

A COOPERAÇÃO E O SEU IMPACTO NAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS DE (E PARA) PORTUGAL¹

*Pedro Góis*²

*José Carlos Marques*³

Resumo: Neste artigo cruzam-se três conceitos: migrações, cooperação e desenvolvimento. Descrevem-se as migrações portuguesas contemporâneas e a influência direta e indireta que a cooperação tem nestas migrações. Ensaíamos mostrar que a estratégia da cooperação não tem passado pelas migrações per se (apenas de forma direta e por via de um tempo pós-colonial) esquecendo os países de origem da imigração não lusófona. Por outro lado, a emigração portuguesa não é tida em conta na estratégia de cooperação. Bons exemplos surgem, porém, da cooperação entre instituições portuguesas e dos países de origem dos migrantes para Portugal. Por avaliar está o impacto das políticas de cooperação na educação (por exemplo no brain drain) e na saúde (com a permanência no país de doentes evacuados e dos seus familiares após o período de convalescença). Entre a realidade da ação, a estratégia de cooperação portuguesa e as migrações há muito potencial de impacto ainda por ativar.

Palavras-chave: Migrações internacionais, Cooperação, Desenvolvimento

¹ Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada, em versão poster, no Seminário do Observatório das Migrações “Migrações Internacionais, Refúgio e Políticas”, Memorial da América Latina, São Paulo, 12 de abril de 2016 e entregue na Direção de Serviços de Relações Internacionais e Cooperação, não tendo, até à data, sido publicado.

² Professor Auxiliar da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e Investigador do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. E-mail: pmgois@gmail.com

³ Professor Adjunto com agregação da Escola Superior de Educação e Ciências Sociais do Instituto Politécnico de Leiria e investigador do CICS.NOVA. IP Leiria. E-mail: jclaranjo@sapo.pt

Title: COOPERATION AND ITS IMPACT ON INTERNATIONAL
MIGRATIONS FROM (AND TO) PORTUGAL.

***Abstract:** This article intersects three concepts: migration, cooperation and development. The authors describe contemporary Portuguese migration and the direct and indirect influence that cooperation has on these migrations. They attempt to show that the strategy of cooperation has not gone through migration (only indirectly and by means of a post-colonial era) forgetting the countries of origin of non-Lusophone immigration. On the other hand, Portuguese emigration is not taken into account in the cooperation strategy. Good examples arise, however, from cooperation between Portuguese institutions and countries of origin of migrants to Portugal. The authors realize that research is needed that allows assessing the impact of policies of cooperation in education (e.g. the brain drain) and health (to stay in the country for evacuated patients and their family members after the period of convalescence). On the interrelations between the Portuguese cooperation strategy and migrations, the authors conclude, that there is much potential impact yet to be activated.*

Keywords: International Migrations, Cooperation, Development

INTRODUÇÃO

Pensar a cooperação portuguesa e a sua relação com as migrações é um exercício estimulante. Em primeiro lugar, porque esta não é nem uma relação explícita nem assumida centralmente pela cooperação portuguesa como parte da sua estratégia. Em segundo lugar, porque a sua complexidade obriga a desocultar realidades de que possuímos ainda pouca informação. Em terceiro, porque são múltiplas as inter-relações entre distintas áreas, atores e instituições que podem ser enquadradas nesta relação entre duas realidades dinâmicas como são a cooperação e as migrações. Em quarto lugar, porque, apesar de não existir uma estratégia, existe desde há muito uma estreita relação entre a cooperação portuguesa e as migrações de (e para) Portugal numa história longa de relações bi ou multilaterais.

Por outro lado, convém sublinhar que a relação entre as migrações internacionais e o desenvolvimento, esse par conceptual virtuoso e tantas vezes citado, não é nova nem é novidade a sua relação com Portugal ou com os portugueses. Sabemos que, dependendo da forma como a gestão é feita, as migrações podem ser tanto um obstáculo como um instrumento para o desenvolvimento e que o desenvolvimento tem uma influência sobre as migrações e os seus padrões. Sabemos igualmente que a

cooperação pode ser indutora de boas práticas de desenvolvimento no país de origem, designadamente na sua relação com as diásporas ou com as comunidades de migrantes no exterior e que o potencial destas populações pode ser ativado em termos económicos, sociais ou políticos. Unir os temas das migrações, do desenvolvimento e da cooperação resultou da tomada de consciência das importantes contribuições que os migrantes têm e que podem ter para o desenvolvimento de ambos os países de origem e destino. A tríade migrações, desenvolvimento e cooperação surge, deste modo, como uma vinculação da realidade da demografia contemporânea e da relação da sociedade com a política atual. Estando, de certo modo, invisível, a sua força é maior do que a sua imagem e analisar a relação entre estes conceitos ajuda a perceber a sua real importância para a delimitação de uma estratégia para o futuro.

