

OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

Indicadores de Integração de Imigrantes

RELATÓRIO ESTATÍSTICO ANUAL**2023**

Catarina Reis de Oliveira





Indicadores de Integração de Imigrantes

RELATÓRIO ESTATÍSTICO ANUAL 2023

Catarina Reis Oliveira

FICHA TÉCNICA

Biblioteca Nacional de Portugal – Catalogação da Publicação

OLIVEIRA, Catarina Reis de

Indicadores de integração de imigrantes: relatório estatístico
anual 2023. 1ª ed. (Imigração em Números – Relatórios Anuais 8)

ISBN 978-989-685-138-5

CDU 316

Promotor

Observatório das Migrações



Coordenadora da Coleção *Imigração em Números*

Catarina Reis de Oliveira

Autora

Catarina Reis de Oliveira

Propriedade do título e edição

Observatório das Migrações

Alto Comissariado para as Migrações
Rua Álvaro Coutinho, 14, 1150-025 Lisboa

E-mail: om@acm.gov.pt

Conceção Gráfica

António Souto

Periodicidade: Anual

ISBN

978-989-685-138-5

Depósito Legal

435292/17

Lisboa, dezembro de 2023

As análises e apreciações expressas nesta edição são da exclusiva responsabilidade da autora, Catarina Reis de Oliveira, e não vinculam a instituição que financia a publicação, a AIMA, ou as instituições que cederam os dados aqui analisados.

ÍNDICE

PREÂMBULO da Ministra Adjunta e dos Assuntos Parlamentares

INTRODUÇÃO

Imigrantes e estrangeiros: conceitos e limites estatísticos

005

Integração de Imigrantes: é possível medi-la?

009

Dimensões de análise do relatório e fontes

010

011

018

CAP.1. MOVIMENTOS MIGRATÓRIOS INTERNACIONAIS: PORTUGAL COMPARADO

019

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

020

1.2. Portugal um país de imigração?

028

CAP. 2. FLUXOS DE ENTRADA, PERMANÊNCIA E SAÍDA DE PORTUGAL

033

2.1. Entrada de estrangeiros em Portugal

035

2.2. Permanência de estrangeiros em Portugal

042

2.3. Saída de estrangeiros de Portugal

046

CAP. 3. CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS DA POPULAÇÃO ESTRANGEIRA RESIDENTE

049

3.1. Dimensão da população estrangeira e distribuição no país

050

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

055

3.3. Distribuição por nacionalidades

058

3.4. Composição por grupos etários

060

CAP. 4. IMIGRAÇÃO E DEMOGRAFIA

062

4.1. Qual o papel da imigração num país envelhecido?

066

4.2. Saldos totais, naturais e migratórios

072

4.3. Estrutura etária da população: estrangeiros versus nacionais

074

4.4. Natalidade

076

4.5. Nupcialidade

081

4.6. Mortalidade

089

CAP. 5. EDUCAÇÃO E QUALIFICAÇÕES

094

5.1. Alunos estrangeiros no sistema escolar português

101

5.1.1. Ensino básico e secundário

102

5.1.2. Ensino Superior

113

5.2. Reconhecimento de graus académicos estrangeiros

122

CAP. 6. APRENDIZAGEM DA LÍNGUA PORTUGUESA

131

6.1. Português como Língua não Materna

135

6.2. Português Língua de Acolhimento

140

6.3. Plataforma do Português Online

145

CAP. 7. ESTRANGEIROS NO MERCADO DE TRABALHO PORTUGUÊS

147

7.1. Sectores de atividade e grupos profissionais

152

7.2. Habilidades dos trabalhadores estrangeiros

157

7.3. Remunerações

161

7.4. Tipo de contrato e regime de duração de trabalho

166

7.5. Sinistralidade laboral

170

7.6. Empregadores estrangeiros

179

7.7. Desemprego

188

7.7.1. Desemprego registado de estrangeiros no Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP)

190

7.7.2. Beneficiários das prestações de desemprego a partir dos dados do Instituto de Segurança Social

196

| | |
|--|------------|
| CAP. 8. ESTRANGEIROS E INCLUSÃO SOCIAL | 200 |
| 8.1. Risco de pobreza ou exclusão social | 202 |
| 8.2. Estrangeiros no Sistema de Segurança Social | 209 |
| 8.2.1. Contribuintes e Contribuições | 214 |
| 8.2.2. Beneficiários e Prestações Sociais | 221 |
| 8.2.2.1. Subsídio por doença | 227 |
| 8.2.2.2. Prestações de parentalidade | 228 |
| 8.2.2.3. Abono de família | 232 |
| 8.2.2.4. Rendimento social de inserção | 234 |
| CAP. 9. HABITAÇÃO | 238 |
| 9.1. Regime de ocupação do alojamento | 240 |
| 9.2. Condições de habitação | 245 |
| CAP. 10. MIGRAÇÕES E SAÚDE | 249 |
| 10.1. Estado de saúde | 252 |
| 10.2. Acesso e utilização de serviços de saúde | 263 |
| 10.2.1. Acordos Internacionais de saúde e a mobilidade internacional de doentes | 264 |
| 10.2.2. Inscrição e utilização de serviços de saúde e necessidades médicas não satisfeitas | 267 |
| 10.2.3. Integração de imigrantes e a pandemia COVID-19 | 278 |
| 10.3. Recursos humanos estrangeiros no Serviço Nacional de Saúde em Portugal | 282 |
| CAP. 11. ESTRANGEIROS E O SISTEMA DE JUSTIÇA | 291 |
| 11.1. Reclusos estrangeiros | 292 |
| 11.2. Criminalidade julgada e condenada em Portugal | 300 |
| CAP. 12. DISCRIMINAÇÃO DE BASE RACIAL E ÉTNICA | 303 |
| 12.1. Perceções de discriminação de base racial e étnica | 306 |
| 12.2. Experiências de discriminação de base racial e étnica reportadas | 309 |
| CAP. 13. RECENSEAMENTO ELEITORAL DE ESTRANGEIROS RESIDENTES EM PORTUGAL | 327 |
| CAP. 14. ACESSO À NACIONALIDADE PORTUGUESA | 344 |
| 14.1. Acesso à nacionalidade portuguesa: processos entrados e findos | 346 |
| 14.1.1. Aquisição de nacionalidade portuguesa: nacionalidade derivada | 356 |
| 14.1.2. Atribuições de nacionalidade portuguesa: nacionalidade original | 365 |
| 14.2. Acesso à nacionalidade portuguesa: deferimentos e indeferimentos | 369 |
| CAP. 15. MIGRAÇÕES E REMESSAS | 371 |
| SUMÁRIO: TENDÊNCIAS DA INTEGRAÇÃO DE IMIGRANTES EM PORTUGAL | 381 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 395 |

PREÂMBULO

No ano em que se celebram os 75 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o lançamento do 8.º volume dos Relatórios Estatísticos Anuais de Indicadores de Integração de Imigrantes traz um contributo fundamental para continuar a construção de boas políticas públicas, capazes de bem acolher e de bem integrar.

Este relatório parte do sistema nacional de indicadores de integração de migrantes, provenientes de mais de 40 fontes nacionais e internacionais que importam dados estatísticos e administrativos, são mais de 300 indicadores que abrangem 15 dimensões de integração: da demografia à educação e qualificações incluindo a aprendizagem da língua portuguesa, enquanto fator fundamental para a integração; do trabalho, inclusão e proteção social, sem deixar para trás as condições de habitação, a saúde, o sistema de justiça e discriminação de base racial e étnica; e ainda do recenseamento eleitoral enquanto expressão do exercício da cidadania democrática, ao acesso à nacionalidade de que é feita a identidade de tantos migrantes em Portugal e às remessas, valioso contributo para os países de origem.

Este documento representa mais do que as estatísticas confirmam. Os relatórios estatísticos anuais do Observatório das Migrações traduzem, também, uma das significativas vias de concretização do princípio de *accountability* que é para o Governo, e para a administração pública portuguesa, uma questão de transparência das políticas públicas. Conhecer a realidade é fundamental para desconstruir mitos e estereótipos que alimentam medos e populismos.

Registamos que, à data de hoje, em 2023, o número de autorizações de residência ultrapassou um milhão de cidadãos, ou seja, mais do dobro verificado em 2022 e que, recentemente, os cidadãos estrangeiros representam já 14,4% do total de contribuintes do sistema de segurança social.

A par da importância indiscutível do contributo das migrações para as sociedades de acolhimento, a que se junta o valioso contributo para a natalidade (16,7% das crianças nascidas em Portugal em 2022), entre muitos outros, sem esquecermos a enorme riqueza da diversidade cultural, Portugal faz parte do grupo restrito de países em que a maioria da população é de opinião de que os migrantes não são uma sobrecarga para a segurança social e continua a valorizar o desenvolvimento de políticas de integração de migrantes.

Reconhecemos a importância e a responsabilidade de continuarmos a investir nas políticas migratórias, razão pela qual a nova Agência para a Integração, Migrações e Asilo (AIMA) representa, definitivamente, um novo paradigma e a reafirmação dos direitos fundamentais dos cidadãos estrangeiros em Portugal, expressos no acesso ágil à documentação, ao trabalho digno, à aprendizagem ainda mais eficaz da língua portuguesa e à reunificação familiar.

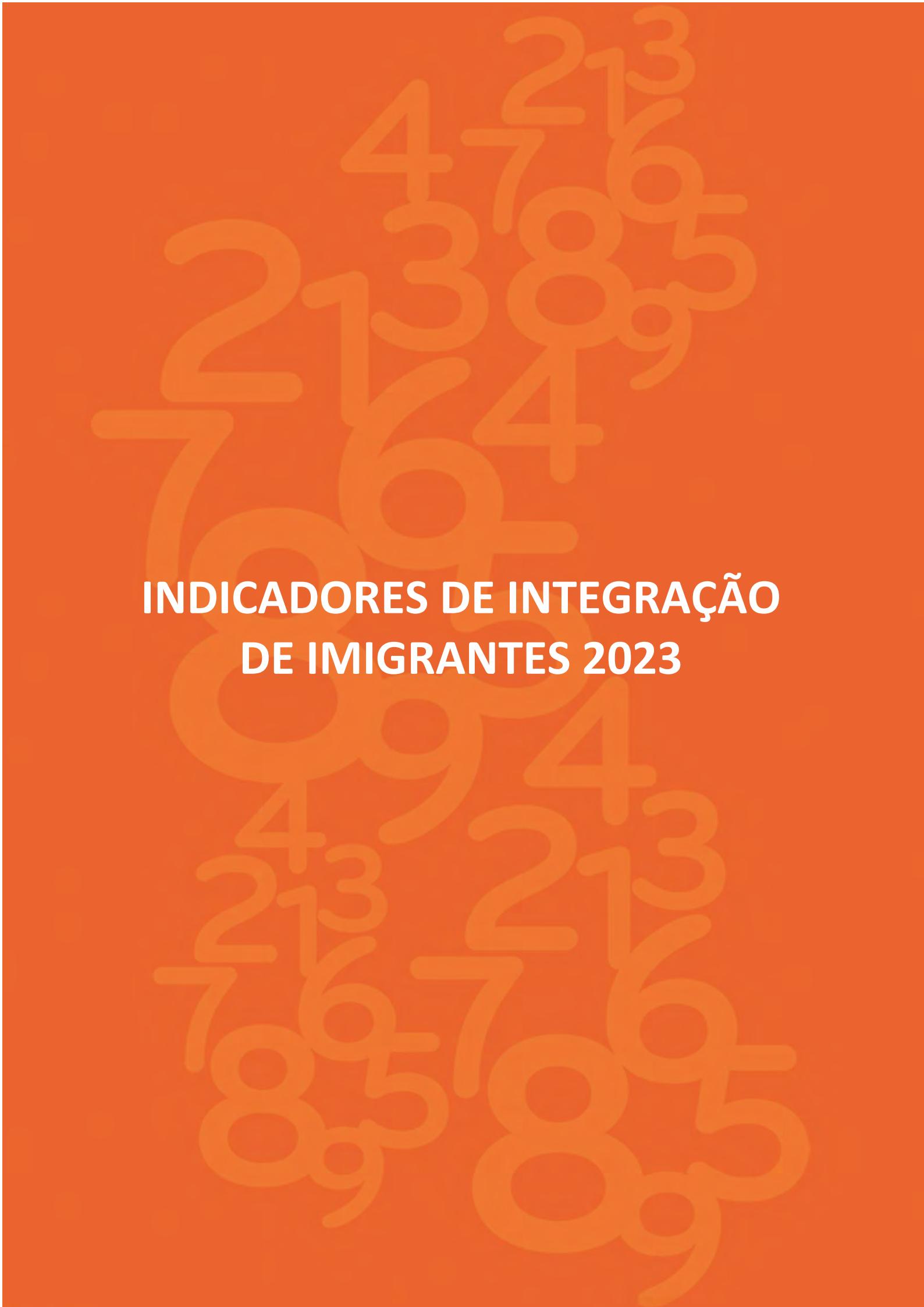
Continuaremos a defender e a trabalhar, no plano nacional como internacional, com uma perspetiva humanista das migrações na qual acreditamos, defendendo sempre as pessoas primeiro e o seu direito à mobilidade enquanto direito consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Neste sentido, reiteramos o nosso compromisso para com as migrações seguras, regulares, legais e ordenadas, que as mais recentes alterações à lei de estrangeiros tão bem testemunham.

Acreditamos convictamente que, para fazer face aos desafios do presente e do futuro, as políticas públicas portuguesas devem assentar em dados cada vez mais aprofundados, como aqueles que hoje fazem de Portugal um dos raros países, ao lado da Alemanha, que mais intensamente tem trabalhado no sentido da recolha de dados e de indicadores de integração de migrantes. O Observatório das Migrações é um pilar fundamental para as políticas públicas portuguesas, de que nos orgulhamos com o olhar atento ao futuro.

Além destes importantes instrumentos para corrigir e avaliar as políticas públicas, impõe-se que se continue a trabalhar para o sucesso das políticas de integração do qual depende o sucesso das democracias e a construção de uma sociedade decente onde todos cabem.

Ana Catarina Mendes

MINISTRA ADJUNTA E DOS ASSUNTOS PARLAMENTARES



INDICADORES DE INTEGRAÇÃO DE IMIGRANTES 2023

Agradecimentos

A autora gostaria de dirigir um grande agradecimento a todas as instituições com dados desagregados por nacionalidade dos residentes em Portugal e que cooperaram muito ativamente para a concretização destes Relatórios Estatísticos dos *Indicadores de Integração de Imigrantes* do Observatório das Migrações. A redação deste oitavo relatório estatístico anual não seria possível sem a preciosa agilidade, empenho, orientação e célebre atenção dada por várias equipas de inúmeros serviços públicos que permitiram, uma vez mais, o fundamental acesso a dados e o melhor entendimento dos desafios que persistem na monitorização estatística da integração de imigrantes em Portugal. A qualidade deste oitavo relatório deve-se à rigorosa validação dos dados aqui vertidos por algumas dessas equipas, aos seus comentários e orientações para a adequada leitura dos dados, à sua ajuda na clarificação de alguns dos conceitos subjacentes e à sinalização de dilemas estatísticos que persistem neste exercício.

Uma palavra de reconhecimento da autora à dedicada colega Rita Monteiro, da Equipa do Observatório das Migrações (OM), pela sua dinâmica e criatividade em prole da literacia estatística em torno do fenómeno das migrações.

INTRODUÇÃO

O **Observatório das Migrações** (OM) tem entre as suas atribuições “*recolher, sistematizar e analisar informação estatística e administrativa de fontes nacionais e internacionais respeitantes ao fenómeno da imigração, nomeadamente os indicadores de integração de imigrantes e de refugiados*” (alínea a) do artigo 2º da Deliberação n.º 1243/2016, de 8 de agosto). Na persecução desta atribuição o OM desenvolve sistematização e análise de informação estatística através da sua **Coleção Imigração em Números**, lançada em 2014, com coordenação científica e autoria de Catarina Reis Oliveira, com seis linhas editoriais: (1) Relatórios Estatísticos Decenais (2014); (2) Relatórios Estatísticos Anuais – *Indicadores de Integração de Imigrantes* (desde 2016); (3) Relatórios Estatísticos do Asilo – *Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal* (desde 2020); (4) Cadernos Estatísticos Temáticos (desde 2017); (4) Boletins Estatísticos (desde 2017); e (5) edições de sensibilização estatística, contemplando, nomeadamente, *Estatísticas de Bolso da Imigração* (desde 2015) e Infografias (desde 2018).

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

Com este trabalho desenvolvido na última década e, em particular, com a publicação anual de relatórios estatísticos da Coleção *Imigração em Números*, o OM respondeu às preocupações da Comissão Europeia em assegurar que todos os Estados-membros dispõem de indicadores e mecanismos de monitorização da integração dos imigrantes, e concretizou medidas previstas em planos de ação nacionais para a integração de imigrantes em Portugal (primeiro a medida 4 do *Plano para a Integração de Imigrantes 2010-2013*, e depois a medida 6 do *Plano Estratégico para as Migrações 2015-2020*) para a *melhoria dos dados oficiais sobre a integração dos migrantes*, sob a responsabilidade deste Observatório das Migrações, em parceria com o Instituto Nacional de Estatística (INE) e demais entidades com dados relevantes sobre imigrantes e estrangeiros residentes. A redação e a publicação destes relatórios estatísticos anuais dos *Indicadores de Integração de Imigrantes* do Observatório das Migrações foi mantida como medida no **Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações**, publicado em Diário da República a 20 de agosto de 2019 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2019), que estabeleceu no objetivo 1 a prioridade de “*recolher e utilizar informação precisa e discriminada para definição de políticas assentes em dados concretos*” e determinou na primeira medida “*criar uma rede de pontos focais para a uniformização da recolha de dados de acolhimento e de integração de migrantes, incrementando a qualidade da informação administrativa e estatística e assegurando a sua divulgação através de relatórios anuais, elaborados pelo Observatório das Migrações*”.

A redação destes relatórios estatísticos anuais de *Indicadores de Integração de Imigrantes* do Observatório das Migrações, desde 2016, não seria possível sem a estreita colaboração do INE, através de várias das suas equipas, e de todas as instituições com dados administrativos desagregados por nacionalidade dos cidadãos residentes no país, a quem muito se agradece e se reconhece o empenho exímio na promoção da acessibilidade desta informação para melhor monitorizar a integração dos imigrantes em Portugal.

Importa atender que as análises e os cálculos efetuados a partir desses dados são da inteira responsabilidade da sua autora – Catarina Reis de Oliveira – e não comprometem ou vinculam as instituições que cederam os dados, nem que financia a publicação do relatório estatístico anual.

Reforçando a Coleção *Imigração em Números* do OM, pretende-se com este volume de 2023 **atualizar e aprofundar a análise de mais de três centenas de indicadores de trinta e duas fontes estatísticas e**

administrativas nacionais disponíveis anualmente, assumindo que na maioria dessas fontes há uma décalage temporal para efeitos analíticos. Assim, e por forma a garantir a comparabilidade da informação recolhida assume-se iguais anos de referência para todas as fontes consideradas, mesmo quando algumas dessas fontes podem dispor de dados ligeiramente mais atualizados. Procura-se, deste modo, assegurar a objetividade na comparação das tendências observadas para a diversidade de fontes analisadas. Esta nova edição, atualizando os relatórios anteriores na maioria dos indicadores considerados e acrescentando novos indicadores, incide as análises nos **anos de referência de 2021 e 2022**.

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

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

Imigrantes e estrangeiros: conceitos e limites estatísticos

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

Esta definição político-jurídica de *imigrante* tende, contudo, a não se operacionalizar na produção de estatísticas do fenómeno migratório. Verifica-se que não há uniformização quanto à forma como os diferentes países operacionalizam estatisticamente o conceito de *imigrante*, não havendo consenso internacional acerca do que contar (Cantisani e Poulain, 2006: 181; Lemaitre, 2005: 1). Em 2008 Lemaitre e colaboradores consideravam ser difícil, se não mesmo impossível, harmonizar, de acordo com as recomendações da ONU, as estatísticas referentes aos fluxos migratórios internacionais que eram construídas na base das fontes nacionais usuais. Esta equipa da OCDE recomendou, por isso, que as análises fossem feitas com base nas autorizações de residência, embora reconhecesse que esta opção

induziria à não contabilização de alguns fluxos de imigração, nomeadamente de nacionais (imigrantes que já não têm nacionalidade estrangeira). Os autores justificavam esta opção pelo facto de **as migrações reguladas deixarem rastro burocrático suscetível de tratamento estatístico** (Lemaitre et al., 2008: 2).

Huddleston, Niessen e Tjaden (2013) fizeram notar, por outro lado, que **a definição de imigrante nas estatísticas internacionais depende da disponibilidade de variáveis nas bases de dados nacionais** que os permitam identificar enquanto tal. *Imigrante*, referem estes autores, é uma categoria muito inclusiva que pode referir-se tanto à naturalidade como à nacionalidade dos indivíduos, ou à naturalidade dos ascendentes. Noutros relatórios analíticos acerca da integração de imigrantes (OCDE, 2015; EUROSTAT, 2011) foi recomendado que uma solução melhor para o estudo da imigração é a naturalidade dos indivíduos, destacando que o universo de imigrantes não depende da sua nacionalidade mas da sua origem.

Em Portugal, optar por classificar os indivíduos em função do local de nascimento em vez da sua nacionalidade não é uma possibilidade para a maioria das fontes de dados estatísticos e administrativos disponíveis. Uma vez que a informação desagregada pela naturalidade dos indivíduos não está disponível em grande parte das fontes, mas apenas em função da nacionalidade dos residentes, optar por monitorizar a integração dos imigrantes usando a naturalidade como variável comum das fontes tenderia a limitar grandemente a variedade de indicadores passíveis de análise. Acresce que, em virtude de Portugal ter tido outras fronteiras até relativamente tarde (legado colonial), ainda há população portuguesa que nasceu em regiões que na década de 1970 se tornaram países independentes, sendo à luz das fronteiras atuais automaticamente classificados como naturais do estrangeiro, embora na época não fossem contabilizados como migrantes internacionais, mas migrantes internos, sendo nacionais portugueses há gerações.

Resulta, assim, que **face aos dados estatísticos e administrativos disponíveis em Portugal o principal critério para estimar a dimensão da população imigrante, as suas características e a sua situação nas diferentes dimensões de integração é o da nacionalidade dos residentes.** Embora este seja um critério objetivo e exclusivo, importa reconhecer que traz consequências analíticas, uma vez que se traduz apenas numa aproximação ao universo de imigrantes no país, não se sobrepondo inteiramente à realidade. Isso decorre, por um lado, de haver cidadãos com nacionalidade estrangeira que já tendo nascido em Portugal, não têm qualquer experiência migratória, correspondendo nomeadamente a descendentes de imigrantes que herdam a nacionalidade estrangeira de origem dos seus pais. Por outro lado, verifica-se que dados acerca de indivíduos com nacionalidade estrangeira podem excluir imigrantes *de facto* que adquiriram, entretanto, a nacionalidade portuguesa e que por isso deixaram de integrar os dados acerca da população estrangeira residente em Portugal e/ou desaparecem das estatísticas oficiais e dos dados administrativos. Por todas estas razões deve reconhecer-se que **em Portugal não existe informação estatística e administrativa que apure com rigor e integralmente o fenómeno da imigração e, inherentemente, da integração dos imigrantes.** Os dados desagregados por nacionalidade dos residentes em Portugal, sistematizados e analisados neste relatório, devem por isso ser lidos como uma aproximação ao fenómeno.

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

Integração de imigrantes: é possível medi-la?

A discussão em torno da operacionalização estatística da noção de integração é iniciada na década de 1950 com Landecker a partir do seu artigo “Types of Integration and their measurement”. Nesse artigo o autor problematiza as múltiplas dimensões que compõem a noção de integração, assumindo a necessidade de operacionalizar o conceito em quatro tipos de integração: *Problems of index construction are discussed for four types of integration, each of which varies on a continuum of its own. The four types are: the cultural, that is, consistency among the standards of a culture; the normative, or conformity of the conduct of the group to cultural standards; the communicative, or exchange of meanings throughout the group; and the*

functional, or interdependence among group members through the division of labor (Landecker, 1951: 332). Subjacente a esta opção do autor está a discussão que promove, recomendando que se devem evitar generalizações e abstrações da noção de integração, ganhando-se com a medição do conceito se o mesmo assumir subclassificações ou for medido através de índices compósitos e múltiplos indicadores, reconhecendo que uma pessoa pode obter um bom resultado de integração numa área e pior resultado de integração noutra área, tendências que ficariam mescladas num conceito unidimensional.

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

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

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

Em 2003 é publicada a *Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Relativa à Imigração, à Integração e ao Emprego* (COM/2003/0336 final), destacando no seu ponto 4.11. a relevância de se promover a monitorização e a avaliação das políticas de integração, com recurso a indicadores e estatísticas na área das migrações: *As mentioned above, a key condition for successful policy implementation is to improve the information available as well as the tools for monitoring and evaluation. This is also essential to raise public awareness of the contribution which migrants bring to economic, social and cultural life in the EU. Without accurate and comparable data and knowledge about the effectiveness of measures taken, Member States and the Community are not in a position to know if their policies have the desired outcome.*

De forma concomitante, a Comissão promoveu um estudo para explorar as possibilidades de desenvolver

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

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

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

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

Dando seguimento a este compromisso, o EUROSTAT publicou em 2011 o estudo piloto *Indicators of immigrant integration* com vista a aferir a disponibilidade e a qualidade dos dados provenientes de fontes europeias harmonizadas para o cálculo de quinze indicadores de integração, das quatro dimensões, para os quais puderam ser compilados dados comparáveis. Este primeiro exercício passou a ser assumido de forma regular, publicando o EUROSTAT novos relatórios e promovendo novos estudos sobre a utilização dos indicadores comuns de integração de imigrantes – sendo o mais recente desses relatórios o *Migrant*

Integration Statistics (EUROSTAT, 2020). Foi também criado um repositório próprio do EUROSTAT¹ com os dados de integração de migrantes que serão analisados, pontualmente, em alguns dos capítulos deste relatório, procurando comparar e posicionar o caso português no contexto europeu.

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

A Comissão Europeia com a OCDE passaram a promover também o relatório *Indicators of Immigrant Integration: Settling In* para monitorizar a fiabilidade dos indicadores comuns de integração de imigrantes e validar novas possibilidades de indicadores de integração, focando a sua análise na população nascida no estrangeiro (e não na população estrangeira *per si*). As publicações conjuntas de 2018 e 2023 deste relatório vieram aprofundar os anteriores relatórios da OCDE de 2012 – *Setting In OECD Indicators of Immigrant Integration* – e de 2015 – *Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling in*. Estes relatórios identificam diferenças entre os nascidos no estrangeiro e as populações nascidas nativas nos países da União Europeia e outros países da OCDE, assumindo mais dimensões analíticas de integração e mais indicadores para além dos estabelecidos na Declaração de Zaragoza. Alguns destes indicadores sistematizados pela OCDE serão analisados também pontualmente neste relatório para posicionar, sempre que possível, os resultados de Portugal no contexto internacional.

Em junho de 2016, o *Plano de Ação Europeu sobre a Integração de Nacionais de Países Terceiros* (COM/2016/377 final), implementado até final de 2020, reforçou o compromisso da Comissão de continuar a monitorizar as políticas de integração e os respetivos resultados através do desenvolvimento das ferramentas e indicadores já disponíveis, nomeadamente em parceria com a OCDE e a Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais (FRA). O relatório da Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais (FRA), *Together in the EU. Promoting the participation of migrants and their descendants* (2017), respondendo a uma das ações previstas nesse plano de ação europeu, procurou exatamente contribuir para a monitorização das políticas de integração e respetivos resultados. Entre outras dimensões analisadas, o relatório alerta para **os desafios que se colocam nas especificidades nacionais para a monitorização da integração dos imigrantes e das políticas de integração**. Em 2017, o relatório notava que apenas cerca de metade dos Estados-membros desenvolvia algum tipo de avaliação periódica das suas políticas e dos seus planos ou estratégias nacionais de integração (15 países) e que nem sempre os países baseavam essas avaliações na monitorização a partir dos indicadores comuns de integração estabelecidos na Declaração de Zaragoza. O relatório identificou apenas onze Estados-membros (Áustria, Bélgica-Flandres, Dinamarca, Estónia, Finlândia, Alemanha, Itália, Letónia, Países Baixos, Portugal e Suécia) a utilizar os indicadores de integração assentes em dados oficiais disponíveis, referindo-se a todos ou à maioria dos indicadores de Zaragoza. Neste âmbito, o relatório destacou ainda dois Estados-membros que adotaram indicadores adicionais, indo muito para além dos estabelecidos na Declaração de Zaragoza com recurso a fontes estatísticas e administrativas nacionais: Portugal e Alemanha. **Portugal tem aparecido, assim, particularmente destacado como um dos países com melhor e mais ampla sistematização de dados e indicadores que vão para além das recomendações de Zaragoza** (FRA, 2017: 37), sendo realçados como evidência disso os relatórios estatísticos do Observatório das Migrações da *Coleção Imigração em Números* (Oliveira e Gomes, 2014 e Oliveira e Gomes, 2016) e que se atualiza e aprofunda nesta edição de 2023 do Relatório *Indicadores de Integração de Imigrantes* que mantém a coordenação científica e autoria de Catarina Reis de Oliveira.

Em novembro de 2020, a Comissão Europeia lançou um **novo Plano de Ação europeu de integração e**

¹ Vd. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/migrant-integration/data/database>

inclusão – Action Plan on Integration and Inclusion 2021-2027 (COM(2020) 758 final). O novo plano europeu, a implementar até 2027, volta a destacar a importância de monitorizar a integração dos migrantes no espaço europeu e dos Estados-membros desenvolverem políticas de inclusão baseadas em evidências e dados, sendo reiterada a necessidade de se continuarem os trabalhos em torno da sistematização dos indicadores de integração de imigrantes em todos os Estados-membros, nomeadamente com o apoio do portal do EUROSTAT², pese embora se reconheçam algumas limitações nos dados disponíveis, e de ser incentivada a investigação científica (incluindo sobre integração, discriminação, participação de imigrantes e descendentes, e sobre atitudes e percepções das populações de acolhimento face aos imigrantes). Neste domínio, entre as medidas deste plano mais recente, é anunciado como compromisso da Comissão a realização de uma **inquirição europeia a imigrantes e seus descendentes**, a realização de um **Eurobarómetro sobre integração**, e o financiamento a vários projetos comparativos de mapeamento das políticas de integração dos Estados-membros, nomeadamente na vertente da integração no mercado de trabalho, educação e da integração de refugiados, por forma a coadjuvar a aprendizagem e a troca de experiências entre Estados-membros e combater a falta de evidências do impacto das medidas e políticas de integração de imigrantes. Os dois mecanismos de inquirição (a imigrantes e seus descendentes, e do Eurobarómetro Especial 519 sobre a percepção da integração dos imigrantes nos países europeus) ficaram disponíveis no decurso de 2022, sendo por isso analisados alguns dos principais resultados para Portugal neste Relatório *Indicadores de Integração de Imigrantes* de 2023.

Ainda no âmbito do plano de ação europeu de integração e inclusão em implementação até 2027, os Estados-membros são incentivados a, por um lado, desenvolverem ou melhorarem os seus sistemas de monitorização da integração, por forma a conseguirem identificar os desafios de integração dos migrantes ou o seu progresso ao longo do tempo nos contextos nacionais, e, por outro lado, a **melhorarem os dados disponíveis sobre os resultados de integração dos seus imigrantes**, incluindo ao nível nacional, regional e local. Identifica-se, pois, continuidade nos próximos anos na aposta europeia de incentivo aos Estados-membros de monitorizarem os resultados de integração, e de sistematizarem indicadores de integração de imigrantes, como este Observatório das Migrações faz com este relatório estatístico anual da Coleção *Imigração em Números* desde 2014 (C. R. Oliveira, coord.).

Também ao nível das Nações Unidas tem sido destacada a importância dos países recolherem e disseminarem dados sobre migrações e definirem políticas mais informadas assentes em evidência estatística. Em **2018 o Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular** (Resolução A/73/L.66 da Assembleia-Geral das Nações Unidas de 19 de dezembro de 2018), negociado entre Estados-membros das Nações Unidas com o apoio da Assembleia Geral da ONU, assumindo-se como um acordo inédito para uma visão e abordagem comum e holística das migrações internacionais, identificou logo no seu primeiro objetivo (entre 23 objetivos) a **importância de se recolher e disseminar dados disagregados sobre migrantes que permitam definir políticas para migrantes mais informadas e assentes em evidência estatística**. Na especificação das medidas de implementação deste objetivo 1, o Pacto identificou a **necessidade de se estabelecerem ou reforçarem observatórios das migrações que promovam a recolha e análise de dados** (alínea f) e se melhorem as formas de recolha de dados sobre migrantes nos vários contextos nacionais, nomeadamente promovendo a desagregação da informação estatística por país de nascimento, país de nascimento dos pais e país de cidadania dos indivíduos. Neste âmbito Portugal empenhou-se no processo que levou à elaboração do Pacto, desde o seu lançamento, em setembro de 2016, até à sua conclusão, dois anos depois, tendo, em agosto de 2019, se tornado num dos primeiros países a aprovar o respetivo Plano Nacional de Implementação, concebido como um documento operacional, orientado para resultados práticos e precisos e seguindo a estrutura de 23 objetivos do Pacto Global das Migrações. Portugal destacou na primeira medida do plano nacional de implementação do pacto (Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2019) a importância do incremento da qualidade de informação estatística e administrativa sobre acolhimento e integração de migrantes através destes relatórios estatísticos anuais de indicadores de integração dos imigrantes, do Observatório das Migrações.

² Em <https://ec.europa.eu/eurostat/web/migrant-integration/data/database>

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

Como se alertou antes (Oliveira, 2012), a monitorização da integração de imigrantes a um nível internacional acarreta ainda alguns desafios, nomeadamente associados à harmonização de dados e de fontes internacionais. A necessidade de “forçar” a informação a enquadrar-se em categorias e definições comuns em todos os países comparados faz perder especificidades nacionais (e.g. diversidade de estruturas e poderes governativos, diferentes enquadramentos institucionais, diversidade de nacionalidades imigrantes e de volumes de imigração, diversidade nas características da população imigrante – idade, sexo, qualificações, etc.). O mesmo se aplica quando se mobilizam dados de fontes distintas e com objetivos diferentes num mesmo país, tendo o investigador de abdicar de algumas particularidades e detalhe para assegurar ter bases comuns comparáveis. A integração tem, assim, de ser considerada de forma multidimensional e enquadrada por **indicadores de contexto** que permitam explicar os reais resultados subjacentes à distância ou proximidade de resultados entre imigrantes e nacionais quando comparados. Neste âmbito ganha especial importância **recorrer-se não apenas a fontes estatísticas, mas também a fontes de dados administrativos que permitem alcançar maior riqueza de informação e em mais áreas de estudo da situação de integração dos imigrantes**.

Várias iniciativas legislativas e institucionais em Portugal (algumas em resposta a compromissos internacionais) têm vindo a contribuir para a construção e consolidação dum **sistema nacional de recolha e análise de indicadores de integração de imigrantes**. Na génese deste trabalho destaca-se o papel fundamental do Instituto Nacional de Estatística (INE) que, através da sua Secção Permanente de Estatísticas Demográficas e Sociais, das Famílias e do Ambiente do Conselho Superior de Estatística, promoveu, entre 2004 e 2006, no grupo de trabalho sobre Estatísticas da Demografia um relatório sobre *Estatísticas dos Movimentos Migratórios* (DOCT/1772/CSE/DSFA de março de 2006). Apesar desse relatório não ter ambicionado medir a integração de imigrantes em Portugal, foi instrumental na resposta às recomendações inerentes ao plano de ação para a recolha e a análise de estatísticas comunitárias anuais no domínio das migrações, resultantes da comunicação de 2003 da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu (COM/2003/179 final). Já em 2006, no referido relatório, o INE procurou explorar e analisar, de forma integrada, diferentes fontes de informação estatística e administrativa para quantificar e caracterizar a população estrangeira em Portugal, gerando recomendações quanto à necessária melhoria dos dados em Portugal acerca dos movimentos migratório do país.

Os dados recolhidos, sistematizados e analisados nesta coleção do Observatório das Migrações – Coleção *Imigração em Números* – são o resultado de **forte cooperação institucional e do reconhecimento da importância de consolidar um sistema permanente de informação passível de tratamento estatístico anual acerca da situação dos residentes estrangeiros em território nacional**.

O primeiro relatório estatístico deste Observatório das Migrações (*Monitorizar a integração de imigrantes em Portugal. Relatório Estatístico Decenal*, Oliveira e Gomes, 2014) foi enquadrado na medida 4 do *Plano para a Integração de Imigrantes (2010-2013)* (PII) e, os relatórios seguintes (*Indicadores de Integração de*

Imigrantes. Relatório Estatístico Anual, publicados anualmente a partir de 2016), na medida 6 do *Plano Estratégico para as Migrações 2015-2020* (Resolução da Presidência do Conselho de Ministros N.º 12-B/2015, de 20 de março) que remeteu para a “melhoria dos dados oficiais sobre a integração dos imigrantes”. No âmbito desta medida destaque-se a ação que previu a criação de novos indicadores e melhorar os já existentes nas fontes oficiais que acompanham, de forma direta ou indireta, a integração dos imigrantes, tendo ficado esta ação sob a responsabilidade deste Observatório das Migrações, em estreita parceria com o INE e demais entidades com dados relevantes sobre imigrantes e estrangeiros residentes, na qual se estabeleceu como meta a “elaboração de um relatório analítico anual, com disponibilização online de dados promovido pelo Observatório das Migrações”. A redação destes relatórios estatísticos da Coleção *Imigração em Números* deste Observatório refletem exatamente a execução de medidas de planos de ação para a integração de imigrantes ao longo da última década.

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

Neste relatório anual de 2023 são analisados dados de **32 fontes estatísticas e administrativas disponíveis em Portugal, e 16 fontes estatísticas internacionais**, por forma a caracterizar cada uma das **15 dimensões consideradas de integração**, a partir de um **total de 312 indicadores**. Procede-se também, em cada uma das dimensões consideradas, e sempre que possível, a uma análise comparada dos indicadores de integração de imigrantes de Portugal com os restantes países europeus ou, para alguns indicadores, para os restantes países da OCDE, nomeadamente recorrendo a dados sistematizados pelo EUROSTAT (*Migrant Integration Indicators*) e dados publicados pela OCDE (*Indicators of Immigrant Integration* e *International Migration Outlook*).

Catarina Reis de Oliveira

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

Dimensões de análise do relatório e fontes

| Dimensões | Fontes |
|---|--|
| Imigração: percepções e realidade | Public Opinion in the European Union – Standard Eurobarometer Integration of immigrants in the European Union – Special Eurobarometer 469 e 519 European Social Survey – ESS European Values Studies - EVS |
| Entrada, permanência e saída de estrangeiros | EUROSTAT – International Migration Statistics Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) Organização Internacional das Migrações (OIM) |
| Características sociodemográficas | Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) Instituto Nacional de Estatística (INE – Estimativas Anuais da População Residente) |
| Demografia | EUROSTAT INE (Estimativas Anuais da População Residente; Nados-Vivos; Casamentos; Estatísticas de divórcios e separações de pessoas e bens; Óbitos) |
| Educação e Qualificações | EUROSTAT, OECD.Stat, PISA Ministério da Educação (DGEEC e DGEEC-DEES) Direção Geral do Ensino Superior (Reconhecimentos de graus académicos) |
| Aprendizagem da Língua Portuguesa | Integration of immigrants in the European Union – Special Eurobarometer 469 e 519 Ministério da Educação (DGEEC: dados do Português como Língua Não Materna) Português Língua de Acolhimento & Plataforma de Português Online – ACM |
| Trabalho | EUROSTAT – Migrant Integration Indicators Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP/MTSSS – Quadros de Pessoal) GEP/MTSSS – Acidentes de Trabalho Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) INE – Inquérito ao Emprego Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) MTSSS – Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social |
| Inclusão Social | EUROSTAT e INE – Inquérito às Condições de Vida e Rendimento MTSSS – Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social |
| Habitação | EUROSTAT e INE – Inquérito às Condições de Vida e Rendimento INE – Recenseamentos Gerais da População e da Habitação (Censos) |
| Saúde | INE/INSA – Inquérito Nacional de Saúde MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros (vistos para tratamento médico) EUROSTAT e INE – Inquérito às Condições de Vida e Rendimento SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde ACSS-MS (Recursos Humanos do Ministério da Saúde por nacionalidade) |
| Sistema de Justiça | Council of Europe Annual Penal Statistics (SPACE) Direção-Geral dos Serviços Prisionais Direção-Geral da Política da Justiça |
| Discriminação de base racial e étnica | Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR) – ACM Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) Unidade de Apoio à Vítima Migrante e de Discriminação – APAV Provedor de Justiça |
| Recenseamento eleitoral | OCDE – Indicators of Immigrant Integration SGMAI - Administração Eleitoral |
| Acesso à Nacionalidade portuguesa | EUROSTAT Ministério da Justiça (MJ – Conservatória dos Registos Centrais) INE – Aquisição e Atribuição da Nacionalidade Portuguesa |
| Remessas | Banco Mundial – Estatísticas da Balança de Pagamentos, FMI e Bancos Centrais Banco de Portugal – Estatísticas da Balança de Pagamentos |

CAPÍTULO 1.

MOVIMENTOS MIGRATÓRIOS INTERNACIONAIS: PORTUGAL COMPARADO

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

Importa desde já compreender que **os dados estatísticos e administrativos aqui sistematizados se reportam a um universo de cerca de apenas 6,8%³ da população residente em Portugal** (a 1 de janeiro de 2022), se nos referirmos a residentes **com nacionalidade estrangeira** (1,6% da população residente tinha nacionalidade de outro Estado-membro da UE27, excluindo do Reino Unido deste universo, e 5,1% era extracomunitária, passando a incluir o Reino Unido neste universo a partir de 2020) **ou a um universo de 11,6%⁴ dos residentes se nos reportarmos a nascidos no estrangeiro**.

É esta baixa importância relativa de imigrantes no total da população do país que faz **Portugal assumir apenas o décimo oitavo lugar entre os 27 países do espaço europeu com estrangeiros residentes** (lista em que o Luxemburgo continua a ocupar o primeiro lugar com 47,1% de estrangeiros no total de residentes ou 49,4% de nascidos no estrangeiro). Na década passada Portugal viu descer a sua posição como consequência de ter diminuído a população estrangeira residente no país entre 2010 e 2015, afastando-se por isso ainda mais do valor médio da importância relativa de estrangeiros residentes nos países da União Europeia (em 2017 e 2018 ficou em 21º lugar). Nos últimos anos Portugal começa, porém, a recuperar posição: em janeiro de 2019 sobe uma posição para vigésimo lugar, e em janeiro de 2020 sobe mais duas posições para décimo oitavo lugar (ultrapassa a República Checa e o Reino Unido deixa de constar nos países da UE27), mantendo essa posição em janeiro de 2021 e em janeiro de 2022. Esta subida de posição nos anos mais recentes reflete o incremento da população estrangeira em Portugal, tendo o país atingindo valores inéditos de estrangeiros residentes (mais de meio milhão) a partir de 2019, que se refletiram também no incremento da proporção de estrangeiros no total de residentes no país (passam a ser 7 estrangeiros em cada 100 residentes a partir de 2021, quando até 2017 eram cerca de 4).

A realidade imigratória de um país e a importância que esse fenómeno social assume devem ser ainda relativizadas pelo contexto mais macro e internacional e/ou pela posição do país no panorama das migrações internacionais: aquela que pode ser a percepção de uma dada dimensão – grande ou pequena – da população imigrante no país deve ser redimensionada face à realidade internacional. Qualificar se Portugal é um país de imigração e quantificar se Portugal tem muita ou pouca população imigrante no total de residentes assenta também na comparação do país com aquele que é o enquadramento mais geral dos fluxos migratórios internacionais.

³ A 1 de janeiro de 2022, +0,4 pontos percentuais que em janeiro de 2021.

⁴ +0,1 pontos percentuais que em janeiro de 2021.

Por outro lado, a dimensão efetiva ou percecionada da imigração influencia também as atitudes das populações perante a imigração (mais favoráveis ou menos favoráveis).

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

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

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

Pese embora se verifique alguma subjetividade (e até conjunturalidade) na forma como se definem e identificam percepções acerca da imigração em diferentes países do mundo e acerca do volume que representa a população imigrante numa dada sociedade, nota-se que essas **imagens e representações sociais são importantes indicadores, não apenas por aferirem a percepção pública acerca da imigração, como pelo efeito que podem ter no sentido da definição de políticas públicas, em função das preocupações sociais ou prioridades assumidas pela maioria da população residente**. Não raras vezes, receios sociais em torno da imigração contribuíram para a definição de políticas mais restritivas no controlo de fronteiras, com limites à entrada de estrangeiros, e incrementaram expulsões de imigrantes indocumentados (World Bank, 2019: 24).

No inquérito semestral à opinião pública na União Europeia (Eurobarómetro Padrão⁵) afere-se quais, na percepção dos inquiridos, são as principais questões sociais que se levantam tanto para a União Europeia (gráfico 1.1), como para o respetivo país de residência dos inquiridos (gráfico 1.2). A imigração é elencada como uma das questões possíveis de seleção pelos inquiridos, ao lado de outras questões como mudanças climáticas, situação económica, finanças públicas, terrorismo, ambiente, desemprego, aumento dos preços/inflação/custo de vida, crime, abastecimento de energia, pensões, e impostos. Desde 2015⁶ que a imigração é identificada como a principal questão da União Europeia, assumindo a percentagem mais elevada de respondentes (58%) na Edição 84 do Eurobarómetro Padrão (de outono de 2015). Entre o

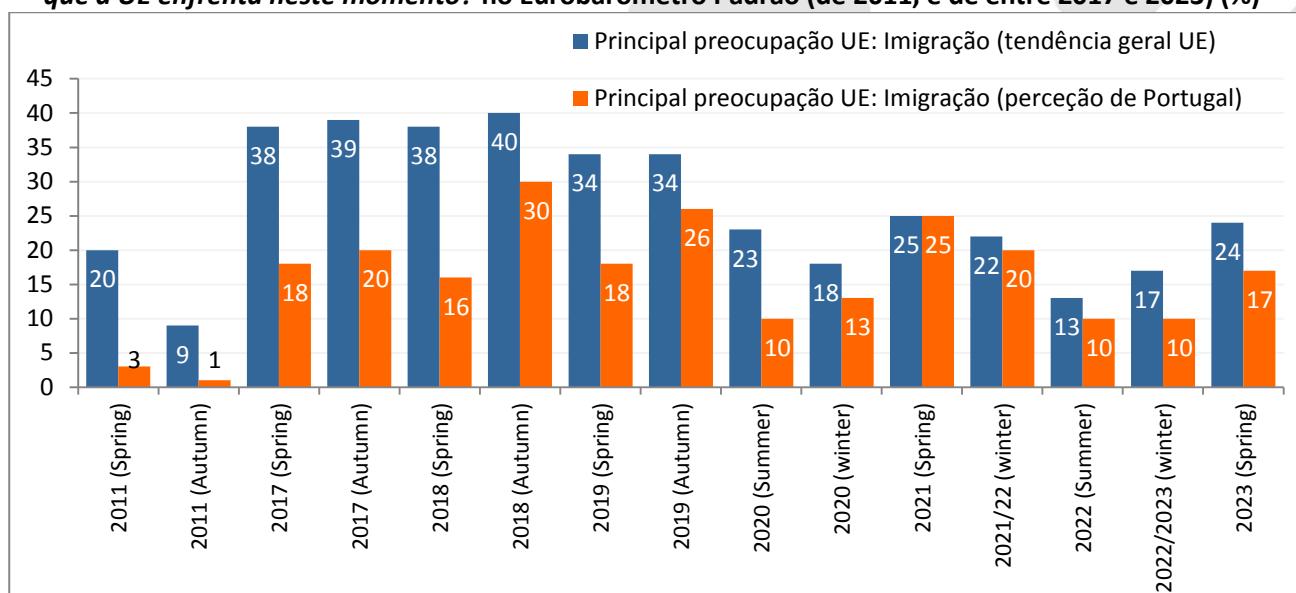
⁵ O Eurobarómetro é um inquérito periódico aplicado aos nacionais da União Europeia, com 15 ou mais anos de idade, que residem nos seus diversos Estados-membros. As amostras de 1.000 entrevistas em cada país onde é aplicado o inquérito são de tipo aleatório, representativas da população-alvo residente em cada Estado-membro, e, mediante ponderação, agregadas de modo a representar também o todo da UE. O Eurobarómetro padrão tem duas vagas (momentos de recolha de dados) anuais, uma na primavera e outra no outono. A partir de 2020 as vagas desta inquirição são reforçadas, passando a três edições por ano – na primavera, verão e inverno. Para além das perguntas regulares deste inquérito, desenvolvem-se inquéritos temáticos, ditos Eurobarómetros especiais.

⁶ Como consequência da chamada “crise migratória” ou dos refugiados identificada na Europa a partir de 2015 (Oliveira, 2020).

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

outono de 2011 (9%) e a primavera de 2013 (10%), a imigração era apontada como uma questão europeia para apenas um décimo da totalidade de respondentes dos Estados-membros da UE28, correspondendo à quarta principal questão na percepção dos inquiridos. A partir de finais de 2013 verifica-se, porém, o incremento da percentagem de respondentes que destacam a imigração como uma questão europeia, subindo para a posição de principal questão europeia entre 2015 e 2019 (a partir de 2020 passa para terceira maior preocupação), embora em diminuição gradual da percentagem de inquiridos nas últimas edições deste Eurobarómetro Padrão, estabilizando em 34% dos inquiridos em 2019, mas descendo para 23% no primeiro semestre de 2020 e 18% no último semestre desse ano. Em 2021, porém, identifica-se novo ligeiro incremento face a 2020, para 25% no primeiro semestre do ano, descendo ligeiramente para 22% no semestre seguinte (no inverno de 2021/22). No verão de 2022 verifica-se novamente uma quebra na percepção de que a imigração é a principal questão enfrentada pela UE no momento (desce para 13%), voltando, porém, a subir no inverno (para 17%) e na primavera de 2023 (para 24%).

Gráfico 1.1. Inquiridos que consideram ser a imigração a principal questão que a União Europeia (UE) enfrenta no momento, na resposta à questão Quais considera ser as duas questões mais importantes que a UE enfrenta neste momento? no Eurobarómetro Padrão (de 2011, e de entre 2017 e 2023) (%)

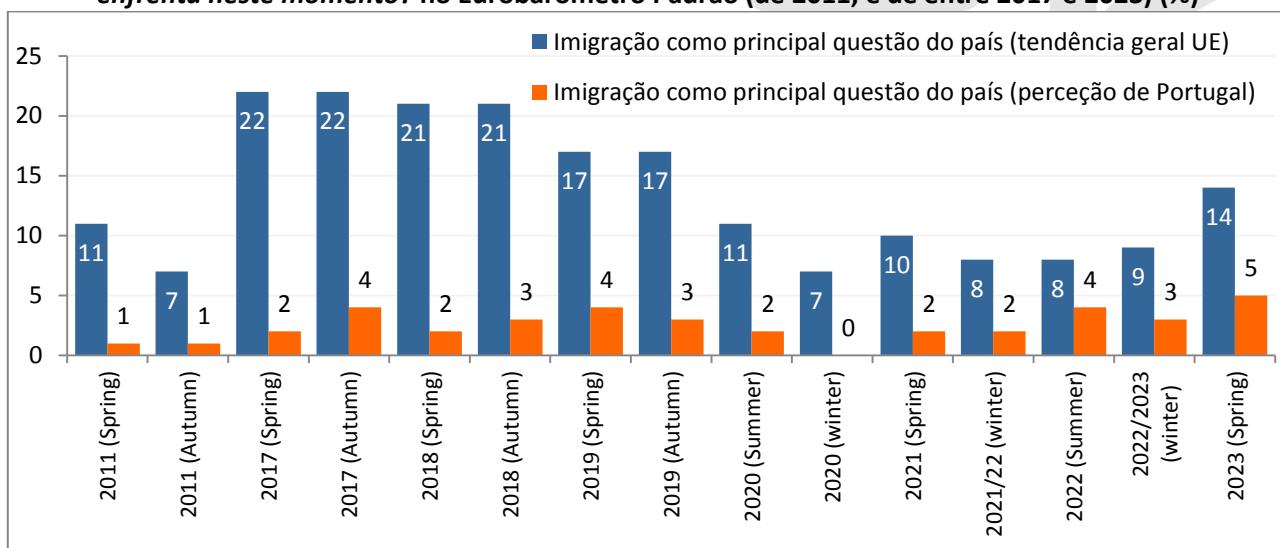


Fonte: *Public opinion in the European Union - Standard Eurobarometer* (sistematização e elaboração da autora).

Em Portugal a prevalência de inquiridos que considera a imigração como a principal questão do momento da União Europeia nunca foi tão expressiva como a tendência geral apurada para o total de países da UE (vd. gráfico 1.1), tendo só na edição de outono de 2019 sido identificada pela primeira vez como a principal questão da UE (26% dos inquiridos, mas -8 pontos percentuais que o apurado para o total de respostas da UE28), voltando a perder importância nas inquirições dos semestres seguintes (10% no primeiro semestre de 2020, -13pp que na percepção europeia, e 13% no segundo semestre, -5pp que na percepção da generalidade dos países europeus). Na primeira inquirição de 2021, porém, Portugal aproxima-se da prevalência europeia: 25% dos inquiridos de Portugal identificaram a imigração como a principal questão que a UE enfrenta no momento, a mesma percentagem que se verifica para a média de respostas dos países da UE (também 25% dos inquiridos), embora para os inquiridos de Portugal a imigração fosse apenas a quarta questão mais importante, quando para a generalidade dos inquiridos dos restantes países europeus essa era a terceira questão mais relevante. Entre o inverno de 2021/22 e o inverno de 2022/23 volta a descer a prevalência dos inquiridos de Portugal que consideram a imigração como a principal questão europeia (para 20% no inverno de 2021/22, -5pp que no semestre anterior, para 10% no verão de 2022 ou -10pp que na inquirição anterior, mantendo-se nos 10% no inverno de 2022/23), voltando nessas inquirições Portugal a ficar aquém da média obtida no total de países da UE28 (respectivamente, -2pp, -3pp e -7pp). Na inquirição da primavera de 2023, porém, volta a incrementar a percepção de que a imigração é uma das principais questões do momento na UE (sobe para 17% na percepção dos inquiridos de Portugal, +7pp que na inquirição do inverno, embora -7pp que o apurado na média da UE).

Já no âmbito das principais questões nacionais, ou seja, que se destacam nos respetivos países de residência dos inquiridos, para o agregado de inquiridos dos países da UE, a imigração só se relevou para primeira ou segunda questão entre 2015 (na edição de outono atinge a expressão mais elevada com 36% de inquiridos) e final de 2018, passando em 2019 para a quinta questão realçada com apenas 17% (vd. gráfico 1.2). A partir de 2020 diminui bastante a proporção de inquiridos que na generalidade dos países europeus considera a imigração como a principal questão nacional do momento: 11% no primeiro semestre de 2020, descendo para 7% no segundo semestre de 2020, 10% no primeiro semestre de 2021, voltando a descer para 8% na inquirição de inverno de 2021/22 e no verão de 2022, e 9% no inverno de 2022/23. Na primavera de 2023, porém, volta a incrementar a percepção da imigração como uma das principais questões enfrentadas nos contextos nacionais da UE (sobe para 14%, +5pp que na inquirição anterior).

Gráfico 1.2. Inquiridos que consideram ser a imigração a principal questão que o seu país enfrenta no momento, na resposta à questão *Quais considera ser as duas questões mais importantes que o seu país enfrenta neste momento?* no Eurobarómetro Padrão (de 2011, e de entre 2017 e 2023) (%)



Fonte: *Public opinion in the European Union - Standard Eurobarometer* (sistematização e elaboração da autora).

Em Portugal os inquiridos tendem sempre a desvalorizar a imigração como uma questão nacional, surgindo por isso entre (os poucos) países europeus com a menor percentagem de inquiridos a selecionar a imigração como a principal questão que o país enfrenta no momento (variando entre 1% e 4% de inquiridos, entre 2011 e 2019), correspondendo à última ou penúltima questão selecionada entre as opções de resposta (gráfico 1.2). Em 2020 e 2021 a prevalência de inquiridos de Portugal que considera a imigração como a principal questão que o país enfrenta no momento ainda reduz mais (2% no primeiro semestre de 2020, 0% no segundo semestre de 2020, 2% na primavera de 2021 e no inverno de 2021/22). A partir de 2022 verifica-se, porém, um ligeiro incremento dos inquiridos que têm a percepção de que a imigração é uma questão nacional: 4% no verão de 2022 (+2pp que na inquirição anterior, embora -4pp que a média das respostas dos vários países da UE), 3% no inverno de 2022/23 e 5% na primavera de 2023 (+2pp que na inquirição anterior, embora -9pp que a média de respostas da UE). Nos últimos anos, na percepção dos inquiridos de Portugal, entre as principais questões enfrentadas pelo país estiveram essencialmente assuntos associados à situação económica, financeira e do mercado de trabalho do país, nomeadamente relativamente ao aumento dos preços, a inflação e o custo de vida (48%, +3pp que a média dos países europeus na inquirição da primavera de 2023), seguindo-se as questões de saúde (39%, +25pp que a média da UE na primavera de 2023), a situação económica (22%, +4pp que a média europeia na primavera de 2023), e a habitação (16%, +10pp que a média europeia na inquirição da primavera de 2023).

As principais questões que se levantam em cada momento, na percepção dos inquiridos residentes nos diferentes Estados-membros, acabam por refletir as características socioeconómicas de cada país, o volume (ou a percepção desse volume) que assume a imigração no país, e a percepção quanto aos impactos da

imigração para o país (perceção de imigração mais como oportunidade ou mais como ameaça). Deve reconhecer-se, porém, que persistem em torno da imigração alguns mitos e estereótipos que induzem a erros de percepção e a distorções da realidade – desde logo acerca do **quanto representa a população imigrante no total dos residentes de cada país** –, mas que rapidamente se conseguem desconstruir com factos baseados em sustentação estatística. Vários inquéritos têm vindo a mostrar como a opinião pública, na generalidade dos países, tende a percecionar de forma exagerada a população migrante.⁷

No *Eurobarómetro Especial* 469 (2017) acerca da integração dos imigrantes na União Europeia mostra-se, neste âmbito, que os europeus tendem a sobreestimar a proporção de imigrantes nascidos fora da União Europeia no total de residentes. Nessa inquirição⁸, em 19 Estados-membros (dos 28) a proporção estimada de imigrantes corresponde a pelo menos o dobro da sua real proporção nos residentes, aparecendo a Croácia, a Estónia e a Suécia como as exceções, tendo os inquiridos desses países subestimado ligeiramente a proporção dos imigrantes. **Portugal surge destacado** (+14,4 pontos percentuais), ao lado da Itália (+17,6pp) e da Espanha (+14,4pp), **como um dos países onde se verifica uma maior distância entre a percepção do volume da imigração na sociedade** (média de respostas de 20,6%) **e a efetiva realidade** (6,2% de nascidos fora da UE28 a residir no país). Conclui-se que, globalmente, são os inquiridos mais qualificados que tendem a responder com percepções mais próximas da realidade. A mesma tendência de sobreestimação da proporção de imigrantes no total da população residente em cada país da UE27 volta a verificar-se na inquirição de dezembro de 2021 no *Eurobarómetro Especial* 519 – *Integration of Immigrants in the European Union*: cerca de **sete em cada dez inquiridos nos países da UE27** (68% dos inquiridos) **sobreestima a real percentagem de imigrantes na população** (que é na UE27 de cerca de 5% em 2021), **enquanto apenas cerca de um em cada cinco corretamente estima que a percentagem esteja no intervalo de até 6% da população residente** (19% dos inquiridos) – vd. gráfico 1.4. A análise detalhada de países volta a realçar discrepâncias assinaláveis: os países com maior proporção de respondentes a indicar corretamente o impacto da imigração na população residente no respetivo país foram nesta inquirição a Croácia (48%), a Áustria (47%), a Lituânia (46%), a Roménia e a Hungria (ambos com 44%), a Dinamarca (43%) e a Bélgica (42%); quando, em contraste, os países com menor proporção de respondentes a acertar no intervalo

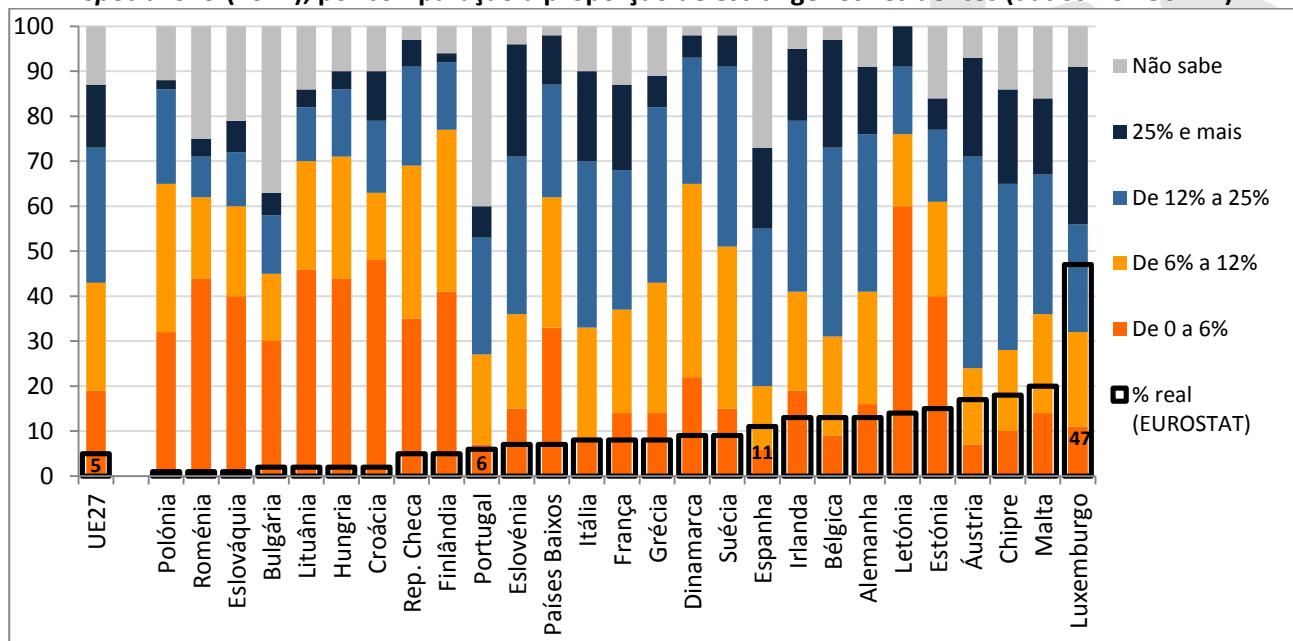
⁷ O inquérito *Transatlantic Trends: Mobility, Migration and Integration* (2014) – aplicado nos Estados Unidos, Rússia e em onze países europeus, entre os quais Portugal - tem mostrado como em ambos os lados do Atlântico os respondentes tendem a sobreestimar a percentagem da população nascida no estrangeiro que reside no país e/ou a importância relativa da população imigrante no total de residentes no país. Globalmente os inquiridos tendem a percecionar a imigração como sendo um fenómeno social numericamente bastante mais expressivo do que o é na realidade (*Transatlantic Trends*, 2014: 16). De forma semelhante, focando no contexto europeu, o *Inquérito Social Europeu* (ESS), nas suas edições de 2002/2003 e 2014/2015, no módulo de imigração, integrou uma pergunta acerca da estimativa que os inquiridos faziam da população imigrante no país e que permitiu identificar os mesmos erros de percepção. A comparação dos países que dispõem de dados sobre esta questão permitiu promover uma análise longitudinal das percepções, devendo reconhecer-se, no entanto, que a realidade (factual) da imigração mudou nos doze anos em análise, tal como as políticas de integração de imigrantes de cada país e o conhecimento das populações autóctones acerca do tema. De 2002 para 2014, na percepção da generalidade dos inquiridos do ESS, entre os quais Portugal, verifica-se um aumento da importância relativa da população imigrante entre os residentes, reforçando-se por inerência a distância face à efetiva realidade da imigração em cada país europeu. Portugal está entre os países com um agravamento da distância entre a percepção do volume da imigração na sociedade e a efetiva realidade entre 2002 e 2014. Erros de percepção semelhantes para o caso português foram identificados no módulo especial sobre migrantes dos *Inquéritos Temáticos* “O Portugal que temos e o que imaginamos: Acha que Conhece o seu país?” da Social Data Lab – Laboratório de Análise Social, numa parceria com a SIC e o Jornal Expresso, com entrevistas aplicadas entre 3 e 14 de dezembro de 2016. De uma amostra por quotas de 1004 indivíduos, com idades entre 18 e 64 anos residentes em Portugal Continental, à pergunta se Portugal tem mais, o mesmo ou menos estrangeiros residentes que os outros países europeus, foram apenas 42% os inquiridos que responderam que Portugal é um país com menos estrangeiros a residir, resultando, pois, que a maioria dos inquiridos percecionam que o país tem o mesmo (29% dos respondentes) ou mais (29%) estrangeiros residentes que os restantes países da União Europeia. Da análise destes resultados, segundo variáveis de caracterização dos entrevistados, decorre que são os indivíduos mais jovens os que têm maior consciência da realidade e respondem maioritariamente que Portugal tem menos população estrangeira residente do que os outros países da União Europeia.

⁸ Base amostral de 19.957 inquiridos que estimaram a proporção de imigrantes no total da população do seu país.

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

estimado do impacto dos imigrantes no total de residentes foram a Espanha (14%), a Letónia (15%), a Estónia (16%) e Portugal (20%). Identifica-se ainda que nos países que mais subestimam a proporção de imigrantes nos residentes estão a Letónia (76%), a Estónia (61%) e a Alemanha e a Irlanda (ambos com 41%). Importa destacar ainda que Portugal aparece nesta inquirição de dezembro de 2021 como o país da UE27 com maior percentagem de respondentes a indicar não saber estimar o impacto da população imigrante no país (40%), seguindo-se a Bulgária (37%), a Espanha (27%) e a Roménia (25%) – vd. gráfico 1.3.

Gráfico 1.3. Perceção da proporção de imigrantes no total da população do país no Eurobarómetro Especial 519 (2021), por comparação à proporção de estrangeiros residentes (dados EUROSTAT)



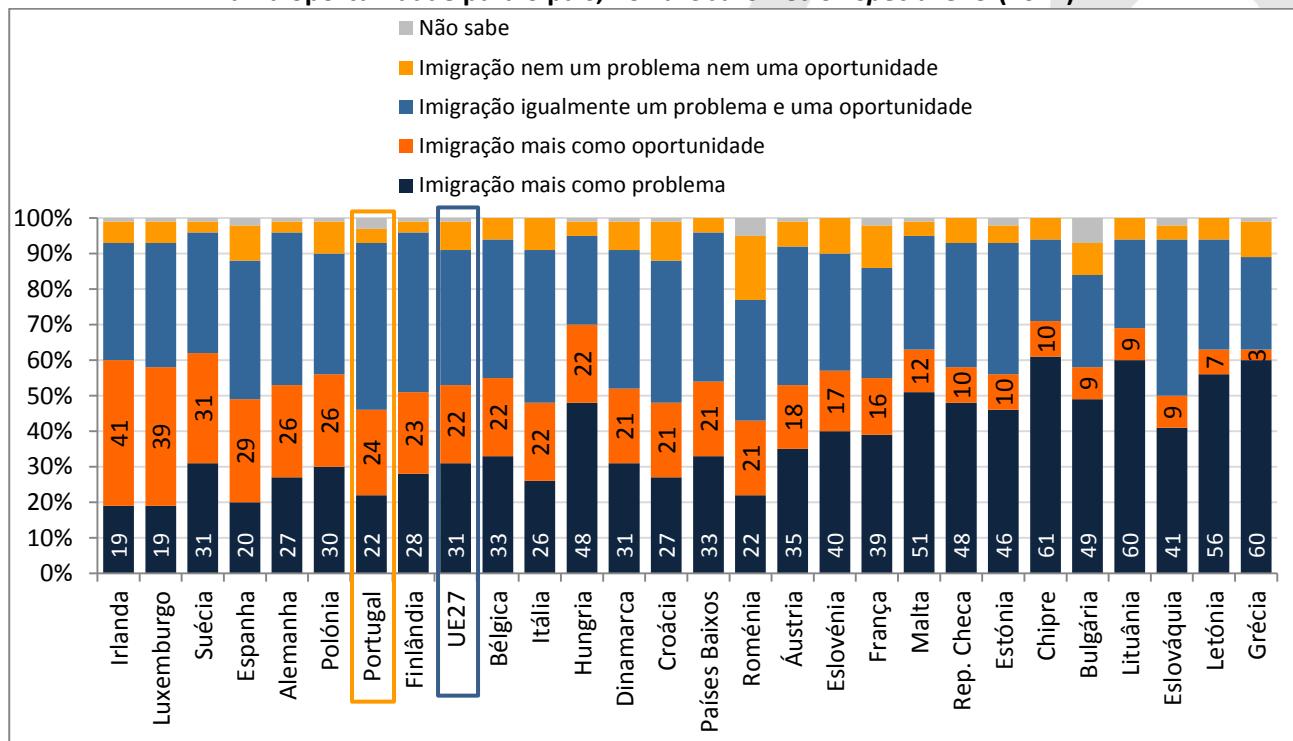
Fonte: *Integration of immigrants in the European Union – Special Eurobarometer 519* (elaboração da autora).

Também ao longo dos anos tem havido mudanças nas percepções dos residentes nos países europeus face ao que consideram ser o **impacto da imigração para o respetivo país**. No *Eurobarómetro Especial 469* (2017) identifica-se que cerca de 4 em cada 10 inquiridos considera a imigração de pessoas nascidas fora da UE28 mais como um problema que como uma oportunidade (38%), apenas um terço dos inquiridos (31%) considera que é tanto um problema como uma oportunidade, e um quinto (20%) vê a imigração como uma oportunidade. Identificam-se, porém, variações de resposta em função dos países de residência dos inquiridos: é na Hungria, Malta e Grécia que mais de 6 pessoas em cada 10 inquiridas considera a imigração mais como um problema, enquanto que no Luxemburgo (17%) e na Suécia (19%) menos de 2 pessoas em cada 10 considera a imigração como um problema. Nesta inquirição **Portugal surge ao lado do número limitado de países onde se identifica maior prevalência de inquiridos a considerar a imigração como uma oportunidade**: entre os 28 Estados-membros, apenas a Suécia (45% de inquiridos a considerar a imigração uma oportunidade para o país, +26pp que os inquiridos que consideram a imigração como um problema), a Irlanda (36%, +11pp), o Reino Unido (35%, +4pp), o Luxemburgo (33%, +16pp), Portugal (32%, +6pp), a Finlândia (28%, +6pp) e a Dinamarca (26%, +2pp). Os inquiridos com mais qualificações (28% no total UE28) tendem a percecionar mais a imigração como uma oportunidade que os inquiridos com menos qualificações (13% no total UE28). Já na inquirição de final de 2021, no *Eurobarómetro Especial 519*, os resultados mostram um agravamento dos inquiridos que consideram a imigração tanto um problema como uma oportunidade (38%, representando +7 pontos percentuais face à inquirição de 2017), sendo apenas 8% os que consideram que a imigração não é nem um problema nem uma oportunidade. Em contrapartida na inquirição mais recente diminui a proporção de inquiridos dos países da UE27 que considera a imigração como um problema (passam a 31%, -7pp que em 2017), subindo ligeiramente a prevalência dos que consideram a imigração uma oportunidade (22% em 2021, +2pp que em 2017) – vd. gráfico 1.4. Diferenças significativas entre países voltam a observar-se: em cinco países da UE27, mais de metade dos respondentes considera a imigração mais como um problema (Chipre com 61%, Lituânia e Grécia com 60%,

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

Letónia com 56%, e Malta com 51%), surgindo **Portugal no grupo de países onde é menos provável identificar inquiridos que consideram a imigração como um problema** (Irlanda e Luxemburgo com 19%, Espanha com 20% e Portugal e Roménia com 22%). Verifica-se também discrepâncias assinaláveis entre países da UE27 quando à proporção de inquiridos que considera a imigração como uma oportunidade: **apenas em quatro países há maior percentagem de respondentes a considerar a imigração mais como uma oportunidade que como um problema, entre os quais Portugal** – destaque para a Irlanda com 41% a considerar a imigração como uma oportunidade (+22pp do que os que considera a imigração um problema), Luxemburgo com 39% (+20pp), Espanha com 29% (+9pp) e Portugal com 24% (+2pp). Na Alemanha e na Polónia 26% considera a imigração uma oportunidade, correspondendo respetivamente a -4pp que os que considera como um problema, e na Suécia 31% considera a imigração uma oportunidade, embora os mesmos 31% considere a imigração um problema (+12pp que o observado em 2017). Em contraste, os países com menor prevalência a percecionar a imigração como uma oportunidade foram a Grécia (3%), a Letónia (7%) e a Eslováquia, Lituânia e Bulgária (os três países com 9%). Portugal destaca-se ainda no grupo de países com maior prevalência de inquiridos que considera a imigração tanto um problema como uma oportunidade: Portugal (47%, +15pp que em 2017), Finlândia (45%) e Eslováquia (44%, +16pp que em 2017).

Gráfico 1.4. Perceção da imigração mais como um problema versus como uma oportunidade para o país, no Eurobarómetro Especial 519 (2021)



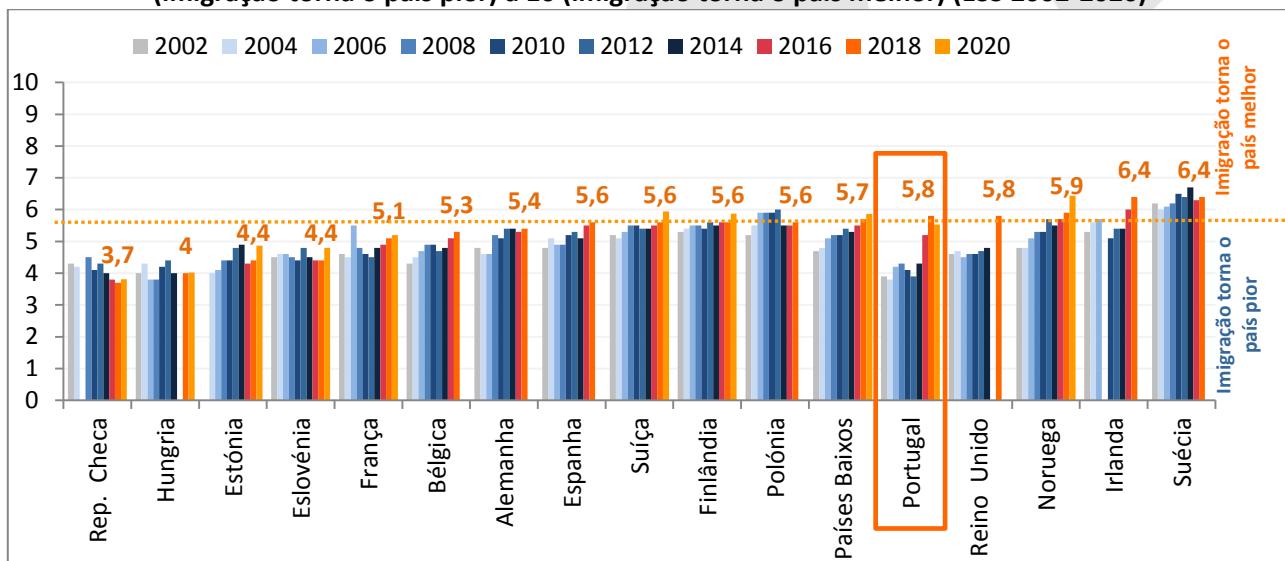
Fonte: *Integration of immigrants in the European Union – Special Eurobarometer 519* (elaboração da autora).

O Inquérito Social Europeu (ESS) também tem estudado especificamente as atitudes dos residentes nos vários países europeus (maiores de 15 anos, independentemente da sua nacionalidade) face à imigração, nomeadamente quanto à percepção de se **O nosso país tornou-se um lugar pior ou melhor para se viver com a vinda de pessoas de outros países para cá?**, permitindo uma análise longitudinal. Numa escala de 0 (o país torna-se um lugar pior para viver) a 10 (o país torna-se um lugar melhor), o ESS aferiu de dois em dois anos, entre dezembro de 2002 e dezembro de 2020, como evoluiu a percepção dos residentes na Europa quanto aos impactos que a imigração assume para o país (vd. gráfico 1.5). Entre 2002 e 2020, globalmente verifica-se que os públicos europeus se tornaram tendencialmente **mais favoráveis acerca dos efeitos da imigração** para as sociedades europeias (com a exceção da República Checa, da Áustria e da Hungria que se tornaram mais desfavoráveis), mesmo quando na última década e meia aumentou a imigração na generalidade dos países europeus, aumentaram os debates acerca da imigração, e alguns

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

países europeus foram gravemente afetados por uma crise económica e financeira. Na análise de detalhe destes resultados identifica-se que os países mais favoráveis ao reconhecimento de que o país se torna um lugar melhor com a imigração, ao longo dos anos, são a Suécia (valor médio de 6,4 em 2018 e tinha sido 6,7 em 2014) e a Irlanda (que sobe de 5,4 em 2014 para 6 em 2016 e 6,4 em 2018). Por contraste, os países mais desfavoráveis e que consideram que a imigração torna o país pior para viver são a Hungria (valor médio de 4 entre 2014 e 2020) e a República Checa (4 em 2014, descendo para 3,8 em 2016, 3,7 em 2018 e 3,8 em 2020) – vd. gráfico 1.5. Neste indicador **Portugal obtém uma evolução muito positiva**: se em 2002 e 2004 Portugal assumia valores médios bastante baixos e desfavoráveis (valores médios de 3,9 e 3,8, respetivamente), posicionando-se ao lado dos países mais desfavoráveis da Europa; nos anos seguintes (mesmo nos anos da crise) o país melhorou gradualmente na percepção dos efeitos da imigração, assumindo os valores mais favoráveis em 2016 quando atinge o valor médio de 5,2, em 2018 com 5,8 (ao lado do Reino Unido, que nesse ano também sobe para 5,8) e 5,5 em 2020.

Gráfico 1.5. Resultados da questão *O nosso país tornou-se um lugar pior ou melhor para se viver com a vinda de pessoas de outros países para cá?* no Inquérito Social Europeu, valor médio numa escala de 0 (imigração torna o país pior) a 10 (imigração torna o país melhor) (ESS 2002-2020)



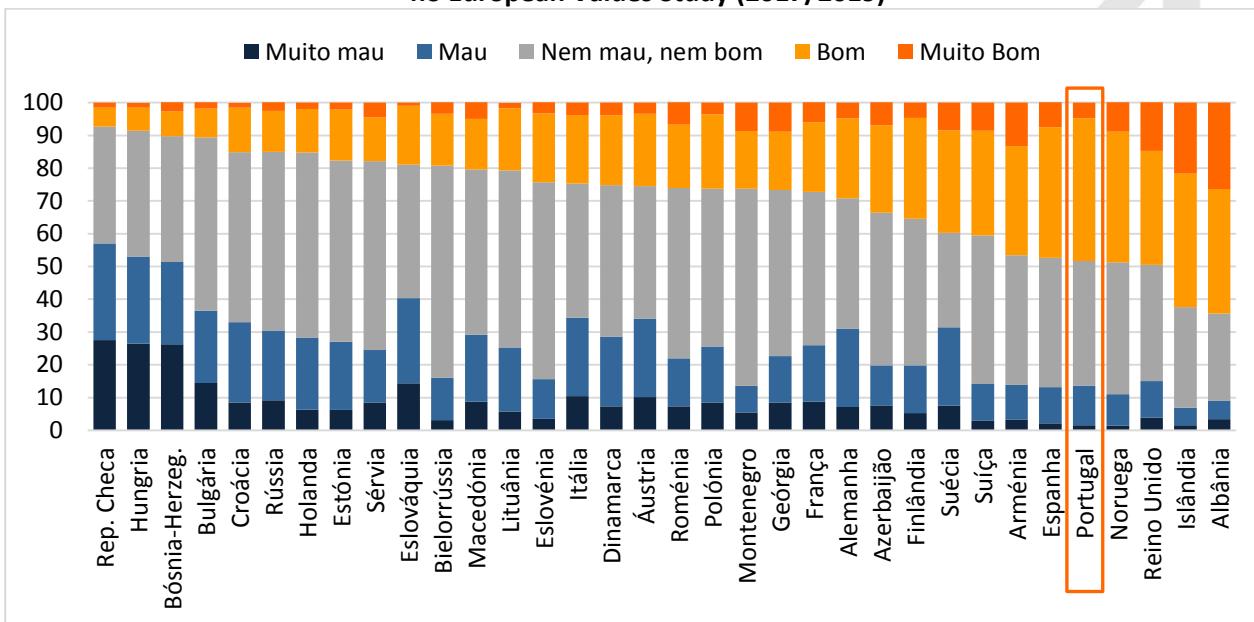
Fonte: European Social Survey – ESS, sistematizado em POP – Portal da Opinião Pública (análise e tratamento gráfico da autora). // Nota: Estão representados apenas os países que dispõem de dados para esta questão em pelo menos 8 dos 10 momentos da inquirição ESS entre 2002 e 2020.

No estudo dos valores europeus (*European Values Study*) também é analisada a opinião dos inquiridos sobre como percecionam a imigração como fator de desenvolvimento do país (vd. gráfico 1.6). Na mais recente inquirição (de 2017/2019), **Portugal volta a surgir no grupo de países que considera a imigração como um fator ‘bom’ ou ‘muito bom’ para o desenvolvimento do país, com perto de metade dos inquiridos com respostas favoráveis** (agregado de 48% dos inquiridos⁹ em Portugal, 43,5% a considerarem ‘bom’ e 4,8% a identificarem como ‘muito bom’), tendo pouca expressão o universo dos que consideram a imigração como ‘má’ ou ‘muito má’ (agregado de 14% dos inquiridos, 12,1% a considerarem ‘má’ e 1,6% a considerarem ‘muito má’). Nesta edição do estudo dos valores europeus, nos países mais abertos e favoráveis à imigração constam a Albânia (64,4% dos inquiridos a identificarem a imigração como boa ou muito boa para o desenvolvimento do país), a Islândia (62,4%), o Reino Unido (49,6%), a Noruega (48,8%), e Portugal (48,3%). Por contraste, nos países mais desfavoráveis à imigração voltam a aparecer a República Checa (57%, dos quais 29,5% a considerarem ‘má’ e 27,5% ‘muito má’) e a Hungria (53%, agregado de 26,5% a identificarem a imigração como ‘má’ e 26,5% como ‘muito má’).

⁹ Amostra de 1.217 inquiridos em Portugal. Resultados apresentados em Ramos e Magalhães (2020).

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

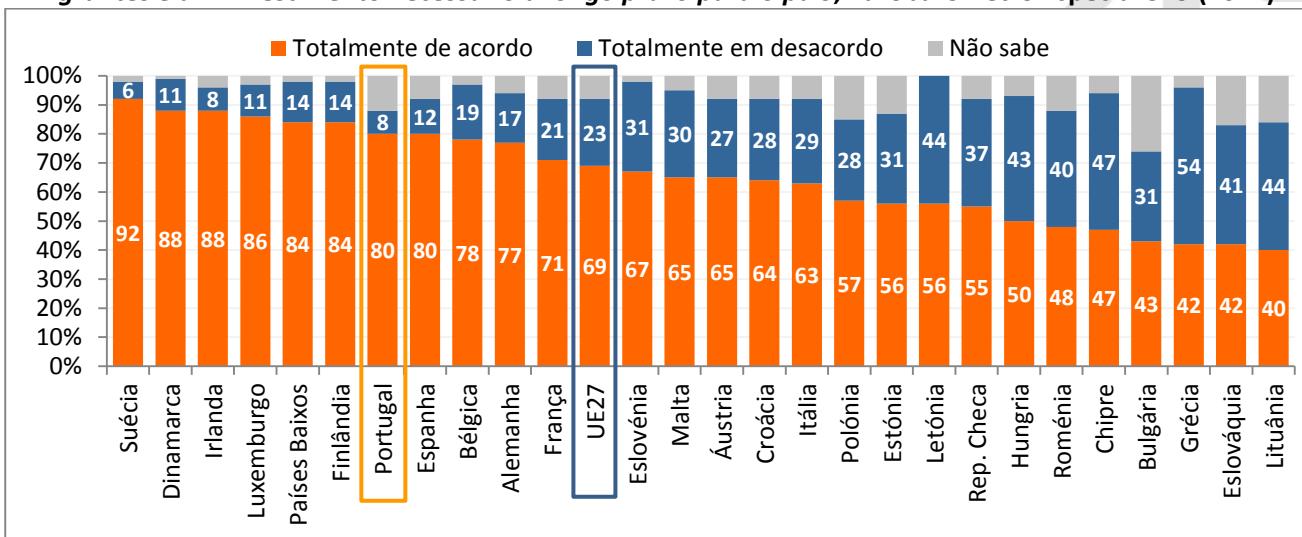
Gráfico 1.6. Opinião sobre o *impacto que os imigrantes têm no desenvolvimento do país de acolhimento*, no European Values Study (2017/2019)



Fonte: European Values Studies 2017/2019 – EVS (sistematização de Rita Monteiro e gráfico da autora).

Os países que tendem a associar-se nas inquirições às percepções mais favoráveis da imigração (caso de Portugal), são também aqueles que valorizam mais o desenvolvimento de políticas de integração para imigrantes. Novamente recuperando alguns indicadores recolhidos no *Eurobarómetro Especial 469* (2017) e 519 (2021) acerca da integração dos imigrantes na União Europeia, identifica-se que globalmente a maioria dos europeus (7 em cada 10 ou 69% nas duas inquirições) defendem que **promover a integração dos imigrantes é um investimento necessário para o país**: em 22 dos 27 Estados-membros, a maioria dos respondentes concorda que integrar os imigrantes é benéfico a longo prazo. No grupo de países com resultados ainda mais favoráveis que a média da UE27, encontra-se **Portugal com 8 em cada 10 dos inquiridos** (85% em 2017 e 80% em 2021) a mostrarem-se totalmente de acordo com a afirmação de que **o fomento da integração dos imigrantes é um investimento necessário para o país a longo prazo**: em 2017 os resultados do país são apenas ultrapassados pela Suécia (91% totalmente de acordo) e os Países Baixos (89%); em 2021 o país passa para a sétima posição com uma quebra de 5 pontos percentuais nas respostas mais favoráveis, sendo ultrapassado também pela Dinamarca, a Irlanda, o Luxemburgo e a Finlândia. Por sua vez no extremo oposto, com a maioria dos inquiridos a discordar totalmente de que o fomento da integração de imigrantes é um investimento necessário para o país, encontrava-se em 2017 a Hungria (51%) e em 2021 a Grécia (54%) e o Chipre (47%). No mesmo Eurobarómetro identifica-se ainda que cerca de metade dos europeus (UE27) considera que a **integração dos imigrantes está a ser bem sucedida** na sua cidade ou país (50% em 2021, +3pp que na inquirição anterior), e que os respetivos **governos estão a fazer o suficiente para fomentar a integração dos imigrantes** (53% em 2021, +2pp que em 2017), embora se identifiquem variações nos resultados dos vários Estados-membros. Também nestes indicadores **Portugal surge destacado**: Portugal é o segundo país (a seguir à Irlanda com 80% nas duas inquirições) onde mais de três quartos dos inquiridos tem a percepção que os imigrantes estão a integrar-se bem (77% em 2017 e 73% em 2021), e é um dos países onde mais de dois terços dos inquiridos percecionam que governo está a fazer o suficiente para fomentar a integração dos imigrantes (69% em 2017, nessa inquirição na segunda posição a seguir à Áustria, com 72%; e 65% em 2021, na quinta posição, depois do Luxemburgo com 69% e da Irlanda, Grécia e Chipre, com 66%). Por contraste, no extremo oposto, uma vez mais, é na Bulgária (27% em 2021, +10pp que em 2017), na Letónia (30% em 2021, -1pp que em 2017) e na Hungria (33% em 2021, +4pp que em 2017) onde se identifica menor percentagem de inquiridos a percecionarem uma integração bem sucedida dos imigrantes, e, curiosamente, a Suécia surge no grupo de países onde os inquiridos são menos favoráveis à percepção de que o governo está a fazer o suficiente em prole da integração dos imigrantes (43% de inquiridos a considerar que o governo faz o suficiente, +4pp que em 2017).

Gráfico 1.7. Resultados da questão Concorda ou discorda com a afirmação: fomentar a integração de imigrantes é um investimento necessário a longo prazo para o país, Eurobarómetro Especial 519 (2021)



Fonte: *Integration of immigrants in the European Union – Special Eurobarometer 519* (elaboração da autora).

Em suma, é evidente que as percepções sociais tendem a sobreestimar a realidade da imigração, não apenas em Portugal, como na maioria dos países da União Europeia. Por outro lado, os residentes dos países europeus não assumem uma percepção homogénea quanto aos impactos da vinda de imigrantes para o país, embora nos últimos anos tenham aumentado os contextos onde a percepção dos seus residentes se tornou mais favorável. Também se identificam variações entre Estados-membros quanto à percepção de que os imigrantes se estão a integrar, de que as políticas de integração são um investimento necessário para o país e de que os governos estão a fazer o suficiente para fomentar essa integração dos imigrantes. Embora Portugal surja destacado de forma favorável na generalidade destas inquirições de percepções, em particular nos últimos anos, a realidade que os dados estatísticos e administrativos disponíveis acerca da integração dos imigrantes evidencia pode ser outra bem diferente, e que importa analisar detalhadamente neste relatório.

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

1.2. Portugal um país de imigração?

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

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

Entre os países da União Europeia (UE27), Portugal assume apenas a décima oitava posição quanto à importância relativa de estrangeiros (dados de nacionalidade) no total de residentes (quadro 1.1.), com apenas 6,8% (em janeiro de 2022, +0,4 ponto percentual que em janeiro de 2021, com 700 mil residentes). Em janeiro de 2022, com valores abaixo de Portugal estavam apenas nove dos países da UE27: a Finlândia (5,3% estrangeiros no total de residentes ou 296,5 mil residentes estrangeiros), a República Checa (5,1%, com 538,2 mil), a Hungria (2,1% ou 202,5 mil), a Bulgária (2% ou 140 mil), a Roménia (1,3% ou 247,2 mil), a Lituânia (1,2% ou 34,3 mil), a Polónia (1,2% ou 456,1 mil), a Eslováquia (1,2% ou 63 mil) e a Croácia (0,9% ou 36,1 mil). No contexto europeu continua a destacar-se o Luxemburgo com 47,1% de estrangeiros no total de residentes, tendo o segundo país com mais estrangeiros por total de residentes no contexto europeu (Malta) menos 26 pontos percentuais, com apenas 20,6%, seguindo-se Chipre com 18,8% estrangeiros no total de residentes e Áustria com 17,7% (vd. quadro 1.1).

Quadro 1.1. Importância relativa da população estrangeira por total de residentes nos países da União Europeia (UE27, exclui o Reino Unido), a 1 de janeiro de 2022

| Países da UE27 | Estrangeiros Residentes (N) | % total estrangeiros | % cidadãos da UE27 por total de residentes | % cidadãos extracomunitários por residentes | Nascidos estrangeiro (N) | % Nascidos no estrangeiro por residentes |
|-----------------|-----------------------------|----------------------|--|---|--------------------------|--|
| Luxemburgo | 304.167 | 47,1 | 38,1 | 9,0 | 318.568 | 49,4 |
| Malta | 107.374 | 20,6 | 8,6 | 12,0 | 122.930 | 23,6 |
| Chipre | 170.061 | 18,8 | 10,4 | 8,4 | 205.798 | 22,7 |
| Áustria | 1.586.709 | 17,7 | 9,2 | 8,3 | 1.834.342 | 20,4 |
| Estónia | 203.383 | 15,3 | 1,6 | 13,6 | 200.583 | 15,1 |
| Irlanda | 671.267 | 13,3 | 7,0 | 6,2 | 904.801 | 17,9 |
| Alemanha | 10.893.053 | 13,1 | 5,4 | 7,6 | 15.287.650 | 18,4 |
| Letónia | 245.010 | 13,1 | 0,4 | 12,7 | 223.631 | 11,9 |
| Bélgica | 1.514.866 | 13,0 | 8,2 | 4,6 | 2.119.691 | 18,2 |
| Espanha | 5.407.491 | 11,4 | 3,7 | 7,7 | 7.365.311 | 15,5 |
| Dinamarca | 562.248 | 9,6 | 4,0 | 5,4 | 745.851 | 12,7 |
| Itália | 5.030.716 | 8,5 | 2,4 | 6,2 | 6.161.003 | 10,4 |
| Suécia | 880.826 | 8,4 | 2,9 | 5,3 | 2.089.008 | 20,0 |
| Eslavónia | 172.442 | 8,2 | 1,0 | 7,2 | 294.533 | 14,0 |
| França | 5.315.290 | 7,8 | 2,2 | 5,6 | 8.651.109 | 12,7 |
| Grécia | 747.867 | 7,1 | 1,1 | 6,0 | 1.198.086 | 11,5 |
| Países Baixos | 1.256.246 | 7,1 | 3,7 | 3,3 | 2.550.837 | 14,5 |
| Portugal | 698.887 | 6,8 | 1,6 | 5,1 | 1.198.793 | 11,6 |
| Finlândia | 296.464 | 5,3 | 1,9 | 3,4 | 428.409 | 7,7 |
| Rep. Checa | 538.237 | 5,1 | 1,6 | 3,5 | 453.424 | 4,3 |
| Hungria | 202.525 | 2,1 | 0,8 | 1,3 | 612.618 | 6,3 |
| Bulgária | 140.003 | 2,0 | 0,2 | 1,6 | 220.843 | 3,2 |
| Roménia | 247.219 | 1,3 | 0,1 | 0,1 | 316.107 | 1,7 |
| Lituânia | 34.310 | 1,2 | 0,1 | 1,1 | 168.787 | 6,0 |
| Polónia | 456.110 | 1,2 | 0,1 | 1,1 | 951.051 | 2,5 |
| Eslováquia | 63.066 | 1,2 | 0,7 | 0,4 | 213.171 | 3,9 |
| Croácia | 36.092 | 0,9 | 0,3 | 0,6 | 472.308 | 12,2 |

Fonte: EUROSTAT (sistematização e cálculos da autora).

