentar. Como reação a estas circunstâncias, a Comissão Europeia propôs uma série de iniciativas para reformar o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA). É mais provável o consenso na introdução de restrições e sanções do que, por exemplo, em sistemas equitativos de distribuição ou na partilha de soberania a nível da UE, através do estabelecimento de um forte Organismo de Asilo da UE. No entanto, são necessárias soluções especialmente proativas que vão ao encontro das responsabilidades humanitárias da Europa.

Este artigo apresenta recomendações de políticas para uma mudança de paradigma, de políticas reati-

vas na área dos refugiados para políticas proativas. O objetivo genérico é a criação de novos canais legais para os refugiados procurarem proteção na Europa. As medidas incluem políticas nacionais e da UE, e pretendem abrir caminho para uma política europeia de refugiados sustentável e coerente. As recomendações de políticas agrupam-se em cinco temas abrangentes: criar acessos seguros à proteção, aperfeiçoar os sistemas nacionais de processamento de asilo e de integração, estabelecer novos canais legais para as migrações mistas, possibilitar a proteção na região de origem, combater as causas profundas das migrações forçadas através de uma política externa, económica e comercial sustentável. Finalmente, deve ser destacado que apenas serão possíveis soluções sustentáveis se conseguirmos recuperar a vontade política da Europa para gerir os fluxos em conjunto. O diálogo regular, tendo em conta os diferentes recursos e histórias dos países, é o caminho a seguir. Se os Estados-membros puderem conjugar progressivamente as suas diferentes políticas nacionais, poderá seguir-se uma política europeia abrangente para os refugiados. Tendo em conta as atuais divergências políticas entre os Estados-membros, este será um processo longo — mas o esforço vale certamente a pena.



## 1. Introdução

Um número crescente de situações de conflito e a abertura temporária de novas rotas migratórias para a Europa deram origem a um aumento súbito do número de pessoas que procuram refúgio na Europa. Em 2015, foram registados 1.257.030 pedidos de asilo na UE, e desde janeiro até maio de 2016 o número correspondeu a 592.795 (Eurostat, 2016a; 2016b). O elevado número de refugiados revelou de forma dramática as debilidades do atual Sistema Europeu de Asilo (SECA) e demonstrou que este é manifestamente disfuncional num período de elevada afluência de refugiados. Estas circunstâncias podem ser duradouras, pois, por exemplo, o número de situações prolongadas de refugiados em todo o mundo está a aumentar. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) define situações prolongadas de refugiados como situações em que os refugiados estão no exílio por cinco ou mais anos após o seu deslocamento inicial, sem perspectivas imediatas de implementação de soluções duradouras (ACNUR, 2009). O ACNUR refere que, em 2015, 41% dos refugiados sob a sua alçada estavam em situação prolongada de refugiado, e que a duração média de uma situação prolongada de refugiados era de 26 anos (ACNUR, 2016a). Uma comparação com o ano de 1993 revela um aumento significativo de 17 anos (Milner, 2014, p. 153). Assim, encontrar soluções que sejam sustentáveis e implementáveis deve ser uma prioridade fundamental para os Estados-membros da UE — e para a comunidade internacional em geral. Medidas políticas destituídas de visão, tais como o encerramento de fronteiras nacionais e o estabelecimento de grandes campos de refugiados (sem acesso a educação, qualificações e oportunidades de trabalho) não são adequadas para lidar com os refugiados e a longo prazo podem ter repercussões negativas significativas, como demonstraram os acontecimentos de 2015. Muitos imigrantes morreram ao procurar atra-

vessar o Mediterrâneo, e os fluxos descontrolados de refugiados para a Europa, juntamente com tentativas precipitadas de organizar a solidariedade europeia através da reinstalação de requerentes de asilo situados na Itália e na Grécia, bem como a reinstalação de refugiados da região do Médio Oriente em crise, suscitaram grande resistência de países como a Bélgica, a República Checa, a Hungria, a Polónia e a Roménia, tornando ainda mais tenso o clima político na Europa. A Chanceler Merkel, por exemplo, reconheceu numa conferência de imprensa que se tinha baseado no sistema de Dublin durante demasiado tempo e que, com outra antevisão, teria preparado melhor a Alemanha para o fluxo de refugiados do verão / outono de 2015 (Tagesschau, 2016).

Deste modo, é muito oportuno debater propostas de políticas para a gestão dos refugiados na Europa de uma forma eficaz, proactiva e justa. O ACNUR identifica três soluções duráveis para a situação de refugiado: Reinstalação num país seguro, integração na sociedade de acolhimento e retorno voluntário (ACNUR, 2016c). No entanto, estas medidas políticas não conseguiram proporcionar as soluções duradouras consideradas para um grande número de refugiados (Collett, Clewett & Fratzke, 2016, p. 3; Long, 2014, p. 475). Colocar a tónica na expansão das vias legais de migração disponíveis para os refugiados, para reforçar as três soluções duráveis, poderá ajudar a melhorar os resultados da política de refugiados. Para que as políticas de refugiados e migrações sejam sustentáveis, é importante que haja justiça para todas as partes envolvidas — imigrantes, países de origem e países de acolhimento (cf. Dräger & De Geus, 2015, p. 9-10).

Este artigo vai começar por destacar a importância das vias migratórias legais para os refugiados, enumerando depois uma série de desafios-chave com que se confronta a política europeia de refugiados. Em segui-

da, vai apresentar sucintamente a situação atual do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) e debater as recentes propostas de reforma da Comissão Europeia. O documento encerra com recomendações de medidas políticas para pôr em prática uma política europeia de refugiados eficaz, proativa e justa.

## 2. Trabalhar para Soluções Duráveis: A Importância das Vias Legais

Os imigrantes dispõem de quatro tipos de categorias jurídicas que lhes permitem imigrar para outro país. Primeiro, podem imigrar com objetivos laborais; na prática, esta categoria limita-se quase exclusivamente à imigração qualificada. Em segundo lugar, os Estados permitem a imigração com objetivos educacionais, sobretudo para estudos universitários. A terceira via legal da imigração é a reunificação familiar, o que significa que os membros da família nuclear são autorizados a juntar-se a uma pessoa que tem o direito legal de residir noutro país. A quarta possibilidade é pedir asilo. A maioria dos Estados exige que os refugiados que entram no seu território registem um pedido de asilo. No entanto, para atingir o seu território, os refugiados são obrigados — com raras exceções, como os programas de reinstalação, que têm tendência a ser quantitativamente insignificantes — a recorrer a canais irregulares de imigração.

A maior parte dos imigrantes irregulares é habitualmente constituída por refugiados, mesmo que possam não beneficiar de um estatuto de proteção juridicamente definido. A criação de vias legais para os refugiados é assim a opção mais óbvia, mas não é a única. Como as pessoas imigram por uma série de razões, alguns refugiados que pedem asilo poderiam estar em condições de imigrar utilizando outra categoria jurídica, tal como o emprego, a educação ou a reunificação familiar — apesar de este número ser provavelmente limitado. No entanto, para combater a imigração irregular e/ou para impedir que pessoas com poucas hipóteses de beneficiar de proteção peçam asilo, é importante debater se faz sentido, e em que circunstâncias, encaminhar estas pessoas para outras categorias legais de imigração.

### 3. A Falta de Canais de Migração Legais Coloca Múltiplos Desafios à Europa

A política de imigração europeia confronta-se com desafios importantes. Um deles é a falta de vias de imigração legais para a Europa. Atualmente, existem poucas vias de imigração legal que permitam que os refugiados cheguem à Europa de uma forma segura e ordeira. No âmbito do regime de instalação da UE de julho de 2015, que prevê a reinstalação de um total de 22.504 pessoas, até meados de julho de 2016 apenas 8.268 pessoas tinham sido reinstaladas. Estes números são reduzidos em comparação com os 1.257.030 pedidos de asilo registados nos Estados-membros da UE em 2015, ou os cerca de 1.015.078 refugiados que chegaram à Europa depois da travessia do Mediterrâneo em 2015 (Eurostat, 2016a; ACNUR, 2016b). Numa escala global, há um panorama semelhante: os números da reinstalação são insignificantes, havendo lugares disponíveis para menos de 1% da população total de refugiados (Van Selm, 2014). Uma das consequências mais assustadoras da falta de canais de migração legais para os refugiados são os imigrantes mortos ou desaparecidos no Mediterrâneo; o ACNUR calcula um total de 3.169 pessoas em 2016 (até 5 de setembro de 2016) (ACNUR, 2016b). Outros efeitos negativos importantes são uma indústria próspera de tráfico de pessoas e circunstâncias caóticas nos países de trânsito e destino.

Numa tentativa de reduzir as migrações irregulares da Turquia para a Europa, a UE e a Turquia estabeleceram um acordo que determina que, a partir de 20 de março de 2016, todos os imigrantes em situação irregular que passem da Turquia para as ilhas Gregas (um território da UE) serão devolvidos à Turquia. Por cada sírio devolvido à Turquia, outro sírio será supostamente reinstalado na UE, sendo distribuído pelos seus Estados-membros. A reinstalação está a processar-se lentamente, e no final de setembro de 2016 apenas 1.614 refugiados sírios tinham sido reinstalados da Tur-

quia para a Europa (Comissão Europeia, 2016j). Deste modo, constata-se que este acordo não disponibiliza vias legais quantitativamente significativas para os refugiados que se dirigem à UE, funcionando antes como uma rolha para parar o fluxo de refugiados.

Outra consequência da falta de vias legais para os refugiados, e um segundo desafio importante, é um aumento da imigração mista. As motivações para a imigração dos refugiados e dos imigrantes económicos nem sempre são fáceis de distinguir, e frequentemente as pessoas imigram por uma conjugação de motivos, ou os motivos estão sujeitos a mudanças.<sup>1</sup> Como resultado, o sistema de asilo é frequentemente utilizado pelos imigrantes (económicos) que, por exemplo, procuram fugir a uma pobreza extrema, devido à inexistência de vias alternativas para a imigração. Sobretudo em períodos com muitos pedidos de asilo, isto sobrecarrega ainda mais os sistemas de asilo. Betts (2013, pp. 4-6) utilizou o termo imigração de sobrevivência para designar o problema do grande número de pessoas que são obrigadas a fugir do seu país de origem devido a Estados falhados, desastres ambientais e o desaparecimento progressivo dos meios de subsistência. Betts (2013, p. 188) define os imigrantes de sobrevivência como “pessoas que estão fora do seu país de origem devido a uma ameaça existencial para a qual não têm acesso a um remédio ou uma solução local”. Nenhuma das causas de imigração acima referidas é abrangida pelo conceito de refugiado internacionalmente aceite, criado depois da Segunda Guerra Mundial para proteger pessoas de uma perseguição individual por parte dos seus próprios governos (Betts, 2013, p. 188). Isto significa que tendencialmente os Estados não disponibilizam um estatuto de proteção para muitos dos refugiados con-

1 - Para uma abordagem pormenorizada das migrações mistas, consultar Angenendt, Kipp & Meier (aguarda publicação).

temporâneos (cf. Angenendt, Kipp & Meier, aguarda publicação). Estas lacunas na proteção obrigam com frequência as pessoas a recorrer a canais irregulares de imigração, onde acabam por preencher pedidos de asilo sem grandes expectativas de obtenção de uma autorização legal de permanência.

Um terceiro desafio é a inexistência de um sistema eficaz e justo de distribuição em toda a Europa. O sistema de Dublin transfere o ónus do processamento das chegadas para os “países fronteiriços” do sul, como a Itália e a Grécia. No entanto, em períodos de elevados fluxos de asilo para a Europa, estes países não têm capacidade para cumprir as suas obrigações ao abrigo do regulamento de Dublin. Além disso, alguns dos requerentes de asilo tentam evitar que o seu pedido seja registado no primeiro país da UE a que chegam, para chegar a um destino mais atrativo (para uma abordagem mais aprofundada das deficiências do atual SECA, consultar a secção 4.1). Apesar de os défices estruturais do sistema de Dublin serem conhecidos há já algum tempo, os Estados-membros da UE não conseguiram desenvolver uma alternativa (Angenendt, Kipp & Kosch, 2016, p. 2).

Como a maioria dos Estados-membros beneficia da actual distribuição assimétrica dos encargos, estes Estados não tiveram incentivo para mudar o sistema. Além disso, mais recentemente, os custos políticos da aceitação da reinstalação aumentaram ou foram aumentados por políticos locais. Numa tentativa de restabelecer as transferências segundo os Acordos de Dublin em relação à Grécia no quadro do actual sistema, a comissão adoptou uma série de recomendações em fevereiro de 2016, junho de 2016 e setembro de 2016 (cf., por exemplo, Comissão Europeia, 2016k).

Além disso, a UE está profundamente dividida quanto à aceitação ou não de um número significativo de refugiados. Em 2015 a Alemanha, a Hungria e a Suécia receberam 62% dos pedidos de asilo, e a sua quota-parte do fluxo real dos requerentes de asilo é ainda maior (Mayer, 2016, p.6). Assim, apenas alguns países assumiram o encargo de aceitar um grande número

de requerentes de asilo. Mas a questão é mais complexa, pois outros estados sentem que sobretudo a política unilateral de “portas abertas” da Alemanha estimula mais refugiados a imigrarem, o que por seu lado sobrecarrega países de trânsito como a Áustria, a Hungria, a Eslovénia e a Croácia (Mayer, 2016, p. 8). É difícil imaginar uma solução sustentável para a actual situação dos refugiados que não envolva algum tipo de consenso entre os Estados-membros da UE para a partilha da sobrecarga de uma forma mais justa (Mayer, 2016, p. 8).

É provável que os desenvolvimentos demográficos aumentem as pressões migratórias para a Europa, tornando mais prementes nos próximos anos as questões acima enunciadas. Segundo os cálculos das Nações Unidas, no ano 2050 a população ativa da Europa terá tido uma redução de 96 milhões de trabalhadores. Em contrapartida, a população africana em idade ativa irá aumentar 919 milhões, e a população em idade ativa da Ásia 517 milhões (Azahaf, Kober & Mayer, 2015). Assim, a necessidade de implementar uma política de asilo europeia justa e eficaz é muito premente, pois no futuro a situação pode tornar-se ainda mais preocupante. É importante ter uma visão estratégica na criação desse sistema, e não o fazer numa perspectiva de gestão da crise e a curto prazo.

## 4. As Propostas da Comissão para Reformar o Sistema Europeu Comum de Asilo e Estabelecer Parcerias para as Migrações com Terceiros — Estarão à Altura da Tarefa?

### 4.1 *Statu Quo* e Contexto

A principal legislação sobre asilo na UE baseia-se essencialmente em cinco pilares jurídicos e uma instituição de apoio — o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (GEAA). No seu conjunto, constituem o SECA. Os cinco pilares consistem em dois regulamentos (o Regulamento de Dublin e o Regulamento Eurodac) e três diretivas (Diretiva Procedimentos de Asilo, Diretiva Qualificação e Diretiva Condições de Acolhimento). Os regulamentos são atos legislativos vinculativos e devem ser aplicados plenamente pelos Estados-membros. As diretivas,

no entanto, são atos legislativos que apenas definem objetivos comuns, que todos os Estados-membros devem alcançar. A sua implementação é da responsabilidade dos próprios Estados, que estabelecem as suas próprias leis sobre como atingir esses objetivos.

Era suposto o SECA estabelecer padrões mínimos para lidar com processos de asilo na UE. No entanto alguns dos seus aspetos têm sido criticados desde o início. Em especial, o Regulamento de Dublin tem suscitado preocupações por provocar uma pressão excecional sobre os Estados-membros com fronteiras

#### Os Principais Pilares do SECA

**Regulamento de Dublin:** O Regulamento de Dublin determina qual é o Estado-membro responsável por examinar os pedidos de Asilo na UE. Em geral, a responsabilidade cabe ao Estado-membro da primeira entrada na Europa.

**Regulamento Eurodac:** O Eurodac é a base de dados central para os requerentes de asilo na UE. Quando alguém pede asilo na UE, independentemente do Estado-membro onde isso ocorre, as impressões digitais são transmitidas para o sistema Eurodac para definir qual é o Estado-membro responsável por examinar o pedido. Isto tem como objetivo impedir os pedidos de asilo noutros Estados-membros.

**Diretiva Procedimentos de Asilo:** A Diretiva Procedimentos de Asilo pretende harmonizar os procedimentos de asilo no interior da UE. A diretiva inclui também disposições para estabelecer que um pedido de asilo “não tem fundamento”, ou “não é admissível”. Pode ser esse o caso se o requerente de asilo entrou na UE através de um “país terceiro seguro”, por exemplo.

**Diretiva Qualificação:** A Diretiva Qualificação pretende estabelecer um fundamento comum para a concessão de proteção internacional, e inclui uma série de direitos para os seus beneficiários (isto é, não recusa de entrada, autorizações de residência, documentos de viagem, acesso ao emprego).

**Diretiva Condições de Acolhimento:** A Diretiva Condições de Acolhimento procura estabelecer padrões mínimos comuns para as condições de vida (Acesso a habitação, alimentação, emprego, cuidados de saúde) dos requerentes de asilo na UE, enquanto os seus pedidos estão a ser processados.

**Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (GEAA):** O GEAA foi fundado em 2011 com o objetivo de reforçar o desenvolvimento do SECA, apoiando a cooperação entre os Estados-membros em matéria de política de asilo.

externas, que são há muito os mais afetados pela imigração irregular.<sup>2</sup>

As deficiências fundamentais do SECA foram plenamente demonstradas quando o número de requerentes de asilo na Europa aumentou significativamente em 2015. Enquanto que o Regulamento de Dublin fracassou na prática, os outros pilares do SECA foram também abalados. As taxas de reconhecimento, por exemplo, têm diferido drasticamente entre os países da UE, contribuindo para movimentos secundários de requerentes de asilo para apenas alguns países na UE (Alemanha e Suécia). No que se refere às taxas de reconhecimento em 2015, a Alemanha aceitou 57% de todos os pedidos nas decisões de primeira instância, a Suécia 72% e a Holanda 80% (Eurostat, 2016c). A Hungria (15%) ou a Polónia (18%), por outro lado, reconheceram um número muito menor de pedidos (Eurostat, 2016c).

A maioria dos 174.435 primeiros pedidos de asilo declarados pela Hungria para 2015 nunca obteve resposta, pois os requerentes de asilo mudaram-se para outro país (cf. Eurostat, 2016a; 2016d).

Reconhecendo as limitações do atual sistema, a Comissão Europeia (2016c) apresentou propostas para uma grande reforma do SECA “com o objetivo de estabelecer uma política de asilo plenamente eficiente, justa e humana — que possa funcionar de forma eficiente tanto em períodos normais como em períodos de grande pressão migratória”. Os principais objetivos das propostas são reduzir os incentivos para a migração irregular e melhorar a gestão das migrações na Europa. A 4 de maio e a 13 de julho de 2016, a Comissão apresentou propostas legislativas para

- Reformar a atual legislação e diretivas do SECA.
- Transformar o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (GEAA) num Organismo de Asilo da UE muito mais capaz.

<sup>2</sup> -Antes de 2015, a maioria dos imigrantes irregulares entrou de uma forma legal (com um visto ou como turistas com autorizações de curta duração, por exemplo), mas permaneceu para além do prazo previsto.

- Estabelecer — pela primeira vez — um enquadramento comum para a reinstalação na UE.

Além disso, a 7 de junho de 2016, a Comissão apresentou uma proposta para o aumento da cooperação com países terceiros, através do estabelecimento de Parcerias para as Migrações.

## 4.2 Propostas da Comissão Europeia de 4 de maio de 2016

### 4.2.1 Reforma do Regulamento de Dublin

Antes da proposta legislativa apresentada a 4 de maio de 2016, a Comissão delineou duas opções potenciais de reforma para o futuro do Regulamento de Dublin, num comunicado de imprensa realizado a 6 de abril de 2016 (Comissão Europeia, 2016a). A opção número um implicava uma reforma global do Regulamento de Dublin, através da introdução de um mecanismo permanente de distribuição para os requerentes de asilo com base em critérios predefinidos (ou seja, PIB e população de um Estado-membro). A opção número dois, por outro lado, previa a manutenção do sistema atual acrescentando-lhe um “mecanismo corretivo de atribuição” (Mecanismo de Justiça; Comissão Europeia, 2016b) para apoiar os Estados-membros em períodos de pressão migratória excecional. Provavelmente devido a objeções fundamentais em relação a um rácio permanente de distribuição por parte de alguns Estados-membros (sobretudo na Europa de Leste), a Comissão acabou por escolher a segunda opção. Esta opção prevê que, se o número dos requerentes de asilo recebidos por um Estado-membro atingir um determinado nível, todos os novos requerentes de asilo que cheguem serão automaticamente atribuídos a outros Estados-membros. No entanto, isto apenas aconteceria se os pedidos dos requerentes de asilo não fossem considerados inadmissíveis, por terem atravessado um primeiro país de asilo ou um país terceiro seguro. Se um Estado-membro recusasse a participação no Mecanismo de Justiça, seria obrigado a pagar 250.000 euros por pessoa ao estado membro que processasse esse pedido de asilo (Comissão Europeia, 2016c).

Além disso, a proposta de alteração do Regulamento de Dublin obriga todos os Estados-membros a avaliar em primeiro lugar se um pedido de asilo é admissível, antes de permitir efetivamente a abertura de um processo formal de asilo (ibid.).

#### **4.2.2 Extensão do Regulamento Eurodac**

A proposta da Comissão deverá permitir um registo e armazenamento mais completos dos dados pessoais dos requerentes de asilo no sistema Eurodac, tais como nome, data de nascimento, cidadania e imagem facial (Comissão Europeia, 2016b).

#### **4.2.3 Criação de um Organismo da UE para o Asilo**

A comissão propõe a transformação do GEAA num “verdadeiro organismo da União Europeia para o Asilo, com competências reforçadas e atribuições consideravelmente alargadas para lidar com quaisquer debilidades estruturais que possam surgir na aplicação do sistema de asilo da UE” (Comissão Europeia, 2016b). O novo organismo foi concebido para reduzir as divergências no interior da UE no que respeita à avaliação dos pedidos de asilo e à partilha de informação entre os Estados-membros. A proposta da Comissão prevê que o novo organismo possa mobilizar equipas de apoio em períodos de pressão excepcional para o sistema de asilo de um Estado-membro, que coloque o GEAA em risco — mesmo que o Estado-membro em causa não esteja de acordo (Comissão Europeia, 2016c).

### **4.3 Propostas da Comissão Europeia de 13 de julho de 2016**

#### **4.3.1 Reforma da Diretiva Procedimentos de Asilo**

Para assegurar procedimentos de asilo homogêneos na UE, a Comissão propõe substituir a atual diretiva por um regulamento (Comissão Europeia, 2016f). Desta forma, a Comissão procura desencorajar movimentos secundários dos requerentes de asilo, já que — até agora — a maioria procurou chegar apenas a alguns países da UE (Alemanha, Suécia e Holanda).

Além disso, a proposta da Comissão tem como objetivo simplificar e reduzir os procedimentos de asilo na UE (máximo de seis meses; para pedidos não admissíveis, apenas um a dois meses). Além disso, prevê garantias comuns para os requerentes de asilo, sanções adicionais e propostas para uma definição comum de países terceiros seguros, tendo como objetivo final uma lista comum da UE (Comissão Europeia, 2016g).

#### **4.3.2 Reforma da Diretiva Qualificação**

A Comissão propõe substituir a diretiva em vigor por um regulamento que estabeleça fundamentos comuns para a concessão de proteção internacional (Comissão Europeia, 2016f). Em especial, a proposta tem como objetivo ultrapassar as divergências existentes entre as taxas de reconhecimento de asilo dos Estados-membros da UE e as diferentes definições do estatuto de proteção (no que respeita à duração das autorizações de residência). Para apoiar a harmonização, os Estados-membros serão obrigados a ter em consideração os relatórios do país de origem do GEAA para avaliar a legitimidade dos pedidos de asilo.

O regulamento proposto prevê também uma série de medidas restritivas que visem diminuir os incentivos para os movimentos secundários dos requerentes de asilo no interior da UE. Por exemplo, impedindo o acesso a autorizações de residência de longa duração ou obrigando os Estados-membros a realizar regularmente avaliações da situação dos refugiados que possam fazer cessar o estatuto de proteção (Comissão Europeia, 2016g).

#### **4.3.3 Reforma da Diretiva Condições de Acolhimento**

A Comissão propõe alterar a atual diretiva para “assegurar que os requerentes de asilo possam beneficiar de padrões de acolhimento harmonizados e dignos em toda a UE, contribuindo assim para evitar movimentos secundários” (Comissão Europeia, 2016f). A proposta inclui medidas para apoiar a integração dos requerentes de asilo, nomeadamente através da possibilidade de acesso ao mercado de trabalho após

um período máximo de seis meses — se o mercado de trabalho não estiver afetado por taxas elevadas de desemprego e a menos que os pedidos dos requerentes de asilo sejam “provavelmente sem fundamento e processados de uma forma acelerada” (Comissão Europeia, 2016g).

Uma disposição positiva é a atribuição de um tutor aos menores não acompanhados, o mais tardar cinco dias após o registo de um pedido de asilo. Ao mesmo tempo, a proposta prevê também algumas medidas restritivas, nomeadamente através da restrição de residência e obrigação de informação, com a possibilidade de detenção se “um requerente de asilo não cumprir a obrigação de residir num local específico e se houver risco de fuga” (Comissão Europeia, 2016f).

#### **4.4 Proposta para um Quadro de Reinstalação da UE**

A 13 de julho de 2016, a Comissão Europeia propôs um Quadro de Reinstalação da UE para complementar o SECA e “assegurar o acesso ordenado e seguro à Europa para pessoas que precisem de proteção internacional” (Comissão Europeia, 2016h). O novo quadro destina-se a apoiar a implementação de acordos de migração (Parcerias de Migração) com países terceiros selecionados (países de origem e de trânsito; para conhecer pormenores, consultar a secção 4.5). Isto baseia-se na ideia de que os países terceiros poderão estar mais inclinados a receber de novo pessoas a quem foi negado asilo na Europa se ao mesmo tempo a UE se comprometer a receber pessoas necessitadas de proteção internacional através da reinstalação.

A proposta da Comissão introduz um quadro permanente com um procedimento unificado de reinstalação na UE. No entanto, o número de pessoas a serem reinstaladas através deste quadro seria decidido pelos próprios Estados. Portanto, os Estados-membros podem mesmo decidir não reinstalar nenhum requerente de asilo. Os que decidissem participar neste quadro deveriam receber uma compensação financeira de 10.000 euros por pessoa, através do Fundo para o Asilo, Migração e Integração (FAMI). Um elemento relevante é o facto de apenas as pessoas que não procuraram fugir para a UE

de forma irregular nos últimos cinco anos serem elegíveis para reinstalação (Comissão Europeia 2016i).

