



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 3.6.2003
COM (2003) 336 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO
AO CONSELHO, AO PARLAMENTO EUROPEU,
AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU
E AO COMITÉ DAS REGIÕES**

relativa à imigração, à integração e ao emprego

ÍNDICE

Introdução	3
1. Actual enquadramento para a integração na UE	4
1.1. Tampere e o enquadramento legislativo a nível da UE	4
1.2. Instrumentos políticos da UE subjacentes à integração, ao emprego e à coesão social	7
1.3. As abordagens nacionais à integração	8
2. O desafio económico e demográfico: a nova dimensão	9
2.1. Padrões dos fluxos imigratórios na UE	9
2.2. Papel económico da imigração e respectivo impacto no emprego	10
2.3. O impacto da mutação demográfica no crescimento do emprego e da economia ...	12
2.4. Perspectiva do emprego e potencial da imigração	15
2.5. Imigração - A solução para a mutação demográfica?	17
3. O desafio da integração: uma abordagem holística	18
3.1. Definições e âmbito de aplicação	18
3.2. A necessidade de uma abordagem holística	19
3.3. Elementos-chave das políticas de integração holísticas	19
3.4. Principais agentes numa política de integração holística	24
3.5. Reflectir na política de integração as necessidades de grupos específicos de migrantes	25
3.6. Lidar com os migrantes ilegais	27
4. Avançar: orientações e prioridades políticas	28
4.1. Consolidar o enquadramento legal	28
4.2. Reforçar a coordenação política	29
4.3. Cidadania civil e nacionalidade: ferramentas para facilitar a integração	31
4.4. A Estratégia Europeia de Emprego (EEE)	32
4.5. O processo de inclusão social	33
4.6. Coesão económica e social	33
4.7. Combater a discriminação	34
4.8. Cooperação no domínio da educação	34
4.9. Diálogo mais estreito com países terceiros	35
4.10. Reforçar o apoio financeiro da UE à integração	36
4.11. Melhorar a informação sobre o fenómeno da migração	36
5. Conclusões	37
Anexo I: Relatório de síntese sobre as políticas nacionais de integração	39
Anexo II: Anexos Estatísticos	49

INTRODUÇÃO

A entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, em Maio de 1999, e o Conselho Europeu extraordinário de Tampere, que se lhe seguiu passados cinco meses, foram marcos no compromisso da União Europeia no sentido de trabalhar em conjunto no domínio da Justiça e Assuntos Internos, em especial no atinente à imigração e às políticas de asilo. Nas suas conclusões, aprovadas em Tampere em 16 de Outubro de 1999¹, o Conselho Europeu não só reafirmou a sua determinação em fazer pleno uso das possibilidades oferecidas pelas disposições do novo Tratado neste domínio, mas facultou igualmente directrizes exaustivas sobre as políticas que desejava ver desenvolvidas na forma de quatro elementos claramente identificáveis de uma política de asilo e imigração comum à União Europeia, a saber: parceria com os países de origem; política comum europeia de asilo; tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros; e a gestão dos fluxos migratórios.

Em Novembro de 2000, a Comissão submeteu ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma comunicação crucial relativa à política da imigração², em que indicava como pretendia traduzir estas directrizes por medidas concretas. Desde então, o trabalho neste domínio tem incidido nos quatro elementos identificados pelo Conselho Europeu. Em relação a todos os elementos, menos um (os aspectos relativos à integração incluídos no texto de Tampere relativo ao tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros), a Comissão avançou as propostas e os documentos políticos necessários. O objectivo da presente comunicação é preencher esta lacuna, como foi, de facto, especificamente solicitado pelo Conselho (Justiça e Assuntos Internos) em Outubro de 2002, através de um documento em que se resumia, tanto o que já foi feito para promover uma melhor integração, como ideias para as necessárias acções futuras³.

Nesta comunicação também se têm em conta desenvolvimentos importantes sobrevivendo desde Tampere. Um deles foi o arranque da estratégia de Lisboa em Março de 2000, quando a União abraçou um objectivo para a próxima década: tornar-se na *economia baseada no conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo; capaz de um crescimento económico sustentável com mais e melhores empregos e uma maior coesão social*. O contributo que os imigrantes legalmente admitidos poderiam dar aos objectivos de Lisboa já tinha sido sublinhado na comunicação da Comissão de Novembro de 2000. Este aspecto da sua integração é hoje tanto mais importante e oportuno quanto a vertente económica e social do envelhecimento demográfico se torna mais significativa. O acesso ao mercado de emprego da UE para os imigrantes e refugiados representa uma componente essencial do processo de integração e, simultaneamente, contribui para o sucesso da estratégia de Lisboa de forma mais geral. Isto foi sublinhado nos relatórios da Comissão de 2002 e 2003 ao Conselho Europeu da Primavera⁴ e especificamente apoiado pelo Conselho

¹ Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Tampere, 15 e 16 de Outubro de 1999 (SN 200/99)

² Comunicação da Comissão relativa a uma política da Comunidade em matéria de imigração (COM(2000)757), de 22 de Novembro de 2000.

³ Conclusões aprovadas em 14 e 15 de Outubro de 2002 no âmbito do Conselho Justiça e Assuntos Internos.

⁴ No seu Relatório da Primavera de 2002, a Comissão anunciava a sua intenção de analisar a interacção entre a imigração, o emprego e as políticas sociais e, bem assim, de emitir um relatório a esse respeito em 2003. No seu Relatório da Primavera de 2003, referia a necessidade de *"uma abordagem dinâmica da imigração, enquanto meio de garantir elevados níveis de emprego e produtividade nas próximas décadas. No cerne de qualquer estratégia deverá estar a correcta integração dos migrante - capazes muitas vezes de contribuir significativamente para reforçar o espírito empresarial - na sociedade, ao mesmo tempo que se deverá ter em conta o impacto desta imigração nos países de origem dos*

da Primavera de 2003. Também devem ser tidas em devida conta as causas subjacentes aos fluxos migratórios e a necessidade de desenvolver elos entre a UE e os países de origem dos migrantes, o que constituiu o tema de uma comunicação da Comissão ao Conselho relativa à migração e ao desenvolvimento⁵. Neste contexto, a presente comunicação:

- responde às conclusões de Tampere pela análise das actuais práticas e da experiência em termos de políticas de integração a nível nacional e da UE;
- analisa o papel da imigração relativamente aos objectivos de Lisboa no contexto do envelhecimento demográfico e
- traça, nesta base, orientações e prioridades políticas, incluindo acções a nível comunitário, para promover a integração dos imigrantes.

1. ACTUAL ENQUADRAMENTO PARA A INTEGRAÇÃO NA UE

Alterações recentes na legislação nacional de vários Estados-Membros em matéria de imigração, juntamente com preocupações amplamente disseminadas relativas à segurança e a uma maior necessidade de coesão social já conduziram ao debate renovado das estratégias necessárias à integração dos migrantes. Durante a Presidência Dinamarquesa, a integração no mercado de trabalho foi o tema de uma conferência realizada em Copenhaga, em Julho de 2002⁶, a que se seguiu, em Setembro, uma reunião em Bruxelas, por iniciativa do Comité Económico e Social Europeu, em cooperação com a Comissão, sobre *'The Role of Civil Society in Promoting Integration'* (*O Papel da Sociedade Civil na Promoção da Integração*), em que os debates se basearam num parecer do CESE a este respeito⁷. Estes temas foram igualmente retomados numa conferência organizada pela Presidência Grega sobre *'Managing Migration for the Benefit of Europe'* (*A Gestão da Migração para Benefício da Europa*), que teve lugar em Atenas, em 15 e 16 de Maio de 2003, no âmbito da Iniciativa de Atenas relativa à política da migração.

A necessidade de equidade entre os Estados-Membros na abordagem às questões da imigração, da integração e do emprego tem vindo a ser cada vez mais reconhecida, para que se possa melhorar a eficácia das políticas neste domínio. A UE dispõe actualmente de um grupo de instrumentos para assegurar a existência do correcto enquadramento de apoio aos esforços nacionais.

1.1. Tampere e o enquadramento legislativo a nível da UE

O Conselho de Tampere solicitou explicitamente "uma política de integração mais determinada" que "deverá ter como objectivo assegurar [aos nacionais de países terceiros com residência legal] direitos e obrigações comparáveis aos dos cidadãos da UE". É este o

migrantes." "Optar pelo crescimento: Conhecimento, inovação e empregos numa sociedade coesa. Relatório ao Conselho Europeu da Primavera de 21 de Março de 2003, "sobre a estratégia de Lisboa de renovação económica, social e ambiental" (COM(2003)5 de 14 de Janeiro de 2003)

⁵ Comunicação intitulada "Integrar as questões ligadas à migração nas relações da União Europeia com países terceiros." (COM(2002)703 de 3.12.2002.

⁶ Relatório de uma conferência europeia sobre a integração bem-sucedida no mercado de trabalho, Copenhaga, 4 e 5 de Julho de 2002.

⁷ Parecer do Comité Económico e Social sobre a imigração, a integração e o papel da sociedade civil organizada, CES 365/2002.

princípio que subjaz às propostas que a Comissão avançou até agora no sentido de estabelecer o enquadramento legal comum relativamente ao estatuto dos nacionais de países terceiros, a instâncias do Tratado de Amesterdão (artigo 63.º). Neste contexto, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia é a referência essencial, uma vez que muitas das suas disposições se aplicam a todos, independentemente da sua nacionalidade. A proclamação da Carta, em Dezembro de 2001, assinalou, por conseguinte, uma importante etapa na definição do enquadramento legal, e os resultados da Convenção relativamente ao estatuto da Carta no novo Tratado Europeu serão decisivos.

O **direito ao reagrupamento familiar**⁸ constitui, por si só, um indispensável instrumento para a integração. Em 27 de Fevereiro de 2003, o Conselho chegou a acordo político relativamente a esta directiva. Nela se reconhece o direito ao reagrupamento familiar que assiste os nacionais de países terceiros com uma autorização de residência de pelo menos um ano e com perspectivas razoáveis de obtenção de autorização de residência permanente. Os Estados-Membros poderão exigir, para o exercício deste direito, que os nacionais de países terceiros cumpram determinadas medidas de integração, em conformidade com a legislação nacional. Disposição essencial para a integração dos membros da família é que a estes será facultado, como ao requerente, o acesso ao emprego, à educação e à formação profissional.

A proposta de directiva relativa ao **estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração**⁹ baseia-se numa tradição de longa data nos Estados-Membros, segundo a qual a duração da residência tem influência no nível de direitos da pessoa em questão. Trata-se de um instrumento essencial para a integração de pessoas que planeiam estabelecer-se a longo prazo na União Europeia. A proposta determina as condições de obtenção do estatuto de residente de longa duração, sendo o requisito fundamental um período de residência legal de cinco anos. A legitimidade de fazer da disponibilidade para participar em medidas de integração outro dos requisitos está igualmente em discussão no Conselho. Aos nacionais de países terceiros residentes de longa duração é garantida uma igualdade de tratamento, relativamente aos nacionais da UE, em vários aspectos, que abarcam a maioria dos domínios socioeconómicos. Os residentes de longa duração usufruirão igualmente do direito de residir noutro Estado-Membro para fins de emprego ou estudo, mediante condições dispostas na directiva.

O objectivo da proposta de directiva relativa às **condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho assalariado e de exercício de uma actividade económica independente**¹⁰ é bipolar: oferecer aos trabalhadores de países terceiros uma via que possa conduzir a um estatuto de maior permanência para os que se mantêm no activo e, simultaneamente, conferir um estatuto legal seguro durante a permanência na UE aos que regressam aos seus países de origem após expiração da sua autorização de residência. Esta proposta advoga igualmente o princípio de que os direitos devem acompanhar a duração da estada, facilitando, por conseguinte, a renovação da autorização de um trabalhador de país terceiro residente há mais de três anos, e equiparando os direitos destes trabalhadores aos reconhecidos aos residentes de longa duração, embora com menor exaustividade. Esta proposta não tem impacto a nível estatístico, uma vez que não afecta a responsabilidade dos Estados-Membros de decidir se

⁸ COM(2002) 225.

⁹ COM(2001) 127.

¹⁰ COM(2001) 386.

hã-de ou não admitir os migrantes por motivos económicos, tendo em conta as necessidades dos respectivos mercados de trabalho e a sua capacidade global para os integrar.

Além disso, a Comissão avançou igualmente uma proposta de directiva relativa à **admissão de estudantes e voluntários** e encontra-se a preparar nova proposta relativa à **admissão de investigadores**. Esta última é essencial para preencher os objectivos de Lisboa em termos de competitividade e os de Barcelona no sentido de aumentar o investimento na investigação para 3% do PIB, com dois terços provenientes do sector privado, até 2010¹¹.

Vários instrumentos legislativos no domínio da política de asilo incluem disposições relativas à integração. É o caso da Directiva do Conselho¹² que estabelece **normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros**¹³. A proposta de directiva **que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros e apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de protecção internacional bem como normas mínimas relativas ao respectivo estatuto**¹⁴ inclui um capítulo específico que regula o conteúdo da protecção internacional e especifica os direitos decorrentes do estatuto de refugiado e da protecção subsidiária. Estes requerem que os Estados-Membros estabeleçam programas concebidos para prover às necessidades dos refugiados, de modo a facilitar a sua integração na sociedade.

A UE implementou igualmente um **enquadramento legal de combate à discriminação** - que pode impedir seriamente o processo de integração - e, em especial, normas mínimas para promover a igualdade de tratamento e combater a discriminação baseada na origem racial ou étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual. As directivas aprovadas a nível da UE em 2000¹⁵ conferirão novos e importantes direitos, tanto aos migrantes recém-chegados, como às minorias étnicas estabelecidas na UE. O escopo da legislação comunitária que condena a discriminação racial é amplo e abarca o emprego, a educação, a segurança social, os cuidados de saúde, o acesso a bens e serviços e à habitação. Embora as directivas não abarquem a discriminação baseada na nacionalidade, aplicam-se, não obstante, a todas as pessoas que residem nos Estados-Membros, incluindo os nacionais de países terceiros, sem prejuízo das condições relativas à entrada e residência desses nacionais e de qualquer tratamento decorrente do seu estatuto legal. Além disso, ao abrigo do respectivo programa de combate à discriminação, têm lugar várias actividades de intercâmbio de experiências e boas práticas. A Comissão apoia igualmente o trabalho do Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia.

A UE realizou igualmente progressos na concessão aos nacionais de países terceiros da mesma protecção usufruída pelos trabalhadores comunitários no **domínio da segurança**

¹¹ COM(2003)226 final e SEC(2003)489.

¹² 2003/9/CE, de 27 de Janeiro de 2003, JOCE L 31, de 6 de Fevereiro de 2003, p.18.

¹³ Semelhante observação pode ser feita relativamente à Directiva 2001/55/CE do Conselho relativa a normas mínimas em matéria de concessão de protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento (JOCE L 212, de 7 de Agosto de 2001, p.12).

¹⁴ COM(2001) 510.

¹⁵ Directivas 2000/43/CE e 2000/78/CE.

social, quando se deslocam na UE. A aplicação do novo Regulamento 1408/71 deveria resultar na concessão aos nacionais de países terceiros com residência legal no espaço comunitário dos mesmos direitos usufruídos pelos nacionais comunitários que se deslocam na UE. A aprovação deste regulamento constitui um ponto de viragem essencial relativamente à futura aprovação das directivas relativas ao estatuto dos residentes de longa duração e à admissão para efeitos de trabalho.

1.2. Instrumentos políticos da UE subjacentes à integração, ao emprego e à coesão social

Baseada no mandato de Lisboa, a UE desenvolveu métodos abertos de coordenação no domínio do emprego e da inclusão social, políticas que relevam directamente para a integração dos imigrantes na UE. Estes combinam metas e objectivos políticos a nível comunitário, transpostos para os planos nacionais, a utilização de parâmetros de referência e de indicadores para medir os progressos alcançados, bem como o intercâmbio de experiências e as avaliações inter-pares, que possibilitam a aprendizagem com as boas práticas registadas.

Desde o lançamento da **Estratégia Europeia de Emprego (EEE)**, em 1997, a integração de grupos desfavorecidos, incluindo os trabalhadores migrantes e as minorias étnicas, assim como o combate à discriminação, têm sido constantes cruciais das orientações para o emprego. Na sua comunicação de 17 de Julho de 2002¹⁶ a Comissão passou em revista a experiência de cinco anos da EEE e identificou os principais temas do debate sobre o seu futuro. Estes incluem reduzir o fosso de emprego entre os nacionais comunitários e os que o não são, promover a plena participação e o emprego dos migrantes de segunda geração, abordar as necessidades específicas das mulheres imigrantes, lutar contra a imigração ilegal e transformar o trabalho não-declarado em postos de trabalho regularizados. Note-se que a UE implementou e desenvolveu, igualmente, a rede EURES¹⁷, instrumento-chave para o anúncio de ofertas de emprego em toda a UE, além de outras iniciativas com objectivos específicos, como sejam o portal PLOTEUS sobre as oportunidades de aprendizagem, ou o portal de mobilidade dos investigadores e a rede de centros de mobilidade, que fornecem informações aos investigadores que desejam circular na Comunidade.

No domínio da **inclusão social**, o Conselho Europeu de Nice (Dezembro de 2000) acordou num conjunto de objectivos comuns para combater a exclusão social e a pobreza¹⁸. Os primeiros planos de acção nacionais contra a pobreza e a exclusão social (PANincl), apresentados em Junho de 2001, identificavam claramente as minorias étnicas e os imigrantes como correndo um elevado risco de exclusão social e de discriminação, embora, apesar do reconhecimento generalizado de tais riscos, os primeiros PANincl acusassem uma escassez de dados relativamente a estes grupos.

Em Julho de 2001, a Comissão propôs um método aberto de coordenação para a política de imigração comunitária e o Conselho Europeu de Laeken, em Dezembro de 2001, instou ao **reforço do intercâmbio de informações relativamente à migração**. Os serviços da

¹⁶ COM (2002) 416 de 17 de Julho de 2002 "Balanço de cinco anos da EEE".

¹⁷ Decisão 2003/8/CE da Comissão, de 23 de Dezembro de 2002, JO L5/16 de 10.01.2003.

¹⁸ Promover a participação no emprego e o acesso de todos aos recursos, aos direitos, aos bens e serviços; prevenir os riscos de exclusão; ajudar os mais vulneráveis e mobilizar todos os organismos relevantes na luta contra a exclusão social.

Comissão introduziram, conseqüentemente, reuniões consultivas, de modo a constituir um fórum de discussão das questões relativas à migração na UE. Manter reuniões sobre o intercâmbio de informações e melhores práticas é também o método utilizado para explorar a questão da mobilidade transnacional de determinadas categorias de pessoas, como os investigadores. Além disso, em resposta às conclusões de Outubro de 2002 no âmbito do Conselho "Justiça e Assuntos Internos", foi estabelecida uma rede de pontos de contacto nacionais sobre integração.

Na base dos compromissos políticos da UE no domínio da integração, do emprego e da coesão social, está um **conjunto de instrumentos financeiros e outras iniciativas comunitárias** que, directa ou indirectamente, apoiam a integração dos imigrantes. É o caso, notável, dos Fundos Estruturais, nomeadamente do Fundo Social Europeu. A UE apoiou igualmente a integração através do desenvolvimento de acções inovadoras, redes e intercâmbio de experiências no âmbito do programa EQUAL, da iniciativa URBAN II relativa à revitalização de cidades e através dos seus programas de promoção da igualdade entre os géneros e de combate à exclusão social e à discriminação. Além disso, os fundos comunitários estão a ser utilizados no âmbito do programa plurianual para a empresa e o espírito empresarial 2001-2005 do Fundo Europeu de Investimento, mediante actividades de micro-crédito que beneficiam empresários imigrantes. Além disso, o programa plurianual dirige-se especificamente aos empresários de minorias étnicas, no âmbito das suas actividades gerais, incluindo as actividades processuais do programa BEST. No domínio da educação e cultura, tiveram lugar, ao abrigo dos programas SÓCRATES, LEONARDO DA VINCI, JUVENTUDE e CULTURA 2000, várias iniciativas para a integração de imigrantes.

No quadro da preparação de uma política europeia comum de asilo, o Conselho estabeleceu um Fundo Europeu para os Refugiados (FER)¹⁹, com o objectivo de apoiar as medidas dos Estados-Membros destinadas a promover a integração socioeconómica dos refugiados, na medida em que contribuam para a coesão económica e social. No período compreendido entre 2000 e 2002, 28,3% dos fundos disponíveis (19 milhões de euros) foram atribuídos a tais medidas. Em 2002, a Comissão criou uma Rede Europeia das Migrações, que funciona enquanto ferramenta destinada a melhorar a análise e a investigação sobre a questão das migrações e do asilo na UE.

1.3. As abordagens nacionais à integração

A maioria dos Estados-Membros envidou os maiores esforços nos últimos anos para melhorar a integração dos imigrantes e das pessoas sob protecção internacional ao desenvolver políticas de integração nacionais. A pedido do Conselho "Justiça e Assuntos Internos", que se reuniu informalmente em Veria, nos dias 28 e 29 de Março de 2003, a Comissão elaborou um relatório de síntese sobre políticas e práticas de integração nos Estados-Membros, em intenção do Conselho, anexado à presente comunicação (Anexo I). O relatório, que funciona como um inquérito para obtenção de dados, fornece mais informações pormenorizadas acerca das políticas de integração nacionais.

¹⁹ O Fundo Europeu para os Refugiados foi criado com base no n.º 2, alínea b), do artigo 63.º do Tratado CE pela Decisão do Conselho de 28 de Setembro de 2000, abrangendo o período compreendido entre 2000 e 2004 e com um orçamento indicativo (rubrica orçamental B5-810) de 216 milhões de euros para um período de cinco anos.

Muitos Estados-Membros consideram que as políticas que até agora desenvolveram não têm sido suficientemente eficazes, situação ilustrada pelas preocupações crescentes acerca dos obstáculos que impedem uma integração bem sucedida e que continuam a existir, sendo o maior a incompetência na língua do país de acolhimento, embora o desemprego e um baixo nível educacional ou de competências formais sejam também encarados como importantes obstáculos.

Os actuais debates a nível da UE relativamente aos requisitos em termos de integração reflectem a importância política que os Estados-Membros atribuem à integração bem-sucedida dos nacionais de países terceiros. Uma das principais vertentes do debate diz respeito à natureza dos programas de integração e ao tipo de medidas de integração a adoptar. Outra questão crucial é saber se estas deveriam ou não ser obrigatórias e quais as consequências, em termos legais ou financeiros, em caso de não cumprimento. Se o não cumprimento das medidas obrigatórias deve, ou não, conduzir, em última análise, à revogação de uma autorização de residência, é uma questão cada vez mais importante na negociação das diferentes propostas legislativas actualmente perante o Conselho. Os debates demonstram que existem muitas semelhanças nos problemas com que os Estados-Membros se defrontam, assim como nas soluções que adoptaram para tentar resolvê-los. Isto conduziu a um reconhecimento da necessidade de agir colectivamente a nível da UE, através do desenvolvimento de instrumentos comuns adicionais e da adaptação dos já existentes a novos desafios.