Na década passada Portugal viu descer a sua posição como consequência de ter diminuído a população estrangeira residente no país entre 2010 e 2015, afastando-se por isso ainda mais do valor médio da União Europeia da importância relativa de estrangeiros residentes (em 2017 e 2018 estava em 21º lugar). Nos últimos anos Portugal começa, porém, a recuperar a sua posição: em janeiro de 2019 sobe uma posição para vigésimo lugar, e em janeiro de 2020 sobe mais duas posições para décimo oitavo lugar (ultrapassa a República Checa e o Reino Unido deixa de constar nos países da UE27), mantendo essa posição em janeiro de 2021 e janeiro de 2022. Esta subida de posição nos anos mais recentes reflete o incremento da população estrangeira residente em Portugal, tendo o país atingindo valores inéditos (mais de meio milhão)

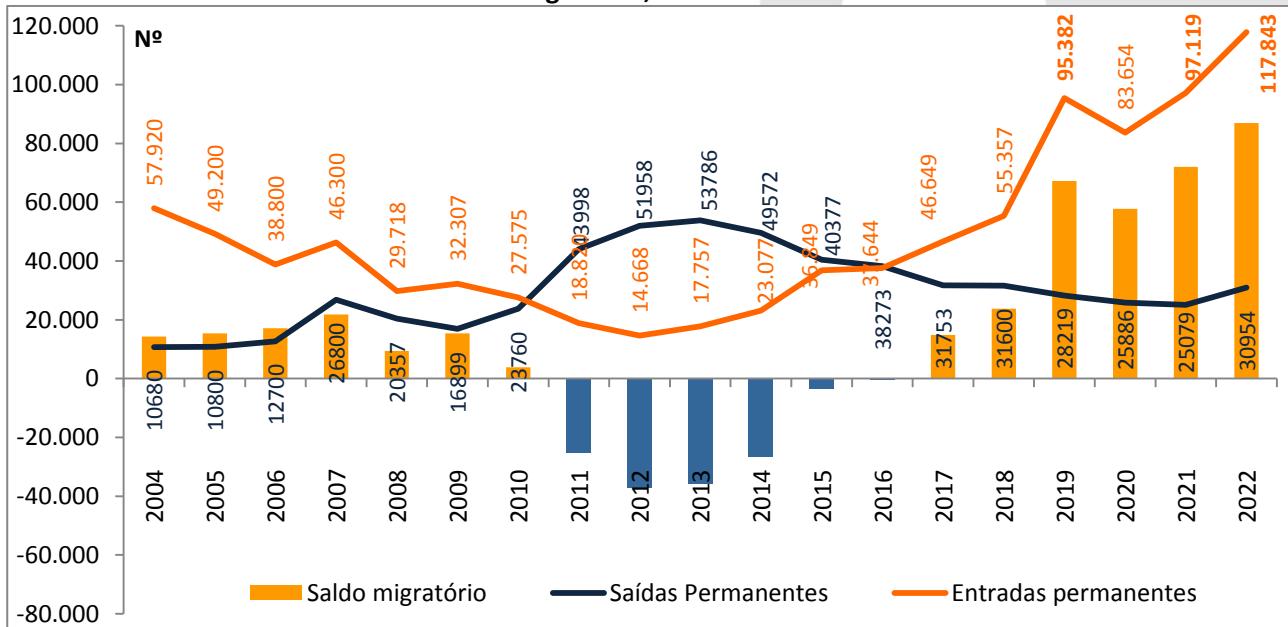
IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

a partir de 2019, que se refletiram também no incremento da proporção de estrangeiros no total de residentes no país (passam a ser 7 estrangeiros em cada 100 residentes a partir de 2021, quando até 2017 eram cerca de 4).

Considerando o universo de nascidos no estrangeiro residentes (dados de país de nascimento), Portugal sobe para a décima sétima posição nos países da União Europeia (quadro 1.1.), incrementando o impacto desses residentes (para 11,6% em janeiro de 2022, +5pp que a população estrangeira, com 1.199 mil residentes). Em janeiro de 2022, com valores abaixo de Portugal estavam dez dos países da UE27: a Grécia (11,5%, embora com 1.198 mil residentes), a Itália (10,4%, embora com 6.161 mil residentes), a Finlândia (7,7% com 428,4 mil), a Hungria (6,3% com 612,6 mil), a Lituânia (6% com 168,8 mil), a República Checa (4,3% com 453,4 mil), a Eslováquia (3,9% com 213,2 mil), Bulgária (3,2% com 220,8 mil), a Polónia (2,5% com 951 mil) e a Roménia (1,7% com 316,1 mil). Também neste universo de nascidos no estrangeiros residentes no contexto europeu continua a destacar-se o Luxemburgo (49,4%), seguindo-se Malta (23,6%), Chipre (22,7%) e Áustria (20,4%) – vd. quadro 1.1.

O impacto que a população imigrante (tenha-se por referência a população estrangeira residente ou a população nascida no estrangeiro) **assume em cada país da União Europeia (UE27)** reflete também a própria dimensão e número total de residentes de cada país. A evidência mais flagrante disso é o caso do Luxemburgo, já que nesse país embora em cada 100 residentes se encontrem 47 estrangeiros ou 49 nascidos no estrangeiro, estamos na realidade a falar de universos bastante menores do que, por exemplo, os verificados em Portugal: a 1 de janeiro de 2022 encontravam-se no Luxemburgo 304,2 mil estrangeiros residentes (que representavam 47,1% dos residentes) e 318,6 mil nascidos no estrangeiro (49,4% dos residentes), quando em Portugal registavam-se 699 mil estrangeiros residentes (+395 mil estrangeiros residentes que no Luxemburgo, embora representando apenas 6,8% dos residentes em Portugal, -40pp que no Luxemburgo) e 1.199 mil nascidos no estrangeiro (+880 mil pessoas, embora representando 11,6% dos residentes no país, -37pp que no Luxemburgo).

Gráfico 1.8. Movimentos de entrada (imigração) e saída (emigração) permanente de Portugal, e saldo migratório, entre 2004 e 2022



Fonte: INE, Indicadores Demográficos e Estimativas Anuais da Imigração e Estimativas Anuais da Emigração (sistematização e gráfico da autora).

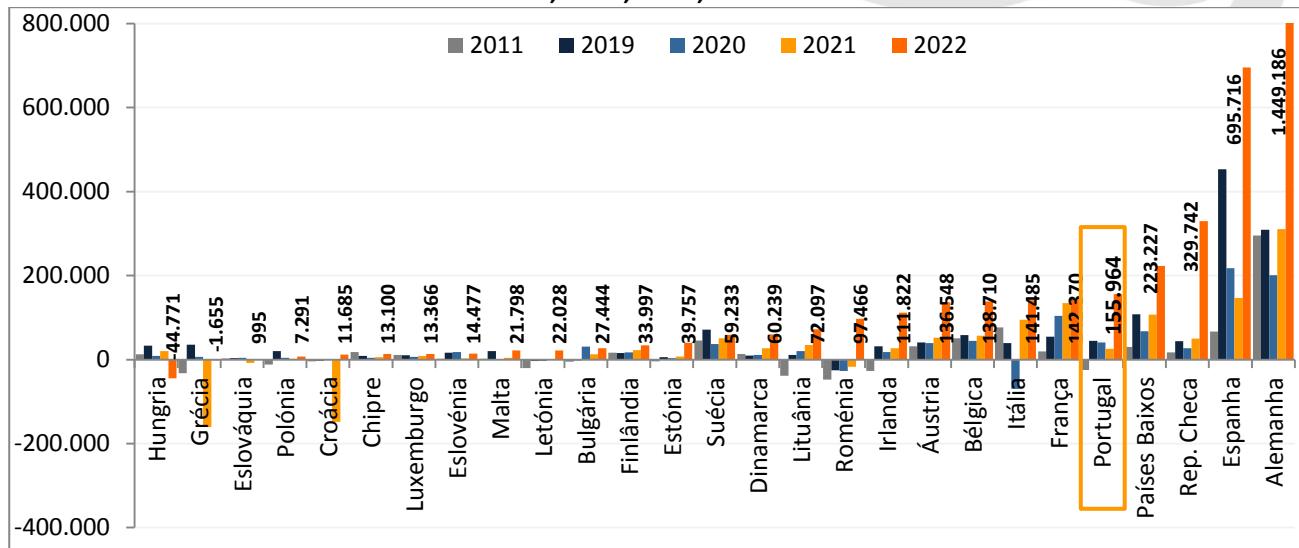
A acumular com uma baixa importância relativa da população estrangeira no total de residentes estrangeiros, Portugal contrasta ainda com a maioria dos países europeus por ter assumido um saldo migratório negativo entre 2011 e 2016 (ainda que desde 2014, em recuperação, aproximando-se o número

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

de entradas de pessoas com o número de saídas) – vd. gráfico 1.8. A partir de 2017, Portugal regressa a um saldo migratório positivo (+14.896), por força de uma diminuição no fluxo de saída de emigrantes permanentes (registou 31.753 emigrantes permanentes) e de um aumento do fluxo de entrada de imigrantes permanentes (46.649 imigrantes permanentes), saldo esse que é reforçado em 2018 (+23.757) com as entradas permanentes a assumir valores (55.357) apenas comparáveis com os da década passada, tendo também diminuído as saídas do país (31.600), e substantivamente em 2019 (+67.163), resultado de um forte incremento das entradas permanentes no país (95.382), e de uma ligeira diminuição das saídas permanentes (28.219). Em 2020 o saldo migratório desce ligeiramente (+57.768), num contexto de pandemia mundial com consequências diretas na circulação de pessoas e nos fluxos migratórios, que geraram uma ligeira diminuição tanto nas entradas permanentes no país (83.654) como nas saídas permanentes (25.886). Em 2021 e 2022, porém, o saldo migratório volta a recuperar a tendência pré-pandemia (+72.040 em 2021 e +86.889 em 2022), refletindo o incremento das entradas de imigrantes permanentes (97.119 em 2021 e 117.843 em 2022) e estabilização do número de saídas de emigrantes permanentes (25.079 em 2021 e 30.954 em 2022) – gráfico 1.8.

Recorde-se que a mudança no sentido dos saldos migratórios (para valores negativos), entre 2011 e 2016, foi consequência da crise económica e financeira que afetou o país, tendo induzido a um efeito conjugado do abrandamento dos fluxos de entrada no país e do incremento dos fluxos de saída, atingindo-se o pico da quebra de entradas em 2012 (com apenas 14.668 entradas de imigrantes permanentes) e o pico das saídas do país em 2013 (com 53.786 saídas de emigrantes permanentes). Resultou que 2012 foi o ano em que, desde o início do século, o país atingiu o valor mais negativo no seu saldo migratório (-37.290). A partir de 2014 começam a observar-se melhorias face ao início da década (Oliveira e Gomes, 2016: 18). Em 2016 (mantendo a tendência conjugada de melhoria observada desde 2013), verificou-se um aumento nas entradas de pessoas e uma diminuição nas saídas de pessoas de Portugal, gerando ainda assim um saldo migratório negativo (-629) que é, porém, invertido a partir de 2017 (+14.896) e reforçado em 2018 (+23.757) e em 2019 (+67.163), embora descendo ligeiramente em 2020 no contexto pandémico (para +57.768), para voltar a aumentar em 2021 (+72.040), atingindo o valor mais elevado de sempre em 2022 (+86.889). Nos últimos anos Portugal conseguiu, assim, quebrar a tendência do saldo migratório negativo que se observou entre 2011 e 2016, recuperando os valores que o país tinha no início do século (em 2001 o saldo migratório foi de +56,2 mil e em 2002 em +41,8 mil) e superando esses valores a partir de 2019.

Gráfico 1.9. Saldos migratórios com ajuste estatístico* nos países da União Europeia (UE28), em 2011, 2019, 2020, 2021 e 2022



Fonte: EUROSTAT (sistematização e cálculos da autora). / Nota: *Net migration plus statistical adjustment

Recorrendo a dados publicados pelo EUROSTAT, em 2011, Portugal encontrava-se, entre os 27 Estados-membros, na vigésima terceira posição pelo valor assumido no seu saldo migratório com ajuste estatístico

(-24.333). No início da presente década, abaixo de Portugal apenas se encontrava a Irlanda (com um saldo migratório de -27.171), a Grécia (-32.315), a Lituânia (-38.178) e a Roménia (-47.866). Nos anos mais recentes, porém, Portugal recupera posições pelo valor do seu saldo migratório, especialmente depois de 2017 regressar a saldos migratórios positivos, subindo para a 19^a posição em 2017, 17^a posição em 2018, para a sexta posição em 2019 e 2020 (com +41.209 de saldo migratório), para a 13^a posição em 2021 (com +25.642 de saldo), e para quinta posição em 2022 com um saldo de +155.964 (embora os dados do último ano sejam ainda provisórios e não correspondam exatamente ao divulgado pelo INE) – vd. gráfico 1.9.

Em 2019, a Roménia foi o Estado-membro com o saldo migratório mais baixo (-25.451) e a Espanha torna-se o Estado-membro com o maior saldo migratório (+452.909), destronando a Alemanha que passa para a segunda posição (+308.928). Em 2019, Portugal surge, assim, entre os seis Estados-membros com o mais elevado saldo migratório, depois de uma década marcada por ocupar as últimas posições, com os mais baixos saldos migratórios (vd. gráfico 1.9). Em 2019, no contexto europeu, com saldos mais positivos que Portugal (com +44,5 mil) apenas se encontrava a Bélgica (+58mil), a Suécia (+71,6 mil), a Holanda (+107,6 mil), a Alemanha (+308,9 mil) e a Espanha (+452,9 mil, quando ainda em, 2015 apresentava um saldo negativo de -7,5 mil). Em 2020 Portugal mantém a sexta posição com um dos saldos migratórios mais positivos da UE27 (+41,2 mil), seguindo a França (+52 mil), a Bélgica (+56,1 mil), os Países Baixos (+67,8 mil), a Alemanha (+200,7 mil) e a Espanha (+214,7 mil). Na lista de países com saldos migratórios negativos em 2020 passa a constar a Itália (-41,9 mil em 2020), mantendo-se no último ano com mais saídas permanentes que entradas permanentes também a Roménia (-22,4 mil) e a Letónia (-3,1 mil).

Já em 2021, Portugal desce para a décima terceira posição (com +25,6 mil), mantendo-se na liderança dos países europeus com saldos migratórios mais positivos a Alemanha (+310,3 mil), a Espanha (+146,5 mil), a França (+134,4 mil), os Países Baixos (+106,8 mil) e a Itália (+95 mil), e, no extremo oposto, com os saldos migratórios mais negativos, a Grécia (-160,3 mil), a Croácia (-147,8 mil) e a Roménia (-16,9 mil). Em 2022 Portugal passa a constar na quinta posição com um dos saldos migratórios (com ajuste estatístico) mais positivos da UE27 (+156 mil¹⁰), liderando esse grupo a Alemanha (+1.449 mil), a Espanha (+695,7 mil), a Rep. Checa (+329,7 mil) e os Países Baixos (+223,2 mil), e, por contraste, apenas dois Estados-membros mantiveram saldos migratórios negativos no último ano (a Hungria com -44,8 mil e a Grécia com -1,7 mil).

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

¹⁰ Nos dados publicados pelo EUROSTAT é indicado que os dados de Portugal são provisórios com quebra de série.

CAPÍTULO 2.

FLUXOS DE ENTRADA, PERMANÊNCIA E SAÍDA

Para a caracterização dos fluxos de entrada, permanência e saída de estrangeiros em Portugal, até ao final de 2022, recorre-se a três fontes de dados de natureza administrativa – a Direção Geral dos Assuntos Consulares do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) para caracterização dos fluxos de entrada, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) para caracterização da permanência de estrangeiros no país, e a Organização Internacional das Migrações (OIM), no âmbito do *Programa de Apoio ao Retorno Voluntário e à Reintegração*, para ilustrar parte do fluxo de saída de estrangeiros de Portugal. Embora se reconheça que estas fontes têm objetivos diversos e graus de cobertura distintos, os dados administrativos disponibilizados permitem analisar e caracterizar o tema, reconhecendo a complexidade do fenómeno da imigração nestas três dimensões: **entrada, permanência e saída** de estrangeiros de Portugal.

Nos anos de referência deste relatório (2021 e 2022) há mudanças a assinalar no enquadramento legal relativo à entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, assumindo-se as mesmas como indutoras de alguma mudança nas tendências dos fluxos migratórios dos últimos anos. O regime que continua em vigor é enquadrado pela Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, com dez alterações que o diploma teve na última década: a primeira alteração pela Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto; a segunda pela Lei n.º 56/2015, de 23 de junho; a terceira Lei n.º 63/2015, de 30 de junho; a quarta com a Lei n.º 59/2017, de 31 de julho; a quinta alteração pela Lei n.º 102/2017, de 28 de agosto (em vigor desde 26 de novembro de 2017); a sexta alteração com a Lei nº 26/2018, de 5 de julho (em vigor desde 6 de julho de 2018); a sétima alteração com a Lei n.º 28/2019, de 29 de março; a oitava com o Decreto-Lei n.º 14/2021, de 12 de fevereiro; a nona alteração pela Lei n.º 18/2022, de 25 de agosto (retificada pela Declaração de Retificação n.º 27/2022, de 21 de outubro); e, mais recentemente, pela Lei n.º 41/2023, de 10 de agosto (que consagrou o estatuto de apátrida), pelo Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho, que criou a Agência para a Integração, Migrações e Asilo, IP (extinguindo o SEF a partir de 29 de outubro de 2023), e a Lei n.º 53/2023, de 31 de agosto (que transpôs a Diretiva da EU 2021/1883, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado).¹¹

Nos anos de referência deste relatório interferem mais diretamente algumas das alterações à lei introduzidas a partir de 2015. Desde logo destacam-se os efeitos da mudanças introduzidas na vertente dos vistos de residência para efeitos de investigação científica para extracomunitários admitidos como estudantes de ensino superior ao nível de doutoramento ou como investigadores a colaborar num centro de investigação com contrato de trabalho ou bolsa de investigação científica e ao nível do visto de residência para exercício de uma atividade docente no ensino superior ou atividade altamente qualificada.

¹¹ Mais recentemente, a Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro, que aprovou medidas no âmbito da habitação, veio também alterar o artigo 3.º e o regime ARI da Lei de Estrangeiros, nomeadamente para revogar a concessão de autorização de residência para investimento pela mera transferência de capitais e para a compra de imóveis; alterou os artigos 77.º e 85.º, para incluir como causa de não concessão, não renovação ou de cancelamento de autorizações de residência de requerente/titular sujeito a medida restritiva da União Europeia.

Mais se veio complementar o acesso ao mercado de trabalho para o exercício de uma atividade subordinada ou independente para os que beneficiaram de autorização de residência para efeitos de estudo no ensino secundário ou superior (desde que não tenham chegado ao abrigo de acordos de cooperação). Estas revisões legais induziram, portanto, ao **reforço dos fluxos de entrada de estrangeiros por motivos de estudo, atividades de investigação e altamente qualificadas**.

Observa-se ainda a interferência das alterações legislativas de 2017 (OCDE, 2018: 274). Nesse âmbito, importa explicitar que a lei de 2007 estipulava que, sob circunstâncias excepcionais, os imigrantes que tivessem a promessa de um contrato de trabalho em Portugal poderiam solicitar uma autorização de residência desde que tivessem entrado no país legalmente. As alterações de 2017 retiraram este caráter excepcional ao procedimento de atribuição de autorização de residência, sendo que na prática passou a ser possível (sempre, e não como exceção submetida a autorização) **obter uma autorização de residência, para exercício independente ou subordinado de atividade profissional em Portugal, com base numa promessa de contrato de trabalho**. Assim sendo, os artigos 88.º (de autorização de residência - AR para exercício de atividade profissional subordinada) e 89.º (de AR para atividade profissional independente ou para imigrantes empreendedores) da Lei de Estrangeiros passaram a ter uma nova redação, determinando como condições: no caso dos requerentes de AR para atividade subordinada, possuir “um contrato de trabalho ou promessa de contrato de trabalho”, ou ter “uma relação laboral comprovada por sindicato, por representante de comunidades migrantes com assento no Conselho para as Migrações ou pela Autoridade para as Condições de Trabalho”; ter “entrado legalmente em território nacional”; estar “inscrito na Segurança Social”, salvo se for caso de uma promessa de trabalho; e no caso dos requerentes de AR para atividade independente, “desenvolver projeto empreendedor, incluindo a criação de empresa de base inovadora, integrado em incubadora certificada”. Estas alterações induziram a um **aumento na concessão de autorizações de residência para atividades subordinadas** (que estavam em quebra na primeira metade da década passada) e para **atividades profissionais independentes ou de empreendedorismo**.

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

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

A publicação do Decreto-Lei n.º 14/2021, de 12 de fevereiro, que veio definir a oitava alteração ao regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, reviu o regime de autorização de residência para investimento, passando esta autorização de residência a favorecer preferencialmente o investimento de estrangeiros na **requalificação urbana e do património cultural em territórios do interior do país** (imóveis que se destinem a habitação passam a poder ser adquiridos apenas nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira ou nos territórios do interior de Portugal continental), e o **investimento na criação de emprego** (constituição de sociedades comerciais com sede em Portugal, conjugada com a criação de um mínimo de 5 postos de trabalho permanentes por um período de pelo menos três anos; ou transferência de capitais no valor igual ou superior a 500 mil euros aplicados em atividades de investigação científica desenvolvidas por instituições públicas ou privadas do sistema científico e tecnológico nacional).

Por sua vez a Lei n.º 18/2022, de 25 de agosto, a nona alteração ao regime jurídico de entrada,

permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, complementada pelo Decreto Regulamentar n.º 4/2022, de 30 de setembro, veio introduzir novas medidas com o intuito de, por um lado, promover fluxos regulares, seguros e ordenados de migrações, combatendo a imigração irregular e o tráfico de seres humanos, e, por outro lado, responder às necessidades de mão-de-obra em diversos setores económicos (e.g. prestação de serviços, construção, turismo, restauração, e atividades altamente qualificadas). Entre as grandes novidades introduzidas pelo regime jurídico definido em 2022 está o enquadramento de implementação do **acordo sobre a mobilidade entre os Estados-membros da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP)**, assinado em Luanda a 17 de julho de 2021 e aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 313/2021, de 9 de dezembro. O regime estabelece a base legal para a regulação das condições de entrada e permanência de cidadãos dos Estados-membros da CPLP em Portugal procurando promover a organização de fluxos regulares, seguros e ordenados de migrações, e combater a migração ilegal e o tráfico de seres humanos. O novo diploma determina a concessão de vistos de residência e estada temporária a cidadãos nacionais de um Estado em que esteja em vigor o Acordo CPLP, com dispensa de parecer prévio do SEF, sendo no entanto a concessão de vistos comunicada ao SEF para efeitos de segurança interna. O diploma define ainda as condições de atração de uma imigração regulada, introduzindo um título de duração limitada para **entrada legal de imigrantes em Portugal com o objetivo de procura de trabalho** (pelo período de 120+60 dias), eliminando a existência prévia de um contingente global de oportunidades de emprego para efeitos de concessão de visto para autorização de residência para exercício de atividade profissional subordinada (acaba com o regime de quotas). O diploma flexibiliza também a possibilidade dos **vistos de estada temporária ou de residência incluirem a finalidade de prestação de trabalho remoto** (situação de nómadas digitais), e passa a permitir o exercício de uma atividade remunerada, subordinada ou independente, a todos os estudantes do ensino secundário ou do ensino ou formação profissional (complemento à atividade que deu origem ao visto). A lei de 2022 simplifica também alguns dos procedimentos e aumenta o limite de validade de documentos.

Para além destas modificações no enquadramento legal com efeitos diretos na evolução e perfil dos estrangeiros em Portugal, há ainda a assinalar a confirmação da inversão da tendência dos últimos anos: 2021 e 2022 evidenciam um reforço do stock de estrangeiros residentes em Portugal, alcançando valores inéditos no país (mais de meio milhão de estrangeiros residentes a partir de 2019, com 662 mil em 2020 ou +72 mil residentes face ao ano anterior, 699 mil em 2021 ou +37 mil face ao ano anterior, e 782 mil em 2022 ou +83 mil), confirmando-se a inversão da tendência, de redução das entradas e das permanências de estrangeiros em Portugal, associada nos primeiros anos da década passada aos efeitos da crise económica e financeira que afetou o país. O contexto da pandemia COVID-19, porém, gerou uma quebra na tendência de aumento dos vistos de residência atribuídos a estrangeiros para virem para Portugal e das autorizações de residência em 2020, que se recupera em 2021 e 2022. Verifica-se, por outro lado, que em 2021 se volta a verificar uma quebra na procura do Programa de Retorno Voluntário, que se refletiu também na diminuição do número de beneficiários embarcados para retornar ao seu país de origem, procura que volta a incrementar substantivamente em 2022.

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

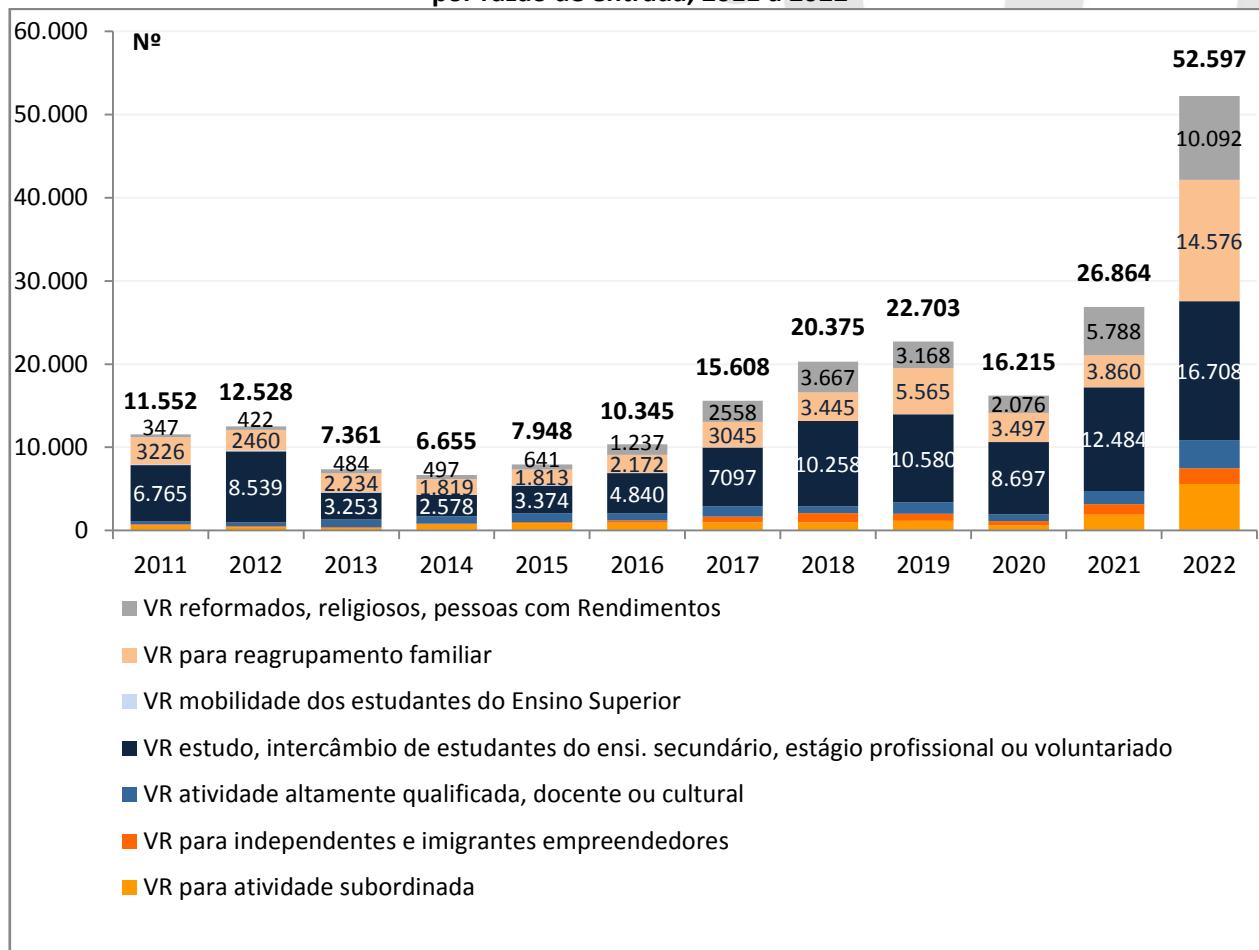
2.1. Entrada de estrangeiros em Portugal

Na primeira metade da década passada Portugal assistiu a uma diminuição do número de estrangeiros residentes, e a uma redução do volume de entradas de estrangeiros no país. Globalmente verificou-se uma redução substantiva do número total de vistos de residência atribuídos nos postos consulares nos primeiros anos dessa década: em 2011 foram concedidos 11.552 vistos de residência, subindo esse número para 12.528 em 2012; em 2013, porém, verifica-se uma taxa de variação de -41,2%, passando-se para 7.361 vistos concedidos; e em 2014 o número total de vistos atinge o valor mais baixo da série com 6.655,

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

refletindo uma redução de -9,6% face ao ano anterior, mas de -46,9% face a 2012. A partir de 2015, contudo, notam-se **sinais de inversão de tendência na evolução das entradas de estrangeiros**: de 2014 para 2015 verifica-se um aumento de +19,4% (passando a 7.948 vistos de residência atribuídos na rede consular portuguesa); de 2015 para 2016 há um reforço desse aumento, com variação de +30,2% entre anos (passando os vistos em 2016 para 10.345); entre 2016 e 2017 a taxa de variação foi de +50,9%, passando o número de vistos de residência de 10.345 em 2016 para 15.608 em 2017 (número de vistos apenas comparável com o verificado em 2008, quando se contabilizaram 14.804); e entre 2018 e 2019 os vistos de residência têm uma subida ainda mais expressiva (+30,5% e +11,4%, respetivamente, em 2018 e 2019 face ao ano anterior), ultrapassando os 20 mil (20.375 em 2018 e 22.703 em 2019). Em 2020, porém, no contexto pandémico COVID-19, os vistos de residência têm uma quebra, descendo para 16.215, induzindo a uma taxa de variação negativa face ao ano anterior (-28,6%). Em 2020 identifica-se, assim, uma inversão da tendência de revitalização da procura de vistos de residência para Portugal, a que não é alheia os **efeitos da pandemia mundial COVID-19 que induziu ao incremento de restrições à mobilidade entre países, ao fechamento de fronteiras no decurso de 2020 e à definição de novas medidas administrativas nos vários países do mundo, entre os quais Portugal, para a gestão dos fluxos imigratórios**. Em 2021, todavia, a tendência de incremento dos vistos de residência para Portugal é retomada, subindo para 26.864 vistos de residência atribuídos nos postos consulares, representando +65,7% de vistos atribuídos face ao ano anterior e +18,3% que o verificado em 2019, quando tinha atingido o número mais elevado da década passada. Finalmente, em 2022, atinge-se o número mais elevado de sempre da atribuição de vistos de residência em postos consulares: sobem para 52.597, representando +95,8% que no ano anterior, quando em apenas um ano praticamente duplicam (vd. gráfico 2.1).

Gráfico 2.1. Vistos de residência* atribuídos nos postos consulares, por razão de entrada, 2011 a 2022



Fonte: Ministério dos Negócios Estrangeiros (sistematização e elaboração da autora).

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

Verifica-se que o crescimento nas entradas nos últimos anos esteve particularmente associado ao aumento na concessão de determinados vistos de residência: por um lado, ao incremento de vistos de residência para **reformados estrangeiros** (que duplicam de 2015 para 2016 e de 2016 para 2017, e se reforçam em 2018 em +43,4% para 3.667 vistos, quando no início da década eram apenas 347, embora ligeiramente diminuindo em 2019 para 3.168 e 2.076 em 2020, para depois atingir os valores inéditos de 5.788 em 2021, quase o triplo face ao ano anterior, e 10.092 em 2022, praticamente o dobro do ano anterior), para **independentes e investidores** (no início desta década eram apenas 143 vistos, passando para 1.088, mais que duplicando entre 2016 e 2017 e assumindo um crescimento de 59,1% de 2017 para 2018, embora decrescendo para 850 em 2019, -21,9%, e 515 em 2020, para voltar a incrementar em 2021 e 2022 para, respetivamente, 1.242 e 1.913), para **trabalhadores altamente qualificados** (crescendo de 387 vistos em 2011 para 832 em 2018, +50,4% entre 2016 e 2017, e +65,7% de 2018 para 2019, quando passam a 1.379, embora descendo para 811 em 2020, para recuperar em 2021 e 2022 para, respetivamente, 1.576 e 3.371 vistos) e para **estudantes** (+47% de 2016 para 2017, +44,5% de 2017 para 2018, e +3,1% em 2019, passando de 6.765 vistos no início da década para 10.580 em 2019, 8.697 em 2020, 12.484 em 2021 e 16.708 em 2022) – vd. gráfico 2.1.

Desde 2008 que Portugal observa uma alteração nos perfis das entradas de estrangeiros e um aumento de alguns fluxos – caso dos estudantes, de investigadores e altamente qualificados, trabalhadores independentes, investidores e de reformados – e diminuição de outros – entradas para o exercício de atividades subordinadas (embora em recuperação nos anos mais recentes). Se até meados da primeira década do século XXI as principais razões de entrada ou de solicitação de entrada no país eram de natureza laboral (para exercício de uma atividade subordinada principalmente), desde o início da década passada – por força da situação da economia portuguesa e do decréscimo das oportunidades de trabalho nos setores económicos onde os imigrantes tendiam a inserir-se, e de alterações ao regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros – os fluxos de entrada de estrangeiros passaram a estar associados principalmente ao estudo e ao reagrupamento familiar (embora o reagrupamento familiar tenha perdido importância nos últimos anos: em 2008 contabilizaram-se 6.837 vistos tendo progressivamente diminuído para 3.445 vistos em 2018, recuperando em 2019 para 5.565, mas voltando a descer para 3.497 em 2020 e 3.860 em 2021, para ter um incremento extraordinário em 2022 para 14.576).

A análise dos vistos de residência atribuídos nos postos consulares em 2021 e 2022 (tal como nos relatórios anteriores) mostra que as razões de entrada de estrangeiros no país estiveram principalmente associadas ao estudo, ao reagrupamento familiar e a reformados, já notada em intervalos temporais anteriores: em 2019 estes três tipos de vistos representaram em conjunto 85,1% do total de vistos de residência atribuídos nos postos consulares (46,6% de vistos para estudo, 14% de vistos para reformados e 24,5% de vistos para reagrupamento familiar), repetindo-se a tendência nos anos seguintes – em 2020 representaram 88% do total de vistos de residência (53,6% de vistos para estudo, 12,8% para reformados e 21,6% de vistos para reagrupamento familiar), em 2021 significaram 82,4% do total de vistos de residência atribuídos (46,5% de vistos de estudo, 21,5% para reformados e 14,4% para reagrupamento familiar), e em 2022 foram 78,7% dos vistos (31,8% de vistos de estudo, 19,2% para reformados e 27,7% para reagrupamento familiar). É relevante identificar a expressão da concessão de vistos de residência para reformados, que excederam a importância relativa dos vistos para atividades altamente qualificadas a partir de 2016 e se confirma nos anos de referência deste relatório, em que representam mais do dobro desses vistos, tendo também suplantado os vistos de residência para reagrupamento familiar em 2018 e 2021 (vd. gráfico 2.1).

Estando Portugal numa situação de acentuado envelhecimento demográfico, conforme se detalhará no capítulo 4.1. deste relatório, importa neste âmbito reconhecer que **nem todos os perfis imigratórios poderão aliviar a situação demográfica do país**: os estrangeiros reformados que chegam ao nosso país, assumindo-se ou consolidando-se como um novo fluxo imigratório, tendem a reforçar a importância relativa de idosos residentes e, ao contrário da população imigrante em idade ativa e em idade fértil que tradicionalmente o país recebeu nas últimas décadas, não atenuam o envelhecimento demográfico do país, mas antes acentuam-no. Reforçando-se este novo perfil migratório para Portugal, as cenarizações e

projeções da população residente devem passar a atender não apenas se os saldos migratórios são positivos ou negativos, mas também às características etárias de quem imigra para Portugal versus quem emigra de Portugal, uma vez que pode estar em causa a substituição de gerações ou de grupos etários e o atenuar da situação de envelhecimento demográfico do país. Como discutiram Carrilho e Craveiro (2015: 85), “o contributo das migrações na dinâmica do crescimento da população depende do sentido e da duração dos fluxos bem como do volume e da correspondente estrutura etária e por sexo”, acrescentando adiante no mesmo estudo que “estas duas populações, de nacionalidade portuguesa e estrangeira apresentam estruturas por sexo e idades diferentes e consequentemente provocam efeitos também diferentes na população residente em Portugal.” (2015: 87). Ora se mudar a estrutura etária da população estrangeira residente, o seu efeito na estrutura demográfica para atenuar o envelhecimento pode passar a ser próximo de nulo.

Embora de forma ténue, nos anos mais recentes observa-se também um ligeiro incremento dos vistos de residência atribuídos por razão de atividades subordinadas e para independentes e imigrantes empreendedores, a que não são alheios os efeitos das mudanças na Lei de Estrangeiros: de 2015 para 2016 e para 2017 e 2018, os vistos para atividade subordinada passaram de 866 para 931, para 967 e para 985, respetivamente (+13,7%, de 2015 para 2018), reforçando-se mais expressivamente em 2019 para 1.159 (+17,7% face ao ano anterior), em 2021 para 1.914 (+65,1% face a 2019, recordando-se a diminuição em 2020 para 619 vistos a que não foram alheios os efeitos da pandemia) e em 2022 para 5.574 (+191% face ao ano anterior). Já os vistos para independentes e imigrantes empreendedores passaram de 158 em 2015 para 286 em 2016, para 684 em 2017 e 1.088 em 2018, respetivamente (+588,6% de 2015 para 2018), embora em 2019 tenham descido para 850 (-21,9%). Em 2020, porém, associado aos efeitos da pandemia COVID-19 nas restrições à circulação de pessoas um pouco por todo o mundo, estes vistos de residência voltam a diminuir (descem para 515), recuperando porém em 2021 e 2022 para, respetivamente, 1.242 (mais do dobro por comparação ao ano anterior e +46,1% face a 2019) e 1.913 (+54% face ao ano anterior). Refletindo mudanças recentes na lei de estrangeiros, em 2022 há ainda a contabilizar pela primeira vez 123 vistos de residência para procura de trabalho em Portugal concedidos em postos consulares, e 126 vistos para trabalho remoto.

Quadro 2.1. Vistos de residência (VR) atribuídos nos postos consulares, por razão de entrada e sexo do titular do visto, em 2021 e 2022

| Vistos de residência | 2022 | | | 2021 | | |
|--|---------------|-------------|--------------|---------------|-------------|--------------|
| | Total (N) | Homens (%) | Mulheres (%) | Total (N) | Homens (%) | Mulheres (%) |
| VR para atividade subordinada | 5.574 | 88,1 | 11,9 | 1.914 | 84,2 | 15,8 |
| VR para independentes e imigrantes empreendedores | 1.913 | 80,3 | 19,7 | 1.242 | 83,3 | 16,7 |
| VR atividade altamente qualificada, docente ou cultural | 3.371 | 77,8 | 22,2 | 1.576 | 81,0 | 19,0 |
| VR estudo, intercâmbio de estudantes, estágio profissional ou voluntariado | 16.708 | 48,8 | 51,2 | 12.484 | 50,2 | 49,8 |
| VR para reagrupamento familiar | 14.576 | 34,4 | 65,6 | 3.860 | 38,5 | 61,5 |
| VR reformados, religiosos, pessoas com Rendimentos | 10.092 | 52,5 | 47,5 | 5.788 | 50,8 | 49,2 |
| Total | 52.597 | 52,7 | 47,3 | 26.864 | 54,4 | 45,6 |

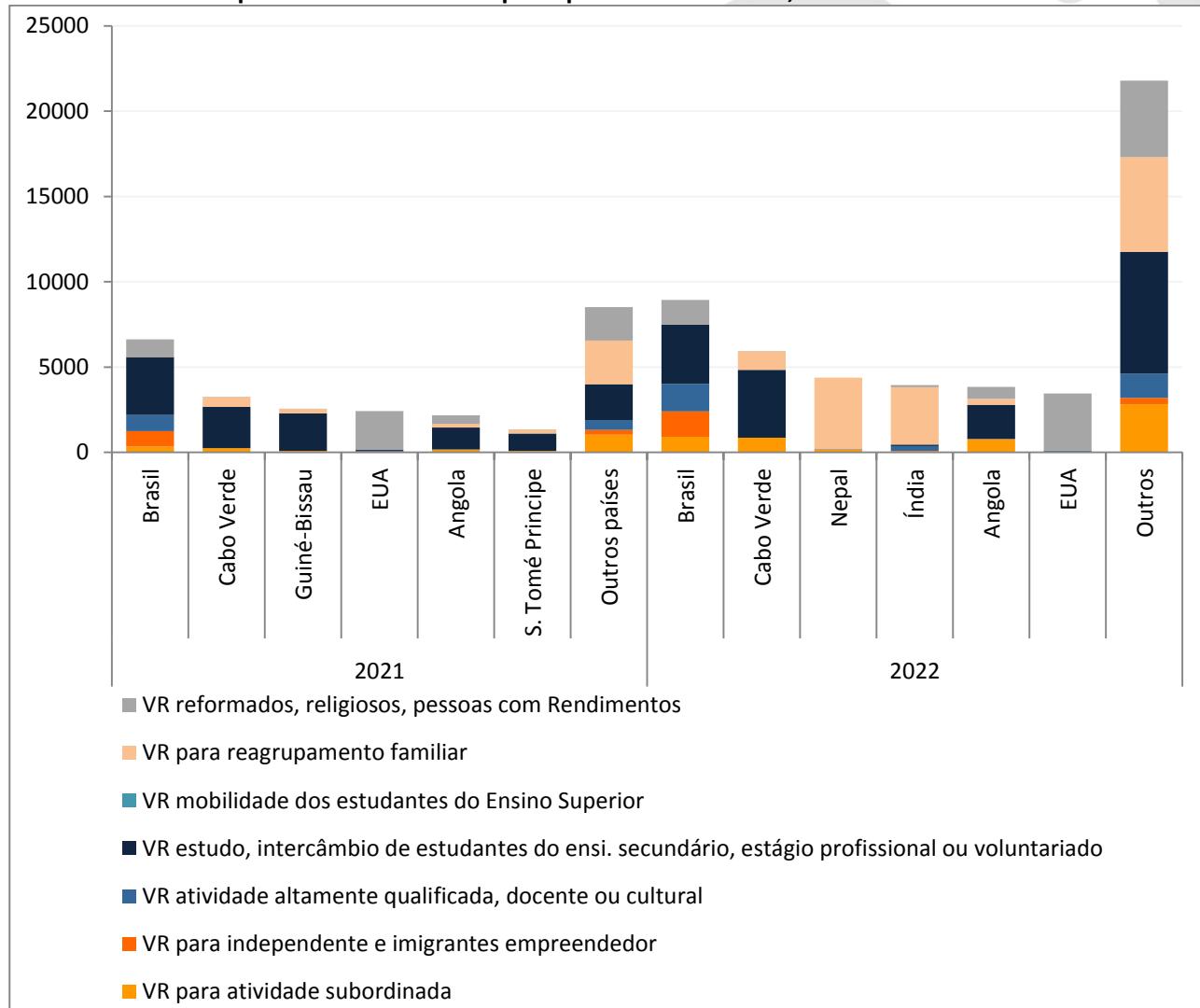
Fonte: Ministério dos Negócios Estrangeiros (sistematização e cálculos da autora).

A distribuição dos vistos de residência por razão de entrada em Portugal em função do sexo mostra perfis bastante distintos entre as mulheres e os homens estrangeiros (vd. quadro 2.1.). Mantendo a tendência de anos anteriores, nos anos de referência deste relatório **os homens mantiveram-se ligeiramente sobre representados** no total de vistos de residência concedidos nos postos consulares portugueses (54,4% em 2021 e 52,7% em 2022), verificando-se que **os homens quase dominam em alguns títulos** – e.g. visto de residência para atividade subordinada (84,2% em 2021 e 88,1% em 2022 desses vistos foram atribuídos a homens) e visto de residência para independentes e imigrantes empreendedores (83,3% em 2021 e 80,3% em 2022). Em contrapartida as mulheres continuam a destacar-se mais nas entradas por reagrupamento

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

familiar (61,5% em 2021 e 65,6% em 2022 desses vistos foram atribuídos a mulheres) e nos vistos de residência para estudo, intercâmbio de estudantes, estágios profissionais e voluntariado (a representarem 50,8% desses vistos em 2019 e 51,4% em 2020, embora descendo para 49,8% em 2021, para voltar a recuperar a importância de 51,2% em 2022).

Gráfico 2.2. Vistos de residência (VR)* atribuídos nos postos consulares, por razão de entrada e principais nacionalidades, em 2021 e 2022



Fonte: Ministério dos Negócios Estrangeiros (sistematização e elaboração da autora).

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

Importa reconhecer, por outro lado, que a população estrangeira não é um todo homogéneo, pelo que **não se verifica uma uniformidade na distribuição de vistos de residência em função da razão da vinda para Portugal para todas as nacionalidades**, nem todas as nacionalidades tiveram o mesmo tipo de evolução nas entradas. Em 2022 as nacionalidades que aumentaram mais na concessão de vistos de entrada foram a nepalesa (passa a terceira nacionalidade numericamente mais representada nos vistos de residência, com 4.383 vistos de residência concedidos em postos consulares) e a india (passa a quarta nacionalidade com mais vistos de residência adquiridos, 3.943), ambas ausentes das nacionalidades mais representadas em 2021, correspondendo a quase totalidade dos vistos de residência atribuídos em postos consulares a reagrupamentos familiares. Mantendo a tendência dos últimos anos, em 2021 e 2022, destacam-se as nacionalidades brasileira (6.640 vistos de residência, representando 24,6% to total de vistos atribuídos em 2021, e 9.065 ou 17,2% em 2022) e cabo-verdiana (3.254 vistos de residência ou 12,1% do total de vistos em 2021, e 5.923 ou 11,3% em 2022) nas duas primeiras posições das atribuições de vistos de residência em postos consulares, acompanhadas de outras nacionalidades da CPLP nas posições seguintes. A grande

novidade em 2021 e 2022 é a entrada dos nacionais dos EUA para as nacionalidades com mais vistos de residência atribuídos em postos consulares, representando, respetivamente, 9% e 6,7% do total de vistos atribuídos em postos consulares com 2.414 e 3.533 vistos, a quase totalidade dos quais correspondendo a vistos de residência para reformados nos dois últimos anos (vd. gráfico 2.2).

As razões de entrada em Portugal não são idênticas para todos os fluxos imigratórios. Enquanto as razões de estudo predominam nos vistos de residência atribuídos aos nacionais do Brasil (53,8% em 2018, 54,1% em 2019, 64,5% em 2020, 51,3% em 2021, embora descendo para 38,2% em 2022) e dos PALOP, de Angola (84,6% em 2018, 66,4% em 2019, 59,5% em 2020, 59,3% em 2021 e 52,3% em 2022), de Cabo Verde (78,7% em 2018, 71,9% em 2019, 75,2% em 2020, 74,4% em 2021 e 67,1% em 2022) e da Guiné-Bissau (70,3% em 2018, 84,3% em 2019, 84,2% em 2020 e 86,1% em 2021); no caso dos nacionais da Índia (77,8% em 2018, 78,4% em 2019, 95% em 2020 e 85,2% em 2022), do Paquistão (91,3% em 2020) e do Nepal (99,1% em 2018, 98,5% em 2019 e 96,1% em 2022), é o reagrupamento familiar a principal razão para a concessão de vistos de residência nos postos consulares portugueses. Finalmente, a entrada de reformados estrangeiros tem estado mais associada a nacionalidades da União Europeia, embora nos últimos anos tenha ganho importância relativa noutras nacionalidades, nomeadamente na brasileira (27,3% em 2017, 28,3% em 2018, 23,1% em 2019, 15,3% em 2020, 15,2% em 2021 e 15,9% em 2022 do total de vistos concedidos a essa nacionalidade) e nos norte-americanos (94,5% dos vistos de residência atribuídos a nacionais dos EUA em 2021 e 94,4% em 2022) – vd. gráfico 2.2.

Os dados dos fluxos registados pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) quanto à **emissão de novos títulos já em território nacional**¹² confirmam também a viragem na evolução dos vistos (vd. quadro 2.2): se de 2012 para 2013 se manteve ainda a tendência de diminuição (-13,7%, passando de 38.537 novos títulos emitidos para 33.246), em 2014 verifica-se uma inversão na tendência de novos títulos emitidos pelo SEF (35.265, refletindo uma taxa de variação de +6,1%), confirmada em 2015 (passa para 37.851, mostrando um aumento de +7,3% face ao ano anterior) e em 2016 (passa para 46.925, com variação de +24% face ao ano anterior), e claramente reforçada em 2017 (passa para 61.413, com variação de +30,9% face ao ano anterior), 2018 (passa para 93.154, +51,7% face ao ano anterior) e 2019 (atinge os 129.155 novos títulos emitidos, +38,6%). Em 2020 e 2021, no contexto da pandemia COVID-19, verifica-se uma ligeira diminuição dos novos títulos emitidos pelo SEF para, respetivamente, 118.124 (em 2020 foram -8,5% face ao ano anterior) e 111.311 (-5,8% em 2021). Em contraste, em 2022, porém, a emissão de novos títulos já em território nacional incrementam para 143.081, representando +28,5% que no ano anterior.

Em 2020 e 2021, os efeitos da pandemia COVID-19 fizeram-se sentir na evolução da concessão de novos títulos em quase todas as modalidades previstas na lei, por comparação ao ocorrido antes destes dois anos, com algumas descidas e quebras por comparação ao ocorrido em 2019. Sem prejuízo dessa tendência geral, manteve-se o aumento significativo de novos títulos com dispensa de visto de residência (de 243 em 2018 passam a 5.853 em 2019, 6.852 em 2020 e 7.871 em 2021), tendência que se manteve em 2022 (sobem para 7.977 em 2022, +1,3% face ao ano anterior) refletindo claramente os efeitos de mudanças da

¹² Importa atender que o volume de novos títulos emitidos pelo SEF em Portugal é sempre superior ao número de vistos de residência emitidos na rede consular (dados do MNE) essencialmente por duas razões: por um lado, porque a emissão de vistos de residência (emitidos pelo MNE) não se converte instantaneamente em autorizações de residência (emitidas pelo SEF), podendo existir uma maior ou menor *décalage* temporal entre os dois momentos; por outro lado, deve atender-se que há novos títulos emitidos em território nacional pelo SEF com dispensa de vistos de residência no momento da entrada no país, como é o caso da concessão de títulos de residência para cidadãos da União Europeia e seus familiares (que em 2016 representaram 21.192, perto de metade dos novos títulos emitidos pelo SEF nesse ano; em 2017 passam para 27.340, menos de metade do universo total; em 2018 para 31.412, significando um terço dos novos títulos emitidos; em 2019 passam a 35.679, um pouco mais de um quarto do total de novos títulos emitidos pelo SEF; em 2020 foram 33.727 títulos, representando 28,6%; e em 2021 descem para 26.506 títulos, representando 23,8% dos novos títulos emitidos pelo SEF em Portugal) ou outros títulos previstos na lei para quem entra no país com dispensa de visto. Acresce ainda que o SEF pode atribuir novos títulos sem que reflitam novas entradas de estrangeiros no país, associando-se a indivíduos que adquirem pela primeira vez esse título por essa razão de concessão, mas já residiam no país com outro título (com outra razão de permanência).

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

lei que regula a entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros de Portugal (nomeadamente as alterações introduzidas com as Leis n.º 63/2015 e n.º 102/2017, quarta e quinta alteração da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho), nas quais se passa a permitir a quem concluiu os estudos em Portugal ou teve uma AR para investigação poder usufruir de um ano para procurar trabalho ou criar uma empresa em território nacional compatível com as suas qualificações.

**Quadro 2.2. Fluxos migratórios com novos títulos emitidos pelo SEF,
por principais nacionalidades e razão da concessão do título, em 2021 e 2022**

| Nacionalidades e tipos de títulos | 2021 | 2022 | Variação 2021-2022 (%) |
|--|----------------|----------------|------------------------|
| Brasil | 39.456 | 48.313 | +22,4 |
| Índia | 7.407 | 7.414 | +0,1 |
| Itália | 5.302 | 6.977 | +31,6 |
| Angola | 4.597 | 6.939 | +50,9 |
| Bangladesh | 2.132 | 6.153 | +188,6 |
| Cabo Verde | 3.889 | 4.729 | +21,6 |
| França | 4.754 | 4.697 | -1,2 |
| Guiné-Bissau | 3.746 | 4.235 | +13,1 |
| Alemanha | 3.935 | 4.019 | +2,1 |
| Paquistão | 2.006 | 3.997 | +99,3 |
| Nepal | 2.759 | 3.858 | +39,8 |
| Espanha | 3.583 | 3.599 | +0,4 |
| EUA | 2.475 | 3.288 | +32,8 |
| Reino Unido | 417 | 2.994 | +618,0 |
| Total estrangeiros | 111.311 | 143.081 | +28,5 |
| AR para atividade subordinada | 33.976 | 38.933 | +14,6 |
| AR para atividade independente ou empreendedores | 668 | 7.227 | +981,9 |
| AR atividade de docência, altamente qualificada e cultural | 1.051 | 2.846 | +170,8 |
| AR estudantes do ensino superior e investigadores | 7.884 | 7.832 | -0,7 |
| AR estudantes ensino secun., estagiários e voluntários | 3.143 | 4.374 | +39,2 |
| AR para Reagrupamento familiar | 15.921 | 22.523 | +41,5 |
| Vit. Tráfico e AIL | 19 | 5 | -73,7 |
| Regime excepcional | 117 | 31 | -73,5 |
| AR com dispensa de visto de residência | 7.871 | 7.977 | +1,3 |
| ARI, Investimento | 814 | 1.193 | +46,6 |
| Outros motivos | 4.840 | 9.186 | +89,8 |
| Cartões de residente | 35.007 | 40.927 | +16,9 |

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (sistematização e cálculos da autora).

Verifica-se ainda o incremento da emissão de novos títulos para o ensino secundário (de 395 para 1.013 de 2016 para 2018, +156,5%, e +90,4% de 2018 para 2019, quando foram emitidos 1.929, incrementando ainda mais em 2020 para 3.257, +68,8%, embora descendo ligeiramente em 2021 para 3.143, voltando a aumentar em 2022 para 4.374, +39% face ao ano anterior), para o ensino superior e investigadores (de 3.088 para 7.514 títulos de 2016 para 2018, +143%, e +55,7% em 2019, passando a 11.699, embora desçam para 9.145 em 2020, -21,8%, 7.884 em 2021, -13,8%, e 7.832 em 2022, -0,7%) e para atividade de docência e altamente qualificada (+53,4% de 2018 para 2019, com 1.278 novos títulos, mas para 883 em 2020, recuperando para 1.051 em 2021, +19%, e 2.846 em 2022, +171%). Finalmente, e mantendo a tendência dos anos anteriores, observa-se ainda o crescimento da emissão de novos títulos para atividade subordinada (de 3.005 títulos em 2016 para 16.424 em 2018, +447%, e +82,6% em 2019 em que passam a 29.993, embora em 2020 desçam ligeiramente para 28.976, -3,4% face ao ano anterior, para recuperar novamente em 2021 quando passam a 33.976, +17,3% face ao ano anterior, e em 2022, subindo para 38.933, +14,6%), para independentes ou para empreendedores (de 184 para 719 de 2016 para 2018,

+290,8%, e +25,2% em 2019 com 900 novos títulos, embora com clara quebra em 2020 quando passam a 362 novos títulos, -59,8%, voltando a recuperar em 2021 para 668 novos títulos, +84,5% face ao ano anterior, e especialmente em 2022 quando sobem para 7.227), para o reagrupamento familiar (de 3.770 para 12.716 de 2016 para 2018, +237%, +70,9% de 2018 para 2019 quando passam a 21.734 novos títulos, mas -4,3% em 2020 com 20.796 títulos e -23,4% em 2021, descendo para 15.921 títulos, recuperando em 2022 para 22.523 títulos, +41,5% que no ano anterior), e nos títulos para o regime excepcional (com dez vezes mais títulos de 2016 para 2018, de 149 passam para 1.727, e 1.880 em 2019, embora com acentuada descida a partir de 2020 quando passam a 113 em 2020, 117 em 2021 e apenas 31 em 2022) – quadro 2.2.

Se no crescimento de emissão de novos títulos em 2017 e 2018 destacaram-se os cidadãos comunitários (e.g. +69,6% e +32,7% de vistos de italianos, +34,2% e +13,8% de franceses, +25% e +32,5% de britânicos, respetivamente), entre 2019 e 2021 os incrementos mais acentuados associaram-se aos nacionais de países de língua portuguesa: realçaram-se os brasileiros (+73% em 2019 com 48.796 novos títulos e 42.245 em 2020, embora descendo para 39.456 em 2021, -6,6%), os cabo-verdianos (+70,8% em 2019, com 4.380 novos títulos e 4.224 em 2020, embora descendo para 3.889 em 2021, -7,9%), os guineenses (+81,3% em 2019 com 3.457 novos títulos, 3.378 em 2020, e 3.746 em 2021, +10,9%) e os angolanos (+55,6% em 2019 com 4.478 novos títulos, 4.829 em 2020 e 4.597 em 2021). Já em 2022 os incrementos mostram-se mais expressivos entre os asiáticos: realçam-se os nacionais do Bangladesh com o maior aumento (+189% em 2022, quando passam de 2.132 novos títulos em 2021 para 6.153 em 2022), do Paquistão (+99%, de 2.006 novos títulos em 2021 passam a 3.997 em 2022) e do Nepal (+40%, de 2.759 novos títulos aumentam para 3.858 em 2022). Nos anos mais recentes também se tinha destacado o incremento progressivo de novos títulos para nacionais da Índia (+75,9% em 2017 com 1.801 títulos, +127,3% em 2018 com 4.094 títulos, +53,1% em 2019, quando passam a 6.267 novos títulos, +14,4% em 2020 quando passam a 7.172 novos títulos, e +3,3% em 2021 com 7.407 nos títulos, embora estabilizando em 7.414 em 2022, apenas +0,1%) e do Nepal (+29,5% em 2017 com 1.746 títulos, +141,2% em 2018 para 4.211 títulos, e +19% em 2019, quando passam a 5.010 novos títulos, embora com descida de -22,6% em 2020, passando a 3.880 novos títulos, e -28,9% em 2021 com 2.759 novos títulos, voltando a recuperar em 2022 para 3.858 novos títulos).

Em 2019 os cidadãos da União Europeia abrandaram a sua evolução (apenas +12% de novos títulos para espanhóis, +12,5% nos italianos, e +14,4% nos alemães) ou mesmo diminuíram (-7,1% de novos títulos para franceses e -12,1% para romenos). Em 2021 e 2022 verifica-se, porém, um recuperar da evolução da atribuição de novos títulos pelo SEF a cidadãos comunitários: +53,8% novos títulos para alemães em 2021 (3.935 novos títulos), embora apenas +2,1% em 2022; +26,3% para espanhóis em 2021 (3.583), embora apenas +0,4% em 2022; +18,4% para italianos em 2021 (5.302) e +31,6% em 2022 (sobem para 6.977 novos títulos); e +16,7% para franceses em 2021 (4.754), embora descendo em 2022 em -1,2%. No caso dos ingleses, porém, o efeito *brexit* pode ter induzido ao incremento observado em 2019 (+64,5%, com 8.353 novos títulos) e em 2020 (+57,5%, com 13.154 novos títulos), já que em 2021 há uma quebra acentuada nos novos títulos emitidos pelo SEF a nacionais do Reino Unido (apenas 417 novos títulos, -96,8%) que é recuperada em 2022 (sobem para 2.994 novos títulos) – vd. quadro 2.2.

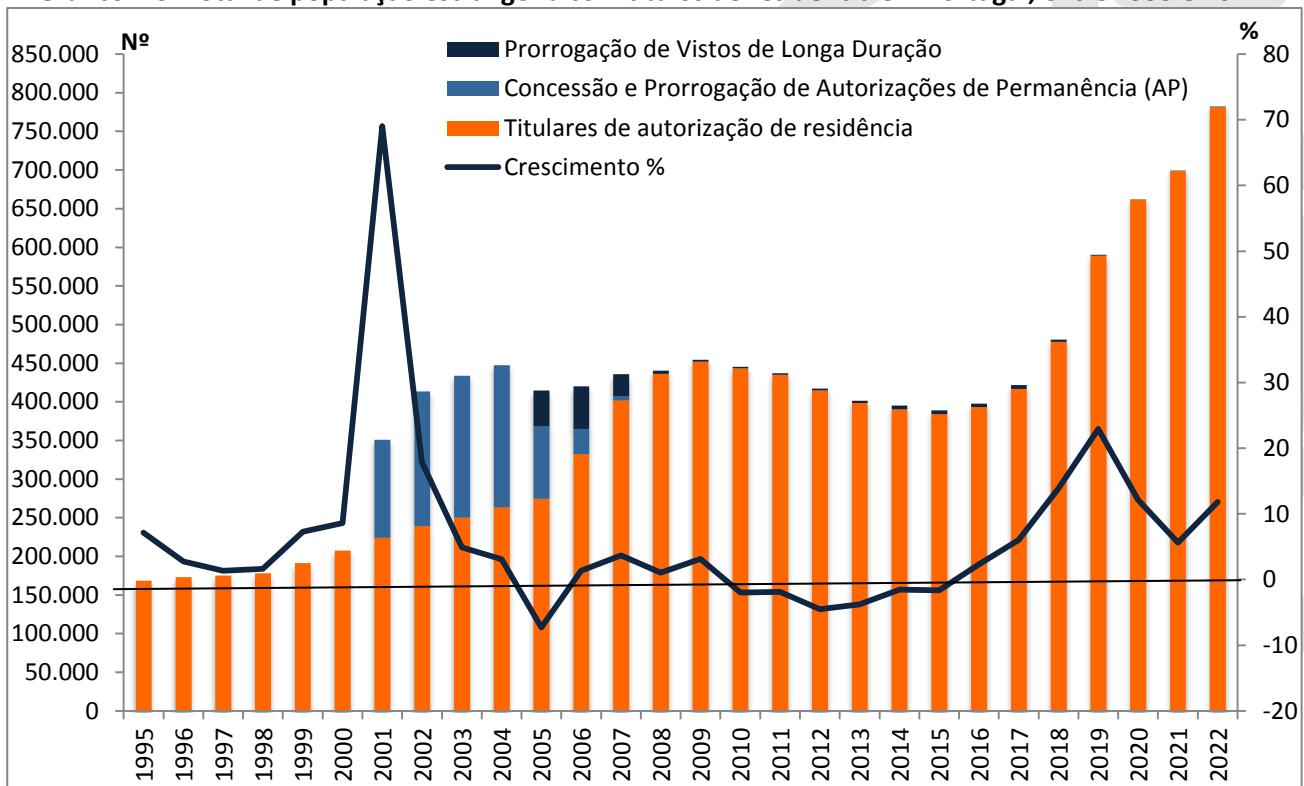
2.2. Permanência de estrangeiros em Portugal

A análise da evolução do número de estrangeiros com títulos de residência em Portugal nas três últimas décadas (gráfico 2.3) aponta para um grande crescimento entre finais da década de 1990 e da transição para o século XXI. Porém, entre 2010 e 2015 interrompe-se a trajetória de crescimento registada ao longo da primeira década do século XXI e nota-se um progressivo decréscimo do número de residentes estrangeiros permanentes registados pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), refletindo, por um lado, a diminuição de oportunidades de trabalho no país que induziram à saída de estrangeiros residentes e à diminuição da entrada de novos estrangeiros residentes, e, por outro lado, a aquisição da nacionalidade portuguesa (em especial desde 2007) por um número crescente de residentes estrangeiros que os fez desaparecer dos dados de rastro burocrático dos residentes estrangeiros (aprofundado em Oliveira *et al.*,

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

2017). No ano de 2015 atinge-se o valor mais baixo da população estrangeira residente da última década (388.731 estrangeiros com títulos de residência), verificando-se nos anos seguintes uma tendência de recuperação que culmina nos valores inéditos contabilizados nos anos de referência deste relatório. Desde 2019 há registo de mais de meio milhão de cidadãos estrangeiros residentes em Portugal: em 2019 são 588.976 títulos de residência e 1.372 prorrogações de vistos de longa duração; em 2020 passam a 661.607 titulares de autorização de residência e 488 com prorrogação de visto de longa duração; em 2021 incrementam ainda para 698.887 titulares de autorização de residência e 488 com prorrogação de visto de longa duração, ultrapassando amplamente o número de estrangeiros residentes do início da década passada (436.822 em 2011); e em 2022 alcança-se o número inédito de 781.247 titulares de autorização de residência e 668 titulares de prorrogação de visto de longa duração.

Gráfico 2.3. Total de população estrangeira com títulos de residência em Portugal, entre 1995 e 2022



Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (sistematização da autora).

Depois de anos de crise económica e financeira no país que afetaram profundamente a dinâmica migratória, observa-se a partir de 2016 uma mudança de tendência de decréscimo da população estrangeira com títulos de residência em Portugal: 2016 mostra um ligeiro aumento (+2,3% face ao ano anterior, quando o número de residentes estrangeiros sobe para 397.731) que é reforçado em 2017 (+6% face ao ano anterior, para 421.711) e em 2018 (+13,9% face a 2017, para 480.300), assumindo-se 2015 como o último ano da década passada com tendência de diminuição (-1,6%). É em 2019 (+22,9% face ao ano anterior, para 590.348) e em 2020 (para 662.095, +12,2%) que o incremento e a recuperação da população estrangeira mais se fizeram sentir e que culminaram em valores inéditos de residentes estrangeiros no país em 2021 com perto de 700 mil estrangeiros residentes (698.887, +5,6% face a 2020) e em 2022 já com quase 800 mil estrangeiros residentes (781.915, +11,9% face a 2021).

Tal como os dados relativos à emissão de vistos nos postos consulares já refletiam, nos últimos anos Portugal viu o perfil do stock da sua população estrangeira residente diversificar-se progressivamente. Os títulos de residência deixaram de estar exclusivamente retratados por autorizações de residência para atividade profissional subordinada ou para reagrupamento familiar, passando outros títulos a destacarem-se também. Desde o início da presente década incrementaram as autorizações de residência para atividade independente (eram 174 autorizações de residência em 2011, passando para 2.920 em 2017, +15,5% face

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

ao ano anterior, descendo para 792 em 2018, voltando a subir ligeiramente para 975 em 2019, mas descendo para 449 em 2020, para voltar a incrementar em 2021 para 997, +122%, e muito especialmente em 2022 para 12.732 titulares), as autorizações para atividade altamente qualificada (eram 334 AR em 2011 passando para 3.135 em 2017, +11,3% face ao ano anterior, embora descendo para 2.051 em 2018, 1.349 em 2019 e 929 em 2020, -31,1% face ao ano anterior, voltando a aumentar em 2021 para 1.762, +89,7%, e muito especialmente em 2022 para 4.237 títulos ou +141% face ao ano anterior) e as autorizações de residência para investimento (de 0 ARI em 2011, passa-se para 5.229 em 2017 e 11.651 em 2018, +21,3% e +122,8%, respetivamente em cada ano, embora descendo para 6.371 em 2019, -45,3% face ao ano anterior, para 6.146 em 2020, -3,5%, para 4.574 em 2021, -25,6%, e para 3.956 em 2022, -13,5% face ao ano anterior). Os titulares de autorizações de residência para atividades profissionais subordinadas, depois de alguma quebra no período da crise económica e financeira que afetou o país, voltaram a crescer substantivamente nos últimos anos por comparação ao número apurado no início da década passada: de 7.501 em 2011 passa-se para 19.077 em 2017, 18.693 em 2018 (+0,1% e -2%, respetivamente, em cada ano) e para 32.872 em 2019 (+75,9% face ao ano anterior), embora voltando a descer ligeiramente em 2020 (-6,3%) quando passam a 30.795, subindo extraordinariamente, porém, em 2021 e 2022 para, respetivamente, 62.206 (mais que duplicam, +102%) e 72.506 (+16,6% face ao ano anterior).

Quadro 2.3. População estrangeira residente por tipo de despacho associado à autorização de residência (AR*), em 2021 e 2022

| Autorização de residência | 2021 | | | 2022 | | |
|--|----------------|------------|------------------------|----------------|------------|------------------------|
| | N | % total | Variação 2020-2021 (%) | N | % total | Variação 2021-2022 (%) |
| AR atividade profissional subordinada | 62.206 | 8,9 | +102,0 | 72.506 | 9,3 | +16,6 |
| AR atividade independente ou empreendedores | 997 | 0,1 | +122,0 | 12.732 | 1,6 | +1.177,0 |
| AR atividade de docência, altamente qualificada e cultural | 1.762 | 0,3 | +89,7 | 4.237 | 0,5 | +140,5 |
| AR estudantes do ensino superior e investigadores | 14.909 | 2,1 | -24,0 | 22.401 | 2,9 | +50,3 |
| AR estudantes do ensino secundário, estagiários e voluntários | 5.886 | 0,8 | +28,0 | 6.641 | 0,8 | +12,8 |
| AR reagrupamento familiar | 36.290 | 5,2 | +17,7 | 42.241 | 5,4 | +16,4 |
| AR permanente | 43.663 | 6,2 | -9,1 | 28.988 | 3,7 | -33,6 |
| AR com dispensa de visto de residência | 18.881 | 2,7 | +67,6 | 22.108 | 2,8 | +17,1 |
| ARI | 4.574 | 0,7 | -25,6 | 3.956 | 0,5 | -13,5 |
| Regime excepcional (e.g. AR Razões Humanitárias da Lei de Asilo) | 302 | 0,0 | +66,9 | 351 | 0,0 | +16,2 |
| Outros (inclui cartão de residente) | 509.417 | 72,9 | 0,0 | 565.754 | 72,4 | +11,1 |
| Total | 698.887 | 100 | +5,6 | 781.915 | 100 | +11,9 |

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

Os titulares de autorização de residência para estudo no ensino superior que tinham estado em tendência de crescimento desde 2008, atingindo em 2012 um pico em número absoluto (10.275) e em taxa de variação (+31,7%), diminuíram nos anos que se seguiram (-26,6% em 2013, -7,1% em 2014 e -8,4% em 2015). A partir de 2016, porém, este universo de titulares de autorização de residência para estudo no ensino superior em Portugal volta a recuperar: +12,4% em 2016, +4,8% em 2017, e especialmente em 2018 e 2019 (+85,6% e +65,3%, respetivamente, face ao ano anterior) em que passam, respetivamente, para 14.040 e 23.207 titulares de AR para estudar no ensino superior em Portugal. Em 2020 e 2021 voltam a descer para, respetivamente, os 19.625 (-15,4%) e 14.909 titulares dessa AR (-24% face ao ano anterior),

não sendo alheia à diminuição nestes dois anos os efeitos da pandemia COVID-19. Por outro lado, deve reconhecer-se que muitos destes estudantes do ensino superior mantêm-se no país, reforçando a categoria dos ‘outros’ depois de renovarem o seu título de residência ao fim de dois anos de permanência, ou passarem para uma AR para o exercício de uma atividade subordinada ou independente (desde que não tenham chegado ao abrigo de acordos de cooperação), conforme passou a estar previsto no regime que regula a permanência dos estrangeiros com as alterações introduzidas desde 2015 (vd. quadro 2.3). Em 2022, porém, o universo de titulares de autorização de residência para estudo no ensino superior em Portugal volta a aumentar, para 22.401 (+50,3% face ao ano anterior).

Importa atender ainda que muitas das oscilações por tipo de despacho associado à autorização de residência, em especial algumas das aparentes diminuições de titulares, refletem na realidade **transferências de titulares para autorizações de residência permanente** e nas quais não é especificada a razão da permanência: em 2017 contabilizavam-se 50.403 titulares de autorização de residência permanente, triplicando esse valor em 2018 para 145.783 (+189,2% face ao ano anterior), voltando, porém, a estabilizar nas 53.643 autorizações de residência permanente em 2019, e descendo para 48.060 em 2020 (-10,4% face ao ano anterior), 43.663 em 2021 (-9,1%) e apenas 28.988 em 2022 (-33,6%) – vd. quadro 2.3.

Nos últimos anos verificou-se também um incremento dos titulares de autorização de residência com dispensa de visto (de 1.164 em 2018 passam para 10.623 em 2019, para 11.267 em 2020, para 18.881 em 2021 ou +67,6% face ao ano anterior, e 22.108 em 2022, +17,1%) e do regime excepcional (de 1.816 em 2018 passam a 2.589 em 2019, embora descendo substantivamente para apenas 181 titulares em 2020, 302 em 2021 e 351 em 2022) – vd. quadro 2.3.

A análise realizada anteriormente (Oliveira e Gomes, 2014, 2016, 2017 e 2018) mostrou que as autorizações de residência de reagrupamento familiar em 2008 representavam 7,6% do total de residentes estrangeiros, decrescendo substancialmente nos últimos anos, para passar a representar 2,8% em 2017 (ainda que com taxa de variação de +20,1% face ao ano anterior, quando em 2016 representava 2,5%). Entre 2016 e 2017 o reagrupamento familiar deu sintomas de recuperação, evoluindo positivamente, acompanhando a tendência que se observou entre 2014 e 2015 (+70%), embora com taxa de variação negativa em 2016 face a 2015 (-5,5%). Desde 2018 também aumentam os titulares de autorização de residência por reagrupamento familiar (de 11.811 em 2017 passam para 15.557 em 2018, +31,7%, 32.081 em 2019, +106,2%, 30.829 em 2020, 36.290 em 2021, +17,7%, e para 42.241 em 2022, +16,4%), passando nos anos de referência deste relatório a representar, respetivamente, 5,2% e 5,4% do total de residentes estrangeiros com autorização de residência – vd. quadro 2.3.

Embora a categoria ‘outros’ concentre muita informação não especificada, os dados disponibilizados pelo SEF dão conta que as mulheres estrangeiras continuam a assumir maior importância relativa nas autorizações de residência por reagrupamento familiar (59,9% em 2020, 18.460 titulares; 60,7% em 2021 com 22.031 titulares; e 61,4% em 2022 com 25.939 titulares), nas autorizações de residência para estudo no ensino superior (53,5% em 2018, 54,2% em 2019, 55,4% em 2020, 54,6% em 2021, e 52,7% em 2022), passando este a destacar-se como um título de residência que mais justifica a permanência de mulheres estrangeiras em Portugal (7.516 titulares em 2018, 12.574 em 2019, 10.873 em 2020, 8.139 em 2021 e 11.806 em 2022) – vd. quadro 2.4. Em 2020 perdeu importância aquele que era um dos principais títulos de residência em Portugal das mulheres estrangeiras – a autorização de residência para uma atividade profissional subordinada (6.829 do total de mulheres estrangeiras residentes em 2017, 6.010 mulheres titulares em 2018, 10.464 em 2019 e 8.938 em 2020) – embora volte a ganhar especial importância em 2021 e 2022 (respectivamente, 18.471 e 19.534 titulares do sexo feminino com AR para atividade subordinada, apesar de representar apenas 29,7% do total desses titulares em 2021 e 26,9% em 2022). Por sua vez, os homens estrangeiros residentes em Portugal continuam a estar sobre representados nas AR para atividade subordinada (a representar 68,2% desses títulos em 2019, 71% em 2020, 70,3% em 2021 e 73,1% em 2022 com 52.972 titulares), nas AR para atividade independente ou empreendedores (76,2% dos titulares dessa AR em 2019 e 71,3% em 2020, 75,9% em 2021, embora descendo a importância relativa para 55,7% num ano em que aumentaram em número absoluto para 7.087 titulares) e nas AR para

atividade de docência e altamente qualificada (80,1% dos titulares dessa AR em 2019, 78,5% em 2020, 76,7% em 2021, e 77,6% em 2022 com 3.286 titulares) – vd. quadro 2.4.

Quadro 2.4. População estrangeira residente por tipo de despacho associado à autorização de residência (AR) e sexo, em 2021 e 2022

| Autorização de residência | 2021 | | | 2022 | | |
|--|------------------|-------------------|---------------------|------------------|-------------------|---------------------|
| | Total (N) | Homens (%) | Mulheres (%) | Total (N) | Homens (%) | Mulheres (%) |
| AR para atividade profissional subordinada | 62.206 | 70,3 | 29,7 | 72.506 | 73,1 | 26,9 |
| AR atividade independente ou empreendedores | 997 | 75,9 | 24,1 | 12.732 | 55,7 | 44,3 |
| AR atividade de docência, altamente qualificada e cultural | 1.762 | 76,7 | 23,3 | 4.237 | 77,6 | 22,4 |
| AR estudantes do ensino superior e investigadores | 14.909 | 45,4 | 54,6 | 22.401 | 47,3 | 52,7 |
| AR estudantes do ensino secun., estagiários e voluntários | 5.886 | 48,1 | 51,9 | 6.641 | 49,2 | 50,8 |
| AR reagrupamento familiar | 36.290 | 39,3 | 60,7 | 42.241 | 38,6 | 61,4 |
| AR permanente | 43.663 | 53,8 | 46,2 | 28.988 | 53,8 | 46,2 |
| AR com dispensa de visto de residência | 18.881 | 41,8 | 58,2 | 22.108 | 41,2 | 58,8 |
| ARI | 4.574 | 64,1 | 35,9 | 3.956 | 65,3 | 34,7 |
| Outros | 509.719 | 50,2 | 49,8 | 566.105 | 51,0 | 49,0 |
| Total | 698.887 | 359.727 | 338.809 | 781.915 | 409.523 | 372.392 |

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

Nos últimos anos foi diminuindo, globalmente, os titulares de autorização de residência permanente em Portugal: se incrementou até 2018 (23.552 no caso das mulheres e 26.851 no caso dos homens em 2017, subindo para 76.837 e 68.946, respetivamente, em 2018), a partir de 2019 este universo entra em quebra (em 2019 para 24.837 mulheres titulares e 28.806 homens titulares; em 2020 para 22.226 mulheres titulares e 25.834 homens titulares; em 2021 para 20.179 mulheres titulares e 28.806 homens titulares; e em 2022, com reforço acentuado de quebra, para 13.401 mulheres titulares e 15.587 homens titulares) – vd. quadro 2.4.

2.3. Saída de estrangeiros de Portugal

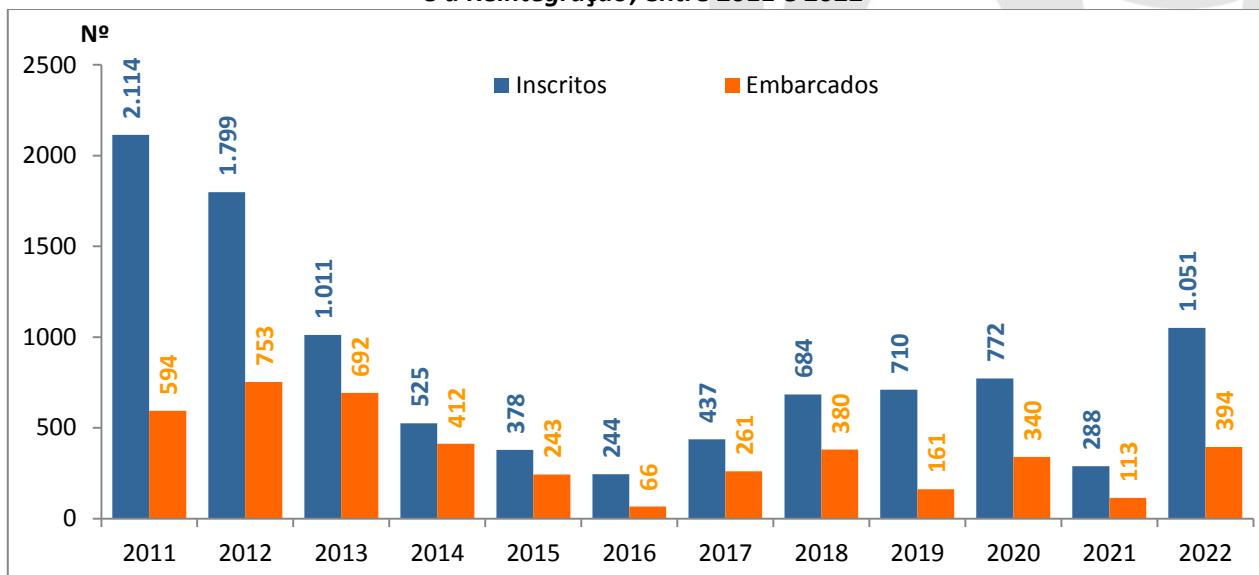
O apuramento do número de saídas ou regressos aos países de origem pelos estrangeiros residentes em Portugal é um exercício difícil, uma vez que os cidadãos que deixam o país não informam as autoridades, acabando por se apurar as suas ausências essencialmente nos momentos de renovação de títulos (nesse caso refletindo-se na diminuição do stock de estrangeiros com títulos de residência em cada ano).

Deste modo, e repetindo a opção tomada em relatórios anteriores, recorre-se aos dados dos beneficiários do *Programa de Apoio ao Retorno Voluntário e à Reintegração*, apurados pela Organização Internacional das Migrações (OIM), para ter uma aproximação ao fenómeno das saídas de estrangeiros. Recorde-se, porém, as ressalvas e limites estatísticos associados a estes dados e devidamente descritos anteriormente (Oliveira e Gomes, 2014: 47).¹³

¹³ O apoio ao regresso voluntário de cidadãos estrangeiros está protocolado entre a Organização Internacional das Migrações (OIM) e o governo português (através do SEF e o Ministério da Administração Interna) desde 1997, podendo beneficiar deste programa apenas os cidadãos nacionais de países terceiros à União europeia que não disponham de recursos próprios suficientes para cobrir os custos do seu regresso ao país de origem, ou que sejam

Esses dados administrativos, divulgados pela OIM, dão conta de uma diminuição acentuada do número de requerentes e beneficiários do programa (e/ou de saídas voluntárias de estrangeiros) desde o início da década passada, alcançando os valores mais residuais em 2016 (vd. gráfico 2.4): em 2016 foram apenas 244 os estrangeiros requerentes de apoio ao retorno (-88,5% que em 2011) e 66 os embarcados (-88,9% que em 2011), logo bastante longe dos valores assumidos no início dessa década (2.114 inscritos e 594 embarcados). O ano de 2016 assume-se, por isso, como o ano (desde a criação do programa) em que menos estrangeiros se inscreveram e embarcaram: até à data, 2006 tinha sido o ano com menos embarcados e o valor tinha ficado acima da centena (163 embarcados). Em 2017 e 2018 nota-se uma melhoria da tendência de decréscimo, subindo o número de estrangeiros inscritos no programa para 437 requerentes em 2017 (+79% face ao ano anterior) e para 684 em 2018 (+56,5% face ao ano anterior), tendo também aumentado o número de embarcados (passam para 261 em 2017, +295% que em 2016, e para 380 em 2018, +45,6%). Em 2019, porém, verifica-se uma nova diminuição dos embarcados para retornarem voluntariamente ao país de origem (passam para 161, -57,6% face ao ano anterior) que se recupera em 2020 (passam a 340, +111,2%), apesar de se manter a tendência de incremento dos inscritos nesses dois anos (710 em 2019, +3,8% face a 2018, e 772 em 2020, com taxa de variação anual de +8,7%). Em 2021, todavia, volta a verificar-se uma diminuição da procura deste programa (-62,7% inscritos, com apenas 288 requerentes), o que se refletiu numa nova quebra no número de embarcados (-66,8%, com apenas 113 utentes), que se volta a recuperar em 2022 com 1.051 inscritos (+265% face ao ano anterior) e 394 embarcados (+249% face ao ano anterior) – vd. gráfico 2.4.

Gráfico 2.4. Requerentes e utentes do Programa de Apoio ao Retorno Voluntário e à Reintegração, entre 2011 e 2022



Fonte: Organização Internacional das Migrações (OIM) (sistematização da autora).

Os estrangeiros que beneficiaram do apoio ao Programa em 2017 e 2018 corresponderam, respetivamente, a 60% e 55,6% do total dos candidatos inscritos, o que representa um aumento também da taxa de concretização do retorno (em 2016 a taxa foi de apenas 27%). Já em 2019, porém, a taxa de concretização do retorno voltou a descer substancialmente para 22,7%, compensando-se, no entanto, em 2020 para uma taxa de concretização de 44%, para voltar a descer para 39,2% em 2021 e 37,5% em 2022. O grande aumento no volume de inscritos e de embarcados no Programa observou-se essencialmente entre 2008 e 2011, tendo 2011 sido o ano em que o programa atingiu o pico de procura e ultrapassou os dois mil

1.

requerentes de asilo com decisão final recusada, ou refugiados ou beneficiários de proteção temporária que queiram voltar ao seu país de origem. Os beneficiários do programa têm de renunciar expressamente à sua permanência em Portugal e não podem regressar a Portugal por um período de três anos após o abandono voluntário do país, a não ser que restituam os montantes recebidos acrescidos de juros à taxa legal.

requerentes; desde 2012 verifica-se a diminuição do número de inscritos, tendo o ano de 2021 resultados mais próximos dos valores observados em 2015 e 2016, no período pós-crise, que mostram sinais de recuperação da procura em 2022.

Mantendo a tendência de outros anos, verifica-se a sobre representação de beneficiários de nacionalidade brasileira (93,8% do total de pessoas embarcadas em 2019, 97,9% em 2020, 82,3% em 2021 e 88,6%, o correspondente a 151, 333, 93 e 349, respetivamente) – vd. quadro 2.5. Importa considerar que apesar da importância relativa dos beneficiários de nacionalidade brasileira refletir, em parte, a maior expressão destes nacionais no conjunto da população estrangeira residente em Portugal (com 239.744 cidadãos residentes em 2022, 30,7% do total de residentes estrangeiros, e com 204.694 em 2021, 29,3%), verifica-se uma forte sobre representação que se tem acentuado ainda mais nos últimos anos.

Quadro 2.5. Beneficiários do *Programa de Apoio ao Retorno Voluntário e à Reintegração* (embarcados), por nacionalidades mais representativas, 2011, 2016, 2019, 2020, 2021 e 2022 (%)

| Nacionalidade | 2011 | | 2016 | | 2019 | | 2020 | | 2021 | | 2022 | |
|----------------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|
| | N | % |
| Brasil | 499 | 84 | 52 | 78,8 | 151 | 93,8 | 333 | 97,9 | 93 | 82,3 | 349 | 88,6 |
| Cabo Verde | 14 | 2,4 | 4 | 6,1 | 1 | 0,6 | 0 | 0 | 2 | 1,8 | 1 | 0,3 |
| Ucrânia | 8 | 1,3 | 1 | 1,5 | 4 | 2,5 | 0 | 0 | 1 | 0,9 | 0 | 0,0 |
| S. T. Príncipe | 16 | 2,7 | 3 | 4,5 | 2 | 1,2 | 1 | 0,3 | 3 | 2,7 | 0 | 0,0 |
| Angola | 26 | 4,4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0,3 | 2 | 1,8 | 2 | 0,5 |
| Guiné-Bissau | - | - | 1 | 1,5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0,9 | 0 | 0,0 |
| Outros | 31 | 5,2 | 5 | 7,6 | 3 | 1,9 | 5 | 1,5 | 11 | 9,7 | 42 | 10,7 |
| Total | 594 | 100 | 66 | 100 | 161 | 100 | 340 | 100 | 113 | 100 | 394 | 100 |

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

No início da década passada, em 2011, a segunda nacionalidade mais representada neste programa de apoio ao retorno foi a angolana (4,4% das pessoas embarcadas), surgindo logo depois os nacionais de São Tomé e Príncipe e de Cabo Verde com 2,7% e 2,4%, respetivamente, do total de beneficiários. Em 2021 e 2022 não sobressaem propriamente outras nacionalidades, surgindo nacionais dos PALOP com alguma procura do programa. Em 2019 sobressai ainda como segunda nacionalidade mais representada no programa a ucraniana (2,5% ou 4 pessoas embarcadas), seguindo-se os nacionais de São Tomé e Príncipe (1,2% ou 2 pessoas embarcadas). Em 2021 e 2022 as “outras nacionalidades” voltam a ganhar importância relativa (9,7% e 10,7%).

No perfil sociodemográfico dos beneficiários do *Programa de Apoio ao Retorno Voluntário e à Reintegração* destacam-se indivíduos em situação irregular em Portugal (92% em 2022 e 89% em 2021), que se encontravam no país há cinco ou menos anos (95% em 2022 e 89% em 2021), do sexo masculino (55% em 2022 e 51% em 2021) e em situação de desemprego (30% em 2022 e 37% em 2021).

Entre as razões que induziram à saída de Portugal, os beneficiários deste programa em 2022 destacam como as principais dificuldades a habitação (16,5%, importância relativa com forte crescimento face ao ano anterior em que representaram apenas 1,8%), dificuldades económicas (16,5% em 2022, por comparação a 14% em 2021) e desemprego (14,9% em 2022, por comparação a 24,6% em 2021).

CAPÍTULO 3.

CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS DA POPULAÇÃO ESTRANGEIRA RESIDENTE

Este capítulo caracteriza sumariamente as mais recentes tendências das características sociodemográficas da população estrangeira residente em Portugal. Como em anos anteriores, nota-se que a população estrangeira residente não se distribui de forma equilibrada pelo país, concentrando-se principalmente nas zonas urbanas do litoral, assumindo maiores impactos no total de residentes de cada município nos concelhos do Algarve, tendo nos anos de referência deste relatório se realçado também alguns concelhos do Alentejo (em especial no município de Odemira).

Desde 2019 que se inverteu a tendência verificada desde o início da presente década de feminização da imigração em Portugal, voltando os homens estrangeiros a assumir maior importância relativa no total de estrangeiros residentes, reforçando-se nos anos de referência deste relatório esta masculinização da imigração no país.

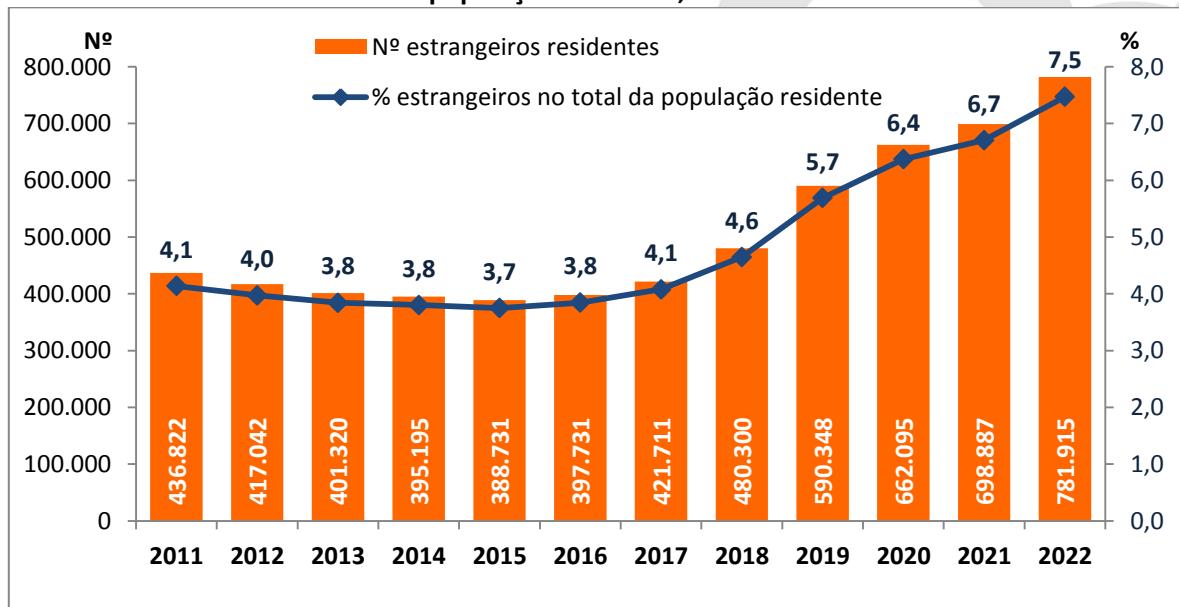
As dez nacionalidades estrangeiras numericamente mais representadas em Portugal representaram 67% do total de estrangeiros residentes em 2022, observando-se algumas alterações de ordenação, saídas deste grupo (e.g. China e Roménia) e novas entradas (e.g. Nepal e Guiné-Bissau). No último ano, a nacionalidade brasileira manteve-se na primeira posição, representando já 31% dos estrangeiros residentes (+17% no último ano, com 239,7 mil residentes), seguida pelos nacionais do Reino Unido (6% dos estrangeiros residentes, +8% em 2022, com 45,2 mil residentes), de Cabo Verde (5%, mostrando um incremento de 8% para 36,7 mil), da Índia (5% ou 35,4 mil residentes) – sobe para a quarta posição (crescimento de +17% no último ano) – da Itália (4%, desce para a quinta posição, embora com um aumento de +10%), de Angola (4% ou 31,8 mil, que sobe para a sexta posição com o aumento mais expressivo em 2022 de +23,1%), de França (3,5% ou 27,5 mil, sobe para a sétima posição, embora com o crescimento ténue de +3%), da Ucrânia (3% ou 25,4 mil, desce para a oitava posição, com uma quebra de -6,4% nos seus residentes), do Nepal (3% ou 23,8 mil residentes) – que entra em 2022 para o grupo das nacionalidades estrangeiras mais representadas em Portugal, na nona posição (crescimento de +11%) –, e da Guiné-Bissau (3% ou 23,7 mil residentes, que regressa ao grupo das dez nacionalidades mais representadas, na décima posição, com um aumento de +17%). Em 2022 perdem impacto as nacionalidades romena (de 4% em 2021 passam a representar 3% em 2022, com uma quebra de -19% de residentes) e a chinesa (de 3,3% em 2021 passam a representar 2,8%, com uma descida de -3,4% de residentes). Verificam-se, assim, algumas mudanças neste universo e na ordenação das nacionalidades mais representadas desde o início do século XXI: na primeira década deste século tinha-se verificado um crescimento significativo dos residentes de nacionalidade brasileira, ucraniana, romena e chinesa, e uma perda de importância relativa de outros residentes estrangeiros dos PALOP e da União Europeia.

Finalmente, mantendo a distribuição das últimas décadas, nota-se que a população estrangeira residente é tendencialmente mais jovem que a população portuguesa, concentrando-se nos grupos etários mais jovens, em idades ativas e férteis, embora esteja em crescimento o universo de estrangeiros nos grupos etários mais envelhecidos com o reforço de um fluxo imigratório de reformados para Portugal.

3.1. Dimensão da população estrangeira e distribuição no país

Conforme detalhado no subcapítulo 2.2. deste relatório, segundo dados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), em 2022 residiam em Portugal 781.915 cidadãos estrangeiros com título de residência válido¹⁴, representando **7,5% do total de residentes do país**, +0,8 pontos percentuais que no ano anterior (em 2021 eram 698.887 cidadãos estrangeiros com título de residência válido, representando 6,7% do total de residentes do país). Conforme se pode observar no gráfico 3.1, na primeira metade da década passada verificou-se um decréscimo da população estrangeira residente no país, assumindo-se o ano de 2014 como o primeiro ano em que o número de estrangeiros residentes é inferior a 400 mil e 2015 o ano com menor número de estrangeiros residentes da década (apenas 388,7 mil). A partir de 2016 nota-se, contudo, uma tendência de recuperação invertendo-se esta trajetória de declínio: em 2016 regista-se um aumento de +2,3% no número de estrangeiros face ao ano anterior, quando desde 2011 se observava um decréscimo da população estrangeira residente (de -8,9%); em 2017 verificou-se, pelo segundo ano consecutivo, um crescimento do número de estrangeiros residentes, com um aumento de +6% face a 2016, regressando o país a valores acima dos 400 mil residentes e próximo do observado no início desta década; em 2018, Portugal regista 480 mil estrangeiros residentes, ou seja, +13,9% de residentes face ao ano anterior; e em 2019, Portugal ultrapassa o meio milhão de estrangeiros residentes, culminando no valor novo de 590.348 estrangeiros residentes, +22,9% que no ano anterior e +35,1% face ao início da década. Em 2020 volta a incrementar ainda mais o número de estrangeiros residentes, passando a 662.095, +12,2% que no ano anterior e +51,6% face ao início da década. Em 2021, Portugal atinge 698.887 estrangeiros com título de residência válido (praticamente setecentos mil), +5,6% face ao ano anterior e +60% por comparação ao universo de dez anos antes (gráfico 3.1). Finalmente em 2022, o país passa para o valor inédito de 781.915 estrangeiros com título de residência válido, +11,9% face ao ano anterior e +87,5% por comparação ao universo de dez anos antes (em 2012).

Gráfico 3.1 População estrangeira residente em Portugal, e percentagem de estrangeiros no total da população residente, entre 2011 e 2022



Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) (sistematização e cálculos da autora).

Os dados nacionais disponíveis permitem realçar que a população estrangeira residente **não se distribui de forma homogénea por Portugal**, assumindo-se que as oportunidades de trabalho e as redes sociais

¹⁴ O SEF considera, para efeitos estatísticos, “estrangeiro residente” o estrangeiro com título de residência emitido nos termos da Lei da Imigração, do Regime de Livre Circulação de Nacionais de Estados Membros da União Europeia e seus familiares e da Lei de Asilo.