#### **4.5 Proposta para uma Cooperação Reforçada com Países Terceiros (Parcerias para as Migrações)**

A 7 de junho de 2016, a Comissão delineou as ideias para um quadro de cooperação reforçada com países terceiros, com o objetivo de gerir melhor as migrações (Comissão Europeia, 2016d). A cooperação proposta assumirá a forma de acordos à medida das necessidades (Parcerias para as Migrações) “que serão desenvolvidos em função da situação e necessidades de cada país parceiro, dependendo de se tratar de um país de origem, de um país de trânsito ou de um país de acolhimento de muitas pessoas deslocadas” (Comissão Europeia, 2016d). Um dos objetivos fundamentais dos acordos é reduzir significativamente a imigração irregular para a UE. A curto prazo, estão previstos acordos sobre migrações com a Jordânia e o Líbano — e a médio e a longo prazo, também com o Níger, a Nigéria, o Mali, a Etiópia, o Senegal, a Tunísia e a Líbia (Comissão Europeia, 2016e).

Para fazer com que as Parcerias sobre as Migrações funcionem de facto, deverá ser utilizada “toda uma gama de políticas e instrumentos externos da UE” — complementada por instrumentos políticos dos Estados-membros (Comissão Europeia, 2016d). Em particular, isto inclui a política externa, económica e de desenvolvimento, bem como a cooperação no controlo de fronteiras. Se um país terceiro se recusar a cooperar, a cooperação para o desenvolvimento poderá ser reduzida. Entretanto, a comissão propõe o aumento da capacidade dos seus instrumentos financeiros externos (ou seja, o reforço do orçamento do seu Fundo Fiduciário para África com mil milhões de euros), para combater as causas profundas de uma forma mais eficaz do que no passado (ibid.).

#### **4.6 Avaliação das Propostas da Comissão Europeia**

As propostas da Comissão Europeia têm três objetivos primordiais:

- Ultrapassar as divergências entre os Estados-membros no que respeita à implementação do SECA, nomeadamente substituindo as diretivas por regulamentos, transformando o GEAA num organismo da UE para o asilo, com competências alargadas, ou estabelecendo um Mecanismo de Justiça para distribuir os requerentes de asilo na UE de forma mais justa.
- Desencorajar movimentos secundários e imigração irregular com restrições e sanções, bem como através de uma maior cooperação com países terceiros (Parcerias Migratórias).
- Aumentar as vias legais para a Europa através de um Quadro de Reinstalação da UE.

A substituição de diretivas por regulamentos é um passo sensato no sentido da harmonização dos processos de asilo e das taxas de reconhecimento na Europa. Transformar o GEAA num Organismo de Asilo da UE mais capaz de apoiar e monitorizar a implementação do SECA nos Estados-membros seria também uma melhoria. Um Mecanismo de Justiça poderia também contribuir para aliviar o fardo dos Estados-membros (nomeadamente a Grécia e a Itália) que têm estado sob uma enorme pressão devido à imigração irregular. No entanto, não é provável neste momento que haja um consenso em relação a algumas destas propostas (nomeadamente o Mecanismo de Justiça e o direito de o Organismo de Asilo da UE atuar contra a vontade de um Estado-membro). Sobretudo no que respeita à obrigação de pagar 250.000 euros por pessoa no caso de recusa de participação no Mecanismo de Justiça, é muito improvável que haja acordo entre os Estados-membros. É revelador que o Quadro de Reinstalação da UE proposto preveja, por outro lado, uma contribuição para os Estados-membros de apenas 10.000 euros por pessoa reinstalada. De facto, talvez fosse mais útil aumentar significativamente os incentivos financeiros e estruturais para a atribuição de requerentes de asilo (através de deslocalizações ou reinstalações).

De uma forma geral, parece mais provável um consenso entre os Estados-membros em relação à intro-

dução de restrições e sanções para reduzir a imigração irregular para a UE e os movimentos secundários no interior da Europa. Isto é especialmente verdadeiro no que respeita aos controlos de admissibilidade obrigatórios (proposta do Regulamento de Dublin) e à aplicação mais rigorosa das disposições relativas aos países terceiros seguros (reforma prevista da Diretiva Procedimentos de Asilo), que poderia efetivamente impedir que muitos requerentes de asilo registassem pedidos na UE. Em relação ao estabelecimento de acordos de migração com países terceiros selecionados (Parcerias de Migração), é necessário perceber até que ponto estes poderiam constituir parcerias com benefícios mútuos, no que respeita aos direitos dos requerentes de asilo e imigrantes. Têm surgido muitas críticas, sobretudo por parte de ONG, que consideram os acordos de migração uma forma ilegítima de externalizar o controlo da imigração (cf., por exemplo, a Amnistia Internacional, 2016). Além disso, alguns membros do Parlamento Europeu exprimiram as suas preocupações em relação às Parcerias de Migração (cf. Parlamento Europeu, 2016).

O Quadro de Reinstalação da UE proposto seria um primeiro passo significativo para aumentar as vias legais e reduzir de facto os incentivos para fugir para a Europa de forma irregular. No entanto, tendo em conta que os Estados-membros poderiam decidir o número de requerentes de asilo que seriam reinstalados, falta ainda ver se este quadro será na realidade bem sucedido.

## 5. Recomendações

Este capítulo apresenta uma série de recomendações de políticas com o objetivo de cumprir a mudança de paradigma, de uma política de refugiados europeia reativa para uma política proativa. As recomendações incluem uma combinação de medidas a nível nacional e da UE e a maioria das recomendações tem também uma dimensão nacional e europeia. Obviamente, uma política da UE coerente e eficaz para os refugiados seria a opção mais desejável. No entanto, isso é difícil de alcançar no ambiente político atual. Assim, a adoção de medidas de menor dimensão a nível nacional (no mesmo sentido), conjugadas com esforços a um nível superior na UE, poderá ser uma abordagem mais pragmática que eventualmente conduza no futuro a uma política europeia eficaz, proativa e justa em matéria de refugiados. As recomendações de políticas estão agrupadas em cinco temas principais: criar passagens seguras para proteção, melhorar os sistemas nacionais de processamento de asilo e integração, estabelecer novas vias legais para as migrações mistas, criar condições para a proteção na região de origem, combater as causas profundas da imigração forçada através de uma política externa, económica e comercial sustentável. Uma observação final destaca a importância da vontade política dos Estados-membros para a reforma das atuais políticas de refugiados.

### 5.1 Criar Passagens Seguras para Proteção

#### 5.1.1 Reinstalação

A reinstalação a partir de países em crise ou de campos de refugiados permite uma passagem segura para proteção. Contudo, tal como foi acima referido, existem muito poucos programas de reinstalação a nível mundial. De entre todos os locais de reinstalação disponíveis, os EUA, Canadá e Austrália constituem 90 % da capacidade global (Van Selm, 2014, p. 512). O ACNUR refere que, em 2015, 81.000 pessoas partiram para países de reinstalação com a ajuda deste organismo (ACNUR, 2016d). Este número é uma pe-

quena parte do total de 16.1 milhões de refugiados sob a responsabilidade do ACNUR no final de 2015 (ACNUR, 2016a).

Os Estados-membros da UE deveriam aumentar o número de locais de reinstalação disponíveis. Uma opção possível é o programa de reinstalação do ACNUR. O Quadro de Reinstalação da UE proposto pela Comissão Europeia em julho de 2016 poderia ser uma outra opção no futuro, mas não obriga os Estados-membros a reinstalar os refugiados. Deste modo, é fundamental gerar a vontade política nos Estados-membros da UE para estimular os seus esforços de reinstalação. Para que isto seja bem sucedido é importante que todos, ou a maioria, dos Estados-membros contribua para este processo — segundo as suas capacidades individuais. É improvável que apenas alguns Estados-membros empreendam por si próprios esforços para aumentar os seus locais de reinstalação. As vantagens da reinstalação, como uma forma eficaz e conveniente de lidar com os fluxos elevados de refugiados, têm sido continuamente destacadas e debatidas em toda a UE.

No entanto, é fundamental que a oferta de um número limitado de locais de reinstalação não seja utilizada para legitimar a limitação dos fluxos de refugiados para além dos programas de reinstalação e para reduzir a disponibilidade de outros estatutos de proteção. (cf. Angenendt, Kipp e Meier, aguarda publicação; Kleist, 2016). A oferta de um número crescente de locais de reinstalação pode eventualmente reduzir os incentivos para as pessoas recorrerem a vias irregulares de acesso a proteção, por exemplo na Europa. Deste modo, é pouco provável que o aumento de oportunidades de reinstalação faça aumentar os fluxos de refugiados, tendo antes como efeito desviar os atuais fluxos das vias irregulares. No entanto, é preciso referir que uma gestão eficaz mas justa das fronteiras é fundamental para que os Estados-membros da UE aumentem os seus esforços de reinstalação.

### 5.1.2 Vistos Humanitários

Os vistos humanitários são uma outra opção para que os refugiados tenham uma via legal e segura para a Europa. Estes vistos poderiam ser disponibilizados unilateralmente pelos Estados; o Brasil e a Suíça já emitiram recentemente vistos humanitários — apesar de o terem feito de forma muito limitada (cf. Betts, 2015; Thränhardt, 2016). Uma solução global para a UE seria ainda melhor. Uma parte desses esforços da UE poderia ser a criação de pequenos postos consulares fora da União Europeia, por exemplo na Turquia ou na Líbia (Betts, 2015). Esses postos consulares poderiam ser deslocados quando as rotas migratórias se alterassem, permitiriam que as pessoas fossem controladas, por exemplo, por um Organismo para o Asilo da União Europeia, e seria concedido um visto humanitário àqueles que cumprissem os critérios. As pessoas com um visto humanitário poderiam então viajar para a Europa de avião ou de barco, às suas custas, o que seria mais barato e muito mais seguro do que pagar a traficantes por uma viagem para a Europa. À chegada, o detentor do visto precisaria de registar um pedido de asilo. Um visto humanitário da UE iria exigir um sistema de quotas. Os vistos funcionariam melhor se fossem oferecidos a cidadãos de países com elevadas taxas de proteção. Isto permitiria contrariar o argumento que fosse apresentado por críticos desta abordagem, de que um visto humanitário poderia representar um fator de chamada adicional para os refugiados que procuram proteção na Europa. Um ligeiro aumento dos refugiados das regiões mais afetadas pela crise seria certamente um preço aceitável a pagar por mais um passo no sentido de uma política europeia de refugiados justa e eficaz (Betts, 2015).

A ideia dos vistos humanitários para os refugiados tem um precedente histórico: os Passaportes Nansen utilizados pela Liga das Nações. Entre 1922 e 1942, este sistema foi reconhecido por mais de 50 países e permitiu que cerca de 450.000 pessoas, incluindo refugiados assírios, arménios e turcos viajassem em segurança para a Europa (Betts, 2015; Wallaschek,

2016). Como reconhecimento pelas suas realizações, o Comité Internacional Nansen para os Refugiados recebeu o Prémio Nobel da Paz em 1938.

### 5.1.3 Patrocínio Privado de Refugiados

Os programas de patrocínio privado para refugiados são outra forma segura de chegar a um país que oferece proteção e têm muitas vantagens, entre as quais abrir o caminho para a integração dos refugiados na sociedade de acolhimento. O patrocínio privado pode complementar os programas tradicionais de reinstalação de refugiados, através de comunidades e outras entidades não-governamentais que apoiem diretamente a chegada e a integração de pessoas necessitadas de proteção (Collett, Clewett & Fatzke, 2016, p. 22). Para ser bem sucedido, o perfil destes programas de patrocínio é fundamental: as linhas diretrizes devem apresentar a finalidade dos patrocínios privados, esclarecer quem é elegível para patrocinar e ser patrocinado, as responsabilidades dos patrocinadores e a rede de segurança estabelecida para a eventualidade de surgirem problemas (Kumin, 2015, p. 1).

O Canadá estabeleceu políticas e práticas bem organizadas<sup>3</sup>, que permitem que os cidadãos privados tenham um papel na política de refugiados deste país. Um patrocínio começa normalmente com um grupo de amigos, família, vizinhos ou colegas que se juntam e decidem que querem ser patrocinadores. Frequentemente, o grupo já conhece um refugiado que quer patrocinar. Os patrocinadores estabelecem um contrato com o governo canadiano e comprometem-se a prestar apoio emocional, material e financeiro durante um ano (Omidvar, 2015).

Este programa acumula capital social e é uma ferramenta eficaz para a reinstalação. Os refugiados com um patrocínio privado têm melhores taxas de empre-

3 - Podem encontrar-se aqui mais informações sobre o Programa de Patrocínio Privado do Canadá:

[http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/ref-sponsor/index.asp?utm\\_source=immigration.gc.ca%2Frefsponsorship&utm\\_medium=URL\\_direct&utm\\_campaign=form-help](http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/ref-sponsor/index.asp?utm_source=immigration.gc.ca%2Frefsponsorship&utm_medium=URL_direct&utm_campaign=form-help).

go do que aqueles que são patrocinados pelo governo ou os que pedem asilo no Canadá: nos primeiros dois anos após a chegada, os refugiados no Canadá com patrocínio privado ganharam um salário igual ou superior a 20.000 dólares canadenses — mais elevado do que qualquer outro grupo de refugiados (Citizenship and Immigration Canada, 2012, p.8).

Não existe um modelo único para programas de patrocínio privado, e estes precisam de ser adaptados ao contexto específico do país. Mas uma aplicação bem pensada desses programas na UE e nos seus Estados-membros constituiria um complemento importante dos programas de reinstalação e seria uma forma eficaz de proporcionar vias legais para os refugiados que vêm para a Europa, em conjugação com boas perspectivas de integração.

## **5.2 Melhorar os Sistemas Nacionais de Processamento de Asilo e de Integração**

### **5.2.1 Sistemas Nacionais de Asilo Eficazes**

Na ausência de um verdadeiro procedimento de asilo na UE, os seus Estados-membros precisam de sistemas nacionais eficazes para processar os pedidos de asilo e lidar com quem procura asilo. Precisam de ter capacidade para processar os pedidos de asilo de uma forma eficiente, disponibilizar alojamento adequado, integrar melhor na sociedade aqueles que têm um estatuto de proteção e analisar cuidadosamente a identidade dos requerentes de asilo no país. É importante que as autoridades nacionais demonstrem a sua capacidade de ação. Isto exige ainda esforços significativos em toda a UE, porque nos últimos anos foram perdidas oportunidades para melhorar a capacidade. É igualmente importante manter os sistemas de asilo flexíveis, para que estes possam lidar com uma procura flutuante - também com o apoio do Organismo da UE para o Asilo (Mayer, 2016, pp. 7-8).

### **5.2.2 Integração dos Refugiados no Mercado de Trabalho**

A integração dos refugiados no mercado de trabalho é uma parte essencial de uma integração susten-

tável nas sociedades de acolhimento, bem como de uma vida digna. O relatório de desenvolvimento da ONU (2015, p.1) afirma: “Em última análise, o trabalho liberta o potencial, a criatividade e o espírito humano”. A integração efetiva dos refugiados no mercado de trabalho é assim uma parte fundamental de uma política de refugiados sustentável. No entanto, os resultados dos refugiados no mercado de trabalho tendem a ser reduzidos. Em média, demora 20 anos até que os refugiados tenham uma taxa de emprego semelhante à dos cidadãos do país de acolhimento (OCDE, 2016, p. 21). As medidas de apoio podem ajudar os refugiados a encontrar um emprego de acordo com as suas qualificações e competências.

A maioria dos refugiados não tem qualificações formais ou documentos que o provem. No entanto, os refugiados têm com frequência competências que adquiriram de maneira não formal ou informal. É necessária uma avaliação flexível das competências e possibilidades de qualificação modular (para os refugiados, mas também em geral). Isto poderia também ir ao encontro das expectativas dos refugiados no que respeita à rápida obtenção de emprego (Aumüller, 2016a).

Como muitos refugiados não poderão ter acesso ao mercado de trabalho devido à falta de qualificações formais e de domínio da língua, são necessárias ideias para evitar o desemprego a longo prazo dos refugiados. As oportunidades de emprego fora do mercado de trabalho privado, conjugadas com o ensino da língua, desenvolvimento de competências, formação para candidatura a empregos, etc., poderão ser uma possibilidade. As possibilidades de um mercado de trabalho social devem ser exploradas — de outra forma há o perigo de os refugiados recorrerem ao mercado de trabalho informal (Aumüller, 2016b). Se forem bem geridos, estes empregos sem fins lucrativos com financiamento público podem gerar dividendos simbólicos para a sociedade, o que por sua vez pode aumentar a aceitação dos requerentes de asilo por parte da população.

É importante que as medidas de apoio ao mercado de trabalho comecem cedo, ou seja, já no decurso do processo de candidatura. A integração no mercado de

trabalho dos requerentes de asilo e refugiados deve ser um processo flexível, centrado nas necessidades individuais das pessoas em causa. Deve ser evitado um processo linear de longa duração com — primeiro passo: domínio da língua, segundo passo: avaliação de competências, terceiro passo: orientação vocacional, e assim por diante. Em vez disso, os diferentes elementos da integração no mercado de trabalho devem ser assimilados em paralelo. Os refugiados devem beneficiar de formação individual, que tenha também em conta as necessidades da integração social — atravessar o processo legal de asilo, alojamento, reunificação familiar, lidar com os traumas, etc. (Aumüller, 2016b).

### 5.2.3 Retorno Voluntário

A tónica principal das recentes propostas de políticas, tais como o Novo Quadro de Parceria para a Migração<sup>4</sup> ou o regulamento sobre um documento europeu de viagem para o regresso de cidadãos de países terceiros em situação irregular<sup>5</sup>, avançadas pela Comissão Europeia, tem sido sobre o retorno de pessoas que não são elegíveis para um estatuto de proteção. Apesar de isso constituir uma característica importante de uma política de refugiados eficaz, o retorno de pessoas com estatuto de proteção deve também fazer parte de uma política de refugiados da UE orientada para o futuro. Se as causas da migração de refugiados no país de origem deixam de existir, o retorno para o país ou região de origem podem ser uma opção importante para os refugiados. Os refugiados que regressam podem funcionar como canais para transferências invisíveis de modernidade, mudanças sociais e políticas e processos de aprendizagem ao nível da família, da comunidade e da cidadania (cf. Garson, 2015, p. 19); para ser um processo seguro, o retorno tem de acontecer de forma voluntária - segundo o princípio de não devolução (Bohnet & Rudolf, 2015, p. 2; United States Institute for Peace, 2016).

O restabelecimento dos meios de subsistência económicos, do capital político e das redes sociais pode colocar desafios difíceis (Hammond, 2014, p. 508). A UE e os Estados-membros devem prestar assistência para facilitar o processo de retorno dos refugiados. Para que um retorno seja um processo suave, há que ter em conta alguns princípios: as situações de pós-conflito são processos transitórios e não podem ser equiparadas ao fim de todos os conflitos, podendo continuar a existir níveis significativos de violência (Bohnet & Rudolf, 2015, p. 1). O regresso e a integração local não devem ser objetivos contraditórios. As experiências e competências adquiridas no país que oferece proteção poderão contribuir para a reintegração no país de origem (Bohnet & Rudolf, 2015, p. 4). Assim, os investimentos dos países de acolhimento na integração dos refugiados podem ser também investimentos na estabilização da região ou país de origem, em termos económicos e políticos. Além disso, os refugiados que regressam podem funcionar como canais para transferências invisíveis de modernidade, mudanças sociais e políticas e processos de aprendizagem ao nível da família, da comunidade e da cidadania (cf. Garson, 2015, p. 19). Também as experiências e competências adquiridas no país que oferece proteção poderão contribuir para a reintegração no país de origem (Bohnet e Rudolf, 2015, p. 4). Finalmente, os esforços de ajuda e desenvolvimento devem fazer parte de qualquer programa de retorno sustentável (Bohnet & Rudolf, 2015, p. 5).

Na Alemanha, o Centro para as Migrações Internacionais e Desenvolvimento (CIM) é responsável pelo Programa Migrações para o Desenvolvimento, que apoia especialistas no retorno (Heimer & Münch, 2015, pp. 46-47).<sup>6</sup> O programa inclui aconselhamento individual em relação ao retorno e ao planeamento da carreira profissional, informação sobre o mercado de trabalho do país de origem, serviços de procura de emprego, apoio continuado à reinserção

4 - COM(2016) 385 final.

5 - COM(2015) 668 final.

6 - Podem encontrar-se mais informações sobre este programa em: <http://www.cimonline.de/en/61.asp>.

profissional no país de origem e disponibilização de contactos locais. Em alguns casos, é concedida ajuda financeira por parte do Ministério Federal para a Cooperação Económica e o Desenvolvimento (BMZ), para viagens, deslocações e o estabelecimento de um local de trabalho. Outro programa ajuda os imigrantes no lançamento de um negócio no seu país de origem.<sup>7</sup> Apesar de estes programas não estarem centrados nos refugiados, têm ideias importantes para eventuais programas de retorno destinados aos refugiados.

#### 5.2.4 Reforma do Sistema de Dublin

As lacunas estruturais do sistema de Dublin têm de ser ultrapassadas para que os procedimentos nacionais de asilo funcionem de uma maneira eficaz e justa. A responsabilidade de conceder proteção às pessoas necessitadas tem de ser partilhada pelos Estados-membros da UE — tendo em consideração os diferentes recursos e histórias nacionais. Um passo no sentido de uma distribuição mais justa dos requerentes de asilo é o “mecanismo corretivo de atribuição” proposto a 4 de maio de 2016; no entanto, poderá ser útil aumentar os incentivos de distribuição dos requerentes de asilo (cf. secção 4.6). Inicialmente, as considerações da Comissão incluíam uma opção mais abrangente de um mecanismo de distribuição permanente apresentado a 6 de abril de 2016, que foi abandonado em benefício do mais modesto “mecanismo corretivo de atribuição” (cf. secção 4.2.1). Tendo em conta o atual ambiente político, uma revisão profunda parece impossível de realizar num futuro próximo, sendo preferíveis pequenos avanços a um impasse. Não obstante, uma reforma mais ambiciosa do sistema de Dublin deve continuar a ser um objetivo a médio prazo.

Os países sem fronteiras com países terceiros, como a Alemanha, beneficiam há muito do sistema

de Dublin, apesar de as suas deficiências serem óbvias e os “países de fronteira” do sul terem de suportar a maioria dos encargos. Agora, a situação mudou e a Alemanha está entre os maiores apoiantes de um novo mecanismo de distribuição a nível da UE para os refugiados. Para convencer outros países a aceitar um sistema desses sob qualquer forma, a história tem de ser tida em conta. Assim, é provável que o caminho para um mecanismo duradouro de distribuição na UE se desenvolva através de pequenos passos e implique concessões aos países que têm os maiores encargos no quadro do atual sistema de Dublin.

#### 5.3 Estabelecer Outras Vias Legais para as Migrações Mistas

Tal como foi acima referido, os imigrantes frequentemente imigram por uma conjugação de motivos. Muitas pessoas que pedem asilo imigram por necessidade económica e não são elegíveis para um estatuto de proteção. O aumento das oportunidades de imigrar para a UE através de novos canais de imigração económica poderia contribuir para separar os fluxos migratórios mistos e para reduzir a pressão sobre os sistemas de asilo. Ainda assim, o potencial quantitativo desta via será provavelmente limitado. Há diversas formas de imigrar para os Estados-membros da UE por motivos de emprego, mas estas vias tendem a estar reservadas a trabalhadores qualificados e altamente qualificados. Para separar a imigração económica da imigração de refugiados, é necessário debater o estabelecimento de novos canais migratórios para trabalhadores não qualificados. Atualmente, isto é muito impopular nos países da UE e não é politicamente exequível. Mas poderia ser uma opção para o futuro, quando o envelhecimento demográfico e a redução da população progredirem. No entanto, é fundamental que isso seja complementado pelos esforços para melhorar a participação da população ativa local e as condições de trabalho de profissões atualmente bastante impopulares, tais como a prestação de cuidados.

7 - Podem encontrar-se mais informações sobre este programa em: <http://www.cimonline.de/en/2593.asp#top>.

## **5.4 Possibilitar a Proteção na Região de Origem**

### **5.4.1 Proteção Temporária em Campos de Refugiados nas Regiões de Origem**

A proteção na região de origem pode constituir uma solução intermédia para lidar com os fluxos de refugiados. Os campos de refugiados em países vizinhos, por exemplo, podem proporcionar às pessoas necessitadas de proteção um lugar seguro com uma relativa proximidade do seu país de origem, evitando assim iniciar viagens perigosas para outros países seguros; um efeito colateral benéfico é a redução das receitas dos traficantes. Os campos de refugiados podem constituir uma opção política razoável, sobretudo quando não se sabe quando tempo uma determinada situação de crise poderá durar. No caso de a situação se resolver, os refugiados poderão regressar rapidamente ao seu país de origem e contribuir para a reconstrução e estabilização do país, por exemplo.

Para que os campos de refugiados em regiões em crise sejam uma opção viável, é importante que sejam bem financiados. Os problemas crónicos de financiamento de organizações como o Programa Alimentar Mundial das Nações Unidas suscitaram no início de 2015 a redução dos subsídios alimentares para os refugiados na Jordânia e no Líbano. A deterioração destas circunstâncias fez com que muitos refugiados procurassem melhores condições de vida noutros lugares (Mayer, 2016, p. 4). Este foi um dos principais fatores do fluxo maciço de refugiados na Europa em 2015, que a UE e os seus Estados-membros tiveram dificuldade em gerir. Assim, os campos de refugiados bem financiados nos países vizinhos podem constituir uma proteção importante — sobretudo em tempos de elevada imigração de refugiados de uma determinada região de origem — e devem fazer parte de uma política proactiva da UE em relação aos refugiados. A partir daí, os refugiados poderiam viajar para outros lugares que oferecessem uma proteção mais sustentável, por exemplo através de programas de reinstalação, programas de patrocínio privado ou vistos humanitários. É importante utilizar de forma adequada o tempo que os refugiados pas-

sam em campos; oferecer apenas proteção, e mais nada, não é suficiente. A educação, as medidas de qualificação e as oportunidades de trabalho podem melhorar as perspectivas de integração no mercado de trabalho nos países de acolhimento que se seguirem e contribuir para estabilizar o país de origem em caso de retorno. Os campos de refugiados devem apenas servir como soluções intermédias para esta questão e não devem deslocar a responsabilidade por uma política de refugiados sustentável da UE para os países de regiões em crise.

### **5.4.2 Integração Local na Região de Origem**

A integração local nos países vizinhos é outra fonte de proteção para os refugiados. As estimativas indicam que na Turquia, por exemplo, cerca de 20% de todos os refugiados vivem em campos e cerca de 80% em cidades turcas (Bertelsmann Stiftung, 2015). Na Jordânia, cerca de 80% de todos os refugiados sírios vivem fora dos campos, a maioria nas cidades de Irbid e Amman (Bertelsmann Stiftung, 2016a). No Líbano, o governo procura evitar o estabelecimento de campos para os refugiados sírios. Assim, a maioria dos refugiados sírios vive em campos de tendas improvisadas, em garagens, em casas inacabadas ou mesmo em apartamentos (se têm dinheiro para isso) (Bertelsmann Stiftung, 2016b).