2. O DESAFIO ECONÓMICO E DEMOGRÁFICO: A NOVA DIMENSÃO

Num contexto económico e social geral, caracterizado pela escassez de determinadas competências e mão-de-obra, pela procura dos trabalhadores mais especializados numa economia globalizada e pelo envelhecimento demográfico em aceleração, a imigração tem assumido novos contornos para a UE, tal como se salienta na comunicação da Comissão de Novembro de 2000²⁰. A imigração é causada pelo factor "movimento para dentro", tanto quanto por um "movimento para fora", sendo, por conseguinte, importante relacioná-la com a situação do emprego e com as futuras necessidades do mercado de trabalho. É cada vez mais provável que haja cada vez mais fluxos de imigração constantes e é importante prever estas mudanças.

2.1. Padrões dos fluxos imigratórios na UE

Os Estados-Membros da UE têm uma longa tradição de imigração que, em geral, tem contribuído positivamente para o crescimento económico e para a adaptabilidade do mercado de trabalho, embora os seus contornos e a sua dinâmica tenham variado substancialmente de país para país e ao longo do tempo. No ano 2000, os homens e mulheres de nacionalidade não-comunitária representavam cerca de 4% do total de homens e mulheres a viver na UE²¹. Durante a década de 1990, a migração líquida positiva tornou-se na maior parcela da mutação da população na maioria dos Estados-Membros, flutuando, para a UE, em torno de um total líquido de 850 000 migrantes internacionais (incluindo

²⁰ COM(2000) 757.

²¹ Para informações mais pormenorizadas, cf., em especial, Eurostat, *Women and men migrating to and from the EU*, Statistics in focus, Tema 3 - 2/2003; Eurostat, *First demographic estimates for 2002*, Statistics in focus, Tema 3 - 25/2002. Os números constantes do presente ponto provêm destas duas publicações. Cf. igualmente as fig. 1 e 2 do Anexo II.

nacionais comunitários de regresso ao espaço da UE) por ano até final da década. A estimativa do mesmo número para 2001 apontava pouco mais de 1 milhão.

O mesmo período testemunhou igualmente um alargamento e uma diversificação na tipologia dos migrantes, dos padrões de fluxos e da combinação dos países de emigração e de imigração. As alterações que vieram afectar os pedidos de asilo resultaram em picos no número de candidaturas em 1992 e 1997, em larga medida devido às guerras na antiga Jugoslávia e aos conflitos armados em todo o mundo. Além disso, antigos países de emigração (como os Estados-Membros do Sul e a Irlanda) tornaram-se países de imigração, sendo os afluxos de imigrantes compostos, tanto de nacionais de retorno ao país, como de estrangeiros, a maioria proveniente de países terceiros. Dado o crescimento da população adulta e jovem em muitos destes últimos países, os contrastes económicos e sociais e a instabilidade política, não é provável que a pressão migratória decresça num futuro próximo.

Dado que dez novos Estados-Membros aderirão à UE em 2004, parte da passada imigração tornar-se-á mobilidade interna. Experiências prévias e estimativas recentes²² sugerem que a mobilidade da força laboral proveniente dos novos Estados-Membros poderá ser moderada a limitada, com situações específicas nas regiões fronteiriças. Simultaneamente, é provável que as dimensões e dinâmica das migrações venham a influir cada vez mais na alteração demográfica na UE-25, uma vez que todos os Estados-Membros - novos e existentes - partilham tendências demográficas semelhantes.

2.2. Papel económico da imigração e respectivo impacto no emprego²³

Se é verdade que a imigração deve ser reconhecida enquanto fonte de enriquecimento cultural e social, nomeadamente ao contribuir para o espírito empresarial, para a diversidade e para a inovação, não o é menos que o seu impacto económico sobre o emprego e o crescimento é igualmente significativo, uma vez que faz aumentar a oferta de mão-de-obra e ajuda a fazer face à sua escassez. Além disso, a imigração tende a ter um efeito global positivo sobre a procura de produtos e, por conseguinte, sobre a procura de mão-de-obra.

Estudos efectuados em todo o mundo (por ex., pela OIT, pelo FMI, pela OCDE) confirmam, geralmente, que a imigração tem determinados efeitos económicos positivos²⁴. Por exemplo, actualmente reconhece-se que a imigração para os EUA é uma das

²² European Integration Consortium (2001) *The impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour markets in the EU member States*. As estimativas sugerem que os fluxos provenientes dos novos Estados-Membros em direcção aos actuais 15 poderão cifrar-se em apenas cerca de 350 000 pessoas. Os afluxos líquidos de imigração por ano decresceriam com o tempo, de maneira que, até 2030, espera-se que a população total de estrangeiros provenientes dos novos Estados-Membros na UE-15 venha a estabilizar-se num nível de aproximadamente três milhões e meio de pessoas. A introdução de períodos de transição distribuiria os fluxos imigratórios por um período mais prolongado.

²³ O impacto nos países de origem não é abarcado, por ter sido abordado em pormenor numa recente comunicação da Comissão - (COM(2002) 703) de 3.12.2002.

²⁴ Apesar de haver provas de efeitos macro-económicos positivos, muitas pessoas sentem-se pouco à vontade quanto aos efeitos da imigração, o que pode relacionar-se com o facto de, podendo a imigração ser benéfica de um ponto de vista económico global, os seus custos e benefícios não estarem distribuídos equitativamente. Além disso, alguns dos benefícios a longo prazo devidos à influência positiva da população imigrante são de difícil demonstração, como no caso da procura agregada enquanto força motriz para o crescimento da economia.

explicações para o longo período de *boom* económico na década de 1990, com um crescimento anual médio do emprego de 1,5% e um crescimento económico global de mais de 3%. Além disso, pensa-se que os grandes surtos de imigração legal e ilegal²⁵ para os EUA desde finais da década de 1980 explicam por que razão a trajectória de envelhecimento desse país melhorou marcadamente em comparação com a da Europa, da qual difere agora substancialmente (cf. fig. 3 do Anexo). Contrastivamente, é cada vez mais comum considerar a estagnação económica japonesa da última década como parcialmente causada pelo declínio da população em idade activa desde meados da década de 1990, com graves restrições impostas à imigração que mantiveram o fluxo imigratório em níveis demasiado baixos para que este pudesse minimizar o impacto do rápido envelhecimento na oferta em termos de mão-de-obra, emprego e crescimento (cf. fig. 4 do Anexo).

Na Europa, a população em idade activa já teria começado a diminuir em alguns Estados-Membros, se não fosse o fluxo de imigrantes (cf. fig. 5 do Anexo). O recente aumento da imigração na Irlanda parece ter contribuído para o desempenho em termos de constância do crescimento neste país²⁶, que se seguiu a uma alteração no regime aplicado às autorizações de trabalho, para responder à falta de mão-de-obra.

Em termos de oportunidades de emprego, há poucas provas que liguem a imigração ao aumento do desemprego²⁷. A curto prazo, a imigração pode ser benéfica para o emprego interno, na medida em que faz aumentar a flexibilidade dos mercados de trabalho, o que é particularmente verdadeiro no caso da migração temporária. Além disso, uma vez que, em média, os migrantes não influem no emprego interno, as competências e qualificações dos imigrantes podem ser complementares relativamente às dos nacionais da UE, o que não exclui a possibilidade de efeitos adversos a nível de grupos ou sectores específicos. Segundo observações empíricas, os efeitos indesejáveis concentram-se nos trabalhadores manuais das indústrias fabris e na mão-de-obra não-qualificada no sector dos serviços.²⁸

Os nacionais de países terceiros tendem a concentrar-se em sectores e profissões específicos, embora com o tempo essa situação normalmente se altere. Por exemplo, estes trabalhadores correspondem a mais de 10% dos empregados no sector dos agregados domésticos privados e a quase 8% dos empregados do sector hoteleiro e da restauração (contra 3% no emprego em geral). A sua percentagem de emprego em postos de trabalho manuais é mais elevada para todos os tipos de qualificações do que a dos nacionais da UE (e é quase o dobro no caso das profissões manuais não-qualificadas - um grupo profissional no qual mais de um terço dos postos de trabalho é de considerável baixa qualidade²⁹). A distribuição espacial da imigração também varia consideravelmente consoante o Estado-Membro e a região, com uma concentração relativamente superior em áreas urbanas e industrializadas.

²⁵ Entre 1990 e 2000, a população dos EUA aumentou em quase 33 milhões de pessoas. A imigração foi responsável por cerca de um terço do crescimento demográfico dos EUA nos anos 80 e por uma percentagem crescente durante os anos 90. Entre 1995 e 2000, a imigração contribuiu cerca de 40% para o crescimento demográfico (UN World Population, variante média, revisão de 2000). Esta contribuição demográfica de peso para o crescimento dos EUA ajuda a perceber por que é o diferencial de crescimento entre esse país e a UE maior em termos de PIB do que relativamente ao PIB *per capita*.

²⁶ Tendências a nível da migração internacional, 2002, OCDE.

²⁷ J. Coppel et. al., "Trends in Immigration and Economic Consequences", ECO/WKP(2001)10

²⁸ European Integration Consortium (2001), *Ibid*.

²⁹ Comissão Europeia: O Emprego na Europa 2001.

A concentração sectorial dos imigrantes explica-se pelo nível inferior dos obstáculos à entrada e dos requisitos em termos de competências específicas. Esta situação disponibiliza aos nacionais não-comunitários um ponto de entrada no mercado de trabalho e a aquisição de competências como a língua. Simultaneamente, um número relativamente lato de nacionais não-comunitários em alguns sectores, com direitos ou mobilidade limitados no mercado de trabalho, não estará numa posição favorável em termos de salários e qualidade do emprego, o que se completará por representações deficientes destes trabalhadores no âmbito do diálogo social. As consequências disto serão o reforço da relutância dos cidadãos nacionais em abraçar este tipo de emprego e uma acentuação da segmentação do mercado de trabalho.

O impacto da imigração nos salários internos situa-se entre -0,3 e +0,3 por cento³⁰. O efeito sobre os salários e o emprego seria mais negativo para alguns trabalhadores originários do próprio país, especialmente para os menos especializados, devido a efeitos de substituição, e positivo para os trabalhadores altamente especializados, possivelmente através de ganhos na produtividade, alcançados graças à complementaridade entre estes trabalhadores e os imigrantes. O impacto líquido da imigração nas finanças públicas dos países de acolhimento, ou seja, tanto nas despesas, como nas receitas governamentais, parece ter sido, até agora³¹, moderado, havendo provas de que pode ser globalmente positivo. Além disso, a maioria dos estudos descobre que os migrantes não são mais dependentes da assistência pública do que as camadas da população endógena na mesma situação social e laboral.

2.3. O impacto da mutação demográfica no crescimento do emprego e da economia

O impacto da mutação demográfica tem sido debatido amiúde³² e pode ilustrar-se através de diversos cenários diferentes. Na estimativa moderada que o Eurostat faz da imigração³³, o envelhecimento demográfico determinará a queda na população em idade activa da UE-25 de 303 para 297 milhões até 2020 e para 280 milhões até 2030. Esta queda deve-se aos efeitos de longa duração da redução das taxas de fertilidade desde meados da década de 1970, que se fará acompanhar por um aumento na faixa etária dos 65 anos ou mais. Dentro das mesmas previsões³⁴, o número de pessoas nesta faixa etária aumentará de 71 em 2000 para 93 em 2020 e para 110 milhões em 2030 para a UE-25, causando, assim, um aumento no rácio de dependência na terceira idade de 23% para 40% (cf. fig. 6 e 7)³⁵. Além disso, prevê-se que o número de pessoas com 80 anos ou mais na UE-25 aumente, passando de cerca de 16 milhões, em 2000, para cerca de 30 milhões, em 2030.

³⁰ H. Brückner, "Can international Migration Solve the Problems of European Labour Markets?", German Institute for Economic Research, Abril 2002, pg. 34.

³¹ J. Coppel et. al., (2002), Ibid.

³² Cf., por exemplo, o relatório conjunto sobre a participação no trabalho e o envelhecimento activo; Relatório sobre a Situação Social 2002 e 2003

³³ O actual cenário-tipo do Eurostat presume um fluxo anual líquido de imigrantes para a UE-15 baixo, de cerca de 630 000, o que corresponde a uma contribuição líquida para a população em idade activa de aproximadamente 450 000 pessoas.

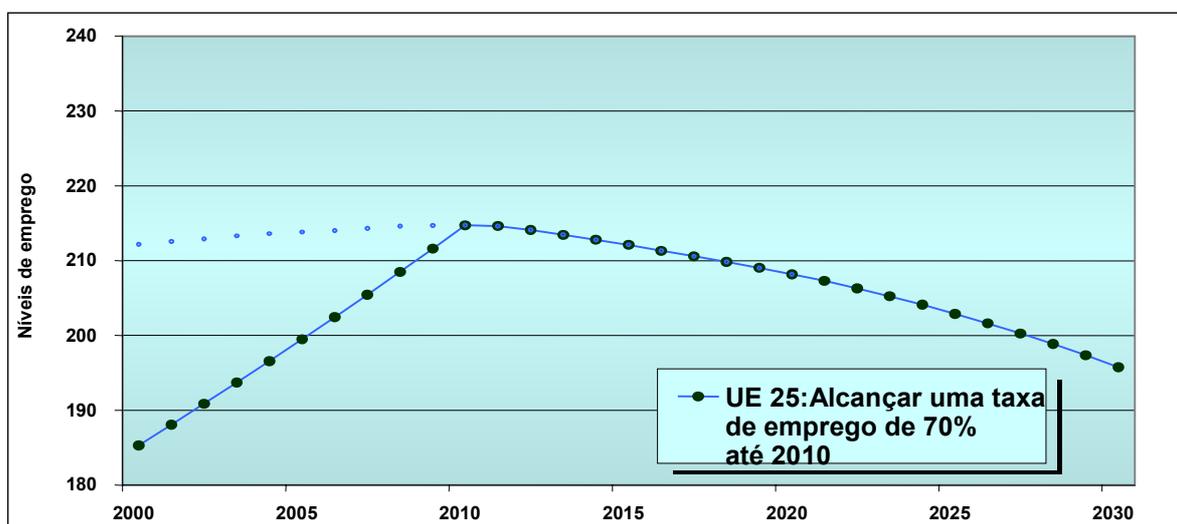
³⁴ Note-se que estas projecções a longo prazo para a União não têm em conta alguns desenvolvimentos também eles a longo prazo, como por exemplo a possibilidade de adesão da Turquia.

³⁵ Com uma taxa de emprego da ordem dos 70%, o número de trabalhadores na faixa das pessoas com 65 anos ou mais cairá de 2,7 em 2010 para 2,2 em 2020, 1,8 em 2030 e 1,5 em 2040. Se, após se ter alcançado o objectivo de Lisboa, a taxa de emprego aumentasse para 75% entre 2010 e 2020, a queda deste rácio seria atenuada, chegando aos 2,4 em 2020.

Para efeitos da presente comunicação, a significatividade destes desenvolvimentos demográficos para o crescimento do emprego pode assinalar-se através de um cenário demográfico ilustrativo, que integre a consecução do objectivo de Lisboa de uma taxa de emprego de 70% até 2010, que se manteria constante em seguida³⁶. Neste cenário, poderia esperar-se, após 2010 (cf. gráfico infra), uma queda global do emprego e a queda no número de pessoas com emprego entre 2010 e 2030 seria na ordem dos 20 milhões de trabalhadores para a UE-25³⁷. Noutro cenário, em que a taxa de emprego subisse acima do objectivo de 70% após 2010, para chegar aos 75%, a queda no emprego ocorreria, de qualquer forma, mas mais tarde e com menor volume. A queda de emprego esperada nestes cenários com uma taxa de emprego constante a partir de 2010 ou de 2020 não pode ser invertida por (inesperados) aumentos nas taxas de fertilidade, uma vez que seriam precisas mais de duas décadas para os "novos bebés do *boom*" chegarem à idade activa e contribuírem para o crescimento total do emprego.

Previsão de níveis de emprego (UE-25, período 2000-2030)

Emprego total (em milhões), assumindo-se uma taxa de emprego de 70% em 2010 e até 2030



A queda no volume total do emprego implica uma contribuição negativa do emprego para o crescimento económico, uma vez que este é constituído pelo impacto combinado do crescimento do emprego e da produtividade. A contribuição negativa do emprego para o crescimento económico poderia ser compensada através de aumentos no crescimento da produtividade. Contudo, pressupondo-se o cenário demográfico supra, uma taxa de crescimento média do PIB de 2,5% (crescimento médio na UE desde 1990) implicaria que, entre 2010 e 2020, o crescimento da produtividade teria de atingir os 2,8% e, entre 2020 e 2030, teria de subir além dos 3,0%, de forma a compensar a queda do emprego. O aumento teria de ser ainda superior se se quisesse atingir uma taxa de crescimento de 3%, que seria uma extrapolação do desempenho pensado em Lisboa (cf. fig. 8, no Anexo). Supondo que não teriam lugar outros ajustes a nível das variáveis que afectam a produtividade e o crescimento, estes resultados são indicativos da magnitude dos efeitos que estão

³⁶ Por forma a sublinhar as consequências da mutação demográfica *per se*, considera-se a mesma hipótese de fluxos migratórios.

³⁷ 13 milhões de trabalhadores para a UE-15.

implicados, se for atingido e mantido o objectivo de Lisboa de uma taxa de emprego de 70% em 2010.

Embora não deva subestimar-se o potencial das tecnologias economizadoras de mão-de-obra, a possibilidade de o crescimento da produtividade alcançar a magnitude supramencionada pode ser posta em questão ao considerar tendências recentes: na UE-15, a produtividade da mão-de-obra cresceu, em média, até 4,5% na década de 1960, 2,5% na década de 1970 e 2% na de 1980, até cair tendencialmente para 1,2%. O impacto na produtividade do emprego em declínio e do envelhecimento da força laboral não será necessariamente positivo. Terá lugar através de uma variedade de canais, incluindo, a adopção de tecnologias economizadoras de mão-de-obra enquanto resultado de mercados de trabalho mais restritivos, a dificuldade dos trabalhadores envelhecidos de se adaptarem aos novos requisitos do mercado de trabalho, alterações na taxa de poupança que, por seu turno, constrangiriam o ritmo do investimento e da tradução da inovação por novos bens de capital³⁸, um risco de queda das receitas provenientes de investimentos em capital humano, devido a uma população envelhecida, alterações no ritmo do investimento na investigação³⁹, da mutação tecnológica e alterações na globalidade da mobilidade sectorial e geográfica resultante do decréscimo de jovens trabalhadores na força laboral.

Em geral, e embora a combinação dos factores que influenciam a produtividade seja difícil de prever, podemos questionar-nos quanto à probabilidade de ocorrer o crescimento da produtividade necessário para compensar a queda a nível do emprego. Sem um aumento do emprego derivado da imigração crescente e a não ser que o crescimento da produtividade seja superior ao actual (0,5-1,5%), o crescimento médio do PIB na UE calculado para o cenário supra abrandaria para 1% entre 2010 e 2020 e para 0,6% entre 2020 e 2030.

Este cenário não tem em conta os múltiplos processos de ajuste que a economia incorrerá. Esperam-se ajustes a nível de variáveis como as taxas de câmbio ou de juro, nível e composição das poupanças, consumo e investimento, assim como a nível dos fluxos internacionais de capitais, bens e serviços em domínios cuja exposição ao envelhecimento se processa de modo diferente. Na sua *Annual Economic Review 2002*, a Comissão incluiu este tipo de efeito num modelo de equilíbrio geral, estimando que o impacto do envelhecimento demográfico no crescimento do PIB *per capita* corresponde a uma redução, comparativamente com o cenário básico, de 0,4% da taxa de crescimento anual para o período compreendido entre 2000-2050. Estas estimativas, contudo, não consideram a possibilidade de alterações de ordem política, devido à dinâmica do envelhecimento e ao seu efeito positivo no crescimento global⁴⁰.

O impacto do envelhecimento demográfico no sistema de assistência social já é discernível⁴¹. O aumento do emprego reduziria igualmente os encargos com outros tipos de

³⁸ O modelo do ciclo de vida aponta para algum declínio na taxa de poupança em função do envelhecimento. Todavia, os efeitos negativos que isto teria no investimento poderiam ser mitigados mediante novas possibilidades devidas aos aumentos das receitas relativas ao investimento estrangeiro directo (cf. *Annual Economic Review*, 2002, cap. 4).

³⁹ Cf., em especial, o objectivo de Barcelona de aumentar o investimento na investigação (COM(2003)226 e SEC(2003)489).

⁴⁰ Os números referidos na *2002 Annual Economic Review* não são directamente comparáveis aos fornecidos nos cenários demográficos, pois estes referem-se ao crescimento do PIB, e não ao PIB *per capita* e, além disso, pressupõem o alcançar do objectivo de Lisboa de uma taxa de emprego de 70%.

⁴¹ Para uma análise mais pormenorizada, cf. a *Annual Economic Review 2002* e o Relatório Conjunto do Conselho e da Comissão relativo às pensões.

prestações de assistência, como por exemplo as prestações de desemprego. Contudo, ainda que o objectivo de uma taxa de emprego de 70% seja alcançado e mantido nas próximas décadas, o rácio de dependência na terceira idade continuará a aumentar (cf. fig. 7 em anexo). Por conseguinte, deve sublinhar-se que a imigração poderia contribuir para melhorar a sustentabilidade das pensões apenas na medida em que flexibiliza a tendência para a queda no volume de emprego após 2010. Contudo, a longo prazo, o impacto do envelhecimento nos sistemas de assistência social não pode ser contrariado sem que haja aumentos significativos a nível da fertilidade.

2.4. Perspectiva do emprego e potencial da imigração

Embora as implicações económicas da mutação sociodemográfica apenas venham a tornar-se plenamente visíveis com o passar do tempo, alguns efeitos da estrutura mutante a nível da demografia e das competências da população em idade activa já são discerníveis⁴². A escassez de mão-de-obra, nomeadamente, apesar da dificuldade verificada na sua medição e acompanhamento, tem sido assinalada no recente ciclo económico e tende a continuar no recente período de recessão económica. Para responder a estes desafios e alcançar os objectivos determinados em Lisboa, a UE deve, primeiro que tudo, mobilizar os seus actuais recursos humanos, incluindo os trabalhadores migrantes residentes no seu território. Contudo, à medida que o problema da escassez de mão-de-obra tende a aumentar, surgirá a dúvida acerca da capacidade que os mercados de trabalho da UE têm de fornecer postos de trabalho em número suficiente, de modo a prover às necessidades da procura de mão-de-obra.