Na verdade, por estranho que tal possa parecer, a cooperação está, muitas vezes, ligada com mobilidades e migrações ainda que, também quase sempre, de forma indireta. Numa primeira análise, a cooperação relaciona-se com as migrações em áreas tão distintas como: a ajuda ao desenvolvimento; a saúde; a educação; a formação de quadros e técnicos; a cooperação na ciência e tecnologia; a assessoria técnica; a assistência jurídica; a diplomacia; as relações consulares, etc.. Muitas vezes esta relação promove a mobilidade de estudantes, quadros e técnicos e, em alguns casos mais dificilmente assinalados, tem uma relação indireta, promovendo a não migração através da ajuda à imobilidade via desenvolvimento dos países de origem. Dado que o sistema de cooperação portuguesa é descentralizado, por vários ministérios e departamentos, as ligações das políticas de cooperação com as migrações podem igualmente ser aferidas através de práticas descentralizadas que implicam no seu progresso, nomeadamente, instituições de ensino superior um pouco por todo o país; escolas profissionais; autarquias; hospitais e outras instituições de saúde; fundações privadas; ordens profissionais; empresas públicas e privadas; instituições do estado (e.g. polícias; magistraturas; Forças Armadas; Fundação da Juventude ou o Alto Comissariado para as Migrações); mas também instituições da chamada sociedade civil (e.g. as misericórdias) ou ligadas a entidades e instituições religiosas como são as congregações religiosas ou as associações de jovens, etc.. Apesar do Estado constituir o principal ator da cooperação, o modelo é, como se compreende, dinamizado por diferentes entidades, desde os organismos da administração central e local, até entidades da sociedade civil, universidades e instituições

científicas, numa rede de instituições, projetos e programas, demasiadas vezes desconectados entre si.

Também numa análise mais micro, na saúde, por exemplo, de entre as entidades potencialmente executoras de programas de cooperação para o desenvolvimento, com impacto direto nas migrações para Portugal, encontram-se: os centros de investigação e as universidades; os hospitais públicos; as ONG, quer médicas, quer as ligadas ao desenvolvimento (ONGD); as associações e ordens profissionais; os organismos internacionais e, eventualmente, outros agentes da sociedade civil. De uma forma mais detalhada, todas estas entidades e instituições participam em ações de cooperação para o desenvolvimento que envolvem a vinda para Portugal (por períodos de duração variável) de migrantes, estudantes ou simplesmente de técnicos com origem nos países africanos de língua oficial portuguesa (PALOP) e de Timor-Leste (TL) para aqui realizarem a sua formação. Os centros de investigação e as universidades orientados para os problemas de saúde específicos dos PALOP / TL ou das doenças tropicais, quer na investigação básica, quer no desenvolvimento e aplicação de tecnologias, encontram-se vocacionadas para tomarem a seu cargo o acolhimento de bolsеiros, o fornecimento de assistência técnica específica e a atração dos centros parceiros nos PALOP, para redes internacionais. Os hospitais públicos participam na disponibilização de assistência técnica em especialidades clínicas, para missões e programas de formação; recebem estagiários e internos de especialidades médicas e de administração hospitalar e acolhem os doentes evacuados (IPAD, 2011). Por vezes, menos do que as que o próprio conceito estratégico de cooperação para o desenvolvimento supõe, a cooperação promove o retorno ao país de origem de diversos tipos de migrantes incluindo de quadros, técnicos ou recém graduados e, em alguns casos, promove o *brain gain* (ou impede o *brain drain*) de quadros formados no estrangeiro através da criação de estruturas e infraestruturas de acolhimento nos países de origem (Góis & Marques, 2014).

As consequências da cooperação e desenvolvimento nas migrações portuguesas são difíceis de traçar. Sabemos que há uma sobreposição entre as principais origens migratórias da imigração para Portugal e o financiamento de ações de cooperação internacional (mas este será sobretudo um efeito pós-colonial que influencia ambos os processos). Sabemos que, de entre os principais grupos de estudantes internacionais que Portugal acolhe, a maioria dos bolsеiros é dos Palop ou de Timor-Leste (embora a maioria dos estudantes internacionais seja de nacionalidade brasileira, e talvez este seja um efeito mais da língua em

comum do que da cooperação per si). Sabemos que, entre os imigrantes altamente qualificados em Portugal, uma parte significativa é o que chamámos, num outro estudo, “internamente qualificada”, isto é, faz os seus estudos superiores em Portugal e decide aqui permanecer após o término destes, ainda que tal não represente, necessariamente, uma inserção profissional de acordo com as suas qualificações (Góis & Marques, 2014).

Sem ser possível determinar corretamente qual a percentagem de imigrantes que Portugal acolhe com origem direta ou indireta em programas de cooperação é, porém, evidente, que uma parte dos fluxos com origem nos países de língua portuguesa encontra aqui um acelerador, designadamente numa ligação a programas dos sectores da saúde ou da cooperação. Uma análise das migrações portuguesas ajuda a entender a sua importância.