Os refugiados em países vizinhos vivem na sua maioria em situação precária, sem direito a trabalhar nem a receber benefícios sociais, e frequentemente sem acesso a cuidados de saúde. Os governos europeus precisam de trabalhar com os países das regiões em crise para melhorar e legalizar o estatuto dos refugiados. Isso irá exigir investimentos significativos. Uma outra opção é o apoio a iniciativas da sociedade civil que disponibilizem alimentos ou educação.

## **5.5 Abordar as Causas Profundas da Imigração Forçada através de uma Política Externa, Económica e Comercial Sustentável**

Uma solução sustentável para os grandes fluxos de asilo para a UE deve abordar as causas profun-

das da imigração forçada. É uma tarefa extremamente difícil que pode exigir concessões por parte dos Estados-membros da UE. Abordar as causas profundas inclui acabar com o conflito na Síria e pôr um fim ao terror do grupo do Estado Islâmico. Além disso, implica contribuir para o desenvolvimento dos países de origem dos refugiados e imigrantes. Além da cooperação para o desenvolvimento, o comércio e a política económica devem ser encarados numa perspetiva diferente — para além da noção tradicionalmente restrita dos interesses nacionais.

O artigo 208 do Tratado de Lisboa declara que “[...] Na execução das políticas suscetíveis de afetar os países em desenvolvimento, a União terá em conta os objetivos da cooperação para o desenvolvimento”. Este princípio precisa de ser melhor incorporado na definição de políticas da UE e dos seus Estados-membros. Os ganhos a curto prazo de determinadas políticas económicas e comerciais precisam de ser substituídos por uma perspetiva mais a longo prazo e holística da formulação de políticas. Por exemplo, tem de haver empregos aceitáveis nos países em desenvolvimento. Os custos a longo prazo do subdesenvolvimento serão muito maiores do que quaisquer ganhos a curto prazo através de locais de produção baratos de empresas europeias nos países em desenvolvimento. Outra área de intervenção poderia ser a redução dos subsídios à produção agrícola na Europa, ou a melhoria das perspetivas das empresas nos países em desenvolvimento. Além disso, a simplificação das transferências de dinheiro e os investimentos específicos da comunidade da diáspora devem ser parte integrante de uma política de desenvolvimento sustentável para os países de origem (Mayer, 2016, p. 9).

Os investimentos consistentes nos países em desenvolvimento são uma parte importante do combate às causas profundas da imigração forçada. Por exemplo, os Estados que participaram na Cimeira dos Líderes do Presidente Obama sobre refugiados, em setembro de 2016, comprometeram-se a aumentar as suas contribuições financeiras em 2016, a pedido da

ONU e de organizações humanitárias internacionais, em mais cerca de 4.5 mil milhões de dólares em relação a 2015 (Casa Branca, 2016). Tendo em conta o défice de financiamento das iniciativas humanitárias, calculado em 15 mil milhões de dólares, isto é claramente insuficiente e são necessários gastos ainda maiores (cf. Painel de Alto Nível sobre Financiamento Humanitário). Também pode valer a pena debater o papel que as organizações do setor privado podem desempenhar para complementar esses fundos.

A política de asilo não pode continuar a reduzir-se a lidar com as pessoas que chegam à nossa porta. Em vez disso, deve reconhecer que o mundo está interligado, e o facto de que as pessoas emigram por desespero. Chegou a altura de a UE e outras economias desenvolvidas do mundo abordarem as causas profundas dos fluxos migratórios. Se não o fizerem, o número de imigrantes que se dirigem à Europa irá aumentar ainda mais (Mayer, 2016, p. 9).

## **5.6 Observação Final: Estabelecer uma Vontade Política para a Reforma**

As recomendações acima referidas exigem a vontade política dos Estados-membros. No entanto, uma vez que o fluxo significativo de requerentes de asilo em 2015 acrescentou mais uma situação difícil à lista de desafios da UE, os Estados-membros não têm conseguido encontrar soluções europeias sustentáveis e concertadas. Um desafio fundamental para que a UE e os seus Estados-membros possam gerir a imigração de uma forma eficaz e proactiva é a questão de como poderão os Estados-membros alinhar os seus interesses nacionais e encontrar uma plataforma comum para enfrentar em conjunto este enorme desafio. É certo que não há uma solução mágica para que os Estados-membros tenham vontade política, mas alguns passos no sentido de estabelecer políticas nacionais semelhantes poderiam contribuir, e estabelecer as bases de uma política europeia mais abrangente em matéria de refugiados. Por exemplo, os Estados-membros precisam de ter uma visão comum da política externa. Isto significa que têm de ter

um entendimento comum das situações políticas nos países de origem dos refugiados. Só assim se pode pensar numa harmonização das quotas de proteção nacionais — ou mesmo dos procedimentos de asilo a nível da UE.

A política migratória deve basear-se numa estratégia coerente e orientada para o futuro, não pode consistir numa gestão da crise reativa e a curto prazo. Os fluxos migratórios precisam de ser monitorizados, e os grandes máximos precisam de ser previstos com a maior antecedência possível (Mayer, 2016, p. 8). A UE e os Estados-membros precisam de demonstrar que controlam os fluxos de refugiados. Além disso, uma política de asilo eficaz e justa deve ser isolada dos debates populistas, mas também não deve pertencer exclusivamente às elites. Trata-se de uma tarefa delicada, e para alcançar o equilíbrio adequado são necessárias uma sociedade civil forte e decisões políticas transparentes (Mayer, p. 8). É imprescindível que haja um diálogo permanente sobre política de refugiados entre os Estados-membros e dentro de cada um.

## Referências Bibliográficas

- Amnistia Internacional (2016 - 27 de junho). European Commission “compacts” represent responsibility shirking, not responsibility sharing. Amnistia Internacional. Retirado de [http://www.amnesty.eu/content/assets/public\\_statements/EUR0343192016ENGLISH.pdf](http://www.amnesty.eu/content/assets/public_statements/EUR0343192016ENGLISH.pdf) (Consultado a 10 de julho de 2016).
- Angenendt, S., Kipp, D., & Meier, A. (aguarda publicação). Gemischte Wanderungen: Herausforderungen und Handlungsoptionen einer Dauerbaustelle. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Angenendt, S., Kipp D., & Koch, A. (2016). Grenzsicherung, Lager, Kontingente: Die Zukunft des europäischen Flüchtlingschutzes? *SWP-Aktuell. Berlin: German Institute for International and Security Affairs*. Retirado de [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2016A30\\_adt\\_kpp\\_koh.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2016A30_adt_kpp_koh.pdf) (Consultado a 9 de outubro de 2016).
- Aumüller, J. (2016a). Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen: bestehende Praxisansätze und weiterführende Empfehlungen. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. Retirado de [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/28\\_Einwanderung\\_und\\_Vielfalt/Studie\\_IB\\_Arbeitsmarktintegration\\_Fluechtlinge\\_2016.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/28_Einwanderung_und_Vielfalt/Studie_IB_Arbeitsmarktintegration_Fluechtlinge_2016.pdf) (Consultado a 9 de outubro de 2016).
- . (2016b). Estudo de Caso na Alemanha. In Bertelsmann Stiftung (Ed.), *From Refugees to Workers. Mapping labour-market integration support measures for asylum seekers and refugees in EU Member States. Volume II – Literature review and country case studies*, pp. 68-78. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Azahaf, N., Kober, U. & Mayer, M. (2015). Policy Recommendations for Fair Migration Governance. In Bertelsmann Stiftung (Ed.), *A Fair Deal on Talent – Fostering Just Migration Governance. Lessons from Around the Globe*, pp. 315-24. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Bertelsmann Stiftung (2016a). Fakten zur Europäischen Dimension von Flucht und Asyl: JORDANIEN. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. Retirado de [http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/EZ\\_Faktencheck\\_Jordanien\\_07\\_16\\_DE.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/EZ_Faktencheck_Jordanien_07_16_DE.pdf) (Consultado a 9 de outubro de 2016).
- . (2016b). Fakten zur Europäischen Dimension von Flucht und Asyl: LIBANON. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. Retirado de [http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user\\_upload/EZ\\_Faktencheck\\_Libanon\\_06\\_16\\_DT.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/EZ_Faktencheck_Libanon_06_16_DT.pdf) (Consultado a 10 de outubro de 2016).
- . (2015). Fakten zur Europäischen Dimension von Flucht und Asyl: Türkei. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. Retirado de [http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user\\_upload/EZ\\_Faktencheck\\_Tuerkei.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/EZ_Faktencheck_Tuerkei.pdf) (Consultado a 10 de outubro de 2016).
- Betts, A. (2015 - 24 de setembro). Let Refugees Fly to Europe. *The New York Times*. Retirado de [http://www.nytimes.com/2015/09/25/opinion/let-refugees-fly-to-europe.html?\\_r=1](http://www.nytimes.com/2015/09/25/opinion/let-refugees-fly-to-europe.html?_r=1) (Consultado a 10 de outubro de 2016).
- . (2013). *Survival Migration*. Ithaca: Cornell University Press.
- Bohnet, H., & Rudolf, M. (2015). Voluntary Return of Refugees: Chances for Peace and Sustainable Development? *Policy Brief 3/2015*. Bonn: Bonn International Center for Conversion.
- Citizenship and Immigration Canada (2012 - março). IMDB 2008 Immigration Category Profiles. Privately Sponsored Refugees. Findings from the Longitudinal Immigration Database (IMDB). Citizenship and Immigration Canada. Retirado de [http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/imdb/PSR\\_3.pdf](http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/imdb/PSR_3.pdf) (Consultado a 10 de outubro de 2016).
- Collett, E., Clewett, P., & Fratzke, S. (2016). No Way Out? Making additional Migration Channels work

- for Refugees. Bruxelas: Migration Policy Institute Europe. Retirado de <http://www.migrationpolicy.org/research/no-way-out-making-additional-migration-channels-work-refugees> (Consultado a 10 de outubro de 2016).
- Dräger J., & De Geus, A. (2016). Fostering a Triple Win through Fair Migration Governance. In Bertelsmann Stiftung (Ed.), *A Fair Deal on Talent – Fostering Just Migration Governance. Lessons from Around the Globe*, pp. 9-10. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Comissão Europeia (2016a - 6 de abril). Commission presents options for reforming the Common European Asylum System and developing safe and legal pathways to Europe. Comissão Europeia, Comunicado de Imprensa. Retirado de [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1246\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1246_en.htm) (Consultado a 10 de outubro de 2016).
- . (2016b - 4 de maio). Towards a sustainable and fair Common European Asylum System. Comissão Europeia, Comunicado de Imprensa. Retirado de [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1620\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_en.htm) (Consultado a 10 de outubro de 2016).
- . (2016c - 4 de maio). Questions & Answers: Reforming the Common European Asylum System. Comissão Europeia, Ficha Informativa. Retirado de [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-1621\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1621_en.htm) (Consultado a 9 de outubro de 2016).
- . (2016d - 7 de junho). Commission announces New Migration Partnership Framework: reinforced cooperation with third countries to better manage migration. Comissão Europeia, Comunicado de Imprensa. Retirado de [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2072\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2072_en.htm) (Consultado a 10 de outubro de 2016).
- . (2016e). Managing the Refugee Crisis – A New Partnership Framework. Comissão Europeia, Ficha Informativa. Retirado de [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160607/factsheet\\_managing\\_refugee\\_crisis\\_new\\_partnership\\_framework\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160607/factsheet_managing_refugee_crisis_new_partnership_framework_en.pdf) (Consultado a 10 de outubro de 2016).
- . (2016f). Completing the reform of the Common European Asylum System: towards an efficient, fair and humane asylum policy. Comissão Europeia, Comunicado de Imprensa. Retirado de [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2433\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2433_en.htm) (Consultado a 9 de outubro de 2016).
- . (2016g). Reforming the Common European Asylum System: Frequently asked questions. Comissão Europeia, Ficha Informativa. Retirado de [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-2436\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-2436_en.htm) (Consultado a 11 de outubro de 2016).
- . (2016h). Enhancing legal channels: Commission proposes to create common EU Resettlement Framework. Comissão Europeia, Comunicado de Imprensa. Retirado de [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2434\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2434_en.htm) (Consultado a 11 de outubro de 2016).
- . (2016i - 13 de julho). Establishing an EU Resettlement Framework: Frequently asked questions. Comissão Europeia, Ficha Informativa. Retirado de [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-2437\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-2437_en.htm) (Consultado a 11 de outubro de 2016).
- . (2016j - 28 de setembro). Implementing the EU-Turkey Statement – Questions and Answers. 2016. Comissão Europeia. Retirado de [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-3204\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3204_en.htm) (Consultado a 10 de outubro de 2016).
- Comissão Europeia / OCDE (2016). How are refugees faring on the labour market in Europe? A first evaluation based on the 2014 EU Labour Force Survey ad hoc module. Documento de Trabalho 1/2016. Retirado de <http://www.oecd.org/berlin/publikationen/Arbeitsmarktintegration-von-Fluechtlingen-EK-OECD-Arbeitspapier092106.pdf> (Consultado a 9 de outubro de 2016).
- Parlamento Europeu (2016 - 7 de junho). State of play of the external aspects of the European migration agenda: towards a new "Migration Compact" (debate). Estrasburgo: Parlamento Europeu.

- Eurostat (2016a). Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (valores arredondados) (migr\_asyappctza). Retirado de [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_asyappctza&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en) (Consultado a 9 de outubro de 2016).
- . (2016b). Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Monthly data (valores arredondados) (migr\_asyappctzm). Retirado de [http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/migr\\_asyappctzm](http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/migr_asyappctzm) (Consultado a 9 de outubro de 2016).
- . (2016c). EU Member States granted protection to more than 330 000 asylum seekers in 2015. Eurostat, Comunicado de imprensa. Retirado de <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7233417/3-20042016-AP-EN.pdf/34c4f5af-eb93-4ecd-984c-577a5271c8c5> (Consultado a 10 de outubro de 2016).
- Garson, J.P. (2015). The Benefits of the Migration of Talents: Evidence and Prospects. In Bertelsmann Stiftung (Ed.), *A Fair Deal on Talent – Fostering Just Migration Governance. Lessons from Around the Globe*, pp. 13-24. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Hammond, L. (2014). ‘Voluntary’ Repatriation and Reintegration. In Fiddian-Qasmiyeh, G. Loescher, K. Long, & N. Sigona (Eds.), *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, pp. 499-511. Oxford: Oxford University Press.
- Heimer, A., & Münch, C. (2015). Making Labor Migration Fair: Approaches in Selected OECD States, Origin Countries and International Organizations. In Bertelsmann Stiftung (Ed.), *A Fair Deal on Talent – Fostering Just Migration Governance. Lessons from Around the Globe*, pp. 35-103. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- High-Level Panel on Humanitarian Financing (2015). Too important to fail – addressing the humanitarian financing gap. Report to the Secretary-General. Retirado de <http://www.un.org/news/WEB-1521765-E-OCHA-Report-on-Humanitarian-Financing.pdf> (Consultado a 11 de outubro de 2016).
- Kleist, O. (2016 - 11 de julho). Die europäische Flüchtlingskrise und die Zukunft des Resettlements. bpb Kurzdossier. Retirado de <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/230521/zukunft-des-resettlements> (Consultado a 5 de Outubro de 2016).
- Kumin, J. (2015). Welcoming Engagement: How Private Sponsorship Can Strengthen Refugee Resettlement in the European Union. Bruxelas: Migration Policy Institute Europe.
- Long, K. (2014). Rethinking ‘Durable’ Solutions. In Fiddian-Qasmiyeh, G. Loescher, K. Long, & N. Sigona (Eds.), *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, pp. 475-87. Oxford: Oxford University Press.
- Mayer, M. (2016). Germany’s Response to the Refugee Situation: Remarkable Leadership or Fait Accompli? Washington D.C.: Bertelsmann Foundation.
- Milner, J. (2014). Protracted Refugee Situations. In Fiddian-Qasmiyeh, G. Loescher, K. Long, & N. Sigona (Eds.), *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, pp. 151-62. Oxford: Oxford University Press.
- Omidvar, R. (2015 - 22 de junho). A Citizen’s Tool for Refugee Resettlement: Canada’s Refugee Sponsorship Program. Retirado de <http://www.globaldiversityexchange.ca/a-citizens-tool-for-refugee-resettlement-canadas-private-sponsorship-of-refugees-program/> (Consultado a 10 de outubro de 2016).
- Tagesschau (2016 - 19 de setembro). Merkel räumt Fehler ein. Retirado de <http://www.tagesschau.de/inland/merkel-pressekonferenz119.html> (Consultado a 9 de outubro de 2016).
- The White House (2016). Fact Sheet on the Leaders’ Summit on Refugees. Retirado de <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/09/20/fact-sheet-leaders-summit-refugees> (Consultado a 9 de outubro de 2016).
- Thränhardt, D. (2016). Speed and Quality – What

Germany Can Learn from Switzerland's Asylum Procedure. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2015). *Human Development Report 2015: Work for Human Development*. Nova Iorque: PNUD.

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (2016a). Global Trends. Forced Displacement in 2015. Retirado de <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends2015.html> (Consultado a 8 de outubro de 2016).

---. (2016b). Refugees/Migrants Emergency Response – Mediterranean. Retirado de <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php> (Consultado a 10 de outubro de 2016).

---. (2016c). Solutions. Retirado de <http://www.unhcr.org/solutions.html> (Consultado a 5 de Outubro de 2016).

---. (2016d). Resettlement. The UN Refugee Agency. Retirado de <http://www.unhcr.org/resettlement.html> (Consultado a 5 de Outubro de 2016).

---. (2009). Conclusion on Protracted Refugee Situations. N.º 109 (LXI) – 2009. Retirado de <http://www.unhcr.org/excom/exconc/4b332bca9/conclusion-protracted-refugee-situations.html> (Consultado a 12 de outubro de 2016).

United States Institute for Peace (2016). Return and Resettlement of Refugees and Internally Displaced Populations. Retirado de <http://www.usip.org/guiding-principles-stabilization-and-reconstruction-the-web-version/10-social-well-being/return-and> (Consultado a 11 de outubro de 2016).

Van Selm, J. (2014). Refugee Resettlement. In Fiddian-Qasmiyeh, G. Loescher, K. Long, & N. Sigona (Eds.), *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, pp. 512-24. Oxford: Oxford University Press.

Wallaschek, S. (2016 - 5 de agosto). The Nansen Passport – A Solution To The Legal Statuses of Refugees. *Social Europe*. Retirado de <https://www.socialeurope.eu/2016/08/nansen-passport->

[solution-legal-statuses-refugees/](#) (Consultado a 11 de outubro de 2016).

## Nota sobre os Autores

**Mathias M. Mayer** é Gestor de Projetos do Programa de Integração e Educação da Bertelsmann Stiftung. Antes de ingressar na Bertelsmann Stiftung, trabalhou como Associado de Investigação no Gabinete Federal para as Migrações e os Refugiados, em Nuremberga, e como Gestor de Projeto num Grupo de Consenso de Alto Nível sobre Procura de Trabalho Qualificado e Imigração para o Conselho de Especialistas das Fundações Alemãs dedicadas à Integração e às Migrações (SVR), em Berlim. Realizou o seu doutoramento em Estudos Europeus na London School of Economics and Political Science (LSE) em 2011.

**Mehrdad Mehregani** é Gestor de Projetos do Programa de Integração e Educação da Bertelsmann Stiftung, e trabalha em políticas migratórias e de refugiados. Antes de ingressar na Bertelsmann Stiftung, trabalhou como Gestor de Projetos no Mercator Program Center For International Affairs, sendo responsável pelo Programa de Bolsas de Estudo de Alto Nível, e como Investigador no Departamento de Migrações da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Realizou o seu mestrado sobre Política da UE na London School of Economics and Political Science (LSE) em 2011.

## Agradecimentos

Os autores agradecem a todos os membros do Grupo de Trabalho 2 da Cimeira Vision Europe 2016, pelos seus comentários pertinentes nas diversas fases da elaboração deste documento de debate de políticas. Além disso, os autores gostariam de agradecer o grande apoio e os comentários sobre o projeto do artigo por parte dos colegas da Bertelsmann Stiftung. Agradecem ainda aos colegas da Fundação Calouste Gulbenkian pelo seu apoio na publicação deste artigo.

# Da Fragmentação à Integração: No Sentido de uma Abordagem da “Sociedade no seu Todo” à Receção e Instalação de Recém-Chegados na Europa

**Demetrios G. Papademetriou**, Ilustre Membro Sénior e Presidente Emérito, Migration Policy Institute (MPI) e Presidente do MPI Europa

**Meghan Benton**, Analista Sénior de Políticas, MPI

## Sumário Executivo

A crise migratória na Europa irrompeu num contexto de desafios de integração contínuos. Ao longo das últimas décadas, a maioria dos países europeus confrontou-se com resultados decepcionantes em termos de integração socioeconómica e cívica de alguns imigrantes e dos seus descendentes, apesar das experiências e dos enormes investimentos realizados nesta área. Entretanto, a coesão social — em muitos aspetos a base de uma integração bem sucedida — tem sido prejudicada pela ansiedade causada por comunidades em mudança acelerada e a perceção em relação aos efeitos dessas mudanças nas identidades nacionais e culturais. Os fluxos mais recentes alimentaram ainda mais essas ansiedades, tornando ainda mais pertinentes as questões da integração.

Como resultado, o prognóstico para os esforços no sentido de uma integração bem sucedida é incerto. A diversidade e a escala dos fluxos de entrada, o elevado número de menores não acompanhados e os problemas de saúde (mental) dos recém-chegados exigem um esforço adicional a serviços públicos já sobrecarregados. Além disso, muitos dos recém-chegados confrontam-se com outras dificuldades no acesso e adaptação aos mercados de trabalho locais, devido a uma formação académica reduzida, escasso domínio da língua do país de acolhimento (e, em muitos casos, analfabetismo no seu próprio idioma), e

competências e experiência profissionais que não se adequam às necessidades dos empregadores locais.

Os desafios em termos de integração económica, social e cultural não podiam ser maiores. Os países precisam de apoiar as pessoas no seu percurso profissional, sobretudo em trabalhos que apresentem oportunidades para o desenvolvimento de competências e ascensão profissional. Precisam também de criar condições para o desenvolvimento de relações interculturais e intergeracionais. E precisam de assegurar que os recém-chegados se sintam parte do “nóscoletivo”, encorajando as comunidades existentes a sentir-se parte do projeto coletivo de receção e instalação dos recém-chegados.

Apesar de as estratégias para alcançar estes objetivos serem diferentes, os princípios que se seguem devem vigorar na maioria dos países — e comunidades — de forma a terem utilidade não só nesta crise, mas também na próxima:

**1. Adoção de uma abordagem centrada no trabalho para a integração, que apoie também a integração social.** O trabalho é a via mais direta para uma integração generalizada. Os recém-chegados devem ser encorajados a entrar no mercado de trabalho assim que possível, colmatando as suas lacunas em termos de competências à medida que adquirem uma expe-



## 1. Introdução

A Europa está atolada num período de profunda incerteza e fragmentação. O resultado do referendo no Reino Unido, no sentido de abandonar a União Europeia, teve como efeito realçar a crescente polarização em toda a Europa — entre os cidadãos cosmopolitas e os residentes em comunidades suburbanas e rurais, entre os jovens e os idosos, entre os vencedores e os perdedores da globalização (de forma geral). Nos últimos anos, a ascensão de movimentos e partidos populistas, antielitistas e de extrema direita revelaram a profunda frustração, e mesmo a raiva, em relação ao projeto europeu. Entretanto, os focos de conflito em relação a tensões culturais e o custo — e, em alguns países, a concorrência em relação a isso — de recursos escassos têm sido relacionados (nem sempre de forma rigorosa) com os impactos sociais e económicos da imigração. Com as economias de alguns países ainda estagnadas e os efeitos continuados das políticas de austeridade, as causas do descontentamento popular são complexas e de grande alcance. No entanto, a imigração transformou-se num mastro ao qual é amarrada uma série de preocupações.<sup>1</sup>

É este o cenário no qual decore a maior crise migratória<sup>2</sup> ocorrida desde a Segunda Guerra Mundial. Com o abrandamento do número de pedidos de asilo por parte de pessoas que atravessam o Mediterrâneo Oriental, como consequência do encerramento da rota dos Balcãs e do acordo entre a UE e a Turquia, há uma sensação de que a febre baixou. No entanto, os sintomas da crise continuam a desenrolar-se e a aprofundar-se em toda a região. Os países de destino e de trânsito na periferia da Europa, que se debatem com uma situação económica difícil, não conseguem

processar aqueles que chegam. Os países que receberam a maioria dos recém-chegados estão a sofrer um congestionamento dos seus serviços sociais enquanto se esforçam por alojar, cuidar e educar populações necessitadas. Por outro lado, as comunidades em toda a região confrontam-se com um ritmo acelerado de mudança.

Em alguns setores, há esperança de que os recém-chegados tragam consigo dinamismo e competências vitais, sobretudo em regiões com populações que envelhecem rapidamente e uma força de trabalho cada vez menor. Mas a história ensina-nos que ajudar recém-chegados (sobretudo aqueles que têm origens rurais ou uma instrução reduzida) a obter bons empregos é difícil — e oneroso. Estes novos grupos chegam aos mercados de trabalho num momento de fluxos intensos: no futuro, a maioria das sociedades industriais avançadas vai provavelmente precisar de trabalhadores mais qualificados e em menor número, o que se deve em parte a inovações em tecnologias de economia de trabalho.

Esta intervenção analisa sucintamente os desafios e oportunidades tanto para os mais recentes grupos de imigrantes e refugiados como para os países e comunidades onde se instalam.<sup>3</sup> Começa por analisar aquilo que se conhece sobre integração, considerando então os impactos da mais recente crise migratória. Analisa em seguida três abordagens prometedoras e faz recomendações concretas em áreas onde se justifica claramente a intervenção governamental. Conclui estabelecendo algumas intervenções adicionais que os decisores políticos deveriam considerar, independentemente de concordarem ou não com as três abordagens globais.

1 - Para um debate sobre os fatores da ansiedade a propósito da imigração, consultar Papademetriou & Banulescu-Bogdan (2016).

2 - Como a crise é simultaneamente uma “crise de emigrantes” e uma “crise de refugiados”, esta intervenção utiliza a expressão “crise migratória” para transmitir, da melhor forma possível, o facto de se tratarem de fluxos mistos.

3 - Apesar de esta intervenção se centrar nos refugiados recém-chegados, os fluxos mais recentes chegados à Europa são mistos. Além disso, muitos dos desafios com que se confrontam as chegadas humanitárias são idênticos aos dos imigrantes que chegam para reunificação familiar.