A curto prazo, a migração de mão-de-obra pode ajudar a reduzir a escassez que se faz sentir a esse nível, principalmente nos domínios das tecnologias da informação e comunicação, das tecnologias avançadas, ou dos cuidados de saúde, mas também a nível de algumas profissões pouco especializadas. A experiência do passado recente, em que alguns sectores assinalavam constantemente escassez de mão-de-obra (por exemplo, o sector da TI, os serviços de saúde, a construção), demonstra que não é necessariamente fácil resolver estes défices recorrendo à força laboral local. Uma das maneiras de o conseguir, seria utilizar mais as possibilidades oferecidas ao abrigo do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS) da OMC, de negociar compromissos que autorizem a entrada temporária de pessoas que venham prestar um serviço (o chamado "Modo 4")⁴³. Isto poderia revelar-se particularmente importante em domínios como a TI, onde as empresas dos países terceiros estão a conseguir contratos para o fornecimento, por exemplo, de serviços de *software* externalizados. Os serviços são produzidos no país terceiro, mas requerem geralmente a presença no Estado-Membro em questão de determinados profissionais da parte do prestador de serviços, que necessitarão de trabalhar temporariamente nesse país, de modo a garantir o correcto desenrolar do contrato. Actualmente, as condições para este tipo de admissão variam muito consoante o

⁴² Cf. *O Emprego na Europa 2002* para uma análise das alterações estruturais a nível dos mercados de trabalho europeus.

⁴³ Note-se que é provável que este tipo de migração temporária aumente no sector dos serviços, como resultado das negociações em curso no âmbito da Agenda de Desenvolvimento de Doha, uma vez que o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços da Organização Mundial do Comércio oferece a possibilidade de negociar compromissos que autorizem a entrada temporária de pessoas que venham prestar um serviço (o chamado "Modo 4"). A UE já usa este mecanismo para indicar a sua disponibilidade para aceitar alguns migrantes temporários altamente especializados (por exemplo, os que são transferidos no âmbito de uma empresa).

Estado-Membro. A médio prazo, as lacunas a nível da mão-de-obra serão reforçadas e poderão certamente desenvolver-se novas necessidades, incluindo as competências altamente especializadas, mas também as de baixo nível de especialização. O principal desafio será atrair e recrutar os migrantes apropriados para que a força laboral da UE possa manter o crescimento da produtividade e da economia. No contexto crescente das lacunas e inadequações a nível de competências, que requerem tempo para serem ultrapassadas, começa a reconhecer-se que a imigração económica pode ter um papel a desempenhar na abordagem dos desequilíbrios do mercado de trabalho, desde que as qualificações dos imigrantes sejam apropriadas.

A gestão da forma e da dinâmica dos futuros fluxos de imigração, de modo a torná-los apropriados à economia comunitária, pode revelar-se difícil, na prática, uma vez que a imigração é causada por uma pluralidade de factores que podem estar fora do âmbito de uma só autoridade pública. Todavia, os governos reconhecem cada vez mais que é necessário adoptar uma abordagem mais pro-activa e de longo prazo relativamente à imigração, de modo a facilitar a integração no emprego, e que, a não ser que se encare a imigração legal numa perspectiva mais aberta, a UE poderá ver-se confrontada com pressões crescentes, correndo o risco de uma imigração ilegal em alta. Vários países da OCDE e da UE já iniciaram programas específicos ou introduziram alterações na respectiva legislação de modo a facilitar o acesso dos trabalhadores imigrantes especializados aos seus mercados de trabalho, especialmente no caso dos investigadores e dos técnicos de *software*. Alguns países estão também a considerar políticas de imigração selectivas em termos de profissão, de forma a atenuar os défices de mão-de-obra, embora os objectivos e processos possam diferir significativamente de país para país.

Tais políticas não podem ser concebidas de forma simples e as suas potencialidades e limites têm de ser mais bem avaliados, com a ajuda de informações estatísticas melhoradas. Contudo, mesmo com melhores dados, seria ilusório pensar que as futuras necessidades do mercado de trabalho por sector e profissão podem ser previstas com exactidão. Os migrantes que mais provavelmente ajudarão a adequar a oferta à procura são aqueles suficientemente adaptáveis para enfrentarem situações em mudança, devido às suas qualificações, experiência e capacidades pessoais. Os mecanismos de selecção devem ser afinados em previsão destes possíveis migrantes, oferecendo-lhes condições suficientemente atraentes. É provável que esta situação resulte numa concorrência acrescida, tanto entre os Estados-Membros da UE, como entre os da OCDE. Tal concorrência pede uma coordenação que assegure equidade.

Além disso, as autoridades públicas referem-se frequentemente à natureza temporária, e até sazonal, da imigração que estão dispostos a autorizar, mas este rumo não é, na maior parte das vezes, realista. Experiências anteriores no domínio da imigração demonstraram, igualmente, que é extremamente difícil manter regimes de imigração temporária, porque as pessoas que pretendem ficar encontram geralmente maneiras de o fazer. Além disso, deve ter-se em mente que a integração e a contribuição efectivas dos migrantes relativamente ao mercado de trabalho podem levar algum tempo e que a atenuação dos desequilíbrios demográficos esperados a médio prazo dependerá, em larga medida, de uma imigração permanente.

O êxito das políticas de imigração globais em termos de emprego estará condicionado à capacidade da UE de aproveitar plenamente o potencial da imigração, sendo, simultaneamente, coerente em relação aos objectivos em termos de política social, económica, externa, do desenvolvimento e comercial. O recurso aos imigrantes não deveria

fazer-se em detrimento dos países em desenvolvimento, especialmente em relação à fuga de cérebros⁴⁴. Além disso, não deveria conduzir a discrepâncias duradouras, em termos da distribuição sectorial ou profissional, entre imigrantes e nacionais no âmbito da UE. Tais desequilíbrios conduzem a mercados de trabalho segregados, são um obstáculo à prossecução dos objectivos nucleares da Estratégia Europeia de Emprego, nomeadamente, melhorar globalmente a qualidade do trabalho, e podem resultar numa dependência permanente na migração para assegurar o preenchimento dos postos de trabalho de qualidade inferior. Modelar a imigração requeriria também o controlo das alterações no estatuto dos migrantes, ou na duração da sua estada, bem como lidar com a questão dos trabalhadores imigrantes não-declarados, enquanto parte de uma abordagem exaustiva do trabalho não-declarado.

Por último, os tipos não-económicos de imigração (por ex., reagrupamento familiar e refugiados) farão sempre parte dos fluxos migratórios, sendo importante reconhecer e desenvolver as aptidões e competências dos migrantes que dão entrada através destes canais.

2.5. Imigração - A solução para a mutação demográfica?

A hipótese de utilizar a imigração para prover às necessidades de uma população comunitária em declínio e envelhecimento tem sido amplamente estudada⁴⁵. Tal como acima se refere, um aumento zero dos actuais fluxos líquidos resultará em taxas de crescimento do emprego e da economia significativamente mais baixas. Simultaneamente, utilizar a imigração para compensar totalmente o impacto do envelhecimento demográfico no mercado de trabalho não é uma opção realista. Além disso, ao falarmos de imigração líquida, não podemos descurar a existência da emigração a partir da UE, cujos contornos e dinâmica são igualmente difíceis de prever⁴⁶.

Manter a população em idade activa e, mais ainda, manter o rácio de dependência na terceira idade, requeriria aumentos maciços da imigração até 2030. Uma grande limitação deste crescimento em termos económicos seria o facto de a população imigrante também estar a envelhecer, acompanhando os padrões demográficos comunitários. Por conseguinte, qualquer *boom* de imigração das próximas décadas resultaria, pressupondo as mesmas características, numa situação semelhante à de hoje, embora passado mais tempo. Na perspectiva da coesão social, qualquer aumento maciço da imigração tornaria igualmente mais importante o desafio da integração.

Contudo, são cada vez mais prováveis e necessários fluxos de imigração mais constantes. É provável que a tendência para um decréscimo na população em idade activa da Europa, combinada com vários factores de pressão nos países em desenvolvimento, venha a gerar um fluxo imigratório constante nas próximas décadas. A imigração pode ajudar a preencher as necessidades actuais e futuras dos mercados de trabalho da UE. Além disso, pode contribuir para estender os efeitos da transição demográfica entre 2010 e 2030 por um período mais alargado, tendo em mente que, por si só, não pode resolver todos os efeitos devidos ao envelhecimento da população. Por conseguinte, é importante encontrar modos

⁴⁴ Cf. o debate constante da Comunicação sobre as relações com países terceiros (COM(2002)703).

⁴⁵ Cf., por ex., NU (2000), *Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Ageing Populations?*, Population Division, Department of Economics and Social Affairs, Nova Iorque.

⁴⁶ Tal como se mencionou supra, os fluxos migratórios líquidos não dão conta das dimensões dos movimentos para dentro e para fora.

de gestão destas pressões migratórias através de políticas adequadas de admissão e instalação. Será igualmente importante realizar os potenciais benefícios da imigração e facilitar a integração dos imigrantes através de melhores políticas de imigração e integração a nível local, regional, nacional e comunitário.

3. O DESAFIO DA INTEGRAÇÃO: UMA ABORDAGEM HOLÍSTICA

A integração bem sucedida dos imigrantes é, simultaneamente, uma questão que releva da coesão social e um pré-requisito para a eficiência económica. No contexto das agendas de Tampere e Lisboa e à luz dos desafios assinalados supra, é crucial assegurar a integração bem sucedida dos imigrantes, instalados e futuros. A persistência de certos problemas relacionados com as populações de imigrantes existentes demonstra que são necessários maiores esforços⁴⁷. A existência de baixas taxas de emprego e de elevadas taxas de desemprego, mesmo na segunda geração de imigrantes, constitui um exemplo característico destas dificuldades.

3.1. Definições e âmbito de aplicação

Para efeitos da presente comunicação, a integração deve ser encarada enquanto processo bipolar, baseado em direitos mútuos e correspondentes obrigações que cabem aos nacionais de países terceiros legalmente residentes e à sociedade de acolhimento que porfia pela plena participação do imigrante. Isto implica, por um lado, que é da responsabilidade da sociedade de acolhimento assegurar que os direitos formais que assistem os imigrantes facultam a cada indivíduo a possibilidade de participar na vida económica, social, cultural e cívica e, por outro lado, que os imigrantes respeitam as normas e valores fundamentais da sociedade de acolhimento e participam activamente no processo de integração, sem terem de abandonar a sua própria identidade.

A Comissão chamou a atenção, na sua comunicação de Novembro de 2000⁴⁸, para as muitas e diferentes categorias de imigrantes que deveriam beneficiar das medidas de integração, sendo os principais grupos compostos de trabalhadores migrantes, familiares admitidos ao abrigo de disposições que defendem o reagrupamento familiar, refugiados e pessoas sob protecção internacional. A integração implica o desenvolvimento de um equilíbrio de direitos e obrigações ao longo do tempo; assim, quanto mais tempo um nacional de país terceiro residir num Estado-Membro, mais direitos e obrigações lhe assistirão. Esta "abordagem incremental" implica que as medidas de integração devem aplicar-se a todos os nacionais de países terceiros assim que possível e, em qualquer caso, assim que a sua estada passa a revestir-se de alguma permanência ou estabilidade. Frequentemente, os imigrantes de segunda ou terceira geração nascidos na UE, ou que obtiveram nacionalidade comunitária, ou os imigrantes das ex-colónias com nacionalidade do país de acolhimento, também precisam de beneficiar de medidas de integração específicas.

⁴⁷ Para uma informação de primeira linha sobre projectos da UE a este respeito, realizados no âmbito do Quarto Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento, cf. relatório "Migration and integration as challenges to European society: assessment of research reports carried out for the European Commission", Programa TSER - Targeted Socio-Economic Research (investigação socioeconómica orientada), disponível em <http://www.cordis.lu/improving/socio-economic/publications.htm>.

⁴⁸ COM(2000) 757.

Os refugiados, incluindo refugiados reinstalados e pessoas sob protecção temporária ou subsidiária⁴⁹, deveriam igualmente poder beneficiar de medidas de integração. Tal como sucede com outras categorias de imigrantes, esta pode variar de acordo com as suas necessidades específicas⁵⁰ e duração da estada⁵¹. Os requerentes de asilo constituem, contudo, um grupo de nacionais de países terceiros que não usufrui de um estatuto comum de residente legal e cuja estada não é, nem permanente, nem estável. As medidas de integração, ou melhor, as políticas cujo objectivo é a sua *introdução* no país de asilo, são necessárias sob determinadas condições, embora a sua análise pormenorizada caia fora do âmbito da presente comunicação⁵².

3.2. A necessidade de uma abordagem holística

A Comissão identificou, nas suas comunicações de 2000 e 2001⁵³, alguns princípios que devem subjazer às políticas de integração e que são hoje igualmente válidos. O mais importante é a necessidade de uma abordagem holística que tenha em conta, não apenas os aspectos sociais e económicos da integração, mas também questões relacionadas com a diversidade cultural e religiosa, com a cidadania, com a participação e com os direitos políticos. Variando as prioridades consoante a região e o país, as políticas de integração devem ser planeadas no âmbito de um enquadramento global, coeso e a longo prazo e, simultaneamente, devem estar receptivas às necessidades específicas de determinados grupos e adaptar-se às idiosincrasias locais. As políticas dependem do estabelecimento de parcerias entre um extenso leque de participantes e precisam de contar com recursos adequados. Os membros das comunidades de imigrantes em causa, incluindo mulheres e pessoas sob protecção internacional, devem tomar parte na concepção, desenvolvimento, organização e avaliação dos programas e políticas que os afectam.

Se os programas de integração específicos constituem um importante elemento na fase inicial da integração, a longo prazo, o objectivo deveria ser capacitar os migrantes a aceder aos serviços existentes e assegurar que estes têm em conta as suas necessidades específicas. Note-se que, neste contexto, muitas medidas de integração podem servir para duas coisas: facilitar a integração no país de acolhimento, mas também preparar os migrantes para o regresso ao seu país de origem⁵⁴. Por exemplo, a maioria das medidas educacionais, incluindo a formação profissional, dotará as pessoas envolvidas de habilitações que podem revelar-se úteis no desenvolvimento do seu próprio país, em caso de regresso.

3.3. Elementos-chave das políticas de integração holísticas

A necessidade de uma abordagem holística requer o desenvolvimento de políticas de integração globais. No ponto infra serão debatidos alguns elementos e questões nucleares

⁴⁹ Directiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 Julho de 2001, JO L 212, de 7.8.2001.

⁵⁰ Cf. ponto 3.5.1. infra relativamente às necessidades especiais dos refugiados vulneráveis.

⁵¹ Embora tenha sido fixada uma duração máxima de estada, associada a uma protecção temporária a nível comunitário, e alguns migrantes só dêem entrada na União por um curto período fixo, estas pessoas podem ter motivos legítimos para prolongar a sua estada legal no espaço comunitário.

⁵² As medidas de integração em intenção dos requerentes de asilo são tratadas em pormenor na proposta de Directiva do Conselho que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros, COM(2001)181, de 3 de Abril de 2001.

⁵³ COM(2000)757 e COM(2001)387.

⁵⁴ As pessoas que necessitam de protecção internacional esperam regressar assim que a situação no seu país de origem o permita, mas este caso também se aplica aos imigrantes cuja estada é de curta duração.

de particular relevância para uma estratégia de integração bem sucedida. As questões levantadas e os desafios identificados constituem, simultaneamente, elementos que poderiam suscitar mais debates e intercâmbio de informações e boas práticas entre os Estados-Membros.

3.3.1 *Integração no mercado de trabalho*

O acesso ao mercado de trabalho é crucial para a integração dos nacionais de países terceiros na sociedade e a grande maioria dos imigrantes e das pessoas sob protecção internacional tem qualidades e competências necessárias à União Europeia actual. A sua plena integração no mercado de trabalho da UE poderia contribuir mais para que a economia comunitária pudesse realizar por completo o seu potencial de competitividade, crescimento e emprego. As actuais taxas de emprego relativas aos imigrantes demonstram, todavia, que a contribuição potencial dos imigrantes nem sempre é plenamente realizada. A 52,7%, a taxa de emprego dos nacionais não-comunitários na UE-15 é significativamente inferior aos 64,4% da mesma taxa para os nacionais da UE (cf. fig. 9 do anexo). A diferença é particularmente grande no caso das mulheres. Ao mesmo tempo, os imigrantes estão sobre-representados nos sectores laborais mais arriscados, no trabalho de baixa qualidade não-declarado e em segmentos populacionais particularmente expostos a riscos sanitários e à exclusão social. Além disso, os imigrantes com sólida formação educacional e especializados não conseguem, com frequência, encontrar empregos que se adequem às suas habilitações, só lhes restando aceitar trabalho para pessoas menos qualificadas e com salários inferiores.

Por forma a maximizar a contribuição potencial dos migrantes, é importante partir da sua experiência previamente adquirida e das habilitações já obtidas fora da UE, o que requer o reconhecimento e uma avaliação correcta das suas habilitações formais e informais (incluindo diplomas). Isto significa, também, prestar mais atenção à remoção das barreiras que se colocam à obtenção e manutenção de um emprego, tais como a inflexibilidade a nível dos requisitos pedidos ou as restrições legais relativas, por exemplo, às competências linguísticas ou à nacionalidade⁵⁵. A discriminação no local de trabalho e o comportamento racista constituem igualmente grandes barreiras a remover. São necessários esforços especiais para avaliar e melhorar as competências dos imigrantes, incluindo as competências linguísticas, de modo a permitir-lhes a entrada no mercado de trabalho e a garantir que têm acesso à formação contínua em pé de igualdade com os cidadãos nacionais⁵⁶. Estas políticas activas do mercado de trabalho deveriam apoiar a integração dos imigrantes nesse mercado, com vista a reduzir para metade, em cada Estado-Membro, o fosso do desemprego entre os nacionais e os não-nacionais da UE até 2010⁵⁷. Os parceiros sociais têm um papel importante a desempenhar neste domínio, especialmente para assegurar que os trabalhadores migrantes são tratados equitativamente em termos de salários e condições laborais e que se encontram as soluções adequadas a eventuais necessidades específicas.

⁵⁵ Conferência europeia sobre a integração bem-sucedida no mercado de trabalho, Copenhaga, 4 e 5 Julho de 2002.

⁵⁶ Cf. igualmente Parecer de iniciativa do Comité Económico e Social sobre a imigração, a integração e o papel da sociedade civil organizada, 21 de Março de 2002.

⁵⁷ Cf. proposta de Decisão do Conselho relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros, COM(2003)176 de 8.4.2003, pg. 13.

A gestão da diversidade, ou seja, a nível da força laboral, dos estilos de vida e do papel das empresas na sociedade, pode constituir uma importante ferramenta de promoção da integração dos migrantes no mercado de trabalho. Ao mesmo tempo, pode constituir uma estratégia eficaz e proveitosa para os empregadores, ajudando-os a alcançar os seus objectivos empresariais através de uma focalização nas oportunidades comerciais decorrentes da diversidade crescente da sociedade e tendo em conta, plenamente, as competências dos trabalhadores com antecedentes diferentes (por ex., competências linguísticas e compreensão intercultural). A gestão da diversidade não diz apenas respeito ao recrutamento de uma força laboral diversificada, tendo igualmente a ver com a gestão e o reajustamento da organização por forma a poder lucrar com isso. Experiências a nível internacional demonstram que muitas empresas e instituições públicas têm ganho significativamente com a aplicação de tais estratégias. Embora a integração no mercado de trabalho seja um elemento crucial do processo de integração, é pouco provável que tenha êxito, a longo prazo, sem ser auxiliada pela integração global dos imigrantes na vida social, cultural e política da sociedade de acolhimento⁵⁸.

3.3.2 *Competências linguísticas e educacionais*

A **educação** e a formação constituem factores-chave para uma integração bem sucedida. Os imigrantes defrontam-se com problemas cruciais relativamente ao reconhecimento das suas habilitações académicas. Isto impede a eficácia dos serviços de orientação educacional. Uma insuficiência relativamente aos níveis de educação pode reflectir-se nas taxas de emprego comparativamente baixas para os nacionais não-comunitários (cf. fig. 10 do anexo). Uma preocupação crucial da maioria dos Estados-Membros é a capacidade dos imigrantes de falar a **língua** do país de acolhimento. A deficiência em termos de competências linguísticas é encarada como a principal barreira que se coloca a uma integração bem sucedida. Simultaneamente, muitos Estados-Membros insistem que as fracas competências linguísticas não deveriam impedir o acesso ao mercado de trabalho ou ao sistema educativo. Pelo contrário, acreditam que a participação na vida laboral ou na educação e formação contribui para o desenvolvimento das competências linguísticas necessárias. Prever as estruturas de acolhimento das crianças e a dimensão cultural e religiosa constitui uma abordagem particularmente importante para que as mulheres migrantes possam frequentar cursos de línguas, especialmente porque isto pode influenciar a proficiência linguística dos seus filhos.

Note-se que o sistema educativo desempenha um papel essencial, não apenas na aquisição de conhecimentos, mas igualmente enquanto local de obtenção de informações formais e informais relativamente a normas e valores da sociedade e como ponte cultural. Trata-se de uma ferramenta importante para incentivo do pluralismo e da diversidade, tanto em intenção da população imigrante, como da sociedade de acolhimento e, por conseguinte, é igualmente uma ferramenta de combate à discriminação.

É necessário abordar algumas questões relativas à educação das crianças migrantes. A diversidade deve reflectir-se nos programas escolares, deve perseguir-se a estreita colaboração entre pais, comunidades imigrantes e escolas, com a abordagem de quaisquer problemas específicos, por exemplo, quando há um grande número de crianças imigrantes na mesma escola.

⁵⁸ Conferência europeia sobre a integração bem-sucedida, (Ibid).

3.3.3 *Habitação e questões urbanas*

A distribuição espacial da imigração varia consideravelmente consoante o Estado-Membro e a região, com uma concentração relativamente superior em áreas urbanas e industrializadas. Os problemas de integração surgem especialmente nas áreas - com frequência, desfavorecidas - de miscigenação étnica, onde o racismo e a xenofobia são obstáculos ao sentimento de pertença e participação dos migrantes. A localização do emprego tem um impacto inequívoco na escolha de residência, o que pode igualmente explicar-se através dos padrões de uma imigração mais antiga e pela presença de comunidades estabelecidas. Os imigrantes constituem actualmente uma proporção crescente da população das cidades e áreas urbanas, sendo provável que o seu número venha a aumentar nas próximas décadas. O acesso à habitação é uma necessidade básica na integração e a ausência de habitação abordável e de qualidade nas áreas de miscigenação étnica constitui um problema com que muitos migrantes e refugiados se defrontam.

São responsáveis por esta situação, conducente ao grande número de imigrantes que vivem em zonas urbanas desfavorecidas, alguns factores de restrição e de escolha, tais como, oportunidades de conseguir alojamento no trabalho, vontade de viver perto de parentes e de manter redes familiares, ou a existência de discriminação⁵⁹. A concentração residencial em termos étnicos - os chamados guetos - tende a isolar as comunidades, impedindo a sua participação na sociedade mais lata. Embora as redes coesas que se estabelecem dentro das comunidades de imigrantes possam trazer nova vida e regeneração a bairros negligenciados - por exemplo, através do estabelecimento de pequenas empresas -, a segregação étnica e social nas cidades pode constituir igualmente uma barreira crucial à integração.