1. MIGRAÇÕES EM PORTUGAL - UM RESUMO

A população estrangeira a residir em Portugal manteve-se até meados da década de 70 em níveis numéricos pouco relevantes. Os dados do X Recenseamento Geral da População indicam que em 1960 residiam no país apenas 29.579 cidadãos de nacionalidade estrangeira, sendo a maioria destes de origem Europeia (67%). Dos restantes estrangeiros, 22% eram de nacionalidade Brasileira e, somente, 1,5% provinham de um país africano (Esteves, 1991: 161). A revolução de 25 de Abril de 1974 e os subsequentes processos de descolonização marcaram uma alteração profunda dos movimentos migratórios com destino a Portugal caracterizada, sobretudo, pelo aumento súbito da população estrangeira a residir no país e pela alteração do perfil sociodemográfico dos imigrantes. Entre 1975 e 1980 a população estrangeira passou de 32.000 para 58.000, passando a ser constituída maioritariamente por cidadãos de origem africana (48%), grande parte dos quais (98%) provenientes das antigas possessões ultramarinas portuguesas em África.

Durante os anos 80 nota-se um novo e significativo aumento na população estrangeira a residir em Portugal, ultrapassando, no final da década, pela primeira vez a centena de milhar. O desenvolvimento positivo da população estrangeira tornou-se ainda mais intenso no decurso dos anos 90 em que a proporção de estrangeiros na população total passou de 1,1%, em 1990, para 1,9%, em 1999. Esta evolução foi particularmente sentida entre a população proveniente do continente

africano e do continente europeu que, em 1999, representavam 76,6% do total de imigrantes presentes em território nacional. A adição de todos os imigrantes provenientes de um país de língua portuguesa mostra que este grupo de países representa, em 1999, aproximadamente 55% da população estrangeira a residir legalmente em Portugal, o que constitui um importante indicador do significado do passado colonial português e da manutenção de contactos sociais e culturais entre estes países e Portugal na constituição e consolidação deste fluxo migratório. Assim, em termos globais, até ao final do século XX a presença de imigrantes em Portugal era “relativamente fraca e a maioria dos movimentos que ocorriam podiam atribuir-se diretamente ao nosso passado colonial, às nossas relações históricas e culturais bem como às nossas relações económicas” (M. I. Baganha, Marques, & Góis, 2004: 24).

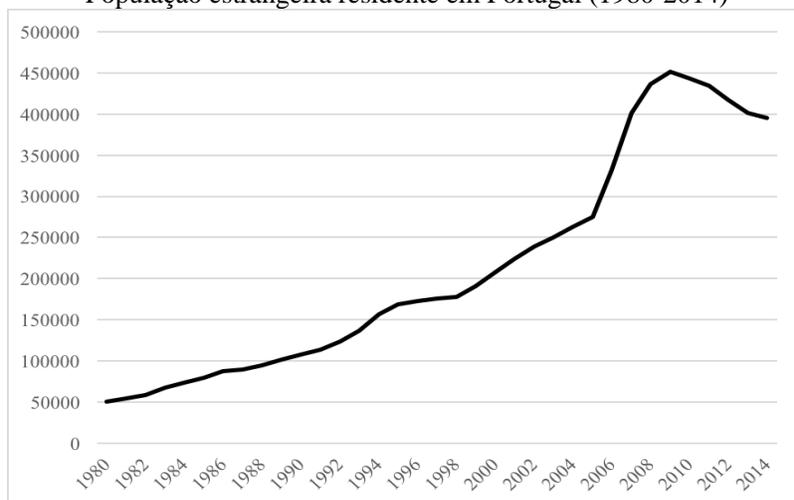
O ano 2000 marca o início de um processo de transformação das origens geográficas dos imigrantes que começam a provir maioritariamente da Europa do Leste, em especial da Ucrânia, e do Brasil. Elementos distintivos deste fluxo, em particular do de origem Leste Europeia, são a sua forte intensidade e a sua concentração num período temporal relativamente curto (2 a 3 anos, entre 2000 e 2002). Trata-se de um fluxo que só se tornou estatisticamente visível após a concessão, ao abrigo do artigo 55 do Decreto-Lei 4/2001 de 10 de Janeiro, de 126.901 autorizações de permanência a trabalhadores imigrantes que se encontravam ilegalmente no país. Em consequência deste processo de ‘regularização’ o número de imigrantes a residir legalmente em Portugal passou de 208.198, em 2000, para 350.503⁴, em 2001, o que significa que o volume da população estrangeira com residência legal aumentou cerca de 68% (M. I. Baganha et al., 2004: 26). Em 2003, os imigrantes provenientes da Ucrânia passaram a constituir o grupo mais numeroso, seguido pelos brasileiros e pelos cabo-verdianos. Em conjunto estas três nacionalidades representavam nesse ano 52,6% do total de imigrantes de países terceiros a residir legalmente em Portugal.

A preponderância deste três grupos nacionais no total da população estrangeira a residir legalmente em Portugal mantém-se até ao presente, alterando-se, somente, a importância relativa de cada um das nacionalidades. Assim, em 2013, os imigrantes brasileiros representam 23%, os cabo-verdianos 11% e os ucranianos 10% do total de 401.320 imigrantes presentes em Portugal.

⁴ Deste número 126.901 eram autorizações de permanência e 223.602 eram residentes em Portugal (SEF, 2001 (http://www.sef.pt/estatisticas/autorizacao_permanencia_02.pdf)).