## 2. Integração: Novos e Velhos Desafios

A integração é uma área onde as políticas são muito controversas. Isto reflete-se nos extensos debates sobre a abordagem adequada, o âmbito, e até mesmo os objetivos da política de integração. No entanto, apesar de terem histórias de imigração muito distintas, a maioria dos países tem tido de se confrontar com um conjunto básico de desafios de integração cultural, social e económica.

A maioria destes desafios foi exacerbada, mas não provocada, pela crise migratória. Muitos países confrontavam-se com tensões sociais crescentes, que surgiam como focos de conflito em relação a símbolos e práticas culturais e religiosas, antes mesmo das chegadas através do Mediterrâneo terem começado a aumentar. Com muitas comunidades ainda a recuperar da recessão global, da crise da dívida soberana e de programas de austeridade prolongados, a escala e o ritmo da crise migratória pressionaram serviços públicos já sobrecarregados e aumentaram a concorrência por recursos escassos. E a grande concentração dos fluxos migratórios — com grande visibilidade daqueles que procuram asilo nas estações, ruas e centro das cidades — aprofundou a percepção de que os impactos da globalização e da imigração são assimétricos e as mudanças sociais estão a acontecer a um ritmo implacável e incontrolável.

### 2.1 Aquilo que Aprendemos — A História da Integração na Europa

Acima de tudo, provavelmente, a experiência que a Europa teve com as migrações que se seguiram à Segunda Guerra Mundial mostra que a integração leva tempo. Alguns dos desafios mais significativos incluíram:

- **Progressos lentos no acesso ao trabalho.** Os imigrantes nascidos fora da União Europeia têm uma situação pouco vantajosa quanto a diversos indicadores, incluindo taxas de emprego, participação no mercado de trabalho e qualidade do emprego. Apesar de os recém-chegados revela-

rem progressos no acesso ao emprego de forma proporcional ao tempo de permanência no país de acolhimento, continuam em elevada percentagem em trabalhos pouco qualificados mesmo após uma década de residência — e para certos grupos as disparidades de emprego não desaparecem (nomeadamente para as mulheres e pessoas que chegam por vias humanitárias ou familiares). As minorias visíveis são também especialmente desfavorecidas no mercado do trabalho; as pessoas que conjugam estas características (por exemplo, as mulheres muçulmanas) são assim muito vulneráveis.<sup>4</sup>

- **Subemprego e desperdício de competências.** Os imigrantes qualificados confrontam-se frequentemente, de forma sistemática, com barreiras no acesso a trabalhos para os quais receberam formação. Os imigrantes com um diploma universitário tem uma probabilidade 10% menor de ter trabalho, em comparação com cidadãos com formação semelhante, na Bélgica, França, Grécia, Itália, Holanda, Espanha e Suécia (OCDE, 2015a). Apesar dos progressos no reconhecimento de qualificações,<sup>5</sup> os recém-chegados têm oportunidades limitadas para colmatar disparidades entre os sistemas

4 - Para um panorama dos dados disponíveis, consultar Papademetriou & Benton (2016).

5 - Na Alemanha, por exemplo, a Lei do Reconhecimento de Qualificações Profissionais Estrangeiras, de abril de 2012, atribui a todos os candidatos com qualificações obtidas no estrangeiro o direito a uma avaliação e a uma decisão sobre a equivalência das suas qualificações. A IQ Network (“Integração através da Qualificação”, ou “Integration durch Qualifizierung”) tem como objetivo aumentar as taxas de reconhecimento, incluindo através de aconselhamento para quem procura emprego. Consultar Rietig (2016). No entanto, nem todos os Estados-membros da UE transpuseram a legislação relevante para o seu sistema jurídico nacional, e a Comissão Europeia iniciou processos de infração contra vários países.

educativos dos países de origem e dos países de acolhimento. Estes desafios não se limitam à Europa; nos Estados Unidos, cerca de um quarto dos imigrantes com um diploma universitário estão desempregados ou subempregados (Zong & Batalova, 2016).

- **Desvantagens intergeracionais e exclusão social.** Na Europa Ocidental, quase um quarto dos jovens têm atualmente origem imigrante (uma proporção semelhante à dos Estados Unidos).<sup>6</sup> Em última análise, o verdadeiro teste da integração é saber se esses filhos de imigrantes têm as ferramentas necessárias para prosperar. Os jovens com origem imigrante têm maior tendência para a situação de *NEET* (“Not in Education, Employment or Training” — sem emprego, formação ou aprendizagem profissional); para o abandono escolar precoce; e para estarem subrepresentados no ensino superior.<sup>7</sup> Nos últimos anos, o papel da exclusão no extremismo da segunda geração de residentes na UE tem causado uma preocupação significativa. Apesar de as ligações entre privação socioeconómica e vulnerabilidade à radicalização serem complexas, a marginalização dos jovens com origem imigrante é motivo de grande preocupação e um fator que agrava a ansiedade em relação à imigração.

6 - Na UE-15, 14% do grupo etário dos 15-34 anos chegaram na infância ou pelo menos um dos pais nasceu no estrangeiro, e outros 10% chegaram na idade adulta. Nos Estados Unidos, 24,5% da população é constituída por imigrantes de primeira ou segunda geração (crianças e adultos).

7 - Os filhos de dois imigrantes nascidos no estrangeiro têm maior probabilidade de abandonar precocemente a escola do que os filhos dos cidadãos do país de acolhimento ou os filhos de casamentos mistos — sobretudo na Bélgica e na Alemanha, onde têm quase o dobro da probabilidade de o fazer (Eurostat, 2011). No entanto, há variações significativas em toda a Europa e o Reino Unido tem muito melhor desempenho nos indicadores educacionais relativamente à segunda geração (tanto em termos do ensino superior como do abandono escolar precoce).

- **Ansiedade em relação à mudança da identidade e cultura nacionais.** A imigração em grande escala tornou as questões de identidade nacional mais visíveis — e as ameaças aparentes a essa identidade mais desestabilizadoras. Isto é especialmente verdade no caso dos fluxos de entrada de minorias diferentes, em termos visuais ou de religião, que trazem consigo normas culturais vistas como incompatíveis com os valores europeus e o “etos” da sociedade. Os governos têm hesitado quanto à melhor forma de abordar a integração cultural e cívica, adotando desde restrições absolutas em relação a determinadas práticas (incluindo as recentes proibições do burkini em França) até formas mais tolerantes de compromisso — mas nenhum país conseguiu até agora dissipar as ansiedades provocadas por estas mudanças. A segregação de comunidades étnicas e religiosas em bairros, escolas e prisões é simultaneamente uma causa de ansiedade e um fator que prejudica o sucesso daqueles que ficam privados das vantagens das interações sociais.

## 2.2 A “Crise Migratória” e a Integração

Neste contexto, a crise migratória que começou de facto em 2015 intensificou muitas destas clivagens sociais, económicas e culturais. Inicialmente, havia um razoável otimismo de que os recém-chegados trariam competências necessárias, como reação a alegações não fundamentadas de que o seu nível de instrução era mais elevado do que o de grupos anteriores de refugiados. A mensagem de grande visibilidade de Angela Merkel, afirmando que a Alemanha estava aberta aos refugiados, por exemplo, foi considerada por muitos como duplamente vantajosa; simultaneamente, assinalava o papel do país como líder humanitário e colmatava as suas crescentes necessidades demográficas e de competências profissionais. Mas os dados que estão agora a surgir sugerem que muitos dos recém-chegados não têm a formação, as competências e a experiência de que há necessidade nas economias do conhecimento europeias. As reper-

cussões políticas na Alemanha têm minado o notável sentimento de unidade nas boas-vindas aos refugiados, e destacado o ressentimento latente de muitos, sobretudo em determinadas zonas do país.

A crise migratória aprofundou de diversas formas os desafios de integração:

- **Dimensão.** A dimensão, ritmo e persistência da crise colocam grandes desafios tanto aos países tradicionais de imigração como aos novos destinos. Os mais importantes países de acolhimento, tais como a Alemanha e a Suécia, tiveram um aumento populacional de mais de 1,5%.<sup>8</sup> E mesmo em países com números absolutos relativamente reduzidos, o ritmo de mudança foi sem precedentes.<sup>9</sup> A natureza aparentemente inesperada destes fluxos e o facto de, até recentemente, parecerem não ter fim à vista, exacerbaram ainda mais a ansiedade da opinião pública em relação à imigração.
- **Desafios de capacidade e processamento.** Em muitos países, a dimensão e o ritmo dos fluxos sobrecarregaram a capacidade das instituições de processamento do asilo e de integração. A falta de alojamento para os recém-chegados significa que aqueles que procuram asilo são inicialmente instalados longe dos centros económicos (e das oportunidades de emprego).

8 - Em 2015, perto de 1.1 milhões de pessoas registaram intenções de pedido de asilo na Alemanha, o equivalente a mais de 1,25% da população do país. No entanto, os números de pedidos podem duplicar se as pessoas pedirem asilo em mais de um lugar, ou se entretanto mudarem de residência. Na realidade, o Ministério do Interior da Alemanha referiu que o número total para 2015 era ligeiramente inferior a 900.000 pessoas. A Suécia recebeu 162.550 pedidos de asilo (o equivalente a 1,7% da população). A Hungria, cujo governo tem sido abertamente contra a imigração, recebeu 177.135 pedidos em 2015, o equivalente a 1,8% da população (Migration Policy Institute, 2016).

9 - Por exemplo, a Finlândia teve um aumento de primeiros pedidos de asilo de 3.620 em 2014 para 32.345 em 2015, um aumento de quase 800%. Consultar Saukkonen (2016).

Ou, se optam por se alojar a si próprios, aglomeram-se em alojamentos precários pensados para muito menos pessoas, o que contribui para as tensões com os habitantes locais. Os desacordos em relação a questões de capacidade tornaram também tensas as relações entre governos nacionais e locais, e anularam acordos frágeis de repartição de encargos.<sup>10</sup>

- **Necessidades adicionais de saúde e proteção.** Tendo realizado viagens longas e difíceis, muitos dos que pedem asilo chegam com necessidades de saúde significativas. O grande número de menores não acompanhados, sobretudo, implica desafios consideráveis. Com necessidades específicas de proteção, supervisão e alojamento, os jovens que viajam sozinhos não podem ser apoiados através dos serviços de integração tradicionais. Os imigrantes que chegam enquanto são adolescentes têm com frequência uma instrução limitada ou interrompida e dificuldades em acompanhar os colegas locais.<sup>11</sup> E muitas crianças desaparecem no sistema e são vulneráveis à exploração.<sup>12</sup>
- **Perspetivas económicas mistas.** Como os imigrantes não-laborais na Europa, na sua maioria, vêm de países com sistemas educativos subdesenvolvidos, os níveis de educação relativamente elevados de muitos sírios foi inicialmente motivo de otimismo. No entanto, o estereótipo do engenheiro sírio altamente qualificado pode ser sim-

10 - Estas tensões atingiram um ponto crítico na Suécia, onde uma nova lei tornou obrigatória a distribuição pelos municípios. O sistema na Suécia era tradicionalmente voluntário, mas a partir de 2016 todos os municípios passaram a ser obrigados a contribuir com a sua parte e será introduzida uma fórmula de distribuição a partir de 2017.

11 - A título de exemplo, na Suécia, entre 2014 e 2015, os menores não acompanhados aumentaram 400% (Migrationsverket, 2016).

12 - Em janeiro, a Europol referiu que 10.000 menores não acompanhados tinham desaparecido, e que possivelmente eram explorados por redes de tráfico (Townsend, 2016).

plista. Estudos recentes da Áustria e da Alemanha referiram que entre um terço e um pouco mais de metade dos sírios têm pelo menos um diploma secundário superior.<sup>13</sup> Contudo, muitos recém-chegados — e quase metade dos afegãos — não têm praticamente qualificações académicas.<sup>14</sup> Esta diversidade de níveis académicos torna ainda mais importante que os países tenham sistemas para identificar numa fase inicial as qualificações e necessidades. E como alguns recém-chegados não têm conhecimentos básicos de numeracia e literacia, nem mesmo na sua própria língua, sem enormes investimentos na formação profissional têm oportunidades limitadas nos mercados de trabalho dos países de acolhimento.

Esta análise dos últimos recém-chegados, juntamente com os desafios de integração existentes na Europa, aponta para uma série de prioridades para os decisores políticos: redução do intervalo entre a chegada e o acesso ao emprego (assegurando que as oportunidades profissionais têm potencial de mobilidade ascendente e não contribuem para o desperdício de competências); assegurar que os que não estão em condições de trabalhar tenham outras oportunidades para dar a sua contribuição; e recuperar a confiança da opinião pública e restaurar a coesão da comunidade.

---

13 - Segundo o Inquérito sobre Pessoas Deslocadas na Áustria, 53% dos sírios tinham qualificações pós-secundárias ou secundárias superiores, o mesmo acontecendo com 29% dos afegãos e 46% dos iraquianos (Instituto de Demografia de Viena, 2016). Os grupos mais recentes de sírios na Alemanha parecem ter níveis mais reduzidos de instrução e pouca experiência de trabalho. Na Alemanha, 31% dos que procuram asilo que chegaram em 2014 e disponibilizaram “informação voluntária” sobre as suas qualificações tinham qualificações pós-secundárias ou secundárias superiores (OCDE, 2015b). Obviamente, as informações não confirmadas são sempre problemáticas.

14 - Na Áustria, cerca de 30% dos afegãos têm apenas o ensino primário (Bernstein, 2016).

## 3. Abordagens Políticas

Por todas as razões descritas na secção anterior, a Europa confronta-se com desafios de integração maiores do que nunca. Estes desafios irão exigir investimentos intensivos e imediatos que equilibrem abordagens baseadas nos dados e avaliações existentes com experiências para encontrar novas soluções — e parcerias com novos intervenientes.

Esta secção delinea uma série de grandes questões com que se confrontam os decisores políticos e destaca as abordagens mais promissoras para superar esses desafios. Apesar de nem todos os países serem capazes de fazer tudo isto, a adesão a estes princípios gerais irá colocá-los no caminho certo para enfrentar esta crise e as crises futuras que possam surgir.

### 3.1 Desenvolvimento de Políticas Centradas no Trabalho que Apoiem a Integração Social

O maior desafio com que se confrontam os países europeus é diminuir os intervalos entre a chegada e a autonomia económica. O trabalho é uma via direta para uma integração mais ampla, e a confiança da opinião pública na imigração e nos sistemas de integração — para não falar da sustentabilidade a longo prazo dos sistemas de segurança social — depende da rapidez com que uma maior parte dos recém-chegados ingresse no mercado de trabalho.

Em muitos países, a estrutura dos programas de integração iniciais encoraja os refugiados recém-chegados (e frequentemente as famílias recém-chegadas) a atingir um nível mínimo de domínio da língua e de fluência cultural antes de procurar trabalho de forma ativa. Esta abordagem para investir nos recém-chegados é bem-intencionada e leva a sério o risco de desemprego e desperdício de competências — que pode, por seu lado, prejudicar a integração social, fazendo com que os imigrantes altamente qualificados se sintam frustrados com a impossibilidade de exercer a sua profissão ou estabelecer uma

rede profissional significativa. No entanto, o equilíbrio precisa de ser estabelecido muito mais próximo de “trabalhar primeiro”, mesmo que isso signifique que os recém-chegados têm de aprender a língua local (e colmatar as lacunas de competências) no próprio trabalho.

Esta abordagem não será adequada para todos. As políticas que têm como objetivo criar incentivos ao trabalho podem ter consequências perversas para a *integração social*. Restringir os programas de formação de elevada qualidade aos que procuram trabalho, por exemplo, pode impedir as mulheres que cuidam dos filhos de aprender a língua. As políticas de “ativação” (que condicionam a receção de benefícios a determinado comportamento, como a procura ativa de trabalho ou a participação em formações) podem tornar as pessoas indigentes ou empurrá-las para a economia informal. Os governos poderão assim precisar de gerir as suas expectativas em relação aos recém-chegados. Precisarão também de assegurar que as políticas de integração no mercado de trabalho apoiam os objetivos de integração social, e vice-versa, através do aperfeiçoamento dos mecanismos governamentais de coordenação.<sup>15</sup>

Para dar a máxima eficácia possível a uma abordagem de “trabalho primeiro”, os decisores políticos devem adotar as seguintes estratégias:

- **Desenvolvimento de sistemas de identificação das necessidades numa fase inicial.** A maioria dos países reserva os serviços mais intensivos

15 - As estruturas governamentais promissoras incluem o plano estratégico da Áustria para a integração dos requerentes de asilo, que sugere formas de alinhar serviços — tais como dar aos pais aulas da língua do país de acolhimento enquanto os filhos estão no jardim infantil (Ministério Federal dos Assuntos Europeus, da Integração e dos Negócios Estrangeiros da Áustria, 2015). Portugal também se preparou para acolher os recém-chegados instituindo um grupo de trabalho interministerial, a vários níveis, para coordenar a receção dos refugiados reinstalados.

para os imigrantes em situação regular e para aqueles a quem foi concedida proteção, evitando o investimento em pessoas a quem é depois exigida a saída. No entanto, é importante desenvolver sistemas que façam pelo menos o mapeamento de competências e experiência de todos os recém-chegados e permitam o acesso a métodos criativos de avaliação das competências de pessoas que não têm qualificações formais (ou não podem provar que as têm).<sup>16</sup>

- **Tornar possível o desenvolvimento de competências no emprego.** Muitos imigrantes e refugiados desejam começar a trabalhar logo que possível, mesmo que isso signifique aceitar um emprego com um nível de competências inferior ao da sua formação e experiência. Melhorar a disponibilidade da aprendizagem em *part-time*, flexível e à distância — bem como criar incentivos para que as entidades empregadoras invistam na sua força de trabalho de recém-chegados — é fundamental para evitar que o trabalho com baixas qualificações se torne “inevitável”. Neste aspeto, o padrão de referência são programas de formação profissional, que criem oportunidades para adquirir experiência em atividades menos qualificadas, num setor que esteja de acordo com a formação existente, por forma a colmatar lacunas nas competências e na experiência profissional.<sup>17</sup>

16 - As práticas mais eficazes incluem técnicas de avaliação e de avaliação no emprego, mas estas técnicas são onerosas tanto em termos de tempo como de recursos.

17 - A título de exemplo, o Canadá foi pioneiro nos cursos de formação profissional para os recém-chegados (permitindo-lhes adquirir experiência em atividades com menos qualificações no setor em que têm formação, e simultaneamente colmatar lacunas nas suas qualificações). Na Suécia, os cursos de formação profissional, incluindo a formação profissional na área da saúde, para professores e para advogados, tem tido um impacto positivo no emprego e nos salários (Nikami & Schroder, 2014). Consultar Desiderio (2016) para uma visão geral dos cursos de formação e de integração profissional em diversos países.

- **Preparar os prestadores de serviços para aconselhamento sobre formas alternativas de trabalho.** O trabalho voluntário, por conta própria, a partir de casa e em *part-time* são alternativas válidas (se bem que a curto prazo) para um emprego tradicional, e podem proporcionar maiores oportunidades de integração social (incluindo a aprendizagem da língua) do que os trabalhos menos qualificados. Estas vias podem ser menos óbvias para os prestadores de serviços, e podem entrar em conflito com outros objetivos (tais como a proteção dos trabalhadores em funções).<sup>18</sup> O apoio ao trabalho voluntário dos recém-chegados — sobretudo nos casos em que isso reduz a pressão sobre os serviços públicos, tais como os cuidados aos idosos — pode revelar-se uma situação duplamente vantajosa para comunidades onde o envelhecimento das populações é um problema, estimular os contactos intergeracionais e interculturais e aperfeiçoar as competências e o domínio da língua dos recém-chegados.

- **Eliminar as barreiras ao autoemprego.** O empreendedorismo pode ser um caminho rápido para a autossuficiência, tanto para os recém-chegados como para aqueles com perspetivas limitadas no mercado de trabalho local. Mas o início de um negócio tem frequentemente muitas dificuldades, entre os quais se destacam o acesso ao crédito e a burocracia. Os governos podem disponibilizar orientação, apoio à criação e desenvolvimento do negócio, e financiamento.<sup>19</sup>

18 - A Uber, por exemplo, gerou controvérsia ao encorajar o trabalho precário em concorrência com as empresas de táxis locais. No entanto, esses trabalhos podem conjugar uma via rápida de acesso ao mercado de trabalho com a oportunidade de falar com os cidadãos locais, e têm com frequência flexibilidade suficiente para que os imigrantes possam frequentar programas de ensino ou formação.

19 - As políticas de intervenção promissoras nesta área incluem orientação e formação (como aulas introdutórias em Alemão e Árabe organizadas pela Câmara de Comércio e Indústria em Berlim) e apoios à criação e desenvolvimento de negócios (que dão apoio identificando o financiamento e disponibilizando espaço para escri-

### 3.2 Construir um Sistema de Integração na “Sociedade no seu Todo”

As políticas de integração de “cima para baixo” têm um potencial limitado para alterar verdadeiramente a realidade no que respeita à integração de recém-chegados. Os governos não conseguem resolver sozinhos problemas sociais complexos, e as iniciativas de entidades não governamentais (incluindo os próprios refugiados e imigrantes) têm maior probabilidade de ser vistas como um projeto coletivo do que algo que é imposto de cima. Aproveitar a energia e o entusiasmo da sociedade civil, das comunidades e das entidades empregadoras é portanto fundamental tanto para a resiliência e bem-estar das comunidades a longo prazo como para assegurar que os investimentos significativos dos governos nos recém-chegados tenham resultados.

O período de 2015-2016 assistiu a uma explosão de energia e entusiasmo por parte da sociedade civil, havendo muitas pessoas que se ofereceram como voluntárias ou disponibilizaram os seus quartos de hóspedes para os recém-chegados, e empresas privadas que efetuaram doações, tanto em dinheiro como em espécie. Algumas grandes empresas dos EUA comprometeram-se a doar grandes importâncias de dinheiro, ou a igualar outras doações, através do programa de parceria da Casa Branca. E os compromissos recentes do setor privado, no contexto da Cimeira dos Refugiados e Migrantes das Nações Unidas, foram significativos, com 51 empresas que se comprometeram a doar mais de 650 milhões de dólares (apesar de 500 milhões de dólares resultarem do compromisso de um único indivíduo).<sup>20</sup> No entanto, os programas

---

tórios). A título de exemplo, o This Foreigner Can é uma entidade de apoio ao desenvolvimento de negócios de imigrantes que seleciona empreendedores talentosos para um programa de formação com o objetivo de desenvolver e aumentar os seus negócios em troca de uma parcela do capital. Consultar Desiderio (2014) para uma visão geral dos obstáculos e Desiderio (2016) para uma visão geral dos mais recentes esforços para os ultrapassar.

20 - Este compromisso foi realizado pelo financeiro e filantropo George Soros, que se dedica a apoiar negócios e empreendimentos sociais fundados por refugiados e imigrantes.

de integração que contratam diretamente imigrantes continuam a ser, na sua maioria, em pequena escala e ligados a entidades empregadoras que consideram a contratação de refugiados uma responsabilidade social da sua empresa, e não uma estratégia verdadeiramente eficaz em termos empresariais e de custos.<sup>21</sup> Os decisores políticos confrontam-se assim com o desafio de estabelecer parcerias de muito maior alcance e de envolver as grandes empresas, como forma de proporcionar milhares, e não dezenas, de estágios de elevado valor.

A enorme quantidade de inovação social e tecnológica nos últimos meses é também auspiciosa para a superação dos obstáculos no acesso a serviços para grupos vulneráveis ou para a participação das comunidades.<sup>22</sup> Ao contrário dos intervenientes dos governos tradicionais (e até mesmo da sociedade civil), os empreendedores tecnológicos e sociais reagem com rapidez, colaboram facilmente através de fronteiras e procuram envolver refugiados e imigrantes na conceção e execução de inovações recentes.<sup>23</sup> No entanto, a rapidez de resposta dos inovadores é uma espada de dois gumes, tendo sido desenvolvidas muitas ferramentas que não vão ao encontro das necessidades dos utilizadores, não estão em ligação com os principais serviços e não respeitam as exigências mínimas de segurança e priva-

---

21 - A título de exemplo, a Siemens, em parceria com a cidade de Erlangen, na Alemanha, tem um programa que proporciona estágios pagos a pessoas licenciadas requerentes de asilo fluentes em inglês ou alemão. Este programa inclui orientação no local de trabalho, avaliação de competências e formação.

22 - Têm sido criadas ferramentas digitais para tradução, formação linguística, orientação nos serviços públicos, ligação entre os refugiados e pessoas com quartos disponíveis, e para ganhar dinheiro sem documentos de identidade ou uma conta bancária, bem como aprendizagem de programação informática. Consultar Benton & Glennie (2016) para uma visão geral destas inovações no contexto das migrações.

23 - A título de exemplo, muitas das novas escolas de formação intensiva em programação informática elaboraram o seu modelo de negócio com base no recrutamento, para orientadores ou professores, de refugiados que tinham concluído o curso.

cidade. (Benton & Glennie, 2016). Como resultado, os decisores políticos confrontam-se com o desafio de promover a experimentação e associar estes grupos à medida que incentivam uma maior avaliação e a partilha daquilo que funciona.

Para assegurar que os esforços da sociedade no seu todo têm um elevado valor e uma escala relevante, os decisores políticos vão precisar de:

- **Promover novas parcerias com investigadores e empregadores.** As iniciativas mais eficazes encorajam as entidades empregadoras a ir mais além da sua responsabilidade social de empresa e pensar na contratação de recém-chegados. Um modelo promissor nesta área são os *Social Impact Bonds – SIBs* (Títulos de Impacto Social), que conjugam investimento privado (frequentemente em áreas onde é difícil que haja vontade política para o investimento público), execução por parte de intervenientes não-governamentais (que têm liberdade de experimentação) e pagamentos do erário público apenas se forem alcançados determinados resultados (o que reduz o risco para os governos).<sup>24</sup>
- **Envolvimento dos empreendedores sociais na conceção e execução dos serviços de integração.** Os governos podem associar um público mais amplo à geração de ideias, através de prémios de “desafios sociais” ou de concursos, e apoiar e potenciar as soluções comprovadas através de um acompanhamento que inclua financiamento e apoio.<sup>25</sup> Dar às melhores soluções

24 - A título de exemplo, o Ministério do Emprego e da Economia da Finlândia tem uma parceria com a fundação Sitra para melhorar as oportunidades de formação dos imigrantes. O programa vai envolver formação no emprego, formação linguística, competências profissionais e formação cultural. O objetivo é conseguir que os participantes encontrem trabalho num período de quatro meses após o seu início, e o governo apenas pagará se este objetivo for cumprido — sendo o risco assumido por investidores (Sitra, 2016).