As estratégias de planeamento urbano e regional globais, que têm em conta, por exemplo, infraestruturas, habitação, tempos livres, compras, serviços de saúde, transportes e estabelecimentos de ensino, assim como as necessidades do mercado de trabalho local, podem ultrapassar estas barreiras e limitar as consequências negativas da segregação urbana, que incluem a tensão social entre os imigrantes e a população de acolhimento. A elevada concentração e a segregação espacial podem igualmente dar origem a muitas das condições que alimentam a imigração ilegal e o tráfico, estimulando estes fenómenos, por seu turno, o desenvolvimento de atitudes discriminatórias na sociedade de acolhimento.

3.3.4 *Serviços de saúde e assistência social*

O **acesso** das populações imigrantes **aos serviços de saúde e assistência social** constitui outro domínio crucial onde a adaptação das políticas existentes pode ser necessária. Estas populações podem padecer de problemas de saúde específicos resultantes da sua situação (por ex., separação dos familiares, incerteza decorrente do seu estatuto, especialmente se temporário). Sempre que existe um padrão de insegurança e de condições de vida e de trabalho deficientes, podem surgir problemas de saúde, evitáveis, em larga medida, através da aplicação das políticas adequadas. Simultaneamente, as populações imigrantes enfrentam dificuldades no acesso a serviços de saúde e assistência social de elevada qualidade. Algumas questões têm de ser abordadas, incluindo a disponibilização das informações adequadas em benefício das comunidades de migrantes e de formação

⁵⁹ Conferência europeia sobre a integração bem-sucedida no mercado de trabalho, Copenhaga, 4 e 5 Julho de 2002.

adicional em intenção do pessoal responsável pela prestação dos serviços. O incremento na participação de pessoas com diferentes origens étnicas no planeamento e na prestação de serviços de saúde ajudaria a evitar a discriminação e a assegurar que os serviços têm em conta as barreiras culturais e estão sensibilizados para as comunidades específicas em cujo âmbito operam.

3.3.5 *Ambiente social e cultural*

O envolvimento e a participação activa dos imigrantes e pessoas sob protecção internacional na vida cívica é muito importante. São necessárias medidas de incentivo à participação, por exemplo, em clubes desportivos, conselhos directivos escolares, ou outras actividades da vida comunitária local, devendo as pessoas ser encorajadas a tomar parte no debate público. Ir ao encontro dos outros constitui uma importante etapa rumo à instalação e à pertença à sociedade de acolhimento, e a interacção entre diferentes culturas e religiões fará aumentar a tolerância e o respeito. Neste domínio, são necessários esforços redobrados, face à tendência crescente no público para culpar os imigrantes pela insegurança que se faz sentir nas nossas sociedades e devido à hostilidade geral relativamente aos muçulmanos, sobrevinda desde os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001 nos Estados Unidos. É preciso que haja exactidão nas informações acerca dos imigrantes e do seu contributo positivo, económico e cultural, para as nossas sociedades, que deve ser, tanto mais divulgado, quanto a incapacidade de vencer este desafio pode acicatar o ressentimento, a exclusão social e dar lugar à ascensão do racismo e da xenofobia. Promover junto do público uma atitude geral positiva para com os imigrantes requer uma forte liderança política e um compromisso claro relativamente à promoção de sociedades pluralistas, bem como a condenação do racismo. Aqui, os políticos e os meios de comunicação revestem-se da maior responsabilidade, no seu papel de educadores da opinião pública. Devem dar o exemplo à sociedade civil, ao sublinhar o valor da contribuição dos imigrantes e assegurando que a cobertura geral das questões de integração e o tom do debate público sejam equilibrados e baseados em informações exactas.

3.3.6 *Nacionalidade, cidadania civil e respeito pela diversidade*

As conclusões de Tampere apoiaram o objectivo de dar a oportunidade aos nacionais de países terceiros com residência legal de longa duração de obter a **nacionalidade** do Estado-Membro em que residem. Um aspecto que reúne o consenso geral é que adquirir a nacionalidade facilita a integração, embora este não tenha de ser o objectivo principal do processo de integração e, por si só, não evite os problemas decorrentes da exclusão social e da discriminação. Obter a nacionalidade é importante, todavia, porque encoraja um sentimento de pertença à vida nacional. A nacionalidade habilita o seu portador aos plenos direitos que assistem o cidadão, garantindo a participação *de jure* na vida política, cívica, cultural, social e económica do Estado-Membro.

Pressupondo-se que é conveniente que os imigrantes se tornem cidadãos, é razoável relacionar o acesso à cidadania com a duração da estada no país em causa, aplicando-se diferentes princípios aos imigrantes de primeira e segunda/terceira geração. Relativamente a estes últimos, a legislação nacional deveria facultar o acesso automático ou semi-automático, enquanto é razoável requerer da primeira geração um pedido formal para obtenção da cidadania. A naturalização deveria ser rápida, segura e incondicional. Os Estados podem requerer um período de residência, o conhecimento da língua e ter em conta o cadastro judicial. Em qualquer caso, os critérios de naturalização devem ser claros,

exactos e objectivos. A discricção administrativa deve ser delimitada e sujeita a controlo judicial.

Na sua comunicação de Novembro de 2000⁶⁰, a Comissão introduziu o conceito de **cidadania civil**, cuja definição garante um conjunto comum de direitos e obrigações fundamentais dos imigrantes, que estes adquiririam gradualmente ao longo de um dado número de anos, para que pudessem ser tratados da mesma forma que os nacionais do seu país de acolhimento, ainda que não fossem naturalizados. A Carta dos Direitos Fundamentais estabelece, no seu enquadramento básico da cidadania civil, alguns direitos cuja aplicação releva da sua natureza universal, derivando outros dos conferidos aos cidadãos da União⁶¹. De facto, o direito comunitário já confere⁶², ou propõe conferir⁶³, muitos destes direitos a todas as pessoas legalmente residentes na União. Permitir que os migrantes adquiram a cidadania civil após alguns anos ajudaria muitos imigrantes a instalarem-se com êxito na sociedade. Poderia, igualmente, constituir um primeiro passo para a obtenção da nacionalidade do Estado-Membro em causa.

Outro importante elemento deste conceito é tornar a participação política possível. Vários Estados-Membros⁶⁴ já concedem direito de voto local a todos os residentes estrangeiros, mediante certas condições. Do ponto de vista da integração, é óbvio que o direito de voto local deveria decorrer da residência permanente, e não da nacionalidade⁶⁵. A Comissão acredita que conceder direitos políticos aos imigrantes residentes de longa duração é importante para o processo de integração e que o Tratado deveria fornecer a base para isso poder ser feito.

3.4. Principais agentes numa política de integração holística

Condição-chave para uma aplicação bem sucedida de uma abordagem holística à imigração é melhorar a coerência política em geral e as sinergias entre imigração, integração e políticas de emprego a todos os níveis e em todas as disciplinas, o que levaria a uma melhor governança das questões de imigração, a uma vigilância mais estreita e a uma cooperação incrementada entre todos os agentes relevantes a nível local e regional e as autoridades da UE, incluindo-se também os países de origem. Todavia, devendo muito embora os Governos tomar a dianteira, a colaboração em torno das políticas deveria envolver igualmente os parceiros sociais, a comunidade de investigadores e os prestadores de serviços públicos, as NGO e outros agentes da sociedade civil, incluindo os próprios imigrantes.

⁶⁰ COM(2000) 757.

⁶¹ Estes direitos são: o direito à liberdade de circulação e de permanência, o direito ao trabalho, o direito de se estabelecer e de prestar serviços, o direito ao voto e a concorrer como candidato às eleições para o Parlamento Europeu e às eleições municipais, o direito à protecção diplomática e consular, o direito de petição e de acesso aos documentos, assim como o direito à não-discriminação com base na nacionalidade.

⁶² Cf. artigos 194.º e 195.º do Tratado CE relativos ao direito de petição ao Parlamento Europeu e ao Provedor de Justiça Europeu e o artigo 255.º relativo ao acesso aos documentos.

⁶³ Cf. artigo 12.º da proposta de directiva relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração, que inclui a liberdade de circulação e de permanência na União e o direito ao trabalho, o direito de se estabelecer e de prestar serviços.

⁶⁴ Dinamarca, Irlanda, Países Baixos, Suécia e Finlândia.

⁶⁵ Cf. igualmente a Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level, aprovada pelo Conselho da Europa em 1992 e que entrou em vigor em 1997.

As políticas de integração são frequentemente concebidas a nível nacional e aplicadas a nível local ou regional, o que requer uma cooperação muito boa e o fluir da informação entre os agentes envolvidos. Tanto a nível nacional, como local, as ONG desempenham um papel central na defesa dos migrantes e das pessoas sob protecção internacional⁶⁶, o que é muito importante para assegurar cooperação e compreensão entre os prestadores de serviços e os utentes. Os parceiros sociais têm um importante papel a representar no processo de integração, enquanto adjuvantes da integração quotidiana no local de trabalho e, destacando a importância de reagir às diferenças culturais, podem aumentar a eficiência da força laboral e intensificar a responsabilidade social.

Todos os agentes supra-referidos partilham da responsabilidade de uma integração bem sucedida dos nacionais de países terceiros na nossa sociedade. Para a definição e aplicação das políticas, o diálogo com agentes-chave é de importância crucial; todavia, a criação de um espírito de integração é assunto que toca a toda a sociedade da UE. Sensibilizar a população de acolhimento para os benefícios e desafios da imigração constitui um elemento-chave numa estratégia pró-activa de integração.

3.5. Reflectir na política de integração as necessidades de grupos específicos de migrantes

Embora os imigrantes em toda a União partilhem um grande grupo de necessidades, alguns terão carências e prioridades específicas, que devem ser tidas em conta pelas estratégias de integração em geral.

3.5.1 Refugiados e pessoas sob protecção internacional

Embora, a vários níveis, os refugiados e as pessoas sob protecção internacional enfrentem a mesma situação que os demais, há questões relacionadas com a própria natureza de uma migração forçada e com a necessidade de protecção que deveriam ser abordadas relativamente a este grupo no âmbito das estratégias de integração nacionais. Não devemos esquecer-nos que estas pessoas não escolheram deixar o seu país de origem por motivos económicos, podendo precisar de ajuda adicional para se integrarem e, nomeadamente, para aceder às actividades de inclusão com a maior brevidade possível. Devem ser concebidos programas específicos para os refugiados, que completem os serviços normais ou ajam enquanto pontes na sua direcção, dirigidos aos grupos vulneráveis *dentro* da comunidade de refugiados, por exemplo, as crianças, os idosos, as vítimas de violência sexual ou tortura e os que estão traumatizados na sequência de perseguições e/ou fuga. Uma preocupação-chave em relação a este grupo é dotá-lo da responsabilidade pela sua própria vida e incentivar ao auto-empoderamento e a auto-suficiência duradoura, o que é especialmente importante uma vez que, ao contrário dos migrantes económicos, estas pessoas não têm, muitas vezes, nem famílias, nem comunidades, nem redes que os apoiem.

Contudo, os refugiados são, geralmente, pessoas com elevadas habilitações, que enfrentam muitas vezes dificuldades na obtenção do reconhecimento destas últimas e da sua experiência. Algumas exigências, restrições ou obrigações prévias à integração, que podem existir para os migrantes comuns, poderão não ter aplicação no caso dos refugiados. A sanção última de revogação da autorização de residência, aplicável aos que fracassam nas

⁶⁶ Conferência sobre “Immigration: The Role of Civil Society in Promoting Integration” (Imigração: O Papel da Sociedade Civil na Promoção da Integração), Bruxelas, 9-10 de Setembro de 2002

provas da integração, nem sempre pode ser imposta aos refugiados ou às pessoas sob protecção internacional.

3.5.2 *Questões de igualdade entre os géneros*

Outra categoria importante é a das **mulheres**, e devemos ter em mente que quase metade dos imigrantes que dão entrada na UE todos os anos é actualmente composta de mulheres, sendo que cada vez mais vêm, de pleno direito, com intenções de exercer uma actividade profissional, muitas como enfermeiras ou outros postos semelhantes, ou ainda como empregadas domésticas. As mulheres imigrantes podem enfrentar uma dupla discriminação, devido ao seu género e à sua origem étnica. É necessário, portanto, prestar especial atenção a este assunto, de modo a assegurar uma igualdade de acesso ao mercado de trabalho e uma formação e educação adequadas, incluindo, nomeadamente, a aprendizagem ao longo de toda a vida. A aprendizagem de línguas, o conhecimento dos direitos sociais, cívicos e humanos, incluindo as normas e os valores da sociedade de acolhimento, e a formação com vista à aquisição de novas aptidões e competências constituem ferramentas essenciais da integração, tanto para os homens, como para as mulheres. Aliás, são particularmente importantes para estas últimas, dado o seu papel de depositárias das tradições culturais da família e da sua capacidade para influenciar as gerações futuras.

Embora o papel da **família** varie de uma cultura para a outra, desempenha geralmente um papel central no processo de integração e representa um ponto de referência fixo para os imigrantes no novo país de acolhimento. O reagrupamento familiar com a família nuclear é uma ferramenta-chave a este respeito. São principalmente as mulheres que beneficiam das disposições conducentes ao reagrupamento familiar e que, conseqüentemente, dependem com frequência de um familiar para obterem a sua autorização de residência. Poderão experimentar dificuldades na obtenção de um emprego, o que pode resultar na sua passagem para o sector informal. Por esta razão, a directiva relativa ao reagrupamento familiar determina que as mulheres tenham acesso ao mercado de trabalho e que, se enfrentarem uma situação particularmente difícil, possam obter uma autorização de residência independente.

3.5.3 *Imigrantes de segunda e terceira geração*

Estando muitos dos imigrantes para a União Europeia bem integrados, não deixam de existir, em alguns países, preocupações crescentes acerca da situação da segunda e terceira gerações. É o caso, muito especialmente, dos jovens cujos progenitores (por vezes só uma pessoa) são imigrantes não-comunitários, com mais probabilidades de não arranjar emprego⁶⁷. A discriminação social e racial pode impedir a juventude imigrante de segunda e terceira geração de aceder em pé de igualdade com os nacionais aos postos de trabalho e ao lugar na sociedade para o qual estão qualificados⁶⁸. Para muitos, a situação é exacerbada através da ausência de uma identidade clara, sempre que existe o sentimento de rejeição por parte da sociedade de acolhimento, acompanhado pelo enfraquecimento ou perda total dos laços com o país de origem. O fracasso das políticas de integração é uma das razões para o desenvolvimento destes fenómenos. A identificação das causas e o desenvolvimento

⁶⁷ Seminário organizado pelo ministério do emprego e do trabalho da Bélgica e pela OCDE relativo à integração dos jovens migrantes no mercado de trabalho, Bruxelas, 6-7 de Junho de 2002.

⁶⁸ Cf. nota 67.

de novas políticas para lidar com elas, em que a educação e a formação e, em especial, a aprendizagem ao longo da vida, serão cruciais, contribuirão para, de futuro, evitar tais problemas.

3.6. Lidar com os migrantes ilegais

Os nacionais de países terceiros que residem ilegalmente na UE representam um desafio enorme para o processo de integração. Em virtude da sua própria natureza, é impossível fazer uma estimativa segura do número destes migrantes, mas dados provenientes, *inter alia*, dos processos de regularização levados a efeito nos últimos anos⁶⁹ mostram que se trata de um número considerável. A implementação dos planos de acção já aprovados pelo Conselho em matéria de migração ilegal⁷⁰, controlo das fronteiras⁷¹ e política de repatriamento⁷² deverá constituir um importante contributo para a redução do fluxo de migrantes ilegais. A situação dos que já vivem nos Estados-Membros tem igualmente de ser considerada.

No contexto da política comum de imigração, a única abordagem coerente à questão dos residentes ilegais é assegurar o seu repatriamento ao país de origem. Contudo, num número considerável de casos, não é possível implementar tal política por razões legais, humanitárias ou práticas. É necessário considerar este grupo de pessoas, tanto do ponto de vista do seu impacto no mercado de trabalho, como relativamente ao objectivo da integração e da coesão social. Em ambos os casos, a presença de grandes números de residentes ilegais tem uma influência negativa - porque são uma fonte de trabalho barata, passível de exploração e, a longo prazo, que impede a reforma estrutural, contribuindo, por conseguinte, para a ineficiência do mercado de trabalho. Como os sectores do trabalho não-declarado e da imigração ilegal se alimentam um do outro, há um elo claro com as políticas gerais de prevenção e combate do trabalho não-declarado, que devem ser reforçadas enquanto parte de uma ampla miríade de políticas tendentes a transformar o trabalho não-declarado em emprego regular. Simultaneamente, os imigrantes ilegais estão excluídos de uma participação plena na sociedade, tanto enquanto contribuintes, como enquanto beneficiários, o que concorre para a sua marginalização e para acicatar as atitudes negativas das populações locais a seu respeito.

Se as políticas de combate à imigração ilegal devem manter-se enérgicas, as políticas de integração não podem ser plenamente bem sucedidas a não ser que as questões colocadas por este grupo de pessoas sejam adequada e razoavelmente abordadas. Alguns Estados-Membros implementaram medidas de regularização dos residentes ilegais. Tais processos podem ser encarados como um factor que permite o desenvolvimento do processo de integração, mas igualmente como um incentivo à imigração ilegal, o que deve ser ponderado face aos problemas que surgem sempre que existe um grande número de residentes ilegais nos Estados-Membros. Não devemos esquecer-nos que os imigrantes ilegais estão protegidos por normas universais em matéria de direitos humanos e devem

⁶⁹ Cf. Comunicação da Comissão relativa a uma política comum em matéria de imigração clandestina (COM(2001)672), de 15 de Novembro de 2001.

⁷⁰ Plano global de luta contra a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos na União Europeia, 28 de Fevereiro de 2002, JO C 142, de 14 de Junho de 2002, p.23.

⁷¹ Plano de gestão das fronteiras externas dos Estados-Membros da União Europeia, 13 de Junho de 2002, Doc. do Conselho n.º 10019/02, FRONT 58.

⁷² Programa de acção em matéria de repatriamento de 28 de Novembro de 2002, Doc. do Conselho 14673/02, MIGR 125.

usufruir de alguns direitos básicos, como, por exemplo, o direito a cuidados de saúde de emergência e o direito à educação primária para os filhos.

4. AVANÇAR: ORIENTAÇÕES E PRIORIDADES POLÍTICAS

No âmbito da UE, as políticas de imigração de um país reflectem-se inevitavelmente nos demais, agora com um factor adicional: a pressão da mutação demográfica na UE. A UE deve, por conseguinte, preparar-se para a imigração actual e futura de modo responsável e eficaz. Ao fazê-lo, a UE deve, como um todo, tornar-se mais eficaz no desenvolvimento de políticas que garantam a integração dos imigrantes. A Comissão pretende redobrar os seus esforços em determinados domínios, de modo a disponibilizar um enquadramento europeu mais coerente para a integração e a assegurar que a imigração contribui o mais efectivamente possível para os novos desafios demográficos e económicos com que a UE agora se defronta.

Para lidar com as consequências do envelhecimento demográfico, a UE deve, em primeiro lugar, aproveitar os recursos humanos que tem. Promover a participação na força laboral e o aumento da produtividade é essencial para preencher os objectivos de Lisboa de mais emprego, coesão social e crescimento económico. Os imigrantes que residem actualmente na UE podem fazer uma importante contribuição. Todavia, no contexto de uma população em idade activa em envelhecimento e diminuição, são cada vez mais prováveis e necessários fluxos de imigração mais constantes que, sem resolverem todos os efeitos da mutação demográfica, preencherão as necessidades do mercado de trabalho da UE.

É necessária uma abordagem de longo prazo, que deve incluir, tanto a necessidade de promover uma melhor integração dos imigrantes recentes e dos já instalados, como de preparar a imigração que há-de vir, para benefício de todos. Isto requer novas estruturas e ideias, bem como a mobilização e coordenação de um conjunto de políticas relevantes, e uma variedade de agentes a diferentes níveis. É essencial assegurar que as necessidades específicas dos migrantes são plenamente tidas em conta a nível das políticas de inclusão, que têm impacto na sua situação.

4.1. Consolidar o enquadramento legal

A Comissão já avançou com alguns instrumentos legislativos destinados a criar o enquadramento legal básico para admissão e definição das condições de permanência dos nacionais de países terceiros. Os progressos realizados a nível da aprovação destas directivas têm sido lentos e, se, por um lado, a Comissão louva o recente acordo alcançado no âmbito do Conselho relativamente ao reagrupamento familiar, por outro lado, insta a que o processo seja acelerado no atinente às iniciativas ainda pendentes e, em especial, solicita que

- a **directiva relativa ao estatuto dos residentes de longa duração** seja aprovada dentro do prazo estabelecido pelo Conselho de Sevilha (Junho de 2003) e que os Estados-Membros, aquando da sua transposição para as legislações nacionais, considerem atribuir direitos políticos aos residentes de longa duração, nomeadamente a nível local;
- seja estabelecido, para o ano de 2003, um prazo para aprovação da **directiva relativa à admissão para efeitos de trabalho**, uma vez que esta dará lugar à transparência e às

condições necessárias para gerir eficientemente a admissão de migrantes que dão entrada na UE por motivos de trabalho;

- à luz da aprovação da directiva relativa ao estatuto dos residentes de longa duração e de acordo com o parecer do Comité Económico e Social Europeu⁷³, pudesse ser considerada a ideia de alargar aos nacionais de países terceiros o escopo da **directiva**⁷⁴, proposta pela Comissão, **relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais** obtidas num Estado-Membro no domínio das profissões regulamentadas, após aprovação desse diploma. Tratar-se-ia de um passo importante no sentido de integrar plenamente os imigrantes no mercado de trabalho, assegurando que as suas qualificações e períodos de estudo são reconhecidos em pé de igualdade com os nacionais;
- **promova o combate à discriminação** - para tal, os Estados-Membros asseguram que as directivas aprovadas em 2000 a nível comunitário são transpostas para as legislações nacionais dentro dos prazos estabelecidos em 2003, como originariamente se previa. A Comissão encoraja os Estados-Membros a ir além do mínimo requerido pelas directivas e a promover acções positivas, especialmente no que diz respeito ao dever das autoridades públicas de assegurar a igualdade de tratamento dos migrantes, para promover a sua integração.

A Comissão estará particularmente atenta à transposição e aplicação dos instrumentos propostos ao abrigo do n.º 3 do artigo 63.º, que têm um impacto importante sobre a integração dos nacionais de países terceiros. A Comissão considerará, igualmente, avançar com novas propostas legislativas, consoante a necessidade de assegurar a integração dos nacionais de países terceiros, dos refugiados e das pessoas que beneficiam de protecção subsidiária. Na linha das propostas existentes (cf. ponto 1.1 supra), poderão ser necessárias medidas relativas aos requerentes de asilo e às pessoas a quem foi concedida protecção temporária.