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

(nomeadamente associadas às zonas de residência das primeiras vagas de imigrantes) funcionam como os dois principais fatores enquadradores da distribuição geográfica dos estrangeiros residentes no país. Mantendo a tendência das últimas décadas, nos anos de referência deste relatório, a população estrangeira residente em Portugal encontrava-se sobretudo concentrada no distrito de Lisboa: em 2022, 325.319 dos estrangeiros (41,6%) em Portugal declararam residir nesse distrito, perdendo no entanto importância relativa a residência nesse distrito face a anos anteriores (em 2021 o distrito tinha 294.736 residentes estrangeiros, 42,2% do total). A este distrito seguem-se os distritos de Faro e de Setúbal, respetivamente com 14% (109.640) e 9,9% (77.182) do total de estrangeiros residentes em Portugal em 2022 (vd. quadro 3.1).

Nota-se, contudo, que nem todos os distritos de Portugal atraem da mesma forma a população estrangeira. Em 2022, mantendo a tendência de incremento dos últimos anos, todos os distritos aumentaram a sua população estrangeira residente, com as maiores taxas de variação positiva a verificarem-se nos distritos de Bragança (+23%), de Viana do Castelo (+22,4% de residentes estrangeiros), de Castelo Branco (+20,1%), do Porto (+19,8%), de Braga (+19,1%), de Aveiro (+16,2%), de Setúbal (+15,4%) e de Viseu (+15,2%). Por contraste, os distritos com menores aumentos de população estrangeira em 2022, abaixo do crescimento geral verificado para o país (+11,9%), foram os distritos de Faro (apenas +4,3%), Guarda (+6,7%), Portalegre (+10,2%), Lisboa (+10,4%) e Évora (+10,6%). Por sua vez em 2021, o único distrito que voltou a ter uma quebra da população estrangeira residente foi Bragança (-4,5%), tendo todos os outros distritos do país mais ou menos aumentado o número de estrangeiros com títulos de residência: os distritos com maior incremento de população estrangeira em 2021 foram Viana do Castelo (+21,7%), Beja (+13,2%), Viseu (+12,1%), Braga (+11,9%) e Santarém (+11,5%), enquanto os distritos com mais ténue incremento (abaixo do crescimento global do país de +5,6% estrangeiros residentes) foram Faro (+1,5%), Évora (+2,1%), Guarda (+3%), Coimbra (+3,2%) e Lisboa (+3,2%) – vd. quadro 3.1.

Quadro 3.1. População estrangeira residente em Portugal por distrito, em 2022

| Distritos | Número de Estrangeiros residentes em 2022 | % face ao total de estrangeiros residentes 2022 | Variação 2021-2022 (%) |
|-----------------------|--|--|-------------------------------|
| Lisboa | 325.319 | 41,6 | +10,4 |
| Faro | 109.640 | 14,0 | +4,3 |
| Setúbal | 77.182 | 9,9 | +15,4 |
| Porto | 66.434 | 8,5 | +19,8 |
| Leiria | 30.713 | 3,9 | +14,0 |
| Braga | 28.127 | 3,6 | +19,1 |
| Aveiro | 23.696 | 3,0 | +16,2 |
| Santarém | 20.807 | 2,7 | +14,0 |
| Coimbra | 19.818 | 2,5 | +12,8 |
| Beja | 17.813 | 2,3 | +11,7 |
| Madeira | 11.794 | 1,5 | +13,3 |
| Viana do Castelo | 9.187 | 1,2 | +22,4 |
| Castelo Branco | 8.413 | 1,1 | +20,1 |
| Viseu | 8.394 | 1,1 | +15,2 |
| Évora | 5.421 | 0,7 | +10,6 |
| Açores | 5.123 | 0,7 | +14,4 |
| Bragança | 4.744 | 0,6 | +23,0 |
| Vila Real | 3.249 | 0,4 | +12,5 |
| Portalegre | 3.175 | 0,4 | +10,2 |
| Guarda | 2.866 | 0,4 | +6,7 |
| Total Nacional | 781.915 | 100,0 | +11,9 |

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) (sistematização e cálculos da autora).

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

Se a análise for efetuada em função dos municípios do país (em vez dos distritos), verifica-se que praticamente metade dos estrangeiros residentes (46,1% em 2021 e 45,5% em 2021) estão concentrados em dez municípios, dos quais seis municípios são do distrito de Lisboa, dois municípios do distrito de Faro, um município do distrito de Setúbal e um município do distrito do Porto. Lisboa e Sintra são os municípios de Portugal que concentram mais estrangeiros, posição que ocupam há vários anos, concentrando juntos cerca de um quinto dos estrangeiros residentes no país (em 2021 concentravam 21,7% dos residentes estrangeiros e 21,2% em 2022) – vd. quadro 3.2.

Assim, nos anos de referência deste relatório, os dez municípios do país com maior número de estrangeiros residentes eram: em primeiro lugar Lisboa (que concentrava 15,6% e 15,1%, respetivamente em 2021 e 2022, do total de estrangeiros residentes no país), seguindo-se o município de Sintra (6,1% em 2021 e 2022), Cascais (4,9% em 2021 e 4,7% em 2022), Amadora (3,4% e 3,5%, respetivamente), Loures (3,1% em 2021 e 2022) e Odivelas (3% em ambos os anos). Em 2021 e 2022 destacavam-se ainda dois municípios do distrito de Faro, Loulé (2,7% e 2,5%, respetivamente) e Albufeira (2,4% em 2021 e 2,1% em 2022), do município do Porto (2,7% em 2021 e 3% em 2022), e Almada (2,4% em 2021 e 2,5% em 2022) – vd. quadro 3.2. No município de Lisboa residem um pouco mais de 118 mil estrangeiros e em Sintra 47,6 mil, seguindo-se os municípios de Cascais (36,4 mil), Amadora (27 mil), Loures (23,9 mil) e Odivelas (23,8 mil).

Quadro 3.2. População estrangeira residente em Portugal nos dez municípios com maior número de estrangeiros residentes, em 2022

| Municípios (top 10) | Número de Estrangeiros 2022* | % face ao total de estrangeiros residentes em Portugal 2022 | Variação 2021-2022 (%) |
|---------------------|------------------------------|---|------------------------|
| Lisboa | 118.104 | 15,1 | +8,5 |
| Sintra | 47.607 | 6,1 | +12,1 |
| Cascais | 36.381 | 4,7 | +6,7 |
| Amadora | 26.980 | 3,5 | +13,2 |
| Loures | 23.910 | 3,1 | +10,8 |
| Odivelas | 23.766 | 3,0 | +14,3 |
| Porto | 23.312 | 3,0 | +23,0 |
| Loulé | 19.364 | 2,5 | +3,5 |
| Almada | 19.198 | 2,5 | +15,9 |
| Albufeira | 16.779 | 2,1 | +2,1 |
| Total | 781.247 | 100 | +11,8 |

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) (sistematização e cálculos da autora).

Nota: * Só contabilizados os títulos de residência, exclui prorrogações de vistos de longa duração (668 em 2022).

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

Os dados oficiais permitem ainda realçar que os estrangeiros residentes têm diferentes impactos nos municípios onde residem em função do total de residentes dessas unidades territoriais. Se atendermos aos municípios onde a população estrangeira assume maior impacto no total de residentes desse território, destacam-se rapidamente os municípios do Algarve (ver quadro 3.3): nos municípios algarvios os estrangeiros residentes representam entre 9,9% (Alcoutim) e 42,2% (Vila do Bispo) do total de residentes.

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

Quadro 3.3. População estrangeira residente em Portugal, para os cinquenta municípios onde assume maior importância relativa face ao total de residentes no município, 2022

| Município (top 50) | Estrangeiros residentes 2022 (SEF)* | População Residente 2022 (INE, Estimativas População**) | % de estrangeiros no total de residentes |
|----------------------------|-------------------------------------|---|--|
| Vila do Bispo | 2.446 | 5.799 | 42,2 |
| Odemira | 12.286 | 31.488 | 39,0 |
| Albufeira | 16.779 | 45.169 | 37,1 |
| Aljezur | 2.264 | 6.166 | 36,7 |
| Lagos | 12.165 | 33.512 | 36,3 |
| Tavira | 7.406 | 27.505 | 26,9 |
| Loulé | 19.364 | 72.455 | 26,7 |
| Lagoa | 5.574 | 24.255 | 23,0 |
| Lisboa | 118.104 | 548.703 | 21,5 |
| Portimão | 13.036 | 60.879 | 21,4 |
| Silves | 7.622 | 38.581 | 19,8 |
| Pedrógão Grande | 662 | 3.517 | 18,8 |
| Monchique | 934 | 5.357 | 17,4 |
| Vila Real de Santo António | 3.304 | 18.991 | 17,4 |
| Cascais | 36.381 | 213.928 | 17,0 |
| Odivelas | 23.766 | 150.366 | 15,8 |
| Amadora | 26.980 | 174.511 | 15,5 |
| Faro | 10.322 | 68.192 | 15,1 |
| São Brás de Alportel | 1.683 | 11.424 | 14,7 |
| Castro Marim | 979 | 6.672 | 14,7 |
| Olhão | 5.515 | 44.586 | 12,4 |
| Sintra | 47.607 | 388.767 | 12,2 |
| Loures | 23.910 | 203.724 | 11,7 |
| Montijo | 6.663 | 57.706 | 11,5 |
| Almada | 19.198 | 178.254 | 10,8 |
| Calheta [R.A.M.] | 1.178 | 10.962 | 10,7 |
| Alcoutim | 243 | 2.457 | 9,9 |
| Porto | 23.312 | 240.592 | 9,7 |
| Ferreira do Alentejo | 742 | 7.812 | 9,5 |
| Rio Maior | 2.026 | 21.748 | 9,3 |
| Oeiras | 15.751 | 172.742 | 9,1 |
| Valença | 1.263 | 13.900 | 9,1 |
| Caldas da Rainha | 4.755 | 52.399 | 9,1 |
| Setúbal | 10.975 | 122.547 | 9,0 |
| Seixal | 15.066 | 169.797 | 8,9 |
| Ourique | 427 | 4.817 | 8,9 |
| Óbidos | 1.131 | 12.776 | 8,9 |
| Penamacor | 418 | 4.745 | 8,8 |
| Lajes das Flores | 126 | 1.434 | 8,8 |
| Barreiro | 6.890 | 78.855 | 8,7 |
| Cuba | 381 | 4.429 | 8,6 |
| Sines | 1.247 | 14.561 | 8,6 |
| Nazaré | 1.290 | 15.119 | 8,5 |
| Porto Santo | 453 | 5.346 | 8,5 |
| Aveiro | 6.885 | 83.508 | 8,2 |
| Penela | 452 | 5.524 | 8,2 |
| Alvaiázere | 509 | 6.281 | 8,1 |
| Marinha Grande | 3.206 | 39.836 | 8,0 |
| Moita | 5.432 | 67.755 | 8,0 |
| Vila Nova de Cerveira | 733 | 9.175 | 8,0 |
| Total | 781.915 | 10.467.366 | 7,5 |

Fonte: SEF (* Só contabilizados títulos de residência) e Estimativas Anuais dos Residentes, INE. (cálculos da autora).

A hierarquia dos municípios onde os estrangeiros residentes assumem mais impacto no total de residentes alterou-se ligeiramente em 2022: Vila do Bispo ocupa a primeira posição em 2022 (posição que ocupa desde 2018, quando destronou do primeiro lugar Albufeira) representando os estrangeiros 42,2% do total de residentes (eram 43,2% em 2020 e 41,2% em 2021), na segunda posição passa a estar o município alentejano de Odemira com 39% (um incremento de importância relativa face ao 36,7% de 2021 e os 39% de 2020), que faz o município de Albufeira passar para a terceira posição com 37,1% de estrangeiros nos seus residentes (representavam 39,1% em 2020 e 37,1% em 2021), seguindo-se, na quarta posição, o município Aljezur com 36,7% (era 36,4% em 2020), depois Lagos na quinta posição com 36,3% (tinha um impacto de 38,3% em 2020 e 35% em 2021), e nas posições seguintes encontram-se ainda mais quatro municípios algarvios – Tavira com 26,9% estrangeiros no total de residentes (26,5% em 2021 e 29,3% em 2020), Loulé com 26,7% (26% em 2021 e 27,5% em 2020), Lagoa com 23% (também 23% em 2021 e 23,8% em 2020) e Portimão com 21,4% (tinha 20,5% em 2020 e 20,1% em 2021). No último ano Lisboa sobe para a nona posição, ultrapassando Portimão, passando a população estrangeira a representar 21,5% do total de residentes (era 20% em 2021, quando ocupava a 11ª posição).

Nas vinte primeiras posições dos municípios com maior percentagem de estrangeiros no total dos seus residentes encontramos ainda outros municípios algarvios em 2022, como Silves (19,8%), Monchique (17,4%), Vila Real de Santo António (17,4%), Faro (15,1%), São Brás de Alportel (14,7%) e Castro Marim (14,7%). Verifica-se, pois, que os municípios do Algarve continuam a destacar-se na hierarquia de municípios onde os estrangeiros assumem maior impacto no total de residentes.

O município alentejano de Odemira tem ganho importância de forma muito rápida: ainda em 2018, na quarta posição, os estrangeiros representavam 24,9% dos residentes, incrementando +8pp em 2019 para 33% e +6pp em 2020 para 39%, aproximando-se cada vez mais do município que ocupa a segunda posição, embora perdendo ligeiramente importância em 2021 quando o impacto da população estrangeira residente desceu para 36,7% (-2,3pp face ao ano anterior). Em 2022, Odemira passa a ser o segundo município onde os estrangeiros assumem maior impacto no total de residentes (os 12,3 mil estrangeiros com título de residência passam a representar 39% dos residentes no concelho, +2pp que no ano anterior).

No extremo oposto, os municípios com menor percentagem de estrangeiros residentes em 2020 e 2021 foram do Norte do país, no distritos de Viseu (Resende, Lamego, Penedono e Tarouca), de Vila Real (Mesão Frio, Sabrosa, Peso da Régua, Alijó e Mondim de Basto), de Aveiro (Arouca), Braga (Celorico de Bastos), de Portalegre (Gavião), da Guarda (Aguiar da Beira, Figueira de Castelo Rodrigo e Mêda), de Bragança (Vinhais), dos Açores (Ribeira Grande) e do Porto (Baião), todos os municípios com menos de 1% de estrangeiros no total de residentes. Em 2022 o município de Resende (do distrito de Viseu) aparece como o município do país com menor impacto de estrangeiros no total dos seus residentes (0,6%) e em 2021 foi um município dos Açores (Calheta de S. Jorge com 0,4%).

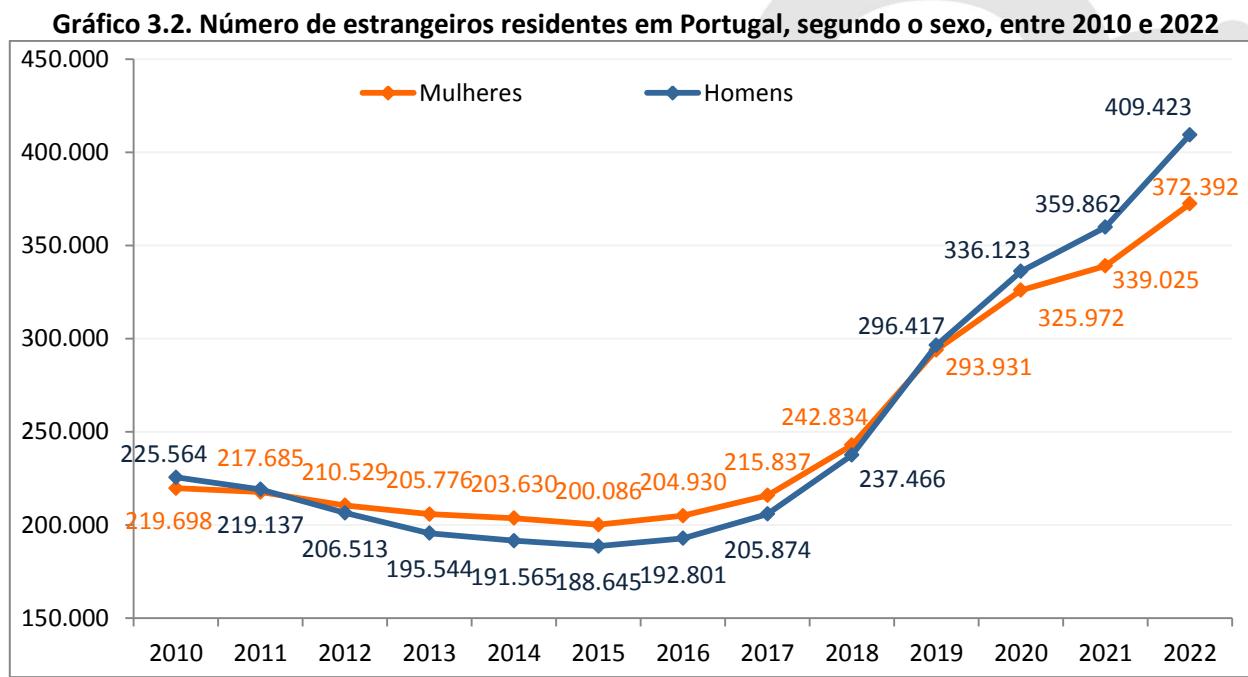
Deste modo, embora globalmente os estrangeiros estejam, em números absolutos, sobre representados nos municípios da região de Lisboa, a importância relativa que assumem no total de residentes é bastante menor que nos municípios algarvios: em 2021 e 2022 no concelho de Lisboa os estrangeiros representam 20% e 21,5%, respetivamente, dos residentes do município, constando nos dez municípios onde os estrangeiros assumem maior importância relativa face ao total de residentes (na nona posição em 2022 e na décima primeira posição em 2021). Nos restantes municípios do distrito de Lisboa com maior número de estrangeiros residentes, o seu impacto no total de residentes fica bastante aquém: em 2022, em Sintra (o segundo município do país com maior número absoluto de estrangeiros residentes) os estrangeiros representaram 12,2% do total de residentes (eram 11% em 2021 e 10,5% em 2020), em Cascais significaram 17% (foram 15,9% em 2021 e 15,4% em 2020), na Amadora tiveram um impacto de 15,5% (13,8% em 2021 e 12,6% em 2020), em Loures 11,7% (10,6% no ano anterior) e em Odivelas 15,8% (foram 13,9% em 2021 e 12,2% em 2020). Finalmente, no Porto e em Almada (os restantes dois municípios da lista dos dez municípios que em números absolutos concentram maior número de estrangeiros residentes) os cerca de 23,3 mil e 19,2 mil estrangeiros residentes, respetivamente, não representaram mais do que 9,7% e 10,8% em 2022 – vd. quadro 3.3.

Em 2022 foram 57 os municípios onde os estrangeiros residentes representaram mais nos residentes do município do que a percentagem que os estrangeiros assumem globalmente no total da população residente no país (7,5% em 2022), mais do que os 55 municípios de 2021 com impacto superior à percentagem que os estrangeiros assumem no país (6,8% em 2021). Nota-se que nesses municípios estão essencialmente representados os distritos do centro e sul de Portugal, com destaque para os municípios dos distritos de Faro, de Lisboa e de Setúbal.

Atendendo à sobre concentração da população estrangeira em determinadas regiões do país, por um lado, e à maior importância relativa que assume no total de residentes de determinados municípios do país, por outro lado, deve reconhecer-se que a integração das populações imigrantes ao nível local é relevante e tendencialmente variável em função das características dos contextos e das próprias populações que lá residem. Esta diversidade local acaba por ser diluída em muitos dos apuramentos estatísticos efetuados para todo um território nacional. É, pois, relevante que as fontes estatísticas e administrativas nacionais, dentro do possível, recolham cada vez **mais informação desagregada por município por forma a melhor possibilitar a monitorização da integração dos seus residentes estrangeiros**, salientando que **os imigrantes não se distribuem equilibradamente no território**, mas estão sobre representados em determinadas áreas.

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

Os dados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras evidenciam um aumento da proporção de mulheres de nacionalidade estrangeira no total de residentes estrangeiros (feminização da imigração) entre 2012 e 2018, no entanto, a partir de 2019, **os homens voltam a suplantar as residentes estrangeiras do sexo feminino**.



Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (elaboração da autora).

Nos anos de feminização da imigração em Portugal, a distância entre a importância relativa de mulheres e homens estrangeiros aumentou particularmente entre 2014 e 2016 (vd. gráfico 3.2): em 2011 as mulheres representavam -0,3 pontos percentuais que os homens, passando para +1 ponto percentual em 2012 e reforçando a distância entre 2014 (+3,1pp) e 2016 (+3pp). Em 2018 as mulheres estrangeiras ainda representavam +1,1 pontos percentuais que os homens, porém, em 2019 voltam a representar -0,4 pontos

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

percentuais que os homens, em 2020 já -1,5pp e em 2021 e 2022 reforça-se a distância para, respetivamente, -3pp e -4,7pp (vd. quadro 3.4).

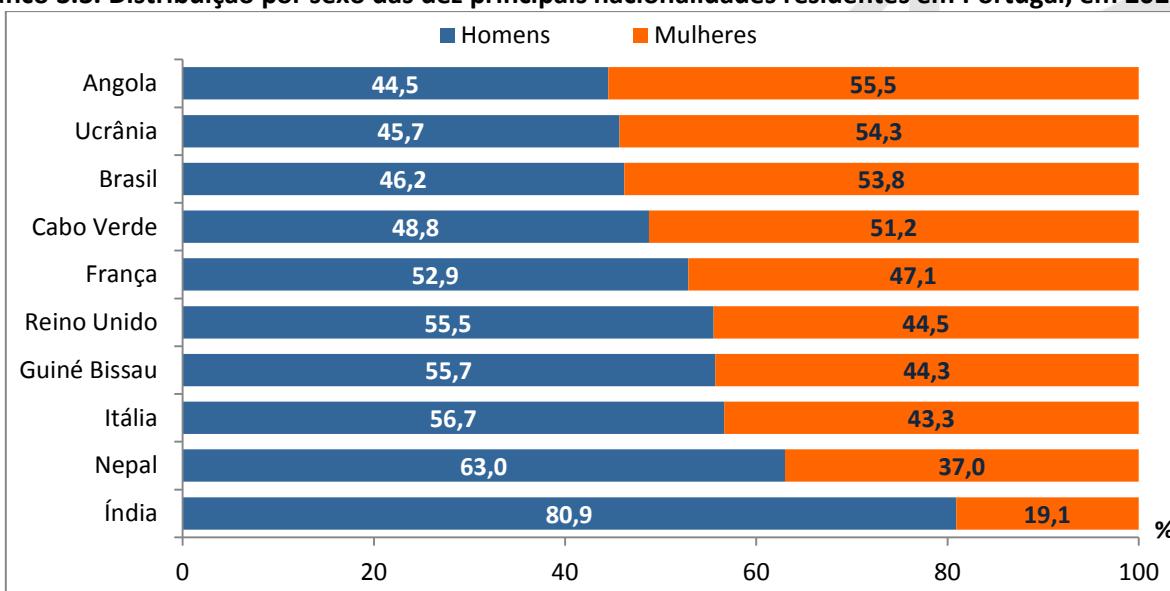
Quadro 3.4. População estrangeira residente em Portugal, segundo o sexo, entre 2011 e 2022

| Ano | Mulheres | | Homens | | A - B (pontos percentuais) |
|-------------|----------|-------|---------|-------|-------------------------------|
| | N | % (A) | N | % (B) | |
| 2011 | 217.685 | 49,8 | 219.137 | 50,2 | -0,3 |
| 2012 | 210.529 | 50,5 | 206.513 | 49,5 | +1,0 |
| 2013 | 205.776 | 51,3 | 195.544 | 48,7 | +2,5 |
| 2014 | 203.630 | 51,5 | 191.565 | 48,5 | +3,1 |
| 2015 | 200.086 | 51,5 | 188.645 | 48,5 | +2,9 |
| 2016 | 204.930 | 51,5 | 192.801 | 48,5 | +3,0 |
| 2017 | 215.837 | 51,2 | 205.874 | 48,8 | +2,4 |
| 2018 | 242.834 | 50,6 | 237.466 | 49,4 | +1,1 |
| 2019 | 293.931 | 49,8 | 296.417 | 50,2 | -0,4 |
| 2020 | 325.972 | 49,2 | 336.123 | 50,8 | -1,5 |
| 2021 | 339.025 | 48,5 | 359.862 | 51,5 | -3,0 |
| 2022 | 372.392 | 47,6 | 409.423 | 52,4 | -4,7 |

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (sistematização e cálculos da autora).

A imigração feminina deixou de estar associada, como no passado, a um percurso e projeto familiar no qual primeiro emigrava o homem e, posteriormente, a mulher e os filhos, através do reagrupamento familiar. Essencialmente desde o final do século passado a observação dos fluxos migratórios permitiu evidenciar o crescente número de mulheres que migram por decisão própria e autónoma (Wall et al., 2008; Marques e Góis, 2012) fora dos contextos de reagrupamento familiar. Os dados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) relativos à população estrangeira residente do sexo feminino por tipo de despacho associado à autorização de residência (AR) concedida em cada ano dão bem conta do **crescente número de mulheres que migram fora dos contextos de reagrupamento familiar, por decisão própria e de forma autónoma**. Ao longo da presente década, os dados evidenciam o reforço de outras razões para a permanência das mulheres imigrantes, por contraposição à diminuição da importância relativa de mulheres estrangeiras com AR para reagrupamento familiar (vd. análise dos quadros 2.1 e 2.4 do capítulo anterior).

Gráfico 3.3. Distribuição por sexo das dez principais nacionalidades residentes em Portugal, em 2022 (%)



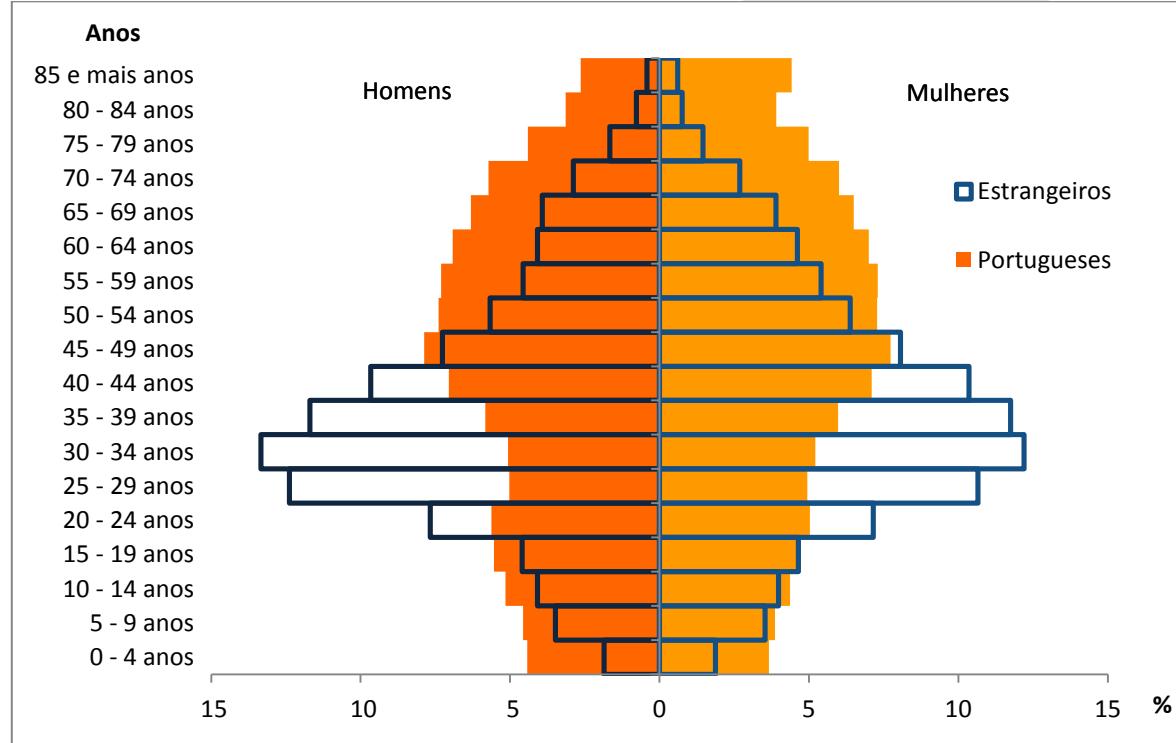
Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (sistematização e cálculos da autora).

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

Reconhecendo que a **população estrangeira não é um todo homogéneo**, e considerando as dez nacionalidades numericamente mais representadas em Portugal, observa-se que as nacionalidades angolana (55,5% em 2022 e 56,9% em 2021), ucraniana (54,3% em 2022 e 54,4% em 2021), brasileira (53,8% em 2022 e 54,7% em 2021) e cabo-verdiana (51,2% em 2022 e 51,7% em 2021) continuam a destacar-se com maior importância relativa do sexo feminino no total de residentes dessa nacionalidade – vd. gráfico 3.3. Por contraste, nota-se que entre os residentes de nacionalidade italiana, britânica e francesa (todas nacionalidades de cidadãos europeus) a proporção de homens no total de residentes dessas nacionalidades é superior, respetivamente com 56,7%, 55,5% e 52,9%. Nos últimos anos há ainda a destacar a nacionalidade indiana (que entrou em 2020 para o grupo das dez nacionalidades estrangeiras mais representadas no país) com a maior sobre representação de residentes do sexo masculino (79,9% em 2021 e 80,9% em 2022), sendo apenas 2 as mulheres em cada 10 residentes em Portugal dessa nacionalidade. Em 2022 entra diretamente para o grupo das dez nacionalidades numericamente mais representadas em Portugal a nacionalidade nepalesa, que também se destaca pela sobre representação de residentes do sexo masculino (63% em 2022) – vd. gráfico 3.3.

Relativamente à estrutura etária, mantendo a tendência de anos anteriores, observa-se que **as mulheres estrangeiras são tão jovens como os homens estrangeiros, mas bastante mais jovens que as mulheres de nacionalidade portuguesa**. Enquanto 60,2% das mulheres estrangeiras se concentra no intervalo de idades dos 20 aos 49 anos de idade em 2021 (62% nos homens estrangeiros), no caso das mulheres de nacionalidade portuguesa essa percentagem desce para 36% dos seus efetivos no intervalo de idades compreendido entre os 20-49 anos (-24 pontos percentuais que as mulheres estrangeiras). Nota-se também que, em 2021, apenas 9,4% das mulheres estrangeiras têm 65 ou mais anos, enquanto os homens estrangeiros atingem os 9,7% no mesmo intervalo de idades, subindo ainda mais essa importância relativa no caso das mulheres de nacionalidade portuguesa que se encontram mais envelhecidas (25,8% das mulheres portuguesas e 22,2% dos homens portugueses têm 65 ou mais anos) – vd. gráfico 3.4.

Gráfico 3.4. Pirâmide etária da população de nacionalidade portuguesa e estrangeira, em 2021 (%)



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

De ressaltar ainda que as mulheres estrangeiras residentes têm sido responsáveis não apenas pelo aumento de efetivos em idade jovem e ativa, mas também pelo incremento dos nascimentos em Portugal. Em 2021 as mulheres estrangeiras foram responsáveis por 13,6% do total de nascimentos de mães

residentes em Portugal (12,7% em 2019 e 13,5% em 2020). Esta percentagem é particularmente significativa se considerarmos que a população estrangeira apenas representava 6,8% do total da população residente em Portugal em 2021, evidenciando o contributo muito positivo dos imigrantes, e particularmente das mulheres estrangeiras, para a demografia portuguesa. Acresce que, quando se comparam as taxas brutas de natalidade feminina, conclui-se que as mulheres de nacionalidade estrangeira obtêm taxas superiores às taxas obtidas junto das mulheres portuguesas, confirmado-se a maior fecundidade das estrangeiras por comparação às nacionais e, assim, os seus efeitos positivos para o reforço do grupo etário mais jovem da pirâmide demográfica: em 2021 por cada 1000 mulheres verificou-se mais do dobro da prevalência de nascimentos nas mulheres estrangeiras (32 nados-vivos por cada 1000 mulheres estrangeiras) por comparação ao verificado nas mulheres de nacionalidade portuguesa (14 nados-vivos por cada 1000 mulheres portuguesas) – aprofundado no subcapítulo 4.4 deste relatório.

3.3. Distribuição por nacionalidades

As **dez nacionalidades estrangeiras mais numerosas** em Portugal em 2022 representaram 66,9% do total de estrangeiros residentes e foram, por ordem decrescente de importância: a brasileira (30,7% dos estrangeiros residentes, mantendo a primeira posição desde meados da primeira década do século XXI, com um aumento no último de ano de +17,1%, atingindo 239,7 mil residentes), a britânica (5,8%, que mantém a segunda posição que assume desde 2020, com 45,2 mil residentes e um aumento de +7,8% em 2022), a cabo-verdiana (4,7% ou 36,7 mil residentes, mantém a terceira posição com um crescimento de +7,8%), a indiana (4,5%, subindo para a quarta posição com 35,4 mil residentes e um crescimento de +17,1% no último ano), a italiana (4,4% ou 34 mil residentes, desce para a quinta posição, embora com um aumento de +10,4%), a angolana (4,1% ou 31,8 mil, que sobe para a sexta posição com o aumento mais expressivo no último ano de +23,1%), a francesa (3,5% ou 27,5 mil, sobe para a sétima posição, embora com o crescimento ténue de +3%), a ucraniana (3,3% ou 25,4 mil, desce para a oitava posição, com uma quebra de -6,4% nos seus residentes), a nepalesa (3% ou 23,8 mil residentes, entra em 2022 para o grupo das nacionalidades estrangeiras mais representadas em Portugal, na nona posição, com um crescimento de +10,6%) e a guineense (3% ou 23,7 mil residentes, que regressa ao grupo das dez nacionalidades mais representadas, na décima posição, com um aumento de +16,6%). Em 2022 perdem impacto as nacionalidades romena (de 4,1% em 2021 passam a representar 3% em 2022, com uma quebra de -19,1% de residentes) e a chinesa (de 3,3% em 2021 passam a representar 2,8%, com uma descida de -3,4% de residentes) que, em resultado, deixam de constar nas dez nacionalidades estrangeiras numericamente mais representadas nos residentes em Portugal – vd. quadro 3.5.

Quadro 3.5. Evolução e variação das 10 principais nacionalidades estrangeiras residentes numericamente mais representadas em Portugal, em 2021 e 2022

| Principais nacionalidades | 2021 | | Variação 2020-2021 | Principais nacionalidades | 2022 | | Variação 2021-2022 |
|------------------------------|----------------|------------|-----------------------|------------------------------|----------------|------------|-----------------------|
| | Nº | % | | | Nº | % | |
| Brasil | 204.694 | 29,3 | +11,3 | Brasil | 239.744 | 30,7 | +17,1 |
| Reino Unido | 41.932 | 6 | -9,3 | Reino Unido | 45.218 | 5,8 | +7,8 |
| Cabo Verde | 34.093 | 4,9 | -6,9 | Cabo Verde | 36.748 | 4,7 | +7,8 |
| Itália | 30.819 | 4,4 | +9,4 | Índia | 35.416 | 4,5 | +17,1 |
| Índia | 30.251 | 4,3 | +23,2 | Itália | 34.039 | 4,4 | +10,4 |
| Roménia | 28.911 | 4,1 | -3,8 | Angola | 31.761 | 4,1 | +23,1 |
| Ucrânia | 27.195 | 3,9 | -5 | França | 27.512 | 3,5 | +3 |
| França | 26.719 | 3,8 | +7,2 | Ucrânia | 25.445 | 3,3 | -6,4 |
| Angola | 25.802 | 3,7 | +5,5 | Nepal | 23.839 | 3,0 | +10,6 |
| China | 22.782 | 3,3 | -12,6 | Guiné Bissau | 23.737 | 3,0 | +16,6 |
| Total estrangeiros | 698.887 | 100 | +5,6 | Total estrangeiros | 781.915 | 100 | +11,9 |

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (sistematização e cálculos da autora).

Verificam-se, assim, algumas mudanças neste universo e na ordenação das nacionalidades mais representadas desde o início do século XXI: no início da década passada eram por ordem de importância, a brasileira, ucraniana, cabo-verdiana, romena, angolana, guineense, britânica, chinesa, francesa e espanhola, as nacionalidades mais numerosas; e na primeira década deste século, por sua vez, tinha-se verificado um crescimento significativo dos residentes de nacionalidade brasileira, ucraniana, romena e chinesa, e uma perda de importância relativa de outros residentes estrangeiros dos PALOP e da União Europeia.

A introdução a partir de 2006 de um novo enquadramento legal de regulação do acesso à nacionalidade portuguesa¹⁵ induziu a uma diminuição de algumas nacionalidades dos estrangeiros residentes (e.g. PALOP), embora mantendo-se entre a população residente do país. Por outro lado, na primeira metade da década passada (especialmente entre 2010 e 2015), o efeito da crise económica e financeira que afetou o país induziu também a uma diminuição global da população estrangeira e a algumas mudanças na hierarquização das nacionalidades estrangeiras mais numerosas no país.

Já em 2020, no fim da década passada, as dez nacionalidades numericamente mais representadas significaram 68,5% na população estrangeira residente, observando-se uma nova alteração na hierarquia das dez nacionalidades estrangeiras mais representadas no total de residentes, dando entrada pela primeira vez a nacionalidade india neste universo, diretamente para a nona posição (com 24.550 mil residentes, representando um incremento de +39,3% face ao ano anterior, passando a representar 3,7% dos residentes estrangeiros), destronando a nacionalidade angolana, que passa para a décima posição (com 24.449 residentes, representando um incremento de +7,7%), e a nacionalidade guineense que deixa de constar no grupo das dez nacionalidades estrangeiras mais numerosas (com 19,7 mil residentes, ainda assim com um incremento de +4,2% face ao ano anterior). No topo desta hierarquia das nacionalidades estrangeiras numericamente mais representadas em Portugal permaneceram os brasileiros com quase 184 mil residentes (+21,6% face ao ano anterior, representando 27,8% da população estrangeira residente). Verifica-se um forte incremento dos nacionais do Reino Unido (+34,6%) que passam para a segunda nacionalidade estrangeira mais representada em 2020 (com 46.238 residentes a representar 7% da população estrangeira residente), suplantando os cabo-verdianos (com 36,6 mil residentes) que tiveram uma diminuição do número de residentes (-2,2% face a 2019). Também os nacionais da Roménia, Ucrânia e China mostraram perdas de população (respetivamente, -3,3%, -3,7% e -6,3%). Em contrapartida, os italianos e os franceses mostram em 2020 um novo incremento de residentes (respetivamente, +10,8% e +7,8%, passando a 28,2 mil e 24,9 mil).

Em 2021, verificam-se novas mudanças na ordenação das dez nacionalidades numericamente mais representadas no universo de estrangeiros residentes em Portugal, passando essas dez nacionalidades a representar 67,7% do total de residentes estrangeiros. Embora nas três primeiras posições se mantenham as nacionalidades brasileira (204.694 residentes, 29,3% do total de estrangeiros residentes), britânica (41.932 residentes, representando 6%) e cabo-verdiana (34.093 residentes, 4,9%), apenas a nacionalidade brasileira aumentou o seu universo no último ano (+11,3% que no ano anterior), perdendo-se residentes britânicos (-9,3% de 2020 para 2021) e cabo-verdianos (-6,9%). Em 2021 o maior incremento populacional associou-se aos nacionais da Índia (+23,2%), subindo a quinta nacionalidade estrangeira mais numerosa do país (com 30.251 residentes, representando 4,3% dos estrangeiros no país). Também os italianos e os franceses mostram um novo incremento de residentes (respetivamente, +9,4% e +7,2%, passando a 30,8 mil e 26,7 mil). Em contrapartida, a maior quebra registou-se com a população chinesa (-12,6% de residentes), descendo para a décima posição (22.782 residentes, representando 3,3% dos estrangeiros). Também os nacionais da Roménia e da Ucrânia voltam a mostrar perdas de população (-3,8%, -5%, respetivamente) – vd. quadro 3.5.

O aumento de residentes do Reino Unido, da França e da Itália nos últimos anos, e a suas subidas de

¹⁵ Para aprofundar vd. Oliveira, C. R. et al. (2017).

posição na estrutura das dez nacionalidades numericamente mais expressivas no país, vem confirmar a atratividade de Portugal junto dos cidadãos estrangeiros oriundos de países europeus, o que em parte se relaciona com as vantagens fiscais decorrentes do regime para o residente não habitual (cit in SEF, 2018: 12; OCDE, 2018: 274), ou seja, de uma imigração com outro perfil de inserção no país.¹⁶ Já a descida de posição dos nacionais dos PALOP na última década pode associar-se tanto à aquisição da nacionalidade portuguesa por esses cidadãos (fazendo-os desaparecer das estatísticas dos residentes estrangeiros – Oliveira et al., 2017), como ao retorno de algumas populações estrangeiras aos seus países de origem ou a outros destinos migratórios em virtude das condições do mercado de trabalho português dos primeiros anos desta década (determinante também evidente no caso dos ucranianos e romenos que têm vindo a descer a sua posição nas dez nacionalidades estrangeiras numericamente mais representadas no país nos últimos anos). Esta diminuição da importância relativa dos nacionais dos PALOP pode, no entanto, alterar-se nos próximos anos com o expectável aumento de chegadas de imigrantes nacionais de países da CPLP com a implementação do acordo sobre a mobilidade entre os Estados-membros da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) a partir de 2022.

3.4. Composição por grupos etários¹⁷

Mantendo a tendência de anos anteriores, nota-se que a população de nacionalidade estrangeira residente em Portugal é tendencialmente mais jovem que a população de nacionalidade portuguesa. Como é mostrado a partir da **distribuição etária** da população estrangeira e portuguesa (vd. gráfico 3.5), enquanto a população estrangeira apresenta uma grande concentração nas idades ativas entre os 20-49 anos (60,7% em 2020 e 61,1% em 2021), a população de nacionalidade portuguesa, para o mesmo intervalo de idades, concentra apenas 35,4% dos seus cidadãos (foi 36,3% em 2020). Por outro lado, apenas 9,5% dos estrangeiros residentes tem 65 ou mais anos, enquanto os residentes de nacionalidade portuguesa nesse grupo etário atingem os 24,7% em 2021.

Conforme será aprofundado no capítulo 4.3 deste relatório, em virtude da imigração para Portugal assumir uma pirâmide etária mais jovem e em idade ativa, por se tratar de uma imigração predominantemente de razões económicas ou laborais, assume um papel fundamental no atenuar dos efeitos do envelhecimento demográfico da população portuguesa. Deve atender-se, porém, que face a algumas mudanças dos perfis imigratórios nos últimos anos, nomeadamente com o reforço da entrada de imigrantes em idade da reforma (especialmente cidadãos europeus), observou-se nos últimos anos um ligeiro incremento da importância relativa dos grupos etários mais envelhecidos no caso da população estrangeira residente (em 2017 há +0,8pp no grupo etário de 65 e mais anos face ao ano anterior, em 2018 regista-se +0,4pp face ao ano anterior, embora em 2019 esses grupos etários tenham perdido ligeiramente importância relativa, com -3pp, estabilizando a sua importância relativa em 2020 e 2021 nos 9,5%).

Nota-se, contudo, alguma diversidade entre a população estrangeira residente, não se devendo olhar a estrutura demográfica da população estrangeira como um todo homogéneo. **Verifica-se que são os estrangeiros nacionais de países da União Europeia que apresentam uma estrutura demográfica mais semelhante à população portuguesa, ou seja, mais envelhecida.** Os nacionais da União Europeia residentes em Portugal continuam a ser aqueles que, entre os estrangeiros residentes, apresentam as

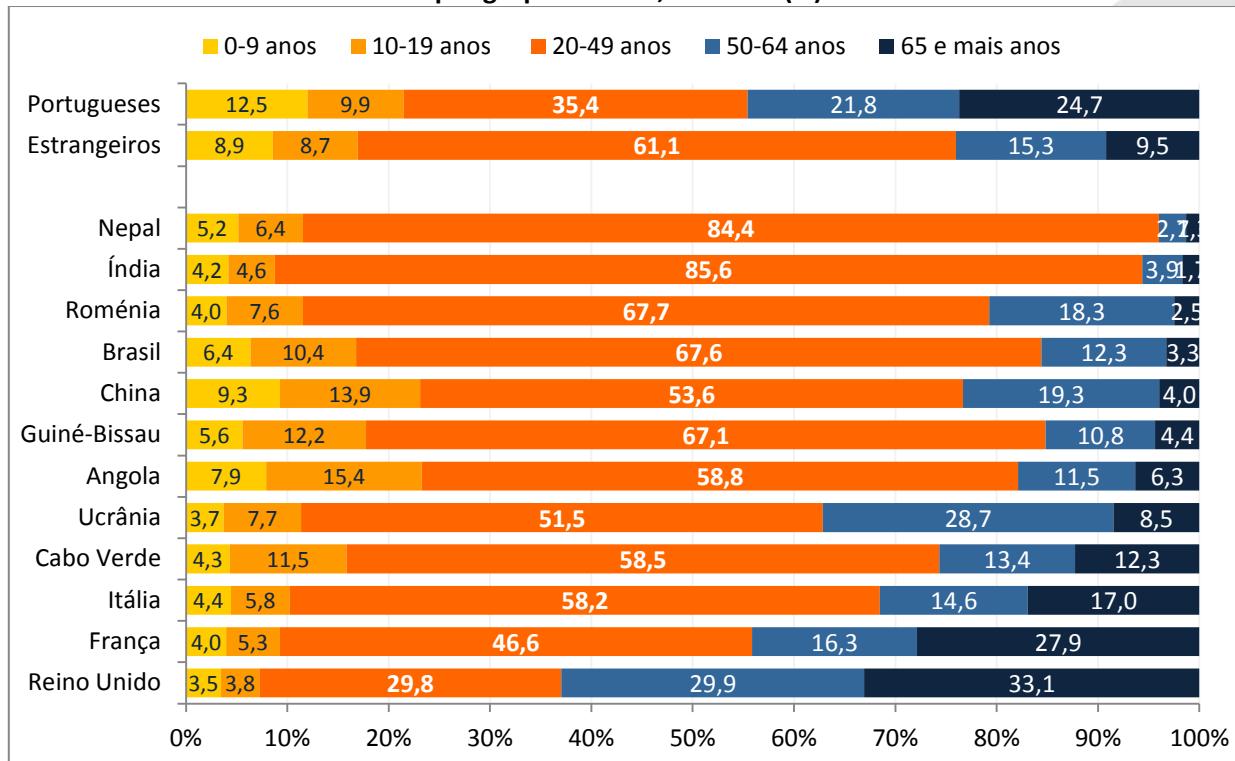
¹⁶ A análise detalhada realizada pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras revela que se verificam semelhanças no nível de escolaridade destas duas nacionalidades (51% dos italianos e 45% dos franceses possuem habilitações de nível superior), muito embora no que respeita à situação profissional se assinalem “diferenças particularmente no que se refere aos reformados, que representam mais de um terço dos franceses mas apenas cerca de um quinto dos italianos” (SEF, 2018: 12). Relativamente à nacionalidade italiana, sublinha ainda o SEF (2018), que “17% dos cidadãos de nacionalidade italiana são naturais do Brasil, facto que poderá ser explicado pelo conceito vigente de concessão da nacionalidade naquele país (*jus sanguinis*), não impondo limite de gerações (caso todos os ascendentes diretos do lado italiano do requerente sejam do sexo masculino), e a sua relação com a significativa comunidade descendente de italianos no Brasil” (SEF, 2018: 12).

¹⁷ À data da redação deste relatório ainda não estavam disponíveis dados por grupos etários para o ano de 2022.

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

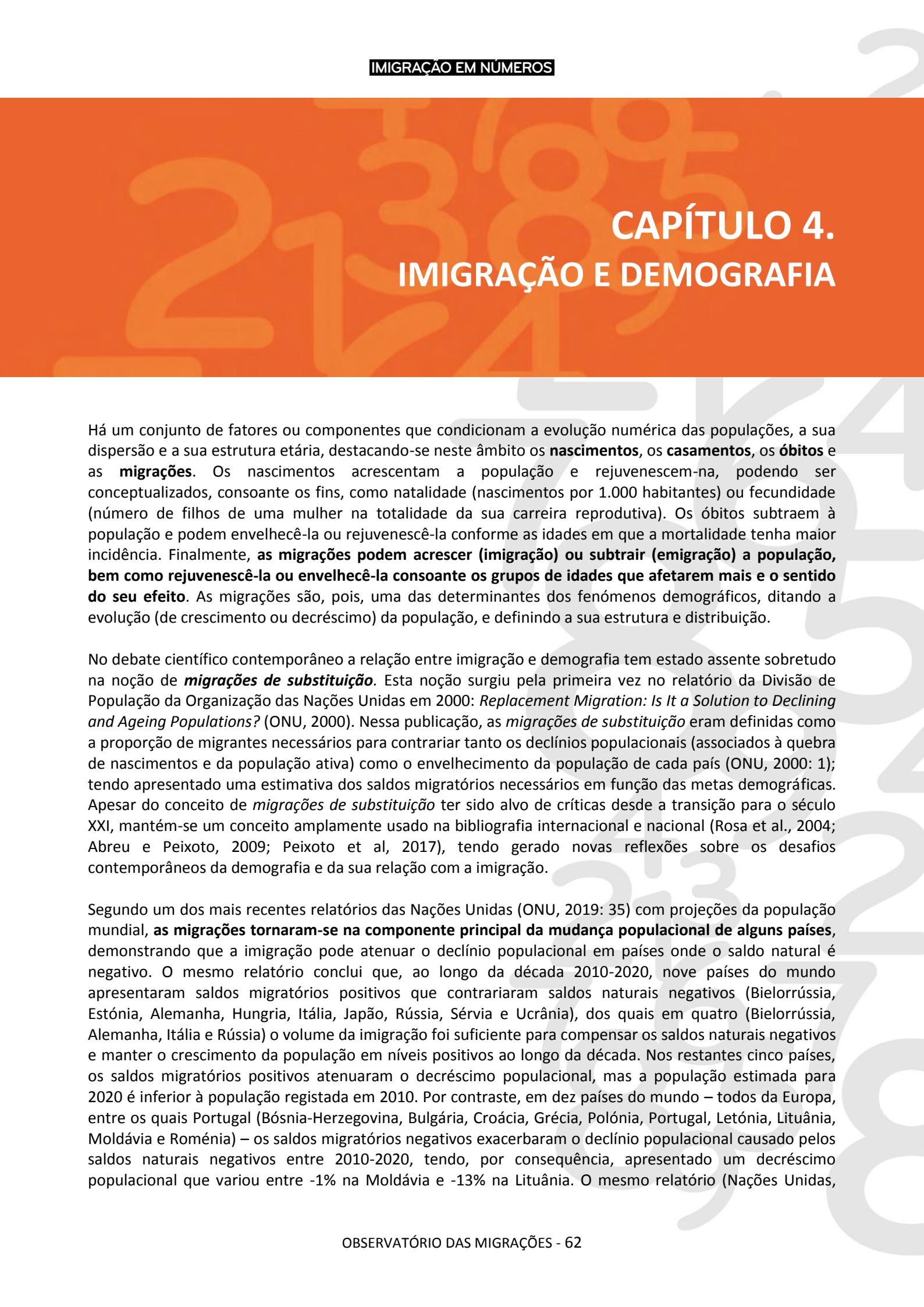
estruturas etárias mais envelhecidas, registando maior importância relativa no grupo etário dos 65 ou mais anos por comparação aos extracomunitários. Por contraste, são os nacionais de países extracomunitários (NPT) aqueles que evidenciam maior concentração nas idades ativas entre os 20-49 anos.

Gráfico 3.5. Principais nacionalidades estrangeiras residentes em Portugal, por grupos etários, em 2021 (%)



Fonte: INE, Estimativas Anuais da População Residente (sistematização e cálculos da autora)

Entre as dez nacionalidades numericamente mais representadas no país em 2021 confirma-se essa diversidade da estrutura demográfica da população estrangeira residente. Em 2021, entre as nacionalidades com as estruturas etárias mais jovens (ou seja, com maiores percentagens da sua população nos intervalos de idades até aos 19 anos de idade) destacam-se a chinesa (9,3% de residentes com até 9 anos e 13,9% com entre 10 e 19 anos), a angolana (7,9% com 0-9 anos e 15,4% com 10-19 anos), a brasileira (6,4% com 0-9 anos e 10,4% com 10-19 anos) e a cabo-verdiana (4,3% com 0-9 anos e 11,5% com 10-19 anos). Acrescenta-se ainda os nacionais da Guiné-Bissau (que regressam às dez nacionalidades mais representadas nos dados de 2022) com uma estrutura etária mais jovem (5,6% com 0-9 anos e 12,2% com 10-19 anos). Em contrapartida, as nacionalidades com estruturas etárias mais envelhecidas (maior concentração de população com 50 e mais anos) continuam a ser as europeias: nacionais do Reino Unido (29,9% com 50-64 anos e 33,1% com 65 e mais anos), da França (16,3% com 50-64 anos e 27,9% com 65 e mais anos) e da Itália (14,6% com 50-64 anos e 17% com 65 e mais anos), integrando também este grupo de países a Ucrânia (28,7% com 50-64 anos e 8,5% com 65 e mais anos). No grupo das nacionalidades estrangeiras que evidenciam maior concentração nas idades ativas, entre os 20 e 49 anos, destacam-se em 2021 os indianos (85,6%), os romenos (67,7%) e os brasileiros (67,6%), juntando-se ainda (numa transição aos dados de 2022 com outras nacionalidades que se destacam) os nepaleses (84,4% de residentes com idades dos 20-49 anos) e os guineenses (67,1%).



CAPÍTULO 4. IMIGRAÇÃO E DEMOGRAFIA

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

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

Segundo um dos mais recentes relatórios das Nações Unidas (ONU, 2019: 35) com projeções da população mundial, **as migrações tornaram-se na componente principal da mudança populacional de alguns países**, demonstrando que a imigração pode atenuar o declínio populacional em países onde o saldo natural é negativo. O mesmo relatório conclui que, ao longo da década 2010-2020, nove países do mundo apresentaram saldos migratórios positivos que contrariaram saldos naturais negativos (Bielorrússia, Estónia, Alemanha, Hungria, Itália, Japão, Rússia, Sérvia e Ucrânia), dos quais em quatro (Bielorrússia, Alemanha, Itália e Rússia) o volume da imigração foi suficiente para compensar os saldos naturais negativos e manter o crescimento da população em níveis positivos ao longo da década. Nos restantes cinco países, os saldos migratórios positivos atenuaram o decréscimo populacional, mas a população estimada para 2020 é inferior à população registada em 2010. Por contraste, em dez países do mundo – todos da Europa, entre os quais Portugal (Bósnia-Herzegovina, Bulgária, Croácia, Grécia, Polónia, Portugal, Letónia, Lituânia, Moldávia e Roménia) – os saldos migratórios negativos exacerbaram o declínio populacional causado pelos saldos naturais negativos entre 2010-2020, tendo, por consequência, apresentado um decréscimo populacional que variou entre -1% na Moldávia e -13% na Lituânia. O mesmo relatório (Nações Unidas,

2019: 18) prevê que até 2050, uma em cada quatro pessoas que vive na Europa e na América do Norte terá 65 anos ou mais, e que o número de pessoas com 80 ou mais anos triplicará em todo o mundo, passando de 143 milhões em 2019 para 426 milhões em 2050.

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

Não obstante a imigração poder atenuar o declínio populacional onde o saldo natural é negativo, no caso de **Portugal, na década passada, os saldos migratórios negativos tiveram consequências no declínio populacional já causado pelos saldos naturais, também eles negativos**. Em 2018 Portugal foi o terceiro país da União Europeia (UE) com maior proporção de pessoas com mais de 65 anos (21,5%), a par dos saldos naturais (desde 2009) e migratórios (entre 2011 e 2016) negativos, e consequentemente saldos populacionais totais negativos entre 2010 e 2018, evidenciando-se que a imigração nesse período não conseguiu evitar o decréscimo da população no país (não obstante o regresso a saldos migratórios positivos em 2017 e 2018, esses saldos não chegaram para compensar os valores negativos do saldo natural). **A partir de 2019, porém, Portugal consegue reverter esta tendência da última década, voltando a assumir um saldo total positivo: +41.899 em 2019** (quando ainda em 2018 se tinha mantido negativo em -2.274), resultado do saldo migratório (+67.163) ter conseguido compensar o saldo natural (-25.264); em 2020, Portugal manteve um saldo total positivo (+18.902), embora não tão expressivo como no ano anterior, refletindo um incremento da mortalidade (nomeadamente associada à pandemia COVID-19) que induziu a um saldo natural ainda mais negativo que no ano anterior (-38.866), ainda assim compensado pelo saldo migratório (+57.768); tal como em 2021 (saldo total de +26.820, evidenciado um reforço positivo do saldo migratório de +72.040 que conseguiu compensar o também incremento da negatividade do saldo natural de -45.220) e **em 2022 com +46.249, que resultou dum novo incremento positivo do saldo migratório (+86.889) e dum abrandamento da negatividade do saldo natural (-40.640)**.

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

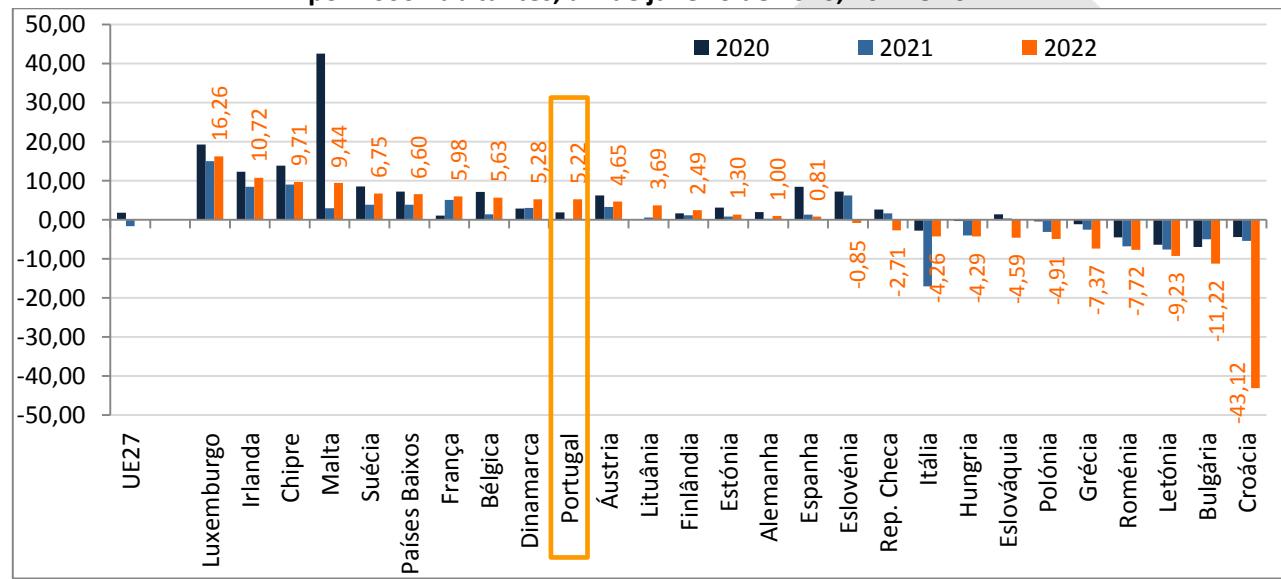
Um estudo do EUROSTAT (2013: 137) alertava para algumas das consequências mais negativas da asfixia demográfica, associada ao aumento dos idosos e diminuição da estrutura populacional mais jovem da União Europeia, colocando **Portugal entre os países que mais rapidamente passaram a ser envelhecidos com um aumento substancial de idosos mais velhos**, com mais de oitenta anos. A ONU apontou em 2015 **Portugal como o quinto país ou área mais envelhecida do mundo**, em termos de percentagem de pessoas com 60 e mais anos, sendo expectável que mantenha essa posição em 2030 e 2050 (ONU, 2015: 29, 142).

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

Segundo projeções do INE (2020), estima-se que em 2080 o índice de envelhecimento em Portugal venha a atingir os 300 idosos por 100 jovens, o índice de sustentabilidade potencial chegue às 138 pessoas em idade ativa por cada 100 idosos e a população residente decresça um quinto (para 8,2 milhões).

Ora sendo assumido no contexto europeu que **a capacidade da União Europeia crescer demograficamente está substancialmente dependente da existência de saldos migratórios positivos**, Portugal mostra-se particularmente vulnerável às oscilações das suas migrações (no volume dos fluxos de saída e de entrada), sobretudo porque acumulou ainda recentemente, entre 2011 e 2016, saldos naturais negativos com saldos migratórios negativos. Embora Portugal tenha recuperado o saldo migratório positivo, a partir de 2017, manteve até 2019 uma situação de grande fragilidade demográfica por comparação aos restantes países da União Europeia: o país apresentou uma taxa de migração líquida abaixo da União Europeia até 2018 (em 2017 a UE28 de +2,6 por 1000 habitantes e Portugal +0,5 por 1000 habitantes, passando em 2018 para +2,8 por 1000 habitantes na UE28 e para +1,1 por 1000 habitantes em Portugal), que recupera a partir de 2019 (em 2019 e 2020 com +3 e +1,8 por 1000 habitantes na UE27, respectivamente, versus +4,3 e +4 por 1000 habitantes em Portugal); e um saldo natural bruto mais negativo que a média dos 28 países da União Europeia (em 2017, a UE28 com -0,4 por 1000 pessoas e Portugal com -2,3 por 1000 pessoas, passando em 2018 para -0,6 na UE28 versus -2,5 em Portugal; e em 2019 para -1,1 na UE27 versus -2,5 em Portugal, passando em 2020 a -2,5 na UE27 versus -3,8 em Portugal). Resulta, assim, que nos últimos anos, Portugal, embora mantendo a tendência de declínio da população dos últimos anos, progressivamente atenuou a diminuição dos seus residentes (no início da década, em 2011, foram -2,9 pessoas por 1000 habitantes; em 2018, contabilizaram-se -1,4 pessoas por 1000 habitantes, passando a +1,9 pessoas em 2019, +0,2 pessoas em 2020 e +5,2 pessoas por 1000 habitantes em 2021) graças a ter recuperado um saldo migratório positivo, passando em 2019 a mostrar incremento dos residentes no país (+1,9 pessoas por 1000 habitantes), que se confirma em 2020 (+0,2), embora de forma mais ténue, e em 2021 (+5,2) – gráfico 4.1.

Gráfico 4.1. Taxa de variação da população residente nos Estados-membros da União Europeia (UE27), por 1000 habitantes, a 1 de janeiro de 2020, 2021 e 2022



Fonte: EUROSTAT (sistematização e cálculos da autora).

Se até 2018, Portugal manteve-se entre os países com população a decrescer, quando a UE27 globalmente manteve uma evolução positiva (+1,7 pessoas por 1000 habitantes em 2018, +2 pessoas em 2019, embora descendo para -0,7 em 2020), melhora a sua posição, ocupando em 2018 a nona diminuição da população mais significativa entre os 27 países da União Europeia, quando antes ocupava a oitava posição. Em 2019, Portugal passa a ocupar a décima quarta posição nos países que incrementaram a sua população residente (+1,9 pessoas por 1000 habitantes), aproximando-se da evolução global da UE27 (+2 pessoas por 1000 habitantes). Em 2020, Portugal, volta a descer de posição, passando à décima oitava posição no grupo de países com incremento de população (apenas +0,2 pessoas por 1000 habitantes), embora supere a média

da UE27 nesse ano, que passa a mostrar decréscimo de população (-0,7 pessoas por 1000 habitantes). Em 2021¹⁸, Portugal recupera posições, subindo para a décima posição no grupo de países com incremento de população (+5,2 pessoas por 1000 habitantes).

Desde o início da década de 1980 do século passado que o Índice Sintético de Fecundidade indica que o país não assegura a reposição das gerações (Peixoto et al., 2017: 46), verificando-se que Portugal tem estado entre os países com a mais baixa fecundidade da Europa (Carrilho e Craveiro, 2015: 69). A tendência de envelhecimento do país foi compensada entre 1980 e 2010 pela emergência (em especial a partir de 1993) de um saldo migratório positivo. Ora, entre 2011 e 2016 o saldo migratório passa a ser negativo, juntando-se desse modo ao saldo natural que já era negativo desde 2007, induzindo a um reforço do declínio da população sentido até final de 2018, mas com sinais de recuperação a partir de 2019, quando o saldo migratório volta a compensar o saldo natural.

A questão das *migrações de substituição* assume por isso bastante atualidade, embora persista o reconhecimento generalizado que as migrações *per si* apenas conseguem atenuar ou atrasar o envelhecimento e o decréscimo populacional, uma vez que a **compensação efetiva dos deficits demográficos com migrações seria apenas possível com valores de saldos migratórios extraordinariamente elevados (e inéditos no país)**.

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

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

Já em 2000 o relatório da ONU (2000) concluía que era inverosímil esperar que as migrações parassem o envelhecimento ou o declínio das populações. O debate sobre imigração e demografia tem sido, assim, consensual ao nível da questão do envelhecimento de que **apesar de a imigração não fornecer por si só a solução para o “problema”, será sempre uma componente importante para o atenuar**. Num estudo mais recente, e desenvolvido em Portugal acerca deste tema, Peixoto e colaboradores (2017) realizaram um exercício similar ao efetuado pela ONU (2000), pretendendo nomeadamente estimar quais os quantitativos de imigrantes que seriam necessários para deter o declínio e o envelhecimento populacionais do país, embora adotando uma abordagem interdisciplinar que aprofundou conexamente questões relativas às exigências do mercado de trabalho e do sistema da Segurança Social (Peixoto et al., 2017: 11). As suas conclusões confirmam o anteriormente estabelecido quer a nível internacional (ONU, 2000), quer a nível

¹⁸ Por referência a 1 de janeiro de 2022.

nacional (Rosa et al., 2004: 114-116), nomeadamente que as migrações de substituição só por si não são solução para os “problemas” do declínio e do envelhecimento demográfico de Portugal (Peixoto et al., 2017: 268). Antes de mais, porque simplesmente **travar o declínio exigiria que o país mantivesse de forma sustentada saldos migratórios ao nível dos observados nos anos de 1990 e não agravar mais a negatividade do saldo natural**. Contudo, caso o país desejasse manter a população em idade ativa, os valores de saldo migratório a assegurar doravante teriam de corresponder aos máximos históricos registados na viragem do século, embora uma vez mais tal não bastaria para travar o envelhecimento da população. Manter constante o índice de sustentabilidade potencial exigiria saldos migratórios de tal forma elevados que seriam considerados totalmente irrealistas (Peixoto et al., 2017: 259-260). Peixoto e colaboradores (2017) ensaiaram ainda o efeito que diversas estruturas etárias possíveis teriam sobre a eficiência da imigração, considerando que imigrantes mais jovens não apenas teria um efeito direto maior no combate ao declínio e envelhecimento da população, como também contribuiriam para a natalidade (Peixoto et al., 2017: 210).

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

4.1. Qual o papel da imigração num país envelhecido?

Portugal tem-se destacado como um dos países mais envelhecidos do mundo, pelo que o tema da relação entre envelhecimento e imigração assume-se como incontornável. Devem considerar-se **três causas do envelhecimento demográfico de Portugal** (Valente Rosa e Chitas, 2013: 20-21): por um lado, **a retração do número de filhos**, com efeitos consequentes na perda de importância relativa dos primeiros grupos etários; por outro lado, **a diminuição da mortalidade ou o controlo da mortalidade precoce** que induziu ao aumento da esperança média de vida e ao aumento do número de indivíduos com idades mais avançadas. Finalmente uma **terceira causa que se relaciona com os fluxos migratórios** – a saída da população, especialmente dos grupos etários em idade fértil e ativa, não compensada pela entrada de imigrantes – que induz também a um aumento da população envelhecida no país e a uma diminuição dos nascimentos (Oliveira e Gomes, 2016: 19).

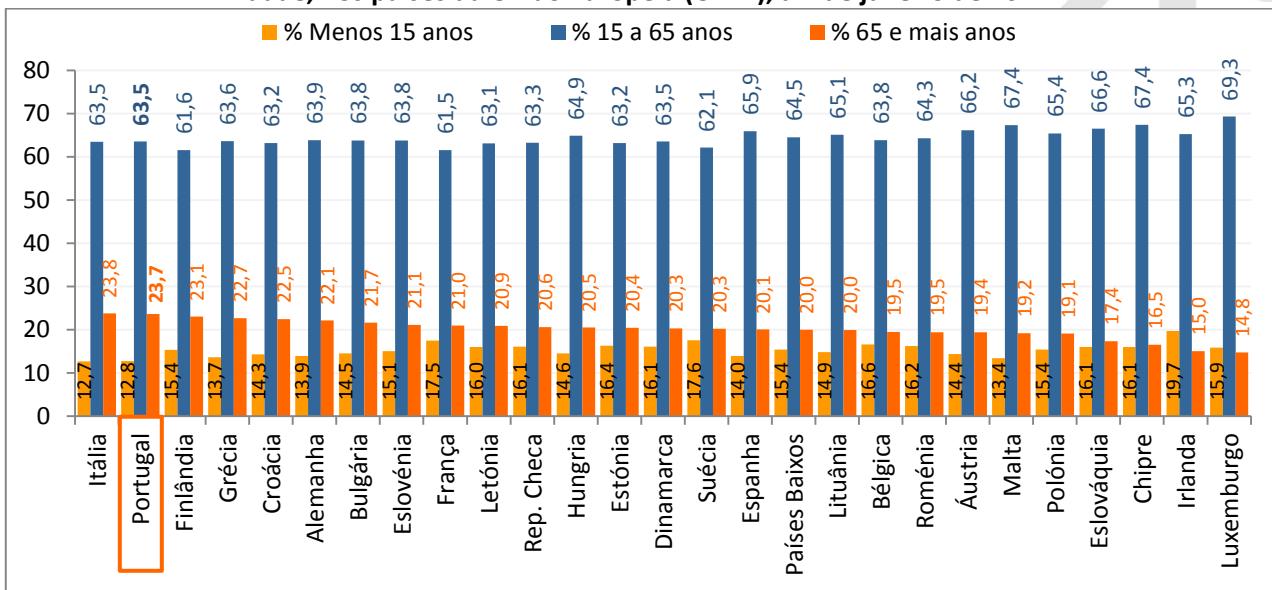
O envelhecimento populacional tem sido estudado como uma das mais importantes (e preocupantes) tendências demográficas do século XXI. Embora o reforço do envelhecimento demográfico seja uma tendência transversal ao conjunto dos países da União Europeia, Portugal encontra-se entre os países europeus com mais grave fragilidade demográfica, assumindo-se como o quarto país da UE27 com maior **proporção de idosos** (pessoas com mais de 65 anos), o que acarreta importantes consequências ao nível da evolução da população.

Segundo os dados sistematizados pelo EUROSTAT, a proporção de idosos (pessoas com 65 e mais anos de idade) para Portugal a 1 de janeiro de 2022 (23,7%) era apenas ultrapassada por um país europeu, a Itália (com 23,8%) – vd. gráfico 4.2. O caso português é especialmente surpreendente no contexto europeu por estar entre os países mais envelhecidos (embora os demais Estados-membros também estejam a envelhecer), e por esse processo de envelhecimento ter-se manifestado no país de forma muito rápida, uma vez que de um dos países com estrutura populacional mais jovem da União Europeia (ainda em 1980 a proporção de idosos era de apenas 11,2%), Portugal rapidamente passou a ser dos países mais envelhecidos e com um aumento substancial de idosos mais velhos com mais de oitenta anos (Rosa e Chitas, 2013: 20-21).

Por outro lado, a 1 de janeiro de 2022, Portugal mantém-se no grupo de países com menor percentagem da população com menos de 15 anos de idade (12,8%), ocupando a segunda posição, novamente atrás da Itália (com 12,7%) (vd. gráfico 4.2). Nos países com maior percentagem de população com menos de 15 anos de idade mantém-se a Irlanda (19,7%), a Suécia (17,6%) e a França (17,5).

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

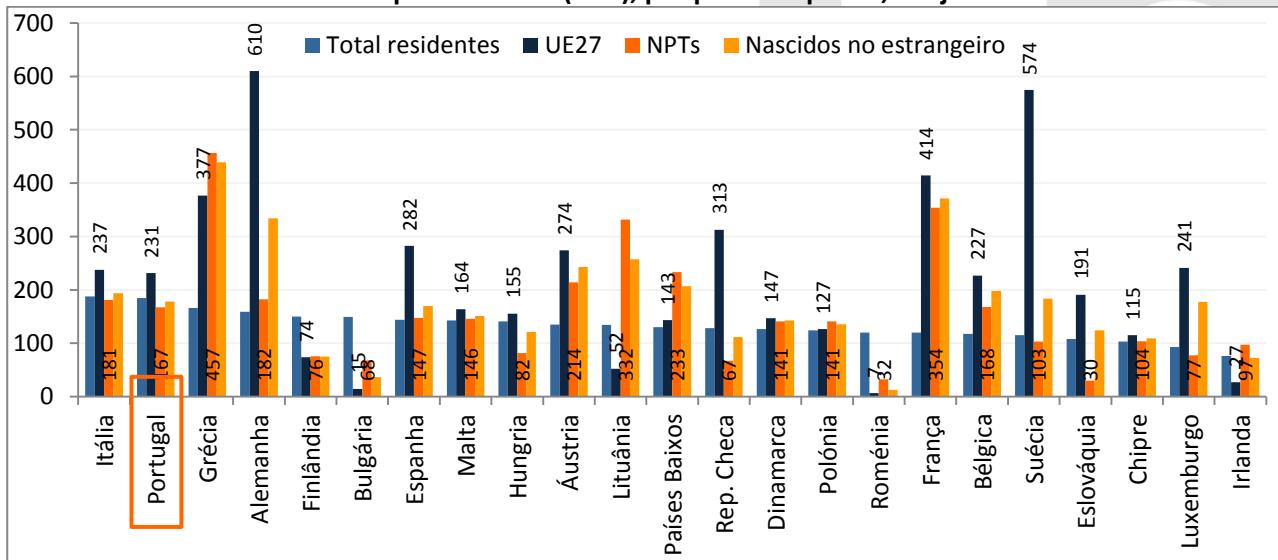
Gráfico 4.2. Percentagem da população com menos de 15 anos, entre 15 e 64 anos, e 65 e mais anos de idade, nos países da União Europeia (UE27), a 1 de janeiro de 2022



Fonte: EUROSTAT (sistematização da autora).

Neste âmbito, em consequência, Portugal está também entre os Estados-membros com maior **índice de envelhecimento da população**, rácio de pessoas idosas (com 65 ou mais anos) por jovens (entre os 0 e os 14 anos) – vd. gráfico 4.3. A 1 de janeiro de 2022, o índice de envelhecimento do total de residentes em cada país europeu variou entre os 76 idosos por 100 jovens na Irlanda e os 188 idosos por 100 jovens na Itália. Portugal surge na segunda posição com 185 idosos por cada 100 jovens, logo a seguir à Itália.

Gráfico 4.3. Índice de envelhecimento* do total de residentes, dos nascidos num país da UE27 e dos nascidos num país terceiros (NPTs), por país europeu, em janeiro de 2022**



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

Quando comparados os estrangeiros residentes com os nacionais de cada Estado-membro da UE27, identificam-se contrastes relevantes, verificando-se que os estrangeiros em cada um dos países europeus não são um grupo homogéneo. Comparando o envelhecimento da população nativa de cada país europeu com o envelhecimento dos nascidos no estrangeiro residentes, verifica-se que na grande maioria dos países

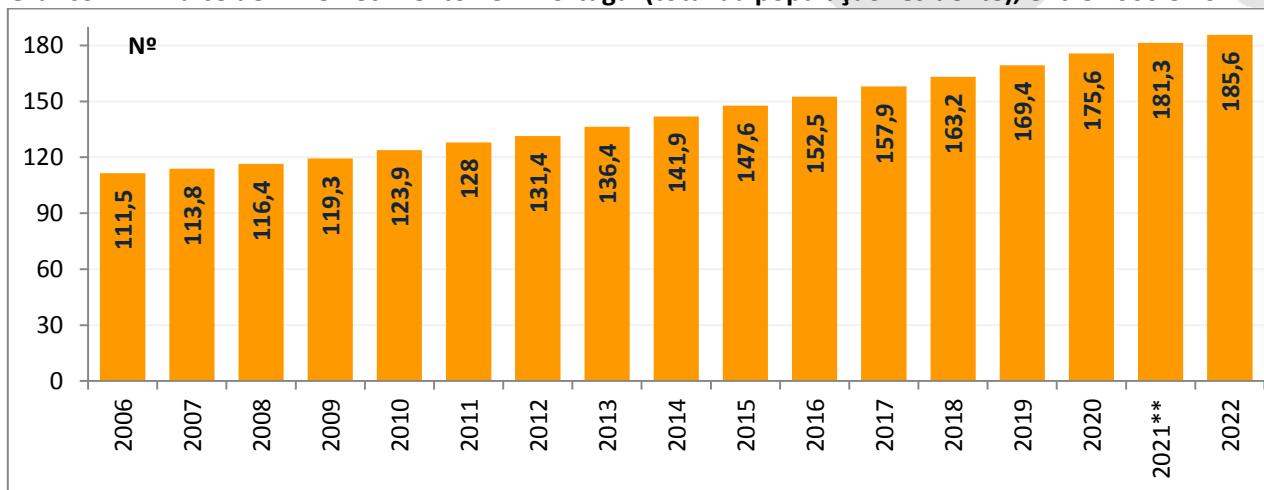
IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

a população estrangeira residente assume índices de envelhecimento mais baixos e distantes dos observados na população em geral, o que confirma o efeito da população estrangeira no atenuar do envelhecimento demográfico dos países europeus (vd. gráfico 4.3).

Entre os estrangeiros residentes, comparando os nascidos em países da União Europeia (UE27) com os nascidos em países terceiros à UE (nascidos extracomunitários ou NPT), notam-se diferentes padrões de envelhecimento (vd. gráfico 4.3). Na generalidade dos países da União Europeia, os nascidos num dos países da UE27 são mais envelhecidos do que os nascidos em países terceiros também residentes nesses países, tendo por isso uns e outros impactos diversos no envelhecimento da população em geral de cada país de acolhimento ou no seu atenuar.

Portugal surge a 1 de janeiro de 2022 como o décimo-terceiro Estado-membro a assumir mais nascidos noutro país da UE27 com um índice de envelhecimento mais elevado, com esses nascidos estrangeiros a apresentar um índice de envelhecimento mais elevado que os próprios nativos portugueses (vd. gráfico 4.3). **Em Portugal o índice de envelhecimento do total de nascidos no estrangeiro, embora globalmente inferior ao verificado para a população nativa do país, agrega duas realidades bastante diferentes:** no caso dos residentes nascidos na UE27 residentes no país o índice de envelhecimento situou-se a 1 de janeiro de 2022 em 231 idosos por cada 100 jovens (logo +46 que o verificado para a população nativa residente no país nesse ano); quando no caso dos nascidos NPT o índice situava-se em 167 (-64 idosos por cada 100 jovens que o verificado para os residentes estrangeiros da UE27 e -18 idosos que o verificado nos nascidos portugueses). Resulta, assim, que estes dois grupos de não-nacionais residentes em Portugal assumem diferentes efeitos no envelhecimento demográfico do país: **se a imigração de origem de países terceiros à União Europeia atenua o envelhecimento demográfico, a imigração de cidadãos comunitários, pelo contrário, exacerba esse envelhecimento.**

Gráfico 4.4. Índice de Envelhecimento* em Portugal (total da população residente), entre 2006 e 2022**



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

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

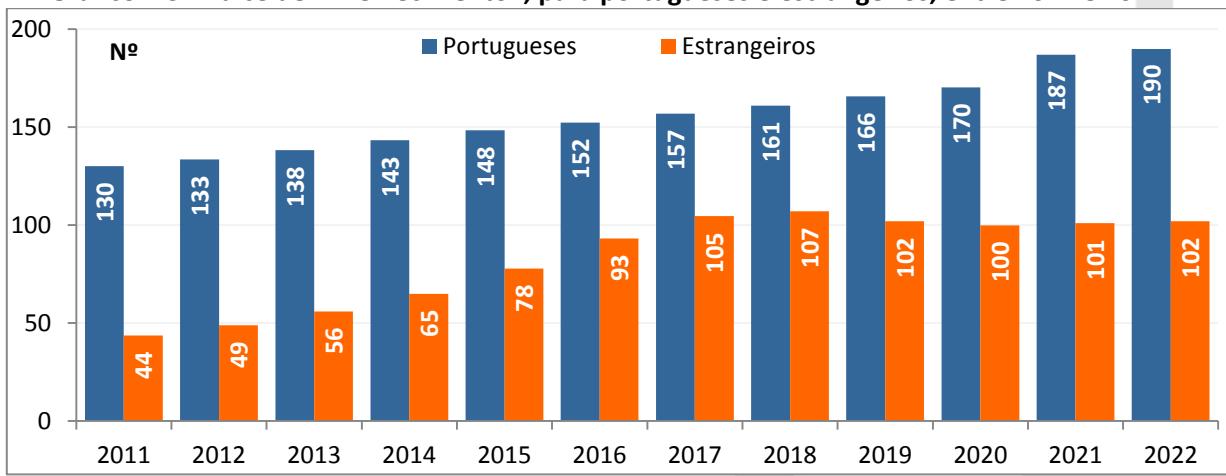
** Valores revistos em março de 2023 (revisão regular geral), para o intervalo de 2011 a 2020 e para 2021, em função dos resultados definitivos dos Censos 2021.

Na última década o índice de envelhecimento registado em Portugal tem vindo a agravar-se de forma constante. Em 2006 por cada 100 jovens residiam em Portugal 112 idosos, valor que aumentou para 169 em 2019, para 176 em 2020, 181 em 2021 e 186 em 2022 (vd. gráfico 4.4). O INE (2017) estima que em 2080 o índice de envelhecimento em Portugal venha a atingir os 317 idosos por 100 jovens. Desde o ano 2000 que o número de idosos ultrapassou o número de jovens em Portugal. As alterações na composição etária da população residente em Portugal, em consequência da descida da natalidade, do aumento da esperança média de vida e do aumento da emigração (especialmente entre 2011 e 2014), nomeadamente com saídas de população em idade fértil e ativa, têm contribuído não apenas para o efetivo decréscimo da

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

população do país, como também para o agravamento do envelhecimento demográfico português. Projeções do INE (2019) estimam que até 2080 o país irá perder população residente, passando dos atuais 10,3 milhões para 7,9 milhões de residentes, ficando abaixo dos 10 milhões de residentes já em 2033.

Gráfico 4.5. Índice de Envelhecimento*, para portugueses e estrangeiros, entre 2011 e 2022**



Fonte: INE, Estimativas Anuais da População Residente (elaboração e cálculo da autora).

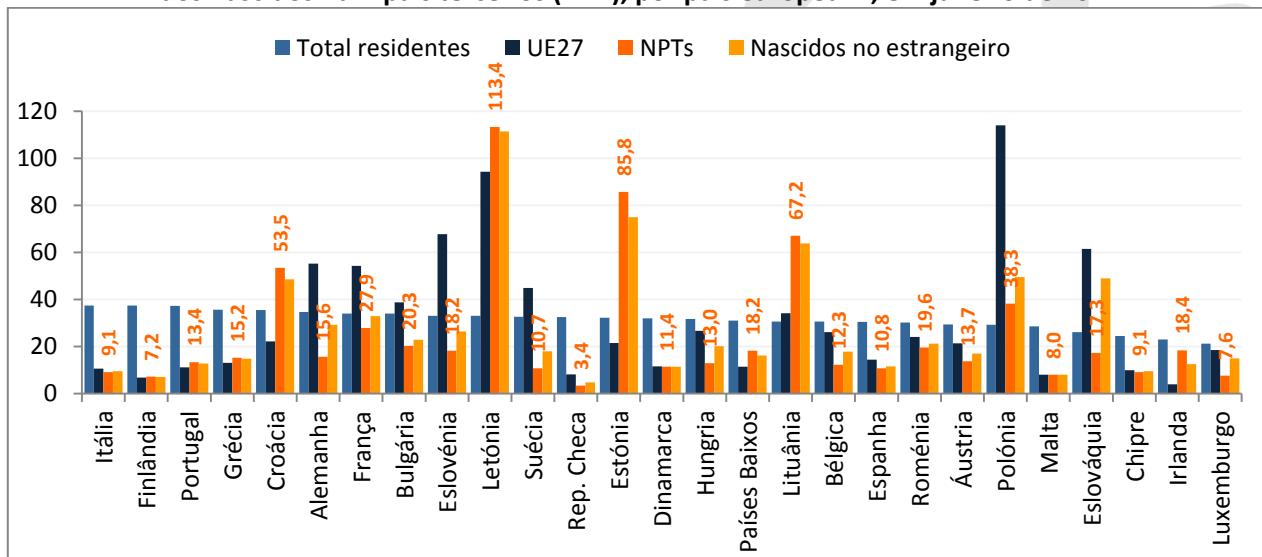
Nota: * Número de idosos com mais de 65 anos, por cada 100 jovens com menos de 15 anos.

** O apuramento para 2022 baseia-se nas primeiras Estimativas pós-censitárias de População Residente em Portugal a partir dos resultados provisórios dos Censos 2021 para os portugueses, e nos dados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) para os estrangeiros residentes em 2022.

A comparação dos índices de envelhecimento dos portugueses e dos estrangeiros residentes em Portugal, ao longo dos anos, mostra que os estrangeiros tinham até 2016 mais jovens com menos de 15 anos que idosos com mais de 65 anos que os portugueses (vd. gráfico 4.5). Até 2015, o índice de envelhecimento da população estrangeira residente em Portugal mostra valores apenas comparáveis com a realidade portuguesa do início da década de 1990, quando o índice de envelhecimento da população total residente em Portugal se situava em cerca de 75 idosos por cada 100 jovens. Em 2011, no início da presente década, enquanto os portugueses tinham 130 idosos por cada 100 jovens, os estrangeiros residentes contabilizavam apenas 44 idosos em cada 100 jovens. Já em 2016, os portugueses passam para 152 idosos por cada 100 jovens (logo mais idosos que jovens), assumindo a tendência de crescimento dos idosos (+22 face ao início da década), e os estrangeiros residentes, mantendo valores aquém dos portugueses, apresentaram menos idosos que jovens (93 idosos por cada 100 jovens). Em 2017, os portugueses passam para 157 idosos por cada 100 jovens e os estrangeiros residentes passam pela primeira vez a ter mais idosos que jovens (com 105 idosos por cada 100 jovens), refletindo uma evolução ainda mais crescente que a verificada nos portugueses (+61 idosos face ao início da década no caso dos estrangeiros), que é incrementada em 2018 para 107 idosos por cada 100 jovens estrangeiros residentes (+63 face a 2011), a que não é alheia a mudança de alguns perfis migratórios dos últimos anos, nomeadamente associados ao crescimento de estrangeiros reformados residentes no país, em especial de europeus (Oliveira e Gomes, 2018: 80), uma vez que o índice de envelhecimento no caso dos extracomunitários é em 2018 de apenas 51 (50 em 2017) quando nos cidadãos europeus residentes sobe para 268 (262 em 2017). Em 2019 há uma ligeira diminuição da proporção de idosos estrangeiros nos seus jovens até 15 anos residentes em Portugal (passam a 102, ou -5 que em 2018), incrementando-se a distância entre estrangeiros e nacionais (nacionais com +64 idosos por cada 100 jovens que os estrangeiros residentes). A mesma tendência se verifica em 2020 e 2021, novamente com uma diminuição da proporção de idosos estrangeiros nos seus jovens até 15 anos residentes em Portugal (-2 em 2020 face ao ano anterior, embora +1 em 2021) quando passam, respetivamente, a 100 e 101, reforçando-se ainda mais o contraste com os nacionais (nacionais +70 idosos por cada 100 jovens que os estrangeiros residentes em 2020 e +86 idosos em 2021). Finalmente, em 2022, passam a 102 idosos por cada 100 jovens no caso dos estrangeiros (+1 que em 2021) e nos portugueses o índice sobe para 190 idosos por cada 100 jovens (+3 que no ano anterior), passando os nacionais a ter +88 idosos por cada 100 jovens por comparação aos estrangeiros.

Refletindo, por outro lado, sobre o **índice de dependência de idosos**, que relaciona o número de idosos por cada 100 pessoas em idade ativa (idade entre os 15 e os 64 anos), identifica-se que Portugal está também entre os Estados-membros com maior rácio de pessoas idosas por população em idade ativa (vd. gráfico 4.6). A 1 de janeiro de 2022, no contexto europeu, o índice de dependência de idosos variou entre 21,3 idosos por 100 pessoas em idade ativa no Luxemburgo (Irlanda como segundo país com menor percentagem, com 23,1%) e 37,5 idosos por cada 100 pessoas em idade ativa em Itália (valor mais alto), tendo no último ano Portugal ocupado a terceira posição entre os países com maiores índices de dependência de idosos, apurando 37,2 idosos por cada 100 pessoas em idade ativa, sendo apenas superado pela Itália (37,5) e a Finlândia (37,4).

Gráfico 4.6. Índice de Dependência de idosos* do total de residentes, dos nascidos num país da UE27 e dos nascidos num país terceiros (NPT), por país europeu, em janeiro de 2022**



Fonte: EUROSTAT (Sistematização e cálculo da autora). // Nota: * O Índice de dependência de idosos corresponde à relação entre a população idosa e a população em idade ativa, definida habitualmente como o quociente entre o número de pessoas com 65 ou mais anos e o número de pessoas com idades compreendidas entre os 15 e os 64 anos.

Na maioria dos países europeus, os valores do índice de dependência de idosos dos nascidos no estrangeiro são mais favoráveis que o verificado para a população total residente do respetivo país, ou seja, os estrangeiros assumem menor proporção de idosos no total de ativos do que os registados pela população autóctone (vd. gráfico 4.6).¹⁹ Ao analisar-se esta dependência de idosos nos estrangeiros em função do seu país de nascimento, verifica-se, uma vez mais, resultados bastante diferenciados em função dos nascidos na UE27 e nos nascidos extracomunitários (NPT) – vd. gráfico 4.6. Em janeiro de 2022, na generalidade dos países europeus, o índice de dependência de idosos é superior para os estrangeiros com nacionalidade de um país da UE27, variando entre 4 idosos por cada 100 ativos (com idades entre 15 e 64 anos) na Irlanda e 114 na Polónia, surgindo Portugal com o sétimo menor índice de dependência de idosos para cidadãos europeus da UE27 residentes no país (11,2 idosos por cada 100 pessoas em idade ativa dos nascidos comunitários). Já nos nascidos extracomunitários residentes verificam-se também algumas discrepâncias, variando entre 3,4 idosos nascidos extracomunitários por cada 100 ativos na República Checa e 113,4 na Letónia. Em Portugal os residentes nascidos extracomunitários contabilizam 13 idosos por cada 100 ativos em janeiro de 2022, posicionando-se o país na décima segunda posição na lista de países com menor índice de dependência de idosos para cidadãos nascidos extracomunitários.

Em Portugal, a 1 de janeiro de 2022, o desfasamento entre nativos e nascidos no estrangeiro era de 24 se se comparar os nativos (37 idosos por 100 ativos) com os nascidos estrangeiros (13 idosos por 100 ativos),

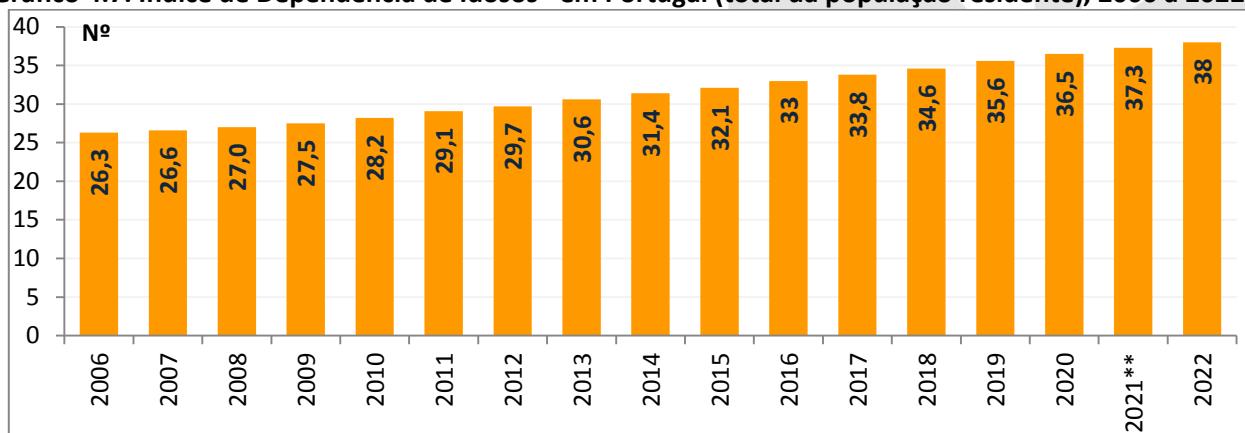
¹⁹ O contrário (uma maior dependência de idosos entre os nascidos no estrangeiro por comparação à população residente em geral) apenas se verifica na Esvlováquia, Polónia, Lituânia, Croácia, Letónia e na Estónia.

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

confirmado que os estrangeiros residentes em Portugal são uma população mais jovem e fundamentalmente em idade ativa.

Tal como identificado na evolução do índice de envelhecimento, o índice de dependência de idosos tem vindo a agravar-se de forma constante em Portugal, em particular na última década²⁰, ou seja, a proporção de idosos tem aumentado na população em idade ativa (vd. gráfico 4.7): observa-se globalmente um agravamento da dependência de idosos em Portugal, aumentando o número de idosos por cada 100 pessoas em idade ativa (+4 em 2016 e 2017 que em 2011, de 29 para 33 idosos por 100 pessoas em idade ativa, +6 em 2018 e +7 em 2019 face ao início da década, passando para, respetivamente, 35 e 36 idosos por 100 pessoas em idade ativa, e +7 em 2020 quando passam a 37). Entre 2011 e 2021 passaram a ser mais 8 idosos por cada 100 ativos, identificando-se que o índice de dependência em dez anos cresceu de 29 para 37 idosos em cada 100 ativos, subindo para 38 idosos por cada 100 ativos em 2022 (gráfico 4.7).

Gráfico 4.7. Índice de Dependência de Idosos* em Portugal (total da população residente), 2006 a 2022**

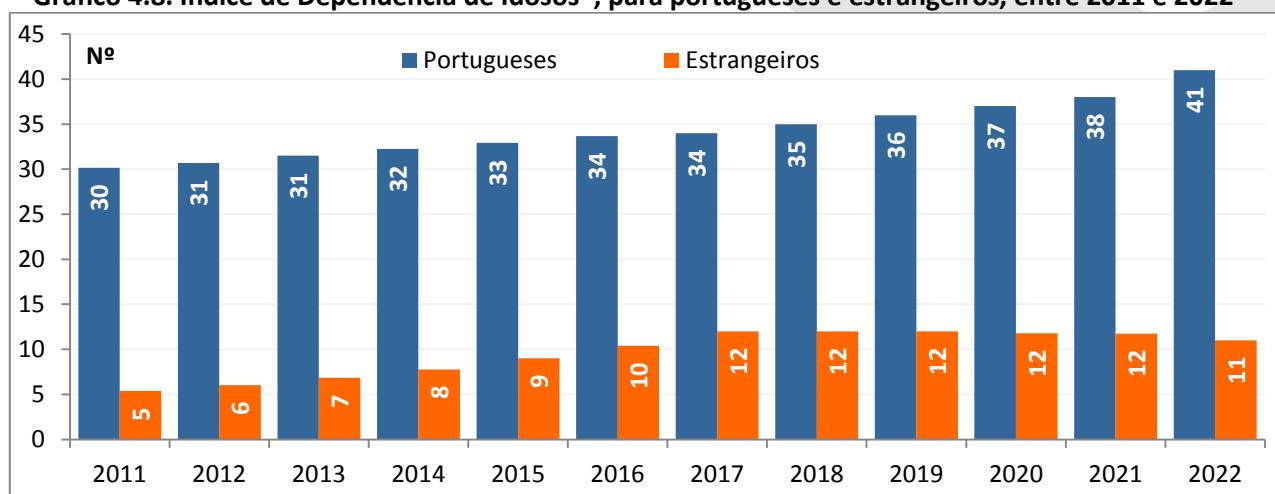


Fonte: INE, Estimativas Anuais da População Residente (elaboração da autora).