25 - Exemplos de prémios de “desafios sociais” na área da integração de imigrantes incluem o Concurso de Inovação Social da Comissão Europeia, que em 2016 se centrou na integração de refu-

a possibilidade de obter contratos públicos para prestação de serviços será o caminho mais seguro para concretizar estes modelos alternativos numa escala significativa; o apoio ao crescimento de empresas recentemente criadas pode também estimular o crescimento económico.

- **Encorajar iniciativas promissoras a avaliar o seu próprio impacto.** Como muitos programas não-governamentais têm uma dimensão muito reduzida, não têm muitas vezes os recursos (e frequentemente a inclinação) para realizarem estudos de impacto adequados, e as avaliações de impacto são frequentemente distorcidas por vícios de seleção (porque os participantes tendem à partida para estar mais motivados ou para ter melhores qualificações). Os governos poderiam apoiar iniciativas promissoras na avaliação do seu próprio impacto, compreender as boas práticas e divulgar os conhecimentos adquiridos de forma mais ampla e sistemática.

### 3.3 Gerir a Mudança Social e Recuperar a Confiança da Opinião Pública

É fundamental uma integração bem sucedida para melhorar a confiança da opinião pública na gestão da imigração e das suas consequências. Em toda a Europa, a crença enraizada de que os governos não conseguem gerir satisfatoriamente a imigração — exacerbada pela perceção de que o processo de asilo está a ser mal utilizado, as infraestruturas locais estão a ser sobrecarregadas e as normas culturais e sociais há muito cultivadas estão a ser ameaçadas — tem dificultado a possibilidade de políticas inovadoras (Papademetriou, 2016). Até mesmo países com uma longa e orgulhosa tradição de acolhimento de refugiados, tais como a Suécia, têm tido de se

giados e imigrantes; e o *Design Challenge* da Fundação IKEA, uma parceria entre o IKEA e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), para encorajar designers e criativos a desenvolverem soluções inovadoras para o acolhimento e integração dos refugiados em zonas urbanas.

confrontar com a questão da existência de limites à sua generosidade.

Uma parte do desafio deve-se ao facto de os fluxos migratórios mais recentes não terem afetado todas as regiões da Europa — ou mesmo todas as regiões de um determinado país — de uma forma idêntica.<sup>26</sup> Países como a Hungria, que receberam subitamente grandes quantidades de imigrantes não laborais, tiveram de debater-se com pouca preparação e com o facto de isso contrariar diretamente os objetivos declarados de controlo da imigração. Como resultado, a Hungria sentiu-se defraudada e teve fortes reações à imigração. O facto de o primeiro-ministro Viktor Orbán ter sentido que era politicamente oportuno exacerbar a questão contribuiu ainda mais para o sentimento de perda de controlo por parte de muitos húngaros. No outro lado do espectro, tem-se assistido a extraordinárias demonstrações de generosidade em países como Portugal (ou regiões sub-nacionais como a Catalunha), que consideram ter uma capacidade não explorada para o acolhimento de mais refugiados, e que

---

26 - Os desafios e respostas abordados neste artigo centram-se na dimensão nacional. A Convenção das Nações Unidas sobre Refugiados de 1951, o sistema global de proteção e os amplos esforços globais necessários para enfrentar este desafio ultrapassam o âmbito deste debate. No entanto, vale a pena assinalar que estas tendências estão a verificar-se no contexto de esforços mais enérgicos para organizar uma resposta multilateral, com a Cimeira da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre Migrantes e Refugiados, que ocorreu em setembro de 2016. A cimeira de Líderes sobre Refugiados, promovida pelo Presidente Obama à margem deste encontro, foi também um passo muito importante para aumentar a visibilidade e os recursos deste sistema de proteção global, angariando 4.5 mil milhões de dólares acima dos níveis de 2015 e duplicando o número de locais de reinstalação a nível mundial. No entanto, o seu impacto ainda está por ver. O precedente estabelecido por conferências de doadores anteriores é que algum do dinheiro prometido já tinha com frequência sido atribuído, e as promessas nem sempre são cumpridas. Consultar Papademetriou & Fratzke (2016) para uma análise de motivos para otimismo e pessimismo no seguimento das Cimeiras; e consultar Papademetriou & Benton (2016) para uma visão geral dos fundos até agora resultantes da Cimeira UE/África sobre Migrações de 2015, em Valeta, e da Conferência de Doadores para a Síria de 2016, em Londres.

se esforçam ativamente por encontrar mais formas de os receber.

Em questões difíceis e fraturantes como a imigração, é sempre importante escutar a opinião pública e dar-lhe uma oportunidade para exprimir os seus pontos de vista. A este respeito, é importante ter em conta as seguintes orientações:

- **Criar uma narrativa nacional inclusiva sobre a imigração.** Os países que enquadram a imigração como parte fundamental da narrativa nacional – parte do “nós”, e não apenas algo que “nos” está a acontecer – são mais bem sucedidos nos seus esforços para dissipar a ansiedade natural em relação ao ritmo da mudança.
- **Evitar programas direcionados que possam ser considerados injustos.** Os decisores políticos têm de ter cuidado em evitar que os imigrantes pareçam receber mais apoios do que os cidadãos do país de acolhimento, assegurando que *todos* têm condições de sucesso. Muitos dos investimentos mais inteligentes para os imigrantes e refugiados recém-chegados terão também interesse para outros grupos desfavorecidos. A título de exemplo, os serviços públicos de emprego preparados para dar conselhos sobre novas formações profissionais que vão ao encontro do mercado de trabalho local (em vez de se dirigirem sobretudo àqueles que procuram empregos não-qualificados e funcionarem como uma via de acesso aos apoios sociais), para além dos imigrantes e refugiados, irão provavelmente ter também utilidade para trabalhadores mais velhos que perderam os empregos e jovens que não conseguem a inserção no mercado de trabalho.
- **Fazer com que os cidadãos sintam que as suas preocupações foram ouvidas.** Reconhecer as preocupações e criar espaço político para que os cidadãos expressem as suas dúvidas sobre as políticas de imigração e de migração — as opiniões dominantes, e não apenas os círculos

extremistas — pode ser muito eficaz para reduzir a frustração. Além disso, os políticos precisam de deixar de tratar a integração e a proteção como duas prioridades separadas, e ser muito mais claros nas suas declarações públicas sobre os aspetos fundamentais dos compromissos que estão a ser concretizados. É especialmente importante gerir as expectativas da opinião pública e apelar à sua consciência moral e sentimento de solidariedade, em vez de alimentar as chamadas da discórdia e da divisão — bem como encarar as questões frontalmente e explicar os motivos de algumas escolhas.

## 4. Conclusões e Recomendações

A crise migratória fez destacar as dificuldades significativas com que os países europeus se confrontam no acolhimento e processamento dos recém-chegados. Estes desafios parecem, com frequência, esgotar a capacidade dos governos nacionais e locais para elaborar programas de integração bem pensados e orientados para o futuro. O número de chegadas diárias reduziu-se — pelo menos por agora — mas em muitos aspetos o verdadeiro trabalho apenas começou. Em vez de dar um suspiro de alívio, os decisores políticos deveriam aproveitar este tempo para fazer escolhas: sobre onde realizar os investimentos nos próximos dois ou três anos, sobre a energia que pretendem ter na sua abordagem e, fundamentalmente, sobre que tipo de sociedades desejam ter daqui a 15 ou 20 anos.

Este é também o tempo de realismo. Os políticos precisam de decidir quais são as suas prioridades, e quais são as estratégias “suficientemente boas” para a integração. Para alguns dos grupos mais desfavorecidos nas últimas levas, a convergência com os cidadãos do país de origem em termos de resultados pode não ser um objetivo exequível. No entanto, o ótimo não deve ser inimigo do bom: estes grupos devem ter ainda assim a oportunidade de aprender a língua do novo país onde vivem, ter vidas e famílias prósperas e a oportunidade de participar e contribuir para a sociedade. As oportunidades para a concretização da integração social, mesmo na ausência de um mercado de trabalho tradicional, devem ser um objetivo prioritário destes debates e iniciativas.

Há três conceitos que devem inspirar estes esforços:

- **Estratégia.** Este período de calma que se segue ao declínio das chegadas deve ser um período de reflexão, e não de complacência. Os decisores políticos devem desenvolver e articular objetivos claros, e identificar etapas coletivas importantes para avaliar os progressos em diferentes áreas de políticas e em diferentes períodos temporais.

As escolhas que os governos fazem agora são determinantes para a robustez das sociedades nas próximas décadas.

- **Avaliação.** Muitos países começaram a avaliar e compreender melhor aquilo que funciona, mas é necessária uma avaliação mais extensa — incluindo um conjunto de dados de elevada qualidade com um grupo de controlo — e partilha de dados para assegurar que os investimentos atuais tenham sucesso e sejam rentáveis a longo prazo. Os governos têm assim de encontrar um equilíbrio entre uma resposta rápida e uma resposta refletida. A recolha e avaliação de dados — e, o que é fundamental, a adaptação dos sistemas em função disso — têm de se tornar uma parte integral da filosofia com que as políticas são formuladas.
- **Inovação.** As novas tecnologias proporcionam formas promissoras de acelerar o processo de integração — desde ferramentas que dão aos recém-chegados a possibilidade de colmatar lacunas nas suas competências até plataformas que mobilizam a energia e os recursos do público em geral. O grande desafio é aplicar as soluções que funcionam numa escala muitíssimo mais vasta. É fundamental uma maior colaboração entre entidades empregadoras, sociedade civil, empreendedores na área tecnológica, o público em geral e os governos (a todos os níveis) para aprofundar e reforçar a capacidade da Europa para enfrentar — e até mesmo resolver — os desafios da integração, atuais e futuros.

A política de integração, tal como a conhecemos e a ela nos referimos, está em constante evolução. Essa evolução é referida de passagem, mas tem um alcance muito maior. A superdiversidade e a hiper-

mobilidade irão provavelmente definir todos os nossos futuros. Com esta mudança, irão surgir uma série de alterações linguísticas e de políticas. Estamos a afastar-nos de conceitos rígidos de integração e de coesão das comunidades e avançar no sentido de um objetivo mais rico e mais inclusivo, e no entanto talvez mais realista e objetivo, no qual um “nós” em permanente evolução dá origem a comunidades cada vez mais robustas e resilientes.

## Referências Bibliográficas

- Austrian Federal Ministry for Europe, Integration and Foreign Affairs (2015). 50 Action Points: A Plan for the Integration of Persons entitled to Asylum or Subsidiary Protection in Austria. Viena, Áustria. Retirado de [www.bmeia.gv.at/fileadmin/user\\_upload/Zentrale/Integration/Publikationen/Integrationsplan\\_final\\_EN.pdf](http://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Integration/Publikationen/Integrationsplan_final_EN.pdf) (Consultado a 18 de julho de 2016).
- Benton, M., & Glennie, A. (2016). *Digital Humanitarianism: How Tech Entrepreneurs are Supporting Refugee Integration, and What Policymakers can do to Help*. Washington, D.C.: Migration Policy Institute.
- Bernstein, M. (2016 - 13 de janeiro). First Data on Education Level of Refugees Released. *Metropole*. Retirado de [www.metropole.at/ams-study-refugees-education/](http://www.metropole.at/ams-study-refugees-education/) (Consultado a 30 de junho de 2016).
- Desiderio, M.V. (2014). *Policies to Support Immigrant Entrepreneurship*. Washington, D.C.: Migration Policy Institute. Retirado de <http://www.migration-policy.org/research/policies-support-immigrant-entrepreneurship> (Consultado a 30 de junho de 2016).
- . (2016). *Integrating Refugees into Host Countries' Labor Markets: Challenges and Policy Options*. Washington, D.C.: Migration Policy Institute. Retirado de <http://www.migrationpolicy.org/research/integrating-refugees-host-country-labor-markets-challenges-and-policy-options> (Consultado a 9 de outubro de 2016).
- Eurostat (2011). Indicators of Immigrant Integration: A Pilot Study. Luxemburgo: União Europeia. Retirado de <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3888793/5849845/KS-RA11-009-EN.PDF/9dcc3b37-e3b6-4ce5-b910-b59348b7ee0c> (Consultado a 30 de junho de 2016).
- Migration Policy Institute (2016). Asylum Applications in the EU/EFTA by Country, 2008-2016 (Q1). Migration Policy Institute. Retirado de <http://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/asylum-applications-euefta-country2008-2016-q1> (Consultado a 18 de julho de 2016).
- Migrationsverket (2016 - 3 de outubro). Statistik. Retirado de <http://www.migrationsverket.se/Andra-aktor/Kommuner/Om-ensamkommande-barn-och-ungdomar/Statistik.html> (Consultado a 18 de outubro de 2016).
- Niknami, S. & Schröder, L. (2014). Using Complementary Education to Make Better Use of Migrant Skills. Documento apresentado no encontro EU-OECD Dialogue on International Migration and Mobility, Bruxelas, 24-25 de fevereiro.
- OCDE (2015a). Settling in: OECD Indicators of Immigrant Integration 2015. Paris, França: OCDE/Comissão Europeia. Retirado de [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/indicators-of-immigrant-integration2015-settling-in\\_9789264234024-en#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/indicators-of-immigrant-integration2015-settling-in_9789264234024-en#page1) (Consultado a 18 de julho de 2016).
- . (2015b). *Is This Migration Crisis Different?* Paris: OCDE. Retirado de <https://www.oecd.org/migration/Is-this-refugee-crisis-different.pdf> (Consultado a 18 de julho de 2016).
- Papademetriou, D. (2016). *Maintaining Public Trust in the Governance of Migration*. Washington, D.C.: Migration Policy Institute. Retirado de <http://www.migration-policy.org/research/maintaining-public-trust-governance-migration> (Consultado a 18 de julho de 2016).
- Papademetriou D. & Banulescu-Bogdan, N. (2016). *Understanding and Addressing Public Anxiety about Immigration*. Washington, D.C.: Migration Policy Institute. Retirado de <http://www.migration-policy.org/research/understanding-and-addressing-public-anxiety-about-immigration> (Consultado a 18 de julho de 2016).
- Papademetriou D. & Benton, M. (2016). *From Fragmentation to Integration: Towards a “Whole-of-Society” Approach to Receiving and Settling New-*

- comers in Europe*. Washington, D.C.: Migration Policy Institute.
- Papademetriou D. & Fratzke, F. (2016). Global Refugee Summits Offer Reasons for Both Disappointment and Hope. MPI Commentary. setembro de 2016. Retirado de <http://www.migrationpolicy.org/news/global-refugee-summits-offer-reasons-both-disappointment-and-hope> (Consultado a 18 de julho de 2016).
- Rietig, V. (aguarda publicação em 2016). *Integrating Refugees into Germany's Labor Market: Challenges and New Initiatives*. Washington, D.C.: Migration Policy Institute.
- Saukkonen, P. (2016). From Fragmentation to Integration: A Case Study of Finland. Documento de Trabalho elaborado para o Grupo de Trabalho 3 da Cimeira Vision Europe 2016, junho de 2016.
- Sitra (2016 - 29 de junho). New trial aims to employ thousands of immigrants. Sitra. Retirado de <http://www.sitra.fi/en/news/impact-investing/new-trial-aims-employ-thousands-immigrants> (Consultado a 20 de julho de 2016).
- This Foreigner Can (s/d). *Migrant Business Accelerator*. Retirado de <http://thisforeignercan.com/migrant-business-accelerator/> (Consultado a 18 de julho de 2016).
- Townsend, M. (2016 - 30 de janeiro). 10,000 Refugee Children are Missing Says Europol, Londres. *The Guardian*. Retirado de <https://www.theguardian.com/world/2016/jan/30/fears-for-missing-child-refu> (Consultado a 24 de fevereiro de 2016).
- Vienna Institute of Demography (2016). DiPAS – Displaced Persons in Austria Survey. Viena: Austrian Institute of Science. Retirado de <http://www.oeaw.ac.at/en/vid/research/research-projects/dipas/> (Consultado a 20 de julho de 2016).
- Zong, J., & Batalova, J. (2016). *College Educated Immigrants in the United States*. Washington D.C.: Migration Policy Institute. Retirado de <http://www.migrationpolicy.org/article/college-educated-immigrants-united-states> (Consultado a 18 de julho de 2016).

## Nota sobre os Autores

**Demetrios G. Papademetriou** é Distinto Membro Sênior, Presidente Emérito e cofundador do Migration Policy Institute, um grupo de reflexão sediado em Washington e dedicado exclusivamente ao estudo das migrações internacionais. É também presidente do MPI Europa, um instituto de investigação independente, sem fins lucrativos, em Bruxelas, que tem como objetivo promover uma melhor compreensão das tendências das migrações e os seus efeitos na Europa, e exerce funções no Conselho Administrativo do MPI Europa. É membro do Conselho de Administração do MPI. O Dr. Papademetriou é o organizador do Conselho Transatlântico sobre Migrações, composto por personalidades públicas destacadas, líderes empresariais e intelectuais reconhecidos da Europa, dos Estados Unidos e do Canadá, e organizou (2012-15) o Grupo de Estudos Regionais sobre as Migrações, uma iniciativa com o objetivo de promover o apoio a partes interessadas para novas abordagens regionais e coletivas às migrações, competitividade e desenvolvimento de capital humano nos Estados Unidos, Canadá, México e América Central. Foi cofundador do *Metropolis: An International Forum For Research and Policy on Migration and Cities* (que liderou como Presidente Internacional nos primeiros cinco anos da iniciativa); e atuou como Presidente do Conselho do Programa Global sobre Migrações, do Fórum Económico Mundial (2009-11); Presidente do Conselho Consultivo da International Migration Initiative, da Open Society Foundations (2010-15); Presidente do Grupo sobre Migrações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE); Presidente de Políticas e Investigação sobre Imigração no Departamento do Trabalho dos EUA e Presidente do Grupo de Trabalho sobre Políticas de Imigração do Secretário do Trabalho; e Diretor Executivo da *International Migration Review*. Publicou mais de 270 livros, artigos, monografias e relatórios de investigação sobre uma grande variedade de te-

mas relacionados com as migrações; participou num grande número de conferências sobre todos os aspetos da imigração e das políticas de integração; e é conselheiro de fundações e outras organizações que atribuem subvenções, grupos da sociedade civil e altos funcionários governamentais e de partidos políticos, em dezenas de países (incluindo diversos Estados-membros da União Europeia quando detêm a presidência rotativa da UE). Demetrios Papademetriou é doutorado em políticas públicas comparadas e relações internacionais (1976) pela Universidade de Maryland, e foi docente nesta universidade e na Duke University, na American University e na New School for Social Research.

**Meghan Benton** é Analista Política Sênior no Migration Policy Institute e membro não residente do MPI Europa. As suas áreas de especialização incluem a integração de imigrantes (sobretudo a integração no mercado de trabalho e a integração a nível local), as políticas de cidadania e o papel das inovações tecnológicas e sociais nas respostas à crise dos refugiados e das migrações na Europa. Meghan Benton foi anteriormente Investigadora Sênior na Nesta, o organismo de inovação do Reino Unido, onde liderou projetos sobre governo digital e o futuro dos serviços públicos locais. Antes de ingressar na Nesta, foi analista de políticas no MPI de 2012 a 2015, onde coliderou um projeto do MPI e da Organização Internacional do Trabalho, envolvendo seis países, sobre os percursos de acesso ao trabalho qualificado para os imigrantes recém-chegados à Europa. Trabalhou também no Projeto UPSTREM, um projeto envolvendo quatro países sobre o desenvolvimento da integração de imigrantes na União Europeia. Anteriormente trabalhou para o Constitution Unit do University College, em Londres, e para o Institute for Public Policy Research. Meghan Benton doutorou-se em ciência política em 2010 pelo University College de Londres. A sua tese de douto-

ramento — sobre cidadania e os direitos dos não cidadãos — foi publicada em revistas prestigiadas de filosofia social e política. É autora de 20 publicações, incluindo as mais recentes: *Connected Councils: A Digital Vision of Local Government in 2025*; *Aiming Higher: Policies to Get Immigrants into Middle-Skilled Work In Europe*; e *Smart Inclusive Cities: How Smartphone Apps, Big Data and Collaborative Technologies are Transforming Immigrant Integration*.

## Agradecimentos

Os autores agradecem a Hugo Seabra e a Gonçalo Moita, da Fundação Calouste Gulbenkian, pelo apoio e orientação. Este estudo beneficiou da contribuição intelectual e das críticas do grupo de trabalho Vision Europe, que incluiu Katharina Barié, Grete Brochmann, Pedro Calado, Naika Foroutan, Jenna Lähdemäki, Irene Ponzo e Pasi Saukkonen. Agradecem também a Natalia Banulescu-Bogdan e a Susan Fratzke pelos comentários perspicazes, a Lauren Shaw pela excelente edição, e a Taylor Elwood, Dhario DeSousa, Louis Metcalfe e Bart Bachman pela grande ajuda na investigação.

# Vision Europe – A UE e a Crise dos Refugiados

**Massimo Bordignon**, Bruegel e Universidade Católica de Milão

**Pedro Góis**, Universidade de Coimbra e Centro de Estudos Sociais (CES)

**Simone Moriconi**, Universidade Católica de Milão, Universidade do Luxemburgo, CESifo

## Sumário Executivo

Este estudo apresenta um debate e algumas sugestões de políticas sobre como abordar a crise dos refugiados na Europa. Para além de uma análise sobre a bibliografia e os dados disponíveis, o documento baseia-se nos resultados de um inquérito que realizámos na Internet na primavera e verão de 2016 com organizações da linha da frente pertencentes ao setor sem fins lucrativos, ao setor empresarial e ao setor público, diretamente envolvidas na gestão da crise em vários países da UE. Complementámos os inquéritos com uma série de entrevistas a especialistas de renome nesta área, em quatro domínios específicos: Académicos; Decisores Políticos; Agentes de serviços de informações e segurança e Funcionários ligados à integração. Apesar de o inquérito se ter caracterizado por taxas de resposta reduzidas, surgiram nas respostas alguns aspetos que são novos e incluem sugestões para reformas de políticas. As entrevistas do inquérito permitem-nos esclarecer a situação da crise migratória no interior da União Europeia. Um documento separado apresentará os resultados do inquérito e das entrevistas.

Começamos com um panorama geral dos principais factos que conhecemos sobre a imigração em

geral e os desafios específicos criados pela crise dos refugiados na UE. Um primeiro elemento que surge é a grande *heterogeneidade* em todos os países europeus, que reflete diferenças específicas na história da imigração. Os países europeus diferem em termos da percentagem de cidadãos nascidos no estrangeiro e das características dos imigrantes em termos de grupos étnicos, religião, competências e línguas. Além disso, apesar de o número de cidadãos nascidos no estrangeiro ter estado a aumentar em todos os países na última década, o fluxo de imigrantes em países como Itália, Espanha e Alemanha é muito maior do que em quaisquer outros países da UE. Os países europeus são também diferentes em termos de atitudes sociais e culturais em relação à imigração. Apesar de a maior parte da investigação ter tendência a destacar os efeitos benéficos da imigração, a perceção popular é por vezes muito diferente. A título de exemplo, apesar de a maioria dos estudos sugerir que os imigrantes são normalmente complementares e não substituem os cidadãos de origem no mercado de trabalho, e que os imigrantes são contribuintes líquidos e não beneficiários dos sistemas de apoio social, os cidadãos de origem têm com frequência uma opinião bastante dife-



legislação que estabelecia os normas comuns a todos os Estados-membros para a proteção temporária de pessoas em fuga dos seus países em casos de um fluxo maciço de pessoas deslocadas na UE (Diretiva 2001/55/EC), mas nenhum país evocou esta diretiva ao confrontar-se com um fluxo maciço de imigrantes.

Além disso, há grandes diferenças nas políticas de integração dos diversos países. Continua a haver riscos de segregação em vários países. O esforço para disponibilizar um apoio inicial — em termos de ensino da língua, formação profissional, reconhecimento de competências, apoio jurídico — varia muito de país para país e ao longo do tempo. Por outro lado, apesar dos dados empíricos fiáveis que demonstram que o tempo de espera reduz as hipóteses de os refugiados terem uma integração bem sucedida no futuro, o período de anos que decorre até que sejam tomadas decisões não está a ser suficientemente reduzido. Finalmente, as políticas de integração tornam-se ainda mais difíceis devido à inexistência de informação sobre as características dos refugiados, recolhida no porto de entrada e partilhada entre os Estados-membros, outro aspeto fortemente sublinhado pelos que responderam ao Inquérito. Não existe informação sistemática em bases de dados comparáveis (nos países de acolhimento europeus) sobre os refugiados, por exemplo em relação a níveis académicos e de competências, nem sobre os requisitos especiais que devem ter na integração ou reinstalação. O esforço no registo foi feito quase exclusivamente por exigências de segurança, e encorajado pelos controlos de fronteira e serviços de segurança e, nas palavras de entrevistados diretamente envolvidos, não recolheu as informações mais relevantes sobre características individuais que poderiam contribuir para um processo de integração sem sobressaltos em todos os países de destino.<sup>1</sup>

1 - As impressões digitais de todos os requerentes de asilo são habitualmente registadas no dia em que o pedido é apresentado, e estas são submetidas regularmente a consultas da base de dados de impressões digitais de asilo da UE (Eurodac). Normalmente, as consultas da Eurodac dão início aos procedimentos de Dublin. Em

Estamos cientes da dificuldade da verificação da informação de cada indivíduo registado, e das condições extremamente difíceis do acolhimento e do apoio inicial aos refugiados. No entanto, o fracasso desta primeira fase de registo torna muito difícil a elaboração de uma política de integração para os refugiados que recebem asilo, especialmente no que se refere a uma resposta europeia à crise coordenada e partilhada. Uma informação que temos é que os refugiados são normalmente muito jovens, muito mais jovens do que os imigrantes já residentes, com uma componente dominante de homens na população dos requerentes de asilo, apesar de estes terem também diferenças relevantes nos diversos países de acolhimento. As particularidades ligadas à idade e ao género acrescentam desafios adicionais e específicos às políticas de acolhimento e integração.

A União Europeia realizou diversos esforços para enfrentar a crise dos refugiados. Segundo os nossos entrevistados, a criação de entidades específicas como a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-membros da União Europeia (FRONTEX) ou o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (GEAA), apesar de terem orçamentos e recursos humanos insuficientes e desequilibrados, foi um passo positivo para a europeização das políticas de asilo e de imigração. No que respeita a legislação comum no domínio do asilo e da imigração, os progressos são lentos, mesmo segundo os padrões da UE, e em várias ocasiões esta legislação revelou-se ineficaz. O principal motivo para isso é, nas palavras dos nossos entrevistados, a falta de vontade política para modificar uma questão muito sensível e do âmbito nacional e efetuar uma cedência de soberania. Os governos nacionais da UE têm tendência a resistir à transferência do controlo da imigração e dos imigrantes para as

alguns portos de entrada (mas não em todos), um agente da polícia local de fronteiras ou do GEAA regista os pedidos de asilo, tira uma fotografia e as impressões digitais e efetua uma entrevista preliminar para recolha de informação sobre a identidade, a nacionalidade, o percurso realizado, etc., do autor do pedido.