4.2. Reforçar a coordenação política

4.2.1 Acompanhar o desenvolvimento da política comum de imigração: um relatório anual

Na sua comunicação de Novembro de 2000⁷⁵, a Comissão já tinha sublinhado a necessidade de acompanhar e avaliar de perto a política de imigração da UE. De forma a acompanhar os progressos ao longo do tempo e a assegurar uma coerência geral, tanto das políticas e dos instrumentos comunitários com impacto na imigração, como das políticas nacionais, a Comissão pretende passar a elaborar um relatório anual sobre o desenvolvimento da política comum de imigração. Este relatório servir-se-á das informações fornecidas por um extenso conjunto de diferentes políticas e iniciativas comunitárias que afectam os imigrantes, nomeadamente as referidas infra. O objectivo do relatório é assegurar que as necessidades dos imigrantes são correctamente incluídas em todas elas, e informar o Conselho acerca dos progressos efectuados a nível dos programas e políticas de inclusão. O relatório basear-se-á, igualmente, noutros esforços em curso para

⁷³ Parecer do CESE (SOC/113) de 18 de Setembro de 2002 sobre a Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais COM(2002)119 final.

⁷⁴ COM(2002)119final, Setembro de 2002.

⁷⁵ COM(2000) 757.

reforçar o acompanhamento e a avaliação, a nível comunitário, da política de imigração (cf. ponto 4.11 infra), e complementar o relatório anual relativo ao desenvolvimento de uma política comum europeia de asilo.

4.2.2. *Reforçar a coordenação das políticas de integração*

Na sua comunicação de Julho de 2001 relativa a um mecanismo de coordenação aberto da política comunitária em matéria de imigração⁷⁶, a Comissão também havia sugerido vários domínios onde considerava que seria particularmente relevante reforçar a cooperação e o intercâmbio de informações entre os Estados-Membros. Um destes domínios era a integração de nacionais de países terceiros com residência legal. A integração é um processo complexo, que apresenta dificuldades em termos conceptuais, práticos e políticos. As políticas devem ter em conta as características da sociedade de acolhimento e a sua estrutura organizacional, não havendo, por conseguinte, respostas únicas ou simples. As questões a tratar são, contudo, frequentemente semelhantes e, na busca das melhores soluções, muito se pode aprender com as experiências dos demais. A integração é igualmente um domínio onde há necessidade de maior convergência relativamente a conceitos e a objectivos políticos, em consequência do estabelecimento de um enquadramento legal comum no atinente à admissão e estatuto dos nacionais de países terceiros.

A Comissão propõe, por conseguinte, desenvolver a cooperação e o intercâmbio de informações no âmbito do enquadramento do recentemente estabelecido grupo de pontos de contacto nacionais sobre a integração⁷⁷, com vista, nomeadamente, a um reforço da coordenação das políticas relevantes a nível nacional. O trabalho deste grupo concentrar-se-á, numa primeira fase, e à luz das conclusões do Conselho de Salónica, em domínios identificados pelos Estados-Membros enquanto questões de comum interesse. Este processo de cooperação será desenvolvido em plena complementaridade e sinergia com outras políticas comunitárias, especialmente as relativas à coesão e inclusão sociais, à anti-discriminação e à estratégia europeia de emprego. Contribuirá para outros processos existentes ao fornecer o ímpeto necessário a uma melhor tomada em conta da dimensão da integração pelas autoridades relevantes a nível das políticas de inclusão. Com base no relatório da Comissão relativo às políticas nacionais de integração, elaborado a pedido do Conselho Justiça e Assuntos Internos, que se reuniu informalmente em Veria, nos dias 28 e 29 de Março de 2003 (cf. Anexo I), torna-se claro que os Estados-Membros abordam de maneira diferente, e com diferentes meios, a integração. A acção tomada ou as medidas previstas para resolver determinado problema não são necessariamente as mesmas em todos os Estados-Membros, uma vez que as circunstâncias locais, regionais ou nacionais podem diferir. Isto reforça a necessidade de haver um intercâmbio de informações e de boas práticas. Além da integração dos imigrantes no mercado de trabalho, que será abordada no âmbito da Estratégia Europeia de Emprego (cf. ponto 4.4 infra), podem desde já identificar-se os seguintes domínios prioritários:

- **Programas de introdução em intenção dos imigrantes recém-chegados:** A recepção aos imigrantes constitui uma etapa muito importante no processo de integração, pois os

⁷⁶ COM(2001) 387.

⁷⁷ Nos termos das conclusões, propunha-se estabelecer uma lista actualizada e de fácil acesso dos pontos de contacto nacionais, que assistirão na cooperação e intercâmbio de informações entre Estados-Membros. Para acompanhar esta iniciativa, foi estabelecido pela Comissão um fórum para os pontos de contacto no âmbito do Comité sobre a Imigração e o Asilo (Grupo Integração).

recém-chegados sentem a necessidade de se familiarizar com o ambiente social e cultural, em sentido lato, do país de acolhimento. Devem ser trocadas informações, com o objectivo de encontrar a melhor maneira de fazer a introdução dos imigrantes recém-chegados. As prioridades devem incluir: programas à escala nacional *versus* programas regionais ou locais; envolvimento da sociedade civil nos programas; financiamento, incluindo o co-financiamento pelo imigrante; introdução de elementos obrigatórios e das consequentes sanções; conteúdo do programa de introdução; adaptação dos programas a grupos alvo específicos.

- **Formação linguística:** A maioria dos Estados-Membros exprimiu preocupação quanto ao facto de os imigrantes não conseguirem falar a língua do país de acolhimento. O intercâmbio poderia centrar-se, em especial, nos seguintes temas: modos de aumentar as aptidões linguísticas dos imigrantes, nomeadamente no atinente a determinados aspectos-chave, incluindo, visar grupos específicos; financiamento, incluindo o co-financiamento pelo imigrante; testes de línguas nacionais; língua e naturalização; cursos de línguas combinados.
- **Participação dos imigrantes na vida cívica, política e cultural:** Trata-se de um aspecto importante, pois cria um sentimento de pertença a uma comunidade e à sociedade em geral. Por sua vez, este sentimento encoraja os imigrantes a empenharem-se na vida da comunidade e noutras actividades sociais, culturais e políticas. Poderiam ser trocadas informações sobre um número de aspectos-chave incluindo: direitos políticos, cidadania civil e nacionalidade; estruturas a nível nacional, regional e local para a participação dos imigrantes, incluindo o respectivo nível de participação; como lidar com as diferenças religiosas e culturais na sociedade; comparação e desenvolvimento de indicadores para medir os níveis de integração nestes domínios.

4.3. Cidadania civil e nacionalidade: ferramentas para facilitar a integração

Um novo conceito, que a Comissão acredita poder ser utilizado para promover a integração, é o de cidadania civil. Os direitos constantes das iniciativas da Comissão contribuem para a realização deste conceito. Contudo, a Comissão sublinha a importância de confirmar os direitos e obrigações dos nacionais de países terceiros com residência legal no âmbito do novo Tratado, pela integração da Carta dos Direitos Fundamentais com um estatuto legalmente vinculativo⁷⁸. O Tratado deveria facultar os meios através dos quais a cidadania civil, em especial no atinente à participação na vida política a nível local pudesse tornar-se real e a Comissão trabalhará para estes objectivos na Convenção e na próxima conferência intergovernamental⁷⁹. A Comissão avançará igualmente com o desenvolvimento deste conceito no contexto do processo de reforço da coordenação entre os Estados-Membros sobre a integração (cf. supra).

A naturalização é uma estratégia que pode ajudar a promover a integração e que os Estados-Membros deveriam considerar ao conceder residência a imigrantes e refugiados. A Comissão acolhe favoravelmente a flexibilização das condições a preencher pelos candidatos à obtenção de nacionalidade que se verificou em determinados

⁷⁸ No âmbito do grupo de trabalho II da Convenção, presidido por A. Vitorino, foram debatidas modalidades desta integração. Cf. relatório final do grupo de trabalho II, GT II - 16 de 22.10.2002.

⁷⁹ Cf. resumo da comunicação apresentada por A. Vitorino, Comissário, Membro do grupo de trabalho X da Convenção, Liberdade, Segurança e Justiça, GT X - WD 14 de 15.11.2002.

Estados-Membros em anos recentes. No âmbito do processo de coordenação reforçada, a Comissão promoverá o intercâmbio de informações e boas práticas relativas à aplicação dos normativos em matéria de nacionalidade dos Estados-Membros. Há também a necessidade de mais investigação comparativa acerca da legislação dos Estados-Membros relativa à nacionalização. A Comissão deu prioridade a esta questão ao abrigo do 6.º Programa-Quadro de Investigação 2002-2006.

4.4. A Estratégia Europeia de Emprego (EEE)

Na sequência da sua comunicação sobre o futuro da EEE, de 14 de Janeiro de 2003⁸⁰, a Comissão aprovou as suas propostas de orientações e de recomendações em matéria de emprego em 8 de Abril de 2003, onde sublinha que a imigração deve ser, de futuro, tida em conta de melhor maneira. A Comissão propõe três objectivos globais para as futuras orientações de emprego: pleno emprego, qualidade e produtividade no trabalho, coesão e mercado de trabalho inclusivo. Insta os Estados-Membros e os parceiros sociais a abordar estas questões e insiste na necessidade de apoiar a integração e combater a discriminação no mercado de trabalho relativa às pessoas em desvantagem, assim como no combate ao trabalho não-declarado. No contexto da EEE, a Comissão considera adequado continuarem a ser abordados os seguintes elementos:

- integração constante dos nacionais de países terceiros no mercado de trabalho, o que envolve o acesso aos serviços de formação e emprego, assim como outras medidas para aumentar a participação no mercado de trabalho. A Comissão propõe, nas suas Orientações 2003, que os Estados-Membros se empenhem na redução do fosso do desemprego entre nacionais comunitários e não-comunitários até 2010;
- combater o trabalho não-declarado e reduzir a economia informal, com vista a desenvolver um amplo e variado conjunto de sanções e medidas preventivas para transformar o trabalho não-declarado em emprego regular;
- maior acompanhamento das necessidades do mercado de trabalho da UE e do papel da imigração no preenchimento das actuais e futuras faltas de mão-de-obra, tendo em conta a concorrência crescente entre os países de acolhimento;
- contribuir para uma mobilidade acrescida dos nacionais de países terceiros na UE, em termos de postos de trabalho, especialmente através da continuação do desenvolvimento da rede EURES, incluindo enquanto parte da estratégia para facilitar a sua admissão na UE para efeitos de trabalho;
- intercâmbio de experiências e boas práticas neste domínio, *inter alia* através de avaliações *inter-pares* realizadas ao abrigo do programa para promoção de medidas de incentivo ao emprego. deve ser prestada particular atenção ao reconhecimento de competências e diplomas; espírito empresarial; iniciativas especiais para jovens de origem imigrante, da segunda e terceira gerações; barreiras à integração no mercado de trabalho; estratégia de emprego local no atinente aos imigrantes; formação linguística por motivos profissionais, incluindo formações aceleradas.

⁸⁰ COM(2003)6 de 14 de Janeiro de 2003 "O futuro da Estratégia Europeia de Emprego".

A Comissão considera que estas questões deveriam ser igualmente consideradas pelos parceiros sociais a nível da UE, no contexto do seu programa de trabalho comum.

4.5. O processo de inclusão social

A primeira ronda dos planos de acção nacionais para a inclusão social (PAN/incl) em 2001 demonstrou a necessidade de abordar a questão da integração dos imigrantes de modo mais exaustivo, integrado e estratégico. O Conselho Europeu de Copenhaga (Dezembro de 2002) apoiou os objectivos revistos de Nice de combate à pobreza e à exclusão social, que sublinham explicitamente o elevado risco de pobreza e exclusão social enfrentado por alguns homens e mulheres como resultado da imigração. Ao preparar e aplicar os PAN/incl, os objectivos comuns europeus insistem igualmente na mobilização de todos os organismos relevantes: enquanto as autoridades locais, regionais e nacionais assumem a principal responsabilidade do combate à exclusão social e à pobreza, um grande número de organismos públicos e privados está igualmente envolvido, a saber, os parceiros sociais, as ONG e os prestadores de serviços de assistência social. A este respeito, a Comissão considera importante que:

- no contexto dos seus PAN/incl para 2003, previstos para Julho do mesmo ano, os Estados-Membros devem notificar acerca das medidas e iniciativas políticas destinadas a "promover a integração social de homens e mulheres que se arriscam a enfrentar a pobreza persistente, por exemplo porque (...) pertencem a um grupo que experimenta problemas especiais de integração, como os que afectam os imigrantes", tal como apoiado pelo Conselho Europeu de Copenhaga;
- ao abrigo do programa de acção comunitária em matéria de luta contra a exclusão social (2002-2006)⁸¹, vários estudos (por ex., condições da habitação dos imigrantes e minorias étnicas), trabalhos estatísticos (por ex., viabilidade da recolha de dados relativos ao rendimento específico e às condições de vida dos imigrantes e minorias étnicas no quadro do novo Inquérito ao Rendimento e às Condições de Vida da UE) e um elevado número de projectos transnacionais acerca da integração de imigrantes serão levados a efeito, contribuindo directamente para melhorar o conhecimento e promover a troca de experiências.

4.6. Coesão económica e social

O terceiro relatório da Comissão sobre a coesão económica e social na UE a ser apresentado até final de 2003 lançará as bases para um debate público sobre o futuro da coesão política⁸². O novo período de programação dos Fundos Estruturais terá início em 2007. A este respeito, a Comissão considera importante construir com base na experiência adquirida, em particular com o Fundo Social Europeu e com a iniciativa EQUAL, de forma a poder assegurar:

⁸¹ Decisão n. 50/2002/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, 7 Dezembro 2001, que estabelece um programa de acção comunitária de incentivo à cooperação entre os Estados-Membr em matéria de luta contra a exclusão social.

⁸² Cf. igualmente COM(2003)034, "Segundo Relatório Intercalar sobre a Coesão Económica e Social", 30 de Janeiro de 2003.

- que a revisão intercalar do período de programação planeado em 2003 dê conta, de melhor maneira, do desafio da imigração em termos de postos de trabalho e inclusão social;
- que as lições políticas retiradas da iniciativa EQUAL em termos da integração dos imigrantes, em especial os requerentes de asilo, são amplamente divulgadas⁸³;
- que a discussão global sobre o futuro da política de coesão europeia prestará plena atenção ao desafio da integração dos imigrantes, especialmente no que diz respeito ao capital humano, ao acesso ao emprego e à reabilitação das zonas urbanas desfavorecidas.

4.7. Combater a discriminação

Os imigrantes correm frequentemente riscos de discriminação. Além de apoiar os Estados-Membros na aplicação de duas directivas anti-discriminação, acima mencionadas, a Comissão considera importante reforçar o combate à discriminação:

- ao sensibilizar o público para a legislação comunitária e nacional que proíbe a discriminação: será lançada com este objectivo, em 2003, uma grande campanha de informação ao público, particularmente dirigida ao patronato e aos trabalhadores. A Comissão realizará igualmente, em 2003, um primeiro relatório sobre a igualdade e a discriminação na UE;
- ao envolver as empresas em práticas não-discriminatórias: além do Livro Verde da Comissão sobre a responsabilidade social das empresas (RSE)⁸⁴, a necessidade de promover a gestão da diversidade, as práticas de recrutamento responsáveis e a luta contra a discriminação no local de trabalho continuarão a ser abordadas no contexto do novo fórum sobre RSE, com a participação de agentes diversos.
- ao acompanhar de mais perto a situação: na sequência do relatório sobre a situação laboral dos migrantes, publicado em Dezembro de 2002, o Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia concentrar-se-á, em 2003, *inter alia*, na recolha de dados sobre a situação dos migrantes e minorias étnicas relativamente ao emprego, à habitação, à educação e à violência racial;
- ao trocar experiências: no contexto do programa de acção comunitário de luta contra a discriminação (2001-2006), serão levados a cabo vários projectos transnacionais, estudos e intercâmbios de experiência e de boas práticas, para avaliar a extensão da discriminação e reforçar as medidas políticas de anti-discriminação.

4.8. Cooperação no domínio da educação

No domínio da educação, o programa de trabalho pormenorizado sobre o seguimento dos objectivos dos sistemas de educação e formação na Europa, aprovado pela Comissão e pelo

⁸³ Desde 2001, já foram estabelecidas 1.500 parcerias de desenvolvimento EQUAL. Para o período 2001-2006, estão disponíveis 127 milhões de euros para medidas de combate ao racismo e à xenofobia no contexto do mercado de trabalho e 153 milhões de euros para os requerentes de asilo.

⁸⁴ COM(2001) 366.

Conselho⁸⁵, estabelece a forma como o método de coordenação será aplicado através de parâmetros de referência, de modo a definir objectivos concretos para responder aos desafios da estratégia de Lisboa (Conselho Europeu de Março de 2000). Neste contexto, o objectivo geral de melhorar a cidadania activa, a igualdade de oportunidades e a coesão social, abarca questões como o acesso dos imigrantes e seus filhos aos sistemas de educação e formação.

Com base na comunicação da Comissão sobre parâmetros de referência⁸⁶, aprovada pelo Conselho em 5 de Maio de 2003, os parâmetros europeus constituem "indicadores acordados e expressos em níveis médios de desempenho" a atingir até 2010. Entre os cinco parâmetros de referência da UE, três são especialmente relevantes no contexto da promoção da integração e do emprego da população imigrante.

- o parâmetro relativo ao abandono escolar precoce (taxa média comunitária inferior ou igual a 10% de abandono escolar precoce);
- o parâmetro relativo aos níveis educacionais mais elevados (pelo menos 85% dos jovens com 22 anos na UE deve ter concluído os estudos secundários superiores);
- o parâmetro relativo à alfabetização em termos de leitura (a percentagem de jovens de 15 anos na UE com desempenho inferior a nível da leitura e da alfabetização deverá ter diminuído em pelo menos 20% comparativamente a 2000).

4.9. Diálogo mais estreito com países terceiros

A comunicação da Comissão "Integrar as questões ligadas à migração nas relações da união europeia com países terceiros"⁸⁷ sublinha que melhorar o diálogo com países terceiros constitui um elemento primordial da política de migração da UE, não só para facilitar a ordenação dos fluxos migratórios, mas também para combater a imigração ilegal mais eficazmente, desenvolver novas políticas de gestão da migração laboral e criar uma dinâmica em que, tanto a UE, como os países de origem, só tenham a ganhar, especialmente no que respeita à migração laboral temporária. Estreitar as relações com os países de origem deveria, *inter alia*, assegurar que são abordadas as causas primordiais da imigração ilegal e que a política de imigração da UE é concebida de forma a apoiar os objectivos em termos de desenvolvimento e a alcançar uma partilha equitativa dos custos e benefícios da imigração. Esta política deveria facilitar os contactos entre os migrantes e os seus familiares e comunidades nos respectivos países de origem, incluindo a transferência de fundos (remessas). Deveria, ainda, encorajar os migrantes potenciais a seguir determinados canais na sua admissão, em vez de tentarem entrar na UE de forma ilegal. Neste diálogo, a Comissão considera importante que:

- o papel e o potencial da migração laboral se reflectam plenamente;
- na sequência de um estudo e de uma consulta mais aprofundados sobre os eventuais benefícios, sejam feitos progressos no sentido de um reconhecimento mútuo do estatuto

⁸⁵ JO C/142, de 04.06.02.

⁸⁶ COM(2002) 629 final, de 20.11.02.

⁸⁷ Cf. Comunicação da Comissão intitulada "Integrar as questões ligadas à migração nas relações da União Europeia com países terceiros." (COM(2002)703, de 3.12.2002.

conferido pelas qualificações profissionais obtidas por nacionais de países terceiros antes da sua chegada à UE, com base no princípio da reciprocidade⁸⁸;

- a UE deve fazer uso das oportunidades que se lhe colocam ao abrigo do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS) da OMC, enquanto forma de possibilitar mecanismos de circulação temporária seguros às pessoas que se deslocam para a UE com o intuito de prestar determinado serviço. Isto responderia às expectativas de muitos países em desenvolvimento.

4.10. Reforçar o apoio financeiro da UE à integração

Está actualmente em curso uma avaliação intercalar do **Fundo Europeu para os Refugiados** (FER). Quaisquer novas orientações para a próxima fase do FER serão avançadas à luz desta avaliação. Espera-se, todavia, que haja continuação no apoio ao desenvolvimento de programas e políticas de integração em abono dos refugiados e das pessoas sob protecção internacional.

A Comissão também lançará, em 2003, diversos **projectos-piloto no domínio da integração de migrantes**⁸⁹. O objectivo destas acções será apoiar as redes e a transferência de informações e boas práticas entre os Estados-Membros, as autoridades locais e regionais e demais participantes, por forma a facilitar um diálogo aberto e identificar prioridades numa abordagem mais coerente à integração dos migrantes na Europa.

4.11. Melhorar a informação sobre o fenómeno da migração

Tal como acima se referiu, uma condição crucial para o êxito da implementação das políticas é melhorar a informação disponível, assim como as ferramentas de acompanhamento e avaliação. Isto é igualmente essencial na sensibilização do público para a contribuição dos migrantes para a vida cultural, social e económica da UE. Sem dados e conhecimentos exactos e comparáveis acerca da eficácia das medidas tomadas, os Estados-Membros e a Comunidade não conseguem apreender se as suas políticas surtiram o efeito desejado. A Comissão está actualmente a fazer um estudo sobre a aferição dos desempenhos competitivos que explorará as possibilidades de desenvolver indicadores a nível da UE, e aprovou um **Plano de Acção para a recolha e a análise de estatísticas comunitárias no domínio da migração**⁹⁰.

Além disso, no final de 2002, a Comissão lançou uma acção preparatória para a criação de uma **Rede Europeia das Migrações** (REM). A REM constituirá uma base sistemática para o acompanhamento e a análise do fenómeno multidimensional da migração e do asilo, ao abarcar a variedade das suas dimensões - política, legal, demográfica, socioeconómica - e identificar as suas causas primordiais. Dez Estados-Membros nomearam pontos de contacto nacionais em 2002 e espera-se que outros adiram ao projecto em 2003. A fase preparatória, que pode prolongar-se por três anos, analisará a possibilidade de estabelecer uma estrutura mais permanente no futuro.

⁸⁸ Cf. igualmente as conclusões da cimeira de Barcelona de 2002 relativamente às pessoas com qualificações no domínio da ciência e tecnologia.

⁸⁹ O programa será lançado em 2003, com um orçamento de 12 milhões de euros para três anos. Complementará as iniciativas existentes de abordagem à questão da integração dos imigrantes.

⁹⁰ COM(2003) 179.

As questões relativas à imigração e ao asilo foram agora plenamente integradas nas prioridades do **Programa-Quadro da Comissão de Investigação e Desenvolvimento** e no **Plano de Acção da Comissão "Investir na investigação"**⁹¹. Ficará sujeito a investigação e análise, ao abrigo do 6.º programa, que terá lugar entre 2002 e 2006, um grande conjunto de questões relativas à imigração.

Estas acções apoiarão igualmente a elaboração do relatório referido supra.

5. CONCLUSÕES

Através da presente comunicação, a Comissão respondeu à tarefa que lhe foi atribuída pelo Conselho de Tampere, ao estabelecer propostas pormenorizadas de apoio ao desenvolvimento de uma política de integração mais determinada dos nacionais de países terceiros na UE, cumprindo, simultaneamente, a promessa feita em 2003 no Relatório da Primavera no sentido de rever o papel das políticas de imigração, integração e emprego de modo a alcançar os objectivos de Lisboa.