Em suma, em resultado de diversos fluxos imigratórios a composição nacional dos estrangeiros a residir em Portugal é atualmente mais diversificada do que durante as décadas anteriores, compreendendo para além de uma proporção significativa de imigrantes das ex-colónias portuguesas e da União Europeia, uma parte substancial de imigrantes provenientes de países com os quais Portugal não tinha, até ao final dos anos 90, quaisquer ligações históricas, económicas ou políticas significativas e de imigrantes provenientes do Brasil. Desde 2011 é possível notar uma tendência de diminuição do total de estrangeiros com estatuto legal de residente que se acentua ao longo dos anos de 2012, 2013 e 2014, apenas atenuada pelo aumento do número de estudantes (Góis & Marques, 2014) e por um fluxo de reagrupamento familiar (Marques, Góis, & Castro, 2014).

Figura I
População estrangeira residente em Portugal (1980-2014)



Fonte: SEF, Relatórios anuais (vários anos)

A análise da imigração em Portugal, porém, não é suficiente para analisar a relação entre cooperação e migrações. Num país com uma emigração acentuada e contínua, o par de conceitos cooperação e migrações significa contemplar uma análise de fluxos migratórios de entrada com fluxos migratórios de saída e, neste sentido, a análise da imigração necessita de ser completada com o estudo dos fluxos de saída

de cidadãos portugueses que acompanharam, com intensidade variável, aqueles fluxos de entrada.

Após a redução do fluxo emigratório intraeuropeu, verificada nos dez anos subsequentes à recessão económica de 1973/74, o país volta a registar um aumento significativo nas saídas após meados da década de 80. Numa primeira fase, até ao final do século XX, estes novos fluxos emigratórios continuaram a privilegiar os destinos integrados no sistema migratório europeu e os tradicionais destinos de ligação mais regionalizada (EUA para os açorianos e África do Sul e Venezuela para os madeirenses). Durante os primeiros anos do presente século os destinos migratórios dos portugueses tornaram-se mais diversificados, completando a integração no sistema migratório europeu com a intensificação da participação, como país de origem, num designado sistema migratório lusófono (Marques & Góis, 2012).

A análise das estatísticas de entrada de portugueses em alguns países de destino mostra que, entre 1985 e 1990, Portugal assistiu à intensificação das saídas permanentes (em média saíram durante este período 33.000 indivíduos), embora a níveis bastante inferiores aos das décadas precedentes (M. I. Baganha & Peixoto, 1997; Peixoto, 1993). À semelhança do que sucedia antes da crise de 1973/74, os portugueses continuaram a emigrar, preponderantemente, para os países do sistema migratório europeu, mas alterando os centros que os atraíam. Verificou-se, deste modo, uma importante alteração na relevância dos diferentes destinos emigratórios, assumindo-se a Suíça como principal país de atração em detrimento da França. Assim, entre 1985 e 1991, a França acolheu apenas 6% dos emigrantes portugueses que se dirigiram para a Europa, enquanto a Suíça recebeu cerca de 59% desses emigrantes.

Valores relativos aos fluxos de entrada indicam que, em anos recentes (2009 e 2010), o volume de novos emigrantes portugueses registados pelos serviços estatísticos dos países de acolhimento europeus apresenta uma clara desaceleração face aos valores registados desde 2005. A crise económica experimentada em alguns dos potenciais países de destino dos portugueses, assim como o desenvolvimento de formas migratórias de carácter temporário, ajudam, no nosso entender, a justificar esta redução em destinos tradicionais com uma aceleração em novos destinos migratórios extra europeus (e.g. Angola ou EAU). Como mostram os dados da tabela seguinte esta redução foi apenas temporária, registando-se, a partir de 2010, uma retoma nos movimentos de entrada de portugueses em alguns países europeus.

Quadro I

Fluxos de entrada de portugueses em alguns países europeus (2005-2012)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Andorra	2776	2099	1587	736	466	415	327	389 ¹
Alemanha	3418	3371	3766	4214	4468	4238	5752	9054 ²
Bélgica	1934	2030	2293	3200	2854	2665	2448	--
Espanha	13 327	20 658	27 178	16 857	9739	7678	7424	6201
Luxemburgo	3761	3796	4385	4531	3844	3845	3506	--
Reino Unido	11 710	9700	12 040	12 980	12 230	12 080	16 350	30 443
Suíça ³	12 138	12 441	15 351	17 657	13 601	12 720	11 972	14 388
Total	49 064	54 095	66 600	60 175	47 202	43 641	47 779	--

Fontes: ¹⁾ Ministeri de Justícia i Interior (Andorra) (<http://www.estadistica.ad/indexdee.htm>); ²⁾ Statistische Bundesamt Deutschland, Foreign Population. Results of the Central Register of Foreigners, 2006 e 2012; ³⁾ Bundesamt für Migration, Ausländer und Asylstatistik, 2009/2. Os restantes dados foram obtidos no site do Observatório da Emigração (<http://www.observatorioemigracao.secomunidades.pt/>) ou na OCDE, International Migration Database (<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=MIG>).