Vision Europe – A UE e a Crise dos Refugiados

## Propostas de Políticas

### **Com base no que foi exposto, propomos o seguinte:**

Em primeiro lugar, apesar de todas as dificuldades, devido também à emergência de movimentos políticos anti-imigrantes e populistas em muitos países, e à heterogeneidade dos países no que respeita às condições económicas e comunidades imigrantes, parece fundamental manter uma abordagem europeia comum à crise. O controlo fronteiriço, a segurança, a defesa, a gestão unificada dos imigrantes e refugiados, são serviços públicos óbvios para uma região integrada como a UE, que aboliu as fronteiras internas e criou um mercado interno. É também muito improvável que os Estados-membros, por si próprios, possam disponibilizar esses serviços públicos de forma eficiente. No entanto, a incapacidade de disponibilizar esses serviços públicos iria enfraquecer profundamente o valor económico, a coesão social e o consenso político do projeto europeu.

Segundo, embora seja numericamente relevante, a crise atual não deve ser exagerada. Para a Europa, no seu conjunto, quer o número de refugiados, em relação à população total, quer os recursos envolvidos no acolhimento e integração, são perfeitamente possíveis de gerir. Tal como demonstra o relatório abaixo incluído, os fluxos de pessoas aumentaram, mas continuam a ter uma dimensão semelhante aos fluxos migratórios com que os diversos países europeus lidaram, de forma bem sucedida, na última década.

Uma abordagem integrada deveria abordar tanto os desafios a curto prazo — tais como a atual crise dos refugiados — como os problemas a longo prazo, pois é muito provável que a pressão da imigração para a UE se torne mais intensa nas próximas décadas. A UE já tomou uma série de medidas importantes nos últimos anos — a reforma da Política Europeia Comum de Asilo, o estabelecimento da Guarda de Fronteiras Europeia — que precisam de ser mais desenvolvidas, sobretudo com acordos e intercâmbios

financeiros com países de origem potenciais. No sentido sugerido, por exemplo, pelo Acordo de Migração italiano, discutido no último capítulo deste relatório. A questão do financiamento específico e de uma dupla abordagem que conjugue a proteção das fronteiras externas e a ajuda financeira para o desenvolvimento dos países de origem não deve ser ignorada neste contexto.

Devem ser realizados maiores esforços para partilhar os encargos pelos países da UE. Por exemplo, se não houver suficiente consenso para rever os regulamentos de Dublin, e se além disso não houver consenso sobre a reinstalação de refugiados, deve ser dado um apoio financeiro adequado aos países de primeira entrada, tanto para as políticas de acolhimento como de integração. É fundamental assegurar o financiamento a longo prazo. Tomando como exemplo o Fundo Social Europeu (FSE) o Fundo Europeu de Integração (ou outro semelhante) devem ser capitalizados com um financiamento adequado para promover a plena integração dos indivíduos e famílias aceites como refugiados num dos Estados-membros da UE. Isto deve também ter em conta as características dos refugiados em termos de competências, instrução e elementos culturais mais gerais, pois estas características também afetam o custo de políticas de integração eficazes.

No que respeita às políticas de acolhimento e integração, embora não exista uma solução mágica, a literatura é unânime em sugerir uma série de iniciativas e boas práticas. Estas práticas devem ser monitorizadas e apoiadas pela União em qualquer país envolvido, tendo em conta as experiências bem sucedidas realizadas em alguns países.

Em primeiro lugar, devem ser evitados períodos prolongados de espera, sobretudo para os requerentes de asilo que têm maior probabilidade de ficar (isto é, provenientes de países com uma elevada taxa de

sucesso na obtenção de autorização de asilo). Devem beneficiar assim que possível de formação linguística e apoio à integração (isto é, avaliações de competências e cursos de integração cívica). Devem também ser autorizados a trabalhar logo que possível, pois o facto de não trabalharem pode ter efeitos negativos na capacidade de integração dos refugiados e deteriorar rapidamente as suas competências e diplomas. Temos de nos concentrar na construção da comunidade, através de uma integração cívica feita à medida. A integração e a integração cívica devem basear-se em direitos e deveres, tanto para os recém-chegados como para a comunidade de acolhimento.

Em segundo lugar, deve evitar-se a segregação dos refugiados. Isto pode começar por ser feito através de uma distribuição bem pensada e bem planeada por todo o país. Há três áreas fundamentais: a escolaridade, a habitação e o emprego. Esta distribuição deve passar por uma avaliação do tipo de empregos disponíveis numa determinada região, que correspondam às competências dos imigrantes. A escolaridade para crianças e jovens é fundamental, mas a escolaridade para adultos também deve ser acessível. A disponibilidade de habitação é outro elemento importante. A segregação, e a criação de sociedades paralelas, devem ser evitadas a todo o custo, pois as experiências do passado demonstraram que essa é uma prática de integração desastrosa.

Em terceiro lugar, deve desde o início dar-se atenção aos grupos vulneráveis de refugiados. Isto aplica-se especialmente aos menores não acompanhados, a outros menores e refugiados com problemas de saúde mental e física, a minorias no interior de grupos étnicos minoritários, e a mulheres ou idosos refugiados.

Em quarto lugar, deve ser mantida uma monitorização a longo prazo do percurso de integração dos refugiados. A integração pode levar muito tempo, sobretudo para pessoas com baixos níveis de escolaridade.

Embora o apoio a longo prazo seja caro, acaba por valer a pena, chegando mesmo a beneficiar os descendentes dos refugiados, que podem ter problemas de integração.

A integração dos refugiados pode também ter um impacto económico positivo, sobretudo em relação ao envelhecimento das sociedades europeias, tanto no apoio às finanças públicas e às despesas sociais como na especialização do mercado de trabalho. Isto é o que sugere de uma forma geral a literatura económica sobre a imigração. No entanto, as competências e atitudes culturais dos refugiados podem ser muito diferentes das dos imigrantes económicos que a Europa tem acolhido nos últimos anos. Isto exige um esforço adicional em termos de políticas de imigração, que pode no entanto ser ajudado pela idade relativamente mais jovem de muitos refugiados.

Como as percepções influenciam as atitudes dos eleitores, e portanto também as políticas, deve ser feito um esforço, apoiado pela União, para explicar aos cidadãos a verdadeira dimensão do fenómeno, os recursos que estão efetivamente em jogo e os possíveis benefícios futuros da imigração, bem como a contribuição económica e social dos imigrantes para o país de acolhimento. As atitudes anti-imigrantes e antirrefugiados são muitas vezes apoiadas por conhecimentos insuficientes ou falsos. A forma como a imigração é retratada tem um impacto significativo no apoio político que tem, e conseqüentemente na tomada de decisões. A imigração é, por natureza, altamente política, e pode criar divisões no interior dos Estados-membros da UE e entre estes. A comunicação é portanto fundamental. O que falta na comunicação que atualmente existe são dados concretos que deem resposta aos medos associados à imigração.

# 1. O Fenómeno da Imigração na Europa e a Recente Crise dos Requerentes de Asilo. A situação atual.

## 1.1 Imigrantes Económicos e Refugiados:

### Definições

Na Europa, onde os debates sobre asilo e imigração se têm tornado especialmente exaltados, os imigrantes económicos e os refugiados parecem fazer parte do mesmo problema. Imigrante é um termo abrangente, que inclui todos os indivíduos que deixam o seu país de origem para chegar a um destino diferente. Os imigrantes são indivíduos que se deslocam voluntariamente, atraídos pela perspectiva de condições económicas mais favoráveis no país de destino. Estas pessoas, antes de decidirem deixar o seu país, recolhem informação sobre o seu destino, planeiam a viagem e adquirem competências que consideram importantes no destino. A qualquer momento, estes imigrantes “voluntários” são livres de regressar a casa. A imigração é portanto parte de uma escolha racional e imigrar ou não é, em épocas normais, uma decisão individual.

No entanto, são também imigrantes os indivíduos que se deslocam para outro país não de forma voluntária, mas porque correram o risco, ou foram expostos, a formas de perseguição, por exemplo por motivos políticos, religiosos ou raciais. A sua maior preocupação não é uma vantagem económica, mas o respeito pelos direitos humanos e a segurança. Essas pessoas são obrigadas a abandonar as suas casas, famílias e bens. Têm pouca ou nenhuma informação sobre o seu destino. Para elas, a experiência da imigração está longe de ser compensadora em termos económicos. A sua opção migratória está associada a um pedido de proteção internacional, e à reivindicação de um estatuto de refugiado no país de destino. As candidaturas individuais destes requerentes de asilo são então analisadas. Se forem aceites, adquirem o estatuto de refugiado no país de destino. Os

imigrantes, especialmente os imigrantes económicos, optam por mudar de país para melhorar as suas perspetivas futuras e as das suas famílias. Os refugiados são obrigados a mudar de país para salvar a vida ou conservar a liberdade.

Nem sempre é fácil distinguir na prática os imigrantes económicos e os requerentes de asilo, apesar de serem categorias de imigrantes intrinsecamente diferentes. A ideia de que os refugiados se confundem com a imigração é muito enganadora. Há naturalmente distinções no tom do debate e no quadro político nos diversos Estados-membros da UE. Mas a tónica em toda a parte tem sido na redução do fluxo migratório recente, enquanto se procura distinguir os verdadeiros requerentes de asilo e os imigrantes puramente “económicos”. Trata-se de uma questão difícil. Em primeiro lugar, na maioria dos casos os motivos económicos e humanitários para a imigração individual sobrepõem-se, de forma que uma pessoa pode encaixar-se simultaneamente em ambas as categorias (ODI, 2015). Mais importante ainda, as atitudes dos cidadãos dos países de acolhimento em relação aos imigrantes dependem da perceção individual em relação à eventual contribuição dos imigrantes para a economia e a cultura do país de destino, independentemente do estatuto migratório.

## 1.2 Imigrantes Económicos e Requerentes de Asilo na Europa: Alguns Factos e Estatísticas Agregados

A Figura 1 ilustra a entrada de população estrangeira nos países da OCDE entre 2003 e 2013. Constatamos uma entrada substancial de população para quase todos os países. Há três exceções para esta tendência: Itália, Alemanha e França. A Itália apresenta uma tendência descendente constante com um aumento considerável entre 2007 e 2010. A Espanha

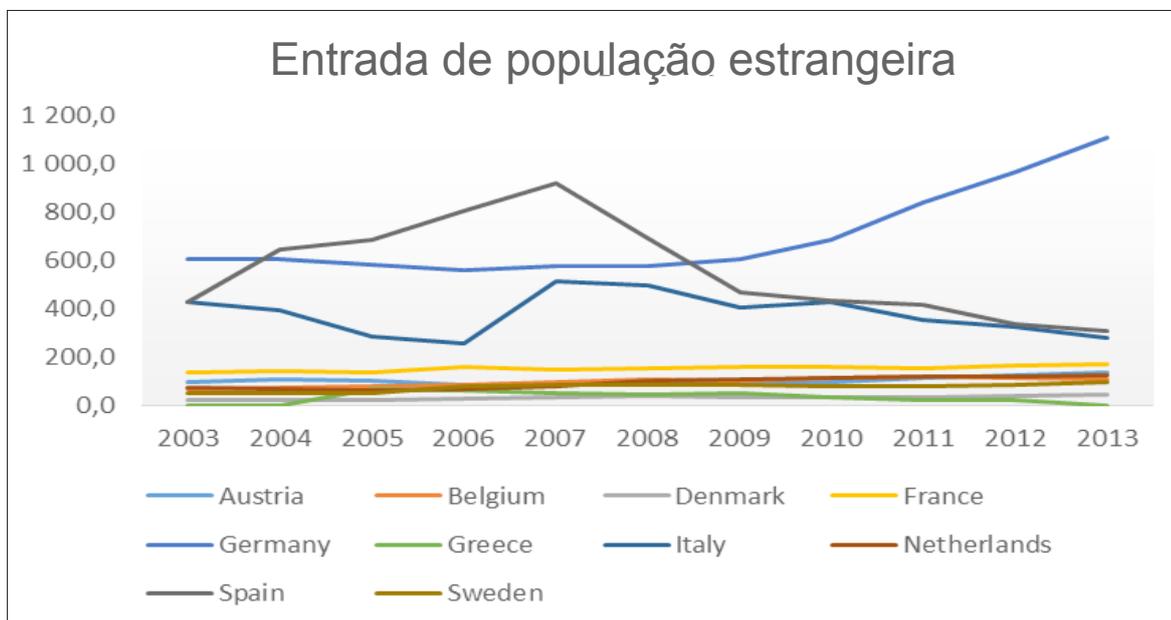


Figura 1. Entrada de população estrangeira nos países da OCDE (em milhares), International Migration Outlook 2015-© OECD 2015

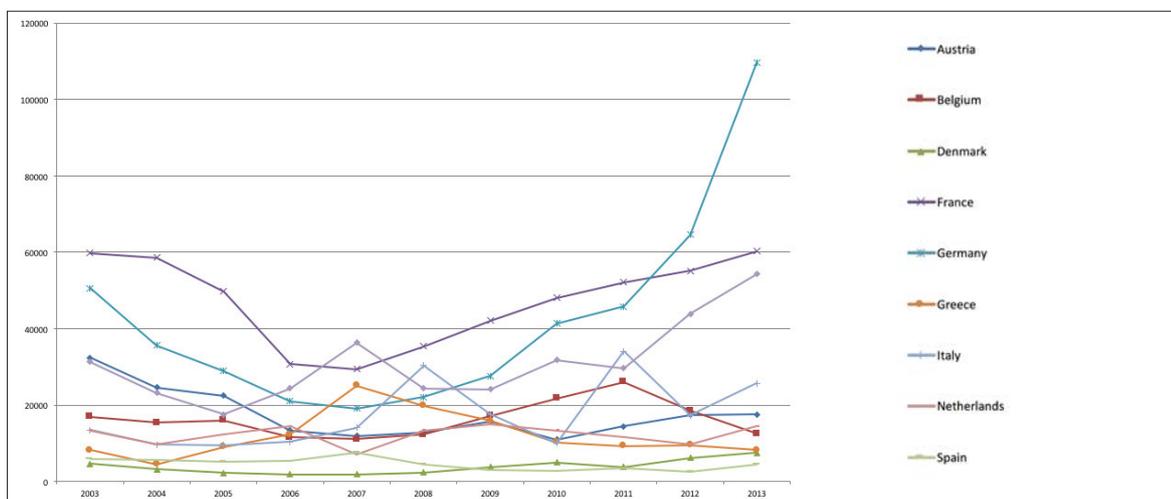


Figura 2. Entrada de requerentes de asilo (primeiro pedido) nos países europeus (em milhares). Estimativas realizadas pelos autores, baseadas em dados do International Migration Outlook 2015-© OECD 2015

apresenta uma tendência diferente: um aumento considerável entre 2004 e 2007 com uma forte queda a partir de 2008. A Alemanha é um caso peculiar: fluxos (descendentes) quase constantes até 2008 e um forte aumento nos anos seguintes.

Como resultado destas entradas constantes de imigrantes, a dimensão da população imigrante au-

mentou substancialmente quase em toda a UE-15. Entre 2000 e 2013, a percentagem de imigrantes na população total aumentou 6 pontos percentuais ou mais em países como Espanha ou Itália, mas também na Bélgica e na Áustria. A percentagem de imigrantes na população total aumentou de forma menos marcada, na ordem de 1 a 3 pontos percentuais, noutros

países da Europa Continental e nos países nórdicos (isto é, França, Alemanha, Holanda, Suécia, Dinamarca. Consultar o International Migration Outlook 2015, da OCDE).

A figura 2 mostra a evolução dos pedidos de asilo pela primeira vez no conjunto selecionado de países europeus, disponível na OCDE. O período de tempo abrangido pelos dados situa-se entre 2003 e 2013, segundo a OCDE. Os dados mostram que, após alguns picos atravessados em alguns países em 2003, as entradas têm vindo a aumentar regularmente desde 2005. Estas tendências foram notáveis em países como a Alemanha e a Itália, e muito menos na Bélgica, Áustria e Espanha.

O Quadro 1 mostra mais pormenorizadamente as taxas de crescimento dos fluxos de requerentes de asilo. A primeira coluna apresenta as taxas de crescimento entre 2003 e 2013, com base nos dados da OCDE. A partir das taxas de crescimento surge também uma situação mista. Países como a Alemanha, a Dinamarca, a Suécia e a Itália caracterizam-se por taxas de crescimento bem acima de 50%. Alguns outros países (França, Grécia e Holanda) apresentam níveis de entrada quase constantes (isto é, taxas de crescimento próximas do zero). Outros países, nomeadamente a Áustria, a Bélgica e a Espanha, tiveram mesmo uma redução do número de imigrantes, tal como demonstram as taxas de crescimento negativas entre 2003-2013.

Perante estes factos, é surpreendente constatar os efeitos da chamada “crise dos refugiados” e a mudança da situação geopolítica, determinada sobretudo pela guerra civil na Síria, e as insurreições que se seguiram à primavera Árabe no Norte de África e no Médio Oriente nos últimos anos. Em 2015, o número de requerentes de asilo pela primeira vez excedeu 1.2 milhões, enquanto que no ano anterior foi de cerca de meio milhão; ou seja, verificou-se uma taxa de crescimento de 100%. Os efeitos deste fenómeno nos vários países da UE são evidentes a partir das taxas de crescimento de 2013-2015, apresentadas na coluna [2] do Quadro 1. Os dados mostram um aumento

considerável em todos os países, com taxas de crescimento das entradas de requerentes de asilo que ultrapassam os 100% (com a exceção da Grécia e da França), e atingindo os 300% no caso da Alemanha e da Áustria.

	<b>[1] Taxa de crescimento 2003-2013</b>	<b>[2] Taxa de crescimento 2013-2015</b>
Áustria	-22%	389%
Bélgica	-26%	212%
Dinamarca	65%	175%
França	1%	17%
Alemanha	117%	303%
Grécia	0%	38%
Itália	91%	224%
Holanda	7%	199%
Espanha	-24%	224%
Suécia	73%	188%

Quadro 1. Taxas de crescimento da entrada de requerentes de asilo (primeiro pedido) nos países europeus (em milhares). Estimativas efetuadas pelos autores com base nos dados do International Migration Outlook 2015-© OECD 2015, e dados Eurostat 2015

De onde vêm estes indivíduos que solicitam asilo na Europa? É difícil dar uma resposta geral. A composição por origem dos fluxos de requerentes de asilo na União Europeia tem evoluído constantemente ao longo do tempo, dependendo das principais evoluções geopolíticas que ocorrem dentro e fora da Europa. Deve destacar-se esta ligação entre a geopolítica dos conflitos vizinhos da Europa e a origem dos requerentes de asilo no nosso continente, pois os dados empíricos mostram uma correlação direta. Se os Estados vizinhos do conflito não deixam entrar esses indivíduos, e não os ajudam quando entram, podem estar a condená-los à morte, ou a uma vida intolerável na sombra, sem sustento e sem direitos. A figura 2, abaixo, exprime a mudança ocorrida na distribuição

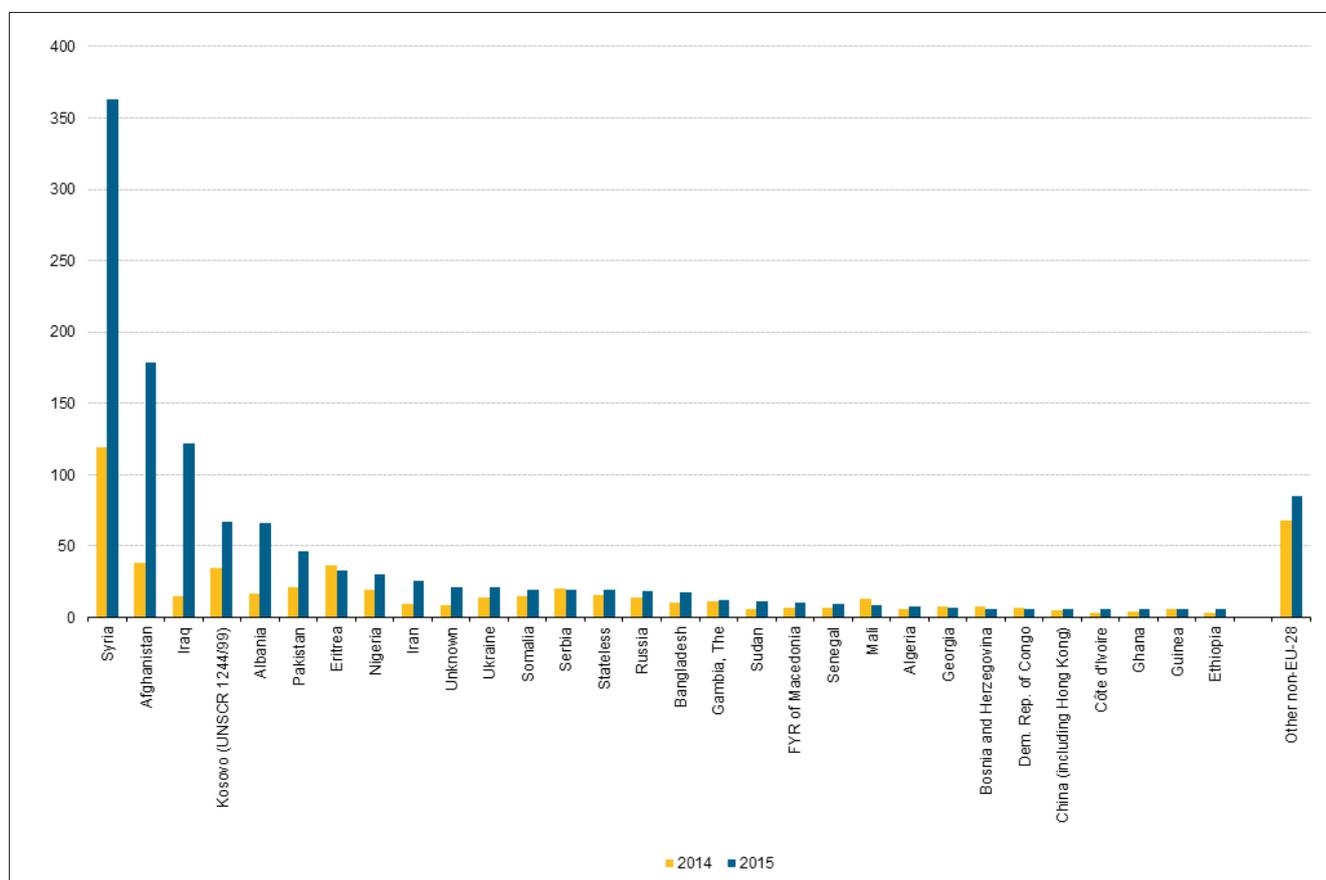


Figura 2. Países de origem dos requerentes de asilo (exteriores à UE) nos Estados-membros da UE-28, 2014 e 2015 (milhares de primeiros pedidos). Fonte: Eurostat, Asylum Statistics explained (migr\_asyappctza)

dos requerentes de asilo (pela primeira vez), por país de origem, entre 2014 e 2015. No total, o número de requerentes de asilo aumentou cerca de 700.000 em relação a 2014 (de mais de 560.000 em 2014 para cerca de 1.3 milhões em 2015). A figura mostra uma mudança notável na composição dos fluxos de entrada por nacionalidade, que foi provocada pela crise Síria. O principal contributo para o aumento foi de facto o maior número de candidatos da Síria, Afeganistão e Iraque e, em menor medida, da Albânia e do Kosovo (UNSCR 1244).

Os requerentes de asilo são diferentes dos imigrantes económicos, em termos de atributos e características individuais? O Quadro 2, abaixo, compara a composição por sexo e idade dos imigrantes e requerentes de asilo em três grandes países da UE, que

estão entre os principais destinos dos fluxos migratórios na União Europeia: Espanha, França e Itália.<sup>2</sup> Os requerentes de asilo representam uma percentagem significativa do total dos imigrantes em 2014. Destacam-se dois factos. Primeiro, os requerentes de asilo exteriores à UE-28 são relativamente mais jovens do que os imigrantes: Em Itália, mais de 90% dos requerentes de asilo têm menos de 34 anos, em contraste com apenas 63% dos imigrantes. Em Espanha, os requerentes de asilo com menos de 34 anos são 77% do total, em contraste com 60% dos imigrantes. Esta diferença parece ser determinada sobretudo pela percentagem de pessoas na faixa etária dos 18 aos 34

2 - Infelizmente, os dados do Reino Unido e Alemanha não estão disponíveis.

anos, que constitui 84% da população de requerentes de asilo em Itália em 2014. Em França, a composição por idade dos requerentes de asilo e dos imigrantes parece ser bastante semelhante. O segundo facto importante que se destaca é a sobrerrepresentação dos homens na população de requerentes de asilo, em relação às mulheres. Isto está provavelmente relacionado com a percepção do perigo da viagem, que torna as mulheres muito mais vulneráveis neste contexto. Outra explicação possível pode ser a prevalência da incorporação coerciva e obrigatória dos jovens do sexo masculino nas forças armadas dos países de origem dos requerentes de asilo, que os leva a abandonar o seu país numa idade jovem.

Apesar de serem informativos no que respeita às diferenças demográficas entre os imigrantes e os refugiados, estes dados não nos permitem abordar a dimensão das competências e do nível académico dos refugiados, em comparação com os imigrantes. Embora esteja disponível em relação aos imigrantes, esta informação não foi reunida no que respeita aos refugiados. Isto é em parte devido às condições extremamente difíceis de acolhimento dos refugiados e do apoio inicial na linha da frente. Deve-se também à impossibilidade de verificar a informação recolhida no momento do registo e confirmar a autenticidade

dos documentos originais, quando estes são disponibilizados. Os procedimentos de verificação levam tempo e dependem da colaboração entre organismos (por exemplo o GEAA ou o FRONTEX) e outras instituições de segurança e informações que atuam aos níveis nacional, regional ou global. Os recentes acontecimentos terroristas na Europa provocaram um abrandamento dos procedimentos e atrasaram a otimização de um registo comum e mais exato à chegada. Também existem preocupações políticas nos países de destino, pois a existência de informação exata sobre a escolaridade, competências, qualificações e profissões dos imigrantes pode gerar receios de concorrência no mercado de trabalho entre os cidadãos do país de acolhimento. As autoridades nacionais, locais e regionais estão na linha da frente da atual crise dos refugiados, confrontando-se com grandes dificuldades na gestão dos fluxos migratórios e na integração dos imigrantes. Seja qual for o motivo, a ausência de dados e de informação em relação ao nível de instrução e às competências dos requerentes de asilo continua a ser um aspeto decisivo para a conceção de políticas destinadas ao mercado de trabalho e à integração social dos refugiados no país de destino.