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

** Valores revistos em março de 2023 (revisão regular geral), para o intervalo de 2011 a 2020 e para 2021, em função dos resultados definitivos dos Censos 2021.

Gráfico 4.8. Índice de Dependência de Idosos*, para portugueses e estrangeiros, entre 2011 e 2022**



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

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

** O apuramento para 2022 baseia-se nas primeiras Estimativas pós-censitárias de População Residente em Portugal a partir dos resultados provisórios dos Censos 2021 para os portugueses, e nos dados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) para os estrangeiros residentes em 2022.

²⁰ Em 1970 eram 16 idosos por cada 100 pessoas em idade ativa.

Em Portugal o índice de dependência de idosos da população estrangeira foi de 12 pessoas idosas por cada 100 pessoas em idade ativa entre 2017 e 2021, descendo para 11 pessoas idosas por cada 100 ativos em 2022, situando-se, pois, no último ano, a 30 pessoas idosas aquém do registado para a população em geral (vd. gráfico 4.8). Em 2011, os portugueses apresentavam, por comparação aos estrangeiros residentes, +25 idosos por cada 100 pessoas em idade ativa. Embora, durante a década passada, tenha diminuído ligeiramente a distância entre os dois grupos, nomeadamente em virtude de mudanças nos perfis migratórios para Portugal (incluindo o reforço de uma imigração de reformados estrangeiros para o país, conforme mostrado no subcapítulo 2.1 deste relatório), nota-se que os estrangeiros continuam a apresentar uma consistente menor prevalência de idosos por ativos no país quando comparados com os nacionais portugueses: em 2011 registavam-se apenas 5 idosos estrangeiros por cada 100 pessoas em idade ativa de nacionalidade estrangeira, duplicando esse valor em 2016 quando passam a 10 idosos estrangeiros por cada 100 ativos, subindo a partir de 2017 para 12 idosos (+7 que em 2011), valor que se manteve até 2021. Em 2021 e 2022, volta a aumentar a distância entre os dois grupos: os portugueses apresentaram, por comparação aos estrangeiros residentes, +26 idosos por cada 100 pessoas em idade ativa em 2021 e +30 idosos em 2022.

Confirma-se, deste modo, que a imigração para Portugal é essencialmente de motivação económica, permanecendo no país fundamentalmente em idade ativa, embora tenha aumentado a população idosa e reformada de nacionalidade estrangeira. Neste contexto, a entrada de imigrantes permite ao país reforçar os grupos etários mais jovens e em idade ativa, atenuando o envelhecimento demográfico.

4.2. Saldos totais, naturais e migratórios

Acumulando com o envelhecimento demográfico (da base e do topo da pirâmide etária), Portugal assumiu ainda na última década valores negativos nos saldos naturais (desde 2007) e migratórios (entre 2011 e 2016), o que induziu a saldos naturais totais negativos e a um efetivo decréscimo da população que se sentiu entre 2010 e 2018, ainda que o ritmo de declínio tenha atenuado em 2017 e 2018, e se invertido a partir de 2019, ano em que o país volta a incrementar a sua população. Em 2000 Portugal atingiu o valor mais elevado de incremento da população, com um saldo populacional total de +81.752, que refletia tanto um saldo migratório positivo (+67.108) como um saldo natural positivo (+14.644). Na segunda década do século XXI, porém, inverte-se totalmente essa tendência, assumindo-se 2013 como o ano em que o saldo populacional total foi mais negativo (-59.797), tendo recuperado nos anos mais recentes para -8.708 em 2017, -2.274 em 2018 e se invertido a partir de 2019, para +41.899 em 2019, +18.902 em 2020 no contexto pandémico, +26.820 em 2021 e +46.249 em 2022. Nos anos mais recentes o agravamento da negatividade do saldo natural (de -25.264 em 2019 para -38.866 pessoas em 2020, -45.220 em 2021 e -40.640 em 2022), exigiu valores positivos mais elevados do saldo migratório para se conseguir fazer recuar a quebra da população residente em Portugal (+67.163 pessoas em 2019, +57.768 em 2020, +72.040 em 2021 e +86.889 em 2022) (vd. gráfico 4.9).

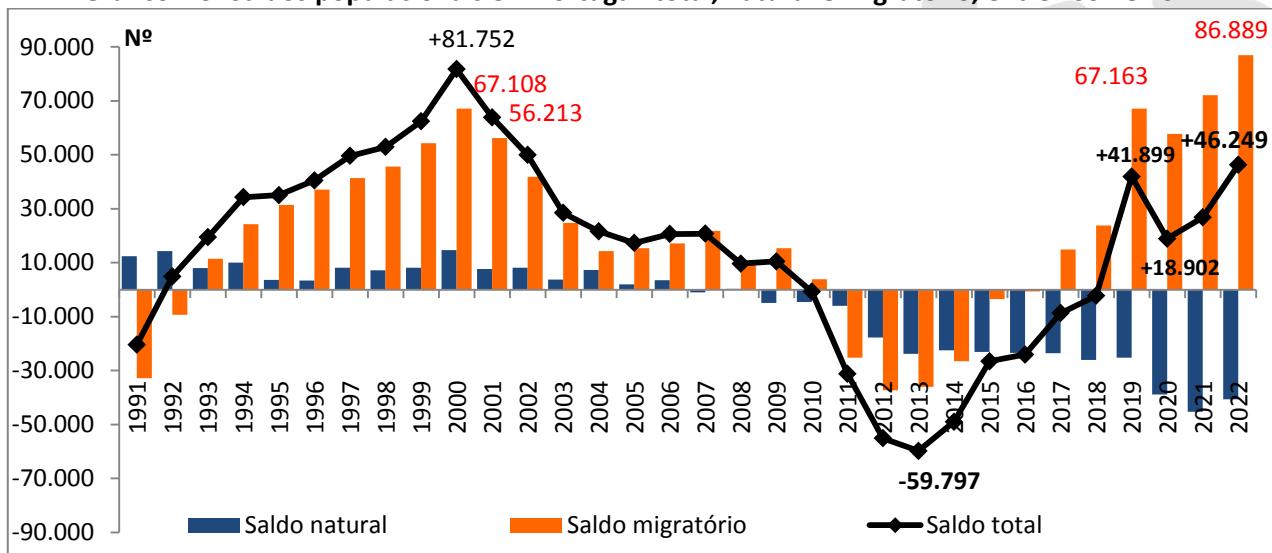
A população residente em Portugal no final de 2022 foi estimada em 10.467.366 pessoas (mais 46.249 pessoas do que no ano anterior), registando-se uma **tendência de acréscimo populacional** (taxa de variação de +0,4%) que veio confirmar a tendência de crescimento a partir de 2019 e que contrariou o decréscimo da população registado entre 2012 e 2017. **Este acréscimo da população residente em Portugal** (+26.820 pessoas em 2021 e +46.249 pessoas em 2022) foi principalmente causado pelo reforço das entradas de estrangeiros no país, já que continuou a verificar-se uma quebra da natalidade e nos anos da pandemia também um aumento da mortalidade.

De acordo com o INE, desde 2018 que o **saldo natural negativo** se tem vindo a agravar (de -23.604 em 2017 para -26.031 em 2018, -25.264 em 2019, -38.886 em 2020, -45.220 em 2021, embora abrandando em 2022 para -40.640): embora se verifique um ligeiro aumento do número de nados-vivos de mães residentes (+5,14% em 2022, depois da quebra em 2021 de -5,74% e em 2020 de -2,01%), o mesmo não compensou o

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

acrédito do número de óbitos de residentes (+10,35% em 2020, +1,17% em 2021, embora -0,39% em 2022). Em 2022, por comparação aos dois anos anteriores (anos atípicos no contexto da pandemia COVID-19, com incremento da mortalidade e quebras na natalidade), verifica-se uma estabilização do saldo natural em torno de -40.640 (foi -45.220 em 2021, quando atingiu o valor mais negativo de sempre, e em 2020 de -38.866), refletindo tanto uma ligeira recuperação do número de nados-vivos (de 79,6 mil em 2021 para 83,7 mil em 2022, +5,14%), como uma ligeira diminuição do número de óbitos de residentes (de 124,8 mil em 2021 para 124,3 mil em 2022, significando -0,39%).

Gráfico 4.9. Saldos populacionais em Portugal: total, natural e migratório, entre 1991 e 2022



Fonte: INE, Indicadores Demográficos (elaboração da autora).

Em 2022 observa-se também uma **recuperação do decréscimo populacional em Portugal** devido à **melhoria do saldo migratório** (de +57,8 mil pessoas em 2020, para +72 mil em 2021 e +86,9 mil em 2022), em resultado do aumento da imigração permanente (de 83,7 mil entradas em 2020, para 97,1 mil em 2021 e 117,8 mil entradas em 2022), embora acompanhado dum ligeiro incremento da emigração permanente no último ano (de 25,9 mil saídas em 2020, para 25 mil em 2021 e 31 mil saídas em 2022). Resulta, assim, **em 2022, uma recuperação do saldo populacional total para +46.249 pessoas residentes em Portugal.**

O ano de 2019 definiu a inversão de tendência da década passada, voltando o país a aumentar a sua população residente (saldo populacional total de +41.899), o que já não acontecia desde 2009, ano em que se iniciou uma acentuada quebra da população residente em Portugal. Em 2019, Portugal não apenas recuperou o sentido do reforço positivo do saldo migratório (+67.163 em 2019, nesse ano com +183% face ao ano anterior) – resultado de um aumento da imigração permanente (que quase duplica face ao ano anterior, para 95,4 mil entradas permanentes) e diminuição da emigração permanente (para 28,2 mil saídas permanentes) –, como esse veio compensar os valores negativos do relativamente estável saldo natural do país (-25,3 mil em 2019). Em 2020, embora o saldo migratório (+57,8 mil) tenha continuado a compensar os efeitos do saldo natural (agravado nesse ano para -38,9 mil pessoas, gerando um saldo populacional total de +18,9 mil), verifica-se que com o **agravamento do saldo natural**, o país precisa reforçar ainda mais o seu saldo migratório positivo, com incremento de entradas permanentes e diminuição das saídas permanentes. Em 2020, **no contexto da pandemia mundial COVID-19 e das restrições à mobilidade de pessoas, verifica-se uma diminuição tanto nas saídas permanentes** (25.886 saídas permanentes apuradas, refletindo -8,3% face ao ano anterior), **como as entradas permanentes** (83.654 entradas permanentes registadas, -12,3% que em 2019). **Os indicadores de 2021 são semelhantes aos observados em 2020:** o saldo migratório denota recuperação (passa a +72.040, refletindo uma recuperação das entradas permanentes para 97.119 ou +16,1%, e uma diminuição das saídas permanentes em 25.079, cerca de -0,8 mil face ao ano anterior ou -3,1%), conseguindo compensar o saldo natural (-45.220), gerando alguma **recuperação da população residente em Portugal em 2021 (+26.820 de saldo populacional total).**

Recorde-se que a mudança no sentido dos saldos migratórios, entre 2011 e 2016, foi induzida pela crise económica e financeira que afetou o país, conjugando um abrandamento dos fluxos de entrada em Portugal e um incremento dos fluxos de saída. A partir de 2014 começaram a observar-se melhorias face ao início da presente década (vd. Oliveira e Gomes, 2016: 18), o que viria a confirmar-se com o aumento nas entradas permanentes de pessoas e a diminuição nas saídas permanentes de Portugal, e que conduziram a uma aproximação gradual do saldo migratório do zero. Ainda que o saldo migratório de 2016 tenha permanecido negativo (-629), por os valores da emigração (38.273) se terem mantido superiores aos da imigração (37.644) – embora bastante longe do valor assumido em 2012 em que, desde o início do século, o país atingiu o valor mais negativo no seu saldo migratório (com -37,3 mil) –; confirmou sinais de recuperação que tornariam 2017 como o ano de viragem. Em 2017 o saldo migratório de Portugal regressa a valores positivos (+14.896) e o registo das entradas permanentes (46.649) volta a assumir valores apenas comparáveis com os valores da primeira década do século XXI, tendo também as saídas do país diminuído (de 38.273 em 2016 para 31.753 em 2017). Nos anos seguintes confirma-se o regresso do país a saldos migratórios positivos: + 23.757 pessoas em 2018, +67.163 em 2019, +57.768 em 2020, +72.040 em 2021 e +86.889 em 2022.

A recuperação das entradas de imigrantes desde 2012, acompanhada pela diminuição das saídas, induziu a que os saldos migratórios negativos entre 2011 e 2016 fossem uma situação conjuntural da qual o país recuperou, tendo desde 2017 regressado aos saldos migratórios positivos (que o país tem desde 1993). Os anos de 2020 e 2021 surgem com resultados um pouco desvirtuados, muito afetados pela pandemia COVID-19 – com consequências diretas no aumento da mortalidade e na diminuição dos fluxos de saída e de entrada permanente no país –, perturbando-se por isso a evolução do saldo migratório e do saldo natural negativo do país, que se recupera em 2022.

Algumas projeções da população residente promovidas pelo INE (2014), trabalhadas a partir de três hipóteses para Portugal, entre 2012 e 2060, davam como hipótese otimista a recuperação dos saldos migratórios anuais para valores positivos a partir de 2020 e até ao fim da projeção (2060), embora na hipótese pessimista se projetasse a possibilidade da manutenção dos saldos migratórios internacionais anuais em valores negativos para todo o período da projeção. Apesar de o verificado ter sido a projeção mais otimista e antes do previsto (logo a partir de 2017), o certo é que **o sentido que os fluxos migratórios assumem no presente e no futuro determina o efeito que a imigração pode ter no atenuar do envelhecimento demográfico de Portugal e do declínio populacional do país**, pois também são factos que **a fecundidade portuguesa irá manter-se em níveis inferiores ao da substituição das gerações e a longevidade da população portuguesa continuará a aumentar** (Oliveira e Gomes, 2018: 15-30).

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

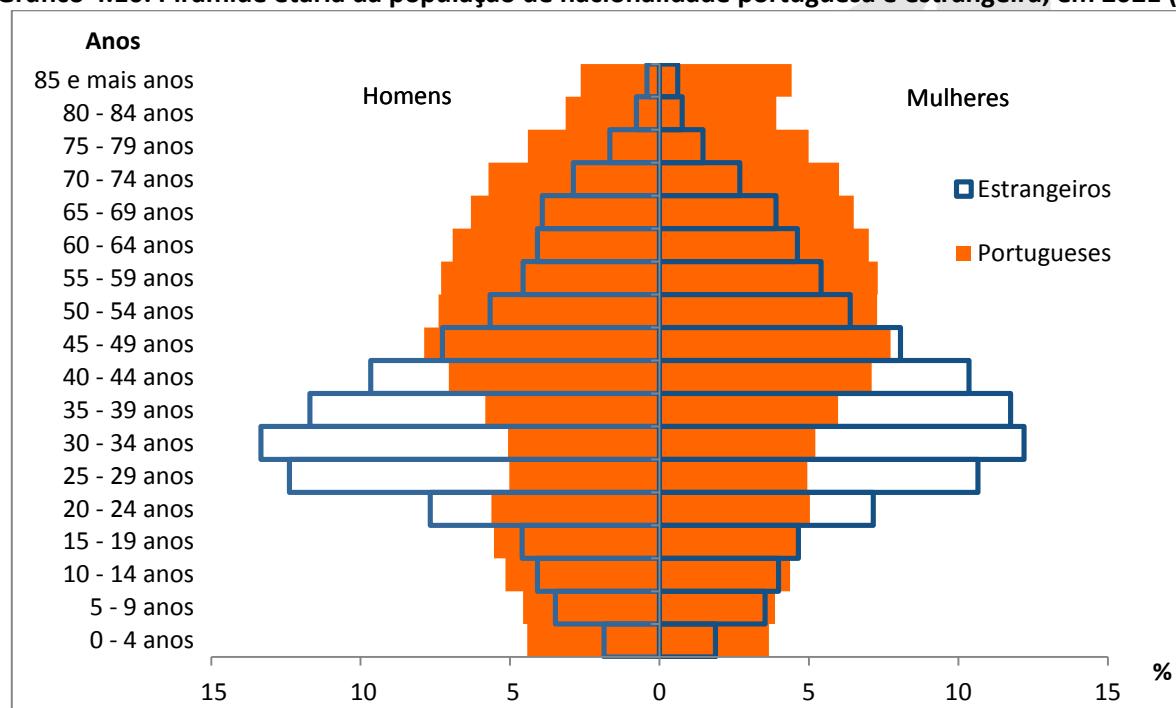
4.3. Estrutura etária da população: estrangeiros versus nacionais

Nas últimas três décadas a entrada de imigrantes permitiu ao país reforçar os grupos etários **mais jovens, em idade fértil e em idade ativa**, atenuando assim o envelhecimento da população portuguesa. A comparação da pirâmide etária dos estrangeiros com a pirâmide etária dos portugueses permite mostrar que a população de nacionalidade estrangeira é tendencialmente mais jovem que a população de nacionalidade portuguesa. A estrutura demográfica da população estrangeira residente em Portugal

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

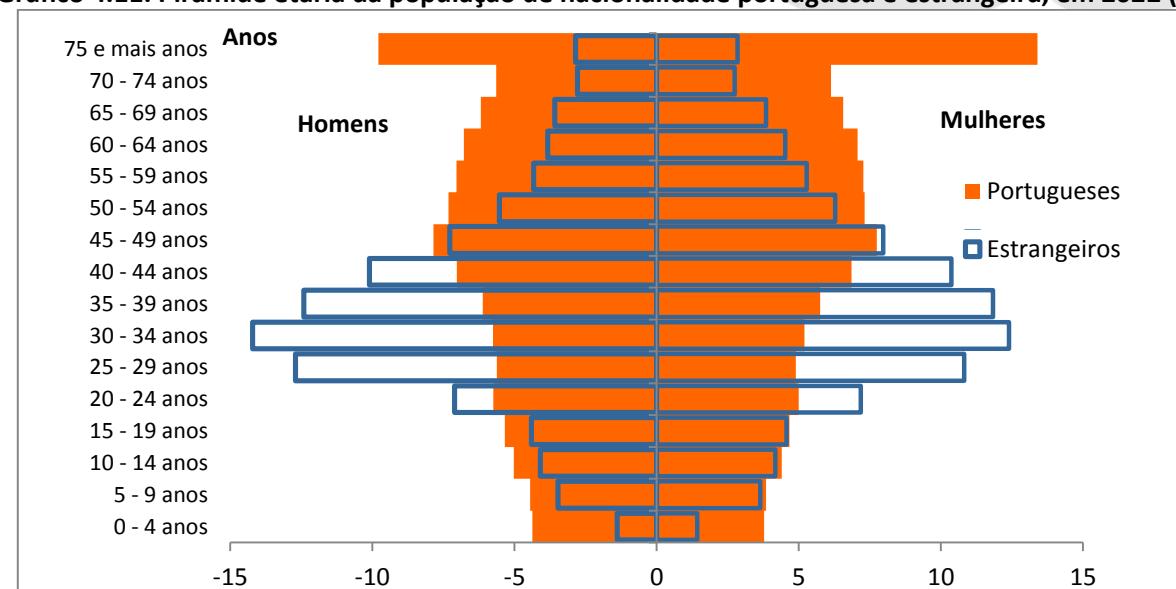
contrasta significativamente com a estrutura da população portuguesa: desde logo, os estrangeiros mostram uma grande concentração nas idades ativas, entre os 20-49 anos (62,3% em 2022, 61,1% em 2021 e 60,7% em 2020), o que não se verifica na população de nacionalidade portuguesa que regista percentagens mais baixas no mesmo intervalo de idades (34,7% em 2022, 36,2% em 2021 e 36,3% em 2020); por outro lado, uma menor proporção dos estrangeiros tem 65 ou mais anos (apenas 9,3% em 2022 e 9,5% em 2021 e 2020), enquanto os cidadãos de nacionalidade portuguesa atingem mais do dobro da prevalência no mesmo intervalo de idades e estão em incremento (25,1% em 2022, 24,2% em 2021 e 23,3% em 2020) – vd. gráficos 4.10 e 4.11.

Gráfico 4.10. Pirâmide etária da população de nacionalidade portuguesa e estrangeira, em 2021 (%)



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

Gráfico 4.11. Pirâmide etária da população de nacionalidade portuguesa e estrangeira, em 2022 (%)



Fonte: INE, Primeiras Estimativas pós-censitárias de População Residente em Portugal a partir dos resultados provisórios dos Censos 2021 para os portugueses, e dados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) para os estrangeiros residentes em 2022 (sistematização e cálculos da autora).

Deste modo, continua a observar-se que enquanto os portugueses estão em progressivo agravamento do envelhecimento demográfico, tanto pela base como pelo topo da pirâmide de idades, resultante da diminuição da população jovem (com menos de 15 anos) e do aumento da proporção da população idosa (65 e mais anos); a população estrangeira residente em Portugal continua a apresentar uma maior proporção da sua população em idade ativa e em idade fértil, em particular nos grupos etários entre os 20 e os 49 anos.

Importa ainda realçar que, segundo dados de 2021 e 2022, as mulheres estrangeiras são bastante mais jovens que as mulheres de nacionalidade portuguesa. Enquanto mais de metade das mulheres estrangeiras (60,2% em 2021 e 60,6% em 2022) se concentra nas idades jovens, férteis e ativas, entre os 20 e os 49 anos de idade (homens estrangeiros com 62% em 2021 e 63,8% em 2022), no caso das mulheres de nacionalidade portuguesa essa percentagem declina acentuadamente para cerca de um terço (34,4% em 2021 e 33,6%, sendo esta importância relativa ainda mais abaixo da verificada para os homens de nacionalidade portuguesa com 36,5% em 2021 e 35,8% em 2022). Nota-se também que, em 2021 e 2022, apenas 9,4%, respetivamente, das mulheres estrangeiras têm 65 ou mais anos, enquanto 9,7% em 2021 e 9,2% dos homens estrangeiros têm o mesmo intervalo de idades; contrastando bastante esta percentagem com a verificada no caso dos cidadãos de nacionalidade portuguesa que evidenciam maior prevalência de efetivos nos grupos etários mais envelhecidos (26,9% em 2021 e 27,3% em 2022 das mulheres portuguesas, e 22,2% e 22,7%, respetivamente, dos homens portugueses têm 65 ou mais anos) – vd. gráficos 4.10 e 4.11.

4.4. Natalidade

Outra dimensão da demografia portuguesa e que também justifica o seu contexto de fragilidade reporta-se à natalidade. Ao longo da última década, Portugal registou uma quebra no número de nados-vivos, verificando-se em 2021, segundo dados do INE, menos 17 mil nascimentos que no início da década passada (em 2011). Em 2021 registaram-se 79.795 nados-vivos (foram 84.796 nados-vivos em 2020), o que representa um decréscimo de -5,9% face ao ano anterior e face a 2011 de -17,6%. Em 2022, porém, volta a ter-se um incremento dos nascimentos, subindo para 83.671 (+4,9% que no ano anterior), devendo-se este crescimento principalmente aos nados-vivos de mães de nacionalidade estrangeira: em 2022 sobem para 14 mil, representando +28,7% que no ano anterior (vd. quadro 4.1).

No último ano, em 2022, os **nados-vivos de mães de nacionalidade estrangeira (14.003) representaram 16,7% do total de nascimentos, um impacto substantivo se se considerar que a população de nacionalidade estrangeira apenas representa 7,5% do total de residentes em Portugal** (+9 pontos percentuais do que seria de esperar) e as mulheres estrangeiras apenas representam 6,8% do total de mulheres no país. Deve, pois, destacar-se que a importância relativa dos nados-vivos de mães estrangeiras (13,6% em 2021 e 16,7% em 2022) é significativa para a demografia portuguesa, sendo este peso particularmente elevado quando comparado com a percentagem da população estrangeira no total da população residente (em 2021 a população estrangeira representou 6,8% do total da população residente em Portugal e em 2022 passou a 7,5%): em 2022, 17 em cada 100 nados-vivos foram de mãe estrangeira, quando apenas 8 em cada 100 residentes em Portugal eram estrangeiros.

O impacto dos nados-vivos de mães de nacionalidade estrangeira tem vindo a incrementar de forma expressiva nos últimos anos. Em 2021, do total de nascimentos ocorridos em Portugal, 13,6% tinham sido de mãe de nacionalidade estrangeira (10.883, sendo praticamente mais mil que o verificado dez anos antes), refletindo, por contraste à evolução de decréscimo do total de nados-vivos no país (-17,6% do que o verificado dez anos antes), um crescimento dos nados-vivos de mães estrangeiras (+8,8% nados-vivos de mãe estrangeira face ao início da década passada). Desde 2016 que a importância relativa dos nascimentos de mãe estrangeira se tem vindo a reforçar (em 2015 atingiram a menor importância relativa de 8,4%), depois de nos anos anteriores ter diminuído (acompanhando a redução da população estrangeira no contexto da crise económica e financeira que afetou o país). A evolução dos dois últimos anos acompanha, assim, a tendência desde 2016: o peso relativo dos nados-vivos de mãe estrangeira aumentou em 2016 (de

8,4% em 2015 para 8,8% em 2016), sucedendo o mesmo em 2017 e 2018 (de 9,7% em 2017 para 11% em 2018) e em 2019 e 2020 (de 12,7% em 2019 para 13,5% em 2020). Esta evolução contrasta com os primeiros anos da década passada: entre 2011 e 2015 observou-se um decréscimo gradual dos nados-vivos de mães com nacionalidade estrangeira (-28,4%, ou seja, -2.839 nados-vivos), recuperando-se a tendência de crescimento a partir de 2016 (+7,3% face ao ano anterior, ou seja, +522 nados-vivos), com confirmação de regresso à evolução crescente em 2017 (+8,2% face ao ano anterior) e reforçada em 2018 (+16,1%) e 2019 (+14,1%). Em 2020 e 2021, no contexto pandémico, abrandou esta evolução (para, respetivamente, +4,3% e -5,2%, mostrando a primeira quebra desde 2015) para, em 2022, mostrar um novo incremento substantivo (+28,7%) – vd. quadro 4.1.

Quadro 4.1. Nados-vivos de mães residentes em Portugal, segundo a nacionalidade da mãe, entre 2011 e 2022

| Ano | Total de nados-vivos (N) | Portuguesa | | Estrangeira | |
|-------------------------------|--------------------------|--------------|------|-------------|------|
| | | N | % | N | % |
| 2011 | 96.856 | 86.853 | 89,7 | 10.003 | 10,3 |
| 2012 | 89.841 | 81.080 | 90,2 | 8.761 | 9,8 |
| 2013 | 82.787 | 75.382 | 91,1 | 7.405 | 8,9 |
| 2014 | 82.367 | 75.147 | 91,2 | 7.200 | 8,7 |
| 2015 | 85.500 | 78.336 | 91,6 | 7.164 | 8,4 |
| 2016 | 87.126 | 79.421 | 91,2 | 7.686 | 8,8 |
| 2017 | 86.154 | 77.838 | 90,3 | 8.316 | 9,7 |
| 2018 | 87.381 | 77.730 | 89,0 | 9.651 | 11,0 |
| 2019 | 87.026 | 76.011 | 87,3 | 11.015 | 12,7 |
| 2020 | 84.796 | 73.311 | 86,5 | 11.485 | 13,5 |
| 2021 | 79.795 | 68.912 | 86,4 | 10.883 | 13,6 |
| 2022 | 83.671 | 69.668 | 83,3 | 14.003 | 16,7 |
| Variação (%) 2011-2021 | -17,6 | -20,7 | | 8,8 | |
| Variação (%) 2021-2022 | 4,9 | 1,1 | | 28,7 | |

Fonte: INE, Nados-vivos (cálculos da autora).

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

Os nados-vivos de mães com nacionalidade estrangeira e residência em Portugal mais do que duplicaram a sua proporção no total dos nascimentos verificados no país entre 2001 e 2010, atingindo o seu valor máximo nesse último ano em que representaram 10,6% do total de nascimentos. Entre 2011 e 2015 os nados-vivos de mães de nacionalidade estrangeira perderam importância relativa no total de nascimentos (perda de 2 pontos percentuais), justificando-se a sua descida com o próprio decréscimo da população estrangeira residente em Portugal e a diminuição das entradas de população estrangeira, nomeadamente em idade fértil, especialmente sentida entre 2010 e 2015. A partir de 2016 a importância relativa dos nados-vivos de mães estrangeiras no total de nados-vivos no país foi gradualmente incrementando: representaram 8,8% em 2016, subindo para 9,7% dos nados-vivos em Portugal em 2017, para 11% em 2018, 12,7% em 2019, 13,5% em 2020, 13,6% em 2021 e 16,7% em 2022 (a importância relativa mais expressiva da série).

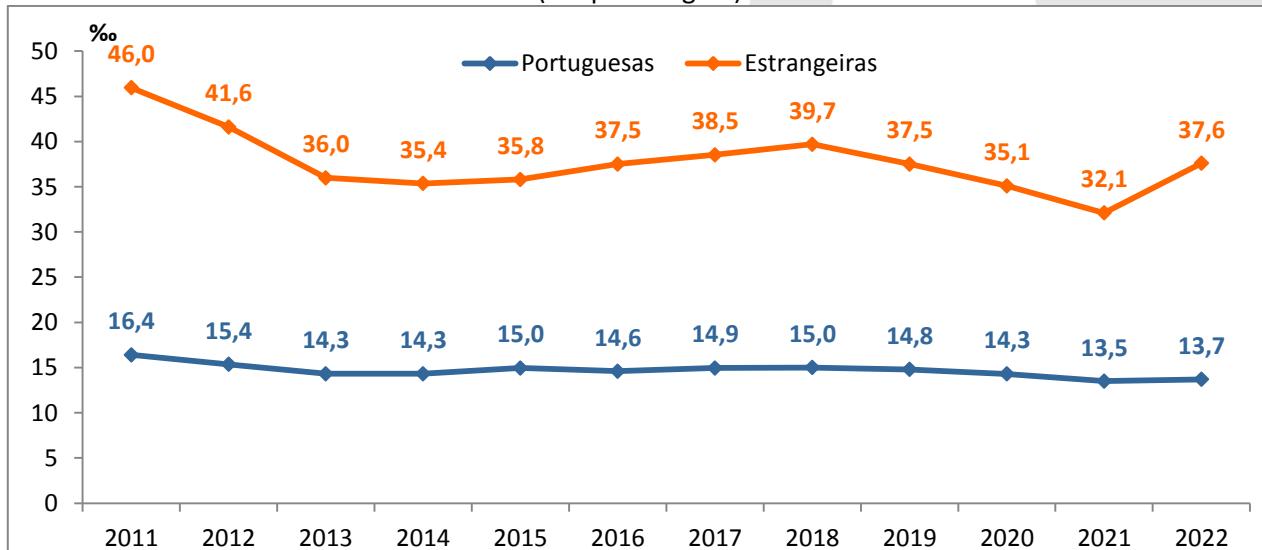
Deve, porém, ser reconhecido que os imigrantes tendem a adotar os padrões de fecundidade das sociedades de acolhimento, e eles próprios envelhecem (Oliveira e Gomes, 2016: 40-41). Deste modo, embora 2016 e 2017 tragam sinais de recuperação no contributo das mães de nacionalidade estrangeira para os nascimentos em Portugal, entre o início da década passada e 2017 verifica-se um decréscimo relativo superior nos nados-vivos de mães estrangeiras (-16,9%) por comparação ao observado nas mães portuguesas (-10,4%); notando-se em 2018 um abrandamento desse decréscimo para as mães estrangeiras (-3,5% na comparação dos nados-vivos de 2018 face a 2011) e mantendo-se o decréscimo para as mães portuguesas (-10,5% de 2011 para 2018), mas completamente invertido em 2019 e 2020, quando os nados-

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

vivos de mães estrangeiras passam a ser superiores ao observado no início da década (+10,1% em 2019, +14,4% em 2020 e +8,8% em 2021), embora mantendo-se o decréscimo de nados-vivos de mães de nacionalidade portuguesa (-12,5% entre 2011 e 2019, -15,7% em 2020 face ao início da década e -20,7% em 2021 face a dez anos antes). Em 2022, face ao ano anterior (que inicia a presente década) verifica-se um forte crescimento dos nados-vivos de mães estrangeiras (+28,7%) que não é novamente acompanhado pelo crescimento de nados-vivos de mães portuguesas (apenas +1,1%, embora invertendo a tendência de decréscimo de anos anteriores) – vd. quadro 4.1.

Quando se comparam as **taxas brutas de natalidade feminina** das populações de nacionalidade portuguesa e estrangeira, conclui-se que essas taxas são **bastante mais favoráveis na população estrangeira**. O facto da população estrangeira apresentar valores mais elevados nas taxas de natalidade está, entre outros fatores, associado à estrutura etária desta população, que se mostra mais favorável à ocorrência de nascimentos – ou seja, a população estrangeira apresenta maior concentração de efetivos em idade fértil (15-49 anos), conforme ilustrado na pirâmide etária anteriormente apresentada (gráficos 4.10 e 4.11). As mulheres de nacionalidade estrangeira obtêm taxas brutas de natalidade superiores às taxas obtidas junto das mulheres portuguesas, confirmando-se a maior fecundidade das estrangeiras por comparação às nacionais e, assim, os seus efeitos positivos para o reforço do grupo etário mais jovem da pirâmide demográfica. Em 2021 e 2022 por cada 1000 mulheres verifica-se mais do dobro da prevalência de nascimentos nas mulheres estrangeiras (32,1 e 37,6 nados-vivos por cada 1000 mulheres estrangeiras, respetivamente) por comparação ao verificado nas mulheres de nacionalidade portuguesa (13,5 e 13,7 nados-vivos por cada 1000 mulheres portuguesas, respetivamente em 2021 e 2022), atenuando-se, porém, a diferença entre os dois grupos face ao verificado na década passada: em 2018 registou-se a maior diferença entre a taxa bruta de natalidade feminina de estrangeiras face às portuguesas (+24,7 nados vivos nas mulheres estrangeiras que o verificado nas mulheres portuguesas), descendo ligeiramente nos anos mais recentes (diferença de 20,8 nados vivos por 1000 mulheres entre mulheres estrangeiras e portuguesas em 2020, 18,6 em 2021 e 23,9 em 2022) – vd. gráfico 4.12.

Gráfico 4.12. Taxa bruta de natalidade feminina* de portuguesas e estrangeiras, entre 2011 e 2022**
(em permilagem)



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

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

** O apuramento para 2021 baseia-se nas primeiras Estimativas pós-censitárias de População Residente em Portugal a partir dos resultados provisórios dos Censos 2021 para os portugueses, e nos dados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) para os estrangeiros residentes em 2021.

Os resultados da taxa geral de fecundidade feminina reforçam ainda mais o diferencial nestas proporções para as estrangeiras por comparação às portuguesas (vd. quadro 4.2). Esta taxa procura isolar o efeito da estrutura etária e mostra que em 2022, em cada 1000 mulheres de nacionalidade estrangeira com idades

entre os 15 e os 49 anos houve 58 nascimentos, valor bastante superior ao verificado nas mulheres portuguesas que se ficam pelos 36 nascimentos (-22 nascimentos por cada 1000 mulheres em idade fértil por comparação às mulheres estrangeiras residentes com as mesmas idades). Note-se que, por comparação a 2021, se verifica em 2022 um aumento dos nascimentos entre mulheres estrangeiras entre os 15 e os 49 anos de +8 nascimentos, uma vez que em 2021 em cada 1000 mulheres de nacionalidade estrangeira registaram-se 50 nascimentos versus 35 nascimentos de mulheres portuguesas. Esta evolução contrasta com a diminuição dos nascimentos entre mulheres estrangeiras de anos imediatamente anteriores: em 2020 registaram-se 54 nascimentos (-3 que no ano anterior) e em 2021 desce para 50 nascimentos (-4 que no ano anterior) em cada 1000 mulheres de nacionalidade estrangeira com idades entre os 15 e os 49 anos. No caso das mulheres de nacionalidade portuguesa verifica-se também uma ligeira recuperação dos nascimentos por mulheres em idade fértil, embora não tão acentuada, com a taxa de fecundidade geral feminina a subir de 34,6% em 2021 (-1 que no ano anterior) para 35,7% em 2022 (+1 que no ano anterior). **Embora a taxa de fecundidade geral feminina seja um indicador que volta a confirmar que há uma maior propensão para a ocorrência de nascimentos na população estrangeira residente, nos últimos anos observa-se uma maior aproximação entre a prevalência das mulheres estrangeiras e das mulheres portuguesas** (em 2019 as mulheres estrangeiras tiveram mais 21 nascimentos em cada 1000 mulheres que as mulheres portuguesas em idade fértil, em 2020 mais 19 nascimentos e em 2021 desce para mais 15 nascimentos, embora em 2022 suba para mais 22 nascimentos).

Quadro 4.2. Taxa bruta de natalidade e taxa de fecundidade geral feminina das populações de nacionalidade portuguesa e estrangeira, de 2020 a 2022 (em permilagem)

| | 2020 | | 2021 | | 2022 | |
|---|---------|-------------|---------|-------------|---------|-------------|
| | Portug. | Estrangeira | Portug. | Estrangeira | Portug. | Estrangeira |
| Taxa Bruta de Natalidade Feminina %* | 14,3 | 35,1 | 13,5 | 32,1 | 13,7 | 37,6 |
| Taxa de Fecundidade Geral Feminina %** | 35,8 | 54,4 | 34,6 | 49,5 | 35,7 | 57,7 |

Fonte: INE, Nados-vivos, Estatísticas Demográficas e Estimativas Anuais da População Residente. O apuramento para 2021 baseia-se nas primeiras Estimativas pós-censitárias de População Residente em Portugal a partir dos resultados provisórios dos Censos 2021 para os portugueses, e nos dados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) para os estrangeiros residentes em 2021 (sistematização e cálculos da autora). // Notas: Não se consideram os nados-vivos de progenitores apátridas ou com nacionalidade ignorada. * Número de nados-vivos por cada 1000 mulheres residentes. **Número de nados-vivos por cada 1000 mulheres residentes com 15-49 anos.

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

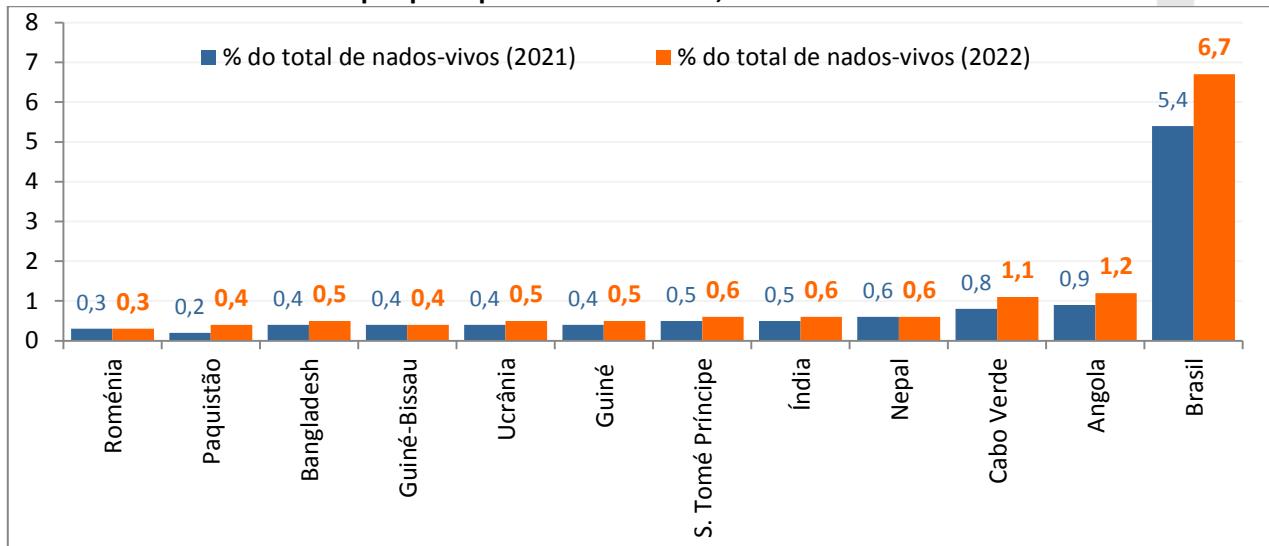
Considerando as nacionalidades estrangeiras que registaram maior número de nados-vivos em 2021 e 2022, voltam a destacar-se as mães de nacionalidade brasileira (respetivamente, 5,4% e 6,7% do total de nados-vivos registados em Portugal ou 39,6% e 40,1% dos nados-vivos de mães estrangeiras nos últimos dois anos), angolana (0,9% do total em 2021 e 1,2% em 2022 ou, respetivamente, 6,3% e 6,5% dos nados-vivos de mães estrangeiras) e cabo-verdiana (0,8% do total de nados-vivos do país em 2021 e 1,1% em 2022, ou 5,9% e 6,5% dos nados-vivos de mães estrangeiras nesses dois anos). Destaque ainda para as mães nepalesas (quarta nacionalidade mais representada nos dois últimos anos, contribuindo com 4,2% dos nados-vivos de mães estrangeiras em 2021 e 3,4% em 2022, ou 0,6% do total de nados-vivos do país nos dois últimos anos) e mães indianas (0,6% do total de nados vivos em 2022 e 3,6% dos nados vivos de mães estrangeiras) que têm vindo a incrementar o seu contributo para os nascimentos de mães estrangeiras em Portugal – vd. gráfico 4.13.

Nota-se, pois, que nos últimos anos as principais nacionalidades de mães estrangeiras com maior número de nados-vivos (e que contribuem mais para os nascimentos em Portugal) não corresponde exatamente às nacionalidades numericamente mais representadas no país (excluindo-se desde logo deste universo as nacionalidades europeias, nomeadamente a britânica, a italiana e a francesa), refletindo que as populações

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

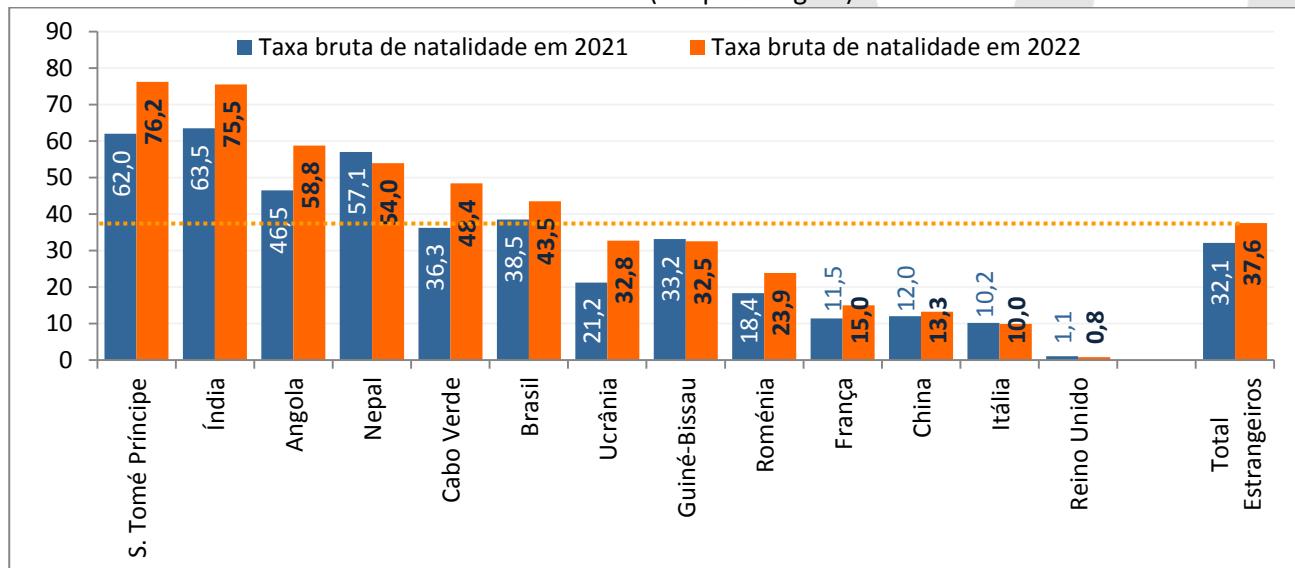
estrangeiras residentes apresentam estruturas etárias distintas (umas com maior peso de mulheres em idade fértil que outras).

Gráfico 4.13. Percentagem de nados-vivos de mães estrangeiras do total de nados-vivos em Portugal, por principais nacionalidades, em 2021 e 2022



Fonte: INE, Nados-vivos (sistematização e cálculos da autora).

Gráfico 4.14. Taxa bruta de natalidade feminina*, por principais nacionalidades estrangeiras, em 2021 e 2022 (em permilagems)**



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

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

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

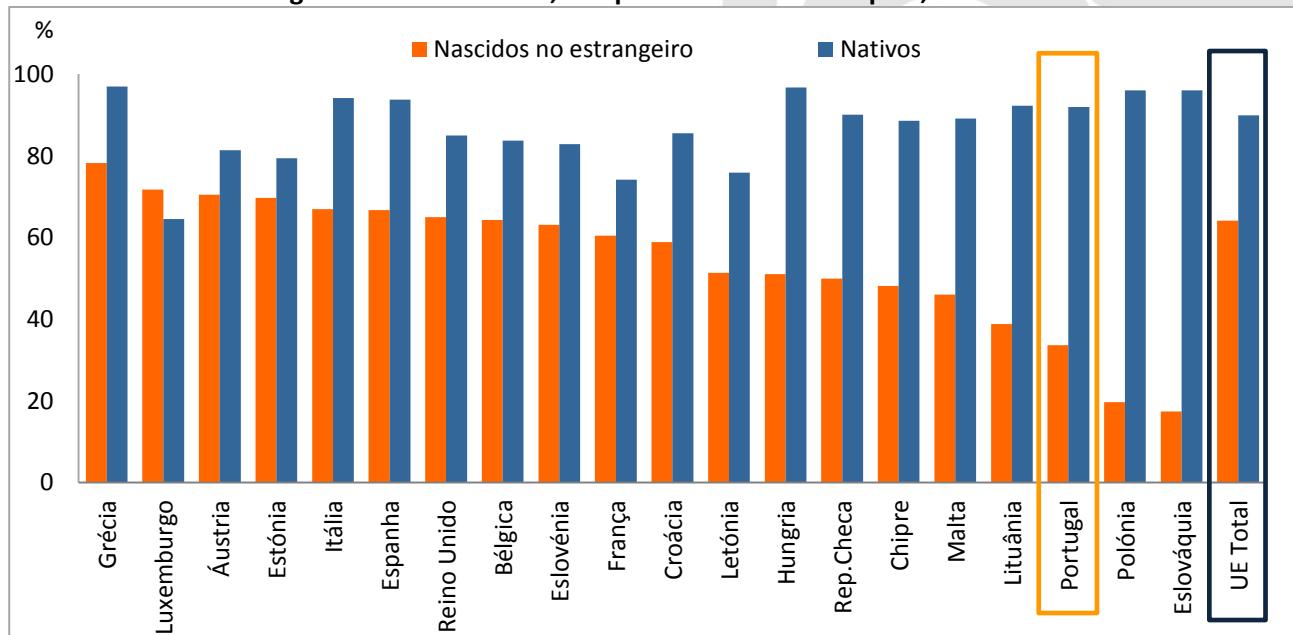
Em termos de taxas brutas de natalidade das mulheres estrangeiras em 2021 e 2022, os dados refletem que são as mulheres africanas – são-tomenses (62 e 76,2 nascimentos por cada 1000 mulheres residentes, respetivamente em 2021 e 2022), angolanas (46,5 em 2021 e 58,8 em 2022) e cabo-verdianas (36,3 em 2021 e 48,4 em 2022) – e as mulheres asiáticas – indianas (63,5 nascimentos por 1000 mulheres residentes em 2021 e 75,5 em 2022) e nepalesas (57,1 em 2021 e 54 em 2022) – as que revelam maior número de nascimentos por 1000 mulheres, assumindo mesmo taxas superiores à taxa média assumida pelo total de mulheres estrangeiras (32,1 nascimentos por cada 1000 mulheres em 2021 e 37,6 em 2022). Por contraste, são as mulheres com nacionalidade de um país europeu as que evidenciam as taxas brutas de natalidade

mais baixas: as francesas (11,5 e 15 nascimentos por 1000 mulheres residentes, respetivamente em 2021 e 2022), as italianas (10,2 e 10) e, muito especialmente, as britânicas (1,1 nascimentos por 1000 mulheres em 2021 e apenas 0,8 em 2022) – vd. gráfico 4.14.

4.5. Nupcialidade

Segundo dados divulgados pela OCDE na publicação *Indicators of Immigrant Integration de 2018* (não atualizados no relatório de 2023), em 2016 no conjunto dos países da União Europeia, 64,1% dos casais de nascidos no estrangeiro viviam com um companheiro/cônjuge da mesma origem geográfica, subindo a taxa de endogamia entre nativos para 90% dos casais (OCDE/CE, 2018: 46-47). Note-se que por comparação aos dados apurados para 2008 pela OCDE na edição anterior do mesmo relatório (OCDE, 2015: 44), a taxa de endogamia aumentou ligeiramente nos casais de nascidos no estrangeiro (era de 60% em 2008), mantendo-se a mesma proporção entre casais nativos (90%). Segundo os mesmos dados (OCDE, 2015: 44; OCDE/CE, 2018: 46), os imigrantes são particularmente **endogâmicos**²¹ em países de imigração mais recente: em 2008 destacavam-se a Grécia, a Espanha e a Estónia como os países de maior taxa de endogamia entre estrangeiros residentes; quando para dados de 2016, destacam-se ainda os países da Europa do Sul (Grécia, Itália e Espanha), acompanhados de outros países como Luxemburgo, Áustria, Estónia e Reino Unido (vd. gráfico 4.15).

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



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

Tal como acontecia nos dados de 2008, em 2016, **Portugal surge entre os países onde a taxa de endogamia entre naturais do estrangeiro é menor**. Já as menores prevalências de endogamia entre nativos dos países europeus associa-se principalmente a países de imigração mais antiga, onde a percentagem de casais mistos cresceu com o aumento do número de filhos de imigrantes ou descendentes já nacionais desses países, como acontece em França (76,6% em 2008 e 74,1% em 2016) ou no Luxemburgo (62% em 2008 e 64,5% em 2016). **Na taxa de endogamia de nativos, Portugal apresenta as tendências observadas em outros países de imigração recente:** com taxas de endogamia entre os cidadãos nativos

²¹ A taxa de endogamia é a proporção de indivíduos que coabitam com uma pessoa da mesma origem geográfica.

(94,9% em 2008 e 91,9% em 2016) muito semelhantes às observadas em países como a Grécia (95,3% em 2008 e 96,9% em 2016) e a Espanha (94,3% em 2008 e 93,7% em 2016) – vd. gráfico 4.16.

Analizando em maior detalhe estes indicadores publicados pela OCDE focando no caso português, identifica-se que **Portugal é um dos países da União Europeia com maior discrepância entre a taxa de endogamia de cidadãos nativos e de cidadãos imigrantes** (nascidos no estrangeiro): em 2008 os nativos apresentavam uma taxa de endogamia de 94,9% e os nascidos no estrangeiro apresentavam uma taxa de 47,8% (nativos com +47 pontos percentuais de endogamia), reforçando-se a distância entre os dois grupos em 2016 quando os nativos em Portugal passam a ter +58,3 pontos percentuais de endogamia que os nascidos no estrangeiro (91,9% nos nativos por comparação à taxa de endogamia de 33,6% observada nos imigrantes). É relevante observar que, segundo estes dados publicados pela OCDE, a taxa de endogamia tem vindo a baixar em Portugal, tanto no caso dos nativos (-3pp de 2008 para 2016), como no caso dos nascidos no estrangeiro (-14pp de 2008 para 2016), aumentando por consequência a proporção de casais mistos no país.

Outros dados permitem apurar a percentagem de **casamentos mistos** no total de casamentos celebrados, referindo-se à percentagem de casamentos em que um dos cônjuges tem nacionalidade do país que reporta os dados e o outro cônjuge tem nacionalidade de um país estrangeiro. A importância relativa de casamentos mistos em Portugal deve atender a alguns aspectos enquadradores: **os casamentos mistos em Portugal podem ocultar, na realidade, algumas situações de casamentos entre cônjuges naturais do estrangeiro**, ou seja, entre cidadãos de nacionalidade estrangeira e “novos” cidadãos portugueses, ou seja, naturais do estrangeiro que entretanto adquiriram a nacionalidade portuguesa (vd. Oliveira e Gomes, 2014: 59-61; Oliveira e Gomes, 2017: 72). Por outro lado, **há que atender à experiência emigratória portuguesa que induz a outros casamentos mistos que integram também casamentos entre cônjuges portugueses com descendentes de emigrantes portugueses** já com outras nacionalidades. Como explicitam Rosa et al. (2004: 91) “*não são de excluir as hipóteses de o casamento, por exemplo, de africanos dar-se com nacionais portugueses de ancestralidade africana, e o casamento com europeus dar-se entre portugueses e ‘estrangeiros’ descendentes de emigrantes portugueses, entretanto chegados a Portugal*”.

Em Portugal, e contrastando com a tendência da primeira década do século XXI (detalhada em Oliveira e Gomes, 2014: 71-72), desde 2011 (em especial entre 2013 e 2015) os casamentos mistos (entre portugueses e estrangeiros) diminuíram (vd. quadro 4.3): de 2011 para 2014 verificou-se uma diminuição de -9,7% (-621 casamentos mistos registados em Portugal), recuperando progressivamente entre 2015 e 2018 (+1.293 casamentos mistos de 2014 para 2018), embora se observe um nova diminuição em 2019 e 2020 (-134 casamentos mistos em 2019 face ao ano anterior, -1.607 casamentos mistos em 2020) que apenas recupera ligeiramente em 2021 (+434 casamentos mistos face ao ano anterior) e substantivamente em 2022 (+1.464 casamentos mistos). Verifica-se, ainda assim, face ao início da década passada (2011), uma quebra menos acentuada nos casamentos mistos em Portugal: em 2017 a recuperação da evolução dos casamentos mistos foi para além do valor de 2011 (aumento +12,6%), que se reforça em 2018 (+21,1% face a 2011, com aumento só nesse ano de +7,6%), atenuando-se em 2019 (ainda assim com +17,9% face ao início da década), mas claramente em quebra em 2020 (-20,6% face ao início da década), recuperando-se em 2021 (+13,1% por comparação ao ano anterior, mas -10,2% face a 2011) e em 2022 (+39,1% face ao ano anterior e +23,6% face ao ocorrido dez anos antes). Entre 2001 e 2011 verificou-se um aumento de +123% dos casamentos mistos em Portugal, em resultado do crescimento global da população estrangeira residente no país. A explicação para a inversão da tendência na primeira metade da década seguinte associou-se, em parte, ao decréscimo global da população estrangeira residente em Portugal observada entre 2010 e 2015 (aprofundar em Oliveira e Gomes, 2016: 47-54). Por sua vez, o **acentuado decréscimo dos casamentos, de uma maneira geral, em 2020 relaciona-se com o contexto pandémico de COVID-19**, atendendo a que as medidas²² de contenção da pandemia (nomeadamente de isolamento e confinamento

²² Recorde-se que por razões de saúde pública face à pandemia da doença COVID-19, no dia 18 de março de 2020 foi decretado o primeiro estado de emergência em Portugal, através do Decreto do Presidente da República n.º 14-

dos residentes) tiveram impactos na vida dos cidadãos, onde se incluiu as restrições à mobilidade e ao contato social, o que gerou inevitavelmente constrangimentos para a celebração de casamentos ao longo do ano. Os dados estatísticos relativos aos casamentos celebrados em 2020 devem ser lidos neste contexto de medidas de proteção da saúde pública face à pandemia COVID-19, que só ligeiramente são atenuadas em 2021, observando-se em 2022 à normalização desta evolução, com valores que acompanham a tendência pré-pandemia, com os casamentos mistos a aumentar de acordo com o incremento da população estrangeira residente no país.

Quadro 4.3. Casamentos celebrados em Portugal: total, entre portugueses, entre estrangeiros e casamentos mistos, entre 2011 e 2022

| Ano | Total | | Entre portugueses | | Mistas (um cônjuge português e outro estrangeiro) | | Entre estrangeiros | |
|-----------------------------------|--------|-----|-------------------|------|---|------|--------------------|-----|
| | Nº | % | Nº | % | Nº | % | Nº | % |
| 2011 | 36.035 | 100 | 31.073 | 86,2 | 4.175 | 11,6 | 787 | 2,2 |
| 2012 | 34.423 | 100 | 29.410 | 85,4 | 4.216 | 12,2 | 797 | 2,3 |
| 2013 | 31.998 | 100 | 27.422 | 85,7 | 3.809 | 11,9 | 767 | 2,4 |
| 2014 | 31.478 | 100 | 27.068 | 86,0 | 3.554 | 11,3 | 856 | 2,7 |
| 2015 | 32.393 | 100 | 27.573 | 85,1 | 3.763 | 11,6 | 1.057 | 3,3 |
| 2016 | 32.399 | 100 | 27.202 | 84,0 | 4.115 | 12,7 | 1.082 | 3,3 |
| 2017 | 33.634 | 100 | 27.676 | 82,3 | 4.700 | 14,0 | 1.258 | 3,7 |
| 2018 | 34.637 | 100 | 28.202 | 81,4 | 5.056 | 14,6 | 1.379 | 4,0 |
| 2019 | 33.272 | 100 | 26.941 | 81,0 | 4.922 | 14,8 | 1.409 | 4,2 |
| 2020* | 18.902 | 100 | 14.865 | 78,6 | 3.315 | 17,5 | 722 | 3,8 |
| 2021* | 29.057 | 100 | 24.315 | 83,7 | 3.749 | 12,9 | 993 | 3,4 |
| 2022 | 36.952 | 100 | 29.857 | 80,8 | 5.213 | 14,1 | 1.882 | 5,1 |
| Variação (%) 2011/2020 | -47,5 | | -52,2 | | -20,6 | | -8,3 | |
| Variação (%) 2011/2021 | -19,4 | | -21,7 | | -10,2 | | +26,2 | |
| Variação (%) 2020/2021 | +53,7 | | +63,6 | | +13,1 | | +37,5 | |
| Variação (%) 2021/2022 | +27,2 | | +22,8 | | +39,1 | | +89,5 | |

Fonte: INE, Casamentos (sistematização e cálculos da autora). // Nota: * Dados de 2021 apurados com base em informação registada nas Conservatórias do Registo Civil até março de 2022. Devido à pandemia COVID-19, no dia 18 de março de 2020 foi decretado o primeiro estado de emergência em Portugal (Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, regulamentado pelo Decreto n.º 2-A/2020) que definiu impactos na mobilidade e no contato social entre cidadãos, com encerramento de vários serviços públicos de atendimento presencial, gerando implicações diretas nos dados dos casamentos celebrados em 2020 e 2021. Os dados estatísticos relativos aos casamentos celebrados em 2020 e em 2021 devem ser lidos neste contexto.

A evolução dos casamentos mistos acompanha a evolução do total de casamentos celebrados em Portugal nos últimos anos. Entre 2011 e 2014 observou-se uma quebra no total de casamentos celebrados no país, de 36.035 casamentos em 2011 passam para 31.478 em 2014 (-4.557). A partir de 2015, porém, observa-se uma recuperação parcial deste número, crescendo entre 2014 e 2018 o número de casamentos para 34.637 (+3.159). Ainda assim, entre 2011 e 2017, nota-se uma quebra no número de casamentos na ordem dos -7%, atenuada no ano seguinte, passando ao decréscimo a ser de -3,9% entre 2011 e 2018. Em 2019, contudo, volta-se a ter uma diminuição no número total de casamentos celebrados no país (-1.365), o que induziu a um reforço da quebra face ao verificado no início da década (-7,7% de 2011 para 2019). Em 2020 agrava-se a tendência de decréscimo com o contexto de pandemia COVID-19: de 2019 para 2020 há -43,2%

1.

A/2020, de 18 de março, regulamentado pelo Decreto n.º 2-A/2020, que conduziu ao encerramento de vários serviços públicos de atendimento presencial e ao confinamento dos residentes.

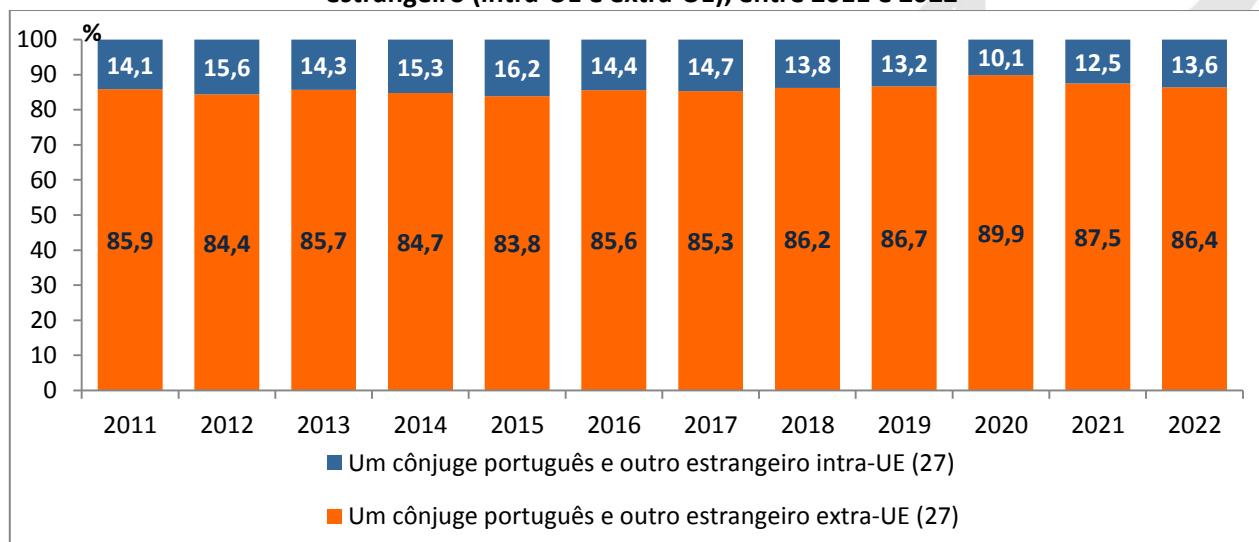
IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

casamentos, sendo -47,5% face ao início da década. Finalmente em 2021, embora face ao verificado dez anos antes ainda se contabilizem menos casamentos (-19,4% de casamentos em 2021 face a 2011), verifica-se o recuperar do número de casamentos celebrados face ao ano anterior (+53,7% em 2021 face a 2020), tendência que se confirma especialmente em 2022 (+27,2%), ano em que se atinge um número de casamentos (36.952) acima do registado em 2011 – vd. quadro 4.3.

Do total de casamentos celebrados em 2022, 81% foram casamentos entre cidadãos portugueses (eram 86,2% em 2011, sendo -2,9pp face ao ano anterior, em 2021), 5,1% casamentos entre cidadãos estrangeiros (eram 2,2% em 2011, sendo +1,7pp face ao ano anterior) e 14,1% (em 2011 eram 11,6%, sendo +1,2pp face ao ano anterior) corresponderam a casamentos mistos (entre cônjuge português e cônjuge estrangeiro). Em 2021 do total de casamentos celebrados, 83,7% foram entre cidadãos portugueses (+5pp que em 2020), 3,4% entre cidadãos estrangeiros (-0,4pp) e 12,9% corresponderam a casamentos mistos (-4,6pp face ao ano anterior). Reconhecendo 2020 e 2021 como dois anos atípicos, como consequência da pandemia, nota-se que até 2019, no universo de casamentos celebrados em Portugal, aumentou a importância relativa dos casamentos mistos e dos casamentos entre estrangeiros, uma vez que a evolução crescente destes casamentos (+17,9% e +79%, respetivamente, entre 2011 e 2019) foi contrária à evolução decrescente dos casamentos entre portugueses (-13,3% entre 2011 e 2019 e tinha sido -47,8% entre 2001 e 2011), tendência que se recupera em 2022 – vd. quadro 4.3.

Mantendo a tendência de anos, porém, verifica-se que em 2021 e 2022 a maioria dos casamentos mistos ocorreram entre um cônjuge português e um nacional de país extracomunitário (87,5% e 86,4%, respetivamente), assumindo os casamentos entre portugueses e cidadãos da União Europeia (excluindo o Reino Unido deste Universo a partir de 2019) menor importância relativa (12,5% em 2021 e 13,6% em 2022) – vd. gráfico 4.16. A esta tendência não são alheios alguns fatores que importa contextualizar: por um lado, deve atender-se à sobre representação, entre o total de estrangeiros residentes em Portugal, dos nacionais de países extracomunitários no total de estrangeiros residentes (em 2020 representavam 69,1% do total de estrangeiros residentes no país, subindo o impacto para 75,8% em 2021 e 77,7% em 2022); por outro lado, deve ainda atender-se às estruturas etárias destes dois universos de estrangeiros residentes em Portugal, sendo os nacionais de países extracomunitários mais jovens e com maior concentração de efetivos em idades matrimoniais (maior importância relativa de efetivos entre os 20 e os 49 anos de idade) que os nacionais de países da União Europeia.

Gráfico 4.16. Casamentos mistos celebrados em Portugal, segundo a nacionalidade do cônjuge estrangeiro (intra-EU e extra-EU), entre 2011 e 2022



Fonte: INE, Casamentos (sistematização e cálculos da autora). // Nota: a partir de 2019 considera-se UE27.

Em 2022 destacaram-se com maior proporção de casamentos entre mulher de nacionalidade portuguesa e homem estrangeiro as nacionalidades (do cônjuge masculino) cabo-verdiana (85,4% dos casamentos dos

homens com essa nacionalidade) e angolana (84,9%), seguindo-se a nacionalidade francesa (68,9%). Já em 2021, como em anos anteriores, a maior prevalência de casamentos mistos, entre um homem estrangeiro e uma mulher com nacionalidade portuguesa, tinha-se associado aos homens com nacionalidade de um dos países dos PALOP – angolana (93,1%), cabo-verdiana (89,2%) e são-tomense (72,1%) e guineense (88,9%) –, mas também à França (69%). Neste universo, em 2021 e 2022, continuam a ser os nacionais da Polónia (93,8% em 2021 e 83% em 2022), da Ucrânia (61,7% em 2021 e 68,5% em 2022) e da Alemanha (57,6% em 2021 e 55,1% em 2022) os mais endogâmicos, ou seja, que mostram maior proporção de casamentos com cônjuge feminina da mesma nacionalidade – vd. quadro 4.4.

Quadro 4.4. Casamentos celebrados em Portugal, por principal país de nacionalidade* do cônjuge masculino, em 2022 (percentagem em linha)

| Nacionalidade do Cônjuge Masculino/Cônjugue 1 | Nacionalidade do Cônjuge Feminino/Cônjugue 2 | | | |
|---|--|---------------------|---------------------|-----------|
| | Portuguesa | Mesma Nacionalidade | Outra Nacionalidade | Total (N) |
| Brasil | 40,2 | 57,2 | 2,6 | 1.174 |
| Bermudas | 24,7 | 56,9 | 18,3 | 295 |
| Alemanha | 31,1 | 55,1 | 13,8 | 167 |
| Irlanda | 7,5 | 83,6 | 8,9 | 146 |
| Cabo Verde | 85,4 | 7,3 | 7,3 | 123 |
| Ucrânia | 20,7 | 68,5 | 10,9 | 92 |
| Polónia | 8,0 | 83,0 | 9,1 | 88 |
| Rússia | 6,6 | 85,5 | 7,9 | 76 |
| França | 68,9 | 14,9 | 16,2 | 74 |
| Angola | 84,9 | 9,6 | 5,5 | 73 |

Fonte: INE, Casamentos (sistematização e cálculos da autora).

Nota: * Consideram-se as dez principais nacionalidades estrangeiras no ano em análise.

Quadro 4.5. Casamentos celebrados em Portugal, por principal país de nacionalidade* do cônjuge feminino, em 2022 (percentagem em linha)

| Nacionalidade do Cônjuge Feminino/Cônjugue 2 | Nacionalidade do Cônjuge Masculino/Cônjugue 1 | | | |
|--|---|---------------------|---------------------|-----------|
| | Portuguesa | Mesma Nacionalidade | Outra Nacionalidade | Total (N) |
| Brasil | 74,1 | 23,3 | 2,6 | 2.883 |
| Bermudas | 21,1 | 68,3 | 10,6 | 246 |
| Ucrânia | 58,9 | 32,8 | 8,3 | 192 |
| Rússia | 50,3 | 38,3 | 11,2 | 169 |
| Alemanha | 39,5 | 55,1 | 5,4 | 167 |
| Angola | 91,2 | 4,8 | 4,1 | 147 |
| Irlanda | 4,2 | 85,3 | 10,5 | 143 |
| Polónia | 35,6 | 54,1 | 10,4 | 135 |
| Venezuela | 86,2 | 9,5 | 4,3 | 116 |
| Cabo Verde | 90,5 | 7,8 | 1,7 | 116 |

Fonte: INE, Casamentos (sistematização e cálculos da autora).

Nota: * Consideram-se as dez principais nacionalidades estrangeiras no ano em análise.

No caso dos casamentos mistos entre uma mulher estrangeira e um homem com nacionalidade portuguesa (quadro 4.5), sobressaem outras nacionalidades estrangeiras. Em 2022, destaca-se a angolana (91,2% dos casamentos entre mulher venezuelana e cônjuge masculino português), a cabo-verdiana (90,5%), a venezuelana (86,2%), a brasileira (74,1% dos casamentos celebrados) e a ucraniana (58,9%). Por sua vez em 2021, destacaram-se nos casamentos entre homem de nacionalidade portuguesa e mulheres com nacionalidade estrangeira, as cônjuges femininas de nacionalidade angolana (95,8%), venezuelana (91,3%), cabo-verdiana (82,5%), brasileira (79,8%), francesa (73,4%), ucraniana (66,4%) e russa (56,3%). Entre as nacionalidades mais endogâmicas, neste universo de 2021 e 2022, destacam-se a irlandesa (85,3% dos casamentos de cônjuge feminina irlandesa com cônjuge masculino da mesma nacionalidade em 2022), a

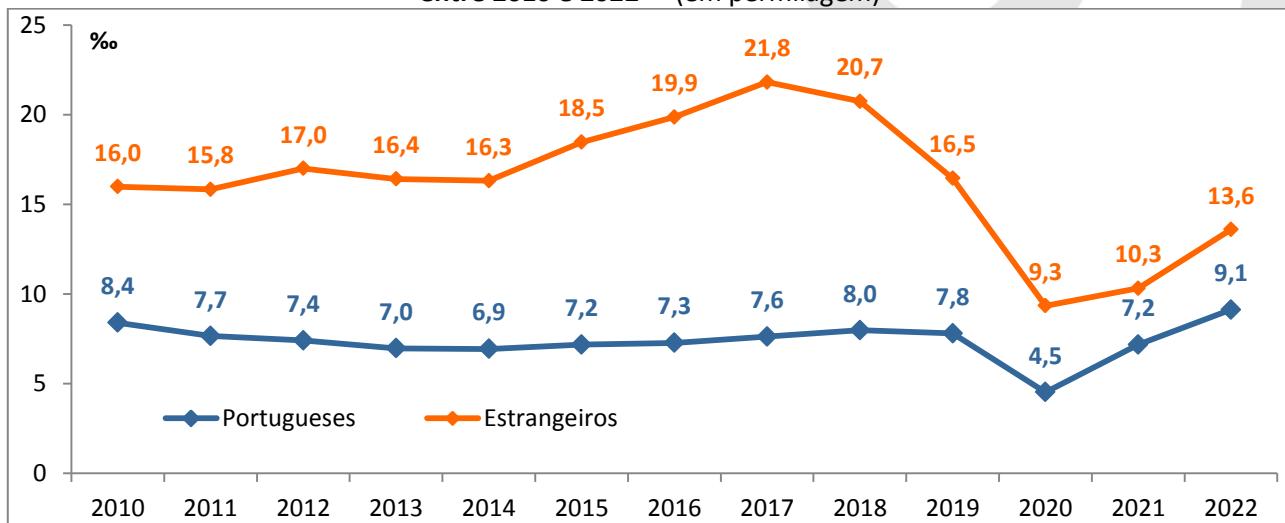
IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

polaca (60,4% em 2021 e 54,1% em 2022), a alemã (54,3% em 2021 e 55,1% em 2022) e das Bermudas (58,2% dos casamentos em 2021 e 68,3% em 2022) – vd. quadro 4.5.

Importa atender que a estes resultados não são alheias as características e história da imigração de cada população. Deve reconhecer-se que a população estrangeira não é um todo homogéneo: se há nacionalidades que tendem a definir o projeto migratório já em família, e por isso já com casamento celebrado noutro país (e que induz, por exemplo, à sobre representação das mulheres a chegarem ao país como cônjuges por reagrupamento familiar no caso de algumas nacionalidades), não se destacando por isso nos casamentos celebrados em Portugal, embora estando em números absolutos entre as populações estrangeiras residentes; também há fluxos migratórios de indivíduos não-casados, mais jovens e em idades “matrimoniais” (entre os 15 e os 49 anos).

Resulta, deste modo, que a expressão dos casamentos celebrados é também influenciada pela estrutura etária da população. Observando-se que há, entre os residentes em Portugal, nacionalidades com maior concentração de efetivos nas idades “matrimoniais” (e.g. nacionalidades extracomunitárias), deve determinar-se o efeito da estrutura etária na nupcialidade, considerando os resultados da **taxa de nupcialidade**, que relaciona o número de casamentos celebrados na população residente com idades entre os 15 e os 49 anos. Desde o início desta década, a taxa de nupcialidade dos estrangeiros mostrou-se sempre superior à taxa de nupcialidade dos portugueses, atingindo sempre o dobro (ou mais do dobro) da prevalência desta última, o que significa que mesmo isolando os efeitos da estrutura etária, a população de nacionalidade estrangeira mostra padrões de nupcialidade superiores aos observados na população portuguesa.

Gráfico 4.17. Taxa de nupcialidade geral*das populações de nacionalidade portuguesa e estrangeira, entre 2010 e 2022 (em permilagem)**



Fonte: INE, Estatísticas dos Casamentos e Estimativas Anuais da População Residente (sistematização e cálculos da autora). // Nota: *Por Taxa de Nupcialidade Geral entende-se o número de casamentos por cada 1000 residentes com idades compreendidas entre os 15 e 49 anos. / ** Dados de 2021 apurados com base em informação registada nas Conservatórias do Registo Civil até março de 2022. Devido à pandemia COVID-19, no dia 18 de março de 2020 foi decretado o primeiro estado de emergência em Portugal (Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, regulamentado pelo Decreto n.º 2-A/2020) que definiu impactos na mobilidade e no contato social entre cidadãos, com encerramento de vários serviços públicos de atendimento presencial, gerando implicações diretas nos dados dos casamentos celebrados em 2020 e 2021. Os dados estatísticos relativos aos casamentos celebrados em 2020 e em 2021 devem ser lidos neste contexto.

Em 2017 (quando se atingiu um pico na taxa de nupcialidade geral dos estrangeiros) perto de 22 estrangeiros em cada 1000 residentes estrangeiros, com idades entre os 15 e os 49 anos, contraíram matrimónio, sendo que no caso dos cidadãos portugueses essa relação foi de apenas 8 casamentos por cada 1000 residentes. Em 2018 e 2019 diminui a distância entre os dois grupos: passa para,

respectivamente, 21 e 16 estrangeiros em cada 1000 residentes, com idades entre os 15 e os 49 anos, que contraíram matrimónio, versus 8 casamentos por cada 1000 residentes portugueses. Já em 2020 e 2021, num contexto de pandemia e de diminuição da celebração dos casamentos, verifica-se uma redução acentuada na taxa de nupcialidade geral da população estrangeira (desce para 9 casamentos por cada 1000 residentes estrangeiros com idades entre os 15 e os 49 anos em 2020 e para 10 em 2021), aproximando-se bastante da taxa de nupcialidade geral da população com nacionalidade portuguesa (5 casamentos por cada 1000 residentes em 2020 e 7 em 2021). Finalmente em 2022, verifica-se a recuperação desta taxa, tanto para os estrangeiros residentes (14 casamentos por cada 1000 residentes), como para os nacionais portugueses (9 casamentos por cada 1000 residentes) – vd. gráfico 4.17.

Noutra vertente da análise dos indicadores da nupcialidade, consideram-se os dados relativos aos **divórcios registados** em Portugal. Em 2022 registaram-se 18.464 divórcios, mostrando um ténue incremento (+4,4% face ao ano anterior), depois da quebra registada em 2020 e 2021, embora longe dos valores assumidos no início da década (em 2011 registaram-se 26.751 divórcios, sendo que os divórcios aumentaram muito especialmente durante a primeira década deste século²³), identificando-se um decréscimo gradual dos divórcios ao longo da presente década (2019 com -22,1% face ao verificado no início da década, em 2011). Em 2020 e 2021 (dois anos atípicos associados aos constrangimentos da pandemia) e tal como o verificado nos casamentos, diminui mais acentuadamente o número de divórcios para, respetivamente, 17.684 (significando -15,2% face ao ano anterior) e 17.685 (taxa de variação de 0%) – vd. quadro 4.6.

Quadro 4.6. Divórcios registados em Portugal, entre cidadãos portugueses, entre cidadãos estrangeiros e de casamentos mistos (cônjuge português e cônjuge estrangeiro), entre 2011* e 2022**

| Ano | Total | | Entre portugueses | | Mistos | | Entre estrangeiros | |
|-------------------------------|--------------|-----|-------------------|------|--------------|-----|--------------------|-----|
| | N | % | N | % | N | % | N | % |
| 2011 | 26.751 | 100 | 25.235 | 94,3 | 1.277 | 4,8 | 233 | 0,9 |
| 2012 | n.d. | - | n.d. | - | n.d. | - | n.d. | - |
| 2013 | 22.784 | 100 | 21.467 | 94,2 | 1.119 | 4,9 | 194 | 0,9 |
| 2014 | 22.239 | 100 | 20.964 | 94,3 | 1.087 | 4,9 | 185 | 0,8 |
| 2015 | 23.633 | 100 | 22.307 | 94,4 | 1.114 | 4,7 | 210 | 0,9 |
| 2016 | 22.649 | 100 | 21.375 | 94,4 | 1.063 | 4,7 | 207 | 0,9 |
| 2017 | 21.930 | 100 | 20.541 | 93,7 | 1.158 | 5,3 | 208 | 0,9 |
| 2018 | 20.766 | 100 | 19.398 | 93,4 | 1.122 | 5,4 | 219 | 1,1 |
| 2019 | 20.846 | 100 | 19.300 | 92,6 | 1.211 | 5,8 | 294 | 1,4 |
| 2020 | 17.684 | 100 | 16.263 | 92,0 | 1.073 | 6,1 | 348 | 2,0 |
| 2021 | 17.685 | 100 | 16.214 | 91,7 | 1.103 | 6,2 | 368 | 2,1 |
| 2022 | 18.464 | 100 | 16.697 | 90,4 | 1.315 | 7,1 | 452 | 2,4 |
| Variação (%) 2011-2019 | -22,1 | | -23,5 | | -5,2 | | -26,2 | |
| Variação (%) 2019-2020 | -15,2 | | -15,7 | | -11,4 | | +18,4 | |
| Variação (%) 2020-2021 | 0,0 | | -0,3 | | 2,8 | | +5,7 | |
| Variação (%) 2021-2022 | +4,4 | | +3,0 | | +19,2 | | +22,8 | |

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

Notas: * Com a Lei n.º 9/2010 de 31 de maio, passou a ser permitido o casamento civil entre pessoas do mesmo sexo, pelo que desde 2011, os valores incluem os casamentos dissolvidos por divórcio entre pessoas do mesmo sexo.

** Os dados dos Divórcios e Separação de Pessoas e Bens de 2022 são provisórios à data de junho de 2023.

²³ O aumento do número de divórcios de casais residentes em Portugal, que se verificava desde 2006 (+20,4% entre 2006 e 2010), foi interrompido em 2011, ano a partir do qual se observa um decréscimo dos divórcios. A trajetória evolutiva verificada para o total de divórcios desde 2006 é transversal aos divórcios entre cidadãos estrangeiros (+58% entre 2006 e 2010) e entre casais mistos, de cônjuge português com cônjuge estrangeiro (+81% entre 2006 e 2010).

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

Do total de divórcios contabilizados, a maioria (92% em 2020, 91,7% em 2021 e 90,4%) reflete divórcios entre cidadãos portugueses, representando os divórcios entre cidadãos estrangeiros uma importância relativa bastante residual (apenas 2% em 2020, 2,1% em 2021 e 2,4% em 2022). Já os **divórcios de casais mistos** (entre um cônjuge português e um cônjuge estrangeiro) corresponderam em 2020 a 6,1%, em 2021 a 6,2% e em 2022 a 7,1% do total de divórcios (vd. quadro 4.6).

Importa referir que a evolução da nupcialidade em Portugal de cônjuges de nacionalidade estrangeira – considerando tanto os indicadores de casamento como de divórcio – reflete em grande medida o próprio crescimento global da população estrangeira residente em Portugal desde o início do século XXI (+70% de 2001 para 2011 e +60% de 2011 para 2021). A diminuição da população estrangeira residente entre 2011 e 2015 (-11%) veio igualmente refletir-se na diminuição do número de casamentos e de divórcios entre estrangeiros residentes. Por outro lado, a crise económica e financeira vivida em Portugal a partir de finais da primeira década do século XXI e até 2014 também teve alguns efeitos na diminuição tanto dos casamentos como dos divórcios no país: como analisam Gaspar et al. (2017: 46) “*outra razão a considerar poderá residir em causas económicas, responsáveis pelo recuo do casamento, e que serão também responsáveis pelo recuo da dissolução (pelo menos oficial) dos mesmos. (...) atendendo à crise económica (...) a partir de 2008, é de admitir que alguns casais que num contexto económico mais favorável optariam por se divorciar, decidem manter-se juntos, por uma questão de economia de escala, já que o divórcio, com a consequente separação de casas e despesas, acarreta consigo custos elevados.*” Complementarmente, o contexto pandémico vivido especialmente em 2020 e 2021, com impactos no contacto social entre cidadãos e com encerramento de vários serviços públicos de atendimento presencial durante vários períodos, tiveram impactos diretos na evolução do número de casamentos celebrados (-43,2% de 2019 para 2020) e dos divórcios registados (-15,2% de 2019 para 2020). Por sua vez, da mesma forma, a recuperação da população estrangeira nos anos mais recentes, em especial a partir de 2019 quando atinge valores inéditos superiores a meio milhão de estrangeiros residentes (590,3 mil em 2019, 662 mil em 2020, 699 mil em 2021 e 782 mil em 2022), induziu ao incremento do número de divórcios entre estrangeiros (+34,2% em 2019, +18,4% em 2020, +5,7% em 2021 e +22,8% em 2022).

Quadro 4.7. Número de divórcios por cada 100 novos casamentos por ano, entre portugueses, entre estrangeiros e mistos (um cônjuge português e outro estrangeiro), entre 2011 e 2022

| Ano | Total | Entre portugueses | Mistos | Entre estrangeiros |
|-------|-------|-------------------|--------|--------------------|
| 2011 | 74,2 | 81,2 | 30,6 | 29,6 |
| 2012 | s.d. | s.d. | s.d. | s.d. |
| 2013 | 71,2 | 78,3 | 29,4 | 25,3 |
| 2014 | 70,6 | 77,4 | 30,6 | 21,6 |
| 2015 | 73 | 80,9 | 29,6 | 19,9 |
| 2016 | 69,9 | 78,6 | 25,8 | 19,1 |
| 2017 | 65,2 | 74,2 | 24,6 | 16,5 |
| 2018 | 60,0 | 68,8 | 22,2 | 15,9 |
| 2019 | 62,7 | 71,6 | 24,6 | 20,9 |
| 2020* | 93,6 | 109,4 | 32,4 | 48,2 |
| 2021 | 60,9 | 66,7 | 29,4 | 37,1 |
| 2022 | 50,0 | 55,9 | 25,2 | 24,0 |

Fonte: INE, Estatísticas dos casamentos e Estatísticas de divórcios e separações de pessoas e bens (cálculos e sistematização da autora). // Nota: * Os dados dos Divórcios e Separação de Pessoas e Bens de 2020 são provisórios à data de junho de 2021. Devido à pandemia COVID-19, no dia 18 de março de 2020 foi decretado o primeiro estado de emergência em Portugal (Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, regulamentado pelo Decreto n.º 2-A/2020) que definiu impactos na mobilidade e no contato social entre cidadãos, com encerramento de vários serviços públicos de atendimento presencial, gerando implicações diretas nos dados dos casamentos celebrados em 2020 e 2021. Os dados estatísticos relativos aos casamentos celebrados em 2020 e em 2021 devem ser lidos neste contexto.

Extraídos os efeitos da evolução dos divórcios, os nacionais portugueses mostram maior prevalência de divórcio que os estrangeiros residentes. Em 2022, registaram-se 56 divórcios por cada 100 novos casamentos celebrados no mesmo ano entre cônjuges portugueses, descendo esse rácio para 24 divórcios por cada 100 novos casamentos entre cônjuges estrangeiros, e 25 em cada 100 casamentos no caso dos casais mistos. Em 2020, verificaram-se mais divórcios por casamentos devido às restrições impostas no contexto de pandemia COVID-19 (109 divórcios registados por cada 100 novos casamentos entre portugueses) e em 2021 a proporção desce para 67 divórcios por cada 100 novos casamentos. Esta relação desce para 48 e 37 divórcios em cada 100 casamentos no caso de casais estrangeiros, respetivamente em 2020 e 2021, e para 32 e 29 divórcios em cada 100 novos casamentos de casais mistos, respetivamente em 2020 e 2021 (vd. quadro 4.7).

4.6. Mortalidade

Entre 2011 e 2022 a quase totalidade dos **óbitos** de residentes em Portugal foram de indivíduos de nacionalidade portuguesa, verificando-se que os óbitos de indivíduos de nacionalidade estrangeira apenas representaram 2% no total de óbitos em 2022 (foram 1,6% em 2019, 1,7% em 2020 e 1,8% em 2021).

Quadro 4.8. Óbitos ocorridos em Portugal, segundo a nacionalidade, entre 2011 e 2022

| Ano | Total N | Portugueses N | Estrangeiros N % | Comunitários (UE) N % estrang. | Extracomunitários N % estrang. |
|---------------------------------------|------------|------------------|---------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| 2011 | 102.848 | 101.447 | 1.377 1,3 | 520 37,8 | 857 62,2 |
| 2012 | 107.612 | 106.304 | 1.229 1,1 | 541 44,0 | 758 61,7 |
| 2013 | 106.554 | 105.202 | 1.331 1,2 | 466 35,0 | 865 65,0 |
| 2014 | 104.843 | 103.492 | 1.338 1,3 | 553 41,3 | 785 58,7 |
| 2015 | 108.539 | 107.217 | 1.310 1,2 | 541 41,3 | 769 58,7 |
| 2016 | 110.573 | 109.034 | 1.529 1,4 | 677 44,3 | 852 55,7 |
| 2017 | 109.586 | 108.031 | 1.545 1,4 | 653 42,3 | 892 57,7 |
| 2018 | 113.000 | 111.265 | 1.730 1,5 | 691 39,9 | 1.039 60,1 |
| 2019 | 111.793 | 109.978 | 1.809 1,6 | 765 42,3 | 1.044 57,7 |
| 2020 | 123.358 | 121.300 | 2.058 1,7 | 585 28,4 | 1.473 71,6 |
| 2021 | 124.802 | 122.508 | 2.294 1,8 | 672 29,3 | 1.622 70,7 |
| 2022 | 124.311 | 121.877 | 2.434 2,0 | 689 28,3 | 1.745 71,7 |
| Taxa de Variação 2011-2019 | +8,7 | +8,4 | +31,4 | +5,2 | +47,3 |
| Taxa de Variação 2019-2020 | +10,3 | +10,3 | +13,8 | +6,9 | +16,7 |
| Taxa de variação 2020-2021 | +1,2 | +1,0 | +11,5 | +14,9 | +10,1 |
| Taxa de variação 2021-2022 | -0,4 | -0,5 | +6,1 | +2,5 | +7,6 |

Fonte: INE, Óbitos (sistematização e cálculos da autora).

Notas: A soma dos portugueses e estrangeiros não corresponde ao total de óbitos uma vez que o quadro não inclui os dados de óbitos de país desconhecido. Em 2019 e 2020 não se considera o Reino Unido no grupo países da União Europeia, mas nos extracomunitários (o que justifica o incremento do número de óbitos de extracomunitários).

Em 2022 ocorreram 124.311 óbitos em Portugal respetivamente, dos quais 98% foram de cidadãos de nacionalidade portuguesa, 0,6% de cidadãos estrangeiros da União Europeia (o correspondente em números absolutos a 689 óbitos, +2,5% que no ano anterior) e 1,4% de cidadãos estrangeiros com nacionalidade de países extracomunitários (1.745 óbitos ou +7,6% face a 2021, onde se incluem os cidadãos britânicos). Em 2020 e 2021, como consequência da pandemia COVID-19, os óbitos aumentam face à tendência de anos anteriores (para 123.358 em 2020, +10,3% que no ano anterior, e para 124.802

em 2021, +1,2%), mantendo-se a sobre representação de óbitos de nacionais portugueses (98,3% e 98,2%, respetivamente), seguidos dos nacionais de países extracomunitários (com 1.473 óbitos, representando 1,2% do total de óbitos no país e refletindo um incremento de +16,7% em 2020; e com 1.622 óbitos, representando 1,3% do total de óbitos no país e refletindo um incremento de +10,1% em 2021) e dos cidadãos comunitários (585 óbitos ou 0,5% do total de óbitos em 2020, +6,9% face ao ano anterior, e 672 óbitos ou 0,5% do total de óbitos em 2021, +14,9%) – vd. quadro 4.8.

Conforme analisado detalhadamente no subcapítulo 4.2 deste relatório, o saldo natural observado em Portugal tornou-se negativo desde finais da primeira década deste século (desde 2009), agravando-se particularmente a partir de 2012, e muito especialmente nos anos da pandemia COVID-19 de 2020 e 2021, mantendo-se bastante negativo nos anos de referência deste relatório. Em 2021 e 2022 morreram bastante mais pessoas do que aquelas que nasceram, registando-se um saldo natural de -45.220 indivíduos em 2021 e de -40.640 em 2022, saldos especialmente elevados e em forte incremento (em 2019, antes do início da pandemia, tinha sido de -25.214) nestes dois últimos dois anos, refletindo uma redução dos nascimentos (de 87.026 nascimentos em 2019, descem para 84.796 em 2020, 79.795 em 2021, embora recuperando ligeiramente para 83.671 em 2022) como incrementaram os óbitos (de 111.793 óbitos em 2019, sobem para 123.358 em 2020, 124.802 óbitos em 2021 e 124.311 em 2022).

A evolução dos óbitos desde o início desta década revela padrões semelhantes nas populações de nacionalidade portuguesa e estrangeira, sendo ainda assim o incremento mais substantivo nos estrangeiros: entre 2011 e 2019 verificou-se um aumento de +8,4% de óbitos na população portuguesa e um aumento de +31,4% de óbitos na população de nacionalidade estrangeira, verificando-se que o aumento foi especialmente sentido pelos óbitos de indivíduos de nacionalidade estrangeira extracomunitários (+47,3%, sabendo que em 2019 os ingleses passam a integrar este universo²⁴). Em 2020 e em 2021, os estrangeiros voltam a ter uma taxa de variação anual mais expressiva (+13,8% em 2020 e +11,5% em 2021) que os portugueses (+10,3% em 2020 e +1% em 2021), sendo em 2020 o incremento dos óbitos mais expressivo nos estrangeiros extracomunitários (+16,7%, +10pp que a variação verificada nos comunitários) e em 2021 mais significativo nos estrangeiros comunitários (+14,9%, +5pp que a variação nos extracomunitários). Em 2022, face ao ano anterior, verifica-se um abrandamento do incremento de óbitos, embora se continue a observar um incremento mais substantivo nos estrangeiros (+6,1%) por comparação aos portugueses (-0,5%), sendo no último ano o aumento mais associado aos extracomunitários (+7,6% de óbitos em 2022) que aos cidadãos da União Europeia (+2,5%) – vd. quadro 4.8.

Até 2019, antes de se passar a incluir os ingleses no grupo dos estrangeiros extracomunitários residentes, observava-se que o maior crescimento de óbitos de residentes em Portugal se associava aos cidadãos da União Europeia, o que invariavelmente refletia a própria estrutura demográfica desta população (como se mostrou antes, entre os estrangeiros residentes, são os cidadãos da UE, e muito especialmente os britânicos, os mais envelhecidos). A expressão dos óbitos de cidadãos da União Europeia, em valores absolutos e em importância relativa no total de óbitos ocorridos em Portugal dos estrangeiros, reflete que são também estas as nacionalidades estrangeiras com estruturas etárias mais envelhecidas e com maior expressão de indivíduos com mais de 65 anos (conforme mostrado no subcapítulo 3.4). Em 2011 cerca de 37,8% dos óbitos ocorridos em Portugal de população com nacionalidade estrangeira foram de nacionais da União Europeia, evoluindo para 39,9% em 2018 (+2,1pp face ao início da década) e para 42,3% em 2019 mantendo os ingleses nesse universo (+4,5pp face a 2011), quando estes nacionais apenas representavam 25% em 2011, 33,1% em 2018 e 31,3% em 2019 do total da população estrangeira residente no país. Mais se verifica que entre 2011 e 2015 enquanto os estrangeiros nacionais de países extracomunitários diminuíram nos óbitos ocorridos em Portugal (-10,3%), refletindo a diminuição global da população estrangeira residente nesses anos, os residentes nacionais de países da União Europeia aumentaram o número de óbitos (+4%). Entre 2015 e 2018 observa-se um aumento global dos óbitos ocorridos em Portugal, sendo esse aumento superior entre os residentes extracomunitários (+35,1%), que o verificado nos nacionais da União Europeia (+27,7%) ou nos portugueses (+3,8%), passando os cidadãos comunitários

²⁴ Se não se contabilizar os ingleses neste universo em 2019 o incremento entre 2011 e 2019 é de +21,8%.

a incrementarem mais o número de óbitos (+41,4% entre 2015 e 2019, ou +10,7% de 2018 para 2019, mantendo os ingleses neste universo) que os residentes extracomunitários (+35,8% de 2015 para 2019 e só +0,5% no último ano).

A **taxa bruta de mortalidade²⁵**, apesar de não isolar o efeito das estruturas etárias diferenciadas das populações de nacionalidade portuguesa e estrangeira, permite aferir a existência de diferenças em função da nacionalidade no que toca à mortalidade. Em 2021 e 2022, a população de nacionalidade estrangeira registou menor taxa de mortalidade (3,3‰ em 2021 e 3,1‰ em 2022) que a população de nacionalidade portuguesa (12,7‰ e 12,6‰, respetivamente) – vd. quadro 4.9. No entanto, tal como a taxa de natalidade, também a taxa de mortalidade é influenciada pela estrutura etária de uma dada população, ou seja, se a população de nacionalidade portuguesa é mais envelhecida que a população de nacionalidade estrangeira (conforme explicitado anteriormente) é expectável que apresente taxas de mortalidade superiores.