A partir de 2005 a participação portuguesa no sistema migratório europeu intensifica a coexistência com a participação, como país emissor, no sistema migratório lusófono (M. Baganha, 2009; Góis & Marques, 2009; Peixoto, 2004). Em simultâneo ocorre uma alteração do papel de Portugal neste último sistema, passando de centro receptor a centro emissor. Dito de outro modo, ocorre uma alteração do papel de cada país que forma o sistema: enquanto a crise económica e de criação de emprego coloca em questão a centralidade de Portugal no sistema migratório lusófono, assiste-se ao desenvolvimento de outros centros no interior deste sistema (e.g. Angola ou o Brasil). A alteração do posicionamento Portugal (de país receptor líquido para país emissor líquido de migrantes) no interior deste sistema migratório é, pensamos, sinal de uma substancial modificação da realidade migratória nacional.

O caso dos fluxos de emigração para Angola e para o Brasil são ilustrativos da alteração verificada. Os dados da Direção Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas, disponibilizados no site do Observatório da Emigração, relativos aos portugueses que se registaram num consulado português em Angola mostram uma clara aceleração do fluxo emigratório português para este país. Em 2008, encontravam-se registados 72.706 portugueses, valor que sobe para 113.194 em 2012⁵. Relativamente ao Brasil, os números de autorizações

⁵ Os dados da Direção Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas apresentam algumas limitações que importa tomar em consideração.

de trabalho concedidas a portugueses indicam, igualmente, um aumento do fluxo migratório português para este país, ainda que a nível menos intenso do registado para Angola (de 477, em 2006, para 2.247, em 2012). Dado que a entrada de cidadãos portugueses no Brasil não se encontra sujeita à posse de um visto de entrada, é natural que os valores referentes às autorizações de trabalho não abarquem a totalidade dos que saíram do país em direção ao Brasil. A sua evolução espelha, contudo, uma realidade comum a outros destinos da emigração contemporânea portuguesa, marcada pela forte evolução positiva da presença de portugueses.

Em síntese, a emigração portuguesa no novo milénio dirige-se para destinos tradicionais e para novos destinos, mostrando que a participação do país em vários sistemas migratórios permite quer compensar a eventual redução de ofertas de trabalho em determinado destino, quer responder à crescente pressão emigratória nacional. A emigração portuguesa torna-se, deste modo, territorialmente mais diversificada, contribuindo para a complexificação da sua análise. Inesperadamente, esta evolução não parece ter ainda tido muito impacto na política de cooperação portuguesa que prossegue uma estratégia distinta.

2. COOPERAÇÃO E MIGRAÇÕES: UMA RELAÇÃO PARADOXAL?

Estamos, por agora, restritos a uma tradicional relação entre cooperação e migração-desenvolvimento Norte-Sul ainda que, como veremos, possa existir uma cooperação de outro tipo. Ao nível da relação direta entre cooperação e migrações é possível analisar duas realidades que se têm desenvolvido de forma independente quando analisamos os atores e instituições portuguesas. A primeira refere-se à cooperação em matéria de regulação dos fluxos migratórios e a segunda ao enquadramento das migrações numa estratégia de cooperação orientada para o desenvolvimento dos locais de origem dos migrantes. Relativamente à primeira é possível assinalar uma ativa atividade de cooperação internacional do Estado Português com algumas das principais regiões de origem dos imigrantes residentes no país, dirigida, sobretudo, à gestão dos fluxos migratórios e à prevenção da imigração

Primeiro, o registo nos consulados de Portugal não é obrigatório, havendo uma parte de portugueses que não se chega a registar; segundo, é limitada a eliminação das bases de dados daqueles que regressam a Portugal, ou que reemigram para outro país.

irregular. Neste âmbito é de referir a rede de Oficiais de Ligação do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras com elementos destacados no Brasil, Angola, Cabo-Verde, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe, Senegal, Moçambique, Ucrânia e Rússia (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2010). A cooperação para a promoção da migração legal e prevenção da imigração não legal e descontrolada é virtuosa porque possibilita uma ligação entre as autoridades dos países de origem dos migrantes e o país de destino ao mesmo tempo que cria uma cultura de relações entre países de fronteiras longínquas mas fluxos migratórios intensos.

Com o objetivo de controle da imigração ilegal e da regulação dos fluxos migratórios Portugal participa, igualmente, no Programa de Cooperação Técnico-PoliciaI do Ministério da Administração Interna, através de formação e assessoria para Angola. através do desenvolvimento de ações de formação em documentação de segurança e fraude documental destinadas a funcionários do Serviço de Migração e Estrangeiros e outras forças policiais angolanas. No mesmo âmbito, o Estado português é signatário de um conjunto de acordos de cooperação bilaterais ou multilaterais, cuja finalidade é, especificamente, reduzir a imigração irregular⁶.