O Relatório da OCDE Making Integration Work su-

País	Total	dos quais:			
		0-14	14-17	18-34	Mulheres
Imigrantes em 2014					
Espanha	305.454	14%	4%	42%	50%
França	339.902	17%	3%	51%	52%
Itália	277.631	13%	3%	47%	50%
Refugiados exteriores à UE-28 em 2014					
Espanha	5.615	17%	4%	56%	32%
França	64.310	19%	3%	51%	38%
Itália	64.625	3%	4%	84%	8%

Quadro 2. Imigrantes e requerentes de asilo: composição por sexo e idade. Fonte: Eurostat, estatísticas sobre imigração e população imigrante; estatísticas de asilo

blinha que os diferentes refugiados precisam de níveis diferentes de apoio, isto é, os que têm graus académicos têm necessidades de formação muito diferentes daqueles que têm qualificações básicas. Os refugiados devem ser tratados de forma diferente dependendo dos seus antecedentes, das suas necessidades específicas e dos desafios específicos colocados pela sua situação inicial relativamente à integração no país de destino.

### 1.3 As tendências Mais Recentes da “Crise dos Requerentes de Asilo”: Comparação entre 2015 e 2016

Os dados Eurostat do *Asylum Quarterly Report* mostram que em 2016 a emergência de asilo ainda está a decorrer. Contudo, é difícil avaliar as tendências mais recentes deste fenómeno. Se compararmos os dados do primeiro trimestre de 2016 com o mesmo trimestre em 2015, o número de requerentes de asilo pela primeira vez aumentou mais de 50%. No entanto, sofreu uma redução de 33% em relação ao último trimestre de 2015. Mais de 287.000 pessoas de países exteriores à UE pediram asilo na UE-28 durante o primeiro trimestre de 2016, ou seja, mais 97.500 do que no mesmo trimestre de 2015 (consultar Eurostat, *Asylum Quarterly Report*).

Na mesma linha do que foi observado em 2015, também em 2016 os primeiros três países de origem das pessoas que pediram asilo pela primeira vez na UE foram a Síria, o Iraque e o Afeganistão. Os dados do Eurostat referem respetivamente 102.400, 35.000 e 34.800 pedidos.<sup>3</sup>

No que respeita ao destino, a Alemanha destaca-se como o principal recetor entre os países da UE-28: no primeiro trimestre de 2016, recebeu cerca de 90% dos sírios que se candidataram pela primeira vez a asilo na UE (mais de 88.000), 73%

dos iraquianos (mais de 25.000) e 57% dos afegãos (cerca de 20.000).

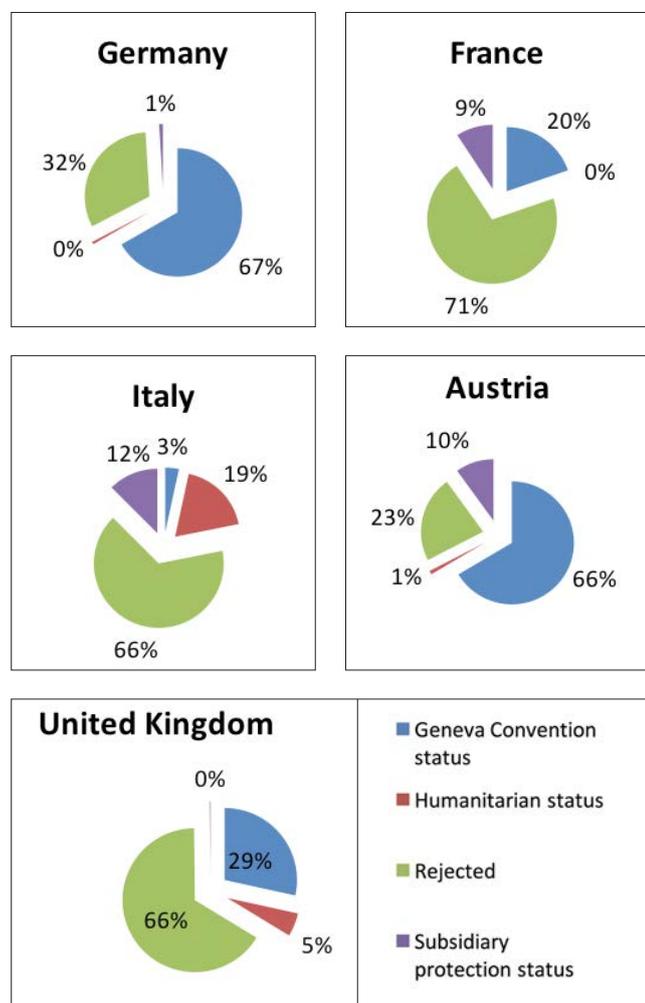
Em média, a Alemanha recebeu 61% do total dos pedidos na UE-28. A Alemanha foi seguida pela Itália (8%), França (6%), Áustria (5%) e Reino Unido (4%). Estes 5 Estados-membros representam mais de 80% de todos os requerentes de asilo pela primeira vez na EU-28 (Eurostat, 2016).

As decisões sobre os Pedidos de Asilo, no Quadro 3, referem-se a decisões de Primeira instância a pedidos no primeiro trimestre de 2016, nos cinco principais recetores de fluxos de requerentes de asilo na UE-28. Há diferenças consideráveis no comportamento dos cinco países no que respeita às decisões tomadas. A Áustria e a Alemanha são de longe os países que registam maiores taxas de aceitação (77% e 68% do total dos pedidos de asilo, respetivamente). A Itália e o Reino Unido têm taxas de aceitação muito mais baixas, cerca de 33% do total dos pedidos, seguidas pela França, que no primeiro trimestre de 2016 concedeu estatuto de refugiado a menos de 30% do total de requerentes de asilo.

Há também diferenças consideráveis no tipo de estatuto atribuído aos refugiados. Na Alemanha, a grande maioria das respostas positivas foram dadas ao abrigo da Convenção de Genebra. Em Itália, França e Áustria, cerca de 9% a 12% dos pedidos de asilo foram atribuídos na forma de um estatuto de proteção subsidiária. Finalmente, em Itália e no Reino Unido, o estatuto humanitário foi concedido, respetivamente, a 19% e a 5% dos requerentes de asilo.

As taxas de aceitação são também bastante heterogéneas na nacionalidade dos requerentes de asilo (Eurostat, 2016): Os sírios receberam, de longe, o maior número de estatutos de proteção nos Estados-membros da UE (taxa de aceitação de 99%), seguidos dos eritreus (94%) e dos iraquianos (73%). Em contrapartida, as taxas de aceitação de pessoas provenientes de países não pertencentes à UE-28 da Europa Central foram extremamente baixas: das 15.300 decisões de primeira instância emitidas para albaneses, apenas 400 foram positivas (taxa de re-

3 - Neste primeiro trimestre, parece que os sírios contribuíram mais, em termos absolutos, para o aumento total de requerentes de asilo pela primeira vez, seguidos pelos iraquianos e afegãos. Numa tendência inversa, os candidatos do Kosovo diminuíram de forma considerável, com menos 46.400 (Eurostat, 2016).



Quadro 3. Decisões de primeira instância sobre os pedidos de asilo, primeiro trimestre de 2016 (Eurostat, 2016)

conhecimento de 3%). Da mesma forma, apenas 1% e 3% das decisões finais emitidas, respetivamente, a sérvios e kosovares, foram positivas.

Curiosamente, apesar de muitos participantes no inquérito referirem a falta de informação e as dificuldades de comunicação entre as autoridades locais, nacionais e da UE como um obstáculo ao processo de registo, a grande maioria não acredita que a informação seja o principal problema. Estes últimos acusam mais facilmente os atrasos nos procedimentos de registo e os problemas suscitados pela aplicação do acordo de Dublin a um fluxo migratório maciço.

## 2. Os Desafios Colocados pela Atual “Crise dos Refugiados”

Os dados do Quadro 3 parecem sugerir que os países que pertencem à União Europeia têm dificuldades consideráveis para atuar em conjunto e enfrentar a situação de emergência dos requerentes de asilo. Isto é evidente ao analisar as diferenças entre os países no que respeita às decisões políticas sobre a concessão do estatuto de refugiado. A taxa de concessão é cerca de duas vezes maior na Alemanha e na Áustria do que em Itália, França ou Reino Unido. Quais são os fatores que estão na origem destas heterogeneidades marcadas?

Um dos principais problemas para lidar com fluxos migratórios crescentes numa perspetiva unificada é o facto de a União Europeia ser constituída por países estruturalmente diferentes, sujeitos a motivações políticas e sociais opostas. Vamos agora analisar algumas dimensões dessas heterogeneidades marcadas.

### 2.1 Percepções Individuais e Sociais

Uma primeira dimensão que vale a pena investigar são as atitudes sociais em relação à imigração. Estas são as percepções individuais e sociais sobre a contribuição dos imigrantes para a cultura e a economia do seu país de residência. Estas percepções são bem descritas nos dados transversais do Inquérito Social Europeu como medida individual de acordo com duas afirmações: “a cultura de um país é minada ou enriquecida pelos imigrantes” e “a imigração é positiva para a economia de um país” (Inquérito Social Europeu). A figura 4, abaixo, é retirada do relatório da OCDE *Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling In* e mostra até que ponto a apreciação social média é desigual e dispersa em relação às contribuições culturais (painel superior da Figura 4) e às contribuições económicas dos imigrantes (painel inferior da Figura 4).

De uma forma geral, as sociedades nórdicas revelam atitudes mais positivas em relação à imigração: mais de 50% dos participantes no inquérito que con-

sideram que os imigrantes enriquecem a cultura do país onde vivem são de países como a Alemanha, a Suíça e a Dinamarca. A percentagem aproxima-se de 80% dos participantes na Finlândia e na Suécia. Pelo contrário, as pessoas têm atitudes relativamente negativas em relação aos imigrantes em vários países da Europa do Sul (por exemplo, Grécia e Chipre) e da Europa Central e de Leste (por exemplo, República Checa, Letónia, Eslováquia), onde menos de 30% dos participantes no inquérito exprimiram uma avaliação positiva sobre o impacto cultural dos imigrantes no país de acolhimento. Embora as preferências dos vários países pareçam menos polarizadas, a atitude dos países é muito semelhante no que se refere à avaliação económica dos imigrantes: cerca de 50% dos participantes nos países nórdicos valorizam a presença dos imigrantes, considerando-a positiva para a economia do país, enquanto que apenas 10% da população dos países da Europa do Sul e da Europa Central tem a mesma opinião.

### 2.2 Os Custos da Emergência e as Finanças Públicas dos Países da UE

Até agora, houve poucos esforços para quantificar o custo da crise dos refugiados para as finanças públicas europeias. As despesas a curto prazo para apoiar os requerentes de asilo podem ser consideráveis. Incluem ajuda humanitária para fornecer alimentos e abrigo; despesas iniciais associadas a cursos de línguas e a escolaridade necessários; medidas para identificar as competências dos imigrantes e despesas associadas ao processamento dos pedidos de asilo e a assegurar os regressos obrigatórios. Os subsídios mensais concedidos aos requerentes de asilo variam muito segundo os países e as condições de alojamento. Podem ir de 10 euros para adultos solteiros alojados em centros de receção a mais de 300 euros para os que não têm alojamento. Normalmente, o

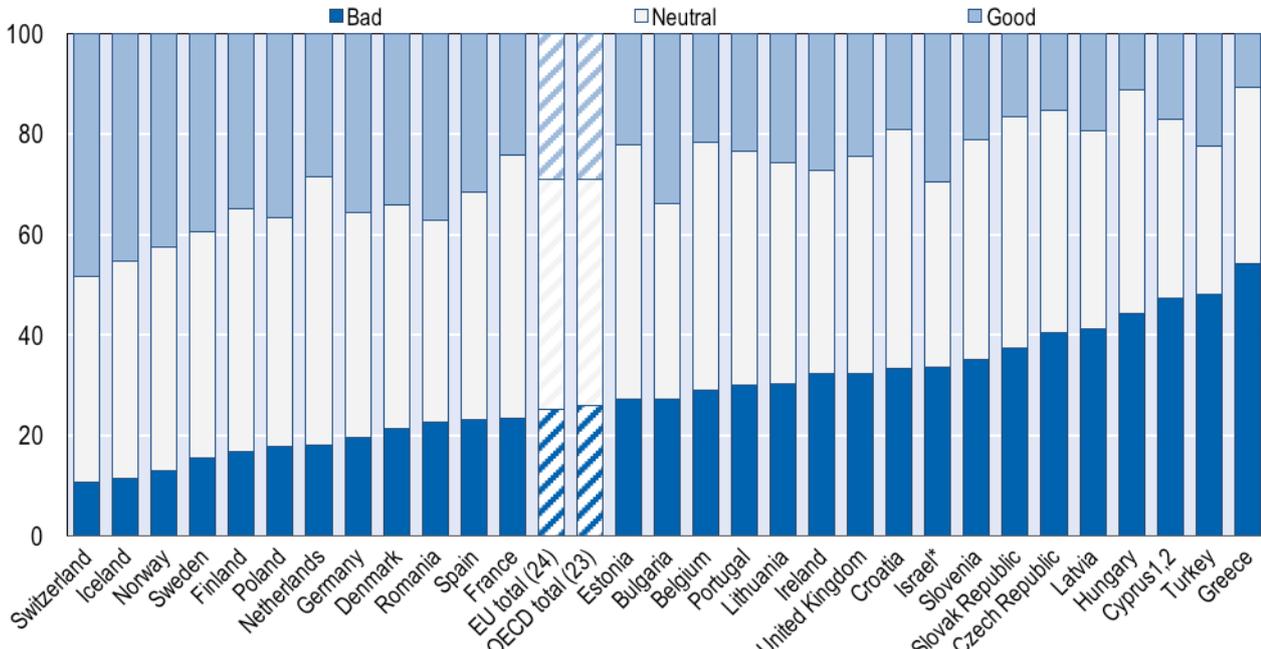
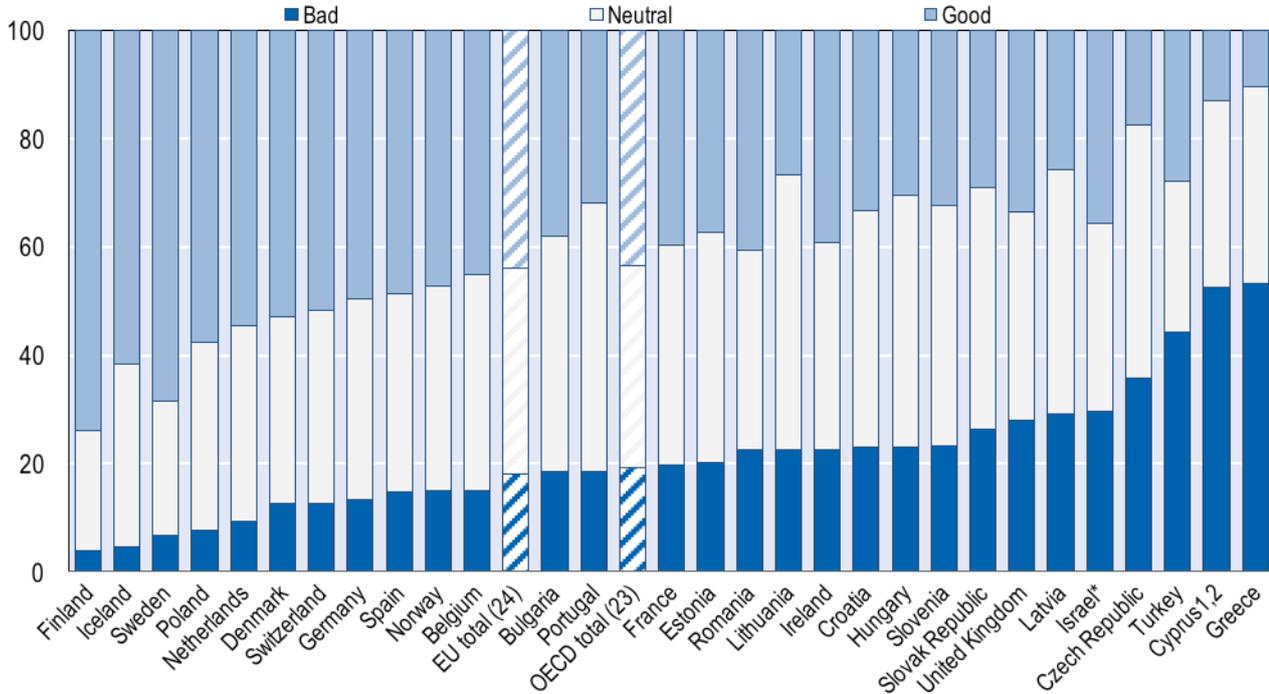


Figura 4. Percepção do impacto cultural (painel superior) e do impacto económico (painel inferior) dos imigrantes no país de destino (Indicadores de *Immigrant Integration 2015: Settling In*, OCDE, 2015)

custo total de processamento e alojamento de requerentes de asilo pode estar na ordem dos 8.000 euros a 12.000 euros por candidatura no primeiro ano, embora o valor possa ser muito mais baixo no caso de um

processamento rápido (consultar *Migration Policy Debates*, 2015).

Facilmente se conclui que, na ausência de um bom funcionamento de mecanismos de coordenação,

o encargo do processo de acolhimento é maior para os países onde os requerentes de asilo chegam. Tal como já foi referido, Alemanha, Itália, Áustria, França e Reino Unido, por si sós, representam mais de 80% dos requerentes de asilo pela primeira vez na UE-28. Segundo estimativas recentes da Comissão Europeia, as despesas adicionais relacionadas com a crise dos refugiados representarão 0,3% do PIB para o conjunto dos países da Europa, e cerca de 0,5% para os países que acolhem mais refugiados. Em alguns casos, os Estados-membros (por exemplo a Áustria, em fevereiro de 2016) solicitaram à Comissão Europeia um financiamento extra de emergência para fazer face aos custos da crise dos refugiados.

### **2.3 Heterogeneidade nos Procedimentos e Decisões em matéria de Asilo: a “Diretiva Procedimentos de Asilo”**

Como o nível de integração jurídica dos países europeus é ainda bastante limitado, os procedimentos políticos em aspetos fundamentais dos mecanismos de acolhimento e pedido de asilo são ainda claramente específicos de cada país. A Comissão Europeia dedicou alguns esforços a harmonizar os procedimentos e a burocracia. Em 2005 foi adotada a “Diretiva Procedimentos de Asilo” (2005/85/CE), com o objetivo de assegurar a consistência nos procedimentos que estabelecem o estatuto de refugiado nos 27 Estados-membros da União Europeia. Esta Diretiva estabelece garantias processuais para os procedimentos de asilo, incluindo por exemplo os direitos a uma entrevista pessoal, a recorrer de uma decisão e a receber informação sobre o resultado de um pedido de asilo.

Apesar de ser um primeiro passo na direção certa, este esforço da CE não foi suficiente. De facto, um relatório aprofundado realizado pelo organismo dos refugiados da ONU revelou que existiam ainda numerosas diferenças na forma como 12 Estados-membros da União Europeia (UE) avaliaram os pedidos de asilo em 2010, isto é, cinco anos depois de a Diretiva Procedimentos de Asilo da UE ter sido aplicada nestes

países.<sup>4</sup> Os investigadores do ACNUR analisaram mais de 1.000 processos individuais e decisões de asilo, observaram centenas de entrevistas de candidatos e entrevistaram autoridades, juizes, advogados e outras partes interessadas ligadas ao asilo. O estudo constatou não só que os Estados-membros estão a aplicar a Diretiva Procedimentos de Asilo de formas diferentes, mas, em alguns casos, de formas que podem violar as normas do direito internacional relativas aos refugiados. Os investigadores referiram que os candidatos nem sempre tinham entrevistas pessoais, ou não tinham tempo suficiente de preparação para as entrevistas ou para explicar os factos que alegavam. Os intérpretes nem sempre estavam disponíveis ou eram qualificados para a função. Os motivos para as decisões de casos individuais nem sempre eram comunicados, e muitas categorias de alegações eram remetidas para processos acelerados com poucas garantias. As listas dos chamados países de origem seguros variavam muito e o processo para esta designação nem sempre era transparente. Esta e outras práticas, conclui o estudo, criam o risco de não identificar de forma adequada as necessidades de proteção e de enviar pessoas de volta a países onde enfrentam perseguições e maus tratos graves.

A Diretiva 2013/32/UE, sobre procedimentos comuns para atribuição e retirada de proteção internacional aborda muitas destas questões. Tem como objetivo a criação de um sistema coerente, que assegure que as decisões de asilo são realizadas de forma mais eficiente e mais justa e que os todos Estados-membros analisam as candidaturas com um padrão comum de elevada qualidade. Estabelece regras mais claras sobre como pedir asilo: é necessário que haja disposições específicas, por exemplo nas fronteiras, para assegurar que todos aqueles que desejam pedir asilo o possam fazer de forma rápida e eficaz; permite

4 - Os países envolvidos nesta análise foram a Bélgica, Bulgária, República Checa, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Itália, Holanda, Eslovénia, Espanha e Reino Unido. Consultar ACNUR (2010) para mais pormenores.

procedimentos mais rápidos e mais eficientes; preconiza um apoio adequado às pessoas que necessitam de ajuda especial, por exemplo devido à idade, deficiência ou doença. Apela à criação de procedimentos especiais, por exemplo para crianças não acompanhadas.

Como a nova diretiva está ativa apenas desde julho de 2015, é difícil neste momento compreender a sua eficácia na homogeneização dos procedimentos de asilo em todos os países, reduzindo o risco de erros de avaliação. A realização de uma avaliação correta destes aspetos vai constituir um dos principais desafios para a UE nos próximos anos.

#### 2.4 Integração Inicial e Diferença Entre Países

A importância de conceber políticas que favoreçam a integração dos refugiados desde o início da sua presença no país de acolhimento é reconhecida por duas importantes organizações internacionais, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). Em dois relatórios recentes (consultar as referências no final deste relatório), reconhecem a contribuição que estes imigrantes podem dar às sociedades e economias europeias, apelando à intervenção governamental para favorecer a integração dos refugiados no país de acolhimento. O seu argumento é que políticas de integração bem concebidas ajudam os refugiados a desenvolver as competências necessárias a médio prazo para trabalhar de forma produtiva e segura no país de destino.

Conforme sublinham estes relatórios, os fluxos de refugiados podem trazer benefícios para as economias e sociedades dos países desenvolvidos, se as políticas de integração forem bem concebidas e implementadas de forma eficaz. Neste contexto, existem uma série de desafios. Em primeiro lugar, *devem ser evitados períodos prolongados de espera*, sobretudo para os requerentes de asilo que têm maior probabilidade de ficar. A eficiência do sistema de asilo é fundamental. Se demorar dois, três, ou mesmo cinco

anos para analisar um pedido de asilo, a porta fica bem aberta para a exploração do sistema por pessoas que sabem que não são refugiadas. Se o sistema for rápido, justo e eficiente, há à partida um forte desincentivo para a entrada daqueles que não são refugiados. O tempo passado à espera reduz as hipóteses de integração. Por outro lado, devem ser disponibilizados o mais rapidamente possível cursos de língua e apoio à integração, por exemplo avaliação de competências e cursos de integração cívica. Isto aplica-se sobretudo às categorias de requerentes de asilo que têm maior probabilidade de ficar. Essas pessoas devem ter também o direito legal de obter um emprego, pouco depois da chegada ao país de destino, e os custos burocráticos (por exemplo, os períodos de espera) devem ser reduzidos. O facto de não trabalharem pode ter efeitos negativos na capacidade de integração dos refugiados, pois as suas competências podem deteriorar-se a médio prazo.

O segundo desafio é *evitar a segregação dos refugiados*. Isto pode começar por ser realizado através de uma distribuição bem pensada e bem planeada por todo o país. Esta distribuição deve passar por uma avaliação do tipo de empregos disponíveis numa determinada região, que correspondam às competências dos imigrantes. A disponibilidade de habitação é outro elemento importante. A instalação em regiões com boa habitação é uma forma de reduzir o risco de segregação social. De uma forma geral, é importante promover a igualdade de acesso aos serviços de integração aos requerentes de asilo em todo o país, e compensar, tanto quanto possível, as diferenças regionais nos níveis de apoio. Se os níveis de apoio variarem profundamente em todas as regiões, as perspectivas de integração são determinadas pela parte do país em que os refugiados se instalam. Além disso, é importante assegurar que as qualificações e experiência profissional estrangeiras são relevantes no país de destino. Frequentemente, os empregadores locais desvalorizam e ignoram as qualificações e experiência profissional estrangeiras, fazendo com que os imigrantes humanitários com títulos profissio-

nais estrangeiros tenham dificuldades na obtenção de empregos adequados aos seus níveis de experiência. Isto é agravado pelo facto de muitos fugirem dos seus países de origem sem provas das suas qualificações. Os países podem contribuir neste aspeto, avaliando e documentando a escolaridade, as competências e a experiência dos recém-chegados.

O terceiro desafio é dar *desde o início atenção aos grupos vulneráveis de refugiados*. Estes são, por exemplo, menores não acompanhados que chegam na idade em que termina a escolaridade obrigatória (14-17) mas têm pouca ou nenhuma escolaridade formal e precisam de um apoio específico e adequado para recuperar o atraso e integrar-se.<sup>5</sup> Outro grupo muito vulnerável são os refugiados com problemas de saúde mental e física. Os problemas de saúde dificultam a capacidade de um imigrante obter um emprego, aprender a língua local, interagir com instituições públicas e ter acesso a escolaridade. Todos estes fatores reduzem a probabilidade de uma integração bem sucedida no país de destino, pois os refugiados têm uma especial propensão para problemas de saúde mental tais como a ansiedade e a depressão, no seguimento das suas experiências frequentemente traumáticas e violentas no país de origem e durante a fuga. Os países de acolhimento devem avaliar a saúde mental e física dos recém-chegados, e permitir e assegurar aos imigrantes humanitários o acesso regular a cuidados de saúde.

O quarto desafio é a *monitorização do percurso de integração dos refugiados*. Deve reconhecer-se que a integração pode levar muito tempo, sobretudo para pessoas com baixos níveis de escolaridade. Embora o apoio a longo prazo seja caro, acaba por valer a pena, chegando mesmo a beneficiar os descendentes dos refugiados, que podem ter problemas de integração. Para isso, é importante que o esforço de acom-

panhamento e integração não seja deixado apenas ao governo. A sociedade civil, designadamente as entidades empregadoras, instituições de caridade, associações de imigrantes, as organizações comunitárias e os sindicatos devem ajudar o governo na integração dos imigrantes humanitários. Devem colaborar na implementação de políticas governamentais, desenvolver programas de orientação eficazes, avaliar as competências dos refugiados e acolher os recém-chegados na comunidade.