Atendendo a que população estrangeira residente não é um todo homogéneo quanto à sua composição por grupos etários, verificando-se que os cidadãos da União Europeia são mais envelhecidos que os cidadãos de países extracomunitários, identificam-se taxas de mortalidade bastante diferenciadas: em 2018 e 2019, considerando ainda os ingleses no universo dos cidadãos da UE28, os cidadãos extracomunitários apresentam menor taxa de mortalidade (3,2‰ e 2,6‰, respetivamente) que a população de países da União Europeia residente em Portugal (4,3‰ e 4,1‰, respetivamente). Contudo, se se contabilizar os óbitos dos ingleses no universo dos estrangeiros extracomunitários (sabendo que os ingleses são das nacionalidades mais envelhecidas entre os residentes, como se mostrou no subcapítulo 3.4), em 2019 e 2020 verifica-se uma mudança de tendência, com os extracomunitários a apresentarem taxas de mortalidade ligeiramente superiores (3,1‰ e 3,2‰, respetivamente em 2019 e 2020) às observadas no universo dos comunitários (3,0‰ e 2,9‰, respetivamente). Em 2021 e 2022, porém, mesmo com os ingleses a integrar o universo dos extracomunitários, voltam os residentes com nacionalidade de um país da UE27 a apresentar taxas brutas de mortalidade superiores (4‰ em 2021 e 2022) às dos residentes com nacionalidade de um país extracomunitário (3,1‰ e 2,9‰, respetivamente) – vd. quadro 4.9.

Quadro 4.9. Taxas brutas de mortalidade* das populações portuguesa e estrangeira, entre 2011 e 2022

| Taxa Bruta de Mortalidade ‰ | Nacionalidade | | | |
|-----------------------------|---------------|-------------|-----------------|-----------------------|
| | Portuguesa | Estrangeira | Estrangeiros UE | Estrangeiros Extra-UE |
| 2011 | 10,0 | 3,2 | 4,8 | 2,6 |
| 2012 | 10,6 | 2,9 | 5,4 | 2,4 |
| 2013 | 10,5 | 3,3 | 4,6 | 2,9 |
| 2014 | 10,4 | 3,4 | 5,5 | 2,7 |
| 2015 | 10,8 | 3,4 | 5,1 | 2,7 |
| 2016 | 11,0 | 3,8 | 5,7 | 3,0 |
| 2017 | 10,9 | 3,7 | 4,8 | 3,1 |
| 2018 | 11,4 | 3,6 | 4,3 | 3,2 |
| 2019** | 11,3 | 3,1 | 3,0 (4,1) | 3,1 (2,6) |
| 2020 | 12,6 | 3,1 | 2,9 | 3,2 |
| 2021 | 12,7 | 3,3 | 4,0 | 3,1 |
| 2022 | 12,6 | 3,1 | 4,0 | 2,9 |

Fonte: INE, Óbitos. População residente: Estimativas Anuais da População Residente e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (sistematização e cálculos da autora). // Nota: *Número de óbitos por cada 1000 habitantes. / ** Reino Unido passa a incluir o grupo dos estrangeiros extracomunitários a partir de 2019.

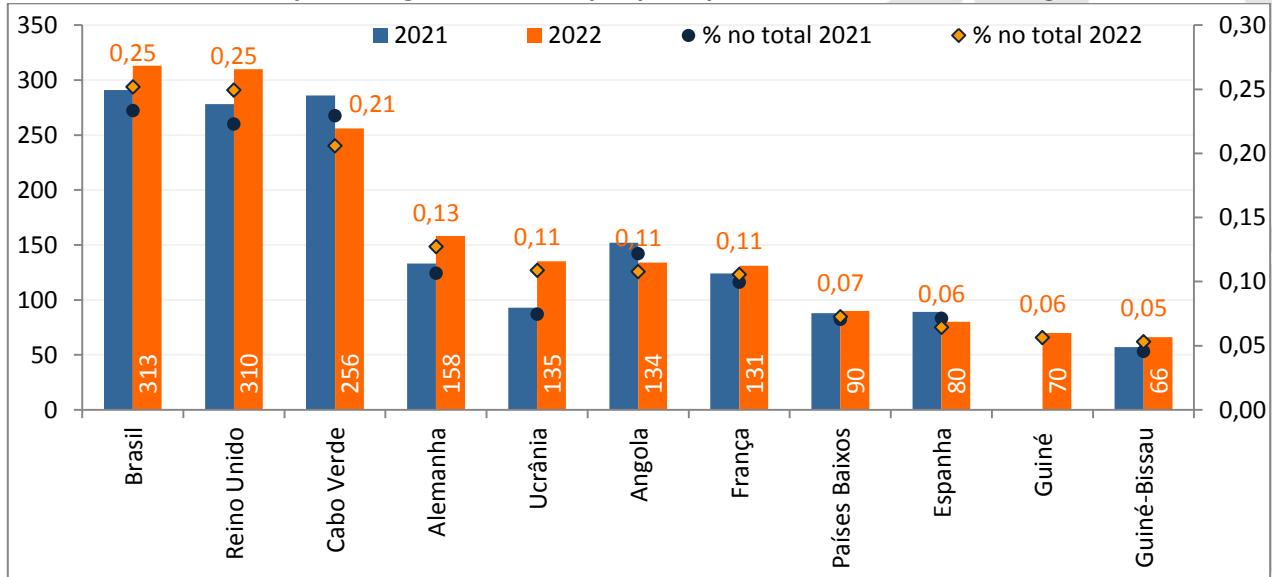
Nas dez nacionalidades estrangeiras que registaram maior número de óbitos em 2021 e 2022, identificam-se os nacionais do Brasil (0,23% em 2021, tendo ocorrido 291 óbitos em 2021, subindo para 0,25% em 2022 com 313 óbitos), do Reino Unido (0,22% do total óbitos registados no país em 2021, ou 278 óbitos, e 310

²⁵ Número de óbitos por cada 1000 habitantes na população residente no ano de referência.

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

ou 0,25% dos óbitos em 2022), de Cabo Verde (0,23% do total de óbitos registados no país em 2021, equivalendo a 286 óbitos nesse ano, descendo para uma importância relativa de 0,21% com 256 óbitos em 2022), da Alemanha (0,11% em 2021, tendo ocorrido 133 óbitos; e 0,13% em 2022 com 158 óbitos), da Ucrânia (de 0,07% em 2021 com 93 óbitos, sobem para 0,11% com 135 óbitos em 2022), de Angola (0,12%, correspondendo a 152 óbitos em 2021 e 0,11% em 2022 com 134 óbitos), da França (0,1% em 2021, equivalendo respetivamente a 124 óbitos, e 0,11% em 2022 com 131 óbitos), dos Países Baixos (0,07% do total de óbitos em 2021 e 2022 com, respetivamente, 88 e 90 óbitos) e da Espanha (0,07% em 2021 e 0,06% em 2022, com 89 e 80 óbitos) – gráfico 4.18.

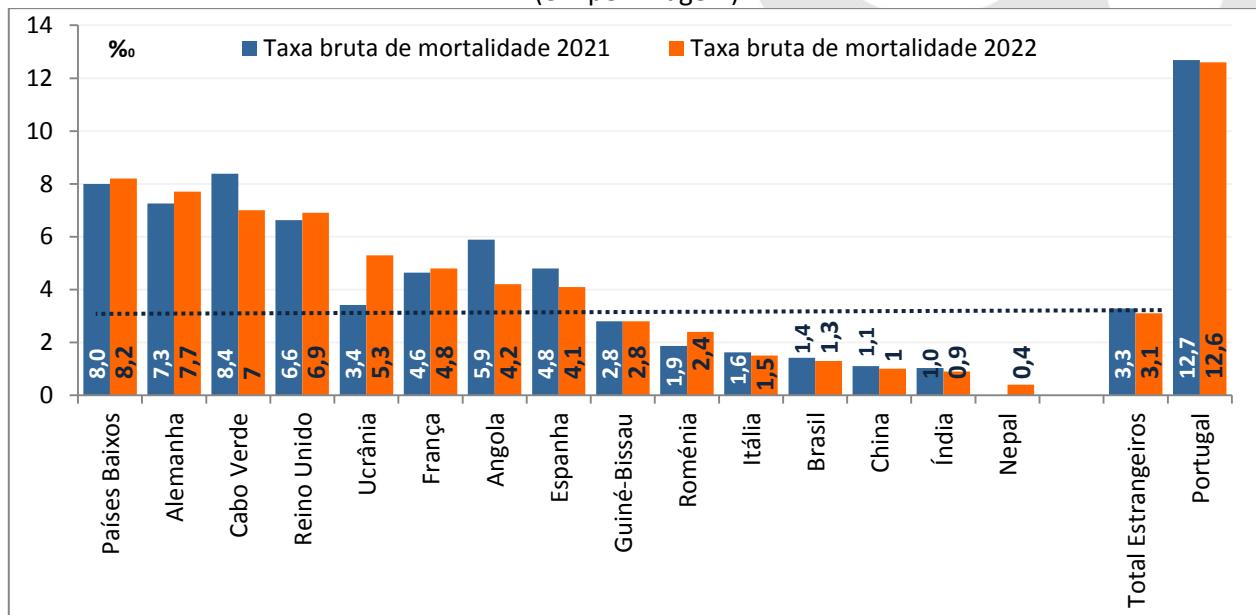
Gráfico 4.18. Número e percentagem de óbitos, por principais nacionalidades* estrangeiras, 2021 e 2022



Fonte: INE, Óbitos (sistematização e cálculos da autora).

Nota: *Consideram-se as 10 nacionalidades estrangeiras com maior número de óbitos nos dois anos em análise.

Gráfico 4.19. Taxa bruta de mortalidade*, por principais nacionalidades estrangeiras, em 2021 e 2022 (em permilagem)**



Fonte: INE, Óbitos e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (sistematização e cálculos da autora).

Nota: * A taxa bruta de mortalidade corresponde ao número de óbitos por cada 1000 residentes. / **Consideram-se as 10 nacionalidades estrangeiras que registaram maior número de óbitos no ano em análise e as 10 nacionalidades estrangeiras com maior número de estrangeiros residentes em Portugal em 2021 e 2022.

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

Em termos das taxas brutas de mortalidade destas mesmas nacionalidades, observa-se que em Portugal são os cidadãos da União Europeia e dos PALOP aqueles que revelam maior número de óbitos por 1000 residentes. Em 2021 e 2022, os estrangeiros que registaram taxas brutas de mortalidade mais expressivas foram os nacionais dos Países Baixos (8‰ em 2021 e 8,2‰ em 2022), da Alemanha (7,3‰ em 2021 e 7,7‰ em 2022), de Cabo Verde (8,4‰ em 2021, descendo para 7‰ em 2022), do Reino Unido (que tem vindo gradualmente a descer a taxa de mortalidade, de 8,6 óbitos por cada 1000 residentes em 2018, desceu em 2019 para 6,3‰ e em 2020 para 5,6‰, embora voltando a subir em 2021 para 6,6‰ e 6,9‰ em 2022), da Ucrânia (3,4‰ em 2021, subindo para 5,3‰ em 2022), da França (4,6‰ em 2021 e 4,8‰ em 2022), de Angola (5,9‰ em 2021, descendo para 4,2‰ em 2022), da Espanha (4,8‰ em 2021 e 4,1‰ em 2022) e da Guiné-Bissau (que tem também visto descer a taxa bruta de mortalidade nos últimos anos, de 6,1‰ em 2018, para 3,4‰ em 2019, para 3,6‰ em 2020 e para 2,8‰ em 2021 e 2022). Conforme evidenciado no gráfico 4.19, a generalidade destas nacionalidades apresentam taxas de mortalidade superiores à média global dos estrangeiros (3,3 óbitos por cada 1000 estrangeiros residentes em 2021 e 3,1 em 2022), refletindo simultaneamente populações imigrantes mais antigas no país ou populações com estruturas etárias onde o peso da população idosa é superior àquele que se verifica nas outras nacionalidades estrangeiras. Em contrapartida, continuam a ser as nacionalidades asiáticas, de fluxos laborais mais recentes no país, as que apresentam taxas brutas de mortalidade mais baixas: caso dos nacionais da China (1,1‰ em 2021 e 1‰ em 2022), da Índia (1‰ em 2021 e 0,9‰ em 2022) e do Nepal (0,4‰ em 2022).

CAPÍTULO 5.

EDUCAÇÃO E QUALIFICAÇÕES

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

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

Nos últimos anos a **entrada de estudantes estrangeiros** nos diferentes países de acolhimento ganhou importância relativa nos fluxos de imigração, considerando os dados das primeiras concessões de autorizações de residência a estrangeiros.²⁶ Segundo o EUROSTAT, em 2021 e 2022, entre os países da UE27, o país com maior afluência de imigrantes por ‘razões educativas’²⁷ é a Irlanda, posição que mantém há vários anos, representando as autorizações de residência para estudo 41,8% e 48,4%, respetivamente, do total de primeiras concessões de autorizações de residência nesse país (representavam 61,6% no início da década passada, em 2011). Na segunda posição surge a França, com 31,7% em 2021 e 32,3% em 2022 de autorizações de residência por ‘razões educativas’ por total de primeiras concessões de autorizações de residência (representavam 32,6% em 2011), seguindo-se a Dinamarca com 19,8% em 2021 e 27% em 2022 (e no início da década passada tinham uma importância relativa de 24,8%). No extremo oposto da distribuição encontram-se a Croácia (0,7% em 2021 e 0,6% em 2022), a Grécia (3% em 2021 e 2,5% em 2022, tendo representado 6,1% em 2011) e a Polónia (4,7% em 2021 e 4,8% em 2022) que se assumem como os países da UE27 com menor importância relativa de primeiras autorizações de residência por razões educativas. Em 2022 a Alemanha surge na décima primeira posição com uma importante quebra de

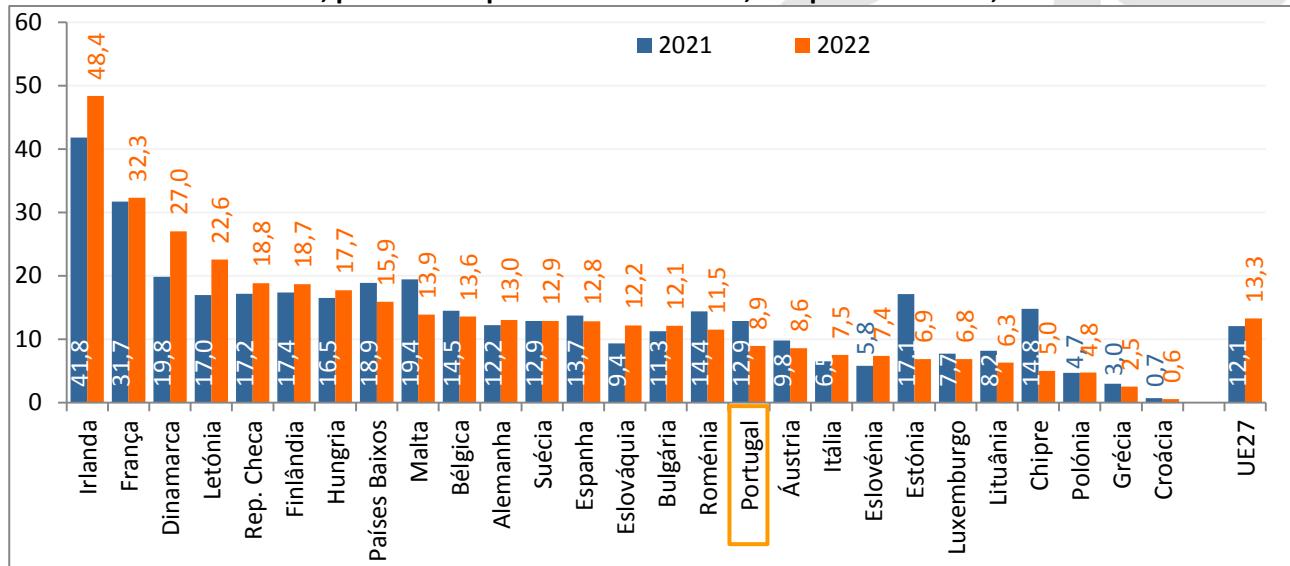
²⁶ É considerada uma primeira autorização de residência não apenas quando é concedida a alguém pela primeira vez, mas também se o tempo decorrido entre o término de uma autorização anterior e o início da validade da nova autorização for de pelo menos três meses, independentemente do ano em que tenha sido emitida a autorização.

²⁷ As razões educativas são uma das quatro categorias principais da tipologia de razões para a concessão de autorizações de residência, compreendendo duas subcategorias: o estudo e outras razões. O *estudo* reporta-se a pessoas admitidas num curso de ensino superior ou um programa de estudos (estudantes). A categoria *outras razões educativas* contabiliza pessoas admitidas no país por razões educacionais que não são cobertas pela definição de estudante como, por exemplo, estagiários não remunerados e voluntários.

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

primeiras autorizações de residência por razões educativas desde o início da década (12,2% em 2021 e 13% em 2022, quando eram 25% em 2011). Portugal também apresenta uma quebra acentuada do impacto das primeiras autorizações de residência por razões educativas no total de concessões: em 2020 foram 14,6%, descendo para 12,9% em 2021 e 8,9% em 2022, importância relativa bastante aquém dos 26% registados pelo país em 2012, e abaixo da média da UE27 do último ano (de 13,3%). O pico atingido no país em 2012 contrariou a queda das restantes autorizações de residência (nomeadamente por razões laborais), quando as primeiras autorizações por razões educativas aumentaram e representaram a importância relativa inédita de 26% do total de novas concessões de Portugal, situando-se nesse ano o país acima da média dos países da União Europeia registada então (22%) – vd. gráfico 5.1.

Gráfico 5.1. Percentagem de primeiras concessões de autorizações de residência a estrangeiros por razões educativas, por total de primeiras concessões, nos países da UE27, em 2021 e 2022



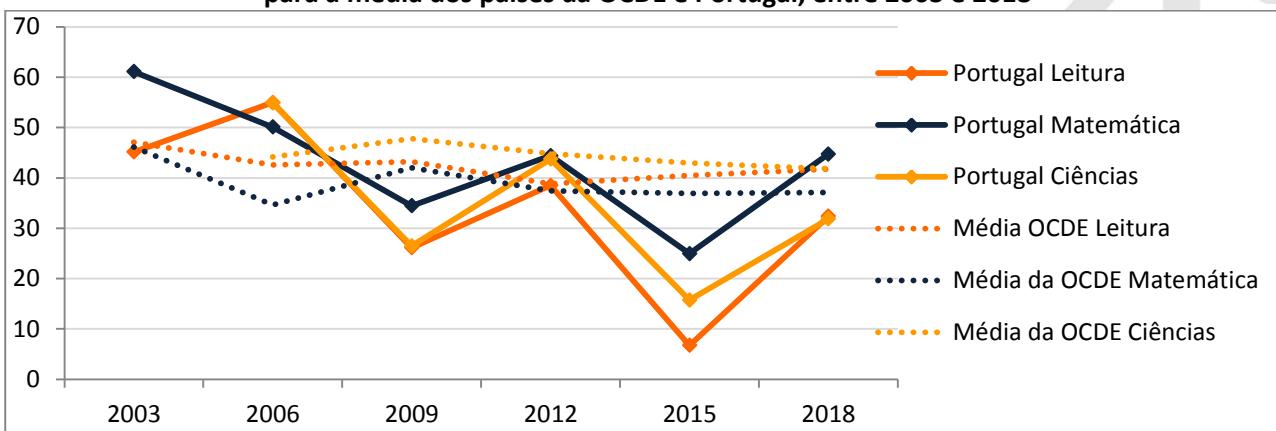
Fonte: EUROSTAT (sistematização, cálculos e gráfico da autora).

Noutra vertente, a **integração propriamente dita de estudantes estrangeiros no sistema educativo e o seu desempenho escolar**, têm-se assumido como problemáticas de estudo importantes em inúmeros relatórios internacionais. Os estudantes estrangeiros têm de se ajustar a regras académicas, expectativas e objetivos escolares que podem ser muito distintos dos do seu país de origem, e aprender numa nova língua, fatores que podem conduzir a desafios ou dificuldades de aprendizagem destes estudantes nas sociedades de acolhimento. Os estudos desenvolvidos pela OCDE (2006, 2010) evidenciam que, de uma forma geral, os imigrantes tendem a apresentar maiores dificuldades em obter bons resultados escolares quando comparados com os nacionais dos países de acolhimento.

Nas várias edições do teste PISA (*Programme for International Student Assessment*), desenvolvido pela OCDE, com o intuito de avaliar a literacia de jovens de 15 anos nas áreas da Leitura, Ciências e Matemática, refletindo informação sobre o desempenho dos sistemas educativos de diferentes países do mundo²⁸, tem-se identificado sempre, na generalidade de países da OCDE, hiatos entre o desempenho escolar dos estudantes imigrantes e não imigrantes, mostrando os imigrantes menores desempenhos que os não imigrantes (vd. gráfico 5.2). Embora entre as edições de 2003 e 2018 se verifique globalmente melhoria dos resultados nos três domínios considerados, tanto na média dos países da OCDE como em Portugal, os estudantes imigrantes permanecem com desempenhos aquém dos estudantes não imigrantes.

²⁸ De notar que nos testes do PISA não são avaliados conteúdos curriculares — aqueles que são lecionados em contexto de sala de aula. No estudo da OCDE o que se pretende saber é em que medida os alunos de 15 anos são capazes de mobilizar os seus conhecimentos, nas três dimensões avaliadas — leitura, ciências e matemática —, na resolução dos problemas do dia-a-dia.

Gráfico 5.2. Evolução da distância (em pontos) entre o desempenho dos estudantes imigrantes e não imigrantes nos domínios PISA (leitura, matemática e ciências), para a média dos países da OCDE e Portugal, entre 2003 e 2018



Fonte: PISA (2019c). Sistematização de Rita Monteiro (2020).

Importa atender, porém, que as maiores dificuldades ou piores desempenhos escolares não se associam apenas à condição imigrante, mas sobrepõem-se a condições socioeconómicas distintas de partida: verifica-se, neste âmbito, **o papel explicativo nas performances escolares da classe social e das características dos indivíduos e dos seus agregados familiares** (e.g. género, qualificações dos pais, meio onde reside rural/urbano ou centro/subúrbio), verificando-se que **estas dimensões tendem a suplantar a influência explicativa que a origem étnica ou cultural pode ter**.

Por outro lado, deve atender-se ao efeito que podem exercer as políticas públicas educativas no combate a desigualdades sociais e escolares transversais (e não específicas aos imigrantes), assumindo a **estrutura de acolhimento e os respetivos enquadramentos institucionais e legais também pendor explicativo para diferenças de desempenho escolar** que se podem observar em diferentes países de acolhimento de imigrantes (PISA, 2016: 243). Os estudantes imigrantes estão ainda frequentemente em situações de dupla desvantagem pela sua condição de imigrante e pela sua classe social ou privação social (PISA, 2016: 244).

Atendendo a todas estas dimensões explicativas e ao **aumento global da presença de estudantes estrangeiros nos sistemas escolares dos diferentes países da OCDE** (de 9,4% em 2006 e 10% em 2009 para 12,5% em 2015 e 13% em 2018), importa sintetizar²⁹, também pelo seu potencial comparativo, os resultados do teste PISA. Reconhecendo os efeitos explicativos no desempenho escolar dos alunos de algumas variáveis, a OCDE controla os efeitos da origem migratória (imigrantes e não imigrantes), o status socioeconómico e da língua falada em casa, para aferir a equidade educativa de base, assumindo a educação como uma importante dimensão de integração das crianças de imigrantes (PISA, 2016 e 2019).

Portugal participa nas avaliações do PISA desde 2000 tendo, de forma consistente (Ferreira et al., 2017: 13-14), melhorado nos três domínios considerados, reduzindo simultaneamente a importância relativa dos alunos com desempenho fraco (*low performers*) e aumentado o peso dos alunos de desempenho excelente (*top performers*). Na edição de 2016 (PISA, 2016), os alunos de Portugal melhoraram os resultados em todas as áreas, tendo obtido *scores* acima da média dos resultados dos vários países da OCDE em todos os domínios, alcançando a 17º posição a Ciências, a 18º em Leitura e a 22º a Matemática (entre os 35 países que integram o estudo da OCDE).

Na edição do PISA de 2018, porém, há uma ligeira diminuição dos bons resultados da edição de 2015. Os resultados mostram que nas áreas da leitura e da matemática, o desempenho médio dos alunos de Portugal ficou próximo do nível observado em 2015; em ciências, o desempenho médio de 2018 ficou abaixo do observado em 2015 e retornou a um desempenho próximo ao nível observado em 2009 e 2012.

²⁹ Síntese a partir do desenvolvido e analisado em Oliveira e Gomes (2017a) e em Monteiro (2020).

A mais recente edição do PISA (2019) conclui ainda que Portugal apresentou pontuações ligeiramente acima da média da OCDE em leitura, matemática e ciências (na matemática e em ciências Portugal assumiu mais 3 pontos que a média da OCDE; na leitura Portugal apresenta mais 5 pontos que a média da OCDE). Quando avaliado por um período mais longo, Portugal é ainda um dos poucos países com uma trajetória positiva de melhoria nas três áreas - Leitura, Ciências e Matemática (PISA, 2019:1). Assim sendo, em termos globais para a generalidade dos estudantes em 2018, Portugal volta a consolidar os resultados obtidos em 2015, ano em que superou pela primeira vez a média da OCDE, apesar dos jovens portugueses de 15 anos terem descido ligeiramente no ranking que avalia a sua literacia (na leitura, ciências e na matemática). Os resultados de 2018 mostram um panorama global positivo para Portugal, que mantém médias acima da OCDE: na leitura os resultados de Portugal (492) colocam o país num posicionamento próximo dos países com tradição de presença nos melhores lugares do ranking mundial (e.g. Alemanha com 498; Bélgica e França com 493 pontos; Países Baixos com 485 pontos; República Checa com 490, Eslovénia com 495 pontos); na ciência foi onde se sentiram mais diferenças, tendo os jovens portugueses alcançado 492 pontos, uma diferença de menos 9 pontos em relação a 2015 (501), embora este resultado permita ao país manter-se acima da média da OCDE (489) por 3 pontos; na Matemática, em 2018 Portugal mantém a pontuação (492) alcançada na edição do PISA de 2015, com 3 pontos acima da média da OCDE (489 pontos).

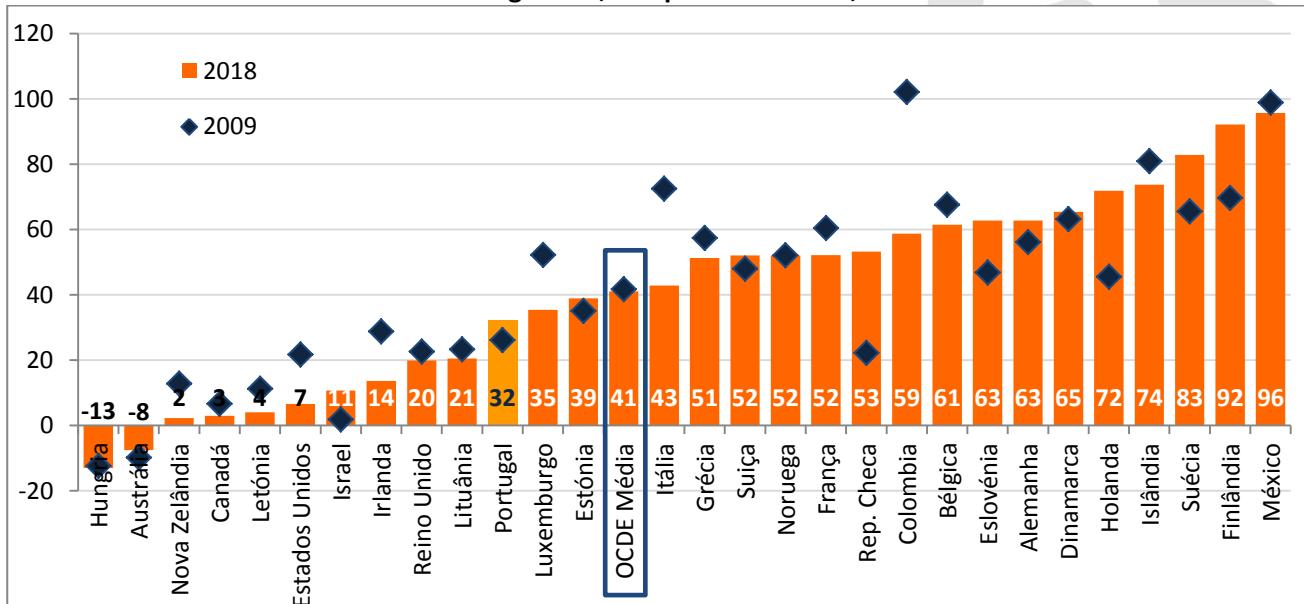
Relativamente aos alunos imigrantes, em 2015 **Portugal tinha sido o país da OCDE onde mais se reduziu a distância entre os resultados dos imigrantes e dos restantes alunos em ciências e na leitura** (PISA, 2016: 260): de 54,9 pontos observada em 2006 para 15,7 pontos em 2015 em ciências; e de 55 pontos para 6,7 pontos em 2015 na leitura (vd. gráfico 5.2). Uma redução também significativa, mas que apenas coloca Portugal em terceiro lugar nos países com dados para os dois anos, verifica-se na performance na matemática: de 2006 para 2015 os estudantes imigrantes passam de um resultado, em média, inferior em 50,1 pontos face ao dos colegas sem um percurso migratório, para 25 pontos. Portugal não apenas foi o contexto com a maior convergência de estudantes imigrantes e não imigrantes, registada entre 2006 e 2015, como essa convergência foi notável por ter sido conseguida mediante melhorias de desempenho substantivas por parte de ambos os grupos, mas muito particularmente pelos imigrantes.

Estas **melhorias substantivas podem refletir tanto mudanças nas políticas educativas, como mudanças nas características do universo de estudantes imigrantes integrados no sistema educativo do país**. Deve, pois, atender-se que entre 2006 e 2015 verificaram-se mudanças na própria composição dos fluxos e das suas características em Portugal. Se é verdade que, conforme realçava a OCDE (PISA, 2016: 245), os países recentes de imigração como Portugal tendiam a estar mais associados a fluxos imigratório de baixas qualificações, o que inferia nos resultados escolares dos alunos imigrantes no PISA, também é verdade que desde a viragem do século se diversificaram mais as qualificações dos imigrantes residentes em Portugal em virtude da chegada ou reforço de novos fluxos de imigração, o que podem ter influído nestes resultados dos desempenhos dos estudantes imigrantes na última década.

Em 2018, com o inquérito focado no desempenho na leitura, nota-se um ligeiro aumento da distância no desempenho dos estudantes imigrantes face aos estudantes não imigrantes, por comparação à edição anterior desta avaliação focada na leitura (2009): a distância era de 26 pontos de diferença em 2009, passando para 32 pontos em 2018 de distância dos imigrantes face aos resultados dos não imigrantes. Apesar disso, verifica-se que os resultados de Portugal (32 pontos de distância a favor dos alunos não imigrantes) continuam positivos face à média da OCDE, onde em 2018 a distância entre alunos imigrantes e não imigrantes é mais acentuada (41 pontos de distância). Por outro lado, os resultados de Portugal são ainda positivos no sentido em que colocam o país entre os países com menores distâncias de desempenho em leitura entre imigrantes e não imigrantes: entre 35 países analisados no PISA (2019), Portugal é superado apenas pela Lituânia onde os não imigrantes obtêm mais 21 pontos de desempenho na leitura que os imigrantes, no Reino Unido é de 20 pontos, na Irlanda 14 pontos, em Israel 11 pontos, nos Estados Unidos 7 pontos, na Letónia 4 pontos, Canadá 3 pontos, Nova Zelândia 2 pontos. Com resultados piores que Portugal encontram-se países como o Luxemburgo (não imigrantes com mais 35 pontos de desempenho que os imigrantes), Estónia, Itália Grécia, Suíça, Noruega, França entre outros países com tradição de

presença nos melhores lugares do ranking mundial em termos de desempenho global dos seus estudantes (imigrantes e não imigrantes). Os países que em 2018 mostravam as maiores distâncias de desempenho entre imigrantes e não imigrantes foram o México (96 pontos de distância a favor dos não imigrantes), a Finlândia (92 pontos de distância) e a Suécia (83 pontos distâncias) – vd. gráfico 5.3. Atendendo a esta diversidade de resultados, identifica-se que o país onde os estudantes imigrantes integram o sistema escolar influencia fortemente o seu desempenho.

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



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

Na edição do PISA de 2018 (PISA, 2019), os imigrantes em Portugal alcançaram 463 pontos no desempenho a Leitura, posicionando-se assim acima da média da OCDE, onde os imigrantes apresentaram 452 pontos (ou seja, os imigrantes em Portugal com mais 11 pontos que a média dos imigrantes na OCDE). Relativamente aos não imigrantes o resultado de Portugal (495) mostra-se muito próximo da média da OCDE relativa aos estudantes não imigrantes (494). Também na edição do PISA de 2009, os imigrantes em Portugal (466 pontos) apresentaram mais 11 pontos que os imigrantes na média da OCDE (455 pontos), embora em 2009 os estudantes não imigrantes tenham apresentado desempenhos a leitura (492 pontos) inferiores à média dos não imigrantes na OCDE (496 pontos). Em relação ao indicador que mede a resiliência³⁰ dos alunos imigrantes, conclui-se ainda que, em média nos países da OCDE, 16,8% dos estudantes imigrantes obtiveram nota máxima no desempenho de leitura em 2018, apresentando os alunos imigrantes em Portugal valores ligeiramente superiores aos da média da OCDE com 17,1% (PISA, 2019:6; PISA, 2019b: 16).

Apesar do encurtamento na distância dos resultados dos alunos com percursos de imigração face aos não imigrantes, e da melhoria da performance dos alunos imigrantes nas várias áreas (ciências, matemática e leitura), a tendência internacional continua a apontar para uma **maior dificuldade dos estudantes imigrantes conseguirem a mesma performance escolar que os restantes estudantes** das sociedades de acolhimento. Portugal acompanha esta tendência, apesar dos resultados positivos que tem vindo a alcançar na última década. Como explicam Ferreira, Flores e Casas-Novas (2017: 25) para o caso português os diferenciais resultam essencialmente das várias características do agregado familiar (e.g. escolaridade,

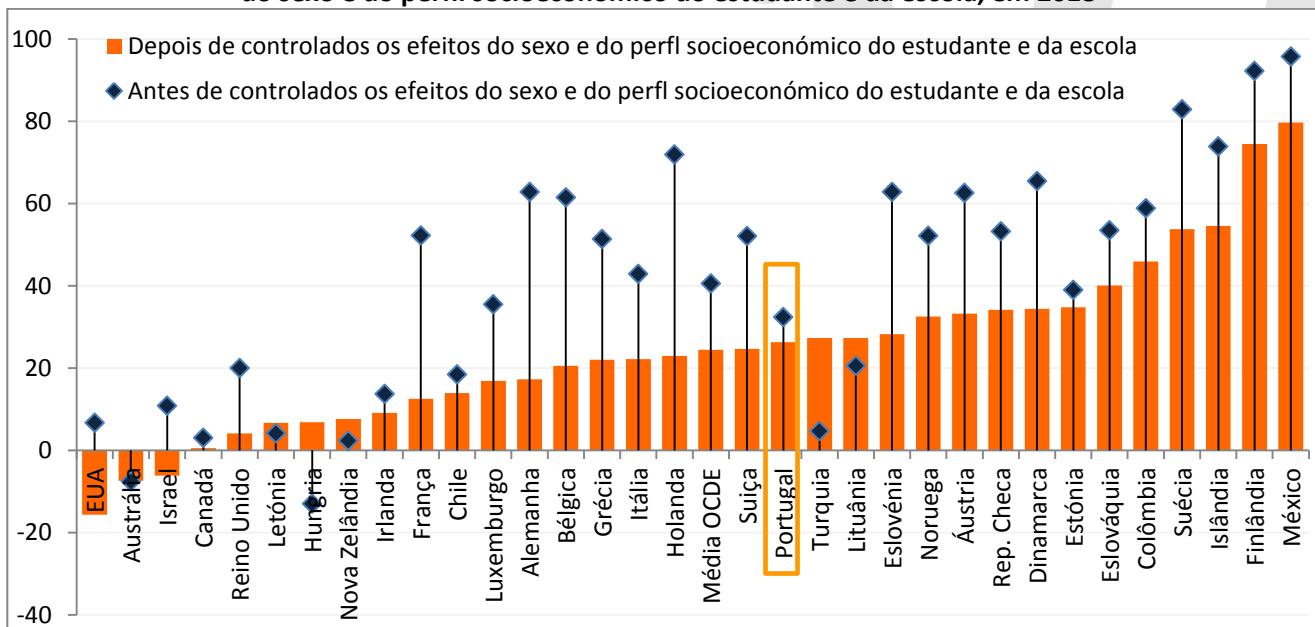
³⁰ Por Alunos imigrantes resilientes entende-se os estudantes com melhores resultados académicos ou no melhor quartil (PISA, 2016:252).

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

estatuto profissional, bens materiais e alguns indicadores culturais), sendo os resultados do país essencialmente explicados pelo nível de escolaridade dos pais. Para as autoras, a melhoria dos resultados do PISA para Portugal na última década e meia deve-se essencialmente às melhorias das condições socioeconómicas dos alunos. As autoras reconhecem, porém, que *continua ainda a existir muita iniquidade social que se traduz em maiores dificuldades de aprendizagem e consequentemente resultados mais fracos do que os desejáveis* (Ferreira et al., 2017: 25).

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

Gráfico 5.4. Distância no desempenho a leitura entre os estudantes imigrantes e os estudantes não imigrantes, nos países da OCDE, antes e depois de controlados os efeitos do sexo e do perfil socioeconómico do estudante e da escola, em 2018



Fonte: PISA (2019c). Sistematização de Rita Monteiro (2020) e da autora. Gráfico da autora.

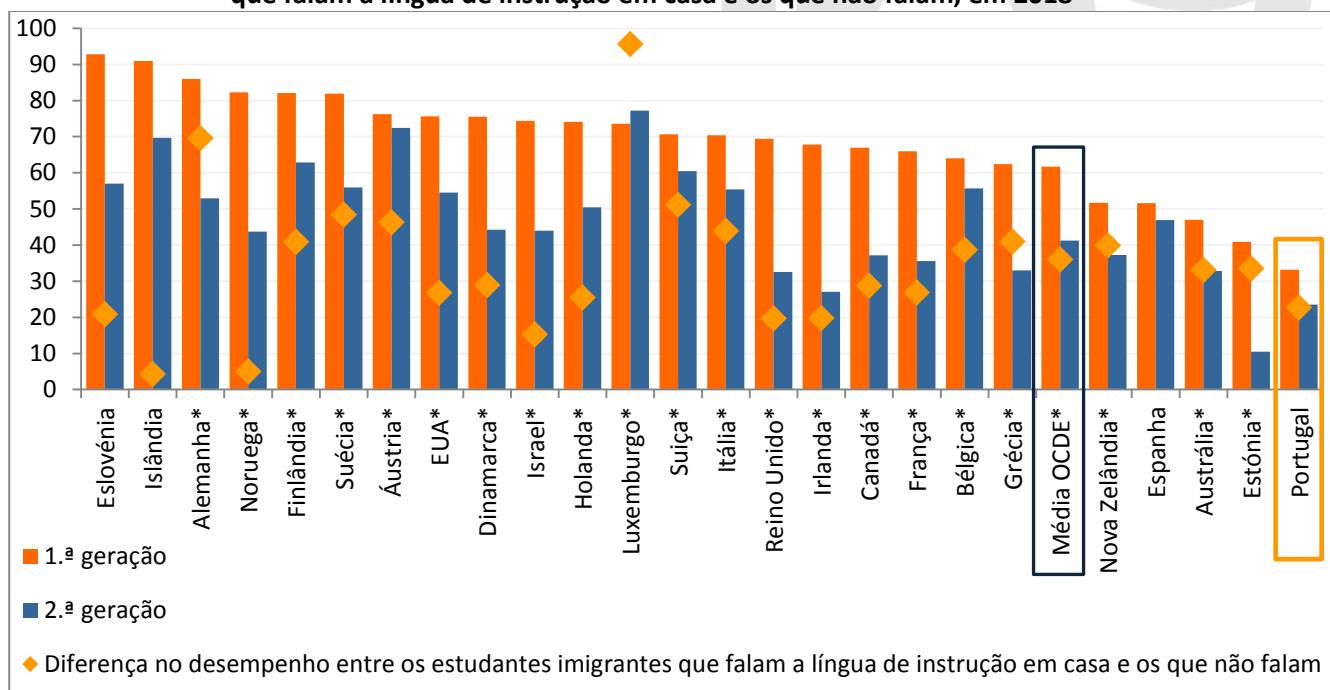
Na inquirição de 2018 identifica-se que as **desvantagens socioeconómicas continuam a influenciar o desempenho dos estudantes imigrantes em Portugal** (vd. gráfico 5.4): segundo o PISA (2019: 6), e considerando que nesta edição a área em foco é a leitura, conclui-se que a diferença no desempenho em leitura entre estudantes imigrantes e não imigrantes em Portugal, que era 32 pontos, passa para 26 pontos depois de controlados os efeitos do perfil socioeconómico dos alunos e das escolas, ou seja, a diferença diminui. Resulta, assim, que o desempenho escolar encontra-se muito ligado ao estatuto socioeconómico das famílias dos estudantes, mostrando-se que quando controlado o seu efeito, o hiato entre imigrantes e não imigrantes diminui substancialmente. Comparando os resultados de Portugal com os outros países da OCDE identifica-se, porém, que os resultados do país ficam aquém do observado na média de países da

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

OCDE onde as desvantagens socioeconómicas fazem aumentar mais a discrepância dos desempenhos na leitura entre imigrantes e não imigrantes: na França, por exemplo, de 52 pontos de diferença no desempenho em leitura entre estudantes imigrantes e não imigrantes, passa-se a uma diferença de apenas 13 pontos depois de controlados os efeitos do perfil socioeconómico dos alunos e das escolas.

As diferenças de desempenho escolar entre imigrantes e não imigrantes não se relacionam apenas com os determinantes do perfil socioeconómico (situação de desvantagem socioeconómica tende a reduzir performance escolar), mas ainda com o **domínio da língua de instrução** que pode surgir como uma importante barreira ao sucesso escolar dos imigrantes. Uma vez mais identificam-se resultados discrepantes entre os países da OCDE (vd. gráfico 5.5), dependendo da língua de instrução de cada país e da diversidade de línguas de cada país associada ao universo de estudantes imigrantes. Na maioria dos países uma importante proporção dos estudantes imigrantes (em especial da primeira geração) não fala a língua de instrução em casa. Neste indicador Portugal surge destacado como um dos países da OCDE onde é menor a percentagem de imigrantes de primeira e segunda geração que não falam a língua de instrução em casa (respectivamente, 33,2% e 23,5%), sendo essa prevalência menos de metade do observado na média de países da OCDE (61,7% dos imigrantes de 1^a geração não falam a língua de instrução em casa e 41,2% dos de segunda geração). As características da imigração para Portugal, na qual estão sobre representados imigrantes de países de língua portuguesa (41,3% do total de residentes estrangeiros em 2019), explica estes resultados.

Gráfico 5.5. Percentagem de estudantes imigrantes que não falam a língua de instrução em casa, da 1^a e 2^a Geração, e diferença no desempenho em leitura entre os estudantes imigrantes que falam a língua de instrução em casa e os que não falam, em 2018



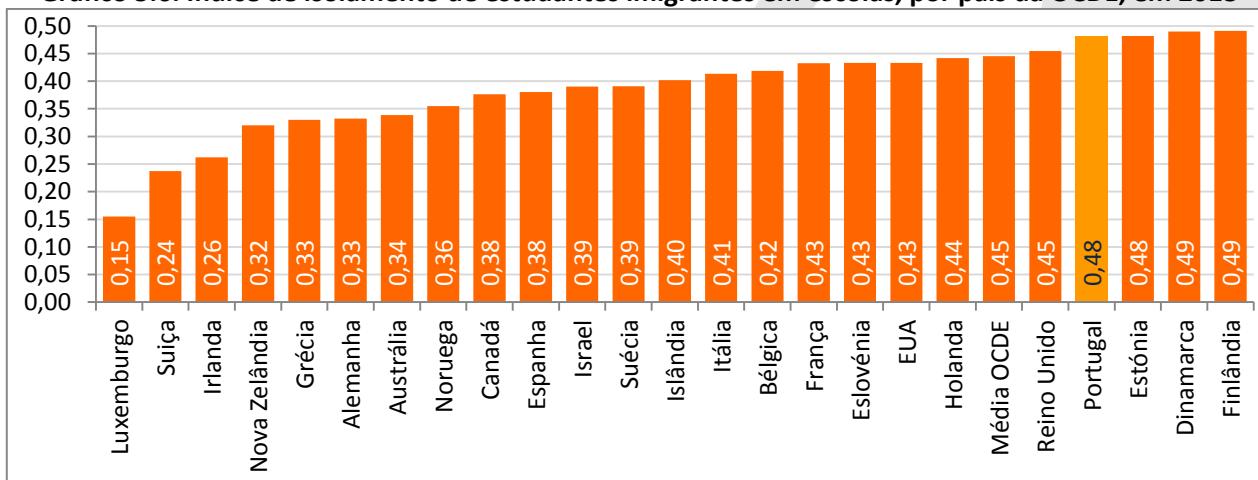
Fonte: PISA (2019c). Sistematização de Rita Monteiro (2020).

Notas: * A diferença no desempenho a leitura entre os estudantes imigrantes que falam a língua de instrução em casa e os que não falam é significativa. / Só são apresentados os países da OCDE para os quais existem dados disponíveis e em que a percentagem de estudantes imigrantes é superior a 5%.

A diferença no desempenho em leitura entre os imigrantes que falam a língua de instrução em casa e os que não falam é relevante, verificando-se que os estudantes imigrantes que não falam a língua de instrução em casa apresentam piores desempenhos escolares do que aqueles que falam (vd. gráfico 5.5). Em Portugal os estudantes imigrantes que falam a língua de instrução em casa apresentam melhor desempenho (+26,6 pontos) que os estudantes imigrantes que não falam, sendo o hiato ainda maior na média dos países da OCDE (36 pontos).

Nos relatórios PISA é ainda destacado o efeito na performance escolar do grau de concentração dos estudantes imigrantes e estudantes em situação de desvantagem socioeconómica na mesma escola. Identifica-se que o intensificar da concentração induz a piores desempenhos escolares, sendo por isso encorajada a dispersão equilibrada de estudantes de diferentes perfis nas várias escolas da sociedade de acolhimento como forma de evitar o reforço ou a reprodução de condições sociais de partida (PISA, 2019c: 188-189). O indicador PISA tal como é produzido ilustra a **probabilidade de um estudante de origem imigrante ficar em contacto na mesma escola com outros estudantes imigrantes**, assumindo o índice o valor 1 quando os estudantes imigrantes estão concentrados em escolas em que os estudantes não imigrantes têm menor probabilidade de frequentar, sendo o índice normalizado em função da dimensão da população estudantil imigrante em cada país. O índice calculado a partir dos resultados de 2018 do PISA mostra que entre os países com valores mais elevados (superiores a 0,45) se encontra Portugal, ao lado de outros países europeus como a Dinamarca, Estónia, Finlândia, Malta e Reino Unido (vd. gráfico 5.6). Nestes países os estudantes imigrantes têm mais probabilidade de frequentar escolas com outros estudantes imigrantes, ficando assim mais isolados dos estudantes não-imigrantes. Em contraste, em países como o Luxemburgo, Suíça e Irlanda os resultados do índice ficam aquém dos 0,3.

Gráfico 5.6. Índice de isolamento de estudantes imigrantes em escolas, por país da OCDE, em 2018



Fonte: PISA (2019c). Sistematização de Rita Monteiro (2020).

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

5.1. Alunos estrangeiros no sistema escolar português

Nos pontos que se seguem são analisados os dados administrativos disponibilizados pela Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC), organismo de dupla tutela do Ministério da Educação e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior desde 2015. Consideram-se como os anos de referência para a análise deste relatório os anos letivos de 2020/2021 e 2021/2022.

No caso do ensino básico e secundário, os dados reportam os alunos matriculados no sistema público de educação (rede pública de escolas) de Portugal Continental, não se incluindo neste universo os alunos a

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

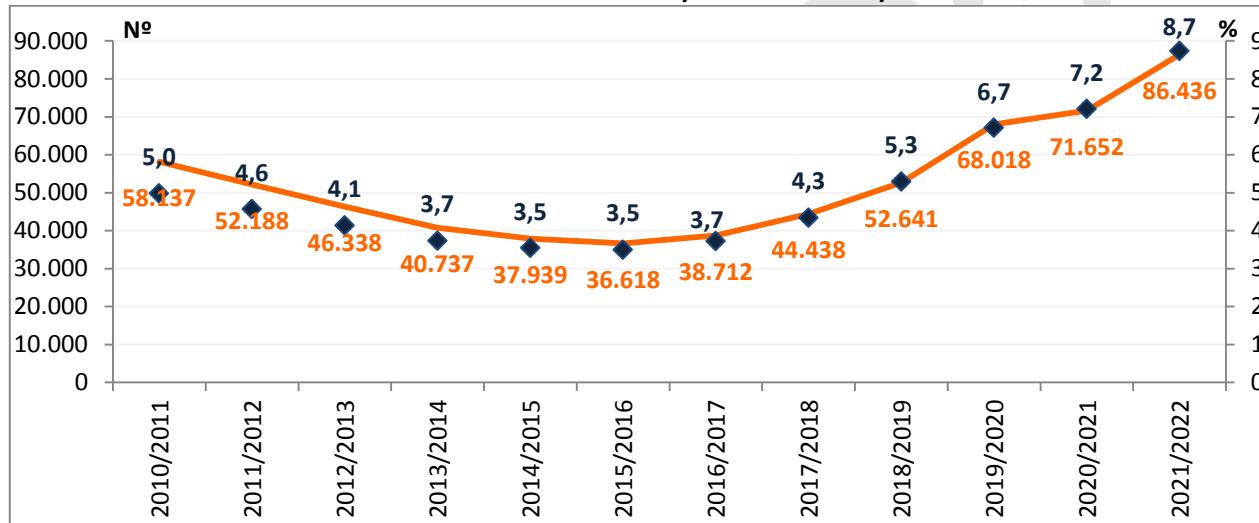
frequentar o ensino artístico em cursos de iniciação ou em regime articulado ou supletivo. Como se especifica em cada apuramento destes dados, resulta assim que não se incluem dados da rede privada de escolas, nem dos arquipélagos dos Açores e da Madeira, o que induz a que embora se caracterize a grande maioria do universo de alunos estrangeiros a viver e estudar em Portugal no ensino básico e secundário, estes dados não reportam a sua totalidade.

No que respeita ao ensino superior os dados incluem os alunos do ensino público e privado e os alunos inscritos em programas de mobilidade internacional, não contemplando os alunos inscritos em cursos técnicos superiores profissionais. Os dados analisados também não incluem os alunos que frequentaram Cursos de Especialização Tecnológica.

5.1.1. Ensino Básico e Secundário

No ano letivo de 2021/2022 encontravam-se **matriculados** no ensino básico e secundário 86.436 alunos de nacionalidade estrangeira, verificando-se um acréscimo de 14.784 alunos (+20,6%) face ao ano letivo anterior (quando os alunos estrangeiros perfaziam 71.652 indivíduos). Entre o ano letivo de 2010/2011 e o ano letivo de 2015/2016 o ensino básico e secundário português perdeu 37% de alunos de nacionalidade estrangeira (-21.519 alunos), verificando-se uma inversão de tendência a partir do ano letivo de 2016/2017, ano letivo em que se volta a incrementar o número de alunos estrangeiros matriculados no ensino básico e secundário: de 36.618 alunos no ano letivo 2015/2016 (ano em que atinge o valor mais baixo da última década), os alunos crescem para 38.712 no ano letivo de 2016/2017, reforçam-se no ano letivo seguinte para 44.438 alunos, novamente incrementam para 52.641 no ano letivo de 2018/2019 (+44% entre esses três anos letivos), para 68.018 alunos em 2019/2020 (+29,2% face ao ano letivo anterior) e para 71.652 alunos em 2020/2021 (+5,3% face ao ano letivo anterior). O decréscimo dos alunos estrangeiros no sistema de ensino português verificou-se de forma mais explícita entre os anos letivos de 2009/2010 e 2015/2016, refletindo, por um lado, o próprio decréscimo da população estrangeira residente nesses anos e, por outro, o aumento do número de cidadãos estrangeiros, nomeadamente de descendentes de imigrantes já nascidos em Portugal, que adquiriram a nacionalidade portuguesa ao abrigo do enquadramento legal instituído em 2006 (vd. capítulo 14 deste relatório e em Oliveira *et al.*, 2017), o que os faz desaparecer das estatísticas oficiais por deixarem de ser estrangeiros. Nos últimos anos letivos reforça-se o incremento dos alunos estrangeiros no ensino básico e secundário (registando-se um aumento anual de +5,3% em 2020/21 e +20,6% em 2021/2022), acompanhando também o crescimento anual da população estrangeira residente no país (+12,2% em 2020, +5,6% em 2021 e +11,9% em 2022) – vd. gráfico 5.7.

Gráfico 5.7. Evolução do número de alunos estrangeiros matriculados no ensino básico e secundário em Portugal Continental e importância relativa dos alunos estrangeiros no total de alunos matriculados, entre os anos letivos de 2010/2011 e de 2021/2022

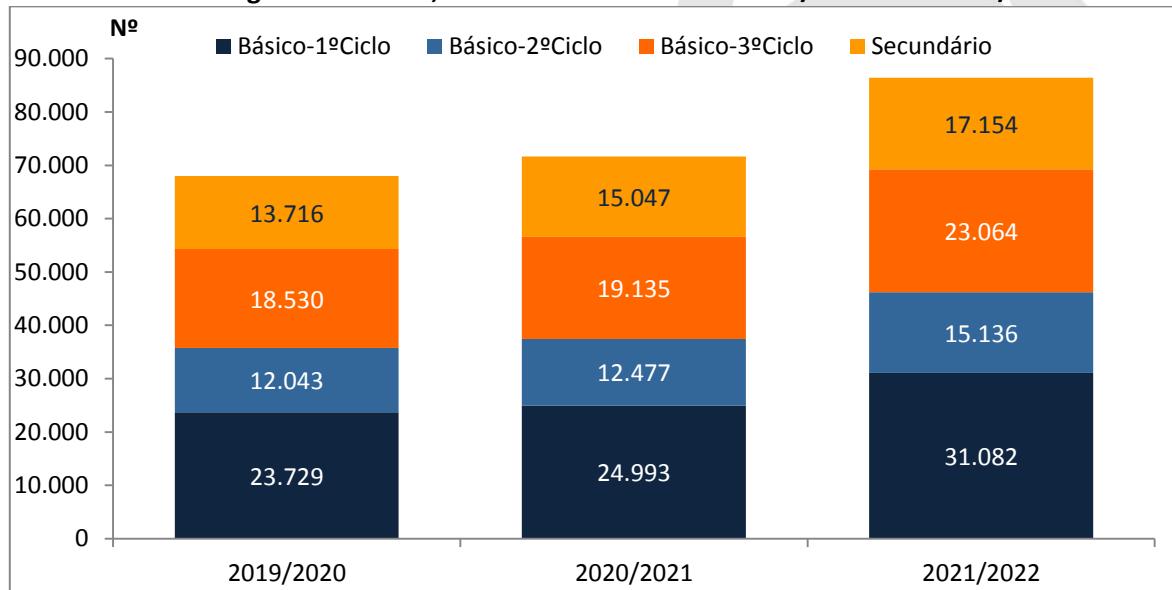


Fonte: DGEEC, DSEE/DEEBS (sistematização da autora. Apoio na atualização dos dados por Rita Monteiro do OM).

Esta evolução do número de alunos estrangeiros matriculados no ensino básico e secundário desde o início desta década tem-se refletido também na importância relativa que estes alunos assumem no total de alunos (vd. gráfico 5.7): no início desta década (ano letivo 2010/2011) os alunos estrangeiros representavam 5% do total de matriculados no ensino básico e secundário, descendo de forma constante a sua importância relativa para 3,5% em 2015/2016, ano letivo a partir do qual os alunos estrangeiros voltam a crescer e passam a representar 6,7% no ano letivo de 2019/2020, 7,2% no ano letivo 2020/2021 (+2,2pp que o verificado dez anos antes, no ano letivo 2010/2011) e 8,7% em 2021/2022 (+1,5pp que no ano letivo anterior).

No ano letivo de 2021/2022 (e mantendo a tendência de anos letivos anteriores) o nível de ensino que reuniu o maior número de alunos estrangeiros foi o 1º ciclo do ensino básico (31.082 alunos ou 36% dos alunos estrangeiros matriculados em Portugal), seguido do 3º ciclo do ensino básico (com 23.064 alunos ou 26,7%) e do secundário (com 17.154 alunos ou 19,8%), sendo o 2º ciclo o que reúne menor número de alunos estrangeiros (15.136 alunos ou 17,5%). O mesmo se verificou no ano letivo anterior, de 2020/2021: o 1º ciclo concentrando 34,9% dos alunos (24.993), o 3º ciclo com 26,7% dos alunos estrangeiros (19.135 alunos), o secundário com 21% dos alunos estrangeiros (15.047 alunos) e o 2º ciclo com 17,4% (12.477 alunos) – vd. gráfico 5.8.

Gráfico 5.8. Número de alunos estrangeiros matriculados no ensino básico e secundário em Portugal Continental, entre os anos letivos de 2018/2019 e de 2021/2022



Fonte: DGEEC, DSEE/DEEBS (sistematização da autora. Apoio na atualização dos dados por Rita Monteiro do OM).

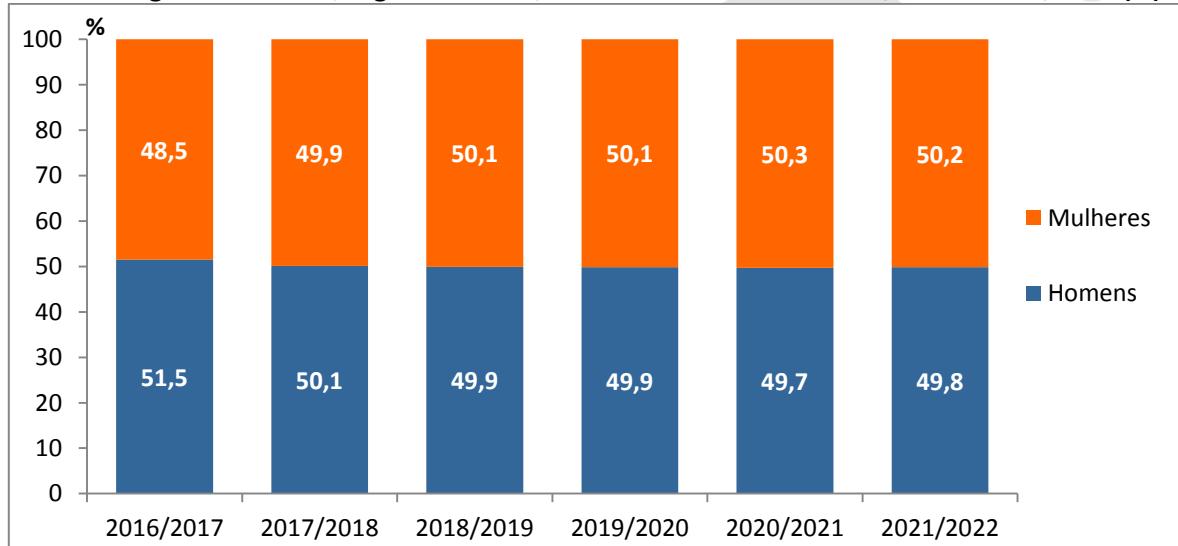
Entre o início da década passada (por referência ao ano letivo de 2010/2011) e o ano letivo 2015/2016 os níveis de ensino que perderam mais alunos foram o 2º ciclo (-44,8%, ou -5.053 alunos) e o 3º ciclo (-40,4%, ou -7.528 alunos), seguindo-se o secundário (-32,1%, ou seja, -4.624 alunos) e, finalmente, o 1º ciclo que foi o nível de ensino obrigatório que perdeu menos alunos (-31,2%, o correspondente a -4.314 alunos). Identifica-se, porém, que do ano letivo 2015/2016 para o ano letivo mais recente de 2021/2022 os níveis de ensino que mais incrementaram ou recuperaram o número de alunos estrangeiros matriculados foram o 1º ciclo (+226%, e no último ano letivo +24,4%), seguido do 2º ciclo (+143% face a 2015/2016 e +21,3% no último ano letivo), do 3º ciclo (+108% entre os anos letivos de 2015/16 e 2021/22, ou +20,5% no último ano letivo), e só depois o secundário (com o incremento de +76% face a 2015/16, e +14% de 2020/21 para 2021/22).

No que toca ao sexo, a distribuição dos alunos estrangeiros do ensino básico e secundário revelava uma ligeira prevalência dos alunos estrangeiros do sexo masculino (51,5% no ano letivo de 2016/2017 e 50,1%

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

no ano letivo de 2017/2018) que se inverteu a partir do ano letivo de 2018/2019, no qual as alunas estrangeiras do sexo feminino passam a representar um pouco mais de metade dos alunos estrangeiros matriculados (50,1% nos anos letivos de 2018/2019 e 2019/2020, 50,3% em 2020/2021 e 50,2% em 2021/2022) (vd. gráfico 5.9).

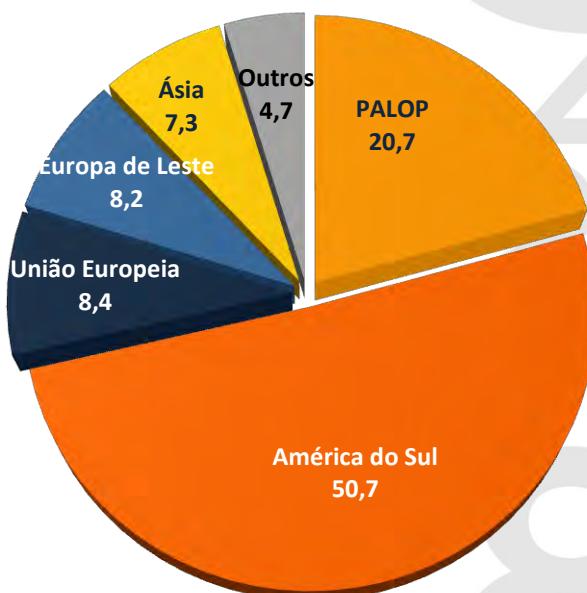
Gráfico 5.9. Alunos estrangeiros matriculados no ensino básico e secundário em Portugal Continental, segundo o sexo, nos anos letivos entre 2016/2017 e 2021/2022 (%)



Fonte: DGEEC, DSEE/DEEBS (sistematização da autora. Apoio na atualização dos dados por Rita Monteiro do OM).

No ano letivo de 2021/2022 as escolas públicas do ensino básico e secundário reuniam alunos de 170 nacionalidades diferentes, e no seu conjunto os alunos de nacionalidade estrangeira corresponderam a 8,7% do total de alunos do sistema escolar português. No ano letivo de 2020/2021 a diversidade de nacionalidades dos alunos matriculados tinha incrementado para 183, tendo a importância relativa dos alunos estrangeiros no total de matriculados no ensino básico e secundário representado 7,2%.

Gráfico 5.10. Alunos estrangeiros matriculados no ensino básico e secundário, segundo os principais grupos de nacionalidade, em Portugal Continental, no ano letivo de 2021/2022* (%)



Fonte: DGEEC, DSEE/DEEBS (sistematização da autora. Apoio na atualização dos dados por Rita Monteiro do OM).

Nota: *Alteração de série: Reino Unido transita da União Europeia para Outros Europa.

No ano letivo de 2021/2022 incrementa bastante a proporção de alunos estrangeiros com nacionalidade de um país da América do Sul (essencialmente alunos do Brasil), que passam a representar um pouco mais de metade (50,7%, +2pp que no ano letivo anterior) dos alunos matriculados no ensino básico e secundário em Portugal (no ano letivo de 2017/2018 representavam cerca de um terço, 36,7%, subindo essa importância relativa nos anos letivos seguintes). No ano letivo de 2020/2021 os alunos com nacionalidade de um país da América Latina continuaram sobre representados, em 48,7% (embora com -0,4pp que no ano letivo anterior).

A este grupo seguem-se os alunos com nacionalidade dos PALOP (o grupo mais numeroso até ao letivo de 2016/2017) e da União Europeia, representando no ano letivo de 2021/2022, 20,7% (-2,6pp que no ano letivo anterior) e 8,4% (-1,1pp que no ano letivo anterior), respetivamente, do total de alunos estrangeiros matriculados (vd. gráfico 5.10).

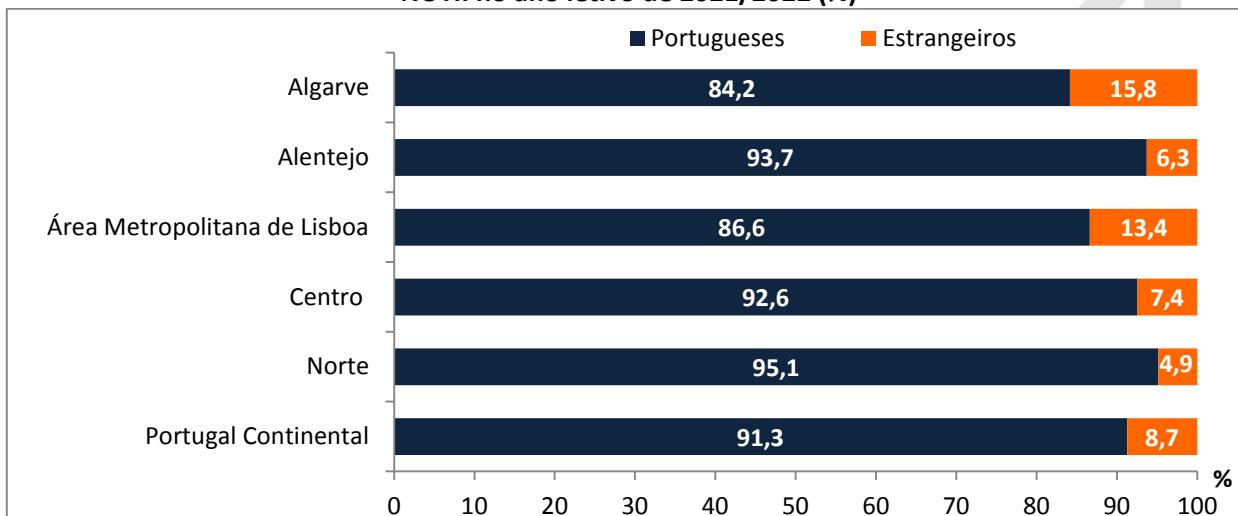
Em 2021/2022, face ao ano letivo anterior, globalmente os alunos estrangeiros matriculados no ensino básico e secundário aumentaram (+20,6%), tendo alguns grupos de nacionalidades apresentado uma taxa de variação mais positiva do que outros: os grupos de nacionalidade com os maiores incrementos foram os alunos nacionais de países da Europa de Leste (+82,6% no último ano letivo), seguindo-se os nacionais da América do Sul (+25,5%) e da Ásia (+10,1%); enquanto com incrementos mais ligeiros observam-se os alunos dos PALOP (+7,2%) e da UE27 (+6,5%). Já no ano letivo de 2020/2021, verificando-se globalmente um incremento dos alunos estrangeiros matriculados no ensino básico e secundário (+5,3%), que é acompanhado pelos alunos nacionais dos PALOP (+6%) e da América do Sul (+4,6%), há, porém, com a transferência dos nacionais do Reino Unido para o grupo dos outros europeus, uma diminuição artificial dos estudantes da União Europeia (-7%) e um incremento substantivo dos outros cidadãos europeus (+224%).

Relativamente à distribuição geográfica dos alunos estrangeiros do ensino básico e secundário evidenciam-se tendências semelhantes às identificadas na distribuição da população estrangeira residente (analisadas no subcapítulo 3.1. deste Relatório), ou seja, a integração no sistema de ensino português reflete os padrões de distribuição e residência da população estrangeira que se encontra em Portugal. Assim sendo, verifica-se a sobre concentração dos alunos estrangeiros matriculados no ensino básico e secundário na região de Lisboa (NUT II) com um pouco menos de metade dos alunos estrangeiros (46,1% ou 39.855 alunos no ano letivo 2021/2022, apresentando uma perda de importância relativa face ao ano letivo anterior quando representaram 50%, com 35.799 alunos, +2,9% face ao ano letivo anterior), seguindo-se as regiões do Norte (com 19,3%, +1,5pp face ao ano letivo anterior, com 16.691 alunos), do Centro (com 18,6% com 16.066 alunos), do Algarve (com 10,5% ou 9.099 alunos), e finalmente a região do Alentejo (apenas 5,5% dos alunos estrangeiros matriculados no sistema de ensino português ou 4.725 alunos).

A sobre concentração dos alunos na região de Lisboa acaba, porém, por se diluir no universo dos alunos matriculados no ensino básico e secundário da região. No ano letivo de 2021/2022, a região de Portugal Continental onde a proporção de alunos estrangeiros no total de alunos matriculados assumiu maior impacto ou importância relativa continuou a ser a região do Algarve (15,8%), e só depois a região de Lisboa (13,4%) – vd. gráfico 5.11. Por sua vez, embora a região do Alentejo seja a região de Portugal Continental com menor número de alunos estrangeiros matriculados, é uma das regiões do país onde os alunos estrangeiros matriculados têm algum impacto no total de alunos da região (representam 6,3% do total de alunos da região), importância superior à verificada na região Norte, a zona do país onde os alunos estrangeiros têm menor impacto (representam apenas 4,9% do total de alunos matriculados). Assim, importa atender a que a maior ou menor importância relativa dos alunos estrangeiros no total de alunos de cada região acaba por refletir também a estrutura etária da população residente onde se inserem e a própria distribuição da população estudantil no país. Não se verifica, pois, uma sobreposição direta entre as regiões do país onde os alunos estrangeiros matriculados no ensino básico e secundário são numericamente mais expressivos, com as regiões do país onde a sua importância relativa, e inerente impacto, é maior.

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

Gráfico 5.11. Alunos matriculados no ensino básico e secundário, segundo a nacionalidade e a região NUTII no ano letivo de 2021/2022 (%)



Fonte: DGEEC, DSEE/DEEBS (sistematização da autora. Apoio na atualização dos dados por Rita Monteiro do OM).

O mesmo sucede em relação às nacionalidades dos alunos, onde se pode observar alguma concentração de determinadas nacionalidades em certas regiões do país, acompanhando as tendências de dispersão verificadas para o total da população estrangeira residente. Neste âmbito, observa-se que os alunos dos PALOP (16.695 alunos no ano letivo de 2020/2021 e 17.896 em 2021/2022) e da Ásia (5.760 alunos em 2020/2021 e 6.340 em 2021/2022) encontram-se mais concentrados na região de Lisboa (respetivamente, 80,2% e 78% dos alunos dos PALOP; e, respetivamente, 51,3% e 50,7% dos alunos asiáticos encontram-se na região de Lisboa). Por contraste, os restantes grupos de nacionalidades apresentam maior dispersão pelas várias regiões do país (vd. quadro 5.1).

Quadro 5.1. Alunos estrangeiros matriculados no ensino básico e secundário em Portugal Continental, segundo os principais grupos de nacionalidade e a região NUTII, no ano letivo de 2021/2022 (%)

| Nacionalidade | Norte (%) | Centro (%) | Lisboa (%) | Alentejo (%) | Algarve (%) | Total (%) | Total (N) |
|------------------|---------------|---------------|---------------|--------------|--------------|------------|---------------|
| Europa | 21,0 | 21,6 | 28,5 | 7,8 | 21,0 | 100 | 16.423 |
| União Europeia* | 24,8 | 17,5 | 28,5 | 8,9 | 20,2 | 100 | 7.284 |
| Europa de Leste | 14,6 | 24,8 | 31,8 | 7,3 | 21,5 | 100 | 7.058 |
| Outros Europa | 29,7 | 24,9 | 17,5 | 5,7 | 22,2 | 100 | 2.081 |
| África | 7,9 | 9,9 | 76,3 | 2,1 | 3,8 | 100 | 18.999 |
| PALOP | 7,4 | 9,5 | 78,0 | 2,0 | 3,1 | 100 | 17.896 |
| Outros África | 16,0 | 16,2 | 50,0 | 3,8 | 14,1 | 100 | 1.103 |
| América | 24,5 | 21,6 | 39,1 | 5,3 | 9,4 | 100 | 44.647 |
| América do Sul | 24,6 | 21,6 | 39,2 | 5,3 | 9,3 | 100 | 43.843 |
| América do Norte | 22,9 | 28,5 | 32,0 | 5,1 | 11,6 | 100 | 594 |
| Outros América | 21,0 | 12,4 | 28,1 | 12,4 | 26,2 | 100 | 210 |
| Ásia | 12,3 | 15,4 | 50,7 | 10,4 | 11,1 | 100 | 6.340 |
| Oceânia | 11,1 | 37,0 | 25,9 | 7,4 | 18,5 | 100 | 27 |
| Total (N) | 16.691 | 16.066 | 39.855 | 4.725 | 9.099 | - | 86.436 |

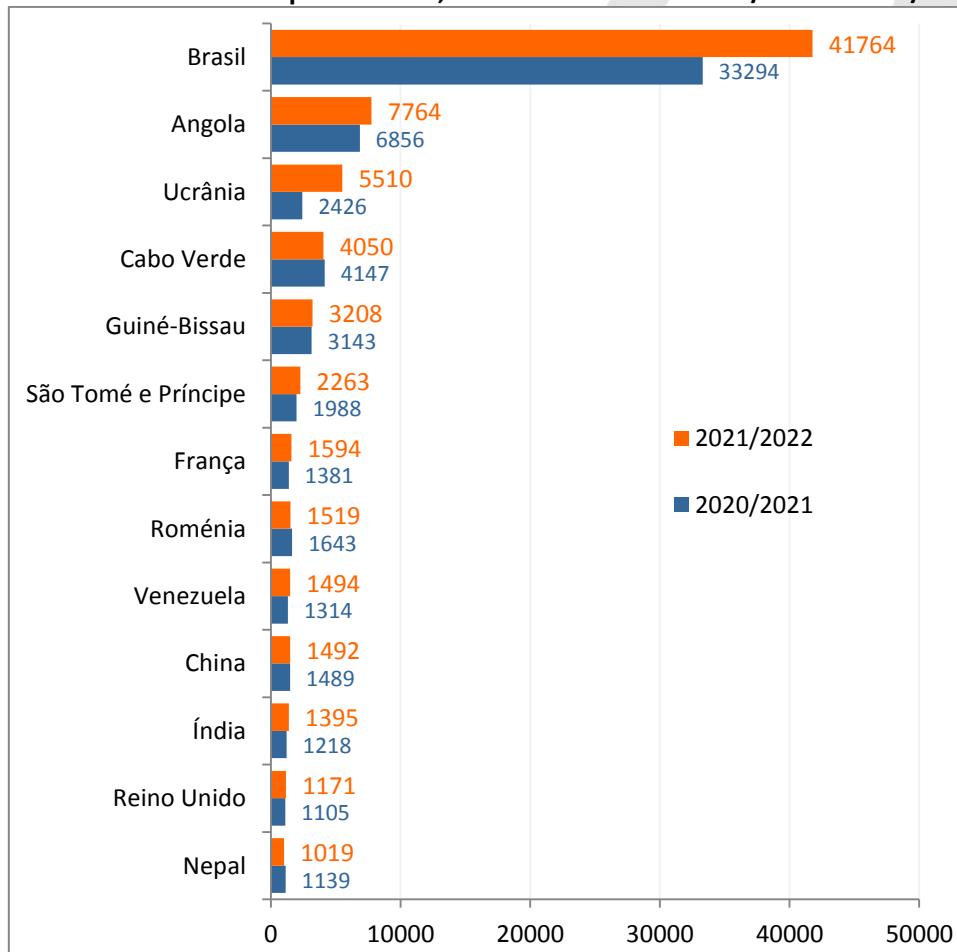
Fonte: DGEEC, DSEE/DEEBS (sistematização da autora. Apoio na atualização dos dados por Rita Monteiro do OM).

Nota: * O Reino Unido transita para o grupo de outros Europa (saída oficial a 31 de dezembro de 2020).

No total de alunos matriculados no Ensino Básico e Secundário, destacam-se os brasileiros (46,5% no ano letivo de 2020/2021, o correspondente a 33.294 alunos, e 48,3% dos alunos estrangeiros matriculados no ano letivo 2021/2022 ou 41.764 alunos nesse ano), registando uma taxa de variação anual de +25,4% no mais recente ano letivo. Na segunda e terceira posições encontravam-se os alunos angolanos (9,6% ou 6.856 alunos no ano letivo de 2020/2021 e 9% ou 7.764 alunos em 2021/2022) e os alunos ucranianos, que apresentam um crescimento significativo (de 3,7% ou 2.487 alunos no ano letivo de 2019/2020, desem-

para 3,4% ou 2.426 alunos em 2020/2021, representando uma diminuição de -2,5%, para subirem significativamente para 5.510 alunos em 2021/2022, passando a representar 6,4% e mostrando um aumento de +127%). Na quarta posição passamos a encontrar os alunos de nacionalidade cabo-verdiana, que têm diminuído nos últimos anos letivos (de 6,1% ou 4.137 alunos no ano letivo 2019/2020, descem³¹ para 5,8% ou 4.147 em 2020/2021, e 4,7% ou 5.050 alunos em 2021/2022), tendo sido superados pela primeira vez pelos alunos angolanos a partir do ano letivo de 2018/2019 e a partir do ano letivo de 2021/2022 pelos alunos ucranianos. Nas posições seguintes encontram-se os alunos da Guiné-Bissau (4,4% ou 3.143 alunos, representando um incremento de +5,2% no ano letivo 2020/2021, e 3,7% ou 3.208 alunos em 2021/2022, +2,1%) e de São Tomé e Príncipe (de 1.988 alunos ou 2,8% dos alunos em 2020/2021, incrementam para 2.263 alunos em 2021/2022 ou +13,8%, embora descendo o seu impacto para 2,6%). Nas posições seguintes encontram-se os alunos nacionais da França (de 1.381 alunos em 2020/2021, em que representaram 1,9%, passam para 1.594 alunos, +15,4% face ao ano letivo anterior, passando a representar 1,8% dos alunos estrangeiros) e da Roménia (1,8% ou 1.519 alunos, refletindo uma taxa de variação de -7,5% de alunos matriculados no ano letivo 2021/2022, e representaram 2,3% ou 1.643 alunos em 2020/2021, tendo tido nesse ano letivo uma quebra de alunos de -12,3%) – gráfico 5.12 e quadro 5.2.

Gráfico 5.12. Alunos matriculados no ensino básico e secundário, segundo as quinze nacionalidades numericamente mais representadas, nos anos letivos de 2020/2021 e 2021/2022



Fonte: DGEEC, DSEE/DEEBS (sistematização da autora. Apoio na atualização dos dados por Rita Monteiro do OM).

Esta evolução fez alterar a ordenação das quinze nacionalidades mais representadas nos alunos estrangeiros matriculados nestes níveis de ensino do sistema escolar português. Face aos anos letivos

³¹ O incremento que se tem vindo a verificar nas aquisições da nacionalidade portuguesa poderá explicar a descida de posição dos alunos cabo-verdianos a partir do ano letivo de 2018/2019, ou seja, estes alunos podem não ter abandonado o sistema escolar embora tenham desaparecido das estatísticas oficiais sobre estrangeiros com a mudança de nacionalidade.

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

anteriores, mantêm-se praticamente as mesmas nacionalidades numericamente mais representadas, perdendo posições a nacionalidade cabo-verdiana (da 3^a posição passa para a 4^a posição) e a nacionalidade romena (desce da 7^a para a 8^a posição). Em contrapartida, no último ano letivo sobe posições a nacionalidade francesa (da 9^a posição sobe para a 7^a posição), continuando também em destaque nas nacionalidades numericamente mais representadas nos alunos inscritos no ensino básico e secundário as nacionalidades venezuelana (de 1.263 alunos no ano letivo 2019/2020, aumentam para 1.314 em 2020/2021 e 1.494 em 2021/2022, +13,7%), indiana (de 726 alunos no ano letivo 2018/2019, incrementam para 1.108 alunos em 2019/2020, 1.218 em 2020/2021 e 1.395 em 2021/2022, +14,5% face ao ano letivo anterior) e a nepalesa (de 802 alunos no ano letivo 2018/2019, incrementam para 1.192 alunos matriculados em 2019/2020 e 1.139 em 2020/2021, embora descendo ligeiramente para 1.019 em 2021/2022, com -10,5%).

Quadro 5.2. Alunos estrangeiros matriculados no ensino básico e secundário em Portugal Continental, segundo os principais países de nacionalidade, nos anos letivos de 2020/2021 e 2021/2022 (%)

| Nacionalidades | 2020/2021 | | 2021/2022 | | Taxa de variação entre anos letivos (%) |
|------------------------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---|
| | N | % | N | % | |
| União Europeia | 6.838 | 9,5 | 7.284 | 8,4 | +6,5 |
| França | 1.381 | 1,9 | 1.594 | 1,8 | +15,4 |
| Roménia | 1.643 | 2,3 | 1.519 | 1,8 | -7,5 |
| Itália | 859 | 1,2 | 1.018 | 1,2 | +18,5 |
| Espanha | 962 | 1,3 | 1.017 | 1,2 | +5,7 |
| Alemanha | 508 | 0,7 | 580 | 0,7 | +14,2 |
| Países Baixos | 345 | 0,5 | 334 | 0,4 | -3,2 |
| Bulgária | 342 | 0,5 | 304 | 0,4 | -11,1 |
| Europa de Leste | 3.865 | 5,4 | 7.058 | 8,2 | +82,6 |
| Ucrânia | 2.426 | 3,4 | 5.510 | 6,4 | +127,1 |
| Moldávia | 949 | 1,3 | 1.011 | 1,2 | +6,5 |
| Rússia | 359 | 0,5 | 390 | 0,5 | +8,6 |
| Outros países Europa | 1.884 | 2,6 | 2.081 | 2,4 | +10,5 |
| Reino Unido | 1.105 | 1,5 | 1.171 | 1,4 | +6,0 |
| Suíça | 586 | 0,8 | 671 | 0,8 | +14,5 |
| África | 17.720 | 24,7 | 18.999 | 22,0 | +7,2 |
| Angola | 6.856 | 9,6 | 7.764 | 9,0 | +13,2 |
| Cabo Verde | 4.147 | 5,8 | 4.050 | 4,7 | -2,3 |
| Guiné-Bissau | 3.143 | 4,4 | 3.208 | 3,7 | +2,1 |
| S. Tomé Príncipe | 1.988 | 2,8 | 2.263 | 2,6 | +13,8 |
| Moçambique | 561 | 0,8 | 611 | 0,7 | +8,9 |
| América do Sul | 34.921 | 48,7 | 43.843 | 50,7 | +25,5 |
| Brasil | 33.294 | 46,5 | 41.764 | 48,3 | +25,4 |
| Venezuela | 1.314 | 1,8 | 1.494 | 1,7 | +13,7 |
| América do Norte | 463 | 0,6 | 594 | 0,7 | +28,3 |
| Estados Unidos da América | 318 | 0,4 | 393 | 0,5 | +23,6 |
| Outros países América | 176 | 0,2 | 210 | 0,2 | +19,3 |
| Ásia | 5.760 | 8,0 | 6.340 | 7,3 | +10,1 |
| China | 1.489 | 2,1 | 1.492 | 1,7 | +0,2 |
| Índia | 1.218 | 1,7 | 1.395 | 1,6 | +14,5 |
| Nepal | 1.139 | 1,6 | 1.019 | 1,2 | -10,5 |
| Paquistão | 608 | 0,8 | 813 | 0,9 | +33,7 |
| Bangladesh | 393 | 0,5 | 454 | 0,5 | +15,5 |
| Outros Ásia | 913 | 1,3 | 1.167 | 1,4 | +27,8 |
| Oceânia | 24 | 0,0 | 27 | 0,0 | +12,5 |
| Total (N) | 71.652 | 100,0 | 86.436 | 100,0 | +20,6 |

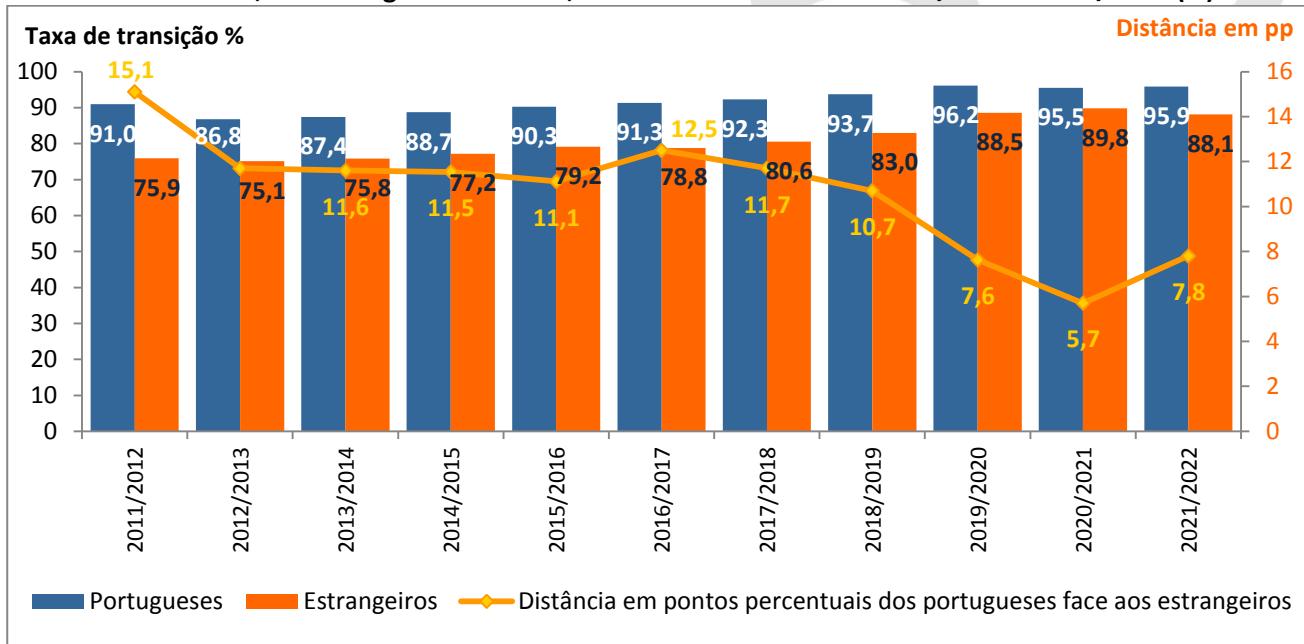
Fonte: DGEEC, DSEE/DEEBS (sistematização da autora. Apoio na atualização dos dados por Rita Monteiro do OM).

Nota: * Considera-se para o ano letivo de 2019/2020 o Reino Unido ainda no grupo de países da União Europeia, passando para o grupo de outros países europeus no ano letivo 2020/2021 (saída oficial a 31 de dezembro de 2020).

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

No que toca ao **desempenho escolar**, os dados mostram que os alunos de nacionalidade estrangeira apresentam, de forma genérica, níveis de sucesso escolar inferiores aos verificados para os alunos de nacionalidade portuguesa, tendência que revela alguma continuidade com o observado na década anterior em Portugal (Oliveira e Gomes, 2014: 134) e similitudes com o que já se havia mostrado para os restantes países da OCDE (PISA, 2016 e 2019c).

Gráfico 5.13. Taxa de transição/conclusão dos alunos no Ensino Básico e Secundário, segundo a nacionalidade, em Portugal Continental, entre os anos letivos de 2011/2012 e 2021/2022 (%)



Fonte: DGEEC, DSEE/DEEBS (sistematização da autora. Apoio na atualização dos dados por Rita Monteiro do OM).

Nos três últimos anos letivos, porém, verificou-se uma **melhoria na taxa de transição/conclusão dos alunos de nacionalidade estrangeira no ensino básico e secundário, aproximando-se essa taxa da taxa de transição dos alunos portugueses**. No ano letivo de 2017/2018, a taxa de transição/conclusão dos alunos de nacionalidade estrangeira (80,6%) situava-se nos 11,7 pontos percentuais abaixo da taxa apresentada pelos alunos de nacionalidade portuguesa (92,3%), descendo essa distância no ano letivo de 2018/2019 para 10,7 pontos percentuais entre os estrangeiros (taxa de transição de 83%, +2,4pp face ao ano letivo anterior) e os alunos portugueses (taxa de transição de 93,7%, +1,4pp que no ano anterior), para uma distância de 7,6 pontos percentuais no ano letivo de 2019/2020, em virtude da melhoria da taxa de transição/conclusão dos alunos estrangeiros do ensino básico e secundário (sobe para 88,5%, +5,5pp face ao ano letivo anterior) ter sido mais expressiva que a registada nos alunos portugueses (sobe para 96,2%, +2,5pp face ao ano letivo anterior), e para 5,7 pontos percentuais (a distância mais baixa da última década) no ano letivo de 2020/2021, refletindo tanto uma melhoria da taxa de transição/conclusão dos alunos estrangeiros do ensino básico e secundário (sobe para 89,8%, +1,3pp face ao ano letivo anterior), como uma descida na taxa de transição/conclusão dos alunos portugueses (de 96,2% em 2019/2020 desce para 95,5%, ou seja, -0,7pp). No último ano letivo de 2021/2022, porém, a distância entre os dois grupos volta a crescer para 7,8 pontos percentuais, refletindo tanto uma melhoria da taxa de transição/conclusão dos alunos portugueses (de 95,5% em 2020/2021 sobe para 95,9%, ou seja, +0,4pp), como uma descida na taxa de transição/conclusão dos alunos estrangeiros do ensino básico e secundário (desce de 89,8% para 88,1, representando -1,7pp face ao ano letivo anterior) – vd. gráfico 5.13.

A **taxa de transição dos alunos estrangeiros no ensino básico e secundário melhorou de forma consistente ao longo da última década**, passando de 75,9% no ano letivo de 2011/2012 para 88,1% no ano letivo de 2021/2022, ou seja, +12,2 pontos percentuais na última década. Esta tendência é transversal ao conjunto dos alunos do Ensino Básico e Secundário, notando-se simultaneamente uma melhoria do desempenho escolar entre os alunos de nacionalidade portuguesa (que sobem a taxa de transição em 4,9

pontos percentuais de 2011/2012 para 2021/2022). Por outro lado, desde o início da década, observa-se uma **diminuição da distância (em pontos percentuais) entre a taxa de transição dos alunos estrangeiros do ensino básico e secundário e os alunos portugueses** nesses mesmos níveis de ensino (em 2011/2012 a distância era de 15,1pp descendo para 7,8pp em 2021/2022) – vd. gráfico 5.13.

No que diz respeito aos níveis de ensino, observam-se algumas diferenças de desempenho escolar quando se compara ensino básico e secundário. De um modo geral, a taxa de sucesso escolar é mais elevada no ensino básico, quer se trate de alunos portugueses ou de alunos estrangeiros. Assim, no ano letivo de 2020/2021, enquanto a taxa de transição dos alunos portugueses no ensino básico era de 96,7%, no ensino secundário os alunos da mesma nacionalidade apenas atingiam 91,6% (traduzindo uma diferença de 5,1 pontos percentuais, entre níveis de ensino para os alunos portugueses). A mesma diferença observava-se no ano letivo 2021/2022, embora com maior distância na taxa de transição em ambos os níveis de ensino: a taxa de transição dos alunos portugueses no ensino básico foi de 97,1%, descendo para 92,2% no ensino secundário (5pp de diferença). O mesmo sucede nos alunos de nacionalidade estrangeira em que, para os mesmos anos letivos, a taxa de transição no ensino básico (92,8% e 91%, respectivamente, em 2020/2021 e 2021/2022) é superior à taxa de transição no ensino secundário (78,7 e 76,3, respectivamente) em +14,1 pontos percentuais no ano letivo 2020/2021 e +14,7 pp em 2021/2022 (vd. quadro 5.3.).

Quadro 5.3. Transição ou conclusão dos alunos no Ensino Básico e Secundário, segundo a nacionalidade e nível de ensino, em Portugal Continental, nos anos letivos de 2011/2012, 2020/2021 e 2021/2022 (%)

| Nacionalidade | Ensino Básico | | | Ensino Secundário | | |
|---------------|---------------|-------------|-------------|-------------------|-------------|-------------|
| | 2011/2012 | 2020/2021 | 2021/2022 | 2011/2012 | 2020/2021 | 2021/2022 |
| Portugueses | 89,8 | 96,7 | 97,1 | 78,7 | 91,6 | 92,2 |
| Estrangeiros | 79,0 | 92,8 | 91,0 | 66,8 | 78,7 | 76,3 |
| Total | 89,3 | 96,4 | 96,5 | 78,0 | 90,8 | 91,0 |

Fonte: DGEEC, DSEE/DEEBS (sistematização da autora. Apoio na atualização dos dados por Rita Monteiro do OM).

Os dados do desempenho escolar dos alunos estrangeiros em função do sexo mostram que, de forma geral, a taxa de sucesso escolar é mais elevada nos alunos do sexo feminino, quer se tratem de alunos portugueses ou alunos de nacionalidade estrangeira (vd. quadro 5.4.). Assim, no ano letivo de 2021/2022, enquanto a taxa de transição dos alunos portugueses do sexo feminino era de 96,6% (correspondendo a +1,4 pontos percentuais que os alunos do sexo masculino); as alunas de nacionalidade estrangeira revelam também uma taxa de transição (88,9%) superior à dos alunos do sexo masculino (87,3%) em 1,6 pontos percentuais. Discrepâncias semelhantes nas taxas de transição entre sexos verificaram-se no ano letivo de 2020/2021: alunas do sexo feminino portuguesas (96,3% ou +1,6pp que os alunos do sexo masculino portugueses) e alunas estrangeiras (91% ou +2,4pp que os alunos estrangeiros) com taxa de conclusão do ensino básico e secundário mais elevadas – vd. quadro 5.4.

Quadro 5.4. Transição ou conclusão dos alunos do Ensino Básico e Secundário, segundo a nacionalidade e o sexo, em Portugal Continental, entre os anos letivos de 2019/2020 a 2021/2022 (%)

| Nacionalidade | Homens | | | Mulheres | | |
|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2019/2020 | 2020/2021 | 2021/2022 | 2019/2020 | 2020/2021 | 2021/2022 |
| Portugueses | 95,5 | 94,6 | 95,2 | 96,8 | 96,3 | 96,6 |
| Estrangeiros | 87,5 | 88,6 | 87,3 | 89,5 | 91,0 | 88,9 |
| Total | 95,0 | 94,2 | 94,5 | 96,3 | 96,0 | 95,9 |

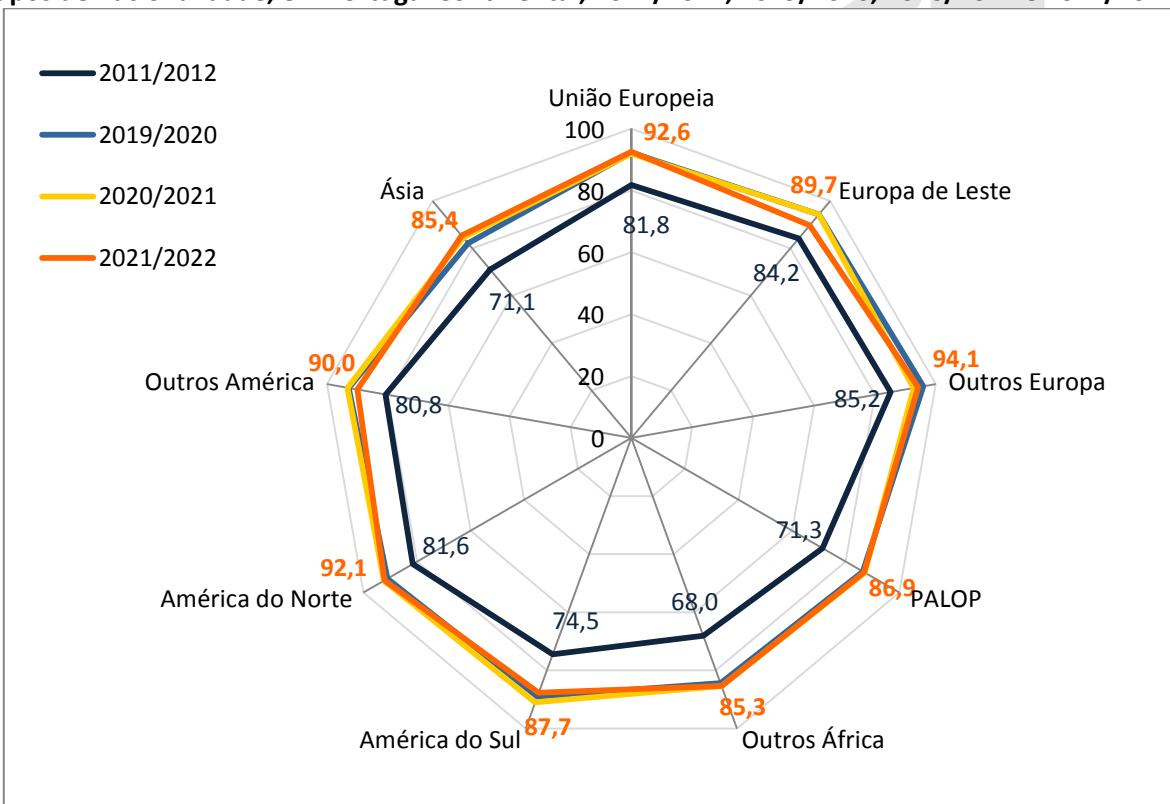
Fonte: DGEEC, DSEE/DEEBS (sistematização da autora. Apoio na atualização dos dados por Rita Monteiro do OM).