Quanto à segunda forma de cooperação (a que recorre diretamente às migrações para a promoção da cooperação para o desenvolvimento dos contextos de origem), a ação do Estado português tem sido mais limitada, tendo as iniciativas existentes neste domínio origem, sobretudo, em ONG ou na ação individual ou coletiva de imigrantes ou grupos de imigrantes particulares⁷. A face mais visível das iniciativas de cooperação (individuais e/ou coletivas) é formada pelo envio de remessas dos migrantes para os seus países de origem e da ligação destas ao desenvolvimento desses países. A questão, ainda sem resposta, é se podem as remessas dos migrantes ser canalizadas para objectivos de

⁶ Os Acordos existentes celebrados por Portugal a nível bilateral, com organizações internacionais, ou celebrados pela UE podem ser consultados através de: <http://www.gddc.pt/siii/pesquisa-resultados.asp?capitulotema-im-pesq=42,&natureza=IB&go=Pesquisar&orig=temas> no que respeita a acordos bilaterais; em <http://www.gddc.pt/siii/pesquisa-resultados.asp?capitulotema-im-pesq=42,&natureza=IM&go=Pesquisar&orig=temas> no que concerne a acordos multilaterais e/ou com organizações internacionais.

⁷ A ligação das migrações à cooperação para o desenvolvimento foi analisado há cerca de uma década por Joana Miranda Figueiredo (2005).

desenvolvimento ou se o efeito das remessas é penalizador do desenvolvimento pelos efeitos de dependência que gera.

A evolução positiva do volume de remessas dos migrantes, juntamente com um discurso e uma prática promotora das atividades transnacionais dos migrantes e da ação das diásporas enquanto agentes de desenvolvimento, tem contribuído para sustentar (a nível internacional, sobretudo) o interesse em torno do binómio ‘migração-desenvolvimento’ e evidenciar com particular ênfase a relação paradoxal entre a defesa das remessas, ou da ação das diásporas em geral, como um recurso importante para o desenvolvimento e o controle exercido sobre os que migram com o objetivo de enviar remessas e de desenvolver as suas comunidades de origem. Este paradoxo permite enunciar a importância de promover uma maior articulação entre as políticas de imigração e as políticas de cooperação para o desenvolvimento que integre os contributos dos migrantes de uma forma concertada e não apenas centrada nas remessas financeiras. Por outro lado, a evidência disponível aconselha à promoção de um investimento produtivo das remessas, identificando e promovendo iniciativas dos familiares e dos próprios migrantes e melhorando o associativismo e as redes de migrantes.

Atendendo à posição de Portugal como, simultaneamente, país de emigração e de imigração, é necessário (para contrariar a lógica dominante da concepção do nexo migrações-desenvolvimento apenas numa direção Norte-Sul) fazer, antes de nos debruçarmos de forma mais extensa sobre a cooperação do Estado como os países de origem dos imigrantes presentes em Portugal, uma breve referência a um conjunto de políticas desenvolvidas pelo Estado português destinadas a promover a vinculação económica dos emigrantes nacionais aos seu país de origem.

Uma das medidas, em vigor até há poucos anos, destinava-se a garantir o fluxo de remessas para o país e assentou na possibilidade dos emigrantes criarem contas bancárias com taxas de juro mais atrativas⁸. Outra medida, mais recente, destinada a potenciar a presença das comunidades portuguesas no mundo, assentou na criação, em 26 de dezembro de 2012 do Conselho da Diáspora Portuguesa (com o alto patrocínio do Presidente da República) que tem por missão “estreitar as relações entre Portugal e a sua diáspora, portugueses e descendentes, para

⁸ A remuneração mais favorável das contas poupança dos emigrantes deixou de existir para as contas criadas a partir da aprovação da lei do Orçamento de Estado para 2008, mantendo-se contudo para as contas criadas antes da entrada em vigor do orçamento de 2008.

que estes (...) contribuam para a afirmação universal dos valores e cultura que unem todos os portugueses bem como para a elevação da reputação do país”⁹. Constitui-se, deste modo, como um possível instrumento, ainda que mitigado, de cooperação entre os interesses do Estado e a comunidade portuguesa residente no exterior.

Apesar do diminuto número de iniciativas que liguem diretamente migrações, desenvolvimento e cooperação, é possível afirmar que são múltiplos os contributos da cooperação para as migrações de (e para) Portugal. A maioria destes contributos para os fluxos migratórios, porém, são indiretos e têm a ver com dinâmicas colaterais ou consequências dos mesmos, como se verifica através dos exemplos apresentados. Contudo, há alguns tipos de ligações ainda menos óbvias que nos cumpre sublinhar como é, designadamente, o caso das políticas de cooperação ligadas ao apoio a bolseiros ou estudantes que se movem para Portugal para aqui prosseguirem os seus estudos. Este é, atualmente, um dos fluxos migratórios mais expressivos, crescendo mesmo em tempo de crise de mercado laboral, demonstrando o que poderíamos apelidar ser uma componente estrutural das migrações portuguesas e uma relação direta entre cooperação e migrações e criando densas redes de dependências mútuas entre os países.