De uma forma geral, o desempenho dos países europeus no que respeita a estes quatro desafios é muito heterogéneo. Não é de surpreender que as melhores práticas nas políticas de acolhimento, apoio e integração tenham sido iniciadas nos países nórdicos e da Europa continental. A título de exemplo, a Noruega é um dos países que fizeram um maior esforço para disponibilizar apoio logo no início. Os governos noruegueses disponibilizam até 250 horas de formação linguística aos requerentes de asilo, quando estes estão ainda em centros de receção. Este tipo de intervenção logo no início é provavelmente muito eficaz, encurtando substancialmente o tempo decorrido até à obtenção do primeiro emprego daqueles que irão permanecer e iniciar uma nova vida no país. De forma semelhante, a política dinamarquesa “Step-model” conduz gradualmente os recém-chegados e os imigrantes de longo prazo no sentido do emprego regular, através de formação linguística intensiva, uma introdução ao local de trabalho e primeiro emprego subsidiado, que pode conjugar-se com mais formação linguística no trabalho e o reforço de competências profissionais.

A Suécia é um dos países com melhor desempenho no que respeita a políticas para evitar ou atenuar o risco de segregação dos refugiados. Os imigrantes na Suécia são cuidadosamente analisados, o seu perfil global é identificado e adaptado às localidades onde se fixam com base nas suas características individuais, incluindo o seu nível de escolaridade e experiência profissional. Da mesma forma, a Alemanha introduziu um programa de “intervenção inicial” para avaliar as competências profissionais dos requerentes

5 - Um exemplo é o Programa de Assistência aos Menores Não Acompanhados dos EUA, que disponibiliza gestão intensiva de casos individuais por parte de assistentes sociais, apoio educacional, formação na língua inglesa, orientação profissional e educacional, cuidados de saúde mental e apoio à integração social.

tes de asilo através de amostras do seu trabalho, com base no seu historial de trabalho declarado.

As políticas de integração implementadas nos países mediterrânicos da Europa parecem menos visionárias. Um caso típico é Itália, onde o modelo dominante é o de “integração molecular” (Censis, 2016, p.13): após uma atribuição inicial de refugiados realizada pelo governo central, as políticas de integração são deixadas à sensibilidade e aos recursos das comunidades locais. Esta abordagem centralizada é muito arriscada. Entregar a gestão da imigração às autoridades locais, isto é, aos municípios, pode criar casos virtuosos em comunidades dirigidas por políticos inovadores, mas pode também dar origem a casos de segregação em zonas onde forças políticas mais conservadoras tenham alguma influência. Ao lidar com imigrantes é necessária a intervenção do Estado central no seu papel de planeamento social. A ausência deste papel central desempenhado pelo governo suscita alarmismo e promove perceções falsas em relação ao papel dos imigrantes no país de destino. A título de exemplo, os dados do Eurobarómetro de 2015 mostram que os italianos sobrestimam o número real de imigrantes, considerando que ele é três vezes maior do que a realidade (9% e não 26%). Esta sobrestimação do número de imigrantes é um fenómeno bastante generalizado na Europa.

### 3. O que Sabemos Sobre os Efeitos da Imigração no País de Acolhimento?

Ao longo dos anos, um número crescente de publicações procurou debater a contribuição da imigração para a economia do país de acolhimento. Ortega & Peri (2014) constatam um efeito positivo da abertura à imigração no rendimento per capita a longo prazo, impulsionado pela conjugação de todos os fatores produtivos, refletindo o aumento da diversidade nas competências produtivas e na inovação. Peri e Sparber (2009) abordam a complementaridade entre os imigrantes e os trabalhadores do país de origem. Demonstram que, na medida em que os imigrantes com baixas qualificações e os cidadãos do país de acolhimento se especializam em atividades diferentes, e têm competências diferentes, vão aplicar a sua força de trabalho em segmentos diferentes do mercado de trabalho. Isto reduz a concorrência direta no mercado de trabalho entre os cidadãos do país de origem e trabalhadores. Na realidade, os imigrantes vão preencher trabalhos manuais intensivos e pouco qualificados, enquanto que os cidadãos do país de acolhimento vão empregar-se em trabalhos que têm uma componente relativamente maior de tarefas de comunicação e linguagem. Peri & Foged (2015) demonstram que o fluxo de imigrantes com baixas qualificações incentiva mesmo os cidadãos do país de acolhimento a melhorar as suas competências. Os cidadãos do país de acolhimento podem beneficiar da sua complementaridade com os imigrantes para obter empregos de melhor qualidade e melhor remunerados. A interação destas complementaridades entre os cidadãos do país de acolhimento e os imigrantes permitirá a expansão das empresas e a criação de empregos também destinados aos cidadãos dos países de acolhimento. Através deste efeito de criação de empregos, a imigração tem também um efeito positivo nos salários, especialmente no que respeita aos cidadãos dos países de acolhimento com menos qualifi-

cações, sem consequências negativas para a taxa de emprego destes (Docquier, Ozden & Peri, 2014). Apesar de estes e outros estudos demonstrarem que há benefícios económicos associados a uma entrada de trabalhadores estrangeiros, tanto qualificados como não qualificados, uma questão relacionada é a reação dos cidadãos nacionais à imigração de estrangeiros. A bibliografia existente aborda três dimensões das atitudes individuais em relação aos imigrantes.

Em primeiro lugar, há a perceção da concorrência no mercado de trabalho: a oferta de trabalho dos imigrantes e a dos cidadãos nacionais não são encaradas como complementares, mas sim substitutas. Os imigrantes são vistos como concorrentes dos mesmos postos de trabalho dos cidadãos nacionais, considerando-se então que estes são afastados pela presença dos imigrantes no mercado de trabalho do país de destino. Esta perceção de “concorrência no mercado de trabalho” é especialmente importante durante as crises económicas, recessões ou em períodos de grande desemprego (Schee & Slaughter, 2001, Mayda, 2006; Facchini & Mayda, 2012).

Um segundo conjunto de elementos determinantes das perceções dos cidadãos nacionais em relação aos refugiados tem a ver com a sustentabilidade do Estado social: os principais países de destino da OCDE têm sistemas de segurança social importantes. As atitudes negativas em relação à imigração podem ser motivadas por receios quanto à sustentabilidade da segurança social. As perceções individuais em relação aos imigrantes dependem de estes serem vistos como contribuintes líquidos ou beneficiários líquidos do sistema do Estado social. Hanson, Scheve & Slaughter (2007), Boeri & Brucker (2005), Facchini & Mayda (2012) debatem estes fatores. No entanto, como defende o Banco Mundial (*Golden Aging*, 2016), a estrutura etária dos imigrantes na Europa inclina-se ge-

ralmente para pessoas com menos de quarenta anos, e a percentagem de imigrantes que atingiu a idade da reforma é ainda muito limitada em alguns países (por exemplo, a Itália. Consultar Censis, 2016). Estes dados sugerem que os imigrantes devem ser considerados contribuintes líquidos do Estado social no país de destino, e não beneficiários líquidos.

Um terceiro conjunto de preocupações dos cidadãos dos países de acolhimento está associado com a perceção de uma potencial alteração do status quo cultural. Os países de destino da OCDE caracterizam-se por um status quo cultural enraizado nas escolas e ambientes de trabalho locais. Card, Preston & Dustmann (2012) investigam se o sentimento anti-imigrantes na Europa é provocado pelo receio de mudanças nesse status quo cultural. Os resultados deles sugerem que as preocupações deste tipo têm uma influência aproximadamente quatro vezes maior do que as preocupações em relação aos salários ou à segurança social na variação das opiniões sobre a política de imigração. Estas preocupações são responsáveis por cerca de 70% da diferença de opiniões entre os que têm menor e maior escolaridade, e entre os participantes mais velhos e mais jovens no inquérito.

Os fatores políticos e culturais e os preconceitos também são relevantes: Burns & Gimpel (2000) utilizaram dados do NES 1994-1996 americano para avaliar a influência de uma série de fatores de formação de opinião, primeiro sobre os estereótipos negativos e positivos dos grupos, e em seguida sobre as atitudes em relação à política de imigração. Estes investigadores constataram que o pensamento estereotipado (por exemplo, sobre a inteligência e a ética profissional) é um aspeto muito importante das atitudes individuais em relação aos imigrantes. Compararam os resultados da Califórnia em 1992 e 1996 e demonstraram como a mudança de postura em termos de política de imigração na Califórnia (consultar por exemplo a Proposta 187 na Califórnia, que foi acompanhada por eleições governamentais que destacaram as diferenças entre os candidatos quanto à política de imigração) suscitou uma alteração relevante nas atitudes

individuais, que se tornaram mais visíveis e em certa medida mais polarizadas. Hainmuller & Hiscox (2007) utilizaram dados do Inquérito Social Europeu para investigar o papel dos fatores culturais na formação das atitudes individuais. Demonstram que o multiculturalismo, o facto de ter amigos imigrantes e uma cultura “antiódio” estão associados a atitudes pró-imigração. Dustmann & Preston (2004) recorrem a sete séries do British Social Attitude Survey 1983-1990 para comparar os fatores económicos e não económicos das atitudes negativas em relação à imigração no Reino Unido. Demonstram que os fatores económicos são relevantes para as atitudes em relação aos imigrantes, mas que o preconceito racial é sem dúvida o fator mais importante. As questões relacionadas com as preocupações em relação ao mercado de trabalho incluem o receio de perda do emprego, a perceção da segurança no emprego, a perceção da facilidade para encontrar um novo emprego e as expectativas de aumento dos salários.

## 4. Uma Abordagem Europeia em relação à Imigração

### 4.1 Razões da Necessidade de uma Estratégia Europeia Comum para Gerir a Imigração

Tal como foi referido, a União Europeia teve dificuldades consideráveis para atuar em conjunto e dar resposta à emergência dos requerentes de asilo. Um dos principais problemas para lidar com fluxos migratórios crescentes é o facto de a União Europeia ser constituída por países estruturalmente diferentes, sujeitos a incentivos políticos e sociais diferentes. Tal como se mostrou anteriormente, isto é evidente ao analisar as diferenças entre os países no que respeita às decisões políticas sobre a concessão do estatuto de refugiado.

A ausência de uma política europeia unificada sobre imigração implica que os países que têm necessidades diferentes adotam posições e fazem escolhas sobre a imigração baseando-se apenas nos seus interesses nacionais. Isto pode também ser feito à custa de outros países. É um exemplo típico do problema das externalidades estudado na literatura sobre economia; os países fazem escolhas sem ter em conta a repercussão das suas políticas noutros países, e o resultado pode ser intrinsecamente ineficaz para a Europa no seu conjunto. No contexto da Europa, estas escolhas podem não só ser ineficazes mas também violar alguns princípios fundadores da UE, tais como a existência de uma política europeia comum em relação à mobilidade das pessoas.

O diálogo sobre um “acordo de imigração”, que começou com uma contribuição do governo italiano, parece estar bem encaminhado. É acima de tudo o reconhecimento de que a imigração não pode ser uma responsabilidade exclusiva dos governos nacionais, tendo antes de ser integrada pela Europa. Curiosamente, parece também que 68% da população europeia concorda com a necessidade de haver uma política comum sobre imigração (consultar Eurobarómetro, 2016). A adoção de uma política comum é mais um problema dos governos nacionais do que o resultado

da falta de consenso entre os cidadãos europeus. É necessário adotar uma abordagem integrada que tenha em conta quatro aspetos principais: a imigração legal, o asilo, a integração de nacionais de países terceiros e as parcerias com países exteriores à UE.

### 4.2 As Propostas Atuais

O principal benefício da proposta italiana é a sugestão da necessidade de uma abordagem europeia comum da imigração. É especialmente difícil contestar dois elementos que estão na base da proposta. Primeiro, que (a): os fluxos migratórios dos últimos anos são “sem precedentes”; e que (b) é provável que o fenómeno da imigração se prolongue por décadas, tendo em conta as diferenças económicas e demográficas entre a Europa e outros continentes vizinhos. Estas duas afirmações implicam que a estratégia para enfrentar este novo desafio deve ser necessariamente inovadora e, sobretudo, ter uma perspetiva de longo prazo.

Neste sentido, há também dois aspetos fundamentais nas propostas italianas que parecem ir na direção certa. Primeiro, tem de haver *um controlo partilhado das fronteiras externas da UE* e tem de haver *um tratamento unificado dos pedidos de asilo*. Estes elementos são ambos essenciais para evitar um comportamento oportunista por parte dos países-membros. Isto elimina, por exemplo, os incentivos para o não policiamento das fronteiras por parte dos países de trânsito, ou evita que os países de destino estabeleçam requisitos muito rígidos para desencorajar os pedidos. Tal como já referimos, foram tomadas medidas em ambos os sentidos que precisam de ser mais desenvolvidas.

O segundo aspeto importante é a *ideia de cooperação com os países de origem* dos imigrantes, tornando operacionais e renovando alguns acordos, tais como o UE-ACP. É obviamente impossível lidar com o problema dos fluxos de imigrantes ou refugiados tendo apenas em conta os problemas da Europa, sem pro-

curar compreender aquilo que acontece nos países de origem. Concretamente, há alguns aspetos que parecem ser mais convincentes do que outros:

- A ideia de iniciar uma relação baseada no “princípio mais por mais” com os principais países de origem parece prometedora. Este princípio já se revelou eficaz no passado, por exemplo na relação com a Europa de Leste. No entanto, para além das infraestruturas, a liberalização do comércio entre a UE e os países de origem (ver por exemplo a organização ECOWAS em África) poderia também ser favorecida em troca de uma maior cooperação bilateral na gestão dos fluxos.
- A descrição do fenómeno da imigração também como “uma oportunidade para a imigração legal” é ambiciosa e com visão de futuro. Em vez da visão tradicional que encara os imigrantes apenas como um perigo, é necessário ver também a imigração como uma oportunidade, não apenas para os imigrantes mas também para a Europa.
- Um aspeto que ainda é vago na proposta italiana diz respeito ao financiamento das medidas. Claramente, uma vez que se trata de uma política europeia comum, o financiamento deve ser proveniente de fontes europeias, e não nacionais – ou seja, do orçamento da União Europeia. No entanto, pode valer a pena considerar a introdução de uma fonte tributária específica e permanente, cujos recursos estejam reservados ao financiamento do programa (como por exemplo um imposto sobre os combustíveis), que poderia ser também utilizada como garantia para programas de empréstimos e de investimentos. Isto seria uma indicação clara de que a imigração é uma questão política prioritária para a União Europeia.

### 4.3 Uma Autoridade Europeia para a Imigração?

O principal objetivo da proposta acima referida é criar uma frente comum a nível europeu para a gestão dos fluxos migratórios. Uma outra etapa poderia ser a criação de uma Autoridade Europeia para a Imigra-

ção, para lidar com a gestão dos fluxos migratórios de uma forma proactiva, reconhecendo que os imigrantes não são apenas um custo ou um encargo, mas também um benefício potencial para o sistema económico europeu. Em especial, há duas coisas que essa autoridade poderia fazer de imediato:

- Informar os cidadãos sobre o facto de os fluxos migratórios estarem a atenuar o problema do envelhecimento da população na Europa. Trata-se de um problema muito grave em muitos países europeus. Em Itália, por exemplo, a população de residentes tem estado a diminuir pela primeira vez em 90 anos. Os desequilíbrios intergeracionais que podem resultar do envelhecimento são muito preocupantes, em termos da participação no mercado de trabalho e da sustentabilidade das finanças públicas e do estado social. De facto, há estudos que mostram que a imigração nos últimos anos em Itália ajudou a compensar (parcialmente) essa evolução demográfica negativa (Rosina, 2016). O recente relatório *Golden Aging* (Banco Mundial, 2016), que analisa as “evoluções demográficas” na Europa refere que a presença de um fluxo migratório constante e regulado poderá fazer com que o continente evite a “armadilha do envelhecimento”. Nos últimos séculos, a população europeia aumentou a uma taxa constante de cerca de 1% ao ano. Esta tendência está agora a diminuir entre a população de origem. O fluxo constante de imigração pode permitir a estabilização a longo prazo da população europeia (Banco Mundial, 2016).
- Iniciar um processo de avaliação eficaz, a nível europeu, das competências e aptidões dos refugiados, para orientar a política de integração. Como foi já salientado, há muito pouca informação sobre estas questões. A título de exemplo, algumas afirmações iniciais referiam que a maioria dos refugiados da Síria, que se dirigiam para a Alemanha, eram altamente qualificados (por exemplo, engenheiros). As análises recentes demonstraram que isso não é verdade, e que em

termos de competências o fluxo de imigrantes da Síria não é muito diferente daqueles que vêm do Norte de África. É extraordinário que, apesar de todo o debate, não exista um espaço alargado a nível europeu para avaliar as competências dos imigrantes, ou a informação sobre as suas competências, ou que as suas qualificações não sejam registadas de forma rotineira.

## Referências Bibliográficas

- Carling, J. (2015 - 3 de setembro). Refugees are also Migrants. All Migrants Matter. Border Criminologies. Retirado de <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2015/09/refugees-are-also> (Consultado a 12 de outubro de 2016).
- Boeri, T., & Brucker, H. (2005). Why are Europeans so tough on migrants? *Economic Policy*, 20, 44, 629-703.
- Bussolo, M., Koettl, J., & Sinnott, E. (2015). *Golden Aging: Prospects for Healthy, Active, and Prosperous Aging in Europe and Central Asia*. Washington, D.C.: Banco Mundial. DOI: 10.1596/9781464803536. Licença: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.
- Burns, P., & Gimpel, J. (2000). Economic Insecurity, Prejudicial Stereotypes and Public Opinion on Immigration Policy. *Political Science Quarterly*, 115, 2, 201-225.
- Card, D., Preston, I., & Dustmann, C. (2012). Immigration, Wages, and Compositional Amenities. *Journal of the European Economic Association*, 10, 1, 78-119.
- David, A., & Senne, J. (2016). A descriptive analysis of immigration to and emigration from the EU: Where does the EU stand within OECD? OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 184. Paris: Publicações da OCDE. DOI: 10.1787/5jlwxbxvb35j-en
- Docquier, F., Ozden, C., & Peri, G. (2014). The Labour Market Effects of Immigration and Emigration in OECD Countries. *Economic Journal*, 124, 579, 1106-1145. DOI: 10.1111/eoj.12077.
- Dustmann, C., Preston, I. (2007). Racial and Economic Factors in Attitudes to Immigration. *The B.E. Journal of Economic Analysis and Policy*, 7, 1, 1655-1655. Retirado de <http://www.ucl.ac.uk/~uctpb21/doc/view-content.pdf> (Consultado a 12 de outubro de 2016).
- . (2004). Is Immigration Good or Bad for the Economy? Analysis of Attitudinal Responses. Londres: CReAM. Retirado de [http://www.cream-migration.org/publ\\_uploads/CDP\\_06\\_04.pdf](http://www.cream-migration.org/publ_uploads/CDP_06_04.pdf) (Consultado a 12 de outubro de 2016).
- Facchini, G., & Mayda, A.M. (2012). Individual Attitudes Towards Skilled Migration: An Empirical Analysis Across Countries. *The World Economy*, 35, 2, 183-196. DOI: 10.1111/j.1467-9701.2011.01427.x
- . (2009). Does the Welfare State Affect Individual Attitudes toward Immigrants? Evidence across Countries. *The Review of Economics and Statistics*, 91, 2, 295-314. DOI: 10.1162/rest.91.2.295.
- Foged M., & Peri, G. (2016). Immigrants' Effect on Native Workers: New Analysis on Longitudinal Data. *American Economic Journal: Applied Economics*, 8, 2, 1-34. DOI: 10.1257/app.20150114.
- Hainmueller, J., & Hiscox, M.J. (2007). Educated Preferences: Explaining Attitudes Toward Immigration in Europe. *The World Economy*, 2012, 183-196.
- Hanson, G. H., Scheve, K., & Slaughter, M. (2007). Public Finance and Individual Preferences over Globalization Strategies. *Economics and Politics*, 19, 1, 1-33.
- Mayda, A.M. (2006). Who is against Immigration? A Cross-country Investigation of Individual Attitudes towards Immigrants. *The Review of Economics and Statistics*, 88, 3, 510-530. DOI: 10.1162/rest.88.3.510
- Migration Policy Debates (novembro de 2015). How will the refugee surge affect the European economy? © OECD n°8. Retirado de <https://www.oecd.org/migration/How-will-the-refugee-surge-affect-the-European-economy.pdf> (Consultado a 10 de outubro de 2016).
- Moriconi, S., & Peri, G. (2015 - setembro). Country-Specific Preferences and Employment Rates in Europe. NBER Working Paper w21561. Retirado de <http://www.nber.org/papers/w21561> (Consultado a 10 de outubro de 2016).
- OCDE (2016). Making Integration Work: Refugees and

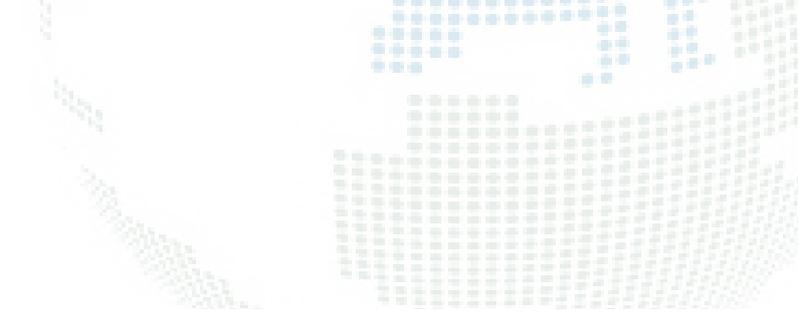
- others in need of protection. Paris: Publicações da OCDE. DOI: 10.1787/9789264251236-en.
- ODI (2015 - dezembro). Why people move: understanding the drivers and trends of migration to Europe. Overseas Development Institute, (ODI) Documento de Trabalho 430. Retirado de <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10485.pdf> (Consultado a 10 de outubro de 2016).
- Ortega, F., & Peri, G. (2014 - março). Openness and income: The roles of trade and migration. *Journal of International Economics*, 92, 2, 231-251. Retirado de <http://giovanniperi.ucdavis.edu/openness-and-income-the-roles-of-trade-and-migration.html> (Consultado a 10 de outubro de 2016).
- Papademetriou, D.G., & Benton, M. (2016). *From Fragmentation to Integration: Towards a “Whole-of-Society” Approach to Receiving and Settling Newcomers in Europe*. Relatório. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. Retirado de <https://gulbenkian.pt/wp-content/uploads/2016/10/From-Fragmentation-to-Integration.pdf> (Consultado a 15 de outubro de 2016).
- Scheve, K. F., & Slaughter, M.J. (2001). Labor Market Competition and Individual Preferences over Immigration Policy? *Review of Economics and Statistics*, 83, 1, 133-45. Retirado de <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.200.2379&rep=rep1&type=pdf> (Consultado a 15 de outubro de 2016).
- UNHR (2015). Global Trends: Forced Displaced in 2015. UNHR, the UN Refugees Agency. Retirado de <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends2015.html> (Consultado a 15 de outubro de 2016).
- . (2013 - setembro). A New Beginning Refugee Integration in Europe. United Nations High Commissioner for Refugees, Bureau for Europe. Retirado de <http://www.unhcr.org/protection/operations/52403d389/new-beginning-refugee-integration-europe.html> (Consultado a 15 de outubro de 2016).
- Organização das Nações Unidas (1990 - 18 de dezembro). United Nations Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families. Organização das Nações Unidas. Retirado de <http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r158.htm> (Consultado a 15 de outubro de 2016).

## Nota sobre os Autores

**Massimo Bordignon** obteve um primeiro grau em Filosofia na Universidade de Florença; em seguida, mudou-se para o Reino Unido para frequentar estudos pós-graduados em Economia (Mestrado, Essex; Doutorado, Warwick). As suas áreas de investigação concentram-se sobretudo em Economia Pública e Economia Política. Autor de vários livros, tem muitos trabalhos publicados em revistas científicas nacionais e internacionais, e atuou como editor associado em muitas revistas internacionais. Foi Presidente da Sociedade Italiana de Economistas Públicos, membro do Comité Científico Consultivo do IFO e do Comité de Gestão do Instituto Internacional de Finanças públicas. Foi docente nas universidades de Birmingham, Bergamo, Brescia e Veneza, e professor convidado em várias universidades estrangeiras nos EUA, Alemanha, Bélgica, Suécia e China. Atualmente, é professor catedrático de Economia Pública na Universidade Católica de Milão, onde também foi presidente do departamento de Economia e Finanças. Publica frequentemente artigos na imprensa italiana e é fundador e administrador do [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info). Trabalhou como consultor de várias instituições nacionais e internacionais, incluindo o Departamento de Assuntos Fiscais do FMI, e foi membro de várias comissões técnicas do Governo Italiano. Atualmente, é membro do Conselho Fiscal Europeu, um órgão consultivo da Comissão Europeia, e é membro sénior do Bruegel.

**Pedro Góis** é Professor e Investigador de Sociologia e Metodologia na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e no Centro de Estudos Sociais (CES). É especialista em Sociologia das Migrações e Metodologias Quantitativas. Nos últimos anos foi consultor da Fundação Gulbenkian, da OIM e da REM. Em 2012, recebeu o Prémio Fernão Mendes Pinto.

**Simone Moriconi** é Professor Assistente no Departamento de Economia e Finanças da Universidade Católica de Milão, e investigador associado na Universidade do Luxemburgo e no CESifo. Realizou um doutoramento em Economia na Universidade Católica de Milão e foi investigador em economia na London School of Economics e na Universidade do Luxemburgo. As suas áreas de investigação são o trabalho e a economia pública e internacional. Publicou trabalhos sobre a conceção e os efeitos no mercado de trabalho de instituições como a fiscalidade e a negociação coletiva. Tem trabalhos recentes sobre os aspetos económicos da imigração e da cultura.



# Ficha Técnica

## © 2016 Vision Europe Summit

c/o Fundação Calouste Gulbenkian

Av. de Berna, 45 A

1067-001 Lisboa

Portugal

[www.vision-europe-summit.eu](http://www.vision-europe-summit.eu)

## Responsáveis

Hugo de Seabra

Gonçalo Moita

## Edição

Afonso Cabral

## Revisão

José Duarte

## Tradução

João Van Zeller

## Autores

Yves Pascouau

Matthias M. Mayer e Mehrdad Mehregani

Demetrios G. Papademetriou e Meghan Benton

Massimo Bordignon, Pedro Góis e Simone Moriconi

## Design

Fundação Calouste Gulbenkian

A partir do design de Nicole Meyerholz para o

Vision Europe Summit 2015

## Imagem

Janossy Gergely / Shutterstock.com

## Impressão

GMT gráficos

Lisboa, janeiro, 2017





Morada

**Vision Europe Summit 2016**

c/o Fundação Calouste Gulbenkian

Av. de Berna, 45 A

1067-001 Lisboa

Portugal

[www.vision-europe-summit.eu](http://www.vision-europe-summit.eu)

Contacto

[ves2016@gulbenkian.pt](mailto:ves2016@gulbenkian.pt)