Importa ainda destacar que entre anos letivos de 2019/2020 e 2020/2021 os alunos estrangeiros mostram uma evolução mais positiva que os alunos portugueses nos níveis de sucesso escolar nos dois性 (feminino e masculino): os alunos estrangeiros do sexo masculino subiram 1,1pp (embora -0,9pp no caso dos alunos portugueses) e as alunas estrangeiras do sexo feminino subiram 1,5pp (-0,5pp no caso das alunas portuguesas). Essa tendência inverte-se no último ano letivo de 2021/2022, com tanto os alunos do sexo masculino como do sexo feminino de nacionalidade estrangeira a mostrarem quebras nas taxas de

transição face ao ano letivo anterior (-1,3pp nos alunos e -2,1pp nas alunas), quando os alunos portugueses mostram melhorias nas taxas de transição (+0,6pp nos alunos e +0,3pp nas alunas).

Embora se verifique uma melhoria geral da taxa de transição dos alunos estrangeiros no ensino básico e secundário de todos os grupos de nacionalidade estrangeira na última década (ano letivo de referência de 2011/2012 para a comparação), os alunos estrangeiros não são, contudo, um todo homogéneo, persistindo contrastes (vd. gráfico 5.14).

Gráfico 5.14. Taxa de transição ou conclusão dos alunos no Ensino Básico e Secundário, por principais grupos de nacionalidade, em Portugal Continental, 2011/2012, 2019/2020, 2020/2021 e 2021/2022 (%)



Fonte: DGEEC, DSEE/DEEBS (sistematização da autora. Apoio na atualização dos dados por Rita Monteiro do OM).

Nos anos letivos de referência deste relatório (2020/2021 e 2021/2022), mantendo a tendência de anos letivos anteriores, e no que respeita ao desempenho escolar, nota-se que os alunos estrangeiros com melhores resultados escolares são provenientes do continente europeu (respetivamente, com +3 e +3,4 pontos percentuais na conclusão dos dois níveis escolares que o verificado para a média do total de estrangeiros). No grupo dos alunos do continente europeu, os alunos com melhores resultados são os alunos da Europa de Leste, com +4,6pp em 2020/2021, embora descendo para +1,6pp em 2021/2022, passando a ser ultrapassados pelos cidadãos da União Europeia (+4,5pp em 2021/2022, e foi +2,1pp em 2020/2021) e pelos alunos dos “outros países europeus” (maioritariamente de nacionalidade suíça) com +6 pontos percentuais que o total de estrangeiros em 2021/2022 (foi +2,9pp que o total de estrangeiros em 2020/2021, com a entrada do Reino Unido neste grupo). Em contraste, os nacionais do continente africano (-2,8pp que o total de estrangeiros em 2020/2021 e -1,3pp em 2021/2022) e asiático (-5,2pp em 2020/2021 e -2,7pp em 2021/2022) apresentam resultados abaixo do verificado para a média do total de estrangeiros (vd. quadro 5.5. e gráfico 5.15).

Desagregando por **principais nacionalidades** desses grandes grupos por continentes (quadro 5.5. e gráfico 5.15), observa-se que no ano letivo 2021/2022 os alunos com melhores resultados escolares são os oriundos do continente europeu (e.g. Suíça com +9,4 pontos percentuais que a taxa de transição do total de alunos estrangeiros; Moldávia com +6,7pp; Rússia com +6,5pp; Itália com +6,4pp; França +6,4pp Alemanha com +4,1pp; e Países Baixos com +4,1pp), destacando-se igualmente alguns países do continente

americano (e.g. Venezuela com +5 pontos percentuais; e EUA com +3pp). Entre os europeus, os alunos da Roménia e da Bulgária apresentam a taxa de transição mais próxima da média dos alunos estrangeiros (respetivamente, +2,9pp e -1,3pp, respetivamente, no ano letivo de 2021/2022), surgindo os nacionais da Bulgária como a exceção neste grupo, com uma taxa de transição/conclusão dos alunos inferior à média total de estrangeiros (-1,3pp em 2021/2022 e foi -4,7pp em 2020/2021).

Quadro 5.5. Alunos de nacionalidade estrangeira que transitaram/concluíram o Ensino Básico e Secundário, por principais nacionalidades, anos letivos de 2020/2021 e 2021/2022 (Portugal Continental)

| Principais nacionalidades | Taxa de transição 2020/2021 (%) | Taxa de transição 2021/2022 (%) | Diferença face ao total de estrangeiros 2021/2022 (pontos percentuais) | Diferença face aos portugueses 2021/2022 (pontos percentuais) |
|------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|--|---|
| União Europeia | 91,9 | 92,6 | +4,5 | -3,3 |
| Itália | 94,2 | 94,5 | +6,4 | -1,4 |
| França | 92,0 | 94,5 | +6,4 | -1,4 |
| Alemanha | 94,5 | 92,2 | +4,1 | -3,6 |
| Países Baixos | 90,4 | 92,2 | +4,1 | -3,6 |
| Espanha | 92,7 | 91,3 | +3,2 | -4,5 |
| Roménia | 90,5 | 91,0 | +2,9 | -4,9 |
| Bulgária | 85,1 | 86,8 | -1,3 | -9,0 |
| Europa de Leste | 94,4 | 89,7 | +1,6 | -6,1 |
| Rússia | 96,7 | 94,6 | +6,5 | -1,2 |
| Moldávia | 93,8 | 94,8 | +6,7 | -1,1 |
| Ucrânia | 94,6 | 88,4 | +0,3 | -7,5 |
| Outros Países Europa | 92,7 | 94,1 | +6,0 | -1,7 |
| Suíça | 96,9 | 97,5 | +9,4 | +1,6 |
| Reino Unido* | 90,2 | 92,1 | +4,0 | -3,7 |
| África | 87,0 | 86,8 | -1,3 | -9,0 |
| Moçambique | 90,9 | 90,7 | +2,6 | -5,2 |
| Angola | 88,0 | 87,8 | -0,3 | -8,1 |
| S. Tomé Príncipe | 87,6 | 86,9 | -1,2 | -8,9 |
| Guiné-Bissau | 85,5 | 85,7 | -2,4 | -10,2 |
| Cabo Verde | 86,3 | 85,6 | -2,5 | -10,2 |
| América do Sul | 91,0 | 87,7 | -0,4 | -8,2 |
| Venezuela | 95,4 | 93,1 | +5,0 | -2,8 |
| Brasil | 90,8 | 87,5 | -0,6 | -8,3 |
| América do Norte | 92,4 | 92,1 | +4,0 | -3,8 |
| Estados Unidos da América | 91,2 | 91,1 | +3,0 | -4,8 |
| Outros Países América | 93,2 | 90,0 | +1,9 | -5,9 |
| Ásia | 84,6 | 85,4 | -2,7 | -10,5 |
| China | 93,6 | 93,6 | +5,5 | -2,2 |
| Nepal | 83,6 | 85,9 | -2,2 | -10,0 |
| Índia | 80,2 | 84,6 | -3,5 | -11,3 |
| Bangladesh | 80,4 | 81,7 | -6,4 | -14,1 |
| Paquistão | 72,5 | 76,6 | -11,5 | -19,2 |
| Oceânia | 91,7 | 100,0 | +11,9 | +4,1 |
| Total estrangeiros | 89,8 | 88,1 | 0,0 | -7,8 |
| Portugueses | 95,5 | 95,9 | +7,8 | 0,0 |

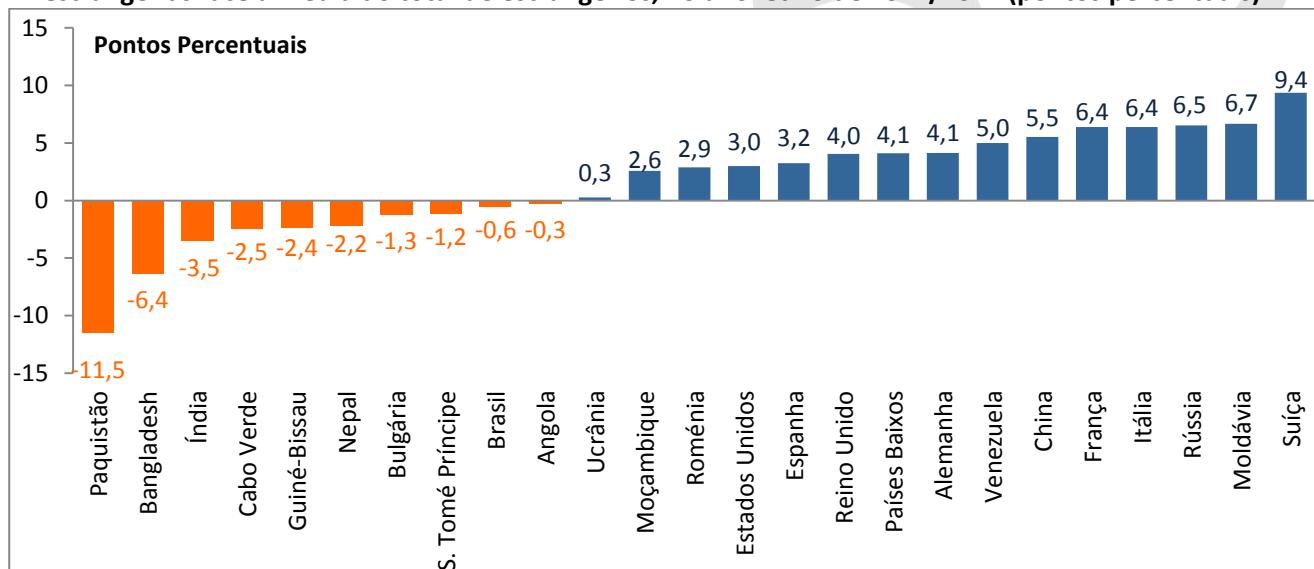
Fonte: DGEEC, DSEE/DEEBS (sistematização da autora. Apoio na atualização dos dados por Rita Monteiro do OM).

Nota: * Considera-se o Reino Unido já no grupo de países “outros europeus” (saída da UE a 31 de dezembro de 2020).

Por oposição, os alunos que registaram taxas de transição mais baixas no ano letivo de 2021/2022 (quadro 5.5. e gráfico 5.15), por comparação aos restantes grupos de nacionalidades estrangeiras, continuam a ser nacionais de países asiáticos (e.g. Paquistão com -11,5 pontos percentuais que o total de alunos estrangeiros; Bangladesh com -6,4pp; Índia com -3,5pp que a média da taxa de conclusão ou transição dos

alunos estrangeiros; e Nepal com -2,2pp) e de países africanos (e.g. Guiné-Bissau com -2,4pp que a média dos estrangeiros; Cabo Verde com -2,5pp; e São Tomé e Príncipe com -1,2pp). No ano letivo de 2021/2022 os nacionais da China e de Moçambique surgem como a exceção na tendência identificada para os nacionais do seu respetivo continente, com +5,5pp e +2,6pp de taxa de transição dos alunos que a verificada para o total dos estrangeiros, respetivamente.

Gráfico 5.15. Diferença das taxas de transição/conclusão dos alunos das principais nacionalidades estrangeiras face à média do total de estrangeiros, no ano letivo de 2021/2022 (pontos percentuais)



Fonte: DGEEC, DSEE/DEEBS (sistematização da autora. Apoio na atualização dos dados por Rita Monteiro do OM).

5.1.2. Ensino Superior

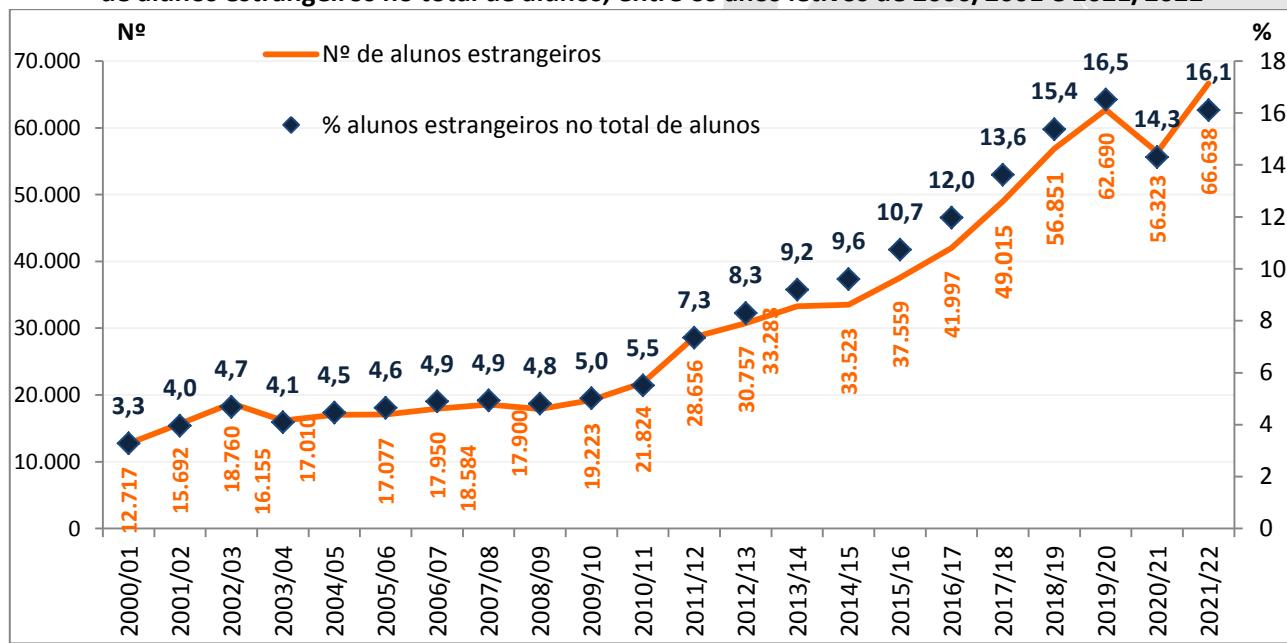
Nos últimos anos, programas de captação de estudantes internacionais para o ensino superior têm feito aumentar os fluxos migratórios de estudantes estrangeiros para vários graus do ensino superior nos diferentes países da OCDE. Algumas mudanças no enquadramento legal português, com vista à captação de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

Na sequência da avaliação dos sistemas de ensino superior, ciência, tecnologia e inovação portugueses pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico), entre 2016 e 2017, a pedido do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, resultaram um conjunto de recomendações com o objetivo de reforçar o desempenho e impacto das atividades e instituições de investigação e de ensino superior de Portugal, numa aposta na internacionalização. Estas recomendações – algumas delas já previstas nas orientações gerais de articulação da política de internacionalização do ensino superior e da

ciência e tecnologia com as demais políticas públicas de internacionalização da Resolução do Conselho de Ministros n.º 78/2016 – foram refletidas na redação atualizada da regulamentação do **Estatuto do Estudante Internacional** no Decreto-Lei n.º 62/2018, de 6 de agosto. No quadro da nova realidade do país no apoio ao acolhimento de refugiados e de pessoas deslocadas em busca de proteção internacional (aprofundado em Oliveira, 2020 e 2021), entre as novidades introduzidas pelo diploma estiveram a remoção de constrangimentos legais antes existentes ao acolhimento de estudantes em situação de emergência humanitária ou em proteção internacional nas instituições do ensino superior, sendo garantido o acesso integral à ação social, incluindo a atribuição de bolsas de estudo e a sua equiparação excepcional aos estudantes nacionais para efeitos de pagamento de propinas, taxas de emolumentos.

Também tendo presentes as conclusões da avaliação ao primeiro triénio de aplicação do Estatuto do Estudante Internacional (previsto no artigo 18º do Decreto-Lei n.º 36/2014), o Decreto-Lei n.º 62/2018, de 6 de agosto, procurou ainda esclarecer alguns aspectos do regime, nomeadamente regras do concurso especial de ingresso dos estudantes internacionais e das respetivas provas de ingresso, e que se distinguem do concurso para estudantes nacionais (ou equiparados) e estudantes da União Europeia. As clarificações introduzidas tiveram igualmente em consideração a Recomendação da Provedoria de Justiça n.º 1/A/2018, de 13 de abril, segundo a qual se alertava ser *necessário compatibilizar as disposições do Estatuto do Estudante Internacional com o princípio da igualdade de tratamento dos cidadãos da União e dos seus familiares nacionais de Estados Terceiros*.

Gráfico 5.16. Número de alunos estrangeiros inscritos no Ensino Superior* em Portugal, e percentagem de alunos estrangeiros no total de alunos, entre os anos letivos de 2000/2001 e 2021/2022



Fonte: DGEEC, DSEE/DEES (sistematização e cálculos da autora. Apoio na atualização por Rita Monteiro do OM).

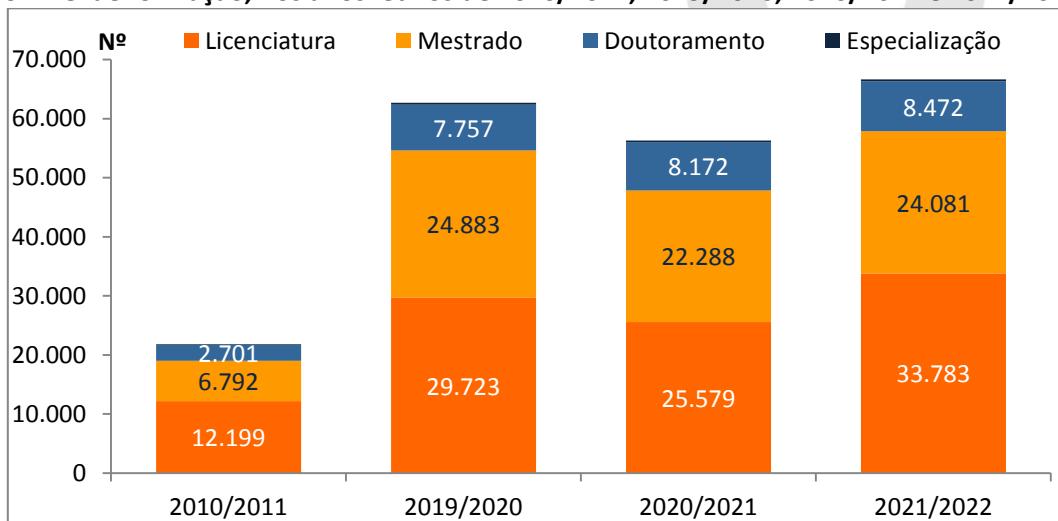
Nota: * Exclui os inscritos dos cursos de especialização tecnológica e cursos técnicos superiores profissionais lecionados em estabelecimentos de ensino superior.

Os dados dos anos de referência deste relatório (anos letivos 2020/2021 e 2021/2022) refletem alguns dos impactos e resultados destas mudanças no regime jurídico de acesso e frequência de estudantes internacionais no ensino superior português. A última década ficou marcada pelo aumento substantivo do número de estudantes estrangeiros no ensino superior português (vd. gráfico 5.16). No ano letivo de 2019/2020, os alunos estrangeiros corresponderam a 62.690 inscritos (número mais elevado até então), registando um crescimento de 10,3% face ao ano letivo anterior, e quase triplicando face ao número de alunos no início da década (+187,3% face ao ano letivo 2010/2011) e passam a quase cinco vezes mais face ao início do século (de cerca de 12,7 mil estudantes passaram para 62,7 mil), passando os estudantes estrangeiros a representar 16,5% do total de inscritos no ensino superior em 2019/2020 (mais 13 pontos

percentuais face ao ano letivo de 2000/2001, quando os estudantes representavam apenas 3,3% do total de inscritos no ensino superior). No ano letivo de 2020/2021, porém, verifica-se uma quebra nesta evolução a que não é alheio o contexto pandémico, diminuindo os alunos estrangeiros a frequentar o ensino superior em Portugal (-10,2% face ao ano letivo anterior), descem para 56.323 inscritos, perdendo importância relativa para 14,3% do total de alunos. No ano letivo de 2021/2022 recupera-se e supera-se o número de alunos estrangeiros do Ensino Superior, subindo para 66,6 mil (do universo global de 413,7 mil estudantes), passando a representar 16,1%.

Mantendo a tendência de anos letivos anteriores, nos anos letivos mais recentes, o grau do ensino superior que registou maior número de alunos estrangeiros foi o grau de licenciatura (vd. gráfico 5.17). No ano letivo de 2021/2022 os alunos estrangeiros no grau de licenciatura eram 33.783, correspondendo a 50,7% do total de alunos estrangeiros inscritos no ensino superior. No ano letivo de 2020/2021 os alunos estrangeiros a frequentar licenciaturas tinham descido para 25.579 (no ano letivo anterior tinham sido 29.723), representando 45,4% do total de estudantes estrangeiros inscritos no ensino superior. A importância relativa dos alunos estrangeiros de mestrado estabilizou em pouco mais dum terço (representaram 39,7% em 2019/2020 e 39,6% em 2020/2021, embora descendo para 36,1% em 2021/2022 com 24,1 mil alunos, menos que os 24,9 mil alunos de 2019/2020). Por outro lado, os alunos estrangeiros inscritos em doutoramento em Portugal mostram uma evolução crescente: +8,6% em 2018/2019 (de 6.809 passaram a 7.396), +4,9% em 2019/2020 (quando passam a 7.757), +5,4% em 2020/2021 (passam a 8.172 alunos, evoluindo em contracorrente com o número global de alunos estrangeiros no ensino superior que diminui nesse ano letivo) e +3,7% em 2021/2022 (aumentam para 8.472).

Gráfico 5.17. Alunos estrangeiros inscritos no Ensino Superior* em Portugal, segundo o nível de formação, nos anos letivos de 2010/2011, 2019/2020, 2020/2021 e 2021/2022



Fonte: DGEEC, DSEE/DEES (sistematização e cálculos da autora. Apoio na atualização por Rita Monteiro do OM).

Nota: * Exclui os inscritos dos cursos de especialização tecnológica e cursos técnicos superiores profissionais lecionados em estabelecimentos de ensino superior.

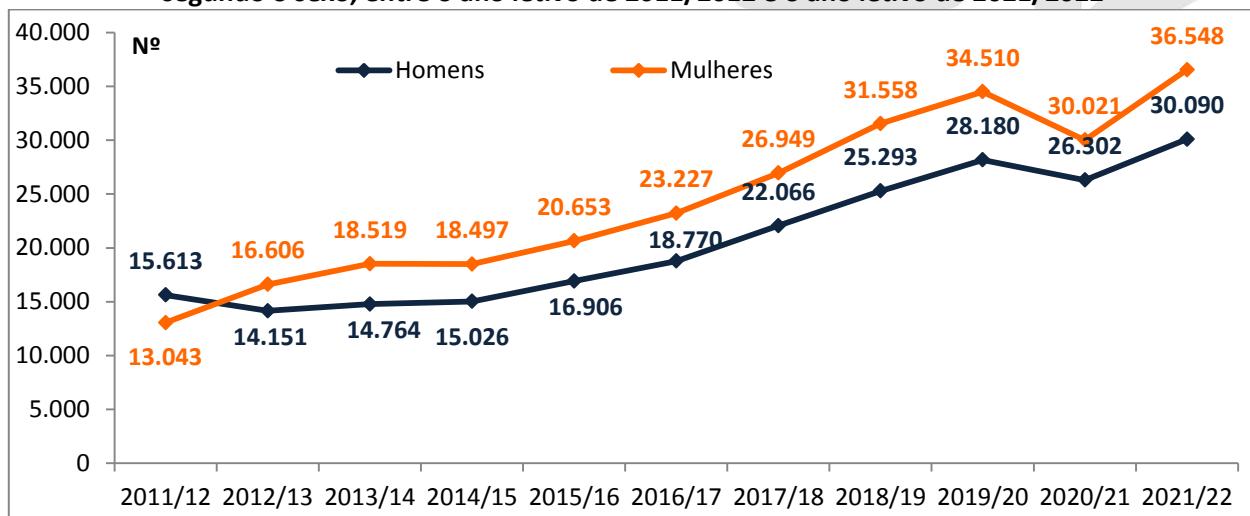
Desde o ano letivo de 2012/2013 que a distribuição por sexo dos alunos estrangeiros inscritos em estabelecimentos de ensino superior mostra uma prevalência dos alunos estrangeiros do sexo feminino (vd. gráfico 5.18): 55% no ano letivo 2019/2020, 53,3% em 2020/2021 e 54,8% em 2021/2022.

Relativamente à distribuição destes alunos estrangeiros pelo país (vd. gráfico 5.19), e mantendo a tendência de anos anteriores, observa-se que as principais regiões de destino dos estudantes estrangeiros são as regiões de Lisboa, Norte e Centro (NUTII), refletindo também as zonas de maior concentração de estabelecimentos de Ensino Superior em Portugal. Nos anos letivos de 2020/2021 e 2021/2022 a região de Lisboa concentrava a maioria dos alunos estrangeiros inscritos no ensino superior em Portugal (39,4% e 39,7%, respetivamente), embora ao longo da última década Lisboa tenha perdido importância relativa de

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

alunos estrangeiros (essencialmente para a região Norte): no ano letivo de 2011/12 a região de Lisboa concentrava 47,5% dos alunos estrangeiros inscritos no ensino superior em Portugal, logo no último ano letivo em análise são quase menos 8 pontos percentuais face ao início da década. Segue-se a região Norte (com 31,6% em 2020/2021 e 31,3% em 2021/2022), que incrementou ao longo da última década a concentração de alunos estrangeiros inscritos no ensino superior (+8 pontos percentuais que o verificado no início da década). A região Centro manteve ao longo da década, de forma mais ou menos estável, a importância relativa de alunos estrangeiros que se inscrevem no ensino superior em Portugal (20,8% e 21,1%, respetivamente, em 2020/2021 e 2021/2022, quando em 2011/2012 concentrava 21,4% desses alunos). As restantes regiões do país (Alentejo, Algarve, Região Autónoma dos Açores e Região Autónoma da Madeira) detinham apenas 8,2% em 2020/2021 e 7,8% em 2021/2022 dos alunos estrangeiros inscritos no ensino superior em Portugal, refletindo também a fraca densidade de universidades nessas regiões de Portugal (e mantendo a mesma importância relativa que assumiam dez anos antes).

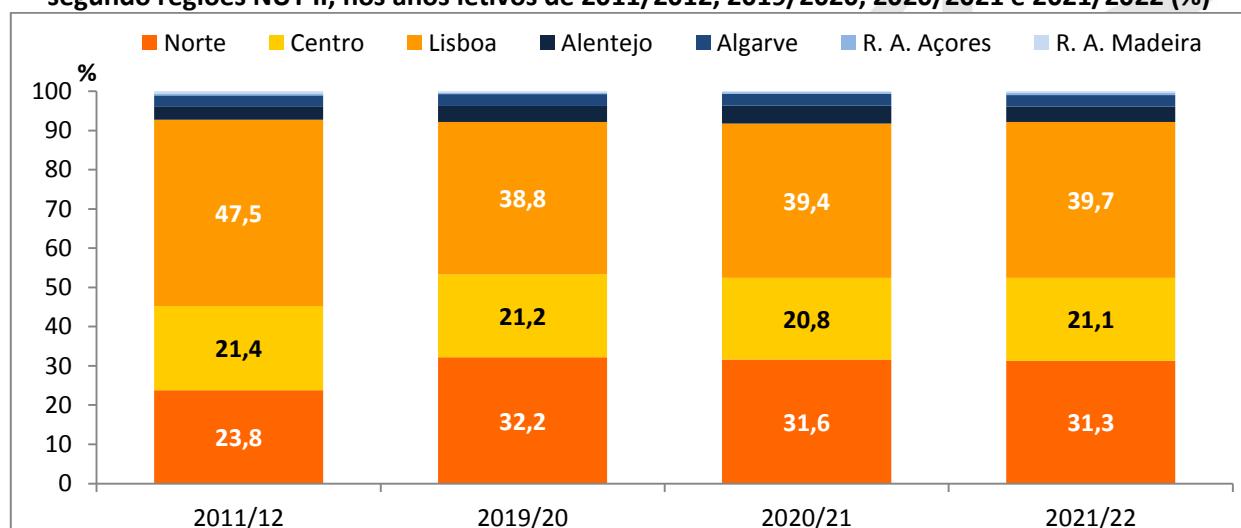
Gráfico 5.18. Alunos estrangeiros inscritos em estabelecimentos de Ensino Superior* em Portugal, segundo o sexo, entre o ano letivo de 2011/2012 e o ano letivo de 2021/2022



Fonte: DGEEC, DSEE/DEES (sistematização e cálculos da autora. Apoio na atualização por Rita Monteiro do OM).

Nota: * Exclui os inscritos dos cursos de especialização tecnológica e cursos técnicos superiores profissionais lecionados em estabelecimentos de ensino superior.

Gráfico 5.19. Alunos estrangeiros inscritos no Ensino Superior* em Portugal, segundo regiões NUT II, nos anos letivos de 2011/2012, 2019/2020, 2020/2021 e 2021/2022 (%)



Fonte: DGEEC, DSEE/DEES (sistematização e cálculos da autora. Apoio na atualização por Rita Monteiro do OM).

Nota: * Exclui os inscritos dos cursos de especialização tecnológica e cursos técnicos superiores profissionais lecionados em estabelecimentos de ensino superior.

Também mantendo a tendência de anos anteriores, as áreas de educação e formação que nos anos letivos em análise reuniram maior número de alunos estrangeiros foram essencialmente: “Ciências empresariais, administração e direito” (25,1% em 2020/2021 e 25,4% em 2021/2022), “Engenharia, Indústrias Transformadoras e Construção” (19,2% em 2020/2021 e 18,7% em 2021/2022), “Ciências Sociais, jornalismo e informação” (14,3% em 2019/2020 e 13,7% em 2021/2022), “saúde e proteção social” (respetivamente 12,2% e 12,9%) e “Artes e Humanidades” (12% em 2019/2020 e 11,8% em 2020/2021). Assim, um pouco mais de 80% dos alunos de nacionalidade estrangeira concentram-se nestas cinco áreas de educação e formação do ensino superior em Portugal (vd. quadro 5.6).

Quadro 5.6. Alunos estrangeiros inscritos em estabelecimentos de Ensino Superior* em Portugal, segundo a Área de Educação e Formação, nos anos letivos de 2020/2021 e 2021/2022

| Área de Educação e Formação | 2020/2021 | | 2021/2022 | |
|---|---------------|------------|---------------|------------|
| | Nº | % | Nº | % |
| Ciências empresariais, administração e direito | 14.155 | 25,1 | 16.932 | 25,4 |
| Engenharia, Indústrias Transformadoras e Construção | 10.829 | 19,2 | 12.480 | 18,7 |
| Ciências sociais, jornalismo e informação | 8.074 | 14,3 | 9.108 | 13,7 |
| Saúde e Proteção Social | 6.863 | 12,2 | 8.568 | 12,9 |
| Artes e Humanidades | 6.768 | 12,0 | 7.862 | 11,8 |
| Ciências naturais, matemática e estatística | 2.979 | 5,3 | 3.794 | 5,7 |
| Serviços | 2.378 | 4,2 | 2.651 | 4,0 |
| Educação | 2.100 | 3,7 | 2.399 | 3,6 |
| Tecnologias da informação e comunicação (TICs) | 1.148 | 2,0 | 1.461 | 2,2 |
| Agricultura, silvicultura, pescas e ciências veterinárias | 995 | 1,8 | 1.333 | 2,0 |
| Área desconhecida | 34 | 0,1 | 50 | 0,1 |
| Total | 56.323 | 100 | 66.638 | 100 |

Fonte: DGEEC, DSEE/DEES (sistematização e cálculos da autora. Apoio na atualização por Rita Monteiro do OM).

Nota: * Exclui os inscritos dos cursos de especialização tecnológica e cursos técnicos superiores profissionais lecionados em estabelecimentos de ensino superior.

No ano letivo de 2021/2022 o ensino superior português acolheu alunos de 165 nacionalidades diferentes (menos 5 nacionalidades que no ano letivo anterior, quando acolheu 170 nacionalidades diferentes, nesse ano letivo foram menos 2 que no ano letivo precedente). À semelhança do verificado em anos anteriores, observa-se que cerca de metade dos alunos são nacionais dos países da CPLP (Comunidade de Países de Língua Portuguesa) – 58,3% em 2019/2020, 61,6% em 2020/2021 e 54,1% em 2021/2022, mantendo deste modo a tendência de anos anteriores (no ano letivo de 2010/2011 estes estudantes representavam 63,7% do total de estudantes estrangeiros no ensino superior português). Os alunos da União Europeia correspondem ao segundo grupo mais numeroso (28,3% em 2019/2020, 25,1% em 2020/2021 e 31,4% em 2021/2022) – vd. quadro 5.7. Uma vez mais, a distribuição por sexo dos alunos estrangeiros mostra que os alunos do sexo feminino são os mais numerosos na grande maioria dos grupos de países, com exceção dos alunos africanos em que o sexo masculino é predominante.

Nas nacionalidades mais representadas (vd. gráfico 5.20 e quadro 5.8), destacam-se a brasileira (com 19.060 e 18.329, respetivamente em 2020/2021 e 2021/2022, correspondendo a 33,8% e 27,5% do total de alunos estrangeiros do ensino superior, apresentando uma taxa de variação entre anos letivos de -3,8%), seguida no último ano letivo dos nacionais da Guiné-Bissau (que incrementam nos últimos anos o número de alunos, de 2.756 alunos em 2019/2020 para 3.993 alunos ou 7,1% em 2020/2021 e 5.262 ou 7,9% em 2021/2022), de Cabo Verde (de 4.702 alunos em 2020/2021 ou 8,3%, passam a representar 6,9% com perda de -1,7% de alunos para 4.620 em 2021/2022) e de Angola (4.044 alunos em 2020/2021 ou 7,2% e 4.539 ou 6,8% em 2021/2022, +12,2% entre anos letivos). Nas posições seguintes encontram-se nacionalidades europeias: a espanhola (descendo de 3.748 alunos em 2019/2020 para 2.751 alunos em 2020/2021, mas recuperando para 4.268 alunos em 2021/2022, +55,1% entre os dois últimos anos letivos),

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

a francesa (3.277 alunos em 2020/2021, representando 5,8% dos alunos estrangeiros e 4.073 alunos em 2021/2022, representando 6,1%, +24,3% entre anos letivos), a italiana (também com perda de alunos, de 3.651 alunos em 2019/2020 para 2.746 em 2020/2021, que se recuperaram no ano letivo de 2021/2022 para 3.874 ou 5,8%, +41,1% entre os últimos dois anos letivos) e a alemã (de 1.999 alunos em 2020/2021 para 3.073 em 2021/2022, +53,7% entre anos letivos). Entre os asiáticos, destaque para os alunos chineses que representaram 2,3% (1.280 alunos) e 2,2% (1.461) dos alunos estrangeiros, respetivamente, nos anos letivos de 2020/2021 e 2021/2022 (+14,1% entre os dois últimos anos letivos).

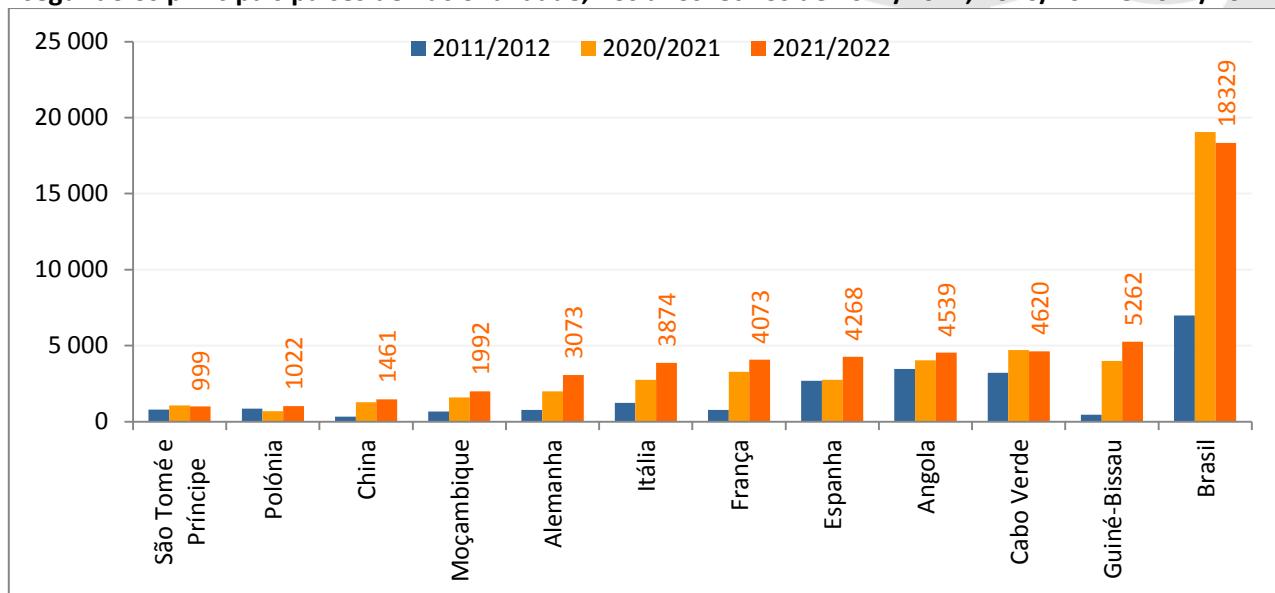
Quadro 5.7. Alunos estrangeiros inscritos no Ensino Superior* em Portugal, segundo o continente/grupo de países e o sexo, nos anos letivos de 2020/2021 e 2021/2022

| Continente e grupos de países | 2020/2021 | | | | 2021/2022 | | | |
|-------------------------------|---------------|-------------|-------------|-------------|---------------|--------------|-------------|-------------|
| | N | % | Homens | Mulheres | N | % | Homens | Mulheres |
| Europa | 15.819 | 28,1 | 45,0 | 55,0 | 23.379 | 35,1 | 40,4 | 59,6 |
| União Europeia** | 14.141 | 25,1 | 45,3 | 54,7 | 20.898 | 31,4 | 40,3 | 59,7 |
| Europa de Leste | 840 | 1,5 | 33,7 | 66,3 | 1046 | 1,6 | 32,8 | 67,2 |
| Outros Europa | 838 | 1,5 | 52,3 | 47,7 | 1435 | 2,2 | 47,1 | 52,9 |
| CPLP | 34.717 | 61,6 | 46,4 | 53,6 | 36.077 | 54,1 | 46,9 | 53,1 |
| África | 16.618 | 29,5 | 52,3 | 47,7 | 19.008 | 28,5 | 53,4 | 46,6 |
| PALOP | 15.385 | 27,3 | 51,4 | 48,6 | 17.412 | 26,1 | 52,5 | 47,5 |
| Outros África | 1.233 | 2,2 | 63,7 | 36,3 | 1.596 | 2,4 | 62,4 | 37,6 |
| América | 20.603 | 36,6 | 43,0 | 57,0 | 20.343 | 30,5 | 42,3 | 57,7 |
| América do Norte | 398 | 0,7 | 44,2 | 55,8 | 547 | 0,8 | 47,0 | 53,0 |
| América do Sul | 20.056 | 35,6 | 42,9 | 57,1 | 19.614 | 29,4 | 42,1 | 57,9 |
| Outros América | 149 | 0,3 | 56,4 | 43,6 | 182 | 0,3 | 50,0 | 50,0 |
| Ásia | 3.265 | 5,8 | 49,4 | 50,6 | 3.894 | 5,8 | 48,9 | 51,1 |
| Oceânia | 18 | 0,0 | 50,0 | 50,0 | 14 | 0,0 | 71,4 | 28,6 |
| Total | 56.323 | 100 | 46,7 | 53,3 | 66.638 | 100,0 | 45,2 | 54,8 |

Fonte: DGEEC, DSEE/DEES (sistematização e cálculos da autora. Apoio na atualização por Rita Monteiro do OM).

Nota: * Exclui os inscritos dos cursos de especialização tecnológica e cursos técnicos superiores profissionais lecionados em estabelecimentos de ensino superior. / ** Considera-se o Reino Unido fora do grupo de países da União Europeia desde o ano letivo 2020/2021 (saída oficial da UE a 31 de dezembro de 2020).

Gráfico 5.20. Alunos estrangeiros inscritos no Ensino Superior em Portugal*, segundo os principais países de nacionalidade, nos anos letivos de 2011/2012, 2020/2021 e 2021/2022



Fonte: DGEEC-DEES (sistematização e cálculos da autora. Apoio na atualização por Rita Monteiro da Equipa do OM).

Nota: * Exclui os inscritos dos cursos de especialização tecnológica e cursos técnicos superiores profissionais lecionados em estabelecimentos de ensino superior.

Quadro 5.8. Alunos estrangeiros inscritos no Ensino Superior em Portugal, segundo os países de nacionalidade mais significativos, nos anos letivos de 2020/2021 e 2021/2022 (%)

| Principais países | 2020/2021 | | 2021/2022 | |
|---------------------------|---------------|------------|---------------|------------|
| | N | % | N | % |
| África | | | | |
| Guiné-Bissau | 3.993 | 7,1 | 5.262 | 7,9 |
| Cabo Verde | 4.702 | 8,3 | 4.620 | 6,9 |
| Angola | 4.044 | 7,2 | 4.539 | 6,8 |
| Moçambique | 1.584 | 2,8 | 1.992 | 3,0 |
| São Tomé e Príncipe | 1.062 | 1,9 | 999 | 1,5 |
| Guiné | 200 | 0,4 | 206 | 0,3 |
| América | | | | |
| Brasil | 19.060 | 33,8 | 18.329 | 27,5 |
| Equador | 395 | 0,7 | 497 | 0,7 |
| Estados Unidos da América | 221 | 0,4 | 289 | 0,4 |
| Ásia | | | | |
| China | 1.280 | 2,3 | 1.461 | 2,2 |
| Turquia | 344 | 0,6 | 732 | 1,1 |
| Irão | 543 | 1,0 | 618 | 0,9 |
| Timor Leste | 272 | 0,5 | 336 | 0,5 |
| Índia | 249 | 0,4 | 300 | 0,5 |
| Europa | | | | |
| Espanha | 2.751 | 4,9 | 4.268 | 6,4 |
| França | 3.277 | 5,8 | 4.073 | 6,1 |
| Itália | 2.746 | 4,9 | 3.874 | 5,8 |
| Alemanha | 1.999 | 3,5 | 3.073 | 4,6 |
| Polónia | 695 | 1,2 | 1.022 | 1,5 |
| Roménia | 454 | 0,8 | 555 | 0,8 |
| Bélgica | 302 | 0,5 | 516 | 0,8 |
| Países Baixos | 212 | 0,4 | 508 | 0,8 |
| República Checa | 247 | 0,4 | 429 | 0,6 |
| Ucrânia | 301 | 0,5 | 329 | 0,5 |
| Rússia | 215 | 0,4 | 260 | 0,4 |
| Lituânia | 103 | 0,2 | 191 | 0,3 |
| Moldávia | 93 | 0,2 | 101 | 0,2 |
| Total | 56.323 | 100 | 66.638 | 100 |

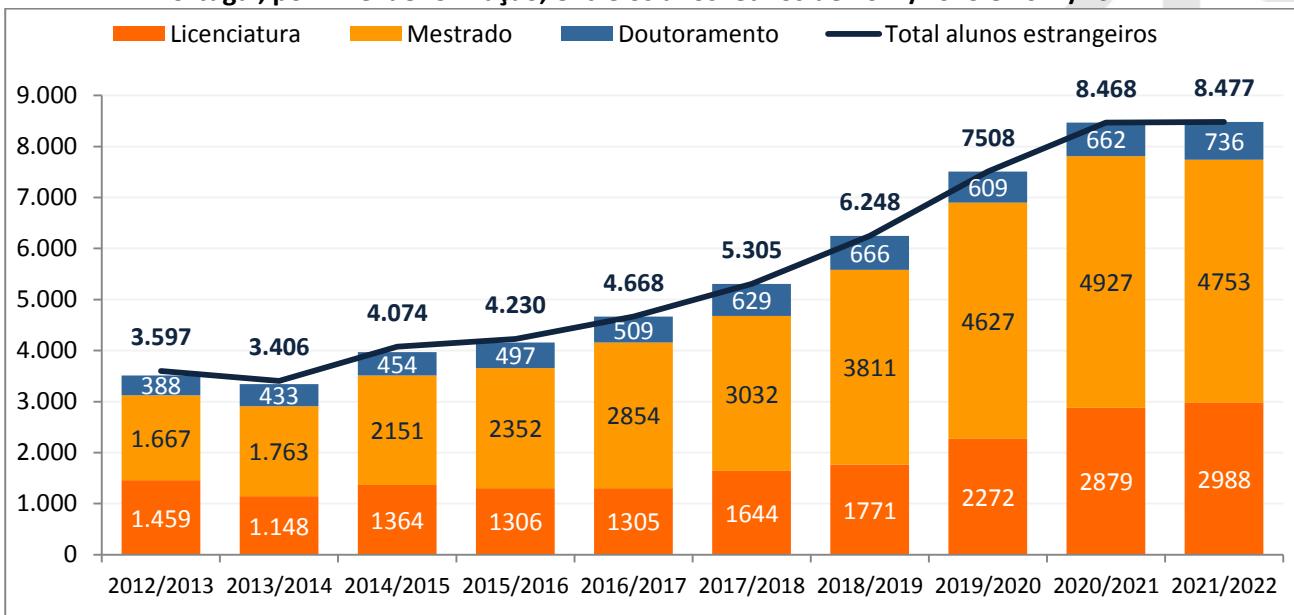
Fonte: DGEEC, DSEE/DEES (sistematização e cálculos da autora. Apoio na atualização por Rita Monteiro do OM).

Nota: * Exclui os inscritos dos cursos de especialização tecnológica e cursos técnicos superiores profissionais lecionados em estabelecimentos de ensino superior.

Embora assumindo valores inferiores ao número de alunos inscritos, o número de **diplomados estrangeiros** no ensino superior tem vindo a aumentar, incluindo no ano letivo de 2020/2021 (de 7.508 para 8.468 diplomados estrangeiros, +12,8% face ao ano letivo anterior) em que se observou uma diminuição global dos alunos estrangeiros inscritos no ensino superior em Portugal, atendendo ao contexto pandémico vivido. Em 2021/2022 registou-se uma estabilização do universo de diplomados (apenas +0,1% face ao ano letivo anterior, passando a 8.477 diplomados estrangeiros), sendo que face ao registado dez anos antes o aumento foi de 153% (passou-se de 3.345 diplomados no ano letivo de 2010/2011). No ano letivo de 2019/2020 o crescimento tinha sido de +20,2% face ao ano letivo anterior (gráfico 5.21).

Para compreender melhor estes dados importa atender que a frequência de alunos estrangeiros no ensino superior não traduz o universo de alunos que está ou tenciona estar a frequentar os graus de ensino superior de forma completa. Na realidade, o sistema de ensino superior português acolhe cada vez mais estrangeiros inscritos em programas temporários de mobilidade internacional que frequentam apenas algumas disciplinas ou módulos nas universidades nacionais e que por isso se encontram no universo de inscritos, mas não se refletem na importância dos diplomados.

Gráfico 5.21. Diplomados de nacionalidade estrangeira em estabelecimentos de Ensino Superior* em Portugal, por nível de formação, entre os anos letivos de 2012/2013 e 2021/2022



Fonte: DGEEC, DSEE/DEES (sistematização e cálculos da autora. Apoio na atualização por Rita Monteiro do OM).

Nota: * Exclui os inscritos dos cursos de especialização tecnológica e cursos técnicos superiores profissionais lecionados em estabelecimentos de ensino superior.

Nos dois anos letivos analisados, tal como em anos letivos anteriores, o grau de ensino superior que registou maior número de diplomados estrangeiros foi o grau de mestrado (vd. gráfico 5.21): no ano letivo de 2019/2020 os diplomados estrangeiros com grau de “mestre” foram 4.627, correspondendo a 61,6% do total de diplomados estrangeiros do ensino superior português, no ano letivo de 2020/2021 perfizeram 4.927 (58,2% do total) e no ano letivo de 2021/2022 descem ligeiramente para 4.753 alunos diplomados (56,1% do total de diplomados estrangeiros). Na segunda posição encontram-se os diplomados do grau de licenciatura, que nos últimos anos letivos representavam 30,3% em 2019/2020, 34% 2020/2021, e 35,2% em 2021/2022 do total de diplomados estrangeiros. Nos últimos anos letivos, nota-se um incremento no número de diplomados estrangeiros do grau de licenciatura (+26,7% em 2020/2021 e +3,8% em 2021/2022), verificando-se que também o grau de doutoramento se reforça (+8,7% em 2020/2021 e +11,2% em 2021/2022) (gráfico 5.21).

Relativamente à repartição por sexo dos diplomados de nacionalidade estrangeira, os dados refletem o que tinha sido apurado antes para o número de inscritos, ou seja, nos dois anos letivos estudados destacam-se os diplomados do sexo feminino: 55,4% em 2019/2020, 56,6% em 2020/2021 e 56,9% em 2021/2022.

Acompanhando também a tendência da distribuição por áreas de educação dos estudantes estrangeiros inscritos no ensino superior, nos anos letivos de 2020/2021 e 2021/2022 o maior número de diplomados estrangeiros completou estudos na área das “Ciências empresariais, administração e direito” (respetivamente, 26,2% e 27,7% do total de diplomados estrangeiros). Nas posições seguintes há uma alteração na ordenação das áreas de educação, com a área da “saúde e proteção social” a passar a ser a segunda área com maior número de diplomados no último ano letivo (13,1% dos diplomados em 2019/2020, 13,4% em 2020/2021, quando ocupava a quarta posição, e 16,2% em 2021/2022, quando sobe para a segunda posição), seguindo-se, por ordem decrescente, os diplomados da área da “Engenharia, Indústrias Transformadoras e Construção” (17,9% em 2019/2020, 17,2% em 2020/2021, e descendo para 15,4% em 2021/2022), os diplomados da área de “Ciências Sociais, jornalismo e informação” (13,4% dos diplomados estrangeiros em 2019/2020, 13,8% em 2020/2021 e 13,1% em 2021/2022), e das “Artes e Humanidades” (11,1% em 2019/2020, 12% em 2020/2021 e 11,1% em 2021/2022) – vd. quadro 5.9.

Quadro 5.9. Diplomados de nacionalidade estrangeira em estabelecimentos de Ensino Superior* em Portugal, segundo a área de educação, nos anos letivos de 2020/2021 e 2021/2022

| Área de Educação | 2020/2021 | | 2021/2022 | |
|---|--------------|------------|--------------|------------|
| | N | % | N | % |
| Ciências empresariais, administração e direito | 2.218 | 26,2 | 2.346 | 27,7 |
| Saúde e proteção social | 1.138 | 13,4 | 1.372 | 16,2 |
| Engenharia, indústrias transformadoras e construção | 1.458 | 17,2 | 1.307 | 15,4 |
| Ciências sociais, jornalismo e informação | 1.165 | 13,8 | 1.108 | 13,1 |
| Artes e humanidades | 1.019 | 12,0 | 939 | 11,1 |
| Ciências naturais, matemática e estatística | 513 | 6,1 | 501 | 5,9 |
| Educação | 356 | 4,2 | 345 | 4,1 |
| Serviços | 319 | 3,8 | 244 | 2,9 |
| Agricultura, silvicultura, pescas e ciências veterinárias | 159 | 1,9 | 204 | 2,4 |
| Tecnologias da informação e comunicação (TICs) | 123 | 1,5 | 111 | 1,3 |
| Total | 8.468 | 100 | 8.477 | 100 |

Fonte: DGEEC, DSEE/DEES (sistematização e cálculos da autora. Apoio na atualização por Rita Monteiro do OM).

Nota: * Exclui os inscritos dos cursos de especialização tecnológica e cursos técnicos superiores profissionais lecionados em estabelecimentos de ensino superior.

Também no que toca aos grupos de países dos diplomados estrangeiros, encontram-se refletidas as mesmas tendências identificadas para os alunos estrangeiros inscritos em estabelecimentos de ensino superior em Portugal: são os nacionais dos países da CPLP os que mais se destacam entre os diplomados estrangeiros em Portugal representando mais de metade desses diplomados (58% em 2019/2020, 58,4% em 2020/2021 e 55,3% em 2021/2022). Seguem-se os diplomados da Europa (29,1% em 2019/2020, 28,2% em 2020/2021 e 31,9% em 2021/2022) – vd. quadro 5.10. Recorde-se, porém, que no universo dos inscritos no ensino superior os estudantes da Europa representavam 31,5% em 2019/2020, 28,1% em 2020/2021 e 35,1%, cerca de 3 pontos percentuais acima do valor que obtêm no universo de diplomados, refletindo esta diferença o universo de estudantes europeus que integra programas de mobilidade temporária, que procura a inserção em universidades portuguesas por períodos curtos, não se diplomando no país.

Quadro 5.10. Diplomados de nacionalidade estrangeira em estabelecimentos do Ensino Superior* em Portugal, segundo o continente/grupo de países e sexo, nos anos letivos de 2020/2021 e 2021/2022

| Continente e grupos de países | 2020/2021 | | | | 2021/2022 | | | |
|-------------------------------|--------------|-------------|--------------|--------------|--------------|-------------|--------------|--------------|
| | N | % | Homens | Mulheres | N | % | Homens | Mulheres |
| Europa | 2.390 | 28,2 | 44,8 | 55,2 | 2.705 | 31,9 | 47,9 | 52,1 |
| União Europeia*** | 2150 | 25,4 | 45,4 | 54,6 | 2.493 | 29,4 | 48,7 | 51,3 |
| Europa de Leste | 158 | 1,9 | 32,9 | 67,1 | 137 | 1,6 | 31,4 | 68,6 |
| Outros Europa | 82 | 1,0 | 51,2 | 48,8 | 75 | 0,9 | 52,0 | 48,0 |
| CPLP** | 4.948 | 58,4 | 44,3 | 60,3 | 4.689 | 55,3 | 39,5 | 60,5 |
| África | 1.600 | 18,9 | 48,3 | 51,7 | 1.458 | 17,2 | 46,0 | 54,0 |
| PALOP** | 1370 | 16,2 | 46,4 | 53,6 | 1.289 | 15,2 | 44,3 | 55,7 |
| Outros África | 230 | 2,7 | 59,6 | 40,4 | 169 | 2,0 | 58,6 | 41,4 |
| América | 3.865 | 45,6 | 40,4 | 59,6 | 3.684 | 43,5 | 38,5 | 61,5 |
| América do Norte | 89 | 1,1 | 44,9 | 55,1 | 79 | 0,9 | 43,0 | 57,0 |
| América do Sul | 3.748 | 44,3 | 40,2 | 59,8 | 3.568 | 42,1 | 38,2 | 61,8 |
| Outros América | 28 | 0,3 | 50,0 | 50,0 | 37 | 0,4 | 64,9 | 35,1 |
| Ásia | 606 | 7,2 | 44,4 | 55,6 | 628 | 7,4 | 42,5 | 57,5 |
| Oceânia | 7 | 0,1 | 14,3 | 85,7 | 2 | 0,0 | 50,0 | 50,0 |
| Total | 8.468 | 100 | 3.674 | 4.794 | 8.477 | 100 | 3.653 | 4.824 |

Fonte: DGEEC, DSEE/DEES (sistematização e cálculos da autora. Apoio na atualização por Rita Monteiro do OM).

Notas: * Exclui os inscritos dos cursos de especialização tecnológica e cursos técnicos superiores profissionais.

** Para estabilidade da série estatística, a Guiné-Equatorial não foi considerada na contabilização dos dados referentes aos PALOP e à CPLP. / *** o Reino Unido transitou para o grupo de outros países da Europa em 2020/2021.

Uma vez mais, a distribuição por sexo mostra que os diplomados do sexo feminino são os mais numerosos na grande maioria dos grupos de países, refletindo uma distribuição de 55,4% do sexo feminino e 44,6% do

sexo masculino no ano letivo de 2019/2020, 56,6% e 43,4%, respetivamente, no ano letivo de 2020/2021, e 56,9% e 43,1%, respetivamente, em 2021/2022. Entre o universo de diplomados da Europa do ano letivo de 2021/2022, 52% eram mulheres, observando-se também a sobre representação das mulheres nos estudantes dos países da CPLP (60,5%), da América (61,5%), da Ásia (57,5%) e da África (54%). Em anos letivos anteriores, entre os diplomados dos continentes africanos observava-se um relativo equilíbrio entre os dois sexos, com cerca de metade dos diplomados de cada sexo – vd. quadro 5.10.

Quadro 5.11. Diplomados de nacionalidade estrangeira do Ensino Superior* em Portugal, segundo os países de nacionalidade mais significativos, nos anos letivos de 2020/2021 e 2021/2022

| Principais países | 2019/2020 | | 2020/2021 | |
|---------------------|--------------|------------|--------------|------------|
| | Nº | % | Nº | % |
| Africa | | | | |
| Angola | 545 | 6,4 | 484 | 5,7 |
| Cabo Verde | 401 | 4,7 | 395 | 4,7 |
| Moçambique | 165 | 1,9 | 154 | 1,8 |
| São Tomé e Príncipe | 161 | 1,9 | 133 | 1,6 |
| Guiné-Bissau | 98 | 1,2 | 123 | 1,5 |
| América | | | | |
| Brasil | 3.534 | 41,7 | 3.373 | 39,8 |
| Equador | 80 | 0,9 | 73 | 0,9 |
| Colômbia | 67 | 0,8 | 47 | 0,6 |
| Estados Unidos | 42 | 0,5 | 43 | 0,5 |
| Ásia | | | | |
| China | 302 | 3,6 | 360 | 4,2 |
| Índia | 40 | 0,5 | 45 | 0,5 |
| Irão | 36 | 0,4 | 39 | 0,5 |
| Timor Leste | 44 | 0,5 | 27 | 0,3 |
| Europa | | | | |
| Alemanha | 451 | 5,3 | 649 | 7,7 |
| França | 564 | 6,7 | 638 | 7,5 |
| Itália | 465 | 5,5 | 525 | 6,2 |
| Espanha | 339 | 4,0 | 334 | 3,9 |
| Roménia | 56 | 0,7 | 59 | 0,7 |
| Ucrânia | 58 | 0,7 | 48 | 0,6 |
| Países Baixos | 54 | 0,6 | 45 | 0,5 |
| Total | 8.468 | 100 | 8.477 | 100 |

Fonte: DGEEC, DSEE/DEES (sistematização e cálculos da autora. Apoio na atualização por Rita Monteiro do OM).

Nota: * Exclui os inscritos dos cursos de especialização tecnológica e cursos técnicos superiores profissionais lecionados em estabelecimentos de ensino superior.

À semelhança do observado para o número de estrangeiros inscritos no ensino superior português, e considerando o ano letivo de 2021/2022, conclui-se que os principais países de origem dos diplomados estrangeiros do Ensino Superior (vd. quadro 5.11) são, por ordem decrescente, o Brasil (com 3.373 diplomados, correspondendo a 39,8% do total de diplomados estrangeiros), a Alemanha (649 diplomados ou 7,7% do total de diplomados estrangeiros), a França (638 diplomados, representando 7,5% dos diplomados estrangeiros no último ano letivo), Itália (525 diplomados ou 6,2% dos diplomados estrangeiros), Angola (484 diplomados, representando 5,7%), Cabo Verde (395 diplomados no último ano letivo, equivalendo a 4,7%), a China (360 diplomados, correspondendo a 4,2%) e a Espanha (334 diplomados ou 3,9%) – vd. quadro 5.11.

5.2. Reconhecimento de graus académicos superiores

Conforme explicitado noutras publicações deste Observatório das Migrações, nem sempre a distribuição dos trabalhadores estrangeiros pelos grupos profissionais do mercado de trabalho em Portugal reflete as

suas qualificações (Oliveira e Fonseca, 2013: 85; Góis e Marques, 2014; Oliveira e Gomes, 2014). Na realidade, em especial a partir da transição para o século XXI, Portugal começou a ter no seu mercado de trabalho trabalhadores em situação de sobre qualificação, ou seja, trabalhadores com um nível de habilitações superior ao requerido nas tarefas que desempenhavam (a aprofundar no subcapítulo 7.2 deste relatório). O fenômeno da sobre qualificação no mercado de trabalho português, mais evidente a partir de finais da década de 1990, esteve muito associado a mudanças verificadas nos perfis dos fluxos imigratórios desse período, em particular com a chegada de imigrantes de países da Europa de Leste, com um perfil mais qualificado do que os fluxos de imigração que Portugal recebia tradicionalmente (essencialmente uma imigração semiqualificada ou desqualificada), mas absorvidos no mercado de trabalho nas mesmas atividades pouco ou nada qualificadas dos segmentos profissionais da base mais exigentes, respondendo às oportunidades laborais mais imediatas para regularizarem a sua situação no país (Oliveira e Fonseca, 2013).

Atendendo a que a experiência imigratória portuguesa foi muito marcada pela atração de imigrantes semiquilificados e desqualificados para responderem às necessidades de mão-de-obra essencialmente manual do mercado de trabalho português, o enquadramento legal do reconhecimento de qualificações até à primeira da década do século XXI estava muito pouco desenvolvido. Até 2007 o processo de reconhecimento de qualificações era subjetivo e muito dependente da universidade a que o indivíduo com habilitações adquiridas no estrangeiro solicitava o reconhecimento (Oliveira e Fonseca, 2013: 98-100). Assim, até 2007, no ensino superior os pedidos de equivalência/reconhecimento eram analisados caso a caso, sendo competência das instituições de ensino superior o deferimento ou indeferimento do processo. Adicionalmente, nem todos os cidadãos podiam requerer o reconhecimento ou a equivalência de diplomas e qualificações académicas em Portugal: apenas os cidadãos estrangeiros de países com os quais Portugal tinha acordos específicos em matéria de equivalência e/ou estabeleciam o princípio da reciprocidade para requerer o reconhecimento de habilitações académicas. Eram, no entanto, dispensados da apresentação de prova de reciprocidade os cidadãos oriundos dos países da União Europeia, do Brasil e dos países que tinham ratificado a Convenção Conjunta do Conselho da Europa/UNESCO sobre o Reconhecimento de Qualificações Relativas ao Ensino Superior na Região Europa (Convenção de Lisboa) de 11 de abril de 1997.³² Este enquadramento justificou, assim, também, os valores bastante residuais nos reconhecimentos de qualificações registados até 2008 e, por contraste, o aumento verificado nos anos seguintes quando esse mesmo enquadramento foi revisto (Oliveira e Fonseca, 2013; Oliveira e Gomes, 2014: 149-150).

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

No âmbito desta regulamentação, uma das modalidades que se manteve disponível foi a modalidade de **equivalência**, a qual se encontrava regulamentada ao abrigo do Decreto-Lei n.º 283/83, de 21 de Junho. A equivalência consiste num processo pelo qual uma qualificação académica estrangeira é comparada a uma qualificação portuguesa, relativamente ao nível (Licenciado, Mestre ou Doutor), duração e conteúdo programático, sendo também fixada a área científica da equivalência concedida. O **reconhecimento** é um

³² Entre os países que ratificaram a Convenção de Lisboa estão: Albânia, Austrália, Áustria, Azerbaijão, Bielorrússia, Bulgária, Cazaquistão, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, França, Geórgia, Hungria, Islândia, Letónia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Macedónia, Moldávia, Noruega, Portugal, Reino Unido, República Checa, Roménia, Rússia, Suécia, Suíça, Ucrânia.

processo pelo qual uma qualificação académica estrangeira é comparada a uma qualificação portuguesa apenas em nível e encontra-se também regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 283/83, de 21 de Junho. Quer a equivalência quer o reconhecimento são modalidades de reconhecimento de graus estrangeiros de nível superior que se baseiam numa reavaliação científica do trabalho realizado com vista à obtenção do grau. Contudo, um reconhecimento não autoriza à utilização do título de mestre/licenciado ou Doutor pela Universidade que atribuiu o reconhecimento. Neste caso a qualificação académica continua a ser mencionada na língua de origem do grau de que se é titular, seguida da referência à instituição que o concedeu. Outra diferença é que na equivalência é atribuída classificação e no reconhecimento não.

O registo de grau académico estrangeiro, por sua vez, foi o regime aprovado pelo Decreto-Lei n.º 341/2007 para simplificar o reconhecimento de graus académicos estrangeiros, de nível, objetivos e natureza idênticos aos dos graus de licenciado, mestre e doutor, atribuídos por Instituições de Ensino Superior portuguesas, conferindo aos seus titulares todos os direitos inerentes a estes graus académicos, no sentido de promover a circulação de diplomados na formação académica e também no mercado de trabalho. Para este registo foram considerados de nível, objetivos e natureza idênticos aos graus portugueses de licenciado, mestre e doutor: i) os graus académicos conferidos por instituições de ensino superior estrangeiras que, por deliberação da comissão de reconhecimento de graus estrangeiros sejam como tal qualificados e; ii) os graus académicos conferidos por instituições de ensino superior estrangeiras de um Estado aderente ao Processo de Bolonha e acreditado por entidade acreditadora reconhecida no âmbito do mesmo Processo. Os beneficiários deste tipo de reconhecimento identificam a sua qualificação académica através da menção, na língua de origem, do grau académico de que são titulares, seguido do nome da instituição de ensino superior que o concedeu e do país respetivo, não resultando do processo de reconhecimento ao abrigo do Decreto-Lei n.º 341/2007 a autorização para utilizar o título de licenciado (mestre ou doutor) por uma instituição de ensino superior portuguesa.

Importa realçar que o diploma de 2007 tinha como objetivo simplificar o reconhecimento de graus académicos superiores estrangeiros, substituindo, em todos os casos em que se aplicasse, o processo de equivalência baseado na reavaliação científica do trabalho realizado com vista à obtenção de um grau, mantendo-se o regime de equivalência aprovado pelo Decreto-Lei n.º 283/83 ao qual podem recorrer os titulares de graus académicos a que não possa ser aplicado este modelo de reconhecimento automático. Pretendia-se, contudo, que este processo automático pudesse abranger cada vez mais diplomas obtidos em diferentes países.

Dez anos decorridos, em 2017, é aprofundada a simplificação do enquadramento legal do reconhecimento de graus académicos e diplomas de ensino superior obtidos no estrangeiro, com a Portaria n.º 227/2017, de 25 de julho. Esta portaria estabeleceu as regras do processo de Registo de Diplomas Estrangeiros ao abrigo do Decreto-Lei n.º 341/2007 e, no quadro do Programa Simplex+, previu o **registro único de graus académicos estrangeiros** em Portugal de modo a **facilitar o reconhecimento e/ou a equivalência** de graus estrangeiros em Portugal. Esta portaria procurou adaptar os procedimentos administrativos às regras do registo único, através da implementação de uma plataforma eletrónica de gestão centralizada (criada e gerida Pela Direção-Geral do Ensino Superior), a qual permite às instituições de ensino superior nacionais e à Direção-Geral do Ensino Superior a atribuição de um número único a cada processo de registo. Devido às alterações de procedimentos enquadradas na Portaria n.º 227/2017, de 25 de julho, os dados relativos ao biênio de 2016 a 2017 geraram quebra de séries estatísticas e alterações nas bases de dados existentes.

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

portugueses) para o país criar melhores condições de promover a atratividade internacional junto de recursos humanos qualificados, entre os quais investigadores de nacionalidade estrangeira. Este diploma legal procurou, assim, uniformizar os procedimentos de reconhecimento de qualificações estrangeiras, tornando-os mais simples e transparentes, clarificando conceitos, e promovendo o alargamento do reconhecimento de qualificações estrangeiras aos cursos técnicos superiores profissionais (que configuram cursos superiores não conferentes de grau académico). O Decreto-Lei de 2018 introduziu procedimentos simplificados, estabelecendo no reconhecimento de nível um sistema de precedências, que garante um processo mais automático sobre a decisão, reduzindo custos e tempos de resposta sobre a decisão dos reconhecimentos.

O enquadramento legal em vigor a partir de 1 de janeiro de 2019 passou a prever três tipos de reconhecimento em Portugal: o reconhecimento automático; o reconhecimento de nível; e o reconhecimento específico. O **reconhecimento automático** é uma forma de reconhecer genericamente um grau ou diploma de ensino superior estrangeiro cujos objetivos e natureza sejam idênticos aos graus portugueses de licenciado, mestre e doutor ou de diploma de técnico superior profissional, que conste do elenco de graus e diplomas fixado pela comissão de reconhecimento de graus e diplomas estrangeiros e que tenha sido conferido por uma instituição reconhecida ou acreditada pelas autoridades competentes do país de origem. Por sua vez, o **reconhecimento de nível** permite reconhecer por comparabilidade, caso a caso, um grau ou diploma de ensino superior estrangeiro como tendo um nível correspondente a um grau académico ou diploma de ensino superior português. O reconhecimento de nível é requerido a uma instituição que confira o grau ou diploma na mesma área de formação. O reconhecimento de nível pode ainda ser baseado em precedência, nos casos em que se reúnam cumulativamente os seguintes elementos: a) ser conferido pela mesma instituição de ensino superior estrangeira no mesmo país; b) apresentar a mesma designação do ciclo de estudos; c) apresentar a mesma designação do grau ou diploma estrangeiro; d) a formação conferente do grau ou diploma ter duração idêntica ou o mesmo número de créditos. Finalmente, o **reconhecimento específico** permite reconhecer por comparabilidade, caso a caso, um grau ou diploma de ensino superior estrangeiro como tendo um nível correspondente a um grau académico ou diploma de ensino superior português numa determinada área de formação, especialidade ou ramo do conhecimento. O reconhecimento específico é requerido a uma instituição que confira o grau ou diploma na mesma área de formação e pode ser condicionado à aprovação em procedimentos de avaliação de conhecimentos.

Este regime, com efeitos a partir de 2019, induziu a uma nova quebra da série estatística, à semelhança do que havia ocorrido a partir de 2017, com mudanças operacionais no tratamento dos dados que atendem às alterações nas bases de dados, consequentes da transição do registo único de graus académicos estrangeiros (que havia sido operacionalizado com a Portaria n.º 227/2017, de 25 de julho) e da trilogia de reconhecimentos (automático, específico e de nível, regulamentados pela Portaria n.º 33/2019, de 25 de janeiro).

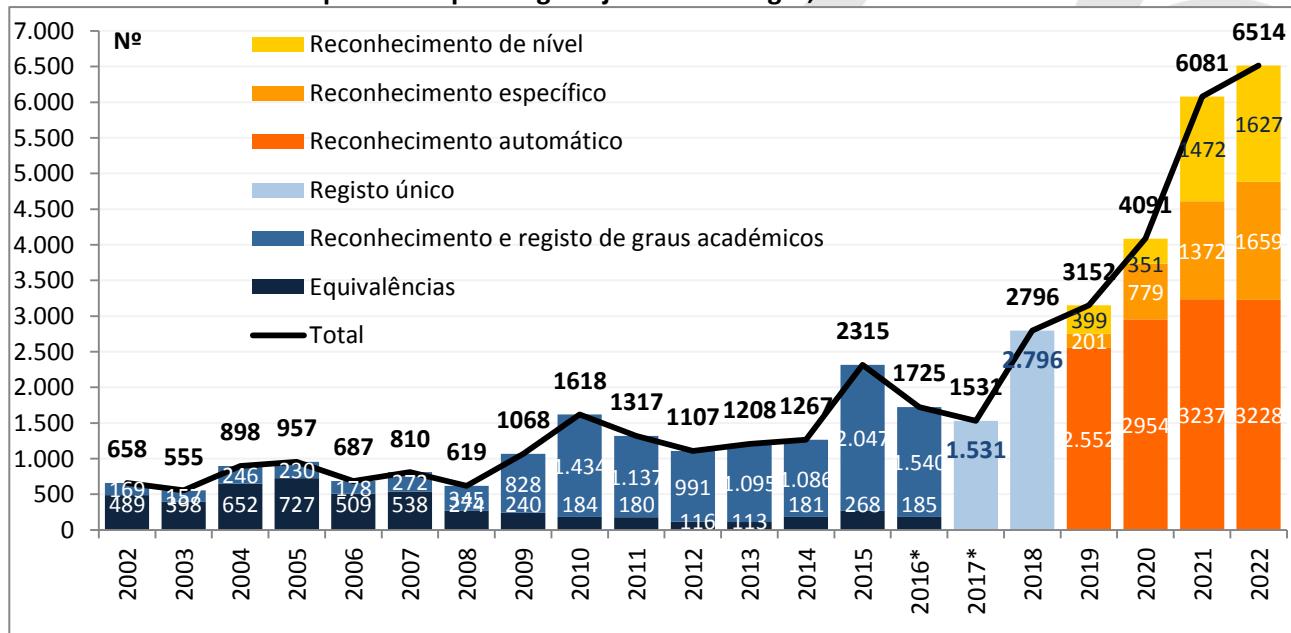
Em 2023 há novas alterações ao regime jurídico de reconhecimento de graus académicos e diplomas de ensino superior atribuídas por instituições de ensino superiores estrangeiras, com o Decreto-Lei n.º 86/2023, de 10 de outubro. Neste mais recente diploma legal é destacado o aumento desde 1 de janeiro de 2019 do número de países cujos graus são alvo de reconhecimento automático em Portugal (38 países, quando o enquadramento anterior aplicava-se apenas a 34 países) e do número de graus e diplomas que são alvo de reconhecimento automático (382 graus ou diplomas estrangeiros, quando antes eram 276), pretendendo-se ampliar ainda mais. No mais recente diploma ampliam-se as condições de reconhecimento automático de graus académicos e de reconhecimento específicos, nomeadamente quando esses são relevantes “para efeitos de recrutamento de doutorados por instituições do sistema científico e tecnológico nacional” – com a “redução dos níveis de endogamia existentes em algumas instituições, a aceleração dos processos de recrutamento, bem como o aproveitamento do trabalho de avaliação de mérito científico e académico já realizado pelas instituições” –, e para “criar um regime excepcional que agilize o reconhecimento de grau académico de médicos estrangeiros com interesse em trabalhar no Serviço Nacional de Saúde (SNS)”. O diploma prevê que até 31 de dezembro de 2026 se admita, “excepcional e

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

temporariamente, que os médicos titulares de graus académicos conferidos por instituição de ensino superior estrangeira possam ter o seu grau académico reconhecido ao nível dos titulares do grau de mestre em Medicina conferido na sequência de um ciclo de estudos integrado de mestrado”, desde que esses médicos venham a colaborar com o SNS por períodos de tempo preestabelecidos, estando este processo limitado aos contingentes que vierem a ser definidos por despacho dos membros do Governo. O diploma (no ponto 4 do artigo 4º) enquadraria ainda que o regime excepcional e transitório de reconhecimento específico de graus académicos em medicina conferidos por instituição de ensino superior estrangeira não dispensa o seu titular de, para efeitos de acesso à especialidade médica, “cumprir as condições legais aplicáveis para o exercício da especialidade respetiva”.

Os efeitos destas alterações introduzidas em 2023 ainda não são visíveis nos dados disponibilizados pela Direção Geral do Ensino Superior para os anos de referência deste relatório (até 2022), aguardando-se com expectativa o incremento dos reconhecimentos de graus académicos superiores estrangeiros em medicina e de titulares de doutoramento.

Gráfico 5.22. Evolução do número de reconhecimentos de graus académicos superiores estrangeiros, enquadrados pelo regime jurídico em vigor, entre 2002 e 2022



Fonte: DGES - Direção Geral do Ensino Superior (sistematização da autora). // Nota: *Dados de 2016 e 2017 são provisórios. Em 2017 e 2018 os dados referem-se ao registo único de graus académicos estrangeiros (Portaria nº227/2017). A partir de 2019 os dados reportam os três tipos de reconhecimentos (automático, específico e de nível) previstos no Decreto-Lei n.º 66/2018, que revogou o Decreto-Lei n.º 283/83 e o Decreto-Lei n.º 341/2007.

Independentemente da tipologia de reconhecimentos de graus académicos superiores estrangeiros em vigor na última década e meia, nota-se que desde de 2007 as mudanças introduzidas no enquadramento legal geraram um aumento substantivo do número global de reconhecimentos de graus académicos superiores estrangeiros em Portugal. Entre 2008 e 2018 verificou-se um aumento de +351,7% no número de reconhecimentos concedidos (passando de 619 em 2008 para 2.796 em 2018). Nos últimos quatro anos, por sua vez, já com o mais recente regime de reconhecimentos em implementação, verifica-se um incremento progressivo – são reportados 3.152 processos de reconhecimento em 2019, 4.091 processos em 2020, 6.081 em 2021 e 6.514 em 2022 (o número de processos mais elevado de sempre), registando-se um aumento substantivo nos anos de referência deste relatório (aumento anual de +29,8% em 2020, +48,6% em 2021 e +7,1% em 2022), com o número de reconhecimentos a atingir valores nunca antes alcançados no país (vd. gráfico 5.22). A estes aumentos a partir de 2018 não é alheia a criação do registo único de graus académicos estrangeiros (através da Portaria n.º 227/2017) e a revisão do regime jurídico de reconhecimento de graus académicos e diplomas de ensino superior atribuídos por instituições de ensino

superior estrangeiras (Decreto-Lei n.º 66/2018, que revogou os regimes anteriores de 1983 e de 2007), esperando-se novos incrementos a partir de 2023 com as alterações introduzidas com o Decreto-Lei n.º 86/2023.

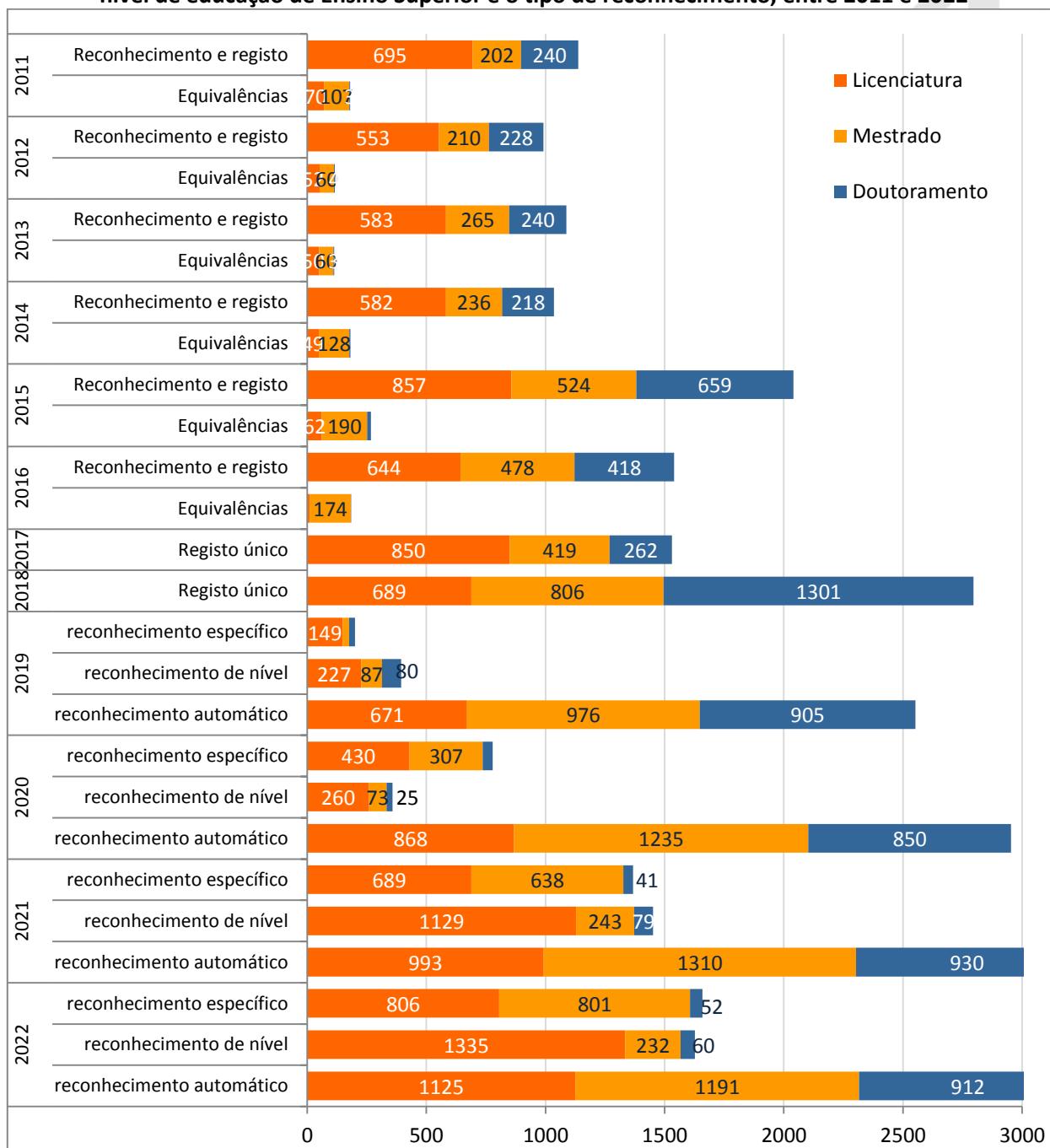
O aumento verificado na última década decorre do enquadramento legal de 2007, que induziu ao incremento sobretudo no reconhecimento e registo de graus académicos em detrimento das equivalências (conforme pode ser observado no gráfico 5.22). Assim, tendo em conta que este enquadramento visou simplificar o reconhecimento de graus académicos, veio substituir em muitos casos o processo de equivalência anteriormente existente baseado na reavaliação científica (mantendo-se, ainda assim, o regime de equivalência definido no Decreto-Lei n.º 283/83 até 2018 ao qual podiam recorrer os titulares de graus académicos que não podiam enquadrar-se no reconhecimento automático), o que se refletiu nos dados: entre 2002 e 2016 verificou-se uma diminuição para menos de metade das equivalências (passando de 489 em 2002 para 185 em 2016), enquanto os reconhecimentos e registos de graus académicos tiveram um incremento substantivo de para quase dez vezes mais (passando de 169 em 2002 para 1.540 em 2016). Em 2017 e 2018 com a introdução do registo único é possível observar, sobretudo em 2018, um incremento geral do número de reconhecimentos que se associa à simplificação operada no registo único de graus académicos estrangeiros em Portugal. Finalmente a partir de 2019 inicia-se uma série de dados com o novo regime jurídico, destacando-se neste âmbito os reconhecimentos automáticos (2.552 em 2019, 2.954 em 2020, 3.237 em 2021 e 3.228 em 2022), que representaram, respetivamente, 81% e 72% do total de reconhecimentos ocorridos em 2019 e 2020, embora descendo para 53,2% em 2021 e 49,6% em 2022, seguindo-se os reconhecimentos de nível (399 ou 12,7% do total reconhecimentos em 2019, embora perdendo importância relativa em 2020 quando passam a representar 8,6% com 351 reconhecimentos, para a voltar a recuperar em 2021 para 1.472 ou 24,2%, e em 2022 para 1.627 ou 25%, embora sendo superados em 2022 pelos reconhecimentos específicos) e os reconhecimentos específicos (201 ou 6,4% em 2019; ganhando expressão em 2020 quando passam a 779 reconhecimentos e a representar 19% do total de reconhecimentos ocorridos; 1.372 reconhecimentos em 2021 quando passam a representar 22,6%; e 1.659 em 2022, subindo a importância relativa para 25,5%).

Analizando em detalhe os dados em função do **nível de educação de Ensino Superior**, e considerando de forma agregada todos os tipos de reconhecimentos registados em cada ano desde o início da década, observa-se que em 2018, ao contrário do que sucedia em anos anteriores, a maioria dos reconhecimentos foi do grau de doutoramento (46,5% em 2018, o equivalente a 1.301 graus reconhecidos), aumentando a importância relativa destes reconhecimentos face ao início da década (em 2018 os reconhecimentos de doutoramentos representaram +28,1 pontos percentuais do que em 2011), refletindo simultaneamente o decréscimo da importância relativa de reconhecimentos para o grau de licenciatura (passam em 2018 a representar 24,6% do total de reconhecimentos de qualificações académicas adquiridas no estrangeiro, o equivalente a 689 reconhecimentos, ou seja, -33,4 pontos percentuais face ao início desta década). O reconhecimento de mestrados também aumentou a sua importância relativa para 28,8% em 2018 (o equivalente a 806) do total de reconhecimentos (+5,4pp face a 2011). Em 2018 verifica-se, assim, uma alteração da tendência, uma vez que os doutoramentos passam a representar a maioria dos reconhecimentos, quando até 2017 eram as licenciaturas que estavam em maioria – gráfico 5.23.

Em 2019 verifica-se um maior equilíbrio entre os reconhecimentos concedidos por grau de ensino superior: 1.047 reconhecimentos de licenciatura, 1.090 de mestrado e 1.010 reconhecimentos de doutoramento. Esse equilíbrio perde-se, porém, em 2020, quando voltam a sobressair os reconhecimentos do grau de mestrado (39,5% dos reconhecimentos desse ano ou 1.615 reconhecimentos) e de licenciatura (38,1% dos reconhecimentos ou 1.558), perdendo ligeiramente expressão os reconhecimentos do grau de doutoramento (22,4% em 2020 ou 917 reconhecimentos). Já nos reconhecimentos de graus académicos obtidos no estrangeiro de 2021 e 2022 passam a estar sobre representados os reconhecimentos de licenciatura (respetivamente, 2.811 ou 46,4% e 3.266 ou 50,1%), seguidos dos reconhecimentos de mestrado (respetivamente, 2.191 ou 36,2% e 2.224 ou 34,1%), tendo menor expressão os reconhecimentos de doutoramento (respetivamente, 1.050 ou 17,3% e 1.024 ou 15,7%) – vd. gráfico 5.23.

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

Gráfico 5.23. Reconhecimento de graus académicos estrangeiros, em função do nível de educação de Ensino Superior e o tipo de reconhecimento, entre 2011 e 2022



Fonte: DGES - Direção Geral do Ensino Superior (sistematização da autora). // Nota: *Dados de 2016 e 2017 provisórios. Em 2017 e 2018 os dados referem-se ao registo único de graus académicos estrangeiros (Portaria nº227/2017). A partir de 2019 os dados reportam os três tipos de reconhecimentos (automático, específico e de nível) previstos no Decreto-Lei n.º 66/2018, que revogou o Decreto-Lei n.º 283/83 e o Decreto-Lei n.º 341/2007.

Nota-se, porém, que em função da tipologia de reconhecimento há graus de ensino superior diferentes que sobressaem. Nos reconhecimentos automáticos dominam os mestrados (976, representando 38,2% do total de reconhecimentos automáticos em 2019; 1.235 em 2020, representando 41,8% dos reconhecimentos automáticos desse ano; 1.310 em 2021 ou 40,5% dos reconhecimentos automáticos; e 1.191 em 2022 ou 36,9%), tendo também maior expressão neste tipo de reconhecimento os doutoramentos (905 ou 35,5% dos reconhecimentos automáticos em 2019; 850 em 2020, representando 28,8% dos reconhecimentos automáticos; 930 em 2021, representando os mesmos 28,8% dos reconhecimentos automáticos no último ano, embora representem 88,6% do total de reconhecimentos do

grau de doutoramento desse ano, ou seja, a quase totalidade dos reconhecimentos do grau de doutoramento são através do mecanismo de reconhecimento automáticos; e 912 ou 28,3% dos reconhecimentos automáticos em 2022 e 89,1% do total de doutoramentos reconhecidos pelos três tipos de reconhecimentos nesse ano). Já nos reconhecimentos de nível dominam as licenciaturas reconhecidas (227 e 260, respetivamente em 2019 e 2020, representando 57,6% e 72,2% do total desses reconhecimentos; e em 2021 e 2022 passam, respetivamente, a 1.129 e a 1.335 reconhecimentos, representando 77,8% e 82,1% do total de reconhecimentos de nível). Finalmente nos reconhecimentos específicos, embora os reconhecimentos de licenciatura estejam mais representados (149 reconhecimentos ou 74,1% destes reconhecimentos em 2019; 430 em 2020 ou 55,2%; 689 em 2021, representando 50,4%; e 806 em 2022 ou 48,6%), verifica-se uma aproximação da prevalência dos reconhecimentos de mestrado (de 27 em 2019 ou 13,4% desses reconhecimentos, sobem para 307 em 2020 ou 39,4%, 638 em 2021 ou 46,6%, e 801 ou 48,3% em 2022) – vd. gráfico 5.23.

Nas **áreas de estudo** onde se regista maior número de reconhecimentos de graus académicos estrangeiros continuam a destacar-se os reconhecimentos de Medicina (9,1% dos reconhecimentos de graus académicos superiores estrangeiros em 2019, 8,8% em 2020, 10,2% em 2021 e 12,2% em 2022), seguidos dos reconhecimentos de Engenharia e técnicas afins (5,8% em 2019, 7,6% em 2020, 7,2% em 2021 e 5,4% em 2022) e, na terceira posição, os reconhecimentos de graus académicos superiores da área da Psicologia (4,9% dos reconhecimentos de 2020, 4,7% em 2021 e 4,8% em 2022). Em 2020 e 2022, destaque ainda para os reconhecimentos de Direito (4,3% em 2020 e 4,1% em 2022), que ocupam a quarta posição, perdendo expressão em 2021 (quando estiveram na sexta posição com 3,6% dos reconhecimentos). Na 5^a posição em 2021 e em 2022 estão os reconhecimentos de gestão e administração (respetivamente, 3,6% e 3,5% dos reconhecimentos). Destaque ainda para os reconhecimentos na área da Biologia e Bioquímica (4,2% dos reconhecimentos em 2020, 3,9% em 2021 e 3,5% em 2022, recordando que em 2018 os reconhecimentos desta área ocuparam a primeira posição com 11,3% dos reconhecimentos desse ano) – vd. quadro 5.12.

Quadro 5.12. Reconhecimento de graus académicos superiores estrangeiros, por principais áreas de estudo (top 10), em 2020, 2021 e 2022

| Principais áreas 2020 | % | Principais áreas 2021 | % | Principais áreas 2022 | % |
|-------------------------------|--------------|--------------------------------|--------------|------------------------------------|--------------|
| 1º Medicina | 8,8 | 1º Medicina | 10,2 | 1º Medicina | 12,2 |
| 2º Engenharia, técnicas afins | 7,6 | 2º Engenharia e técnicas afins | 7,2 | 2º Engenharia e técnicas afins | 5,4 |
| 3º Psicologia | 4,9 | 3º Psicologia | 4,7 | 3º Psicologia | 4,8 |
| 4º Direito | 4,3 | 4º Biologia e bioquímica | 3,9 | 4º Direito | 4,1 |
| 5º Biologia e bioquímica | 4,2 | 5º Gestão e administração | 3,6 | 5º Gestão e administração | 3,5 |
| 6º Gestão e administração | 3,4 | 6º Direito | 3,6 | 6º Biologia e bioquímica | 3,5 |
| 7º Saúde | 3,0 | 7º Saúde | 2,7 | 7º Ciências dentárias | 3,1 |
| 8º Desporto | 2,7 | 8º Desporto | 2,4 | 8º Saúde | 3,1 |
| 9º História e arqueologia | 2,3 | 9º Arquitetura e urbanismo | 2,2 | 9º Desporto | 3,1 |
| 10º Ciência Política | 2,3 | 10º Artes | 2,2 | 10º Línguas e literaturas estrang. | 2,5 |
| Total (N) | 4.091 | Total (N) | 6.081 | Total (N) | 6.514 |

Fonte: DGES - Direção Geral do Ensino Superior (sistematização e cálculos da autora).

Ainda no âmbito do reconhecimento de graus académicos estrangeiros, verifica-se que no início da década se destacavam como **principais países de origem dos diplomas**, a Espanha e o Reino Unido. A partir de 2019, porém, passa o Brasil a constar na primeira posição (27,1% dos reconhecimentos em 2019, 38,3% em 2020, 47,5% em 2021 e 49,4% em 2022), passando o Reino Unido (14,1% em 2019, 12,5% em 2020, 11,1% em 2021 e 9% em 2022) e a Espanha (17,1% em 2019, 12,3% em 2020, 8,7% em 2021 e 7,9% em 2022) para as posições seguintes. Entre os países de origem dos diplomas de ensino superior reconhecidos em Portugal nos últimos anos, destaque ainda para os diplomas adquiridos noutras países europeus: da Itália (6,1% dos reconhecimentos em 2019, 5,9% em 2020, 4,2% em 2021 e 3,5% em 2022), da França (5,3% dos reconhecimentos em 2019, 4,4% em 2020, 2,9% em 2021 e 2,6% em 2022), da Ucrânia (3,7% em 2019 e 2,1% em 2020, deixando de constar nos dez principais países em 2021, para regressar em 2022 para a

quarta posição com 4,2% dos reconhecimentos), da Alemanha (2,7% em 2019, 2,4% em 2020, 1,6% em 2021 e 1,7% em 2022), e Países Baixos (1,6% em 2019, 1,9% em 2020 e 1,6% em 2021, deixando de constar nos dez principais países de origem do diploma em 2022). Nos últimos anos os diplomas adquiridos nos Estados Unidos da América (EUA) continuam também a constar nos dez principais países de origem dos diplomas reconhecidos (3,2% em 2019, 2,9% em 2020, 2,6% em 2021 e 2,3% em 2022) – vd. quadro 5.13.

Quadro 5.13. Reconhecimento de graus académicos superiores estrangeiros, por país de origem do diploma (top 10), em 2020, 2021 e 2022

| Principais países 2020 | % | Principais países 2021 | % | Principais países 2022 | % |
|------------------------|--------------|------------------------|--------------|------------------------|--------------|
| Brasil | 38,3 | Brasil | 47,5 | Brasil | 49,4 |
| Reino Unido | 12,5 | Reino Unido | 11,1 | Reino Unido | 9,0 |
| Espanha | 12,3 | Espanha | 8,7 | Espanha | 7,9 |
| Itália | 5,9 | Itália | 4,2 | Ucrânia | 4,2 |
| França | 4,4 | França | 2,9 | Itália | 3,5 |
| EUA | 2,9 | EUA | 2,6 | França | 2,6 |
| Alemanha | 2,4 | Venezuela | 2,1 | EUA | 2,3 |
| Ucrânia | 2,1 | Alemanha | 1,6 | Alemanha | 1,7 |
| Países Baixos | 1,9 | Países Baixos | 1,6 | Irão | 1,7 |
| Rússia | 1,8 | Irão | 1,5 | Venezuela | 1,5 |
| Total (N) | 4.091 | Total (N) | 6.081 | Total (N) | 6.514 |

Fonte: DGES - Direção Geral do Ensino Superior (sistematização e cálculos da autora).

Em 2021 e 2022, surgem pela primeira vez entre os dez países de origem de graus académicos superiores mais representados nos reconhecimentos, a Venezuela (entra em 2021 diretamente para a sétima posição, representando 2,1% do total de reconhecimentos do ano, passando para a décima posição em 2022 com 1,5% dos reconhecimentos) e o Irão (aparece na décima posição em 2021, representando 1,5% dos reconhecimentos de graus académicos superiores estrangeiros desse ano, e subindo para a nona posição em 2022 com 1,7% dos reconhecimentos do ano) – vd. quadro 5.13.

CAPÍTULO 6.