Um exemplo concreto da ligação entre cooperação e migrações pode ser aferida, no caso português, no âmbito dos acordos de vistos e da admissão de estrangeiros. Neste caso, trata-se especificamente de um acordo sobre concessão de vistos temporários para tratamento médico. Portugal assinou um acordo sobre Concessão de Visto Temporário para Tratamento Médico a Cidadãos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, em Brasília em 30 de Julho de 2002¹⁰. O Decreto n.º 32/2003 de 30 de Julho permite a concessão aos cidadãos dos Estados membros da CPLP de um visto de curta duração válido por dois anos para poderem ser sujeitos a tratamento médico em Portugal¹¹. No preâmbulo deste acordo considera-se que o mesmo decorre dos objectivos da constituição da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e que visa facilitar a circulação dos cidadãos dos Estados membros no espaço da CPLP, no âmbito de uma especial política de cooperação entre os Estados

⁹ <http://diasporaportuguesa.com>.

¹⁰ Disponível em http://www.acidi.gov.pt/_cfn/4d02548bbe42a/live/Decreto+n.º+32%2F2003 consultado a 30 de Setembro de 2014.

¹¹ Disponível em <http://www.gddc.pt/siii/docs/dec32-2003.pdf> consultado a 7 de Outubro de 2014.

signatários. Neste âmbito, no seu artigo 1.º este Acordo permite aos Estados membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) outorgarem reciprocamente aos seus cidadãos um visto temporário, de múltiplas entradas, para tratamento médico¹². O visto de que trata este acordo tem validade até dois anos, ao critério da autoridade consular, e é passível de prorrogação, por um período mínimo de um ano.

Um outro exemplo pode ser encontrado no âmbito da política migratória portuguesa: o protocolo sobre Emigração Temporária de Trabalhadores Cabo-Verdianos para Prestação de Trabalho em Portugal. Portugal estabeleceu o primeiro acordo de migração temporária com Cabo Verde em 1997, revisto no âmbito de um acordo multilateral da UE em 2007. O protocolo sobre emigração temporária de trabalhadores de Cabo Verde para Portugal (Decreto-Lei n.º 60/97, de 18 de Fevereiro de 1997)¹³, aplicava-se aos trabalhadores de Cabo Verde que, mediante contratos pré-estabelecidos e devidamente registados pelo Ministério do Emprego e Solidariedade Social de Portugal, se estabelecessem no país por períodos limitados de tempo para desenvolver a sua atividade profissional como trabalhadores por conta de outrem. Na prática tratou-se de um protocolo pioneiro, destinado a suprir necessidades temporárias de mão-de-obra em Portugal, que possibilitava o acesso a um visto de trabalho por um ano, renovável até ao máximo de três anos, representando, à época, um avanço factual, face à legislação então em vigor. Este protocolo foi revisto e atualizado no âmbito da Parceria para a Mobilidade estabelecida entre Cabo Verde e a UE em Junho de 2008¹⁴,

¹² Acordo de Cooperação entre o Estado Português e a República de Cabo Verde: Decreto n.º 24/77, de 3 de Março - Decreto n.º 129/80, de 18 de Novembro; Acordo de Cooperação Internacional entre o Estado Português e a República Portuguesa e Democrática de S. Tomé e Príncipe: Decreto n.º 25/77, de 3 de Março; Acordo de Cooperação Internacional entre o Estado Português e a República Popular de Angola: Decreto do Governo n.º 39/84, de 18 de Julho; Decreto n.º 29/91 de 19 de Abril; Acordo de Cooperação Internacional entre o Estado Português e a República da Guiné-Bissau: Decreto n.º 44/92, de 21 de Outubro; Acordo de Cooperação Internacional entre o Estado Português e a República Popular de Moçambique: Decreto do Governo n.º 35/84, de 12 de Julho.

¹³ Protocolo sobre Emigração Temporária de Trabalhadores Cabo-Verdianos para a Prestação de Trabalho em Portugal (Praia, 18 de Fevereiro de 1997). Aprovado pelo Decreto n.º 60/97, de 19 de Novembro, acessível a partir de <http://dre.pt/pdf1sdp/1997/11/268A00/62746275.pdf> consultado a 15 de Setembro de 2014.

¹⁴ A Declaração Conjunta da Parceria para a Mobilidade entre a União Europeia e Cabo Verde foi assinada formalmente à margem do Conselho Justiça e Assuntos

visando continuar a promover a admissão de certas categorias de trabalhadores cabo-verdianos, nomeadamente a título temporário e numa óptica de migração circular. Complementarmente, na operacionalização desta parceria, foi celebrado um instrumento bilateral de cooperação entre o IEFP de Portugal e o seu homólogo de Cabo Verde, com o objectivo de simplificar e de reforçar a eficácia dos procedimentos de migração laboral.

De igual modo importa assinalar a cooperação portuguesa que se baseia numa cooperação multilateral. O projeto-piloto Portugal-Ucrânia sobre migração temporária e circular teve por base o acordo entre os dois países sobre migração temporária de cidadãos ucranianos para prestação de trabalho em Portugal, de 14 de Fevereiro de 2005. Este projeto parte de uma iniciativa do SEF, em parceria com a OIM, e foi cofinanciado pela Comissão Europeia (programa temático de cooperação com países terceiros na área de migração e asilo) e o Banco Mundial (BM). Estranhamente, porém, pese embora a importância de comunidades imigrantes como a Ucraniana ou a Moldava em Portugal, onde possuem um peso relativo importante há mais de uma década, a estratégia da cooperação portuguesa não passa por considerar estes países como prioritários, nem em considerar o desenvolvimento destes países como prioritário para o codesenvolvimento. Na ligação entre migrações e cooperação a estratégia é ainda omissa quanto à importância das migrações não lusófonas e este é um ponto que deve ser objeto de reflexão.