A capacidade da UE de gerir a imigração e de assegurar a integração dos imigrantes influenciará grandemente a sua aptidão para dominar a transformação económica e para reforçar a coesão social a curto e longo prazo. Embora as implicações económicas da mutação sociodemográfica apenas venham a tornar-se plenamente visíveis com o passar do tempo, é necessário adoptar, hoje mesmo, uma abordagem de longo prazo relativamente à imigração, de modo a preparar os desafios de amanhã. Os benefícios económicos e sociais da imigração só podem ter lugar se for alcançado um nível mais elevado de integração dos migrantes: a UE tem de enfrentar o desafio da integração de forma mais global. A rápida aprovação pelo Conselho dos projectos de directivas já avançados, relativos às condições de admissão e permanência de nacionais de países terceiros, constitui um pré-requisito essencial relativamente a acções futuras, uma vez que proporciona o enquadramento básico, em termos de direitos, sobre o qual todas as futuras políticas de integração deverão repousar. Neste contexto, a Comissão terá em constante atenção o desenvolvimento do conceito de cidadania civil enquanto nova ferramenta de integração.

De acordo com o princípio de contemplar a inclusão nas políticas de integração de imigrantes, o apoio das muitas propostas feitas deve, agora, traduzir-se no enquadramento das políticas e dos programas existentes a nível da UE, nomeadamente a Estratégia Europeia de Emprego, o Processo de Inclusão Social e os programas de acção comunitários de luta contra a exclusão social e a discriminação. Entretanto, o Fundo Europeu para os Refugiados e os novos projectos-piloto de promoção da integração assegurarão que a atenção será dirigida a questões específicas relativas a nacionais de países terceiros que precisam de ser tratadas e que será dado apoio às políticas de integração nacionais.

Por último, e à luz das conclusões do Conselho Europeu de Salónica, que terá lugar em 20 e 21 de Junho de 2003, a Comissão envidará todos os esforços para reforçar a política de

⁹¹ Cf., nomeadamente, o documento COM(2003)226, ponto 3.1 "Promover um desenvolvimento coerente das políticas nacionais e europeias", acção n.º 2, "Estabelecer um processo aberto de coordenação de acções com vista ao desenvolvimento de recursos humanos nas áreas da ciência e da tecnologia, com especial ênfase nas implicações do objectivo dos 3%, enquanto uma extensão do processo existente centrado na mobilidade".

coordenação e apresentará um relatório anual relativo aos progressos alcançados no desenvolvimento de uma política comum de imigração.

A Comissão enviará a presente comunicação, para informação, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões.

ANEXO I

RELATÓRIO DE SÍNTESE SOBRE AS POLÍTICAS NACIONAIS DE INTEGRAÇÃO

1. INTRODUÇÃO

No Conselho informal da Justiça e Assuntos Internos de Veria realizado em 28-29 de Março de 2003, os Estados-Membros acordaram em que a Comissão deveria preparar um relatório de síntese sobre as políticas de integração nacionais na perspectiva do Conselho Europeu de Salónica de 20-21 de Junho de 2003.

Esta síntese complementa a Comunicação sobre imigração, integração e emprego, na medida em que apresenta a situação factual em matéria de políticas de integração nos Estados-Membros e demonstra claramente a necessidade de reforçar a coordenação das políticas neste domínio. O relatório de síntese foi preparado com base num questionário sobre a integração dos imigrantes⁹², que foi enviado quer aos Estados-Membros quer aos países aderentes. A Comissão recebeu 13 respostas dos Estados-Membros⁹³ e 8 respostas dos países aderentes⁹⁴. As respostas variam significativamente quer em termos de volume da informação prestada, quer quanto ao pormenor das respostas fornecidas. No entanto, é evidente que existem grandes diferenças nas políticas de integração, não apenas no que se refere aos países aderentes, mas também na própria União Europeia. Este aspecto não é surpreendente na medida em que a história da migração dos países europeus varia significativamente.

2. SÍNTESE DAS RESPOSTAS RECEBIDAS AO QUESTIONÁRIO

2.1 Acolhimento de novos imigrantes

Os programas de integração nacionais são dominantes nos países em que o essencial da imigração visa principalmente o reagrupamento familiar ou razões humanitárias e quando os novos imigrantes, por conseguinte, não dispõem de uma oferta de emprego antes de entrarem no país e raramente falam a língua da sociedade de acolhimento à chegada. Além disso, estes países tendem a ter sistemas de segurança social muito desenvolvidos. Noutros países, estas questões não parecem ser essenciais e os problemas parecem residir essencialmente em assegurar a infra-estrutura adequada para integrar os trabalhadores migrantes, tais como o acesso à habitação, aos serviços sociais e aos cuidados de saúde.

2.1.1 *Objectivos das políticas de integração*

As descrições dos objectivos das políticas de integração variam naturalmente, não obstante parecer existir um consenso geral de que os principais objectivos das políticas de integração dos Estados-Membros são, por um lado, permitir aos imigrantes que funcionem de forma independente e autónoma e, por outro, permitir-lhes participar activamente em todos os aspectos da vida.

⁹² O questionário não teve em consideração a integração dos refugiados. Deve notar-se que em muitos países os refugiados e os imigrantes não são tratados como categorias separadas para efeitos de integração.

⁹³ A Bélgica e a França não responderam ao questionário.

⁹⁴ A Polónia e a Hungria não responderam ao questionário.

2.1.2 *Descrição das políticas de integração*

Em países como a Finlândia, a Dinamarca e os Países Baixos, a legislação nacional em matéria de integração foi adoptada em 1998 e 1999, tendo as iniciativas na Áustria e na Alemanha nesta matéria sido também tomadas recentemente. A legislação proporciona um quadro geral de integração a nível nacional, no âmbito do qual os diferentes intervenientes podem elaborar medidas apropriadas às circunstâncias locais específicas e às necessidades individuais. Os programas de integração nacionais incluem, em geral, três componentes principais: ensino da língua, cursos de orientação ou de introdução e formação profissional no mercado de trabalho. Os programas - em certa medida obrigatórios - são na maioria dos casos adaptados às necessidades específicas do imigrante. O imigrante é convidado para uma entrevista, na qual o nível de qualificações e de ensino, a experiência prática e os conhecimentos linguísticos são examinados. Com base nesta entrevista, decide-se quais as componentes do programa de integração individual. Nem todos os Estados-Membros forneceram informações sobre a duração dos seus programas de integração que parece variar, situando-se na maioria dos casos entre 2 e 3 anos. Na Alemanha, por exemplo, nos termos da proposta de lei da imigração, os novos imigrantes terão direito legal a seguir um curso de integração que incluirá cursos de línguas e orientação. O curso de orientação destina-se a fornecer informações sobre o sistema legal, a cultura e a história da Alemanha. Na Dinamarca, o curso de orientação constitui parte integrante da aprendizagem da língua e é gratuito para todos os imigrantes.

Nos restantes Estados-Membros, apesar de não existir legislação que estabeleça um quadro para os programas de integração a nível nacional para os imigrantes, foram no entanto envidados esforços para desenvolver uma política nacional de promoção da integração.

Na Suécia⁹⁵, o Governo decidiu em 1997 centrar-se mais na integração, sendo a política baseada na eliminação da segregação. O ponto de partida é a igualdade de direitos, de responsabilidades e de oportunidades para todos e a integração é considerada em todos os domínios de intervenção e deve ser aplicada no quotidiano em todos os sectores da sociedade. No Reino Unido, foi adoptada uma abordagem multicultural muito similar, baseada na raça e nas relações inter-raciais, que tem grandes antecedentes na história do país enquanto país de imigração. Paralelamente à política de imigração, foi adoptado um certo número de instrumentos legais e de normas que promovem principalmente a igualdade das raças e a igualdade de oportunidades num certo número de diferentes áreas - emprego, educação, habitação e segurança social - e estas iniciativas tiveram incidência nas perspectivas de vida dos migrantes e dos seus descendentes. Na Irlanda, optou-se por uma abordagem muito próxima da do Reino Unido. Neste contexto, deve referir-se que até agora todos os imigrantes que chegam à Irlanda recebem uma oferta de emprego antes de entrarem no país e que a integração ocorre largamente no âmbito do mercado de trabalho.

A Grécia começou recentemente - no âmbito da política nacional de migração - a aplicar um Plano de Acção Integrado (2003-2006) para a integração social de todos os imigrantes em residência legal. O plano de acção abrange diferentes medidas em seis áreas principais: informação, mercado de trabalho, cultura, educação e línguas, serviços de saúde e habitação temporária. No âmbito das iniciativas relativas ao mercado de trabalho, a Grécia está a criar um mecanismo de registo das competências profissionais dos migrantes e estão a ser tomadas medidas para reforçar o seu espírito empreendedor.

⁹⁵ Deve notar-se que existe na Suécia um programa de integração para os refugiados similar aos que existem para os imigrantes na Finlândia, na Dinamarca e nos Países Baixos.

A Espanha está actualmente a aplicar um plano nacional de integração, o Programa Global para a Imigração (2001-2004). Este programa identificou algumas áreas-chave para melhorar a integração: assegurar aos imigrantes o pleno exercício dos seus direitos (cuidados médicos, acesso ao sistema educativo, reagrupamento familiar e liberdade religiosa), o acesso à cidadania, o acesso ao mercado de trabalho, medidas relativas à habitação temporária, a melhoria da estrutura nacional para questões de integração (estabelecimento de mecanismos para reforçar o diálogo entre as autoridades públicas nacionais, locais e regionais, as ONG e a sociedade civil) e combater o racismo e a xenofobia. Além dos esforços desenvolvidos a nível nacional, alguns governos regionais estão a aplicar programas de imigração que incluem medidas para a integração dos migrantes. As maiores cidades de Espanha dispõem de programas de integração.

Em Portugal foram adoptadas algumas iniciativas pelo recentemente criado Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas, o órgão nacional responsável pelo desenvolvimento de políticas de integração em Portugal. Foram desenvolvidos esforços em especial para aumentar a informação dos imigrantes recentemente chegados. Em geral, as ONG em Portugal desempenham um papel fundamental na prestação de medidas de integração, desenvolvendo um certo número de projectos de integração, assegurando cursos de línguas e contribuindo para encontrar alojamento.

Na aplicação da política nacional de integração, a Itália, tal como Portugal, depende grandemente da sociedade civil e especialmente da vasta comunidade de ONG que são fundamentais na prestação de serviços de base de assistência social, incluindo a habitação. Foi lançado a nível nacional, provincial e local um certo número de projectos de integração que beneficiam do apoio financeiro do governo.

Em 1993, o Luxemburgo aprovou uma Lei sobre a integração dos estrangeiros que estabeleceu programas coordenados para facilitar a adaptação social, económica e cultural dos estrangeiros. A percentagem de estrangeiros no Luxemburgo é de longe muito superior à de qualquer outro país da UE e o país tem três línguas oficiais. A grande ênfase foi colocada no desenvolvimento de um programa para a integração das crianças estrangeiras (as crianças imigrantes representam 38% da população escolar total) baseado nos princípios da educação comum, no trilinguismo e na igualdade de oportunidades.

2.1.3 Elementos obrigatórios

Nos Estados-Membros em que existem programas nacionais de integração estes incluem geralmente elementos obrigatórios. Na Dinamarca e na Áustria, os imigrantes são obrigados a celebrar e a respeitar um "acordo de integração" (se o migrante seguir com sucesso o curso de integração nacional respeitará este acordo). O facto de não respeitar os requisitos fixados no acordo tem consequências negativas para a renovação da autorização de residência. Na Áustria, os imigrantes têm de suportar o custo do programa de integração, podendo ser reembolsados pelo governo até 50% se o migrante respeitar o acordo de integração no prazo de 18 meses. Na Alemanha, quando a nova lei sobre a imigração entrar em vigor, os migrantes terão também que contribuir financeiramente (em função das suas possibilidades pessoais) para o programa de integração. Se não seguirem o programa, tal poderá ter consequências negativas a nível da renovação da autorização de residência. Tanto na Alemanha como nos Países Baixos é emitido um certificado de aprovação de um curso de integração e tal pode - no caso da Alemanha - servir para reduzir o período de naturalização de 8 para 7 anos. Nestes países em que os imigrantes têm direito à assistência social durante o programa, existem em geral sanções pela não participação

nos programas de integração, que se traduzem numa redução destes direitos ou - no caso dos migrantes autónomos - numa multa administrativa⁹⁶.

2.1.4 Estrutura das instâncias de aplicação

Em todos os Estados-Membros são as autoridades locais ou regionais que têm competência para aplicar as políticas de integração, apesar de haver uma grande diferença a nível de quem é efectivamente responsável pelo pagamento das medidas/programas. Nalguns países, tanto as autoridades regionais como locais têm competência nesta área e, noutros, como a Espanha e os Países Baixos, os grandes municípios são também competentes. Na Alemanha, o Estado estabelece as orientações para os cursos de integração mas estes são realizados por organizações públicas e privadas. O programa de integração a nível nacional no âmbito do qual os serviços de integração a oferecer são fixados deve ser desenvolvido em cooperação entre o Estado, os Governos federados e as autoridades locais, bem como com os parceiros sociais e a sociedade civil. Na Dinamarca e na Finlândia, são as autarquias locais que suportam a responsabilidade global pela oferta dos programas de integração, mas os municípios podem decidir que certas organizações públicas ou privadas os ajudem na realização desses programas.

2.1.5 Financiamento das políticas

Nem todos os Estados-Membros forneceram dados exactos sobre os montantes que gastam numa base anual com a implementação das políticas de integração. Tal como demonstrado no quadro a seguir, alguns países gastam grandes montantes com a integração dos imigrantes. Todavia, como não é indicado que o montante cobre exactamente e este varia em função do número de novos chegados e a dimensão do país em questão, é difícil comparar os valores, não sendo portanto possível extrair conclusões uniformes.

Estado-Membro	Ano	Orçamento
Áustria		n. d.
Bélgica		n. d.
Dinamarca	2002	Orçamento total para a gestão dos programas nacionais de integração tanto para os refugiados como para os imigrantes: 493 milhões de euros
Finlândia		n. d.
França		n. d.

⁹⁶ No entanto, tal aplica-se igualmente aos nacionais e aos imigrantes nos países em que os imigrantes são remetidos para os serviços tradicionais se não participarem nas actividades do mercado de trabalho.

Alemanha		Orçamento federal para os cursos nacionais de integração: 169 milhões de euros Financiamento adicional ao nível dos <i>Länder</i>
Grécia	2003	Orçamento anual para financiar o novo Plano de Acção Integrado: 65 milhões de euros
Irlanda		n. d.
Itália	2002	Fundo de Integração Social para projectos a todos os níveis: 42 milhões de euros
Luxemburgo		n. d.
Países Baixos	2002	Orçamento de integração para os recém-chegados: 165 milhões de euros Orçamento para os "já instalados" 100 milhões de euros
Portugal		n. d.
Espanha		n. d.
Suécia	2002	Acolhimento dos refugiados e de novos imigrantes: 219 milhões de euros
Reino Unido		n. d.

2.2 Disposições a médio e longo prazo para a integração dos imigrantes

Os Estados-Membros que responderam a esta questão remeteram geralmente para as disposições adoptadas para os imigrantes recém-chegados (acima descritas) como medidas de integração que se aplicam da mesma forma ou parcialmente também a este grupo. No entanto, os imigrantes que já não são recém-chegados são geralmente incluídos nos serviços tradicionais, por exemplo, serviços públicos de emprego ou sociais. As políticas directamente dirigidas a este grupo baseiam-se, portanto, frequentemente em projectos dirigidos a grupos específicos e destinados a resolver necessidades especiais. As iniciativas incluem medidas no domínio da educação, do emprego, da saúde e da segurança social, da habitação e da promoção da sua participação na vida social, cultural e política. Nos Países Baixos, foram estabelecidos programas especiais para evitar que as minorias étnicas se tornem novos grupos desfavorecidos da sociedade. A Suécia e a Alemanha referem que, desde meados da década de setenta, têm apoiado cursos de línguas para todos os imigrantes que não falam a língua de forma adequada e que este serviço tem sido gratuito.

2.3 Integração no mercado de trabalho

Quando se examinam as medidas para melhorar a integração no mercado de trabalho, infere-se das respostas dadas que existem grandes variações entre os Estados-Membros devido a padrões de imigração muito diferentes e a uma procura do mercado de trabalho também diferente. Alguns Estados-Membros têm uma procura de mão-de-obra altamente qualificada, enquanto outros apenas necessitam de mão-de-obra não qualificada. Ao mesmo tempo, muitos Estados-Membros estão confrontados com uma taxa de desemprego relativamente elevada entre os imigrantes, em especial os da segunda e terceira gerações. Estas diferenças parecem ser determinantes para a abordagem escolhida para tratar esta questão.

2.3.1 Medidas planeadas

A integração dos imigrantes desempregados no mercado de trabalho é promovida em todos os Estados-Membros, quer através de políticas gerais, quer de programas de integração individual ou de procura de emprego. Na Alemanha, são desenvolvidas vias de inserção para dar resposta ao desemprego dos jovens, especialmente entre os imigrantes. Em Espanha, os programas centram-se na exploração das possibilidades de emprego especialmente adequadas para os imigrantes, bem como na organização de movimentação no âmbito do país para aproveitar as ofertas de emprego disponíveis.

Os Países Baixos estabeleceram, em conformidade com a Estratégia Europeia de Emprego, metas específicas a nível nacional em matéria de integração. Está-se a tentar, através de uma política do mercado de trabalho específica, diminuir para metade a diferença entre a taxa de desemprego das minorias étnicas e das pessoas de origem neerlandesa, o que equivale a reduzir o desemprego das minorias étnicas para 10%. Na Finlândia, foram também fixadas metas em matéria de luta contra a discriminação e de promoção dos direitos sociais, no sentido de encontrar recursos adicionais para a formação profissional dos imigrantes.

Dois Estados-Membros, a saber, a Áustria e a Itália, têm sistemas especiais de quotas para a migração económica e o Reino Unido tenciona introduzir novos esquemas para permitir a entrada de trabalhadores temporários para ocupar os postos menos qualificados, uma vez que surgiu uma necessidade de trabalhadores migrantes em certos sectores. A Áustria tem regimes com uma quota anual para permitir a entrada de trabalhadores, quer altamente qualificados, quer sazonais. Em Itália, os empregadores que utilizam imigrantes através de um sistemas de quotas

devem garantir não apenas o emprego, mas assegurar também os custos de alojamento e de viagem.

2.3.2 Participação dos parceiros sociais

Nalguns Estados-Membros, os parceiros sociais são envolvidos a nível nacional e local na preparação e aplicação das medidas de integração. Em Espanha, por exemplo, os parceiros sociais estão envolvidos na estimativa das penúrias de mão-de-obra no país. Na Finlândia, as organizações do mercado de trabalho participam a nível nacional na integração dos imigrantes, principalmente através de órgãos consultivos em que estes estão representados. Na Dinamarca foi concluído um acordo relativo às medidas de integração no mercado de trabalho entre o governo e os parceiros sociais que sublinha a responsabilidade concertada em matéria de integração. Segundo o acordo podem ser decididas excepções às convenções colectivas de trabalho a nível local para aumentar a integração dos imigrantes no mercado de trabalho.

2.3.3 Coordenação com outras autoridades

Em geral, as autoridades regionais e locais são responsáveis pela aplicação das políticas de integração dos imigrantes. Em muitos Estados-Membros, as orientações gerais são dadas a nível nacional e as medidas são coordenadas, muitas vezes em concertação com os parceiros sociais.

2.4 Participação dos imigrantes

Os imigrantes têm em geral livre acesso à vida social e cultural, incluindo o acesso à educação, e podem participar activamente na vida política, integrar partidos políticos, associações, sociedades e organizações. Cerca de metade dos Estados-Membros concederam um certo tipo de direitos políticos aos nacionais de países terceiros. Após um determinado período de residência legal (entre 6 meses e 5 anos) os imigrantes podem votar ou ser elegíveis nas eleições a nível local ou municipal.

2.4.1 Organismos consultivos especiais

Em alguns países existe uma longa tradição de envolvimento dos imigrantes e das suas organizações nos processos de tomada de decisão e todos os Estados-Membros criaram organismos consultivos especiais para os imigrantes, apesar de nenhum deles ter competência directa na tomada de decisões. Os organismos consultivos são muito diferentes em termos de estrutura e os seus mandatos diferem de forma considerável.

Em Portugal foi criado um Conselho Consultivo para os assuntos da imigração para assegurar que as associações que representam os imigrantes, os parceiros sociais e as instituições de solidariedade social participam na definição de políticas de integração social e na luta contra a exclusão.

No Luxemburgo, o Conselho Nacional dos Estrangeiros aconselha o Governo sobre todas as propostas políticas relevantes. O conselho tem também o direito de apresentar propostas ao governo, destinadas a melhorar a situação dos estrangeiros. Metade dos membros do conselho são estrangeiros eleitos pelas suas associações representativas. A nível local, os municípios com mais de 20% de estrangeiros são obrigados a criar uma comissão consultiva especial.

Um princípio similar é aplicado na Dinamarca em que todos os municípios devem criar um conselho de integração se tal for solicitado por mais de 50 pessoas. O conselho de integração pode dar pareceres consultivos sobre o esforço geral de integração no município. Os membros

dos conselhos locais de integração elegem um Conselho Nacional para as Minorias Étnicas que aconselha o Ministro da Integração sobre questões relacionadas com a integração.

Na Finlândia foi criado um Órgão Consultivo para as Relações Étnicas com o objectivo de assegurar o acompanhamento das questões relacionadas com a integração e de dar pareceres técnicos. Tanto os imigrantes e as minorias étnicas tradicionais da Finlândia, como diferentes ministérios, parceiros sociais e ONG encontram-se representadas neste organismo.

A Grécia não dispõe de um órgão consultivo deste tipo, mas o Instituto da Política das Migrações recentemente criado, para além da tarefa de recolher informações e proceder a investigações, tem também a tarefa de supervisionar os projectos e actividades relevantes.

Em Itália existe um certo número de organismos consultivos diferentes. A Organização nacional para a coordenação da política de integração dos migrantes, que dá pareceres sobre as políticas de integração, conta entre os seus representantes as autarquias locais, os imigrantes e os parceiros sociais. A nível local, um conselheiro especial eleito pela comunidade imigrante representa os seus interesses no que se refere às iniciativas locais.

2.4.2 Nível de participação

Em quase todos os Estados-Membros, os imigrantes encontram-se representados em organismos consultivos para os imigrantes. Em Espanha, cerca de um terço ou um quarto dos representantes nos organismos de consultoria são eles próprios migrantes. Na Dinamarca, actualmente todos os membros eleitos do Conselho para as Minorias Étnicas pertencem a uma minoria étnica.

2.5 Não discriminação e igualdade

Todos os Estados-Membros estão actualmente em vias de rever a sua legislação em matéria de não discriminação ou a adoptar nova legislação por forma a observar a directiva adoptada com base no artigo 13º (2000/43) sobre a não discriminação que deve ser transposta para o direito nacional até ao final de 2003.