APRENDIZAGEM DA LÍNGUA PORTUGUESA

O Eurobarómetro Especial (386 de março de 2012, *Europeans and their languages*) realçou a diversidade de línguas faladas no espaço europeu, correspondendo no início da segunda década do século XXI a 23 línguas oficiais reconhecidas, 60 línguas indígenas e regionais, e muitas outras línguas e dialetos falados pelas comunidades migrantes. Os imigrantes residentes nos países europeus têm contribuído também para o aumento da diversidade de línguas faladas no espaço europeu e para o incremento de falantes das línguas oficiais de países europeus. O Immigrant Citizens Survey (Huddleston e Tjaden, 2012) demonstrou que, em geral, os imigrantes falam mais línguas que a média dos residentes dos países onde vivem. Esse facto é visível em países como Portugal, Hungria e Itália, onde se observa que os imigrantes tendem a falar mais línguas que a média dos residentes.

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

A compreensão e a aprendizagem da língua do país de acolhimento assumem-se também como um requisito fundamental no processo de integração de imigrantes. Num Eurobarómetro Qualitativo (2011) acerca da integração de imigrantes, os inquiridos (tanto os respondentes autóctones como os imigrantes) declararam percecionar a língua como uma das principais barreiras à integração nas sociedades europeias e, consequentemente, a aprendizagem ou domínio da língua da sociedade de acolhimento pelos imigrantes como um aspecto fundamental de integração. Reconhecem-se desvantagens competitivas que podem advir dos imigrantes e seus descendentes não terem como língua materna a língua de instrução ou do mercado de trabalho do país de acolhimento. No estudo europeu *Immigrant Citizens Survey* (Huddleston e Tjaden, 2012), mais de 90% dos imigrantes inquiridos defenderam que os cursos de aprendizagem da língua do país onde se encontram tiveram um efeito muito positivo na sua integração, nomeadamente porque os ajudou a envolverem-se mais com a comunidade local onde se encontravam e a adquirir vocabulário útil para o seu trabalho.

Neste âmbito, em 2016, o Plano de Ação sobre a Integração de Nacionais de Países Terceiros (COM(2016) 377 final) definido ao nível europeu, recomendou o investimento dos Estados-membros em formação linguística, nomeadamente em programas que antecedam a partida dos imigrantes como forma de acelerar a sua integração no seu futuro ambiente de acolhimento. Resultou, por isso, que na última década aumentou a oferta de programas de aprendizagem da língua de acolhimento na generalidade dos Estados-membros da União Europeia, entre os quais Portugal. Os Estados-membros têm, porém, assumido abordagens diferentes quanto ao ensino da língua aos imigrantes: seja promovendo a aprendizagem da língua como um requisito obrigatório ou voluntário para a integração; seja definindo como um requisito prévio à imigração (medidas pré-partida) e com exigência de validação de competências linguísticas ainda

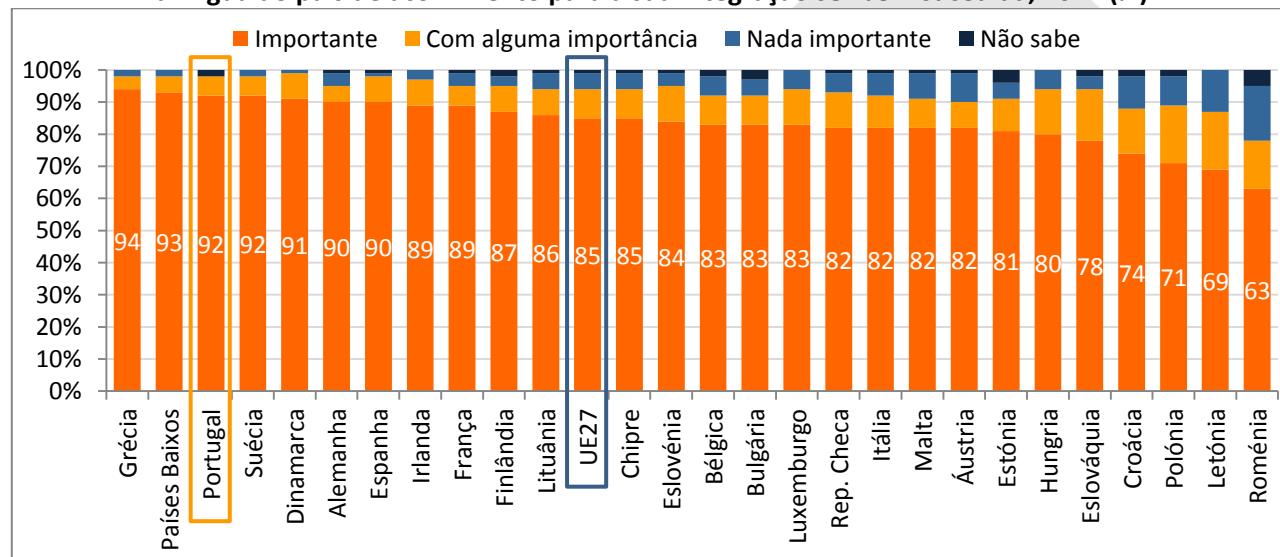
IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

no país de origem dos imigrantes, ou à chegada ao país de acolhimento, ou já no decurso do processo de integração no Estado-membro.

No *Eurobarómetro Especial 469* (2017) acerca da integração dos imigrantes na União Europeia concluiu-se, neste âmbito, que **os europeus tendem a concordar que um dos principais fatores que facilita ou promove a integração dos imigrantes são políticas e medidas que suportam a oferta de cursos de língua à chegada aos países europeus** (88%): 9 em cada 10 dos inquiridos no contexto europeu defendeu a aprendizagem da língua do país de acolhimento pelos imigrantes para a sua integração. Os resultados obtidos a nível comunitário mostraram ainda que os europeus consideram que é **importante que os imigrantes sejam capazes de falar a língua do país para o qual imigraram**: mais de nove em cada dez respondentes (95%) pensam que a capacidade de os imigrantes falarem a língua do país de acolhimento é importante para uma integração bem-sucedida e mais de dois terços (68%) dos respondentes consideram que é muito importante. Nesta inquirição de 2017, Portugal era o quinto país (a seguir aos Países Baixos, que ocupava o primeiro lugar, à Suécia, à Alemanha e à Espanha) com a maior percentagem (98%) de pessoas a responder que este conhecimento é importante.

Resultados muito semelhantes (vd. gráfico 6.1) foram obtidos na inquirição de 2021 (*Eurobarómetro Especial 519*, 2021), identificando-se que a grande maioria dos inquiridos da UE27 (85%) considera que **os imigrantes falarem a língua do país de acolhimento é importante para uma integração bem sucedida no país**, tendo apenas 5% considerado que isso não é importante. Nesta inquirição de 2021, Portugal passa a ser o terceiro país (a seguir à Grécia e aos Países Baixos) com a maior percentagem de respondentes (92%) a destacar a importância dos imigrantes falarem a língua do país de acolhimento, não tendo sido identificados respondentes em Portugal a dizer não ser nada importante os imigrantes falarem o português.

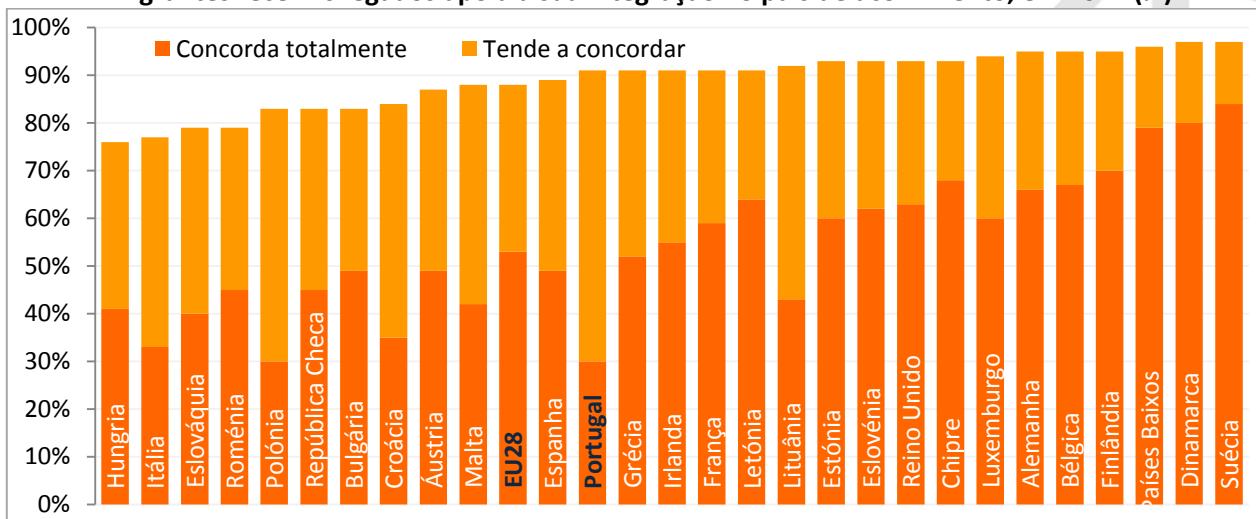
Gráfico 6.1. Inquiridos europeus que consideram que é importante os imigrantes falarem a língua do país de acolhimento para a sua integração ser bem sucedida, 2021 (%)



Fonte: *Eurobarómetro Especial 519* (2021) (sistematização e gráfico da autora).

Ainda no *Eurobarómetro Especial 469* (2017), os europeus tinham sido chamados a dar a sua opinião acerca do apoio à integração através da oferta de cursos de língua para imigrantes recém-chegados (vd. gráfico 6.2). Identificou-se para a média da UE28 que cerca de nove em cada dez entrevistados (88%) concordava que oferecer cursos de língua de acolhimento para imigrantes recém-chegados ajudaria no processo de integração, sendo que mais de metade (53%) concordava totalmente com essa opção e mais de um terço (35%) tendia a concordar. A concordância com a oferta de cursos de língua do país de acolhimento para os imigrantes recém-chegados predominava em todos os países, posicionando-se Portugal a meio da distribuição de países, com três pontos percentuais acima da média da UE28.

Gráfico 6.2. Inquiridos europeus que concordam que oferecer (ou melhorar) cursos de línguas para imigrantes recém-chegados apoia a sua integração no país de acolhimento, em 2017 (%)



Fonte: Eurobarómetro Especial 469 (2017) (sistematização da autora).

Reconhece-se, assim, que o **domínio da língua do país de acolhimento é um dos requisitos mais importantes na integração dos imigrantes** nas sociedades de destino, contribuindo para a sua inserção no mercado de trabalho e na sociedade em geral. Neste âmbito, o relatório da OCDE sobre *Indicators of Immigrant Integration* (OCDE, 2018) identificou que dois terços dos nascidos no estrangeiro residentes na União Europeia (66%) têm proficiência avançada na língua do país de acolhimento, sendo que quase 30% dos imigrantes têm a língua do país de acolhimento como língua materna (OCDE, 2018: 68). **Portugal encontra-se acima da média da União Europeia (66%), com 89,7% dos imigrantes (nascidos no estrangeiro) a reportar proficiência avançada em português** (vd. gráfico 6.3), o que em parte reflete as características da população imigrante que o país acolhe, recorde-se que a população falante de português entre os estrangeiros residentes está sobre representada (brasileiros e PALOP, conjuntamente, representam mais de 40% da população estrangeira residente em Portugal).

Gráfico 6.3. Percentagem de nascidos no estrangeiro que reportam proficiência linguística avançada no idioma do país de acolhimento, nos países da OCDE, em 2014 (grupo etário 16-64 anos)



Fonte: OCDE, *Indicators of Immigrant Integration* (2018: 69) (sistematização da autora).

No mesmo relatório da OCDE (2018) é ainda identificado que mais de 90% de cidadãos nascidos no estrangeiro reporta competências linguísticas avançadas em países com uma população imigrante formada por minorias nacionais (como a Croácia ou a Hungria). Portugal e o Luxemburgo destacam-se nos países da OCDE com maior percentagem de nascidos no estrangeiro a reportarem proficiência linguística avançada no idioma do país de acolhimento (perto de 90%). Por contraste, menos de metade da população imigrante na Estónia, Malta, Letónia, Chipre e na Noruega é fluente na língua local (OCDE, 2018: 68) – vd. gráfico 6.3.

O relatório anterior da OCDE *Indicators of Immigrant Integration* (OCDE, 2015), recorrendo a informação analisada no PIAAC (OECD Programme for the International Assessment of Adult Competencies) sobre as línguas de origem e as línguas faladas em casa, destacou que nos 20 países onde há dados disponíveis, dois em cada três imigrantes tiveram como língua de origem (aquela que aprenderam na infância) uma língua diferente da língua do país de acolhimento. Esta proporção é maior nos países de acolhimento onde a língua oficial é pouco falada fora das suas fronteiras (e.g., Itália e Alemanha). Por contraste, em países como Portugal, a Espanha ou a Irlanda mais de metade dos imigrantes reportam que a língua do país de acolhimento foi uma das línguas que aprenderam na sua infância. Tendo por referência os países para os quais há dados, o mesmo relatório da OCDE (2015) mostra que **entre as línguas aprendidas na infância por imigrantes de línguas estrangeiras** (inquiridos com idades entre 16 e 64 anos) destacam-se o espanhol castelhano (32,4%), chinês (6,2%), árabe (6,1%), romeno (3,3%), polaco (3,1%) e **português** (2,8%, correspondendo a mais de 1 milhão de migrantes que fala português em países onde a língua de acolhimento é diferente do português). Se a análise se afunilar para apenas os 18 países da Europa com dados disponibilizados neste relatório, destacam-se outras línguas mais faladas entre os imigrantes, refletindo diferentes fluxos migratórios nos vários continentes: nesse grupo a **língua portuguesa surge na terceira posição como a língua mais falada pelos imigrantes residentes nos países europeus**, contemplando um universo de cerca de 900 mil pessoas (6,1%), sendo a primeira língua mais falada o árabe (13,4%) e a segunda o romeno (8,4%). Como é realçado nesse relatório da OCDE (2015), deve atender-se a que as migrações intracommunitárias tornaram algumas línguas (particularmente o romeno, o polaco e o português) nas mais faladas pelos imigrantes residentes na europa comunitária, destacando-se no caso do português o contributo tanto dos emigrantes portugueses, como das comunidades migrantes de origem do Brasil e dos PALOP em alguns países europeus.

Reconhecendo o **universo crescente de falantes da língua portuguesa no mundo**, em novembro de 2019 a UNESCO (Comissão do Programa e Relações Exteriores do Conselho Executivo da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura) aprovou a adoção do 5 de maio como o **Dia Mundial da Língua Portuguesa**, passando a data a integrar o calendário dos dias celebrados pelas Nações Unidas. Esta decisão surgiu em resposta a uma proposta submetida pelos nove países da Comunidade de Países de Língua Portuguesa com o apoio de mais vinte e quatro países de todos os continentes e regiões do mundo (entre os quais o Luxemburgo, onde a população emigrante portuguesa é a maior comunidade emigrante residente), tendo sido posteriormente endossada pelos cinquenta e oito membros do Conselho Executivo da UNESCO, por se reconhecer a língua portuguesa como uma das línguas mais faladas do mundo com cerca de **265 milhões de falantes**, sendo a língua mais difundida no hemisfério sul e a língua da **primeira vaga da globalização**. Para assinalar o primeiro aniversário do Dia Mundial da Língua Portuguesa, o Observatório das Migrações dedicou o seu sétimo Boletim Estatístico OM à aprendizagem da língua portuguesa, língua de acolhimento para imigrantes em Portugal, fazendo um balanço de mais de uma década de programas de aprendizagem da língua portuguesa por imigrantes no país (Monteiro, 2021).

Em Portugal, a aprendizagem da língua portuguesa é considerada uma dimensão importante de integração dos imigrantes, tendo o país desenvolvido vários programas e recursos nesta vertente, embora nunca como um requisito obrigatório à integração no país. Os programas que Portugal promove para a aprendizagem da língua portuguesa, como forma de integração, são voluntários e disponibilizados em território português – desde 2006/07 o *Português como Língua Não Materna* (PLNM) para os alunos do ensino básico e secundário integrados no sistema educativo nacional, entre 2008 e 2020 o *Programa Português para Todos* (PPT), revisto em 2020 para *Português Língua de Acolhimento* (PLA) de modo a abranger as necessidades de aprendizagem da língua portuguesa junto de adultos migrantes em Portugal. Complementarmente Portugal promove desde 2016 (também com carácter opcional) a aprendizagem *online* da língua portuguesa através da *Plataforma de Português Online*. Este capítulo caracteriza, assim, os beneficiários dos programas de aprendizagem do português promovidos e disponibilizados pelo Estado português em território nacional, recorrendo aos dados administrativos do *Português como Língua Não Materna* (PLNM), do *Português Língua de Acolhimento* (PLA) e da *Plataforma do Português Online*.

6.1. Português como Língua não Materna (PLNM)

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

Neste âmbito, o Ministério da Educação desenvolveu em 2001 na região de Lisboa os primeiros projetos-piloto de ensino do **Português como Língua não Materna** (PLNM), tendo posteriormente regulamentado a disciplina PLNM através do Despacho Normativo n.º 7/2006, de 6 de fevereiro (Ensino Básico) e do Despacho n.º 30/2007, de 10 de agosto (Ensino Secundário), estabelecendo os princípios de atuação e as normas orientadoras da sua implementação, acompanhamento e avaliação, com o intuito de promover uma resposta às dificuldades sentidas pelos alunos, nomeadamente os recém-chegados ao sistema educativo nacional. Este enquadramento viria a ser reforçado posteriormente, com o Despacho normativo n.º 12/2011, de 22 de agosto, que definiu que os alunos para quem o português não é língua materna devem frequentar o PLNM, equivalendo a sua carga horária à disciplina de Português. O Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho, assume ainda a integração da disciplina PLNM quer no currículo básico quer no currículo do secundário. Deste modo, no ensino básico esta disciplina passou a partir de 2012 a constituir-se como disciplina do currículum, tal como já sucedia no ensino secundário, deixando de funcionar apenas no âmbito do apoio ao estudo ou apoio educativo.

Os alunos do Ensino Básico e Secundário abrangidos pela disciplina de PLNM correspondem a alunos cuja língua materna não é o português, encontrando-se também abrangidos os filhos de cidadãos nacionais emigrados em situação de retorno a Portugal, bem como os alunos filhos de pais com origem de um país de língua oficial portuguesa (e.g. Brasil, PALOP, Timor) ou de nascidos em Portugal mas com competências linguísticas que não lhes permitem uma integração total no currículo regular do português. Mais recentemente, no âmbito do *Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações*, aprovado em 2019 (com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2019, de 20 de agosto), volta a destacar-se a importância de se incentivar a aprendizagem do português como língua não materna, sendo especificado na medida 58 a intenção de se “*proporcionar uma oferta educativa inclusiva e de qualidade às crianças e jovens migrantes, promovendo o ensino e aprendizagem da língua portuguesa como língua não materna e facilitando, a todos os imigrantes, o acesso a formação profissional e à aprendizagem ao longo da vida.*”

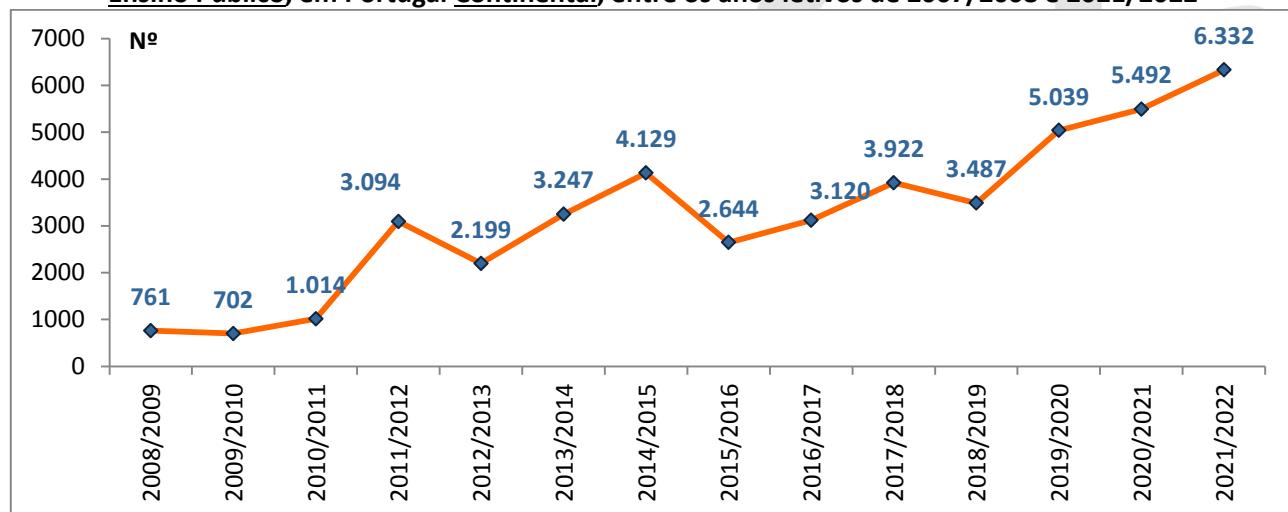
No ano letivo de 2021/2022 o número de alunos matriculados na disciplina de PLNM atinge o valor de 6.332, número mais alto alguma vez alcançado, o que pode ser uma consequência do incremento da população estrangeira residente nos últimos anos (a ultrapassar o meio milhão de estrangeiros residentes desde 2019). Recorde-se que no ano letivo de 2018/2019 encontravam-se matriculados na disciplina de PLNM 3.487 alunos, verificando-se nesse ano letivo uma ligeira diminuição dos inscritos face ao ano letivo anterior, mas que acompanhou a tendência evolutiva oscilante da década passada, embora tendencialmente de crescimento dos inscritos desde a criação da disciplina PLNM (vd. gráfico 6.4).

Entre o início desta década (2010/2011) e o ano letivo de 2020/2021, o número de alunos na disciplina de PLNM mais que quintuplicou (passando de 1.014 para 5.492). Entre estes anos letivos observam-se, porém, algumas oscilações na evolução crescente dos alunos matriculados na disciplina do PLNM, nomeadamente entre os anos letivos de 2012/2013 e 2016/2017, a que não foi alheia, por um lado, a quebra da natalidade da população estrangeira (que se sentiu especialmente entre 2012 e 2015) e que gerou quebras no número de crianças com idade escolar nos anos letivos seguintes; e, por outro lado, à diminuição global da população estrangeira residente entre 2010 e 2015, com efeitos também no número de crianças filhas de

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

imigrantes residentes no país. Em 2017/2018 observa-se, porém, a retoma do número de alunos matriculados na disciplina, acompanhando também a evolução da população estrangeira residente em Portugal e do saldo migratório, que recuperaram a partir de 2017, depois de anos de diminuição da população estrangeira residente e de saldos migratórios negativos (entre 2011 e 2016). No ano letivo 2018/2019 (3.487 matriculados) diminui ligeiramente o número de inscritos no PLNM (-435 alunos matriculados face ao ano letivo anterior), embora longe dos valores mais baixos assumidos nos anos letivos de 2012/2013 (2.199 matriculados) e 2015/2016 (2.644 matriculados). Os três últimos anos letivos trazem a confirmação dessa recuperação, atingindo-se números inéditos da série dos matriculados na disciplina de PLNM com, respetivamente, 5.039 em 2019/2020 (+44,5% face ao ano letivo anterior), 5.492 em 2020/2021 (+9% face ao ano letivo anterior) e 6.332 em 2021/2022 (+15,3% face ao ano letivo anterior).

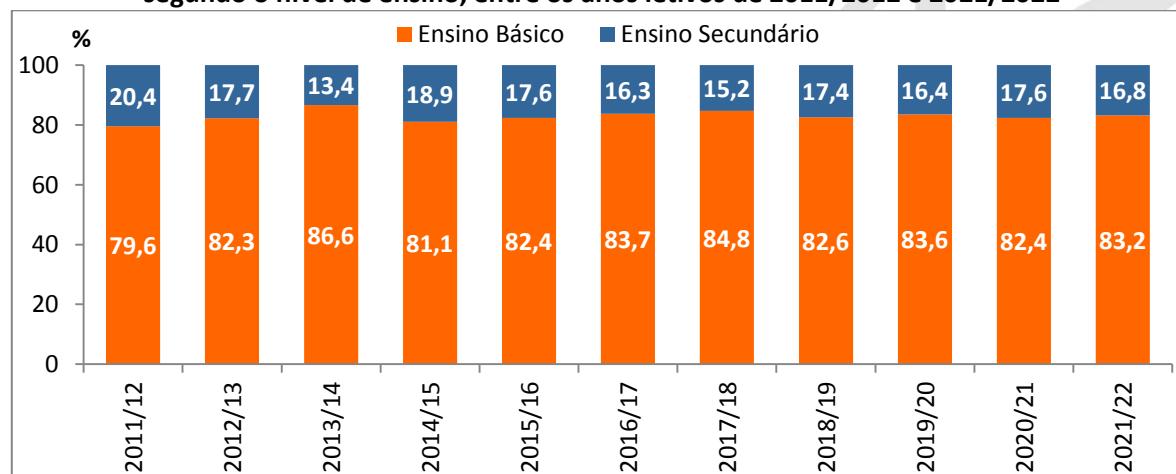
Gráfico 6.4. Número de alunos matriculados na disciplina de Português Língua Não Materna (PLNM), Ensino Público, em Portugal Continental, entre os anos letivos de 2007/2008 e 2021/2022



Fonte: DGEEC, DSEE/DEEBS (sistematização da autora. Apoio na atualização por Rita Monteiro do OM).

Mantendo a tendência de anos letivos anteriores, o nível de ensino onde se observa o maior número de inscritos é o ensino básico, onde se concentram, respetivamente, 82,4% e 83,2% do total de alunos da disciplina nos últimos anos letivos de referência deste relatório (vd. gráfico 6.5).

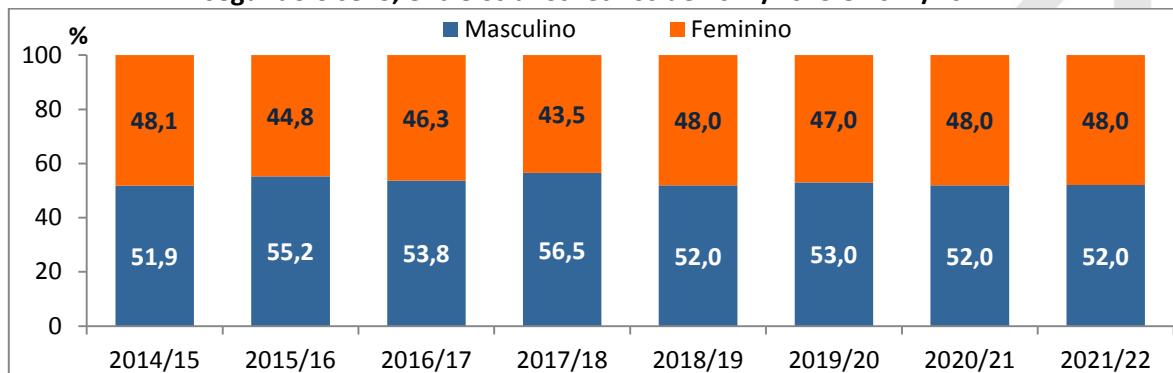
Gráfico 6.5. Alunos matriculados na disciplina de PLNM, Ensino Público, em Portugal Continental, segundo o nível de ensino, entre os anos letivos de 2011/2012 e 2021/2022



Fonte: DGEEC, DSEE/DEEBS (sistematização e cálculos da autora. Apoio na atualização por Rita Monteiro do OM).

Também mantendo a tendência de anos anteriores, analisando os alunos matriculados na disciplina de PLNM em Portugal Continental **em função do sexo**, verifica-se o predomínio do sexo masculino (53% em 2019/2020 e 52% em 2020/2021 e 2021/2022) – vd. gráfico 6.6.

Gráfico 6.6. Alunos matriculados na disciplina de PLNM, Ensino Público, em Portugal Continental, segundo o sexo, entre os anos letivos de 2014/2015 e 2021/2022



Fonte: DGEEC, DSEE/DEEBS (sistematização e cálculos da autora. Apoio na atualização por Rita Monteiro do OM).

Nos anos letivos de 2020/2021 e 2021/2022 encontravam-se matriculados na disciplina de PLNM alunos de 127 e 111 nacionalidades, respetivamente, (no ano letivo 2019/2020 foram 93 nacionalidades diferentes, incluindo a nacionalidade portuguesa), verificando-se um **incremento da diversidade de nacionalidades dos alunos desta disciplina nos últimos anos**. No quadro desta diversidade, algumas nacionalidades assumem, contudo, maior preponderância que outras. Entre as principais nacionalidades dos alunos da disciplina de PLNM (vd. quadro 6.1.), continuam a destacar-se os alunos de nacionalidade portuguesa, embora em clara quebra de importância relativa (22,9% em 2019/2020, 23,7% dos alunos no ano letivo 2020/2021 e 25,6% em 2021/2022, quando representaram 47% em 2016/2017, 37% em 2017/2018 e 25,9% em 2018/2019). No que diz respeito à representação dos alunos de nacionalidade portuguesa, importa recordar que os critérios de inclusão na disciplina de PLNM atendem não à nacionalidade dos alunos, mas ao seu nível de proficiência em língua portuguesa, o que pode incluir alunos de nacionalidade portuguesa com outra língua materna ou alfabetizados noutra língua que não o português, ou descendentes de imigrantes já com nacionalidade portuguesa. No ano letivo de 2021/2022 o universo de alunos de nacionalidade portuguesa integrava 37,1% de alunos nascidos no estrangeiro (41,9% no ano letivo anterior), destacando-se nesse universo os nascidos na França (107 alunos em 2021/2022 e que representaram 6,6% dos alunos com nacionalidade portuguesa nesse ano letivo, e 80 em 2020/2021), na Venezuela (84 alunos em 2021/2022 e 125 alunos em 2020/2021), na Suíça (59 alunos em 2021/2022 e 36 em 2020/2021) e no Reino Unido (40 em 2021/2022 e 55 em 2020/2021), que correspondem aos principais destinos da emigração portuguesa.

No ano letivo 2021/2022, entre as nacionalidades mais representadas nos alunos inscritos na disciplina de PLNM do ensino público, encontram-se na segunda posição os alunos de nacionalidade Indiana (subindo de 322 alunos em 2020/2021, quando ocupavam a quinta posição, para 428 alunos em 2021/2022, +32,9% entre anos letivos). No ano letivo de 2020/2021 tinha-se destacado na segunda posição a nacionalidade nepalesa (subindo de 258 alunos em 2018/2019, para 381 alunos em 2019/2020 e 436 em 2020/2021), embora descendo no último ano letivo para a quinta posição (371 alunos em 2021/2022, -14,9%). Nos últimos anos letivos têm aumentado os alunos de nacionalidades de países asiáticos, que se têm passado a destacar entre as principais nacionalidades dos alunos matriculados na disciplina de PLNM: a segunda nacionalidade mais representada neste universo de alunos de PLNM passou a ser a Indiana (6,1% em 2019/2020, 5,9% em 2020/2021 e 6,8% em 2021/2022, com um incremento de +5,2% e +32,9%, respetivamente, nos dois últimos anos letivos); na quinta posição a nacionalidade nepalesa (7,6% em 2019/2020, 7,9% em 2020/2021, nesse ano letivo com +14,4% alunos, embora descendo para 5,9% em 2021/2022, com -14,9% de alunos); na sétima posição os paquistaneses (3% dos alunos em 2019/2020, 3,1% em 2020/2021, representando um incremento de +12% nesse ano letivo, e subindo para um impacto de 4,3% em 2021/2022, quando aumentam em +63,1% os alunos inscritos na disciplina desta nacionalidade); e na décima primeira posição os chineses (3,8% em 2019/2020, 3,2% em 2020/2021, mostrando uma quebra de alunos de -8,3%, e um impacto de 2,6% em 2021/2022, com nova quebra de alunos de -5,7% no último ano letivo).

Quadro 6.1. Alunos matriculados na disciplina de PLNM, Ensino Público, em Portugal Continental, segundo as principais nacionalidades dos alunos, nos anos letivos de 2020/2021 e 2021/2022

| Principais nacionalidades | 2020/2021 | | 2021/2022 | | Taxa de variação entre anos letivos |
|------------------------------|--------------|------------|--------------|------------|--|
| | N | % | N | % | |
| Portugal | 1.299 | 23,7 | 1.618 | 25,6 | +24,6 |
| Índia | 322 | 5,9 | 428 | 6,8 | +32,9 |
| Guiné-Bissau | 432 | 7,9 | 411 | 6,5 | -4,9 |
| Ucrânia | 257 | 4,7 | 371 | 5,9 | +44,4 |
| Nepal | 436 | 7,9 | 371 | 5,9 | -14,9 |
| Cabo Verde | 339 | 6,2 | 328 | 5,2 | -3,2 |
| Paquistão | 168 | 3,1 | 274 | 4,3 | +63,1 |
| São Tomé e Príncipe | 223 | 4,1 | 239 | 3,8 | +7,2 |
| Venezuela | 227 | 4,1 | 238 | 3,8 | +4,8 |
| Angola | 272 | 5,0 | 210 | 3,3 | -22,8 |
| China | 176 | 3,2 | 166 | 2,6 | -5,7 |
| Total | 5.492 | 100 | 6.332 | 100 | +15,3 |

Fonte: DGEEC, DSEE/DEEBS (sistematização e cálculos da autora. Apoio na atualização por Rita Monteiro do OM).

Aos alunos de nacionalidade portuguesa, tradicionalmente seguiam-se os nacionais dos PALOP nos grupos mais representados dos matriculados na disciplina de PLNM, embora nos últimos anos letivos, com o incremento de novos fluxos de países asiáticos que reforçaram o seu impacto nas nacionalidades estrangeiras mais representadas em Portugal, tenham perdido posições: os nacionais da Guiné-Bissau descem para a terceira posição (a representar apenas 7,5% em 2019/2020 e 7,9% em 2020/2021, embora com um incremento de +14,3% de alunos entre estes anos letivos, voltando a perder alunos no ano letivo de 2021/2022 em -4,9%, passando a representar 6,5% dos alunos de PLNM); os nacionais de Cabo Verde na sexta posição (6,7% dos alunos em 2019/2020, 6,2% em 2020/2021, e 5,2% em 2021/2022, com -3,2% de alunos no último ano letivo); na oitava posição São Tomé e Príncipe (3,7% em 2019/2020, 4,1% em 2020/2021 e 3,8% em 2021/2022, embora incrementando em +7,2% os alunos desta nacionalidade); e na décima posição os nacionais de Angola (5,8% em 2019/2020, 5% em 2020/2021, e 3,3% em 2021/2022, refletindo uma quebra nos dois últimos anos letivos de -7,2% e -22,8%, respetivamente).

Deve destacar-se ainda os alunos de nacionalidade ucraniana que incrementaram bastante no ano letivo de 2021/2022 (de 257 alunos em 2020/2021 para 371 em 2021/2022, +44,4%, passando o seu impacto de 4,7% dos inscritos na disciplina para 5,9%), passando para a quarta nacionalidade mais representada, e os alunos de nacionalidade venezuelana, a nona nacionalidade mais representada (4,7% dos alunos de PLNM em 2019/2020, 4,1% em 2020/2021, embora mostrando uma diminuição nesse ano letivo de -4,2%, e 3,8% em 2021/2022, com ligeira recuperação de alunos de +4,8%) – vd. quadro 6.1. Há ainda a assinalar o surgimento de alunos matriculados na disciplina de PLNM de nacionalidades que incrementaram nos últimos anos por via dos mecanismos de proteção internacional em Portugal: e.g. em 2021/2022 há o registo de 53 alunos do Afeganistão (0,8% dos alunos de PLNM, na décima oitava posição nas nacionalidades mais representadas) e 137 alunos do Bangladesh (2,2% dos alunos desse ano letivo, na décima terceira posição).

Identifica-se, pois, que as nacionalidades estrangeiras que mais se destacam no universo das nacionalidades dos alunos que se matriculam na disciplina de PLNM não correspondem exatamente às nacionalidades numericamente mais representadas no universo de estrangeiros residentes no país. Desde logo observa-se a ausência de alunos do Brasil (a nacionalidade estrangeira mais representada nos residentes em Portugal), cifrando apenas 31 alunos inscritos no ano letivo de 2019/2020, 52 alunos em 2020/2021, e 31 alunos em 2021/2022. Destaca-se ainda a ausência de outras nacionalidades europeias mais representadas entre os residentes estrangeiros: e.g. franceses com 96 alunos em 2019/2020, 131 alunos em 2020/2021 e 154 em 2021/2022; nacionais do Reino Unido com 64 alunos em 2019/2020, 99 em

2020/2021 e 113 em 2021/2022; e romenos com 54 alunos em 2019/2020, 55 em 2020/2021 e 44 alunos em 2021/2022. À ausência de algumas nacionalidades numericamente mais expressivas entre os residentes em Portugal nos inscritos do PLNM, não é alheio estes dados refletirem alunos matriculados no ensino público, podendo alunos dessas nacionalidades estarem mais associados ao ensino privado ou a escolas internacionais, mais refletindo a própria estrutura demográfica de algumas das nacionalidades europeias – mais envelhecidas e com pouca representação de residentes em idade escolar.

Atendendo à **distribuição no território de Portugal Continental** dos alunos matriculados na disciplina de PLNM do ensino público nos anos letivos de 2020/2021 e 2021/2022, verifica-se que a maioria frequentava uma escola da Área Metropolitana de Lisboa (54,2% e 48,7%, respetivamente, o correspondente a 2.976 alunos em 2020/2021 e 3.081 alunos em 2021/2022) e do Algarve (13,8% e 13%, respetivamente). Esta distribuição dos alunos de PLNM reflete a própria distribuição da população estrangeira residente no território português, sobre representada na Área Metropolitana de Lisboa e no Algarve (conforme se detalhou no subcapítulo 3.1). No último ano letivo a Área Metropolitana do Porto passa para a terceira posição (4,6% em 2020/2021 e 6,1% em 2021/2022), a Região de Aveiro passa à quarta NUT III com mais alunos de PLNM (4,7% em 2021/2022 e 3,8% em 2021/2022), e o Alentejo Litoral ocupa a quinta posição (3,5% em 2020/2021 e 3,2% em 2021/2022). A região de Coimbra tem perdido posições nos últimos anos letivos, embora apresente alguma recuperação no último ano letivo (de 2% em 2020/2021 passa a um impacto de 2,6% em 2021/2022, passando para a sétima posição) – vd. quadro 6.2.

Quadro 6.2. Alunos matriculados na disciplina de PLNM, Ensino Público, em Portugal Continental, segundo as dez NUT III com maior número de alunos, no ano letivo de 2020/2021 e 2021/2022

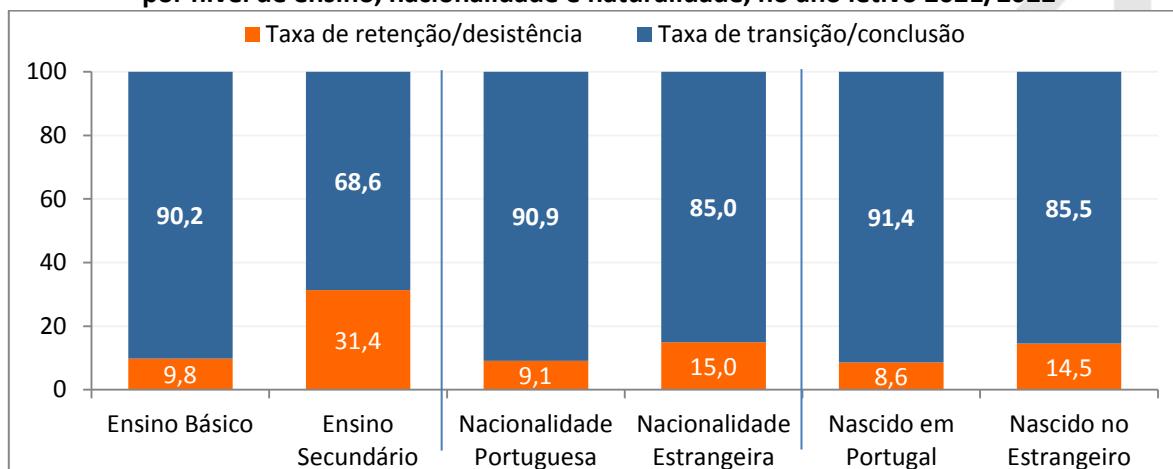
| NUT III | 2020/2021 | | NUT III | 2021/2022 | |
|------------------------------|--------------|------------|------------------------------|--------------|------------|
| | N.º alunos | % | | N.º alunos | % |
| Área Metropolitana de Lisboa | 2.976 | 54,2 | Área Metropolitana de Lisboa | 3.081 | 48,7 |
| Algarve | 757 | 13,8 | Algarve | 826 | 13,0 |
| Região de Aveiro | 260 | 4,7 | Área Metropolitana do Porto | 385 | 6,1 |
| Área Metropolitana do Porto | 254 | 4,6 | Região de Aveiro | 242 | 3,8 |
| Alentejo Litoral | 193 | 3,5 | Alentejo Litoral | 202 | 3,2 |
| Cávado | 116 | 2,1 | Cávado | 185 | 2,9 |
| Oeste | 109 | 2,0 | Região de Coimbra | 165 | 2,6 |
| Região de Coimbra | 108 | 2,0 | Alto Minho | 154 | 2,4 |
| Alto Minho | 88 | 1,6 | Lezíria do Tejo | 151 | 2,4 |
| Viseu Dão Lafões | 86 | 1,6 | Beiras e Serra da Estrela | 124 | 2,0 |
| Total Geral | 5.492 | 100 | Total geral | 6.332 | 100 |

Fonte: DGEEC, DSEE/DEEBS (sistematização e cálculos da autora. Apoio na atualização por Rita Monteiro do OM).

No que toca ao **desempenho dos alunos matriculados na disciplina de PLNM**, os dados mostram que é no ensino básico que a taxa de transição/conclusão é mais elevada (87% em 2019/2020, 90% em 2020/2021 e 90,2% em 2021/2022) por comparação ao ensino secundário (60,1% em 2019/2020, 72,3% em 2020/2021, e 68,6% em 2021/2022), identificando-se por isso taxas de reprovação mais elevadas no ensino secundário (39,9% em 2019/2020, 27,7% em 2020/2021 e 31,4% em 2021/2022) – vd. gráfico 6.7.

Verifica-se ainda, de forma genérica, que os alunos matriculados na disciplina de PLNM de nacionalidade portuguesa ou nascidos em Portugal apresentam taxas de retenção/desistência (10,3% e 9,5%, respetivamente, em 2020/2021; e 9,1% e 8,6%, respetivamente, em 2021/2022) mais baixas que os alunos de nacionalidade estrangeira ou nascidos no estrangeiro (14% e 13,8%, respetivamente em 2020/2021, ou seja, estrangeiros com 4 pontos percentuais acima da taxa apresentadas pelos alunos de nacionalidade portuguesa ou nascidos em Portugal; e 15% e 14,5%, respetivamente em 2021/2022, refletindo novamente os estrangeiros com +5 pontos percentuais de retenção ou desistência que os nacionais ou naturais de Portugal) – vd. Gráfico 6.7.

Gráfico 6.7. Taxa de transição/conclusão e de retenção/desistência de alunos matriculados na disciplina de PLNM, Ensino Público, em Portugal Continental, por nível de ensino, nacionalidade e naturalidade, no ano letivo 2021/2022



Fonte: DGEEC, DSEE/DEEBS (sistematização e cálculos da autora. Apoio na atualização por Rita Monteiro do OM).

6.2. Português Língua de Acolhimento (PLA)

A aprendizagem da língua do país de acolhimento por adultos imigrantes é também uma das orientações mais relevantes no âmbito das políticas públicas em matéria de integração, uma vez que assume um efeito mitigador de fatores de vulnerabilidade à integração, nomeadamente na inserção no mercado de trabalho e no acesso à cidadania.

A **oferta do ensino do português para adultos estrangeiros** surgiu em Portugal em 2001, com a criação do primeiro programa nacional **Portugal Acolhe** (assumindo o ensino da língua juntamente com outras dimensões de formação), da responsabilidade do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP).

O programa *Portugal Acolhe* foi substituído em 2008 pelo programa **Português para Todos – PPT** (Despacho n.º 18476/2008, de 10 de julho), sob a responsabilidade do então o Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural (ACIDI, IP), enquanto organismo intermédio do Programa Operacional de Inclusão Social e Emprego (PO ISE) no âmbito do Portugal 2020. O PPT enquadrou-se no âmbito maior das políticas de integração de imigrantes em Portugal, disponibilizando gratuitamente aos cidadãos imigrantes cursos de língua portuguesa. O PPT desenvolveu-se a partir de duas naturezas de cursos:

- (1) os *cursos de português para falantes de outras línguas* com certificação para os níveis A2 (utilizador elementar) e B2 (utilizador independente) do *Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas*, correspondendo ambos os níveis a uma carga horária de 150 horas de formação de acordo com os referenciais de formação. Estes cursos abrangiam cidadãos imigrantes e seus descendentes com a situação regular em Portugal e com idade igual ou superior a 15³³ anos para cursos promovidos em escolas da rede pública (DGESTE), e idade igual ou superior a 18 anos para cursos promovidos pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), através dos centros de gestão direta e gestão participada. Embora os cursos do PPT sempre tenham sido opcionais para os imigrantes, a certificação da aprendizagem do português de nível A2 constituiu um dos requisitos no processo de aquisição da nacionalidade portuguesa e de concessão da autorização de residência permanente ou do estatuto de residente de longa duração (conforme a Portaria nº1262/2009, de 15 de outubro), sendo os cursos do PPT uma via para a certificação da aprendizagem do português requerida nesses processos e disponibilizada gratuitamente pelo Estado português.

- (2) os *cursos de português técnico*, orientados para várias atividades económicas com o intuito de facilitar a

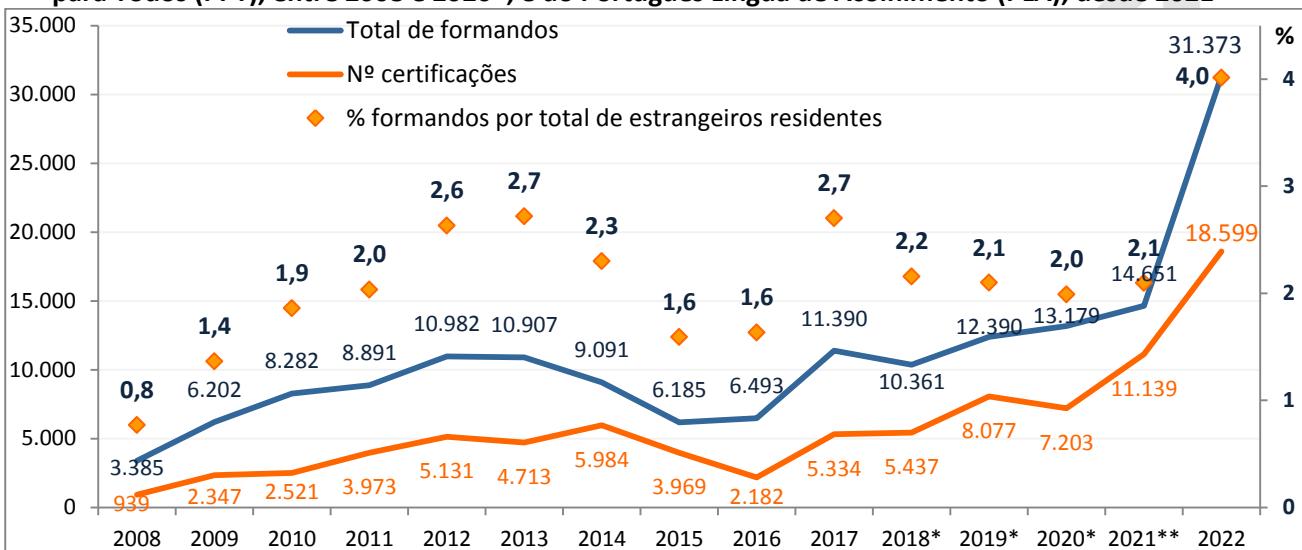
³³ Embora em alguns anos tenham sido aceites, excepcionalmente, inscritos menores de 15 anos (e.g. em 2019 foram aceites 3 crianças com menos de 15 anos, com 6, 10 e 11 anos).

inserção dos imigrantes no mercado de trabalho em Portugal. Estes cursos de português técnico procuraram disponibilizar aos imigrantes já com algum domínio do português (nomeadamente com nível de certificação de A2) um aprofundamento de competências e proficiência de língua portuguesa orientadas para várias atividades económicas (e.g. comércio, hotelaria, cuidados de beleza, construção civil e engenharia civil) com o intuito de facilitar a sua inserção no mercado de trabalho português. A seleção destas atividades económicas refletiu as áreas que mais empregavam mão-de-obra imigrante em Portugal, sendo o referencial para estes cursos promovido e operacionalizado pelo IEFP através da sua rede de centros de formação profissional que assegura uma formação de 25 horas.

Em **2020 o PPT é reformulado pelos cursos Português Língua de Acolhimento (PLA)**, assim como as regras a que obedecem a sua organização, funcionamento e certificação, com a Portaria n.º 183/2020, de 5 de agosto, para responder às necessidades de aprendizagem da língua portuguesa junto de adultos migrantes em Portugal. Estas revisões ao PPT foram enquadradas numa das medidas previstas no *Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações* (aprovado com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2019, de 20 de agosto), em concreto a medida 65 que especificou “*proceder a uma revisão do Programa «Português para Todos» de modo a abranger todas as necessidades de aprendizagem da língua portuguesa junto de adultos migrantes em Portugal e divulgar a «Plataforma Português online», enquanto instrumento gratuito de ensino e aprendizagem da Língua Portuguesa*”. Com este novo enquadramento a partir de 2020, a Portaria n.º 1262/2009, de 15 de outubro, que enquadrava os cursos do PPT foi revogada. Entre as grandes mudanças introduzidas a partir de 2020 destaca-se, por um lado, a introdução de alterações às especificações dos destinatários dos cursos de *Português para Falantes de Outras Línguas* (PFOL) e, por outro lado, o alargamento da rede de oferta de cursos aos Centros Qualifica (para além da DGEstE e IEFP) para proporcionar complementaridade de respostas aos migrantes, designadamente o ensino da língua portuguesa e o acesso a processos de reconhecimento, validação e certificação de competências, em especial no encaminhamento dos formandos com baixas qualificações para facilitar o seu acesso a percursos de reforço de competências e qualificação. O enquadramento de 2020 veio também clarificar aspectos relacionados com a organização e funcionamento dos cursos, destacando-se neste âmbito o incentivo à flexibilização dos horários de funcionamento dos cursos para possibilitar respostas adequadas às necessidades dos formandos, e a redução do número mínimo de formandos necessários à constituição dos grupos de formação, devendo as entidades formadoras diagnosticar o nível de conhecimento de partida da língua portuguesa dos formandos para adequar os grupos segundo o nível de proficiência dos seus elementos. Os referenciais de formação dos cursos passaram ainda pela integração no Catálogo Nacional de Qualificações (CNQ), correspondendo aos níveis de proficiência linguística do Quadro Europeu Comum de Referência para Línguas e respetiva carga horária, e a incluir uma unidade de formação de curta duração dirigida a formandos que usam outro alfabeto que não o latino ou outro sistema de escrita. Ainda no decorrer do ano de 2020 iniciaram-se os trabalhos transitórios com vista à implementação da alteração da legislação da aprendizagem da língua portuguesa, concertando a realização dos cursos que passaram a ser promovidos pelos estabelecimentos de ensino da rede pública, através da Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE), pela rede de centros de gestão direta e participada do Instituto de Emprego e da Formação Profissional, (IEFP, IP) e pela rede de Centros Qualifica.

Mantendo o enquadramento dos cursos PPT, os cursos PLA estão organizados por referenciais de competências e de formação que constam do Catálogo Nacional de Qualificações (CNQ), aos quais correspondem níveis de proficiência linguística e carga horária de referência dos cursos. Para os utilizadores elementares (A1 e A2) e utilizadores independentes (B1 e B2) foram criadas unidades de formação de curta duração (geralmente de 25 horas cada), confluindo num curso de 75 horas para A1 e 75 horas para A2, perfazendo uma oferta de 150 horas para utilizadores elementares, e um número de horas superior a 150 horas (embora com flexibilidade para a sua adaptação em sala) para a conclusão do nível B1 e B2 para utilizadores independentes. Os dados de 2020 refletem, assim, a transição dos cursos PPT para os cursos PLA, agregando ainda nesse ano apenas os cursos certificados promovidos pelo IEFP e a DGEstE (não havendo ainda em 2020 cursos da rede de Centros Qualifica), verificando-se a partir de 2021 uma quebra de série, com os dados a reportarem integralmente cursos PLA.

Gráfico 6.8. Evolução do número de formandos e do número de certificações do Programa Português para Todos (PPT), entre 2008 e 2020*, e do Português Língua de Acolhimento (PLA), desde 2021**



Fonte: Programa Português para Todos (PPT), ACM, I.P. de 2008 a 2020, e ANQEP, I.P. a partir de 2021 para Português Língua de Acolhimento (PLA) (sistematização e gráfico da autora). // Nota: *Dados provisórios para 2018, 2019 e 2020 (dados retirados do Relatório de Atividades do ACM, 2020: 60). ** Quebra de série. A partir de 2021 passam a ser reportados os dados referentes ao PLA (SIGO_Dados Provisórios_04-11-2022).

Desde que foi criado em 2008, o PPT foi aumentando o seu universo de beneficiários, atingindo um primeiro pico em 2012/2013 (quando assume três vezes mais formandos que no início do programa), entrando em descida entre 2013 e 2015 como resultado da mudança do quadro comunitário de apoio³⁴, podendo ainda a diminuição da procura se associar à diminuição da população estrangeira residente no país nesses anos (-11% entre 2011 e 2015 e -3,1% entre 2013 e 2015). A partir de 2016 verificou-se uma recuperação, tendo o número de formandos atingido um novo pico em 2017 (com 11.390 formandos). Em 2018 foram 10.361 os formandos, recuperando-se o volume de formandos assumidos pelo programa em 2012 e 2013, e em 2019 e 2020 sobem, respetivamente, para 12.390 e 13.179 formandos (num contexto de pandemia, o que mais reforça a leitura do incremento da procura de cursos de português por estrangeiros). A partir de 2021, já com os cursos PLA em plena implementação, o número de formandos sobe para 14.651 em 2021 e duplica para 31.373 em 2022, correspondendo ao maior número de formandos alguma vez alcançado na oferta do ensino do português para adultos estrangeiros em Portugal.

Relativizando o número de formandos do PPT pelo total de residentes estrangeiros em Portugal ao longo dos anos (vd. gráfico 6.8), verifica-se que a importância relativa de formandos do PPT nunca foi além de 2,7% (observado em 2013 e 2017) do total de residentes estrangeiros desde a sua criação, sendo que as mais baixas importâncias relativas foram observadas nos primeiros anos de implementação do programa (0,8% em 2008 e 1,4% em 2009) e nos anos em que mudou o quadro comunitário de apoio (1,6% em 2015 e 2016). A partir de 2019, no contexto do incremento substantivo da população estrangeira residente que alcançou valores inéditos para o país (acima de meio milhão de estrangeiros residentes, conforme se detalhou no subcapítulo 3.1 deste relatório), a importância relativa de formandos de português estabilizou em 2% do total de residentes estrangeiros no país, surgindo o ano de 2022 como o ano de maior impacto dos formandos no total de estrangeiros residentes: 4%.

³⁴ Tendo sido o ano de 2015 um ano de transição do Quadro de Referência Estratégica Nacional (POPH/QREN) para o Portugal 2020, não houve lugar à abertura e aprovação de candidaturas para a Tipologia de Operação 3.06 - Português para Todos, no âmbito do PO ISE-Portugal 2020, contribuindo para uma redução do número de ações realizadas, bem como dos formandos abrangidos e certificados. Assim, no ano de 2015 a execução do Programa PPT foi determinada pela realização de ações de formação transitadas de candidaturas aprovadas no ano 2014 (no âmbito do 7.º e 8.º concurso da Tipologia de Intervenção 6.6. e suas congêneres-Formação em Língua Portuguesa para Estrangeiros) e ações não cofinanciadas pelo POPH. Em 2016 os dados referem-se a cursos implementados pelo IEFP e DGESTE, sem cofinanciamento POISE, em virtude de se ter mantido a não abertura de candidaturas no âmbito do POISE para o PPT.

Relativamente ao número de certificações do PPT (entre 2008 e 2020), os anos que registaram as taxas de certificação mais elevadas foram os anos de 2014, 2015, 2018, 2019 e 2020: a percentagem de formandos certificados atingiu os 65,8% em 2014, os 64,2% em 2015, os 52,5% em 2018, os 65,2% em 2019 e 54,7% em 2020, ou seja, nestes anos mais de metade dos beneficiários certificaram a sua aprendizagem dos cursos de português. Até 2010 a taxa de certificação dos beneficiários do PPT ficou sempre em valores abaixo dos 40%, tendo estabilizado entre 2011 e 2013 em taxas em torno dos 45%. Em 2016 a taxa de certificação sofreu uma quebra para os 33,6%, voltando a recuperar em 2017 para os 46,8% e em 2018 para os 52,5%. Por sua vez em 2021 e 2022, no âmbito dos cursos PLA a taxa de certificação atinge, respetivamente, os 76% (11.139 certificações entre os 14.651 formandos) e 59,3% (18.599 certificações de 31.373 formandos), revelando um forte índice de certificação das aprendizagens adquiridas nestes novos cursos de português.

Quadro 6.3. Características sociodemográficas dos formandos do PLA , em 2021 e 2022

| Características sociodemográficas | 2021 | | 2022 | |
|--|---------------|------------|---------------|-------------|
| | N | % | N | % |
| Sexo | | | | |
| Homens | 9.384 | 64,1 | 16.490 | 52,6 |
| Mulheres | 5.267 | 35,9 | 14.883 | 47,4 |
| Escalão Etário | | | | |
| Entre 18 e 24 anos | 1.334 | 9,1 | 2.893 | 9,2 |
| 25-34 anos | 5.588 | 38,1 | 11.035 | 35,2 |
| 35-44 anos | 4.337 | 29,6 | 9.633 | 30,7 |
| 45 mais anos | 3.392 | 23,2 | 7.812 | 24,9 |
| Escolaridade | | | | |
| Sem escolaridade | 1.519 | 10,4 | 1.897 | 6,0 |
| Básico-1ºciclo | 46 | 0,3 | 74 | 0,2 |
| Básico-2ºciclo | 34 | 0,2 | 68 | 0,2 |
| Básico-3ºciclo | 184 | 1,3 | 332 | 1,1 |
| Secundário | 655 | 4,5 | 2.414 | 7,7 |
| Superior | n.d. | n.d. | 434 | 1,4 |
| Sem informação | 12.042 | 82,2 | 26.154 | 83,4 |
| Situação face ao emprego | | | | |
| Empregados | 4.966 | 33,9 | 14.360 | 45,8 |
| Desempregados | 5.594 | 38,2 | 9.062 | 28,9 |
| Inativos e outras situações | 4.091 | 27,9 | 7.951 | 25,3 |
| Total de formandos | 14.651 | 100 | 31.373 | 100 |
| Certificações (N e taxa) | 11.139 | 76 | 18.599 | 59,3 |

Fonte: Português Língua de Acolhimento, ANQEP, I.P. (quadro e cálculos da autora).

Analisando em detalhe as características sociodemográficas disponíveis relativas aos formandos do PLA (vd. quadro 6.3), evidencia-se o predomínio dos formandos do sexo masculino (64,1% em 2021 e 52,6% em 2022 nos cursos PLA, como anteriormente no PPT com 60,7% em 2019). Também mantendo a tendência da década passada com o PPT, os beneficiários do PLA são essencialmente indivíduos entre os 25 e os 34 anos (38,1% em 2021 e 35,2% em 2022), seguindo-se o grupo etário dos 35 aos 44 anos (29,6% dos formandos em 2021 e 30,7% em 2022). Considerando outras das características sociodemográficas dos formandos (vd. quadro 6.3), identifica-se em 2021 a sobre representação de formandos em situação de desemprego (38,2%), embora de forma menos acentuada com o reportado no PPT, que se altera em 2022 (desce para 28,9% a importância relativa dos desempregados e sobe para 45,8% a percentagem dos empregados). Por outro lado, verifica-se nos formandos do PLA, para os quais se dispõe de informação (apenas 18% dos formandos em 2021 e 17% em 2022), uma sobre representação de formandos sem escolaridade (10,4% em 2021 e 6% em 2022) ou com escolaridade ao nível do secundário (4,5% em 2021 e 7,7% em 2022).

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

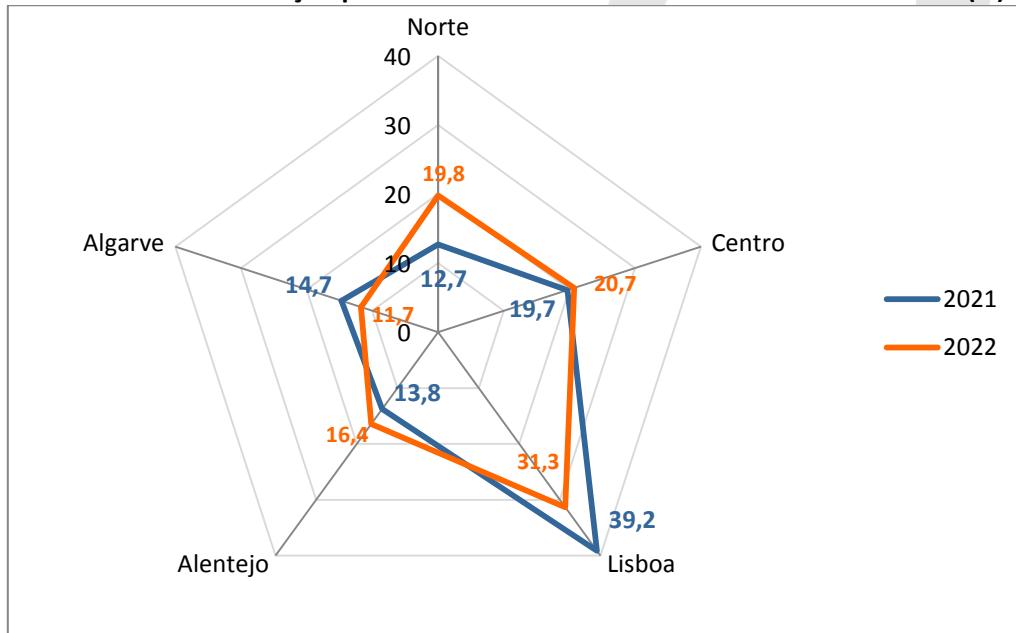
Considerando o nível de proficiência linguística dos cursos de português frequentados pelos formandos do PLA, identifica-se que a grande maioria são utilizadores elementares (A1 e A2): os cursos de 75 horas para o nível A2 representaram 78,5% dos formandos de cursos PLA em 2021 e 73,8% em 2022; e os cursos de 75 horas para o nível A1 representaram 10,9% dos formandos em 2021, subindo para 17,5% em 2022. Os utilizadores independentes (B1 e B2) continuam a representar uma minoria formandos: cursos B1 com 3% dos formandos em 2021 e 2,5% em 2022; e cursos B2 com 7,7% dos formandos em 2021 e 6,2% em 2022 (vd. quadro 6.4).

Quadro 6.4. Formandos do PLA , por nível de proficiência linguística, em 2021 e 2022

| Nível de Proficiência | 2021 | | 2022 | |
|-----------------------|---------------|------------|---------------|------------|
| | N | % | N | % |
| A1 | 1.598 | 10,9 | 5.502 | 17,5 |
| A2 | 11.496 | 78,5 | 23.159 | 73,8 |
| B1 | 434 | 3,0 | 774 | 2,5 |
| B2 | 1.123 | 7,7 | 1.938 | 6,2 |
| Total | 14.651 | 100 | 31.373 | 100 |

Fonte: ANQEP, I.P. - Português Língua de Acolhimento (PLA) (sistematização e cálculos da autora).

Gráficos 6.9. Distribuição pelas NUTII dos formandos do PLA em 2021 e 2022 (%)



Fonte: ANQEP, I.P. - Português Língua de Acolhimento (PLA) (gráfico e cálculos da autora)

Em termos da distribuição dos formandos pelas diferentes regiões de Portugal, repete-se a tendência da própria distribuição da população estrangeira residente no território português, verificando-se que a maioria dos formandos está nas regiões de Lisboa (39,2% em 2021 e 31,3% em 2022 nos cursos PLA, acompanhando a tendência anterior do PPT, foi 49,8% em 2019) – vd. gráfico 6.9. Deve destacar-se que nos últimos anos aumentou a importância relativa de formandos na região Norte (14,4% em 2019 com o PPT, embora descendendo para 12,7% em 2021 com os PLA, voltando a incrementar em 2022 para 19,8%), na região Centro (de 9,7% dos formandos nos cursos PPT em 2019, passam em 2021 a representar 19,7% dos formandos do PLA e 20,7% em 2022) e do Alentejo (de 13,8% em 2021, incrementam para 16,4% em 2022). A região do Algarve tem perdido importância de formandos relativa nos anos mais recentes (de 19,6% em 2019 no PPT, descem para 14,7% em 2021 e 11,7% em 2022 com os PLA).

Considerando a informação disponível acerca da nacionalidade dos formandos, verifica-se que a oferta do ensino português para adultos estrangeiros chegou a cerca de duas centenas de países, sendo a maior expressão dos formandos oriunda dos continentes europeu e asiático. Nos cursos PLA, de 2021 para 2022,

os formandos de nacionalidade ucraniana passam da quarta posição (7,2% dos formandos ou 1.055 formandos) para a primeira posição (30,4% ou 9.534 formandos), não sendo alheio a este crescimento o aumento das chegadas a Portugal de beneficiários de proteção temporária para deslocados da Ucrânia durante o ano de 2022 (detalhado em Oliveira, 2023). Nas outras primeiras posições destacam-se essencialmente asiáticos: os nacionais da Índia (2.709 formandos, representando 18,5% dos formandos em 2021; e 4.682 formandos ou 14,9% em 2022), os nacionais do Nepal (2.385 formandos ou 16,3% em 2021 e 3.484 ou 11,1% em 2022), do Bangladesh (1.173 formandos ou 8% em 2021, e 1.788 ou 5,7% em 2022) e do Paquistão (781 formandos ou 5,3% em 2021, subindo para 1.416 ou 4,5% em 2022). O destaque destas nacionalidades asiáticas entre os formandos do PLA reflete o próprio incremento de novos fluxos migratórios para Portugal nos anos mais recentes.

Quadro 6.5. Formandos do PLA em 2021 e 2022, segundo as principais nacionalidades

| Nacionalidade | 2021 | | Nacionalidade | 2022 | |
|-----------------------|---------------|------------|---------------------------|---------------|------------|
| | N | % | | N | % |
| Índia | 2.709 | 18,5 | Ucrânia | 9.534 | 30,4 |
| Nepal | 2.385 | 16,3 | Índia | 4.682 | 14,9 |
| Bangladesh | 1.173 | 8,0 | Nepal | 3.484 | 11,1 |
| Ucrânia | 1.055 | 7,2 | Bangladesh | 1.788 | 5,7 |
| Paquistão | 781 | 5,3 | Paquistão | 1.416 | 4,5 |
| Venezuela | 639 | 4,4 | Venezuela | 1.038 | 3,3 |
| Reino Unido | 522 | 3,6 | Marrocos | 637 | 2,0 |
| Portugal | 332 | 2,3 | Reino Unido | 625 | 2,0 |
| Marrocos | 312 | 2,1 | Rússia | 484 | 1,5 |
| Rússia | 294 | 2,0 | Estados Unidos da América | 478 | 1,5 |
| Outras nacionalidades | 4.449 | 30,4 | Outras nacionalidades | 7.207 | 23,0 |
| Total | 14.651 | 100 | Total | 31.373 | 100 |

Fonte: ANQEP, I.P. - Português Língua de Acolhimento (PLA) (sistematização e cálculos da autora).

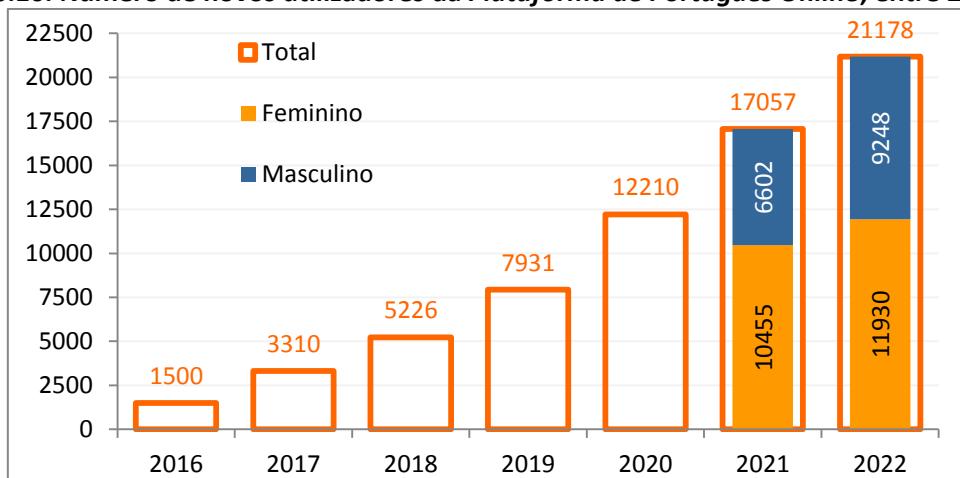
6.3. Plataforma de Português Online

Em maio de 2016 o Alto Comissariado para as Migrações (ACM, I.P.) lançou a *Plataforma de Português Online*. Esta plataforma, disponível nas versões portuguesa, inglesa, árabe (desde 2017) e espanhola (desde 2018), assumiu-se como uma ferramenta *online* para o utilizador aprender e enriquecer o vocabulário português, bem como adquirir os conhecimentos da gramática do português nos contextos do uso da língua. Os módulos de aprendizagem (no total 24 módulos) são temáticos e são disponibilizados nos formatos texto, áudio, vídeo e imagem, sendo organizados em dois níveis – nível A e nível B – de acordo com o *Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas* (QEGR) produzido pela Unidade de Política Linguística do Conselho da Europa. Os conteúdos destes dois níveis estão descritos em dois referenciais: (1) *O Português para Falantes de Outras Línguas: O Utilizador Elementar no País de Acolhimento* e (2) *O Português para Falantes de Outras Línguas: O Utilizador Independente no País de Acolhimento*.

Entre 27 de maio de 2016 (data de lançamento da plataforma) e 31 de dezembro de 2016, a plataforma chegou a 1.500 utilizadores de 104 nacionalidades diferentes, verificando-se um aumento progressivo da procura por esta plataforma de aprendizagem do português. No ano de 2022, a *Plataforma de Português Online* atingiu os 21.178 novos utilizadores (de 210 nacionalidades diferentes), mostrando um novo incremento face 17.057 novos utilizadores registados em 2021 (de 206 nacionalidades). O contexto de pandemia COVID-19 explica em parte o grande incremento dos novos utilizadores desta plataforma em 2020 e 2021 (+54% de utilizadores em 2020 e +39,7% em 2021), numa aposta crescente das aprendizagens por mecanismos virtuais e à distância (vd. gráfico 6.10). No universo de utilizadores da plataforma destacam-se especialmente as utilizadoras do sexo feminino (61,3% em 2021 e 56,3% em 2022).

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

Gráficos 6.10. Número de novos utilizadores da *Plataforma de Português Online*, entre 2016 e 2022



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

Destacam-se nos utilizadores desta plataforma de aprendizagem do português tanto utilizadores de nacionalidade portuguesa (que incluem professores portugueses que utilizam esta plataforma como ferramenta pedagógica) como descendentes de emigrantes portugueses com necessidades de aprofundar a aprendizagem da língua portuguesa, recordando-se que esta plataforma permite uma aprendizagem virtual, sem que os utilizadores tenham de residir ou estar em Portugal para lhe ter acesso. A partir de 2020 verifica-se um reforço das comunidades hispânicas entre os novos utilizadores da *Plataforma de Português Online*, destacando-se em 2021 e 2022 os países de origem: Argentina (10% com 1.713 utilizadores em 2021 e 17,7% com 3.755 utilizadores em 2022), Colômbia (7,1% com 1.213 utilizadores em 2021 e 11,4% com 2.408 em 2022), Venezuela (7,8% com 1.332 utilizadores em 2021 e 9% com 1.910 em 2022), Peru (12,7% com 2.168 utilizadores da plataforma em 2021, descendo para 3,8% com 809 em 2022) e Espanha (4,9% com 834 utilizadores em 2021, e 3,6% com 766 em 2022). As nacionalidades europeias têm perdido importância neste universo (França passa em 2021 e 2022 para a nona posição com, respetivamente, 3,7% e 3,3% dos utilizadores, e o Reino Unido da décima posição com 3,4% em 2021, desaparece das dez nacionalidades mais representadas em 2022). Destaque ainda em 2022 para os utilizadores dos EUA (6,5% com 1.368 utilizadores) e da Ucrânia (3,6% com 766 utilizadores) – vd. quadro 6.6.

Quadro 6.6. Principais nacionalidades dos utilizadores da *Plataforma de Português Online*, 2021 a 2022

| | | 2021 | | 2022 | |
|-----|-----------------------------|---------------|-----|-----------------------------|---------------|
| 1º | Peru | 12,7% | 1º | Argentina | 17,7% |
| 2º | Argentina | 10,0% | 2º | Colômbia | 11,4% |
| 3º | Venezuela | 7,8% | 3º | Venezuela | 9,0% |
| 4º | Colômbia | 7,1% | 4º | E.U.A. | 6,5% |
| 5º | E.U.A. | 5,5% | 5º | Peru | 3,8% |
| 6º | Espanha | 4,9% | 6º | Espanha | 3,6% |
| 7º | México | 4,6% | 7º | Ucrânia | 3,6% |
| 8º | Portugal | 4,5% | 8º | Portugal | 3,3% |
| 9º | França | 3,7% | 9º | França | 3,3% |
| 10º | Reino Unido | 3,4% | 10º | Chile | 2,6% |
| | Outras nacionalidades | 35,7% | | Outras nacionalidades | 35,1% |
| | Total (nº absolutos) | 17.057 | | Total (nº absolutos) | 21.178 |

Fonte: Alto Comissariado para as Migrações.

CAPÍTULO 7.

ESTRANGEIROS NO MERCADO DE TRABALHO

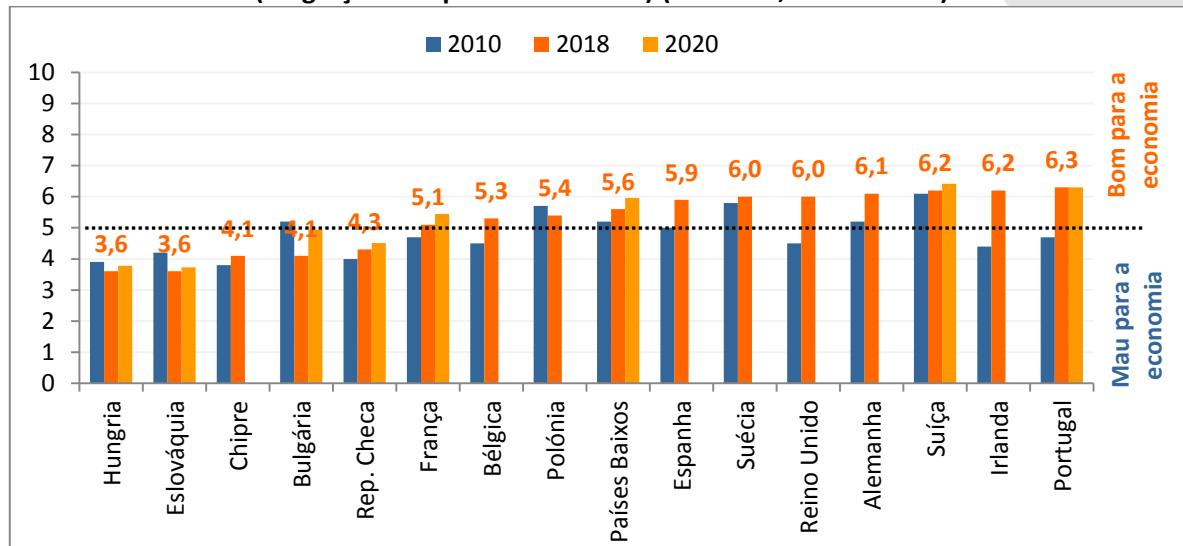
Inúmeros estudos têm demonstrado que os **imigrantes assumem um papel fundamental na melhoria da eficiência dos mercados de trabalho**, sendo que **sem os imigrantes alguns setores económicos e atividades certamente não sobreviveriam ou entrariam em colapso** (Münz *et al.*, 2006: 37). Verifica-se também que **há ocupações que os autóctones evitam** (e.g. trabalhos mais sujos, mais exigentes, perigosos, mal pagos, instáveis e precários) e nos quais os trabalhadores imigrantes estão amplamente representados (Oliveira e Pires, 2010: 107-111).

Embora esses sejam factos com evidência a partir de estudos e de dados oficiais disponíveis, **esses factos não estão, porém, necessariamente, nas percepções da generalidade dos residentes das sociedades de acolhimento**. Para aferir em que medida a imigração é percecionada como uma ameaça ou oportunidade para a economia dos países de acolhimento, ou se os imigrantes retiram empregos aos nativos ou, em alternativa, geram empregos no mercado de trabalho dos países onde residem, alguns inquéritos europeus têm aferido a opinião dos inquiridos a partir do seu posicionamento face a frases opostas ou afirmações.

O Inquérito Social Europeu (ESS) contempla algumas questões sobre as atitudes dos residentes nos vários países europeus (maiores de 15 anos, independentemente da sua nacionalidade) face à imigração, nomeadamente quanto à percepção de se **a imigração é uma oportunidade ou uma ameaça para a economia?**, permitindo uma análise longitudinal. Numa escala de 0 (mau para a economia) a 10 (bom para a economia), o ESS afere de dois em dois anos, como evoluiu a percepção dos residentes na Europa. Comparam-se os resultados obtidos na inquirição do início da década, em dezembro de 2010, com os resultados da inquirição de dezembro de 2018 e de 2020 (vd. gráfico 7.1). Globalmente, e mantendo a tendência do identificado no subcapítulo 1.1. deste relatório, verifica-se que os públicos europeus se tornaram tendencialmente **mais favoráveis acerca dos efeitos da imigração para as economias** para as sociedades europeias, mesmo quando na última década aumentou a imigração na generalidade dos países europeus e alguns países europeus foram gravemente afetados por uma crise económica e financeira, que resultou no aumento do desemprego. Na análise de detalhe destes resultados identifica-se que os dois países com a evolução mais rápida e favorável ao reconhecimento da imigração como uma oportunidade para a economia na última década foram Portugal (de um resultado médio de 4,7 em 2010, sobe para 6,3 em 2018 e 2020) e a Irlanda (de 4,4 em 2010 para 6,2 em 2018). Na inquirição de 2018 do inquérito social europeu, **Portugal destacou-se como o país europeu onde havia mais a percepção de que a imigração é boa para a economia**: Portugal surge com a média mais alta (valor médio de 6,3, numa escala de 0 a 10), seguido da Irlanda (6,2), da Suíça (6,2), da Alemanha (6,1), do Reino Unido (6) e da Suécia (6). No extremo oposto, entre os países mais desfavoráveis à imigração e com a percepção de que a imigração é má para a economia, destacavam-se a Hungria (valor médio de 3,6 em 2018, descendo face aos 3,9 de 2010) e a Eslováquia (3,6 em 2018, descendo de 4,2 em 2010). Já na inquirição de 2020, Portugal passa para a terceira posição (mantendo o valor médio de 6,3), depois da Suíça (com 6,4) e da Islândia (com 7,1), surgindo no extremo oposto à Grécia, como o país com menor prevalência de inquiridos com a percepção de que a imigração é boa para a economia (4,1), seguida da República Checa (4,5) – gráfico 7.1.

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

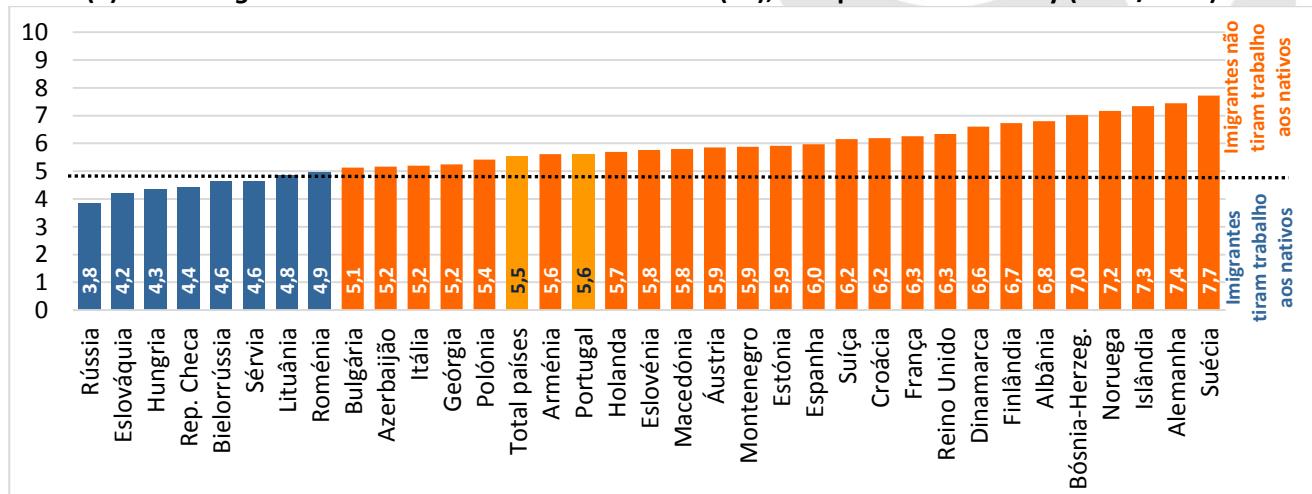
Gráfico 7.1. Resultados da questão *Imigração má ou boa para a economia do país?* no Inquérito Social Europeu, valor médio numa escala de 0 (imigração má para a economia) a 10 (imigração boa para a economia) (ESS 2010, 2018 e 2020)



Fonte: European Social Survey (ESS) (sistematização, análise e tratamento gráfico da autora).

No estudo dos valores europeus (*European Values Study*) é analisada a opinião dos inquiridos europeus na oposição entre as frases *os imigrantes tiram trabalho aos nacionais do país* (ponto da escala de 1) e *os imigrantes não tiram trabalho aos nacionais do país* (ponto da escala 10), identificando-se na última edição do estudo (2017/2019) que a média das respostas de Portugal se situou nos 5,6 (gráfico 7.2), resultado próximo da média do conjunto dos países (5,5). Neste estudo também se identifica a Esllováquia (4,2), a Hungria (4,3) e a República Checa (4,4) como os países com as opiniões mais desfavoráveis; e nos países mais favoráveis volta-se a encontrar a Suécia (7,7), a Islândia (7,4), Alemanha (7,4) e a Noruega (7,2).

Gráfico 7.2. Ponto da escala (de 1 a 10) se situa a opinião sobre os imigrantes tiram trabalho aos nativos (1) ou os imigrantes não tiram trabalho aos nativos (10), European Values Study (2017/2019)



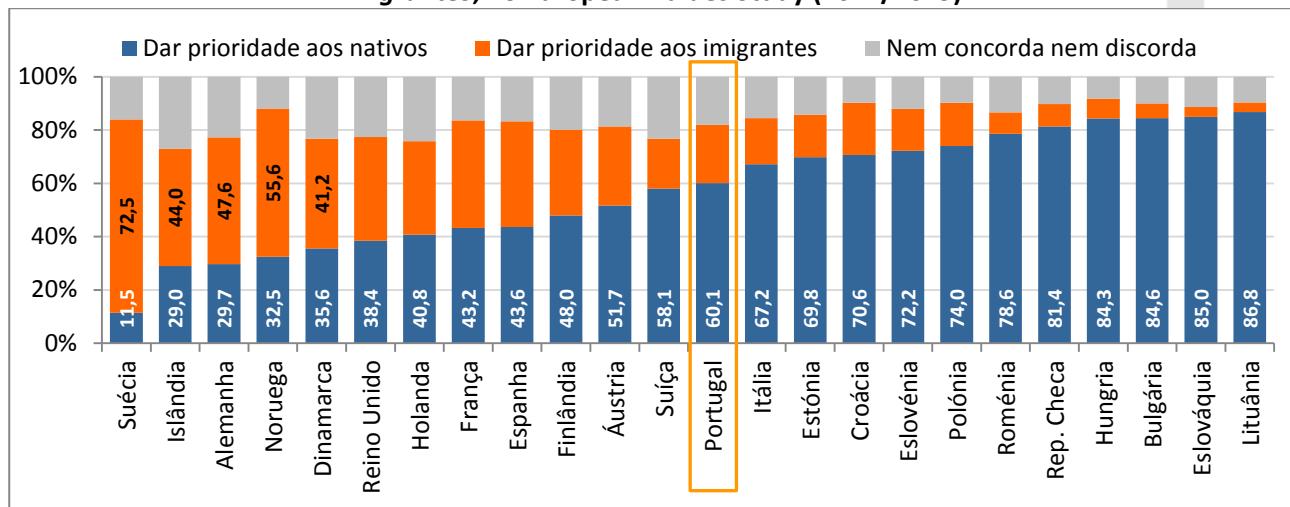
Fonte: European Values Studies 2017/2019 – EVS (sistematização de Rita Monteiro e gráfico da autora).

O mesmo estudo dos valores europeus (Ramos e Magalhães, 2020: 151) afere a opinião dos inquiridos sobre **a quem deveria ser dada prioridade quando os empregos são poucos**. Neste âmbito 60% dos inquiridos de Portugal indica “os portugueses” e apenas 22% indica “os imigrantes”. Embora na maioria dos países onde foi aplicado o estudo mais de metade dos inquiridos defende que a prioridade quando os empregos são poucos deva ser dar emprego aos trabalhadores nativos, verifica-se que nos países tendencialmente mais favoráveis à imigração, há mais inquiridos a defender que se deve dar prioridade a

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

dar emprego aos imigrantes (Suécia com 72,5% inquiridos da opinião de que se dever dar prioridade aos imigrantes, a Noruega com 55,6%, a Alemanha com 47,6%, a Islândia com 44% e a Dinamarca com 41,2%).

Gráfico 7.3. Opinião sobre quando os empregos são poucos devia-se dar prioridade aos nativos ou aos imigrantes, no European Values Study (2017/2019)



Fonte: European Values Studies 2017/2019 – EVS (elaboração da autora).

As percepções dos indivíduos ou os valores que assumem em cada momento acabam por refletir irremediavelmente as características e situações socioeconómicas de cada país (e.g. impacto de crises económicas, aumento do desemprego, estrutura demográfica, sustentabilidade do sistema de segurança social) e a experiência migratória que têm (e.g. saldo migratório, volume da imigração, características dos imigrantes). Portugal está entre os países europeus com as percepções mais favoráveis quanto ao contributo dos imigrantes para a economia portuguesa, reconhecendo-se a necessidade do país em acolher imigrantes não apenas pela sua situação demográfica envelhecida (saldo natural negativo), como pela dependência que algumas atividades económicas do mercado de trabalho português têm de trabalhadores imigrantes, sendo claro que em momentos de aumento de desemprego no país são os imigrantes os mais afetados.

Como se tem mostrado (Peixoto, 2008; Oliveira e Pires, 2010; Oliveira e Gomes, 2014), nas últimas décadas **em Portugal verifica-se uma segmentação do mercado de trabalho em função da nacionalidade dos trabalhadores**, observando-se que os trabalhadores estrangeiros estão sobre representados em algumas atividades e setores económicos no país, em particular nos grupos profissionais menos qualificados, mais precários, mais expostos a instabilidade na relação laboral, com menores remunerações, e de maior incidência de sinistralidade laboral. Simultaneamente os **imigrantes mostram-se mais empreendedores** que os nacionais, apresentando importâncias relativas de empregadores por total de ativos superiores aos nacionais, assumindo-se por isso como **importantes geradores de emprego** (Oliveira, 2010, 2014 e 2019).

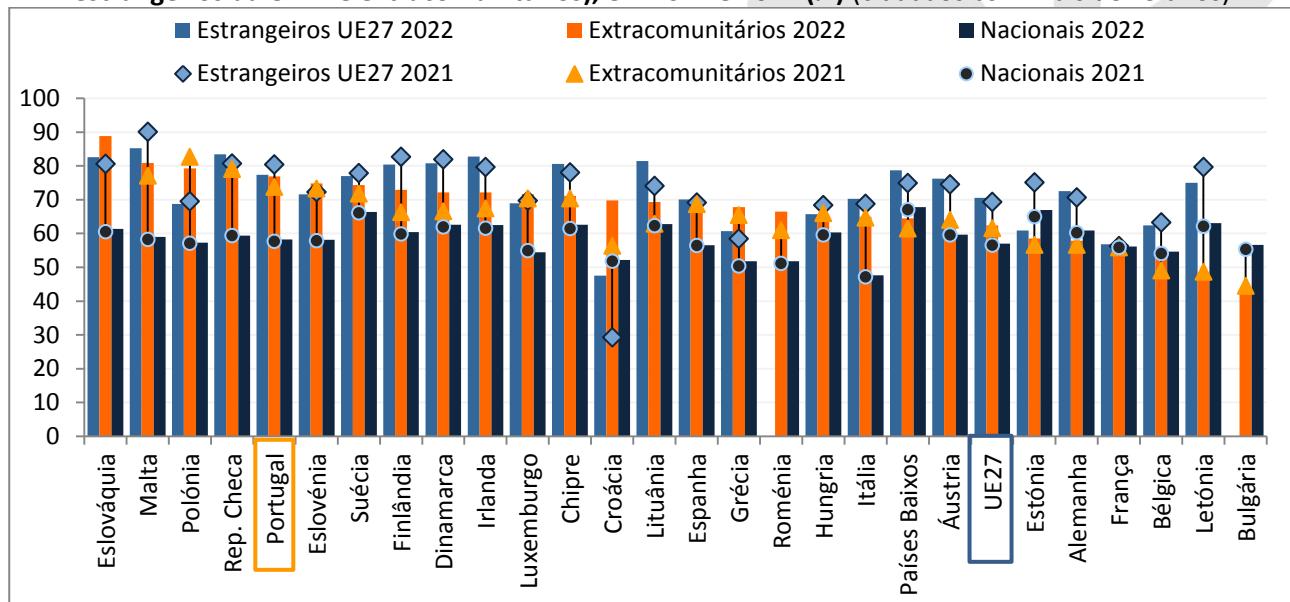
Por outro lado, atendendo à estrutura demográfica das populações imigrantes (tendencialmente mais jovens, em idade ativa e fértil, por comparação às populações nativas das sociedades de acolhimento), na maioria das sociedades de acolhimento, entre as quais Portugal, os **imigrantes apresentam ainda taxas de atividade³⁵ superiores aos nacionais**. Os indicadores do EUROSTAT relativamente ao mercado de trabalho mostram, para a média da UE27, que a taxa de atividade dos cidadãos estrangeiros (64,4% em 2021 e 65,4% em 2022), tanto no caso dos extracomunitários (61,5% em 2021 e 62,4% em 2022) como no caso dos estrangeiros nacionais de outro país da UE27 (69,3% em 2021 e 70,6% em 2022), é, na generalidade dos países, superior à taxa de atividade dos nacionais (56,5% em 2021 e 57% em 2022). Estes dados indicam claramente a **elevada importância de ativos imigrantes para os mercados de trabalho dos países da União Europeia** (vd. gráfico 7.4).

³⁵ A taxa de atividade corresponde ao peso da população ativa (conjunto de indivíduos empregados e desempregados) no total da população com mais de 15 anos.

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

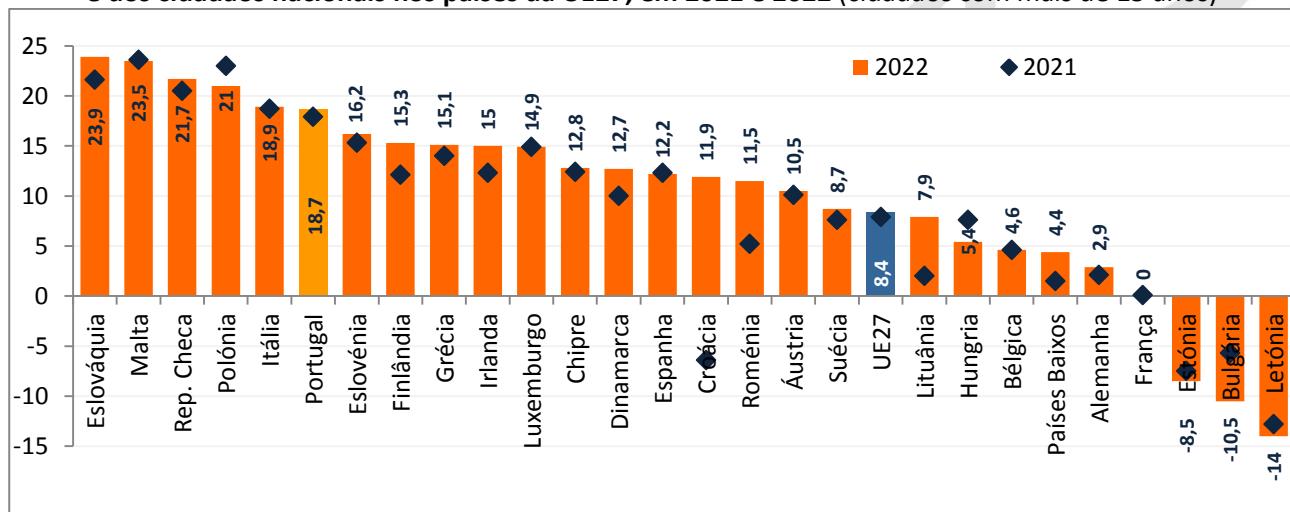
Relativamente aos diferentes países, se a ordenação for efetuada pela taxa de atividade dos cidadãos estrangeiros extracomunitários, em 2022 Portugal surge na quinta posição com 76,9% dos extracomunitários residentes a serem ativos (estava na quarta posição em 2021 com 73,7%), assumindo nesse ano as primeiras posições a Eslováquia (88,8% dos residentes extracomunitários são ativos), Malta (80,9%), a Polónia (79,3%) e a República Checa (79%). Nota-se, assim, que os países da UE27 onde a taxa de atividade dos cidadãos estrangeiros extracomunitários é mais elevada são também os países de imigração mais recente (vd. gráfico 7.4). Por sua vez, nos países europeus com imigração mais antiga nota-se uma diminuição da taxa de atividade dos estrangeiros extracomunitários residentes: em 2022 abaixo da média da UE27 encontramos a Alemanha com extracomunitários residentes a apresentarem uma taxa de atividade de 57,9%, a França com 56% e a Bélgica com 52,5%.

Gráfico 7.4. Taxa de atividade nos diferentes países da UE27, segundo a nacionalidade (nacionais, estrangeiros da UE27 e extracomunitários), em 2021 e 2022 (%) (cidadãos com mais de 15 anos)



Fonte: EUROSTAT (sistematização e gráfico da autora).

Gráfico 7.5. Distância (em pontos percentuais) entre a taxa de atividade dos cidadãos estrangeiros e dos cidadãos nacionais nos países da UE27, em 2021 e 2022 (cidadãos com mais de 15 anos)



Fonte: EUROSTAT (cálculos e gráfico da autora).