CONCLUSÃO

Migrações e Cooperação são, como procurámos demonstrar, conceitos com uma ligação forte, ainda que frequentemente apenas implícita, no caso português. Sendo, como referido, mais limitada a ação do Estado neste domínio, não significa, contudo, que tenha estado ausente da política de cooperação portuguesa, como o testemunham os casos apresentados.

Em particular, no caso das políticas bi ou multilaterais portuguesas as migrações aparecem como um resultado inesperado (ou não direto) de outras políticas ou motivações dos imigrantes individuais. É o caso,

Internos, de 5 de Junho de 2008, por Cabo Verde, Portugal, Espanha, França, Luxemburgo e pela Comissão Europeia.

nomeadamente, da decisão de permanecer em Portugal por parte de doentes evacuados ou dos seus familiares, dos estudantes estrangeiros (em especial dos Palop) que decidem não regressar após o término dos seus ciclos de estudos; o caso dos acordos de cooperação institucional para o controlo da migração ilegal ou para a regulação da migração legal; o envio e o uso de remessas financeiras para o país de origem dos migrantes.

Ao estudar a eficácia das diferentes estratégias de gestão das migrações através de uma apreciação dos acordos bi ou multilaterais de cooperação ao nível da gestão das migrações, ensaiando um mapeamento das boas práticas existentes, pretendemos igualmente demonstrar a ligação entre boa governação e gestão de fluxos migratórios no campo da diplomacia e/ou da cooperação internacional. O que ressalta desta análise é a necessidade de promover uma discussão que integre os diferentes tipos de cooperação que se podem desenvolver neste âmbito. Atenção especial deverá recair sobre a relevância e contributo das populações migrantes na promoção do desenvolvimento dos seus contextos de origem e sobre a ação dos Estados (e de outras instituições) no desenvolvimento de estruturas de oportunidade (incluindo aqui as condições ao nível das políticas migratórias) para o investimento dos migrantes nos seus países de origem. Parece evidente que uma política de cooperação e desenvolvimento que conceba os migrantes como atores importantes no processo de desenvolvimento não pode ser limitada por um quadro legislativo que condicione negativamente as possibilidades de mobilidade internacional dos migrantes envolvidos na promoção do nexo migração-cooperação-desenvolvimento.

BIBLIOGRAFIA

- Baganha, M. (2009). The Lusophone Migratory System: Patterns and Trends. *International Migration*, 47(3), 5-20.
- Baganha, M. I., Marques, J., & Góis, P. (2004). The unforeseen wave: migration from Eastern Europe to Portugal. In M. I. Baganha & M. L. Fonseca (Eds.), *New Waves: Migration from Eastern to Southern Europe* (pp. 23-39). Lisboa: Luso-American Foundation.
- Baganha, M. I., & Peixoto, J. (1997). Trends in the 90's: the portuguese migratory experience. In M. I. Baganha (Ed.), *Immigration in Southern Europe* (pp. 15-40). Oeiras: Celta.

- Esteves, M. C. (1991). *Portugal: País de Imigração*. Lisboa: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento.
- Góis, P., & Marques, J. C. (2009). Portugal as a semiperipheral country in the global migration system. *International Migration*, 47(3), 19-50.
- Góis, P., & Marques, J. C. (2014). *Processos de admissão e de integração de imigrantes altamente qualificados em Portugal e a sua relação com a migração circular*. Lisboa: OI/ACIDI
- IPAD. (2011). *Cooperação Portuguesa: Uma leitura dos últimos quinze anos de cooperação para o desenvolvimento*. Lisboa: IPAD (disponível em http://d3f5055r2rwsy1.cloudfront.net/images/cooperacao/edproprias_e_stud02a.pdf).
- Marques, J. C., & Góis, P. (2012). A evolução do sistema migratório lusófono. Uma análise a partir da imigração e emigração portuguesa. *Revista Internacional de Língua Portuguesa*(24), 213-231.
- Marques, J. C., Góis, P., & Castro, J. M. (2014). *Impacto das políticas de reagrupamento familiar em Portugal*. Lisboa: OI/ACIDI.
- Peixoto, J. (1993). Migrações e Mobilidade: As novas formas da emigração portuguesa a partir de 1980. In M. B. Silva, M. I. Baganha, M. J. Maranhão, & M. H. Pereira (Eds.), *Emigração/Imigração em Portugal* (pp. 278-307). Algés: Fragmentos.
- Peixoto, J. (2004). *País de emigração ou país de imigração? Mudança e continuidade no regime migratório em Portugal*, *Socius Working Papers*.
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. (2010). *Relatório de Imigração. Fronteiras e Asilo*. Lisboa: SEF.