Para promover a integração e lutar contra o racismo, parecem estar a ser realizadas em todos os Estados-Membros campanhas de sensibilização e programas especiais. Em alguns países foram tomadas iniciativas especiais na sequência dos preparativos para a Conferência Mundial contra o Racismo, realizada em Durban, África do Sul, em 2001. Nos Países Baixos foi criada uma plataforma nacional para contribuir para o Plano de Acção Nacional contra o Racismo. Na Finlândia foi adoptado em 2001 um Plano de Acção Nacional para combater o Racismo e na Irlanda um Plano de Acção está igualmente em curso. Diversos países desenvolveram campanhas de luta contra a discriminação em 2001 e alguns países, como a Suécia e a Alemanha, financiaram campanhas de luta contra o racismo e para promover a igualdade em especial entre as crianças e os jovens.

Diversos Estados-Membros dispõem igualmente de organismos especiais para controlar ou dar pareceres sobre questões de igualdade ou relacionadas com a discriminação, por exemplo na Irlanda a *Equality Authority* presta informações e conselhos a qualquer pessoa que considere ter sido objecto de uma discriminação.

2.6 Uma integração bem sucedida

2.6.1 Definição oficial

Nenhum Estado-Membro dispõe de uma definição uniforme de integração. No entanto, em certa medida concordam que a integração é composta por diversos elementos e que deve ser um processo bilateral no sentido de envolver tanto os imigrantes como a sua comunidade local. Nos países em que existe legislação específica em matéria de integração, esta pode ser definida no quadro legal, mas também nestes casos a integração é referida como um processo com alguns elementos fundamentais.

Os elementos mencionados nas respostas dos Estados-Membros podem, em geral, ser resumidos da seguinte forma:

- Respeito dos valores fundamentais numa sociedade democrática
- O direito de manter a sua identidade cultural própria
- Direitos comparáveis aos dos cidadãos da UE e obrigações correspondentes
- Participação activa em todos os aspectos da vida numa base de igualdade (económica, social, cultural, política e civil).

2.6.2 Principais factores de uma integração bem sucedida

Na maior parte dos países não existem instrumentos para medir a integração nem um padrão definido que permita avaliar o que é uma integração bem sucedida. De acordo com as respostas, a integração processa-se gradualmente e evolui de forma diferente em cada caso individual.

Nos Países Baixos, o factor-chave de uma integração bem sucedida é o facto de o imigrante se tornar autónomo. Tanto no Reino Unido como na Áustria, o facto de se tornar um cidadão é importante e testemunha uma integração bem sucedida.

2.6.3 Principais obstáculos à integração

Uma grande maioria dos Estados-Membros salienta que um dos maiores obstáculos a uma integração bem sucedida reside na falta de conhecimentos linguísticos suficientes. A falta de formação ou de diplomas é igualmente referida como um obstáculo, juntamente com as dificuldades em avaliar e aprovar as qualificações dos imigrantes, por exemplo, o reconhecimento de exames e diplomas estrangeiros. Alguns países referiram igualmente que um dos principais obstáculos a uma integração bem sucedida reside no facto de os imigrantes serem desempregados, sugerindo portanto que o emprego constitui um dos principais aspectos de integração dos imigrantes na sociedade. Os Países Baixos reconhecem que um conhecimento insuficiente da língua pode causar atrasos nas crianças das minorias étnicas. A Finlândia refere que a atitude da população tem um forte impacto na forma como os imigrantes se sentem como membros da sociedade finlandesa e que o racismo e a discriminação desempenham um papel importante em matéria de integração. A Áustria refere que a religião também pode constituir um obstáculo à integração, em especial no que se refere às mulheres.

2.7 Acompanhamento dos modelos de integração

2.7.1 Órgãos especiais encarregados do acompanhamento

Em quase todos os Estados-Membros o acompanhamento desempenha um papel importante, tendo sido criados regimes especiais para o efeito. Todos os Estados-Membros acompanham de uma forma ou de outra o processo de integração e muitos países adoptam relatórios anuais especiais que são discutidos nos parlamentos nacionais. Nos países em que existe legislação nacional sobre programas de integração, os progressos a nível da execução ou a revisão da legislação são discutidos no Parlamento.

Nos Países Baixos, existe um observador especial em matéria de integração (investigação de factos e apresentação de dados) que dá uma panorâmica da posição das minorias étnicas em três dimensões social-estrutural, social-cultural e político-institucional. Na Dinamarca foi criado um grupo de especialistas para desenvolver pontos de referência em matéria de integração. A Itália publica um relatório anual sobre a evolução da integração dos imigrantes que é apresentado ao Parlamento. A Finlândia examina numa base anual as taxas de emprego, as condições de vida, a educação, a situação das crianças, dos jovens e das mulheres, bem como os serviços sociais prestados. Na Alemanha, nos termos da nova legislação proposta em matéria de imigração, será confiado a um novo organismo especial a tarefa de acompanhar as capacidades nacionais de acolhimento e de integração, bem como as tendências actuais dos movimentos migratórios.

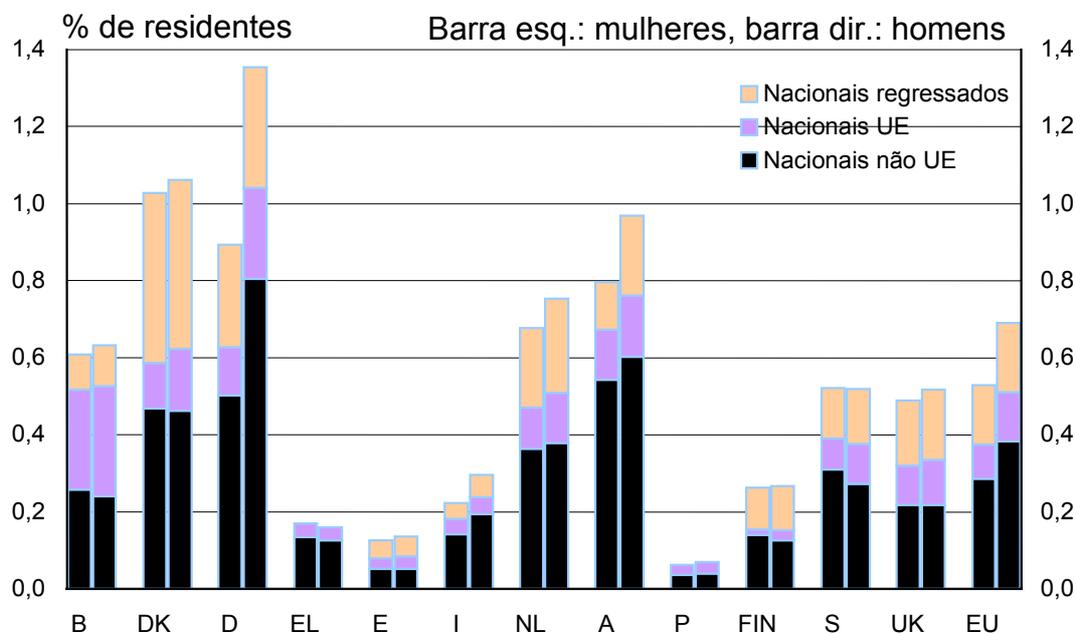
2.7.2 Responsabilidade pelo processo de acompanhamento

Em todos os Estados-Membros a competência em matéria de acompanhamento do processo de integração é descentralizada a nível das autoridades locais, regionais ou municipais, tal como acontece com a responsabilidade pela aplicação das políticas de integração. Mas, tal como acima referido, alguns países discutem no Parlamento os progressos registados na integração no seu país e os ministros nacionais têm frequentemente a responsabilidade global pelas políticas de integração e, portanto, naturalmente, pelo processo de acompanhamento e de avaliação das políticas para assegurar a concretização dos resultados desejados.

ANEXO II

ANEXOS ESTATÍSTICOS

Fig. 1 Imigração por nacionalidade em percentagem da população residente, média 1995-1999



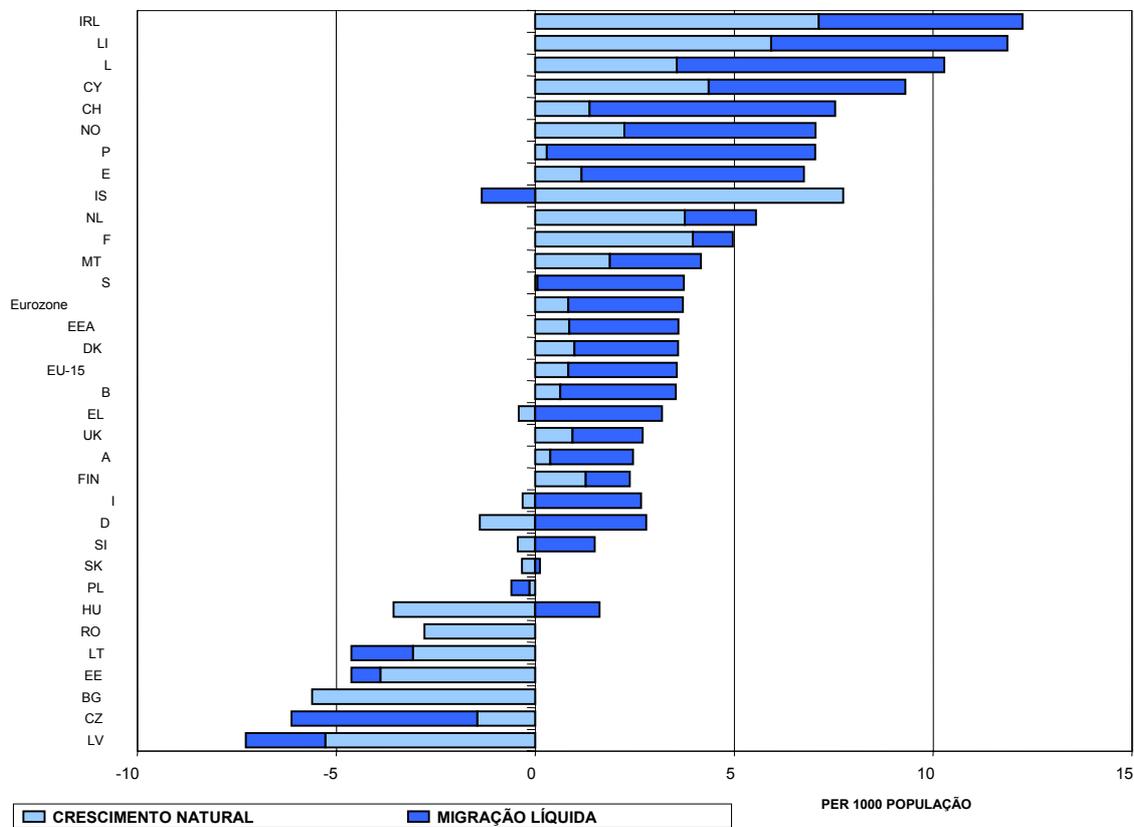
Ver Notas metodológicas para cobertura. F, IRL, P não incluídos na UE.

L: nacionais regressados- homens, 0,3, mulheres, 0,2; nacionais UE -homens, 2,1, mulheres, 1,6; nacionais não UE- homens, 0,6, mulheres, 0,7

Fonte: Eurostat. Gráfico extraído da publicação *Statistics in focus - Women and men migrating to and from the EU* (Migração de homens e mulheres de e para a UE) - Tema 3 -2/2003

Figura 2: Taxa de Crescimento Demográfico Total Bruto 2002

Contribuição relativa do crescimento natural e da migração líquida



Fonte: Eurostat. Gráfico extraído da publicação *Statistics in focus - First demographic estimates for 2002* (Estimativas demográficas iniciais para 2002) - Tema 3 -25/2002

Figura 3: Histórico e projecção da evolução anual da população em idade activa na UE e nos EUA

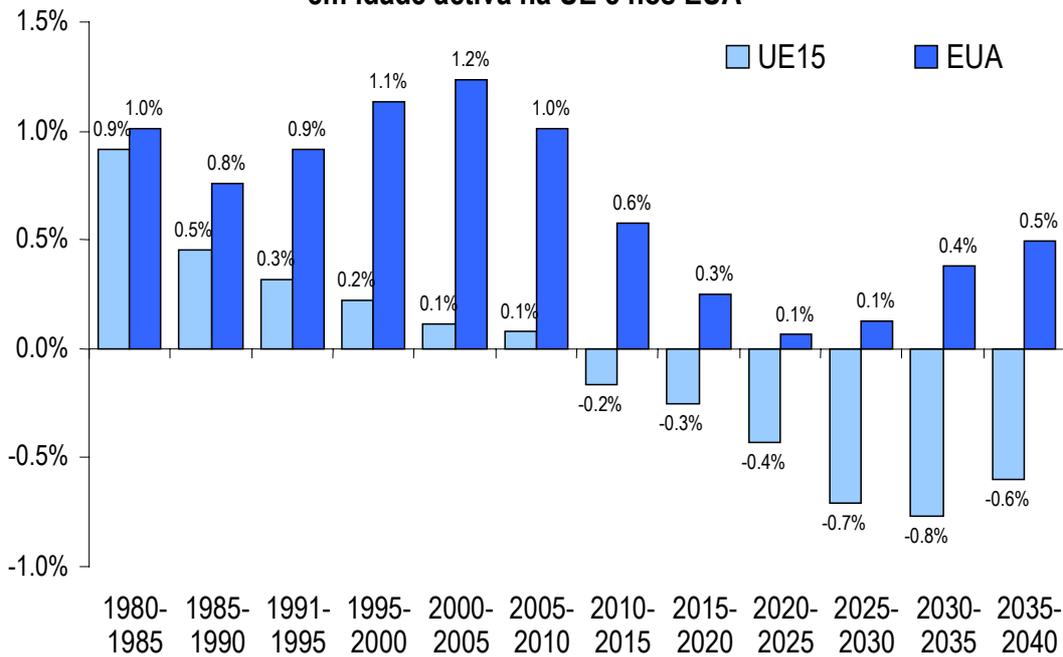


Figura 4: Histórico e projecção da evolução anual da população em idade activa na UE e no Japão

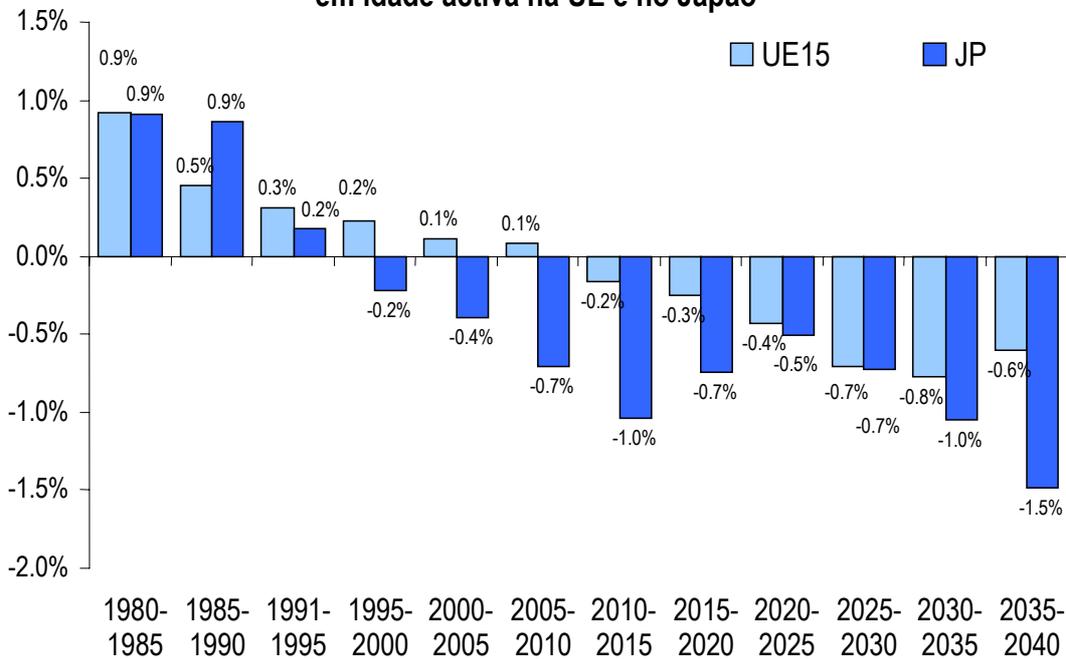
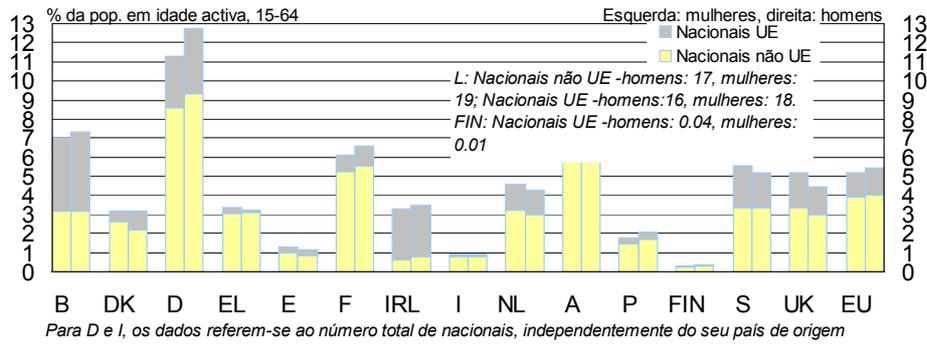
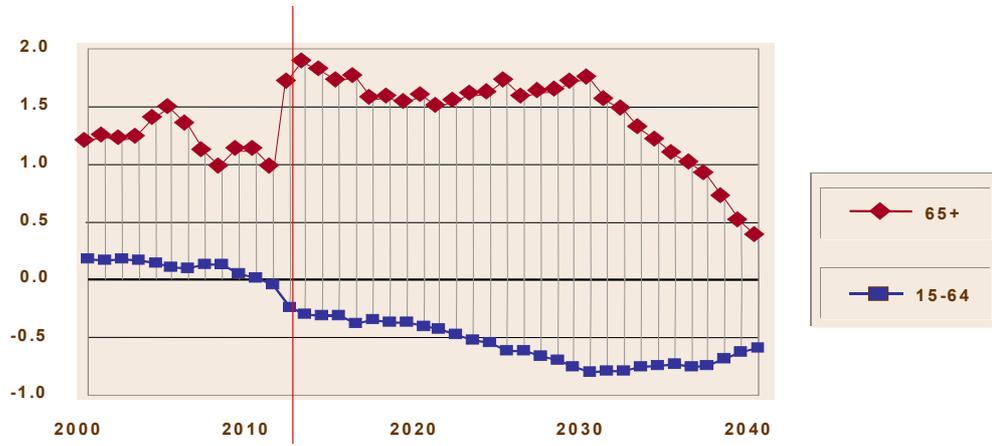


Fig. 5 Percentagem de não nacionais na população em idade activa



Fonte: Eurostat. Gráfico extraído da publicação *Statistics in focus - Women and men migrating to and from the EU* (Migração de homens e mulheres de e para a UE) - Tema 3-2/2003

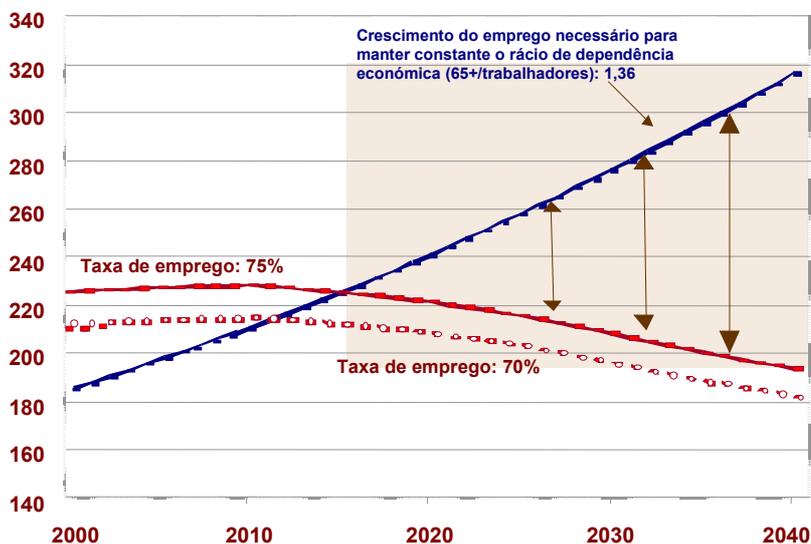
Figura 6 Taxa anual de crescimento da população nas faixas etárias 65+ e 15-64 anos, UE25, período 2000-2040



Fonte: Eurostat

Figura
7

Declínio demográfico e potencial de crescimento do emprego na UE 25 no período 2000-2010

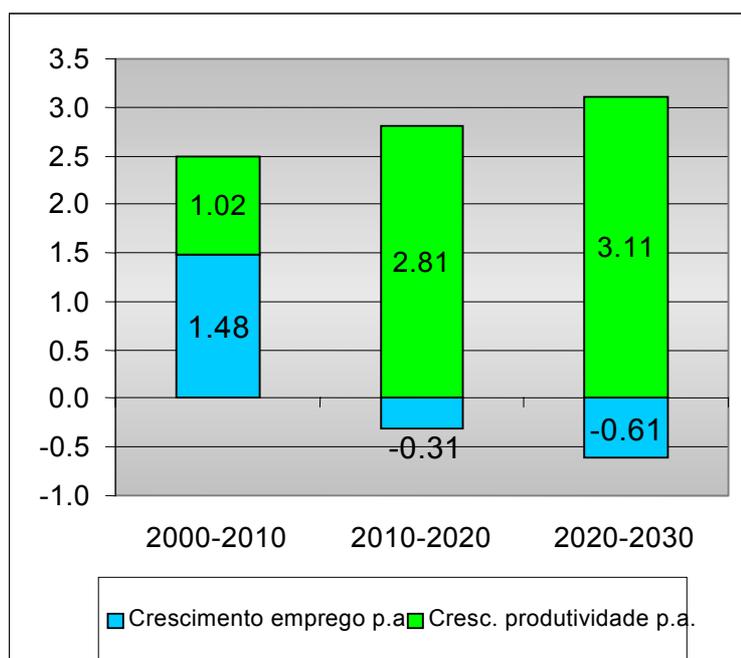


Fonte: Eurostat

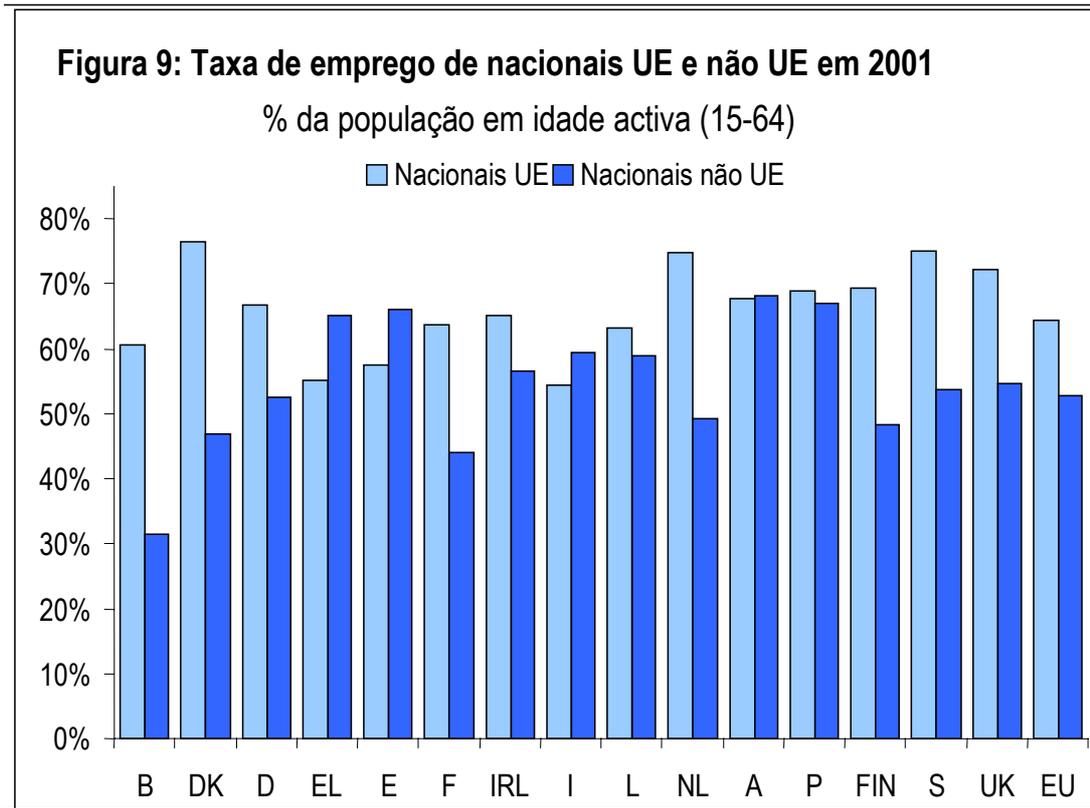
Figura 8: Contributos relativos para o crescimento do emprego e da produtividade

Percentagens de crescimento do emprego e da produtividade com base numa taxa de emprego de 70% no período de 2010 a 2030 e na hipótese de o crescimento económico anual se manter nos 2,5% em média

UE25



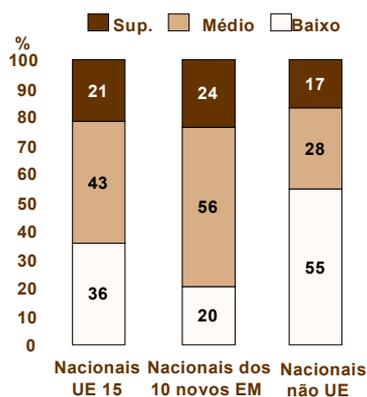
Fonte: Eurostat. Simulações com base no cenário demográfico de referência do Eurostat



Fonte: Inquérito às Forças de Trabalho, Eurostat.

Figura 10 Níveis educativos e taxas de emprego/desemprego dos imigrantes na UE15 em 2000

Repartição por nível educativo, grupo etário 25-64 UE15, 2000

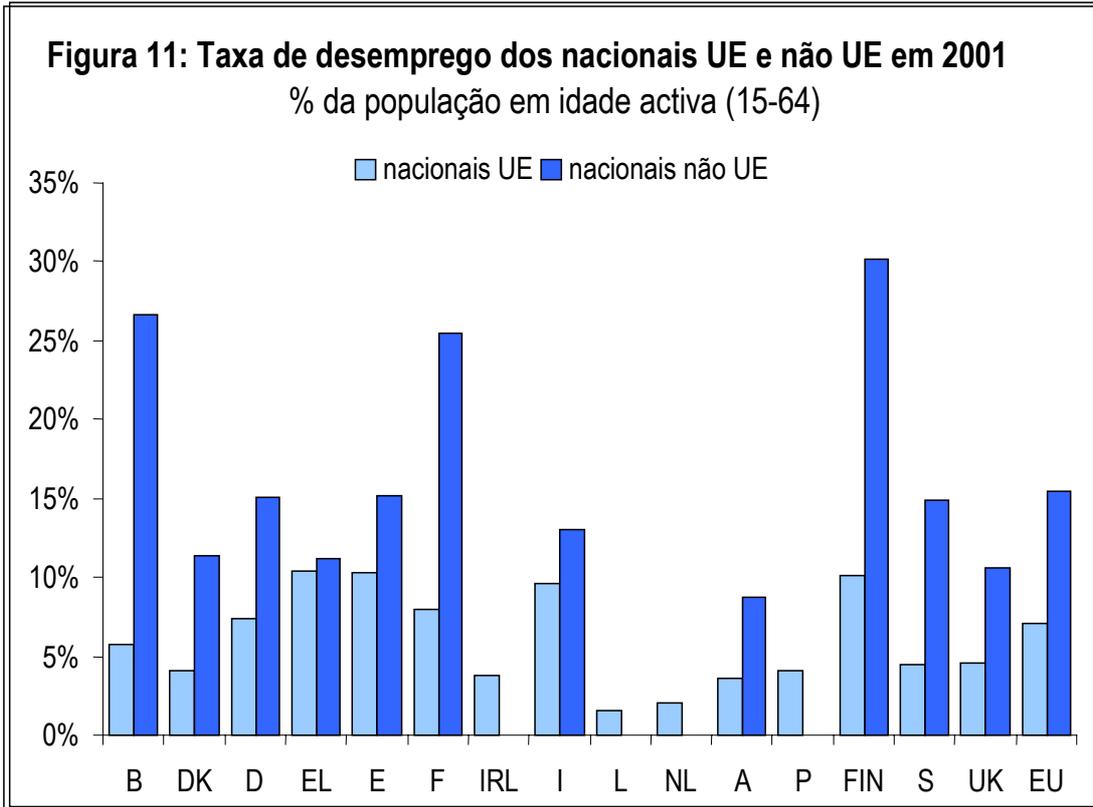


Taxas de emprego e desemprego* grupo etário 25-64

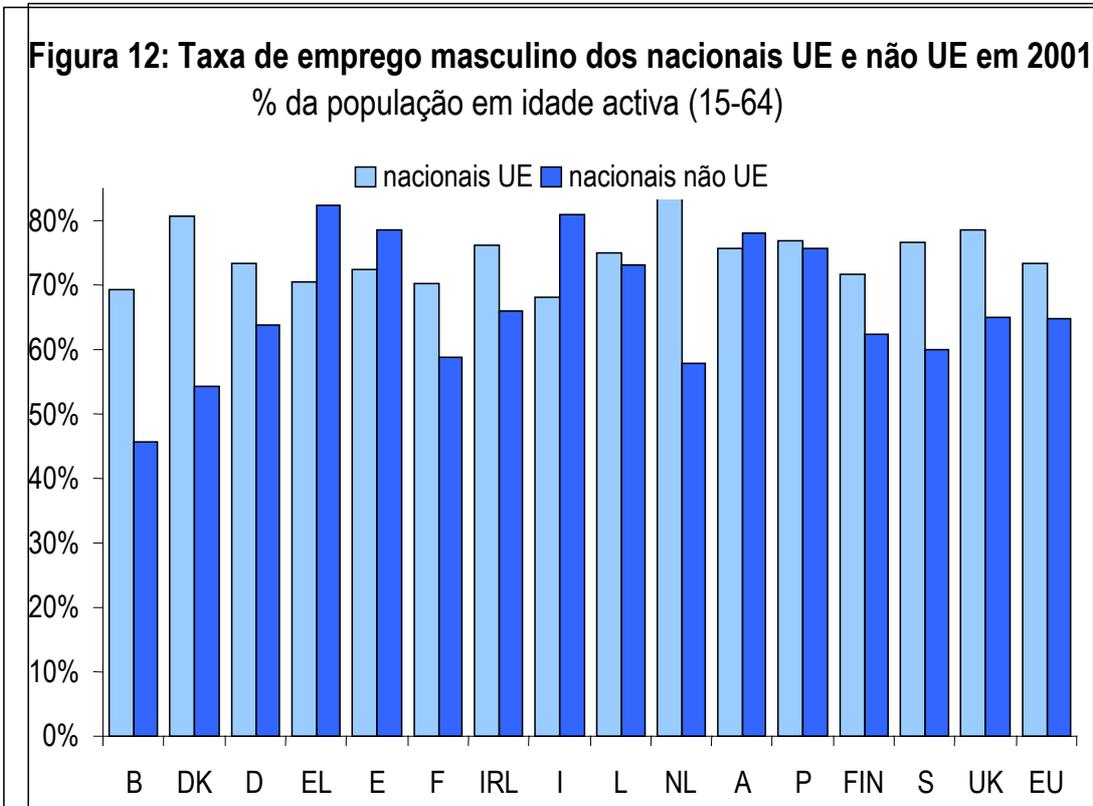


* Desempregados em % da população

Fonte: Eurostat (Inquérito às Forças de Trabalho 2000)

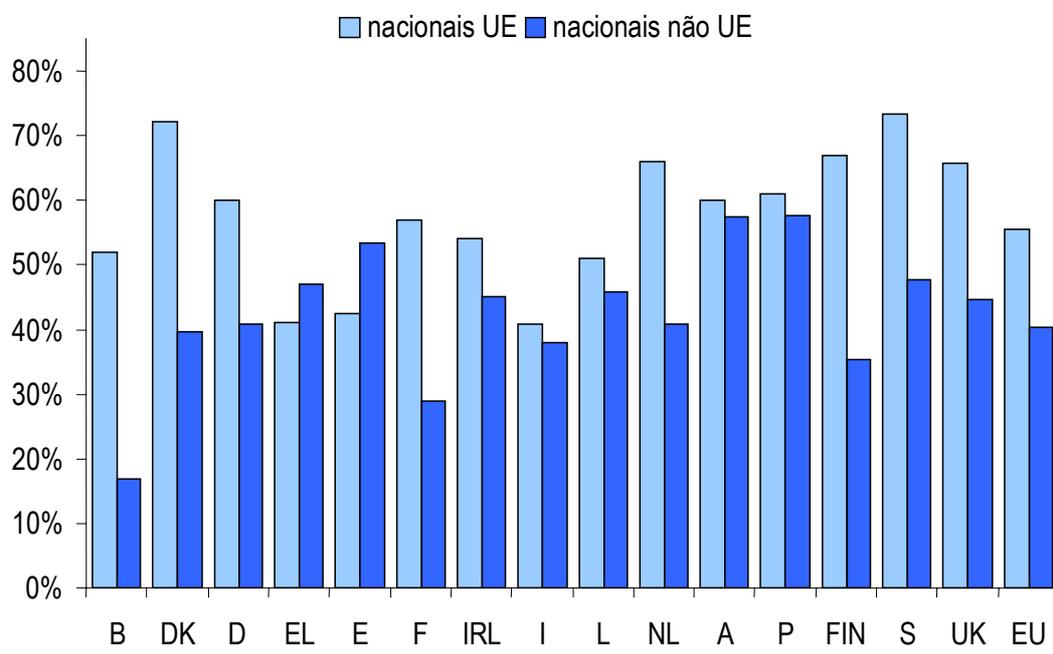


Fonte: Inquérito às Forças de Trabalho, Eurostat.



Fonte: Inquérito às Forças de Trabalho, Eurostat.

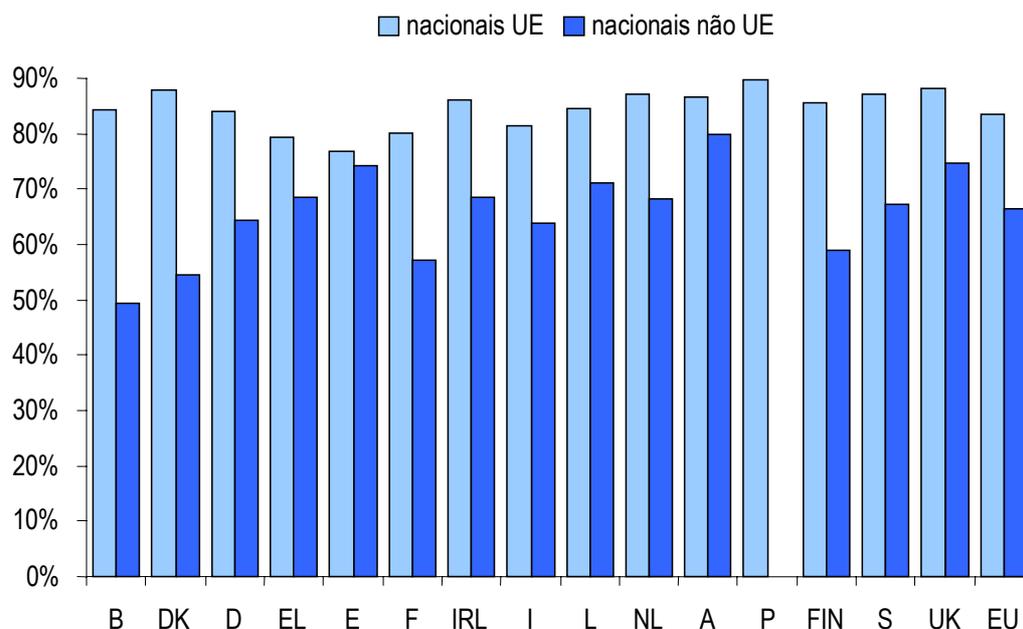
Figura 13: Taxa de emprego feminino dos nacionais UE e não UE em 2001
% da população em idade activa (15-64)



Fonte: Inquérito às Forças de Trabalho, Eurostat.

Figura 14: Taxa de emprego dos nacionais UE e não UE altamente especializados em 2001

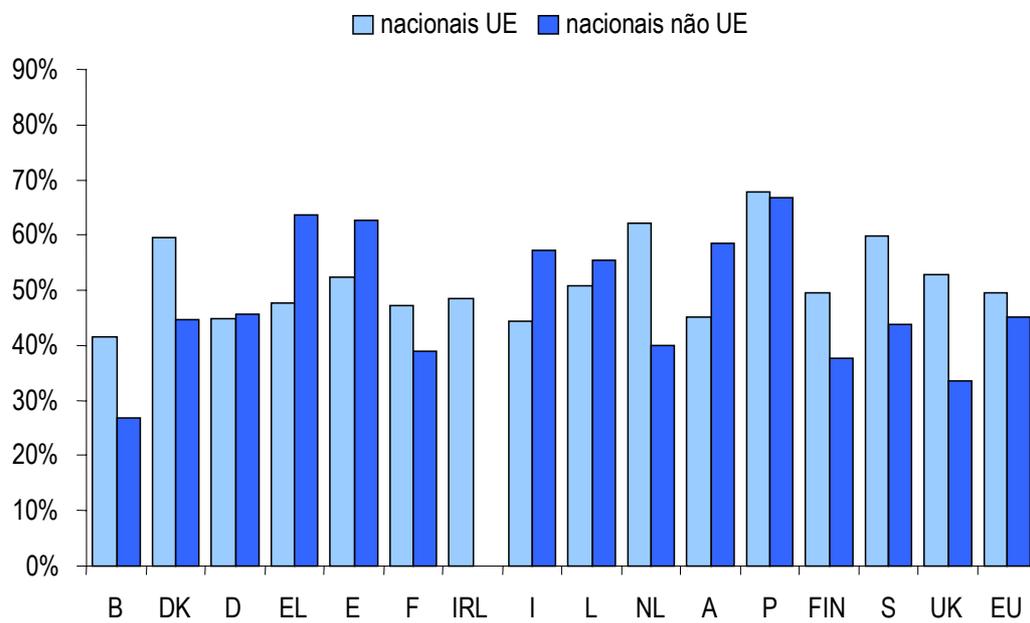
% da população em idade activa (15-64)



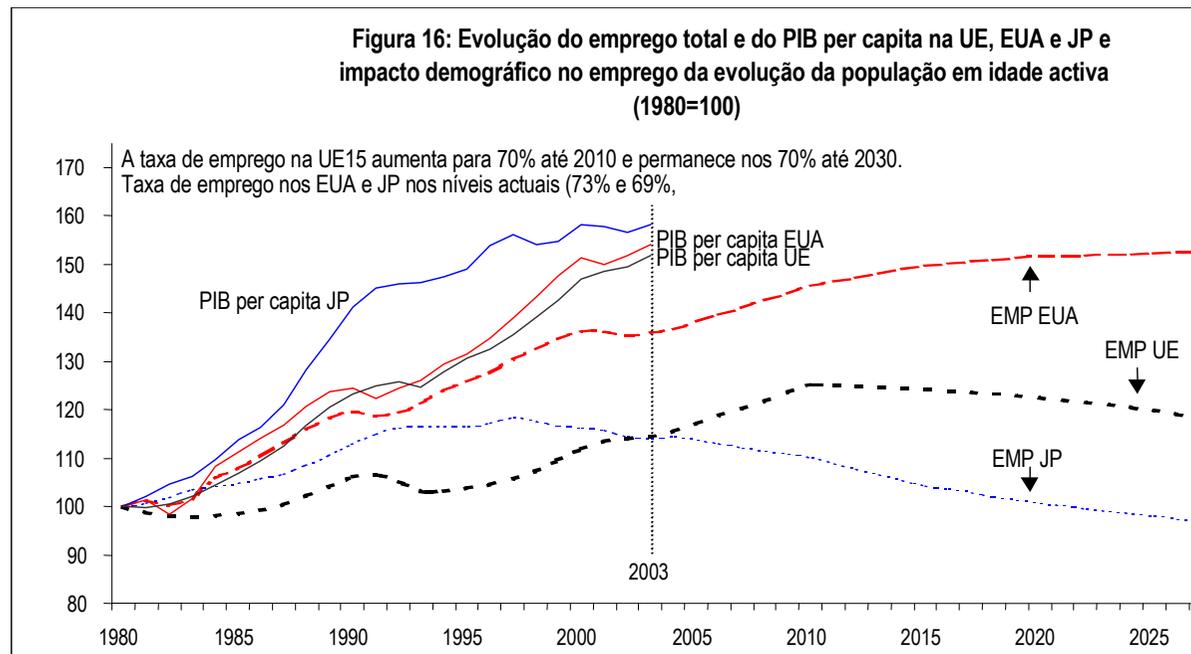
Fonte: Inquérito às Forças de Trabalho, Eurostat.

Figura 15: Taxa de emprego dos nacionais UE e não UE pouco especializados em 2001

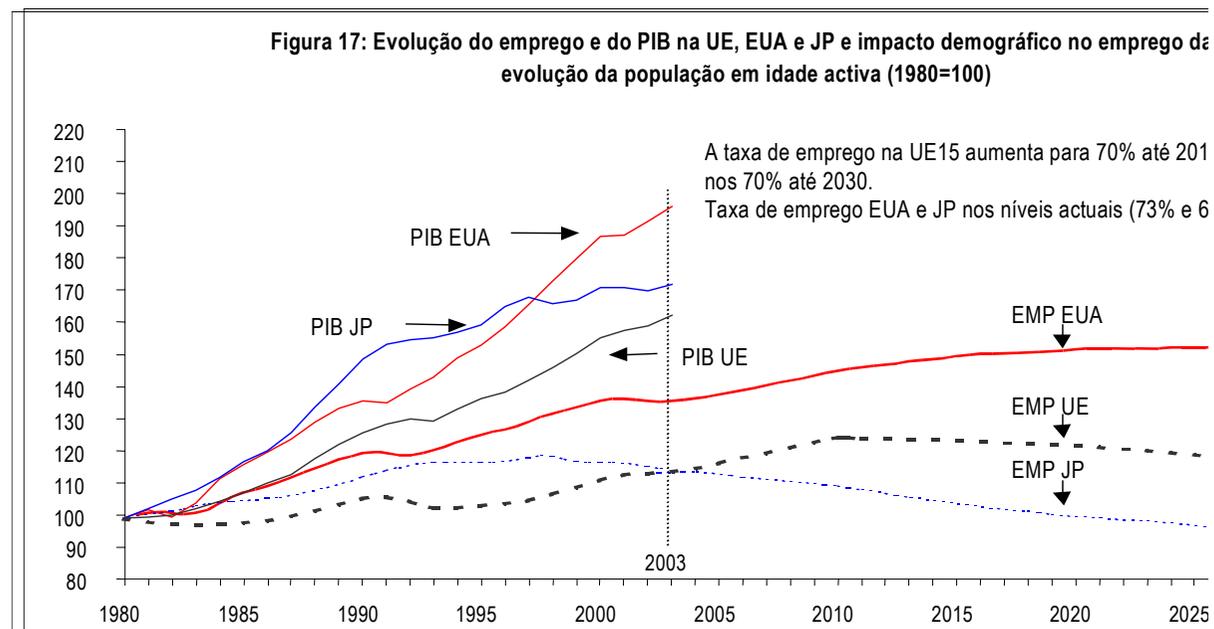
% da população em idade activa (15-64)



Fonte: Inquérito às Forças de Trabalho, Eurostat.



Nota: A taxa de emprego no Japão e nos EUA foi fixada nos níveis projectados para 2004 em conformidade com as contas nacionais (base de dados Ameco). De salientar que a taxa de emprego retirada das contas nacionais no Japão (74%) difere da constante das Perspectivas de Emprego da OCDE (69%). Ainda que a taxa da OCDE seja provavelmente comparável às taxas da UE e dos EUA, a apresentação das tendências a longo prazo tem de ter por base as contas nacionais. No entanto, esta diferença não é muito relevante para o exercício em questão. Fontes: Emprego civil total (segundo definição nacional), contas nacionais, base de dados Ameco, serviços da Comissão. Histórico da evolução da população em idade activa, base de dados Ameco. Projecção da evolução da população em idade activa da UE15, projecções demográficas Eurostat 1999, revisão para a UE15. Projecção da evolução da população em idade activa nos EUA e no Japão, *Population Division of the Department of Economic and Social Affairs* do Secretariado das Nações Unidas, *Perspectivas da População Mundial*, dados para os EUA e o Japão. Variação do PIB real per capita 1980-2003, contas nacionais, base de dados Ameco, serviços da Comissão



Nota: A taxa de emprego no Japão e nos EUA foi fixada nos níveis projectados para 2004 em conformidade com as contas nacionais (base de dados Ameco). De salientar que a taxa de emprego retirada das contas nacionais no Japão (74%) difere da constante das Perspectivas de Emprego da OCDE (69%). Ainda que a taxa da OCDE seja provavelmente comparável às taxas da UE e dos EUA, a apresentação das tendências a longo prazo tem de ter por base as contas nacionais. No entanto, esta diferença não é muito relevante para o exercício em questão. *Fontes:* Emprego civil total (segundo definição nacional), contas nacionais, base de dados Ameco, serviços da Comissão. Histórico da evolução da população em idade activa, base de dados Ameco. Projecção da evolução da população em idade activa da UE15, projecções demográficas Eurostat 1999, revisão para a UE15. Projecção da evolução da população em idade activa nos EUA e no Japão, *Population Division of the Department of Economic and Social Affairs* do Secretariado das Nações Unidas, *Perspectivas da População Mundial*, dados para os EUA e o Japão. Variação do PIB real per capita 1980-2003, contas nacionais, base de dados Ameco, serviços da Comissão.