Considerando a distância em pontos percentuais entre a taxa de atividade dos cidadãos estrangeiros (global) e dos cidadãos nacionais, identifica-se uma vez mais que é nos países de imigração mais recente e

com populações nativas mais envelhecidas, por contraste a populações imigrantes mais jovens, onde se observa maiores distâncias nas taxas de atividade, superando os estrangeiros face aos nacionais. Em 2022 as taxas de atividade dos estrangeiros suplantavam as dos nativos muito especialmente na Eslováquia (+23,9pp), em Malta (+23,5pp), na República Checa (+21,7pp), na Polónia (+21pp), na Itália (+18,9pp) e em Portugal (+17,6pp em 2020, +17,9pp em 2021 e +18,7pp em 2022) – vd. gráfico 7.5. Por contraste, entre os países onde a importância relativa dos ativos estrangeiros era inferior à taxa dos cidadãos nacionais, destacaram-se: a Letónia (com -12,8pp em 2021 e -14pp em 2022), a Bulgária (-5,7pp em 2021 e -10,5pp em 2022) e a Estónia (-7,5pp em 2021 e -8,5pp em 2022).

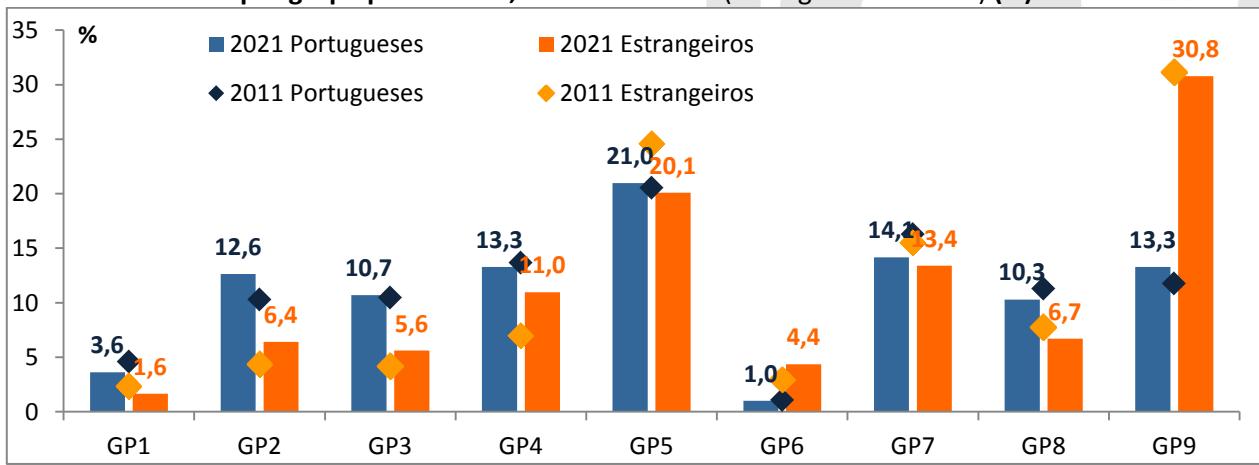
Em Portugal verifica-se uma sobre representação de fluxos de imigração de motivação económica, ou seja, destinada a ocupar vagas no mercado de trabalho. Nas últimas décadas, tem-se observado a **participação elevada dos imigrantes residentes no mercado de trabalho português**, refletindo também a abundante **procura de trabalho imigrante na economia nacional**, em especial para trabalhos precários, mal pagos, mais arriscados e de alguns setores como construção civil, hotelaria e restauração, e serviço doméstico (Peixoto, 2008: 20-21; Oliveira e Pires, 2010: 107-111). Ao longo da última década, contrariando a evolução das décadas anteriores, verificou-se uma mudança de alguns dos indicadores que permitem caracterizar a relação dos trabalhadores estrangeiros residentes com o mercado de trabalho português, atendendo à situação económica e financeira do país. Os trabalhadores estrangeiros sofreram alguns dos maiores impactos da crise económica e financeira do país de 2008/2014 – e.g. a diminuição das oportunidades de trabalho, o aumento global do desemprego no contexto nacional, o aumento da distância das suas remunerações face aos trabalhadores portugueses. Os dados mostram também que os trabalhadores estrangeiros encontraram mecanismos de reação à crise e à falta de trabalho, criando o seu próprio emprego perante o desemprego, o que fez aumentar (e contracorrente ao observado para os portugueses) o número de empregadores estrangeiros nesses anos (Oliveira, 2019). Por outro lado, verificam-se algumas mudanças na importância relativa que assumiam em alguns grupos profissionais, atendendo a que as atividades onde antes se encontravam ficaram mais afetadas pelo desemprego (e.g. diminuição da importância relativa dos trabalhadores estrangeiros no grupo profissional 7, ou seja, trabalhadores da indústria, construção e artífices, por contraponto ao aumento dos trabalhadores estrangeiros no grupo profissional 5, dos trabalhadores dos serviços pessoais e vendedores).

Para abordar as várias dimensões da relação dos imigrantes com o mercado de trabalho em Portugal, mobilizam-se neste capítulo dados administrativos de várias fontes nacionais, nomeadamente, os dados dos Quadros de Pessoal do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. Apesar de estarem identificadas algumas limitações das fontes estatísticas nacionais para esta caracterização (Peixoto, 2008: 24-26; Oliveira e Pires, 2010: 27-33), nomeadamente, como se reportará adiante, associadas à décalage temporal da disponibilização dos dados que inibe a atualização de inúmeros indicadores para os anos de referência deste relatório (2021 e 2022), as principais realidades estão hoje diagnosticadas: os estrangeiros continuam, por comparação aos nacionais, a estar mais representados nos **grupos profissionais da base** (desenvolvido no subcapítulo 7.1.); a sua inserção no mercado de trabalho português não reflete necessariamente as suas **qualificações**, verificando-se o reforço dos estrangeiros nos níveis de habilitações médio-superiores e a diminuição dos trabalhadores estrangeiros com habilitações inferiores ou iguais ao primeiro ciclo do ensino básico (subcapítulo 7.2), mantendo-se uma maior prevalência de situações de sobre qualificação de trabalhadores estrangeiros no mercado de trabalho que a verificada entre trabalhadores portugueses; persistem desequilíbrios nas **remunerações base médias** quando comparados os trabalhadores estrangeiros aos trabalhadores portugueses, observando-se que os trabalhadores estrangeiros continuam a ter remunerações globalmente mais baixas que o total de trabalhadores do país (subcapítulo 7.3); os estrangeiros continuam a ter maior número de **empregadores por total de ativos** que os nacionais (subcapítulo 7.4), sendo cada vez mais geradores de emprego no país; maior exposição a **acidentes de trabalho mortais e não mortais** dos trabalhadores estrangeiros por se associarem aos setores de atividade com maior exposição à sinistralidade laboral – e.g. construção civil (subcapítulo 7.5); e os estrangeiros continuam a apresentar maiores taxas de **desemprego** que os nacionais (subcapítulo 7.6).

7.1. Setores de atividade e grupos profissionais

Mantendo a tendência das últimas décadas, nos anos de referência deste relatório, verifica-se que os **trabalhadores estrangeiros continuam sobre representados nos grupos profissionais da base do mercado de trabalho português** (grupos 7, 8 e 9). Metade dos trabalhadores estrangeiros encontra-se nesses três grupos profissionais da base: em 2021 os trabalhadores por conta de outrem estrangeiros desses grupos profissionais representavam 50,9% (30,8% no grupo profissional 9 dos trabalhadores não qualificados). Essa importância relativa é bastante expressiva por comparação aos portugueses que apenas assumem 37,7% dos seus trabalhadores por conta de outrem nos grupos profissionais da base (e apenas 13,3% no grupo profissional 9), ou seja, os estrangeiros apresentam +13,2 pontos percentuais de trabalhadores nos grupos profissionais 7, 8 e 9 quando comparados com os trabalhadores portugueses. Note-se que no início desta década (em 2011) a distância entre trabalhadores estrangeiros (54,5%) e portugueses (39,3%) desses grupos profissionais da base ainda era maior (+15pp). O outro grupo profissional onde os estrangeiros estão mais representados corresponde ao grupo dos trabalhadores dos serviços pessoais, de proteção e segurança e vendedores (grupo 5 com 20,1% dos trabalhadores estrangeiros em 2021, traduzindo -1 ponto percentual por comparação à distribuição dos portugueses). Em contraste, e mantendo a tendência de anos anteriores, nos grupos profissionais de topo os trabalhadores estrangeiros mostram-se sub-representados: em 2021 os grupos profissionais 1 (dirigentes) e 2 (especialistas de atividades científicas) concentravam apenas 8% dos trabalhadores estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal, menos 8,2 pontos percentuais que o verificado no caso dos trabalhadores portugueses (vd. gráfico 7.6 e quadro 7.1).

Gráfico 7.6. Trabalhadores conta de outrem, portugueses e estrangeiros, por grupo profissional, em 2011 e 2021 (Portugal Continental) (%)



Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

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

O número de trabalhadores estrangeiros inseridos no primeiro grupo profissional diminuiu entre 2011 e 2016 (-5,3%), embora tenha incrementado nos anos seguintes (+13,1% entre 2016 e 2018 no grupo profissional 1, +7,3% de 2018 para 2019, +6,4% em 2020 e +1,1% em 2021), gerando um incremento global dos profissionais estrangeiros na última década (+19,4% entre 2011 e 2021) que foi em contracírculo com o observado nos trabalhadores portugueses (-9,7% entre 2011 e 2021 de trabalhadores portugueses no grupo profissional 1). Por sua vez, no segundo grupo profissional, observou-se um crescimento dos trabalhadores estrangeiros (+150,6% de especialistas das atividades intelectuais e científicas em 2021 face a 2011, tendo só no ano de 2021 aumentado +13,4% face ao ano anterior), o que pode estar relacionado com as mudanças do enquadramento legal para a entrada e permanência de estrangeiros nos anos mais recentes e que conduziram a um incremento dos vistos de residência e autorizações de residência para atividades altamente qualificadas e de docência (detalhado nos subcapítulos 2.1 e 2.2) – vd. quadro 7.1.

Ainda que persista alguma segmentação do mercado de trabalho português em função da nacionalidade e os **trabalhadores estrangeiros continuem sobre representados nos trabalhos menos atrativos do mercado de trabalho português**, de mais baixas ou nulas qualificações, com condições de trabalho mais duras e com elevados níveis de insegurança (Oliveira e Pires, 2010), durante a primeira metade da presente década observou-se uma ligeira diluição desta concentração, em especial no grupo profissional 7 (-24,9% entre 2011 e 2017, embora +28,8% em 2018 face ao ano anterior, +32,7% em 2019, +13,5% em 2020 e +3,7% em 2021) e grupo profissional 8 (-14,6% entre 2011 e 2017, embora +24,4% em 2018, +19,3% em 2019, +9,2% em 2020 e +7,4% em 2021), mantendo-se o incremento dos trabalhadores estrangeiros no grupo profissional 9 (+70,2% entre 2011 e 2021, tendo no último ano aumentado em +6,6%).

Quadro 7.1. Trabalhadores por conta de outrem, portugueses e estrangeiros, por grupo profissional, em 2020 e 2021, e taxa de variação entre anos (Portugal Continental)

| Grupos profissionais | Portugueses | | | | Estrangeiros | | | | Taxa de variação 2011-2021 | | Taxa de variação 2020-2021 | |
|----------------------|------------------|------------|------------------|------------|----------------|------------|----------------|------------|----------------------------|--------------|----------------------------|-------------|
| | 2020 | | 2021 | | 2020 | | 2021 | | Port. | Estrang. | Port. | Estrang. |
| | N | % | N | % | N | % | N | % | | | | |
| GP1 | 102.843 | 3,7 | 101.182 | 3,6 | 3.762 | 1,7 | 3.802 | 1,6 | -9,7 | +19,4 | -1,6 | +1,1 |
| GP2 | 342.465 | 12,3 | 354.184 | 12,6 | 13.033 | 5,9 | 14.785 | 6,4 | +29,7 | +150,6 | +3,4 | +13,4 |
| GP3 | 295.259 | 10,6 | 299.983 | 10,7 | 10.962 | 5,0 | 12.949 | 5,6 | +15,6 | +128,5 | +1,6 | +18,1 |
| GP4 | 372.010 | 13,3 | 372.133 | 13,3 | 25.560 | 11,6 | 25.323 | 11,0 | +11,0 | +169,9 | +0,0 | -0,9 |
| GP5 | 585.319 | 21,0 | 587.573 | 21,0 | 44.110 | 20,1 | 46.445 | 20,1 | +15,4 | +40,9 | +0,4 | +5,3 |
| GP6 | 29.615 | 1,1 | 28.304 | 1,0 | 11.227 | 5,1 | 10.057 | 4,4 | +7,3 | +155,1 | -4,4 | -10,4 |
| GP7 | 402.838 | 14,4 | 396.501 | 14,1 | 29.879 | 13,6 | 30.979 | 13,4 | +0,6 | +48,9 | -1,6 | +3,7 |
| GP8 | 293.128 | 10,5 | 288.520 | 10,3 | 14.383 | 6,5 | 15.449 | 6,7 | +5,3 | +48,2 | -1,6 | +7,4 |
| GP9 | 365.003 | 13,1 | 371.744 | 13,3 | 66.740 | 30,4 | 71.133 | 30,8 | +23,5 | +70,2 | +1,8 | +6,6 |
| não atribuída | 2.012 | 0,1 | 2.496 | 0,1 | 161 | 0,1 | 184 | 0,1 | - | - | - | - |
| Total | 2.790.492 | 100 | 2.802.620 | 100 | 219.817 | 100 | 231.106 | 100 | +13,7 | +72,4 | +0,4 | +5,1 |

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

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

Os dados dos Quadros de Pessoal permitem mostrar que na primeira metade desta década diminuíram os trabalhadores por conta de outrem estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal (-13,5% entre 2011 e 2015), embora nos anos seguintes se observe uma recuperação dos trabalhadores estrangeiros registados (+9,7% em 2016, +10,3% em 2017, +22,1% em 2018, +24,4% em 2019, +4,4% em 2020 e +5,1% em 2022), o que gerou um aumento global de trabalhadores estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal na última década (+72,4% entre 2011 e 2021). A evolução dos trabalhadores estrangeiros observada na última década não é, contudo, uniforme entre os diferentes grupos profissionais: os trabalhadores estrangeiros diminuíram mais nos grupos profissionais da base, de 2011 para 2016 verifica-se -24,9% de trabalhadores estrangeiros no grupo 7, dos trabalhadores da indústria e da construção (quando diminuíram apenas 2,3% no caso dos trabalhadores portugueses) e -14,6% no grupo 8 (os portugueses no mesmo período aumentaram 9,1%). No grupo profissional 5 dos trabalhadores dos serviços e vendedores verifica-se também uma quebra expressiva de trabalhadores estrangeiros (-14,7% entre 2011 e 2015, embora em recuperação em 2017 com +1,2%, em 2018 com +22,3% e em 2019 com +23,1%, voltando a ter uma quebra em 2020 de -10,9%, para voltar a incrementar em 2021 em +5,3%) que contrasta com o ligeiro aumento no caso dos trabalhadores portugueses desse mesmo grupo profissional (+14,3% entre 2011 e 2017, +7% em 2018 e +1,7% em 2019, embora com uma ligeira quebra em 2020 de -0,3%, para voltar a recuperar em 2021 em +0,4%). Os grupos profissionais com maiores perdas de trabalhadores na primeira metade da presente década refletem na realidade as quebras dos setores económicos mais afetados pela crise

económica e financeira vivida em Portugal até 2014 (vd. quadro 7.1). Verifica-se, contudo, algumas melhorias na evolução dos trabalhadores por conta de outrem estrangeiros contabilizados nos Quadros de Pessoal nos últimos anos, tendo se destacado em particular o crescimento dos trabalhadores estrangeiros no grupo profissional 6 (agricultores e trabalhadores qualificados da agricultura, da pesca e da floresta estrangeiros com +37% em 2020, passam de 8,2 mil em 2019 a 11,2 mil em 2020), embora com quebra em 2021 (-10,4% quando descem para um pouco mais de 10 mil trabalhadores); no grupo profissional 2 (especialistas das atividades intelectuais e científicas estrangeiros com +16,8% em 2020, de 11,2 mil para 13 mil, e +13,4% em 2021 quando aumentam para 14,8 mil trabalhadores); no grupo profissional 3 (técnicos de nível intermédio com +13,1% em 2020, passando de 9,7 mil a 11 mil, e +18,1% em 2021 quando passam a mais de 12,9 mil trabalhadores); e no grupo profissional 7 (trabalhadores qualificados da indústria e construção com +13,5% em 2020, sobem de 26,3 mil em 2019 para 29,9 mil, e +3,7% em 2021 passando a quase 31 mil trabalhadores). Esta variação positiva entre anos reflete sinais de recuperação do emprego dos trabalhadores estrangeiros face aos primeiros anos da década, em 2011 (vd. quadro 7.1).

Quadro 7.2. Trabalhadores por conta de outrem estrangeiros, por grupo profissional, em 2011, 2020 e 2021 (Portugal Continental)

| Grupos profissionais | 2011 | 2020 | 2021 | Diferença em pontos percentuais 2020/2021 | Diferença em pontos percentuais 2011/2021 |
|-----------------------------|----------------|----------------|----------------|--|--|
| GP1 | 2,4 | 1,7 | 1,6 | -0,1 | -0,8 |
| GP2 | 4,4 | 5,9 | 6,4 | +0,5 | +2,0 |
| GP3 | 4,2 | 5,0 | 5,6 | +0,6 | +1,4 |
| GP4 | 7 | 11,6 | 11,0 | -0,6 | +4,0 |
| GP5 | 24,6 | 20,1 | 20,1 | 0,0 | -4,5 |
| GP6 | 2,9 | 5,1 | 4,4 | -0,7 | +1,5 |
| GP7 | 15,5 | 13,6 | 13,4 | -0,2 | -2,1 |
| GP8 | 7,8 | 6,5 | 6,7 | +0,2 | -1,1 |
| GP9 | 31,2 | 30,4 | 30,8 | +0,4 | -0,4 |
| Sem profissão atribuída | 0 | 0,1 | 0,1 | - | - |
| Total N | 134.064 | 219.817 | 231.106 | - | - |

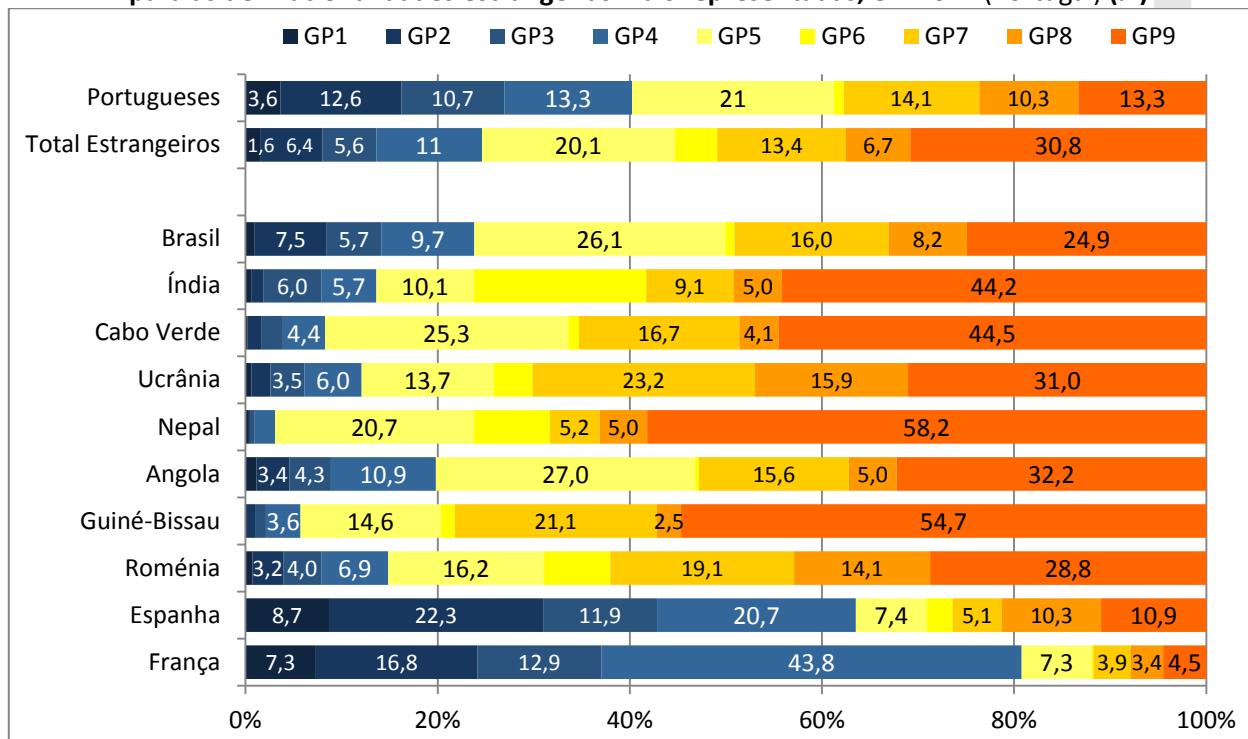
Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

Torna-se, pois, relevante analisar mais aprofundadamente de que forma tem evoluído a distribuição dos estrangeiros por grupos profissionais nos últimos anos. Considera-se para esse efeito a evolução em dois períodos de referência: entre 2011 e 2021 (a última década) e entre 2020 e 2021, para aferir o que muda no último ano. Como o quadro 7.2. ajuda a compreender, é no grupo profissional 7 (Trabalhadores qualificados da indústria, construção e artífices) que mais se observam quebras acentuadas de trabalhadores estrangeiros: de 23% em 2008, os trabalhadores deste grupo profissional passam a representar apenas 15,5% em 2011 (-7,5 pontos percentuais de 2008 para 2011), mantendo a evolução decrescente até 2017, passando para apenas 11,1% em 2017 (-4,4pp de 2011 para 2017), recuperando ligeiramente em 2019 (para 12,5%) e em 2020 (para 13,6%), embora voltando a perder importância relativa em 2021 (para 13,4%). Entre 2008 e 2011 verifica-se que a diminuição da importância relativa dos trabalhadores do grupo profissional 7 gerou um aumento da importância relativa dos trabalhadores do grupo 5 (+3,8 pontos percentuais), do grupo profissional 2 (+1,6 pontos percentuais) e do grupo profissional 9 (+1,3 pontos percentuais). Já entre 2011 e 2021 as perdas de importância relativa do grupo profissional 7 (-2,1pp) foram compensadas por aumentos de importância relativa de trabalhadores estrangeiros nos grupos profissionais 4, do pessoal administrativo (+4 pontos percentuais, passando a concentrar 11% dos trabalhadores estrangeiros em 2021, e foi 11,6% em 2020), do grupo profissional 6 dos trabalhadores agrícolas (+1,5 pp, que passam a representar 4,4% dos trabalhadores estrangeiros em 2021, e representaram 5,1% em 2020) e algum crescimento dos grupos profissionais de topo (e.g. grupo profissional 2 passa a concentrar 6,4% dos trabalhadores estrangeiros em 2021, +2pp face a 2011). Em 2021 os incrementos de importância relativa de trabalhadores estrangeiros face ao ano anterior fizeram-se sentir mais no grupo profissional 3 (passa a concentrar +0,6pp de trabalhadores estrangeiros), no grupo

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

profissional 2 (+0,5pp) e no grupo profissional 9 (+0,4pp), quando as descidas de impacto estiveram mais associadas aos grupos profissionais 4 e 6 (-0,6pp e -0,7pp, respetivamente).

Gráfico 7.7. Trabalhadores por conta de outrem por grupo profissional para as dez nacionalidades estrangeiras mais representadas, em 2021 (Portugal) (%)



Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

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

À semelhança do observado em outros indicadores verifica-se, porém, que a população estrangeira não é um todo homogéneo, não distribuindo os seus trabalhadores de forma homogénea pelos nove grupos profissionais (vd. gráfico 7.7). Por outro lado, observa-se que as **dez nacionalidades estrangeiras numericamente mais representadas nos trabalhadores por conta de outrem** registados nos Quadros de Pessoal não correspondem exatamente às nacionalidades mais representadas nos residentes estrangeiros, refletindo que nem todos os estrangeiros residentes são migrantes económicos ou estão inseridos no mercado de trabalho português como trabalhadores por conta de outrem (estão principalmente ausentes as nacionalidades europeias, do Reino Unido e da Itália), destacando-se em contraste outras nacionalidades que mostram ter uma imigração para Portugal eminentemente laboral e que por isso se destacam no universo de trabalhadores estrangeiros por conta de outrem, embora não constem das nacionalidades numericamente mais representadas nos residentes (e.g. ainda em 2021 não constavam os nacionais do Nepal e da Guiné-Bissau). Em 2021, entre os 231.106 trabalhadores por conta de outrem estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal, as dez nacionalidades estrangeiras numericamente mais representadas correspondiam a: em primeiro os brasileiros (75.392 trabalhadores), seguido dos indianos (18.820 trabalhadores), os cabo-verdianos (14.952 trabalhadores), os ucranianos (12.622 trabalhadores), os nepaleses (11.519 trabalhadores por conta de outrem em 2021, embora não constassem das dez nacionalidades numericamente mais representadas nos residentes estrangeiros no país em 2021), os angolanos (10.367 trabalhadores, suplantando em 2021 os trabalhadores da Guiné-Bissau), os nacionais da Guiné-Bissau (8.541), os romenos (6.593 trabalhadores, mostrando perdas de posição nas nacionalidades estrangeiras mais representadas nos quadros de pessoal das empresas e com diminuição do número absoluto de trabalhadores nos últimos anos), em nono os espanhóis (5.518 trabalhadores) e na décima

posição os franceses (5.116), entrando em grande declínio os trabalhadores chineses (4.540) que deixam de constar nas dez nacionalidades estrangeiras mais representadas nos trabalhadores por conta de outrem em Portugal (passam em 2021 para 12ª posição).

Ora estas dez nacionalidades estrangeiras mais representadas em 2021 mostram diferentes distribuições dos seus trabalhadores pelos nove grupos profissionais do mercado de trabalho português. Os trabalhadores estrangeiros que continuam a estar mais associados ao grupo profissional 9, dos trabalhadores não qualificados, e com importância relativa acima do verificado para o total de estrangeiros (30,8%), são os nacionais do Nepal (58,2%), da Guiné-Bissau (54,7%), de Cabo Verde (44,5%), da Índia (44,2%), de Angola (32,2%) e da Ucrânia (31%). No caso dos trabalhadores por conta de outrem brasileiros, o grupo profissional que concentra mais efetivos registados nos Quadros de Pessoal continua a ser o grupo 5 (26,1% no caso dos brasileiros, acima do verificado para o total de estrangeiros de 20,1%), seguido do grupo profissional 9 (24,9%). Em contrapartida, os trabalhadores nacionais de Espanha e França contabilizados nos Quadros de Pessoal surgem mais representados no grupo profissional 2 (especialistas das atividade intelectuais e científicas com 22,3% e 16,8% dos seus trabalhadores, respetivamente) e no grupo profissional 4 (pessoal administrativo com 20,7% e 43,8%, respetivamente, de trabalhadores).

Considerando a distribuição dos trabalhadores por conta de outrem registados nos Quadros de Pessoal por **principais atividades económicas** (quadro 7.3), também se identificam algumas diferenças relevantes entre os trabalhadores portugueses e estrangeiros. A maioria dos trabalhadores estrangeiros encontra-se associada a atividades económicas de alojamentos, restauração e similares (21,2% dos trabalhadores estrangeiros em 2019, representando nesse ano +13pp que o observado nos trabalhadores portugueses, 15,9% em 2020 ou +9pp que os portugueses e 15,8% em 2021 ou +9pp) e atividades económicas administrativas e dos serviços de apoio (21,5% em 2019, 21,9% em 2020 e 22,2% em 2021, representando +12pp, +13pp e +14pp, respetivamente, que o observado nos portugueses).

A análise da inserção dos trabalhadores estrangeiros por atividades económicas dos últimos anos mostra os efeitos da crise económica: entre 2008 e 2015 a atividade económica da construção perdeu cerca de dois terços dos trabalhadores por conta de outrem estrangeiros (eram 37.769 os trabalhadores estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal nessa atividade em 2008, passando para 9.612 trabalhadores em 2015), embora se note uma recuperação deste universo de trabalhadores nos anos mais recentes (em 2016 passam para 10.229, em 2017 sobem para 11.902, em 2018 para 15.424, em 2019 para 20.822, em 2020 para 24.814, e em 2021 incrementam ainda para 25.852 trabalhadores). Entre 2011 e 2015 a mesma atividade teve uma taxa de variação de trabalhadores estrangeiros de -46,4% (nos trabalhadores portugueses a variação foi de -24,5%), ou seja, as perdas de trabalhadores da construção tiveram mais impacto nos estrangeiros (-22 pontos percentuais face aos trabalhadores portugueses); observando-se um recuperar gradual desta taxa de variação nos últimos anos (+6,4% em 2016, +16,4% em 2017, +29,6% em 2018, +36,5% em 2019, +19,2% em 2020 e +4,2% em 2021), sendo 2019 e 2020 os primeiros anos da década em que se volta a recuperar os trabalhadores estrangeiros perdidos desta atividade económica (+44,1% de trabalhadores estrangeiros em 2021 face ao que a construção tinha em 2011) – vd. quadro 7.3.

Verifica-se, por outro lado, um crescimento do número de trabalhadores estrangeiros em outras atividades onde esses trabalhadores não têm assumido uma importância relativa tão expressiva (vd. quadro 7.3.): de 2011 para 2021, as maiores taxas de variação verificam-se nas atividades da agricultura e pecuária (+223% de trabalhadores estrangeiros, quando o crescimento dos trabalhadores portugueses foi de +24% no mesmo período), nas atividades de informação e comunicação (+558% de trabalhadores estrangeiros, versus +65% nos portugueses), nas atividades de consultoria científicas e técnicas (+172% de trabalhadores estrangeiros nessas atividades económicas, por comparação a +37% no caso dos trabalhadores portugueses), nas atividades financeiras e de seguros (+105% nos trabalhadores estrangeiros, versus -13% nos trabalhadores portugueses), nas atividades de saúde humana e apoio social (+101% nos trabalhadores estrangeiros e +44% nos trabalhadores portugueses) e nas atividades administrativas e dos serviços de apoio (+102% de trabalhadores estrangeiros, versus +12% de trabalhadores portugueses) – vd. quadro 7.3.

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

Quadro 7.3. Trabalhadores por conta de outrem, portugueses e estrangeiros, por atividade económica em 2020 e 2021 (Portugal Continental)

| Atividade económica (CAE) | Portugueses | | | | Estrangeiros | | | | Taxa de variação 2011-2021 | |
|--|------------------|------------|------------------|------------|----------------|------------|----------------|------------|-------------------------------|--------------|
| | 2020 | | 2021 | | 2020 | | 2021 | | | |
| | N | % | N | % | N | % | N | % | Port. | Estrang. |
| Agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca | 53.626 | 1,9 | 52.941 | 1,9 | 18.746 | 8,5 | 17.997 | 7,8 | +23,9 | +222,6 |
| Indústrias extractivas | 7.888 | 0,3 | 7.951 | 0,3 | 288 | 0,1 | 351 | 0,2 | -14,0 | +14,7 |
| Indústrias transformadoras | 601.435 | 21,6 | 597.131 | 21,3 | 22.218 | 10,1 | 24.145 | 10,4 | +8,3 | +78,7 |
| Eletricidade, gás, vapor, água quente e fria e ar frio | 8.098 | 0,3 | 7.978 | 0,3 | 113 | 0,1 | 121 | 0,1 | +12,7 | +112,3 |
| Captação, tratamento e distribuição água; saneamento, gestão de resíduos e despoluição | 25.499 | 0,9 | 27.118 | 1,0 | 1.581 | 0,7 | 1.749 | 0,8 | +44,6 | +44,9 |
| Construção | 219.539 | 7,9 | 221.211 | 7,9 | 24.814 | 11,3 | 25.852 | 11,2 | -1,3 | +44,1 |
| Comércio grosso e retalho; reparação de veículos automóveis e motociclos | 524.893 | 18,8 | 531.226 | 19,0 | 23.499 | 10,7 | 24.709 | 10,7 | +12,4 | +27,2 |
| Transportes e armazenagem | 146.166 | 5,2 | 142.519 | 5,1 | 6.940 | 3,2 | 7.169 | 3,1 | +18,3 | +24,5 |
| Alojamento, restauração e similares | 195.259 | 7,0 | 201.779 | 7,2 | 35.021 | 15,9 | 36.447 | 15,8 | +32,4 | +42,6 |
| Atividades informação e comunicação | 96.769 | 3,5 | 102.264 | 3,6 | 7.826 | 3,6 | 8.899 | 3,9 | +64,8 | +557,7 |
| Atividades financeiras e de seguros | 75.488 | 2,7 | 73.834 | 2,6 | 1.770 | 0,8 | 2.005 | 0,9 | -12,5 | +105,4 |
| Atividades imobiliárias | 23.904 | 0,9 | 25.223 | 0,9 | 1.900 | 0,9 | 2.016 | 0,9 | +55,6 | +65,4 |
| Atividades de consultoria, científicas, técnicas e sim. | 131.330 | 4,7 | 136.717 | 4,9 | 6.821 | 3,1 | 7.125 | 3,1 | +36,9 | +172,4 |
| Atividades administrativas e dos serviços de apoio | 244.032 | 8,7 | 231.728 | 8,3 | 48.178 | 21,9 | 51.414 | 22,2 | +11,5 | +101,8 |
| Administração Pública e defesa; segurança social obrigatória | 12.966 | 0,5 | 12.612 | 0,5 | 118 | 0,1 | 118 | 0,1 | +17,4 | +9,3 |
| Educação | 59.498 | 2,1 | 58.438 | 2,1 | 2.554 | 1,2 | 2.657 | 1,1 | +9,3 | +50,7 |
| Atividades de saúde humana e apoio social | 281.506 | 10,1 | 288.019 | 10,3 | 11.754 | 5,3 | 12.642 | 5,5 | +43,7 | +101,1 |
| Atividades artísticas, espetáculos, desportivas e recreativas | 25.913 | 0,9 | 28.287 | 1,0 | 2.186 | 1,0 | 2.353 | 1,0 | +46,8 | +72,0 |
| Outras atividades de serviços | 56.579 | 2,0 | 55.569 | 2,0 | 3.477 | 1,6 | 3.305 | 1,4 | -16,8 | -7,0 |
| Atividades dos organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais | 104 | 0,0 | 75 | 0,0 | 13 | 0,0 | 32 | 0,0 | -5,1 | - |
| Total | 2.790.492 | 100 | 2.802.620 | 100 | 219.817 | 100 | 231.106 | 100 | +15,8 | +72,4 |

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

7.2. Habilidades dos trabalhadores estrangeiros

A inserção dos trabalhadores estrangeiros nos diferentes grupos profissionais e atividades económicas do mercado de trabalho português não reflete necessariamente a qualificação e a experiência profissional desses trabalhadores. Em Portugal têm-se verificado algumas **situações de sobre qualificação dos trabalhadores estrangeiros face às atividades que exercem no mercado de trabalho nacional**, ou seja, observa-se que há estrangeiros que estão a desempenhar funções abaixo do nível das suas habilitações (Peixoto, 2008; Oliveira e Fonseca, 2013; Góis e Marques, 2014). A concentração dos trabalhadores estrangeiros nas profissões de mais baixo estatuto e de menores requisitos habilitacionais, induz a um trabalho muito menos qualificado do que as suas habilitações poderiam ascender ou ter em expectativa.

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

Mantendo a tendência da última década, os dados dos Quadros de Pessoal (vd. quadro 7.4) continuam a dar conta do **reforço do número de estrangeiros nos níveis de habilitações médio-superiores e a diminuição dos trabalhadores estrangeiros com habilitações inferiores** ou iguais ao primeiro ciclo do ensino básico. Entre 2011 e 2021, os trabalhadores estrangeiros com habilitações inferiores ao nível do ensino básico e de nível do 1º ciclo do ensino básico perderam efetivos (respetivamente, -47,5% e -15,4%). Em contrapartida, os trabalhadores estrangeiros com níveis de habilitações médio-superiores (com pelo menos o ensino secundário) aumentaram ao longo da década: +144% no caso dos trabalhadores estrangeiros com ensino secundário e pós-secundário e +190,6% nos trabalhadores com bacharelato, licenciatura ou nível de habilitação superior. Esta tendência verificada nos trabalhadores estrangeiros acompanha também a evolução dos trabalhadores portugueses registados nos Quadros de Pessoal: entre 2011 e 2021, o universo de trabalhadores portugueses com habilitações inferiores ou iguais ao primeiro ciclo do ensino básico diminuiu (respetivamente, -56,6% e -44%), enquanto os trabalhadores com ensino secundário e pós-secundário (+56,1%) e os trabalhadores com bacharelato, licenciatura ou mais (+59,6%) aumentaram.

Quadro 7.4. Trabalhadores por conta de outrem, portugueses e estrangeiros, segundo o nível de habilitações, em 2020 e 2021 (Portugal Continental)

| Nível de habilitações | 2020 | | 2021 | | Taxa de variação 2011/2021 | |
|--------------------------------------|------------------|------------------|-------------------|-------------------|----------------------------|--------------|
| | Portugueses N | Portugueses % | Estrangeiros N | Estrangeiros % | Port. | Estrang. |
| Inferior a 1º ciclo do ensino básico | 8.053 | 0,3 | 2.864 | 1,3 | 7.568 | 0,3 |
| 1º ciclo do ensino básico | 238.709 | 8,6 | 21.530 | 9,8 | 218.866 | 7,8 |
| 2º ciclo do ensino básico | 337.618 | 12,1 | 19.383 | 8,8 | 324.473 | 11,6 |
| 3º ciclo do ensino básico | 712.577 | 25,5 | 65.501 | 29,8 | 705.265 | 25,2 |
| Ensino secundário e pós-secundário | 870.519 | 31,2 | 70.704 | 32,2 | 900.063 | 32,1 |
| Bacharelato, licenciatura ou mais | 621.656 | 22,3 | 31.676 | 14,4 | 645.095 | 23,0 |
| Nível desconhecido | 1.360 | 0,0 | 8.159 | 3,7 | 1.290 | 0,0 |
| Total | 2.790.492 | 100 | 219.817 | 100 | 2.802.620 | 100 |
| | | | | | +15,8 | +72,4 |

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

Em 2021 mantêm-se estas tendências, ainda que com evoluções mais ténues: de 2020 para 2021, os trabalhadores estrangeiros com níveis de habilitações até o primeiro ciclo do ensino básico passaram de 11,1% para 10,1%, ou seja, -1 ponto percentual. Complementarmente os trabalhadores estrangeiros com habilitações médio-superiores passaram de 46,6% em 2020 para 48,6% em 2021, ou seja, ganharam 2 pontos percentuais (vd. quadro 7.4).

Quadro 7.5. Trabalhadores por conta de outrem, portugueses e estrangeiros, segundo o nível de habilitações e o sexo, em 2021 (Portugal Continental)

| Nível de habilitações | Portugueses | | Estrangeiros | |
|------------------------------------|------------------|---------------|------------------|---------------|
| | Homens N | Mulheres N | Homens N | Mulheres N |
| Inferior 1º ciclo do ensino básico | 4.244 | 0,3 | 3.324 | 0,2 |
| 1º ciclo do ensino básico | 116.635 | 8,0 | 102.231 | 7,6 |
| 2º ciclo do ensino básico | 191.009 | 13,1 | 133.464 | 9,9 |
| 3º ciclo do ensino básico | 410.058 | 28,2 | 295.207 | 21,9 |
| Ensino secundário e pós-secundário | 457.878 | 31,5 | 442.185 | 32,8 |
| Bacharelato, licenciatura ou mais | 271.893 | 18,7 | 373.202 | 27,6 |
| Total | 1.452.603 | 100 | 1.350.017 | 100 |
| | | | 137.077 | 100 |
| | | | | 94.029 |
| | | | | 100 |

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

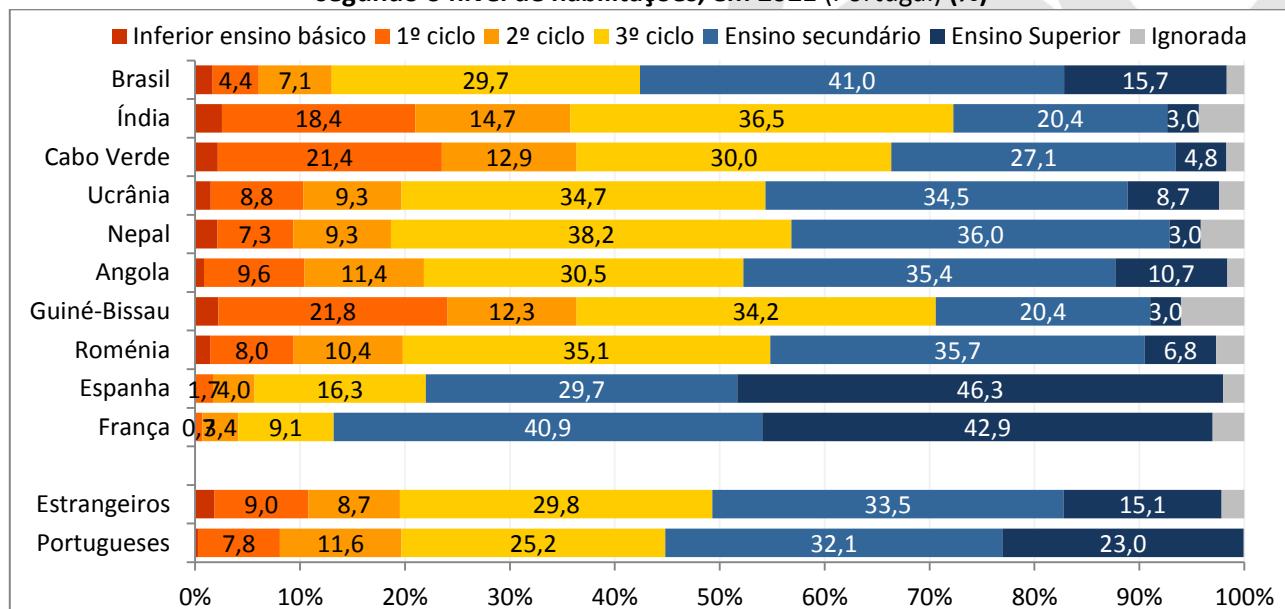
Nota: * Não inclui nível desconhecido de habilitações dos trabalhadores.

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

A análise da distribuição dos trabalhadores por conta de outrem por níveis de habilitações em função do **sexo do trabalhador** traz ainda resultados relevantes. Como se pode verificar no quadro 7.5, embora nos homens estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal a maioria tenha níveis de habilitação do 3º ciclo do ensino básico (34,1% em 2018, 33,1% em 2019, 32,7% em 2020 e 32,3% em 2021), a maioria das trabalhadoras estrangeiras tem uma maior representatividade do nível de habilitações do secundário e pós-secundário (31,5% em 2018, 34% em 2019, 34,8% em 2020 e 36% em 2021). Também há mais trabalhadoras estrangeiras com níveis de qualificações médio-superiores que o verificado no caso dos homens estrangeiros (54,5% em 2021, ou seja, +10 pontos percentuais do que o observado nos trabalhadores do sexo masculino estrangeiros, embora -6 pontos percentuais que o verificado nas mulheres portuguesas).

Por comparação aos trabalhadores portugueses, identifica-se que tanto os trabalhadores estrangeiros do sexo masculino, como do sexo feminino, apresentam menor importância relativa de trabalhadores de nível de habilitações superiores: em 2021, 18,7% dos trabalhadores do sexo masculino portugueses tinham como nível de habilitação um bacharelato ou nível superior, representando +6 pontos percentuais que o verificado nos trabalhadores do sexo masculino estrangeiros (12,7% nesse ano); no caso das trabalhadoras do sexo feminino portuguesas essa importância relativa sobe para 27,6%, correspondendo a +9 pontos percentuais que o verificado nas trabalhadoras estrangeiras (18,5%).

Gráfico 7.8. Trabalhadores por conta de outrem, por país de nacionalidade, segundo o nível de habilitações, em 2021 (Portugal) (%)



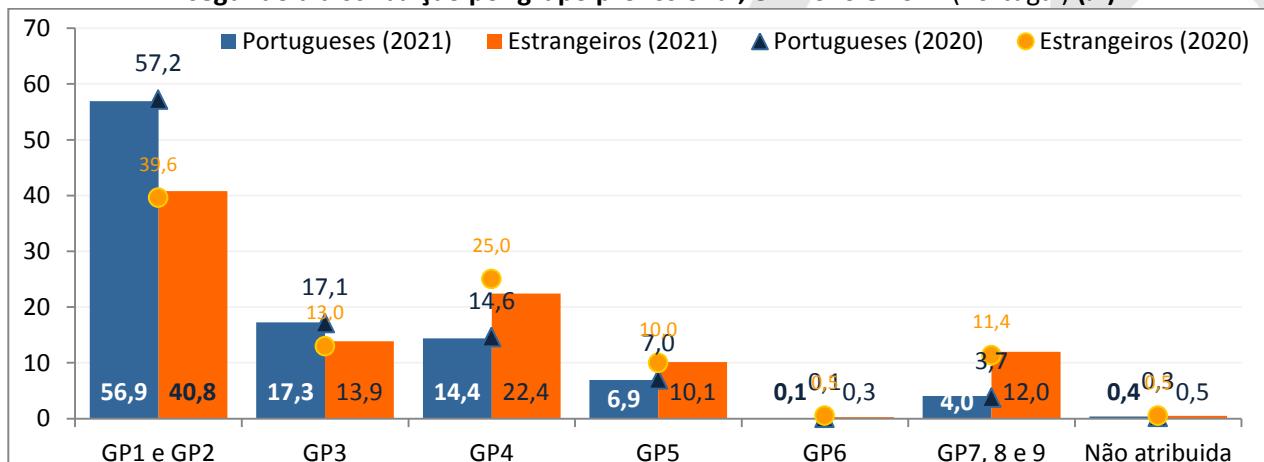
Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

Se a análise dos níveis de habilitações dos trabalhadores estrangeiros for desagregada pela **nacionalidade** dos trabalhadores (para as dez nacionalidades mais representadas nos trabalhadores estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal em Portugal), verifica-se uma vez mais que não se pode considerar a população estrangeira como um todo homogéneo. Como o gráfico 7.8. evidencia, entre os trabalhadores estrangeiros, são os trabalhadores dos PALOP e da Ásia os que apresentam níveis de habilitações mais baixos, enquanto por contraste, se observa que são os trabalhadores com nacionalidades de países da União Europeia que apresentam maior importância relativa de trabalhadores com níveis de habilitações mais altos. Em 2021, à semelhança de anos anteriores, são os nacionais da Guiné-Bissau, de Cabo Verde e da Índia os que concentraram mais trabalhadores com habilitações inferiores ou iguais ao primeiro ciclo do ensino básico (24%, 23,5% e 21%, respetivamente, dos trabalhadores); em contraste, entre os cidadãos nacionais de países terceiros à União Europeia (NPT), são os trabalhadores brasileiros, angolanos e ucranianos que apresentaram maior importância relativa de trabalhadores com níveis de habilitações médio-superiores (56,6%, 46,1% e 43,2%, respetivamente). No caso dos trabalhadores espanhóis e

franceses, a importância relativa das habilitações médio-superiores sobe para mais de dois terços dos trabalhadores (76% para os trabalhadores espanhóis em 2021 e 83,8% no caso dos trabalhadores franceses), tornando-se evidente a sobre representação do nível habilitacional de ensino superior (46,3% e 42,9%, respetivamente) e que contrasta com a distribuição das restantes nacionalidades dos trabalhadores estrangeiros numericamente mais representadas. No caso dos trabalhadores asiáticos, identifica-se ainda a sobre representação do 3º ciclo do ensino básico: 38,2% dos nepaleses e 36,5% dos indianos.

Importa, porém, perceber se os estrangeiros residentes estão a usar em plenitude as suas habilitações no mercado de trabalho português. Para **compreender se as habilitações se refletem nos grupos profissionais em que os estrangeiros se enquadram**, volta-se a recorrer aos dados dos Quadros de Pessoal que permitem realizar este cruzamento para uma aproximação à população empregada (com as devidas ressalvas). Considerando apenas os trabalhadores com habilitações de nível superior (com bacharelato, licenciatura, mestrado ou doutoramento), verifica-se que os trabalhadores estrangeiros, por comparação aos trabalhadores portugueses, têm uma percentagem maior de trabalhadores que não usam as suas habilitações superiores nas funções que exercem no mercado de trabalho em Portugal (vd. gráfico 7.9).

Gráfico 7.9. Trabalhadores por conta de outrem com habilitações de nível superior (bacharelato, licenciatura, mestrado ou doutoramento), estrangeiros e portugueses, segundo a distribuição por grupo profissional, em 2020 e 2021 (Portugal) (%)



Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

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

Em 2020 e 2021, menos de metade dos trabalhadores estrangeiros (39,6% e 40,8%, respetivamente) com habilitações superiores estavam incorporados nos dois primeiros grupos profissionais (1 e 2, que incluem dirigentes e especialistas das atividades intelectuais e científicas), tendo aumentado a importância relativa dos trabalhadores estrangeiros com habilitação de nível superior incorporados nos grupos profissionais da base (7, 8 e 9) – passaram de 9,8% em 2017, para 11,4% em 2018, 12,5% em 2019, 11,4% em 2020 e 12% em 2021 –, realçando-se em particular os trabalhadores estrangeiros com habilitações de nível superior inseridos como “trabalhadores não qualificados” (grupo 9), ou seja, a não usar integralmente as suas habilitações (7,1% em 2018, 7,4% em 2019, 6,4% em 2020 e 7,2% em 2021, representando respetivamente +5pp, +5,2pp, +4,3pp e +4,7pp que o verificado entre os trabalhadores portugueses nesses anos). Quando comparados com os trabalhadores portugueses com ensino superior, verifica-se, assim, que os estrangeiros têm uma inserção mais desfavorável: em 2020 e 2021, 57% do universo de trabalhadores portugueses com habilitações superiores estava inserido nos grupos profissionais de topo (1 e 2), ou seja, +16 pontos percentuais que os estrangeiros; e apenas 4% estava nos grupos profissionais da base (7, 8 e 9), representando -8 pontos percentuais que os estrangeiros em 2021 (foi -7,7pp em 2020) – vd. gráfico 7.9.

7.3. Remunerações

Uma vez mais, e à semelhança de anos anteriores, os dados dos Quadros de Pessoal para 2021 ajudam também a verificar o desequilíbrio existente nas remunerações base médias dos trabalhadores estrangeiros por comparação aos trabalhadores portugueses. Os trabalhadores estrangeiros continuaram a ter remunerações globalmente mais baixas que os trabalhadores portugueses registados nos Quadros de Pessoal (-6,7% em 2020 e -5,3% em 2021), contrariando a tendência dos últimos anos de diminuição da discrepância remuneratória entre os dois grupos (foi -7% em 2013, -8% em 2014, -5,1% em 2015, -4,5% em 2016, -2,6% em 2017, mas subindo para -5,4% em 2018 e -8,2% em 2019). Embora se pudesse considerar que as diferenças nas remunerações refletem globalmente a maior associação dos estrangeiros aos grupos profissionais da base e alguma não utilização das qualificações desses trabalhadores no mercado de trabalho português, na realidade, se as remunerações dos trabalhadores estrangeiros forem comparadas com as remunerações do total de trabalhadores para os mesmos grupos profissionais e os mesmos níveis de habilitações, continuam a verificar-se discrepâncias que importa caracterizar (vd. quadros 7.6. e 7.7).

Quadro 7.6. Remuneração média mensal base dos trabalhadores por conta de outrem, portugueses e estrangeiros, segundo o nível de qualificação, em 2021 (Portugal)

| Nível de qualificação | Trabalhadores Portugueses | Trabalhadores Estrangeiros | Taxa de discrepancia dos estrangeiros face aos portugueses |
|---|---------------------------|----------------------------|--|
| Quadros superiores | 2.116,94 € | 2.744,31 € | +29,6 |
| Quadros médios | 1.506,30 € | 1.736,38 € | +15,3 |
| Encarregados, contramestres, mestres e chefes de equipa | 1.470,55 € | 1.735,80 € | +18,0 |
| Profissionais altamente qualificados | 1.165,89 € | 1.857,30 € | +59,3 |
| Profissionais qualificados | 869,03 € | 838,24 € | -3,5 |
| Profissionais semiqualificados (especializados) | 765,38 € | 734,17 € | -4,1 |
| Profissionais não qualificados (indiferenciados) | 713,98 € | 689,99 € | -3,4 |
| Estagiários, praticantes e aprendizes | 725,89 € | 692,54 € | -4,6 |
| Total | 1.081,70 € | 1.024,88 € | -5,3 |

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

Enquanto os **trabalhadores estrangeiros de qualificações superiores têm, em média, remunerações base mensais mais altas que os trabalhadores portugueses** com semelhantes qualificações (+29,6% no caso dos quadros superiores, +15,3% nos quadros médios, +59,3% no caso dos profissionais altamente qualificados em 2021); os trabalhadores estrangeiros com qualificações inferiores apresentam remunerações mais baixas que os trabalhadores portugueses com qualificações semelhantes (-4,1% no caso dos trabalhadores estrangeiros semiqualificados, -3,4% no caso dos profissionais não qualificados e -4,6% nos estagiários, praticantes e aprendizes em 2021). Verificando-se uma **sobre representação dos trabalhadores estrangeiros nas atividades com nível de qualificação mais baixos**, e uma menor proporção de trabalhadores estrangeiros nas atividades de nível de qualificações superiores, comprehende-se porquê que **globalmente os trabalhadores estrangeiros têm em média remunerações base mensais mais baixas que os trabalhadores portugueses (-6,7% em 2020 e -5,3% em 2021)** – vd. quadro 7.6.

Assim, embora se pudesse associar as diferenças nas remunerações dos trabalhadores estrangeiros por comparação aos trabalhadores portugueses à maior associação dos primeiros aos **grupos profissionais** da base, na realidade, se as remunerações dos trabalhadores estrangeiros forem comparadas com as remunerações dos trabalhadores portugueses para os mesmos grupos profissionais continuam a verificar-se discrepâncias assinaláveis (quadro 7.7). Em 2021, à semelhança do apurado noutros anos, os trabalhadores estrangeiros diferem dos trabalhadores portugueses registados nos Quadros de Pessoal para remunerações base médias mais altas nos grupos profissionais de topo e remunerações base médias mais baixas nos restantes grupos profissionais.

Quadro 7.7. Remuneração base média dos trabalhadores por conta de outrem, portugueses e estrangeiros, segundo o subgrupo profissional, em 2021 (Portugal)

| Subgrupo profissional | Portugueses | Estrangeiros | Taxa de discrepancia estrang. vs. port. (%) |
|---|--------------------|---------------------|--|
| 11 - Representantes poder legisl.órgãos exec.,dirig.super.Admin.Públ.,org.especial.,direct.e gest.empresa | 3.158,85 € | 5.412,61 € | +71,3 |
| 12 - Diretores de serviços administrativos e comerciais | 2.604,28 € | 3.739,03 € | +43,6 |
| 13 - Diretores de produção e de serviços especializados | 2.276,90 € | 3.494,81 € | +53,5 |
| 14 - Diretores de hotelaria, restauração, comércio e de outros serviços | 1.618,48 € | 2.173,21 € | +34,3 |
| 21 - Especialistas das ciências físicas, matemáticas, engenharias e afins | 1.764,61 € | 2.189,22 € | +24,1 |
| 22 - Profissionais de saúde | 1.539,27 € | 1.968,61 € | +27,9 |
| 23 - Professores | 1.553,52 € | 1.993,50 € | +28,3 |
| 24 - Especialistas em finanças, contabilidade, organ. administrativa, relações públicas e comerciais | 1.745,10 € | 1.751,09 € | +0,3 |
| 25 - Especialistas em tecnologias de informação e comunicação (TIC) | 1.882,13 € | 2.116,33 € | +12,4 |
| 26 - Especialistas em assuntos jurídicos, sociais, artísticos e culturais | 1.504,62 € | 1.696,34 € | +12,7 |
| 31 - Técnicos das ciências e engenharia, de nível intermédio | 1.278,62 € | 1.144,40 € | -10,5 |
| 32 - Técnicos e profissionais, de nível intermédio da saúde | 1.002,34 € | 864,03 € | -13,8 |
| 33 - Técnicos de nível intermédio, das áreas financeira, administrativa | 1.367,60 € | 1.469,68 € | +7,5 |
| 34 - Técnicos de nível intermédio dos serviços jurídicos, sociais, desportivos, culturais e similares | 1.627,73 € | 7.572,17 € | +365,2 |
| 35 - Técnicos das tecnologias de informação e comunicação | 1.310,32 € | 1.228,23 € | -6,3 |
| 41 - Empregados de escritório, secretários e operadores de dados | 1.014,89 € | 1025,41 € | +1,0 |
| 42 - Pessoal de apoio direto a clientes | 902,17 € | 841,65 € | -6,7 |
| 43 - Operadores de dados, de contabilidade, estatística, de serv.financeiros e relac. com o registo | 957,39 € | 928,12 € | -3,1 |
| 44 - Outro pessoal de apoio de tipo administrativo | 1.006,15 € | 1.087,95 € | +8,1 |
| 51 - Trabalhadores dos serviços pessoais | 771,84 € | 754,63 € | -2,2 |
| 52 - Vendedores | 826,66 € | 751,49 € | -9,1 |
| 53 - Trabalhadores dos cuidados pessoais e similares | 696,02 € | 688,66 € | -1,1 |
| 54 - Pessoal dos serviços de proteção e segurança | 818,55 € | 793,02 € | -3,1 |
| 61 - Agricultores e trabalhadores qualificados agricult. e prod. animal | 768,90 € | 715,56 € | -6,9 |
| 62 - Trabalhadores qualificados da floresta, pesca e caça | 1.087,48 € | 856,43 € | -21,2 |
| 71 - Trabalhadores qualificados da construção e similares | 803,16 € | 753,11 € | -6,2 |
| 72 - Trabalhadores qualificados da metalurgia, metalomecânica | 921,88 € | 860,85 € | -6,6 |
| 73 - Trabalh. qualificados da impressão, do fabrico de instrum.precisão,joalheiros, artesãos e similares | 811,41 € | 750,56 € | -7,5 |
| 74 - Trabalhadores qualificados em eletricidade e em electrónica | 967,25 € | 831,41 € | -14,0 |
| 75 - Trabalhadores da transformação de alimentos,da madeira,do vestuário e outras indústrias e artesanato | 765,34 € | 749,77 € | -2,0 |
| 81 - Operadores de instalações fixas e máquinas | 789,85 € | 755,04 € | -4,4 |
| 82 - Trabalhadores da montagem | 848,08 € | 779,82 € | -8,0 |
| 83 - Condutores de veículos e operadores de equipamentos móveis | 839,45 € | 794,24 € | -5,4 |
| 91 - Trabalhador de limpeza | 689,47 € | 689,70 € | 0,0 |
| 92 - Trabalhadores não qualificados agric., prod. animal, pesca, floresta | 744,30 € | 699,03 € | -6,1 |
| 93 - Trabalhadores não qualificados da ind.extractiva,construção,indústria transformadora e transportes | 750,43 € | 708,38 € | -5,6 |
| 94 - Assistentes na preparação de refeições | 699,45 € | 701,10 € | +0,2 |
| 95 - Vendedores ambulantes e prestadores de serviços na rua | 916,61 € | 807,40 € | -11,9 |
| 96 - Trabalhadores dos resíduos e de outros serviços elementares | 858,33 € | 798,88 € | -6,9 |
| Total | 1.081,70 € | 1.024,88 € | -5,3 |

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

Nos grupos profissionais de topo os trabalhadores estrangeiros continuam a apresentar remunerações base médias superiores por comparação aos trabalhadores portugueses, é o caso dos dirigentes e diretores (+71,3% no subgrupo 11, +43,6% no subgrupo 12, +53,5% no subgrupo 13 e +34,3% no subgrupo 14), dos grupos profissionais dos especialistas (+24,1% de remunerações no subgrupo 21 de especialistas, +27,9% no caso dos profissionais de saúde, +27,9% no subgrupo 23 de professores) e dos subgrupos de técnicos e profissionais (e.g. +7,5% no subgrupo 33 de Técnicos de nível intermédio das áreas financeiras e administrativas, e +365,2% nos técnicos de nível intermédio dos serviços jurídicos, sociais, desportivos e culturais). Por contraponto, nos subgrupos profissionais da base, onde os trabalhadores estrangeiros estão sobre representados no mercado de trabalho em Portugal, identificam-se as maiores discrepâncias de remuneração desfavoráveis aos estrangeiros, com destaque em 2021, para os trabalhadores qualificados da floresta, pesca e caça (subgrupo 62) de nacionalidade estrangeira que recebiam -21,2% em média que os trabalhadores portugueses do mesmo subgrupo profissional; para os trabalhadores qualificados da eletricidade estrangeiros (subgrupo 74), por comparação aos portugueses, com -14%; para os trabalhadores do subgrupo profissional 95 de vendedores ambulantes e prestadores de serviços de rua com -11,9% de remuneração base média que os trabalhadores portugueses; para os trabalhadores estrangeiros do subgrupo 52 dos vendedores com -9,1% de remuneração base média por comparação aos trabalhadores portugueses do mesmo subgrupo profissional; os trabalhadores da montagem (subgrupo 82) com -8% de remuneração base média que os trabalhadores portugueses; e os trabalhadores estrangeiros qualificados de impressão, do fabrico de instrumentos de precisão, joalheiros e artesãos (subgrupo 73) com -7,5% de remuneração base média que os trabalhadores portugueses do mesmo subgrupo profissional em 2021 (vd. quadro 7.7).

Como em anos anteriores, estes valores médios de remunerações e as suas respetivas taxas de discrepância face aos trabalhadores portugueses também registados nos Quadros de Pessoal variam, porém, em função da **nacionalidade do trabalhador** (vd. gráfico 7.10). Em 2021 (tal como nas últimas duas décadas), são os trabalhadores extracomunitários aqueles que tendem a receber remunerações médias mais baixas pelo seu trabalho, quando comparados com os trabalhadores portugueses. Em contrapartida, são os trabalhadores com nacionalidades de países da União Europeia (exceção para a Bulgária com -16,2% e Roménia com -20,5%) e da América do Norte os que recebem remunerações médias mais altas.

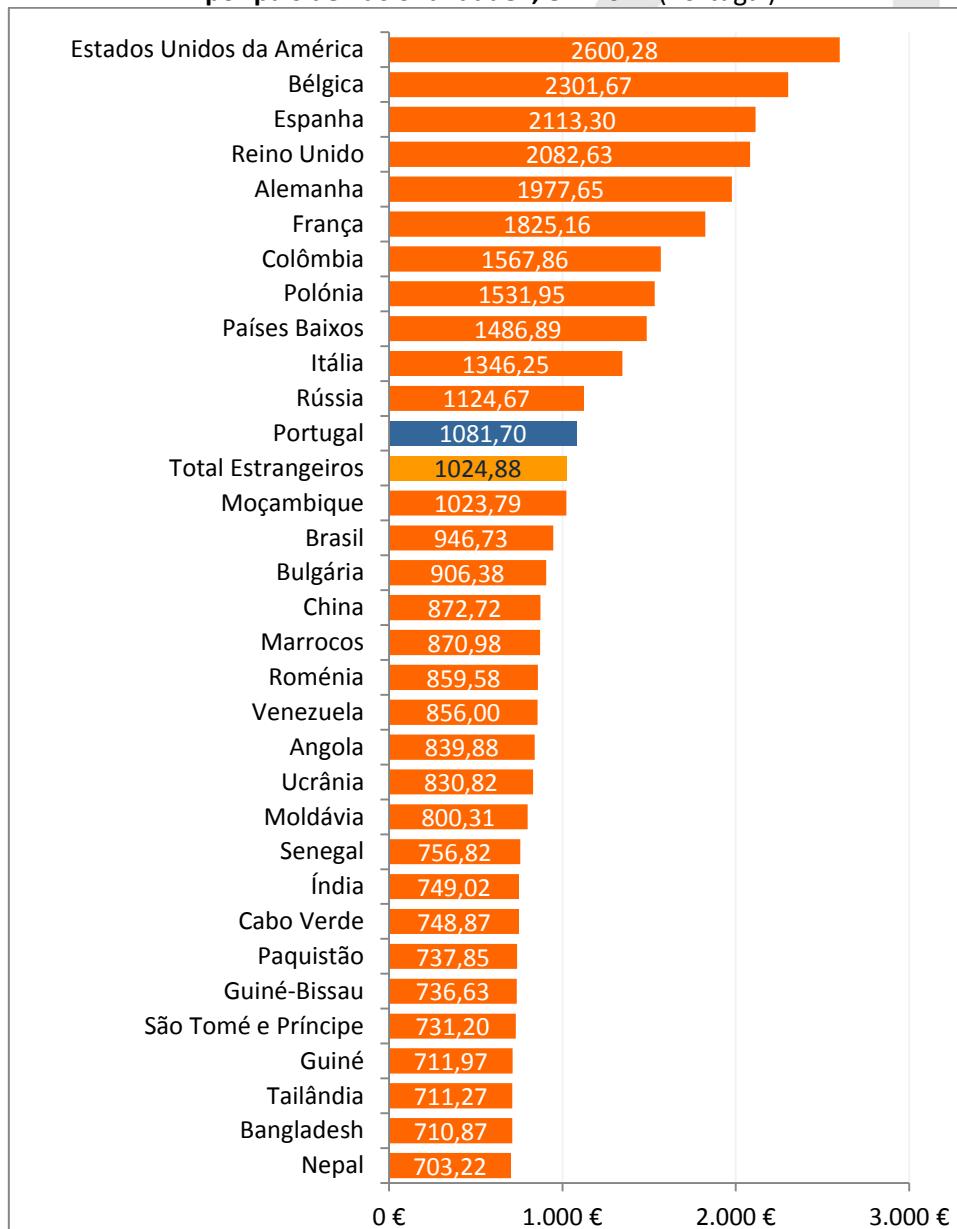
Em 2021 os nacionais dos Estados Unidos da América, da Bélgica, da Espanha e do Reino Unido no universo dos trabalhadores por conta de outrem registados nos Quadros de Pessoal (com mais de 400 trabalhadores) foram os que apresentaram as remunerações médias mensais mais altas, respetivamente, +140,4%, +112,8%, +95,4% e +92,5% que a média dos trabalhadores portugueses. A estas nacionalidades seguem-se outras de trabalhadores por conta de outrem da União Europeia: na quinta posição em 2021 aparecem os trabalhadores alemães (com remuneração base média mensal de +82,8% que os portugueses), seguindo-se os trabalhadores franceses (+68,7%), e algumas posições mais abaixo, os polacos (+41,6%), os holandeses (+37,5%) e os italianos (+24,5%). Em 2021 aparecem ainda com mais de 400 trabalhadores registados nos Quadros de Pessoal os trabalhadores nacionais da Colômbia com remuneração base média 44,9% superior à apurada para o global dos portugueses – vd. quadro 7.8.

No extremo oposto, com remunerações base médias inferiores aos trabalhadores portugueses, encontramos principalmente representados os trabalhadores de nacionalidades da Ásia, dos PALOP e da Europa de Leste. Nos últimos anos, nas nacionalidades com menores remunerações base médias encontram-se os cidadãos do Nepal (-35,4% de remuneração base média mensal que os trabalhadores portugueses em 2019, -36% em 2020 e -35% em 2021), do Bangladesh (-35,6% em 2019, -35,1% em 2020 e -34,3% em 2021) e da Tailândia (-38,1% em 2019, -36,3% em 2020 e -34,2% em 2021 de remuneração base média por comparação aos trabalhadores portugueses). Outras nacionalidades asiáticas se destacam neste grupo de trabalhadores com as remunerações médias mensais mais baixas: do Paquistão (-34,3% em 2019, -33,2% em 2020 e -31,8% em 2021), da Índia (-32,7% em 2019, -32,6% em 2020 e -30,8% em 2021) e da China (-21,2% em 2020 e -19,3% em 2021). Como os trabalhadores asiáticos, também com remunerações base médias mensais mais baixas que os trabalhadores portugueses, encontram-se as nacionalidades dos

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

PALOP: cidadãos da Guiné (-35,4% em 2019, -33,5% em 2020 e -34,2% em 2021), de São Tomé e Príncipe (com -33,3% em 2019, -32,3% em 2020 e -32,4% em 2021), da Guiné-Bissau (-33,5% em 2019, -32,5% em 2020 e -31,9% em 2021), de Cabo Verde (-30% em 2019, -31,3% em 2020 e -30,8% em 2021) e de Angola (com -19,8% em 2019, -21,7% em 2020 e -22,4% em 2021). Encontram-se de seguida trabalhadores da Europa de Leste: trabalhadores ucranianos (-28,2% em 2019, -26,9% em 2020 e -23,2% em 2021) e moldavos (-29,3% em 2019, -27,1% em 2020 e -26% em 2021). A discrepância na remuneração base média mensal dos trabalhadores brasileiros (-18,9% em 2019, -16,7% em 2020 e -12,5% em 2021), a nacionalidade mais representada no universo de trabalhadores estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal, embora ainda negativa, continua a não se mostrar tão contrastante como a verificada nos outros grupos de trabalhadores estrangeiros de países da CPLP.

Gráfico 7.10. Remuneração base média mensal dos trabalhadores por conta de outrem, por país de nacionalidade*, em 2021 (Portugal)



Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização da autora).// Nota: *Os dados referem-se apenas aos países de nacionalidade com 400 ou mais trabalhadores por conta de outrem registados nos Quadros de Pessoal.

Importa assinalar ainda discrepâncias nas remunerações base médias em função do **sexo do trabalhador**, tanto no caso dos trabalhadores portugueses como no caso dos trabalhadores estrangeiros. Em 2021, os trabalhadores do sexo masculino na generalidade das nacionalidades, continuam a receber mais que as

mulheres trabalhadoras (com exceção para algumas nacionalidades asiáticas, nas quais as trabalhadoras mulheres têm remuneração base média mensal superior: e.g. paquistanesas e indianas). Verifica-se, porém, que os trabalhadores do sexo masculino, na maioria das nacionalidades estrangeiras, apresentam maior discrepância salarial face aos trabalhadores do sexo masculino portugueses, que o que acontece nas trabalhadoras do sexo feminino, para as quais a discrepância na remuneração base mensal face às trabalhadoras portuguesas é ligeiramente menor, observando-se esta tendência tanto para quem tem remunerações base médias mensais mais baixas que os portugueses, como para quem tem remunerações mais altas: e.g. nos trabalhadores nacionais do Nepal a discrepância dos trabalhadores do sexo masculino face aos trabalhadores portugueses é de -38,5% quando nas trabalhadoras do sexo feminino é de -31,1%; e, no extremo oposto, nos trabalhadores do sexo masculino da Bélgica com +168,8% de remuneração que os trabalhadores portugueses, quando nas trabalhadoras do sexo feminino a discrepância é de +41,1% (vd. quadro 7.8).

Quadro 7.8. Remuneração base média mensal dos trabalhadores por conta de outrem, por país de nacionalidade e sexo, em 2021 (Portugal)

| País de nacionalidade* | Remuneração base média (€) | | | Taxa de discrepância face aos trabalhadores portugueses (%) | | |
|---------------------------|----------------------------|----------------|----------------|---|----------|----------|
| | Total | Homens | Mulheres | Total | Homens | Mulheres |
| Estados Unidos da América | 2600,28 | 2841,19 | 2353,78 | +140,4 | +147,1 | +135,1 |
| Bélgica | 2301,67 | 3090,81 | 1412,54 | +112,8 | +168,8 | +41,1 |
| Espanha | 2113,30 | 2593,39 | 1513,83 | +95,4 | +125,6 | +51,2 |
| Reino Unido | 2082,63 | 2445,46 | 1649,99 | +92,5 | +112,7 | +64,8 |
| Alemanha | 1977,65 | 2415,68 | 1483,22 | +82,8 | +110,1 | +48,1 |
| França | 1825,16 | 2315,66 | 1292,94 | +68,7 | +101,4 | +29,1 |
| Colômbia | 1567,86 | 1945,31 | 1020,27 | +44,9 | +69,2 | +1,9 |
| Polónia | 1531,95 | 1691,02 | 1467,29 | +41,6 | +47,1 | +46,6 |
| Países Baixos | 1486,89 | 1705,07 | 1211,67 | +37,5 | +48,3 | +21,0 |
| Itália | 1346,25 | 1471,02 | 1215,94 | +24,5 | +27,9 | +21,5 |
| Rússia | 1124,67 | 1251,99 | 1021,99 | +4,0 | +8,9 | +2,1 |
| Portugal | 1081,70 | 1149,78 | 1001,18 | 0 | 0 | 0 |
| Moçambique | 1023,79 | 1109,31 | 923,16 | -5,4 | -3,5 | -7,8 |
| Brasil | 946,73 | 1064,16 | 801,24 | -12,5 | -7,4 | -20,0 |
| Bulgária | 906,38 | 977,12 | 826,46 | -16,2 | -15,0 | -17,5 |
| China | 872,72 | 881,00 | 861,14 | -19,3 | -23,4 | -14,0 |
| Marrocos | 870,98 | 854,04 | 928,98 | -19,5 | -25,7 | -7,2 |
| Roménia | 859,58 | 872,22 | 842,43 | -20,5 | -24,1 | -15,9 |
| Venezuela | 856,00 | 900,77 | 808,48 | -20,9 | -21,7 | -19,2 |
| Angola | 839,88 | 891,34 | 785,12 | -22,4 | -22,5 | -21,6 |
| Ucrânia | 830,82 | 873,50 | 766,44 | -23,2 | -24,0 | -23,4 |
| Moldávia | 800,31 | 814,30 | 776,91 | -26,0 | -29,2 | -22,4 |
| Senegal | 756,82 | 759,08 | 743,92 | -30,0 | -34,0 | -25,7 |
| Índia | 749,02 | 738,89 | 885,32 | -30,8 | -35,7 | -11,6 |
| Cabo Verde | 748,87 | 774,40 | 720,49 | -30,8 | -32,6 | -28,0 |
| Paquistão | 737,85 | 729,95 | 870,19 | -31,8 | -36,5 | -13,1 |
| Guiné-Bissau | 736,63 | 758,00 | 699,52 | -31,9 | -34,1 | -30,1 |
| São Tomé e Príncipe | 731,20 | 756,74 | 701,66 | -32,4 | -34,2 | -29,9 |
| Guiné | 711,97 | 716,58 | 702,87 | -34,2 | -37,7 | -29,8 |
| Tailândia | 711,27 | 709,16 | 716,08 | -34,2 | -38,3 | -28,5 |
| Bangladesh | 710,87 | 710,90 | 710,15 | -34,3 | -38,2 | -29,1 |
| Nepal | 703,22 | 707,08 | 689,68 | -35,0 | -38,5 | -31,1 |
| Total Estrangeiros | 1024,88 | - | - | -5,3 | - | - |

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

Notas: *Dados apenas de países com 400 ou mais trabalhadores por conta de outrem registados.

7.4. Tipo de contrato e regime de duração de trabalho

No final a década de 1970, Piore (cit. in Oliveira e Pires, 2010: 17) concluiu, depois de comparar vários destino de imigrantes, que os trabalhadores imigrantes são normalmente canalizados para os trabalhos menos atraentes e com condições mais duras das sociedades de acolhimento. A ligação dos trabalhadores imigrantes aos trabalhos mais exigentes, perigosos e sujos (três D's de *demanding, dangerous and dirty*), foi sendo sucessivamente demonstrada nas últimas décadas por vários cientistas sociais.

Ainda que se verifique que o perfil socioeconómico dos imigrantes se diversificou ao longo do tempo, nota-se que em muitos casos se continua a identificar alguma segmentação do mercado de trabalho, com maior associação dos trabalhadores estrangeiros a determinados grupos profissionais e atividades económicas nos países de destino (como se mostrou no subcapítulo 7.1.). Ora a segmentação do mercado de trabalho pode ter inúmeras consequências negativas para os trabalhadores estrangeiros, nomeadamente no que diz respeito a baixos salários (caracterizado no subcapítulo 7.3), excesso de horas de trabalho e instabilidade de vínculos laborais (a analisar neste subcapítulo), maiores exigências físicas no trabalho e maiores riscos de sinistralidade laboral (a analisar no subcapítulo 7.5). Como se estudou antes (Oliveira e Pires, 2010: 21-25), ainda que esta tendência reflita uma maior procura de trabalhadores estrangeiros nessas atividades, retrata também determinadas **condições laborais** que os trabalhadores estrangeiros tendem a aceitar mais que os trabalhadores nativos das sociedades de acolhimento (e.g. maior número de horas de trabalho, trabalhos por turnos, contratos a termo ou trabalhos temporários). A anuência dos trabalhadores estrangeiros a determinadas condições laborais nos mercados de trabalho das sociedades de acolhimento reflete outros importantes fatores enquadradores: e.g. dificuldades linguísticas e, inerentemente, dificuldades de integrarem atividades onde se verifiquem necessidades efetivas de comunicação; redes sociais que reproduzem certos padrões de inserção no mercado de trabalho; situações de discriminação no acesso e inserção no mercado de trabalho; menor acesso a informação acerca de direitos e deveres dos trabalhadores no mercado de trabalho, ou desconhecimento sobre o enquadramento legal do trabalho e da celebração de contratos laborais; facilidade de mobilidade geográfica no país; disponibilidade para trabalhar mais horas; e menor capacidade reivindicativa. Neste âmbito, a análise de outros indicadores acerca das condições do trabalho permite identificar também outros fatores que conduzem os estrangeiros a uma maior precariedade no mercado de trabalho português e/ou que os expõem a situações de maior insegurança laboral.

Iniciemos a análise pelos **vínculos laborais dos trabalhadores por conta de outrem** registados nos Quadros de Pessoal. Embora a característica dominante no mercado de trabalho português seja o vínculo permanente (contrato de trabalho sem termo), este vínculo laboral tem uma menor prevalência nos trabalhadores de nacionalidade estrangeira: em 2020 e 2021 mais de dois terços dos trabalhadores portugueses por conta de outrem tinha um contrato de trabalho sem termo (69,8% em 2020 e 70,8% em 2021), quando no caso dos trabalhadores estrangeiros apenas cerca de um terço detinha esse tipo de vínculo laboral (35,1% em 2020 e 36,8% em 2021), ou seja, os estrangeiros com, respetivamente, -35 e -34 pontos percentuais que os portugueses em vínculos laborais permanentes. Verifica-se, porém, que o universo de estrangeiros não é um todo homogéneo, identificando-se alguns contrastes relevantes entre as dez nacionalidades estrangeiras com maior número de trabalhadores por conta de outrem registados nos Quadros de Pessoal: com maior importância relativa de contratos de trabalho sem termo destacam-se os nacionais da China (60,8% em 2020 e 62,9% em 2021, nesse ano com +26pp que o total de estrangeiros, embora -8pp que os trabalhadores portugueses), de França (52,8% em 2020 e 57,3% em 2021, +20,5pp que o total de trabalhadores estrangeiros, embora -13,5pp que os trabalhadores portugueses), de Espanha (54,8% em 2021, representando um aumento de proporção face ao registado em 2020 com 46,9%), da Ucrânia (49,2% em 2020 e 51,1% em 2021, +14pp que o total de trabalhadores estrangeiros), da Roménia (47,9% em 2020 e 51,6% em 2021) e de Cabo Verde (48,5% em 2020 e 48,2% em 2021); enquanto com menor importância relativa de contratos sem termo se destacam os indianos (13,9% em 2020 e 13,5% em 2021, -23pp que o total de estrangeiros), os nepaleses (15,3% em 2020 e 16,3% em 2021, -20,5pp que o total de estrangeiros), e os brasileiros (29,8% em 2020 e 34,2% em 2021, -2,6pp que o total de estrangeiros) – vd. quadro 7.9.

Quadro 7.9. Trabalhadores por conta de outrem (TCO) ao serviço nos estabelecimentos, por tipo de contrato e por principais nacionalidades, em 2021 (Portugal)

| Nacionalidade do Trabalhador | Contrato de trabalho sem termo | Contrato de trabalho com termo certo | Contrato de trabalho com termo incerto | Contrato de trabalho temporário com termo incerto | Contrato de trabalho temporário com termo certo | Outros contratos | Total |
|------------------------------|--------------------------------|--------------------------------------|--|---|---|------------------|------------------|
| Brasil | 34,2 | 41,1 | 14,6 | 7,4 | 1,8 | 0,9 | 75.392 |
| Índia | 13,5 | 28,0 | 34,6 | 11,1 | 0,7 | 12,1 | 18.820 |
| Cabo Verde | 48,2 | 30,3 | 14,4 | 5,7 | 0,8 | 0,6 | 14.952 |
| Ucrânia | 51,1 | 32,7 | 12,7 | 2,6 | 0,3 | 0,7 | 12.622 |
| Nepal | 16,3 | 44,6 | 28,9 | 5,9 | 0,3 | 4,0 | 11.519 |
| Angola | 40,3 | 30,8 | 15,2 | 10,3 | 2,7 | 0,6 | 10.367 |
| Guiné-Bissau | 34,2 | 26,3 | 25,6 | 10,8 | 1,8 | 1,2 | 8.541 |
| Roménia | 51,6 | 31,1 | 13,9 | 2,6 | 0,2 | 0,5 | 6.593 |
| Espanha | 54,8 | 23,3 | 13,5 | 6,7 | 0,7 | 0,9 | 5.518 |
| França | 57,3 | 31,6 | 9,3 | 0,4 | 0,7 | 0,8 | 5.116 |
| S. T. Príncipe | 42,6 | 34,9 | 14,8 | 6,2 | 0,9 | 0,6 | 4.921 |
| China | 62,9 | 34,2 | 2,0 | 0,1 | 0,1 | 0,7 | 4.540 |
| Estrangeiros | 36,8 | 35,7 | 17,6 | 6,5 | 1,2 | 2,2 | 231.106 |
| Portugal | 70,8 | 20,7 | 6,0 | 1,3 | 0,5 | 0,7 | 2.802.620 |

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

Observa-se, deste modo, que são os fluxos de imigração mais recente os que dispõem de vínculos laborais mais incertos e precários, na maioria dos casos a termo certo ou a termo incerto, no mercado de trabalho português. Segundo dados dos Quadros de Pessoal, são os nepaleses (43,2% em 2020 e 44,6% em 2021) e os brasileiros (45,4% em 2020 e 41,1% em 2021) aqueles que têm mais trabalhadores com um contrato de trabalho com termo certo. Por outro lado, destacam-se os indianos e os nepaleses com maior prevalência de contratos de trabalho com termo incerto (respectivamente, 30% e 30,4% em 2020 e 34,6% e 28,9% em 2021). Finalmente nos contratos de trabalho temporário com termo incerto destacam-se especialmente os indianos, com a mais elevada percentagem de trabalhadores com esse tipo de contratos (13,4% em 2020, embora descendo para 11,1% em 2021), incrementando no último ano também a prevalência deste tipo de contratos entre os angolanos (de 8,5% em 2020 aumentam para 10,3% em 2021) e os nacionais da Guiné-Bissau (de 8,2% em 2020 passam a representar 10,8% em 2021).

Para além da vulnerabilidade a nível contratual, deve considerar-se ainda o **regime de duração do trabalho**, associando-se o trabalho a tempo parcial a uma situação de maior precariedade e instabilidade no mercado de trabalho português. Embora não se verifiquem globalmente diferenças significativas entre os trabalhadores portugueses e estrangeiros quanto ao regime de duração do trabalho, verificam-se algumas discrepâncias entre as nacionalidades mais representadas no universo de trabalhadores estrangeiros (vd. quadro 7.10). Os estrangeiros apresentam apenas ligeiramente maior prevalência de trabalhadores em regime de trabalho a tempo parcial (8,3% em 2020 e 8,4% em 2021) por comparação aos trabalhadores portugueses (7,1% em 2020 e 7,2% em 2021): em cada 100 trabalhadores, 8 trabalhadores estrangeiros trabalha a tempo parcial por comparação a 7 trabalhadores portugueses (estrangeiros com +1,2 pontos percentuais). Verifica-se, porém, que a prevalência do regime de trabalho a tempo parcial é maior em algumas nacionalidades estrangeiras, especialmente em trabalhadores dos PALOP: destacam-se os nacionais da Guiné-Bissau (23,1% em 2019, 23,3% em 2020 e 22,5% em 2021, ou 23 em cada 100 trabalhadores), de Cabo Verde (22,5% em 2019, 22,2% em 2020 e 19,9% em 2021), de São Tomé e Príncipe (19,7% em 2021) e de Angola (14,3% em 2019, 13,3% em 2020 e 13,9% em 2021) com mais trabalhadores a tempo parcial. Em contraste, são os trabalhadores asiáticos os que apresentam menor prevalência de trabalhos a tempo parcial: indianos (2,8% em 2020 e 2,7% em 2021) e nepaleses (3,5% em 2020 e 3,2% em

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

2021). A distribuição dos trabalhadores estrangeiros pelos grupos profissionais e pelas atividades económicas explica em parte estes contrastes. Verifica-se, pois, que os trabalhadores mais associados às atividades de maior instabilidade ocupacional (e.g. construção civil, serviços de apoio) tendem a estar mais expostos aos contratos a termo certo ou incerto e ao regime de trabalho a tempo parcial.

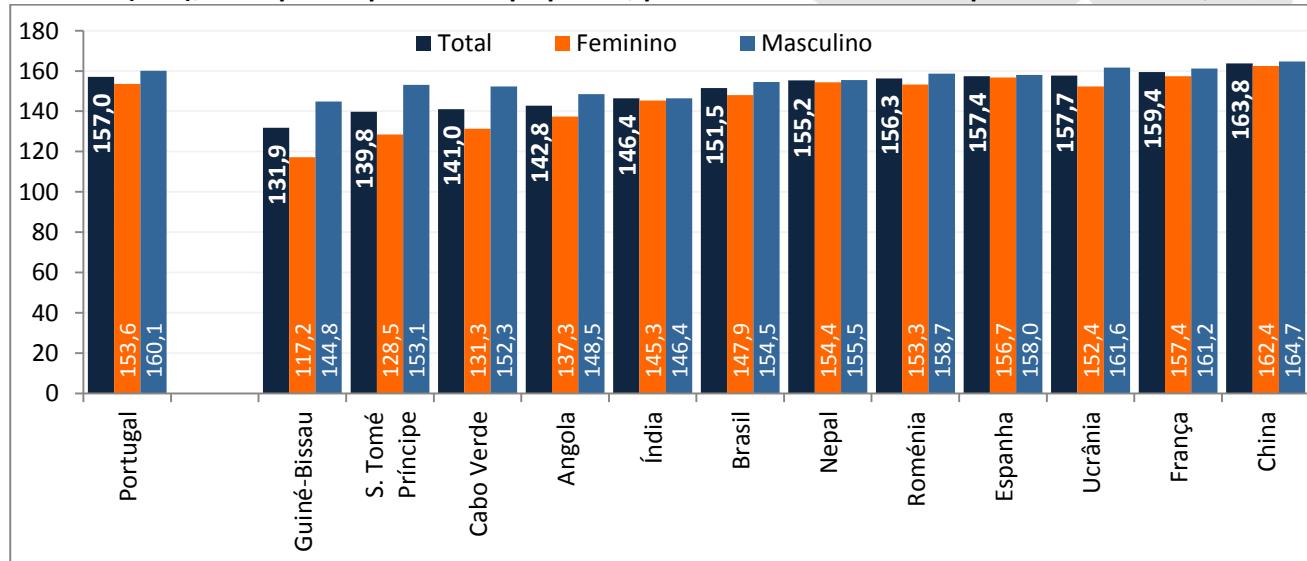
Quadro 7.10. Trabalhadores por conta de outrem (TCO) ao serviço nos estabelecimentos, por regime de duração do trabalho e por principais nacionalidades, em 2021 (Portugal)

| Nacionalidade dos Trabalhadores | Tempo Completo N | Tempo Completo % | Tempo Parcial N | Tempo Parcial % | Total |
|---------------------------------|---------------------|---------------------|--------------------|--------------------|------------------|
| Brasil | 69690 | 92,4 | 5702 | 7,6 | 75.392 |
| Índia | 18320 | 97,3 | 500 | 2,7 | 18.820 |
| Cabo Verde | 11983 | 80,1 | 2969 | 19,9 | 14.952 |
| Ucrânia | 11817 | 93,6 | 805 | 6,4 | 12.622 |
| Nepal | 11154 | 96,8 | 365 | 3,2 | 11.519 |
| Angola | 8928 | 86,1 | 1439 | 13,9 | 10.367 |
| Guiné-Bissau | 6616 | 77,5 | 1925 | 22,5 | 8.541 |
| Roménia | 6164 | 93,5 | 429 | 6,5 | 6.593 |
| Espanha | 5195 | 94,1 | 323 | 5,9 | 5.518 |
| França | 4893 | 95,6 | 223 | 4,4 | 5.116 |
| São Tomé e Príncipe | 3950 | 80,3 | 971 | 19,7 | 4.921 |
| China | 4257 | 93,8 | 283 | 6,2 | 4.540 |
| Total estrangeiros | 211.769 | 91,6 | 19.337 | 8,4 | 231.106 |
| Portugueses | 2.601.668 | 92,8 | 200.952 | 7,2 | 2.802.620 |

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

Os dados dos Quadros de Pessoal permitem analisar ainda alguns indicadores relacionados com os **horários dos trabalhadores e o número de horas extraordinárias** dos trabalhadores portugueses e estrangeiros no mercado de trabalho nacional.

Gráfico 7.11. Duração média mensal do período de trabalho normal dos trabalhadores por conta de outrem (TCO), a tempo completo e tempo parcial, por nacionalidades mais representadas e sexo, 2021



Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização da autora).

Em 2021 a **duração média mensal do período de trabalho normal dos trabalhadores** por conta de outrem era de 157 horas para os trabalhadores de nacionalidade portuguesa (153,6 nas mulheres portuguesas e 160,1 nos homens portugueses). Em relação aos trabalhadores de nacionalidade estrangeira, e refletindo

também a diversidade de prevalências do trabalho a tempo completo ou tempo parcial nas nacionalidades estrangeiras com maior número de trabalhadores registados nos Quadros de Pessoal em 2021, verificam-se algumas oscilações: enquanto são os chineses (163,8 no total de trabalhadores, 162,4 nas trabalhadoras do sexo feminino e 164,7 nos trabalhadores do sexo masculino), os franceses (159,4), os ucranianos (157,7) e os espanhóis (157,4) os que apresentam maior número médio de horas de trabalho por mês por comparação à média dos trabalhadores portugueses; no extremo oposto, com as mais baixas durações médias mensais do período de trabalho normal, encontramos os nacionais da Guiné-Bissau (131,9 no total de trabalhadores, 117,2 nas trabalhadoras do sexo feminino e 144,8 nos trabalhadores do sexo masculino), de São Tomé e Príncipe (139,8) e Cabo Verde (141) – gráfico 7.11.

Considerando apenas os trabalhadores em regime de trabalho a tempo completo, verifica-se que **são os trabalhadores portugueses os que apresentam maior percentagem de trabalhadores a trabalhar menos de 39 horas semanais** (8,2% dos trabalhadores a trabalhar menos de 35 horas por semana e 7,7% a trabalhar entre 35 e 39 horas por semana), por comparação aos trabalhadores estrangeiros (3,1% dos trabalhadores a trabalhar menos de 35 horas por semana e 3,6% a trabalhar entre 35 e 39 horas por semana), trabalhadores estrangeiros com menos 9 pontos percentuais de trabalhadores a tempo completo com contrato de até 39 horas semanais (vd. quadro 7.11). Entre os trabalhadores estrangeiros a tempo completo, destacam-se os nacionais dos PALOP (Cabo Verde com 8,2% dos seus trabalhadores nessa situação e Angola com 12,8%) e da Espanha (14,1%) com maior percentagem de trabalhadores a trabalhar até 39 horas semanais.

Quadro 7.11. Trabalhadores por conta de outrem (TCO) a tempo completo ao serviço nos estabelecimentos, por escalão de horas semanais e nacionalidade, em 2021 (Portugal)

| Horas Semanais de Trabalho | Portugueses | | Estrangeiros | | Brasil (%) | Índia (%) | Ucrânia (%) | Cabo Verde (%) | Nepal (%) | Angola (%) | Roménia (%) | Espanha (%) | China (%) |
|----------------------------|------------------|------------|----------------|------------|---------------|--------------|--------------|----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | N | % | N | % | | | | | | | | | |
| ≤30 horas | 2.910 | 0,1 | 123 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,0 |
| 30 a 35 horas | 173.286 | 8,1 | 4.597 | 3,0 | 2,4 | 0,4 | 1,5 | 3,6 | 0,0 | 5,4 | 1,6 | 8,7 | 0,7 |
| 35 a 39 horas | 164.065 | 7,7 | 5.488 | 3,6 | 4,1 | 0,8 | 1,9 | 4,6 | 1,0 | 7,3 | 2,4 | 5,4 | 1,2 |
| 39 a 40 horas | 1.794.747 | 84,1 | 140.599 | 93,2 | 93,5 | 98,7 | 96,6 | 91,7 | 99,0 | 87,1 | 95,9 | 85,9 | 98,1 |
| >40 horas | 46 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Total trabalhadores | 2.135.054 | 100 | 150.807 | 100 | 51.063 | 9.519 | 9.264 | 8.437 | 7.856 | 5.956 | 4.835 | 4.193 | 3.955 |

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

Verifica-se, por outro lado, que os **trabalhadores por conta de outrem estrangeiros tendem a ter maior número de horas extra de trabalho registadas por comparação aos trabalhadores portugueses**: segundo dados dos Quadro de Pessoal, em 2021 cerca de 12,6% (foi 11,1% em 2020) do total de trabalhadores estrangeiros tinha horas de trabalho extraordinárias (+3 pontos percentuais que os trabalhadores portugueses), sendo que em média os trabalhadores estrangeiros com horas extraordinárias fizeram mais horas de trabalho (19,6 horas) que os trabalhadores portugueses com horas extraordinárias (16,7 horas) – vd. quadro 7.12. Entre as nacionalidades estrangeiras com maior percentagem de trabalhadores a fazer horas extraordinárias destacam-se: os trabalhadores nepaleses (20,1% de trabalhadores com horas extraordinárias a fazer em média 25,8 horas), os indianos (15,9% de trabalhadores com horas extraordinárias, a fazer em média 25,5 horas de trabalho extraordinário), os angolanos (14,1%, correspondendo a uma média de 15,7 horas por trabalhador com horas extraordinárias), os brasileiros (12,5%, com uma média de 17,2 horas por trabalhador com horas extraordinárias) e os ucranianos (12% de trabalhadores com horas extraordinárias, mas a fazer mais horas em média, 23,6 horas extraordinárias por trabalhador com horas extraordinárias). Por sua vez, entre as nacionalidades com mais horas extraordinárias de trabalho por número de trabalhadores com horas extraordinárias, destacam-se ainda os romenos (média de 24,9 horas extraordinárias, apesar de apenas 10,7% dos trabalhadores romenos fazer horas extraordinárias).

Quadro 7.12. Trabalhadores por conta de outrem (TCO) com horas extraordinárias ao serviço nos estabelecimentos, por número de trabalhadores e por nacionalidade, em 2021 (Portugal)

| Nacionalidade dos Trabalhadores | N.º de trabalhadores com horas extraordinárias | N.º Total de Trabalhadores | Trabalhadores com horas extraordinárias por cada 100 trabalhadores (total) | Número de horas extraordinárias | Horas extraordinárias por trabalhadores com horas extraor. |
|---------------------------------|--|----------------------------|--|---------------------------------|--|
| Brasil | 9.415 | 75.392 | 12,5 | 162.076 | 17,2 |
| Índia | 2.994 | 18.820 | 15,9 | 76.287 | 25,5 |
| Nepal | 2.313 | 11.519 | 20,1 | 59.609 | 25,8 |
| Cabo Verde | 1.565 | 14.952 | 10,5 | 27.339 | 17,5 |
| Ucrânia | 1.519 | 12.622 | 12,0 | 35.800 | 23,6 |
| Angola | 1.458 | 10.367 | 14,1 | 22.840 | 15,7 |
| Guiné-Bissau | 936 | 8.541 | 11,0 | 19.741 | 21,1 |
| Roménia | 704 | 6.593 | 10,7 | 17.523 | 24,9 |
| Espanha | 593 | 5.518 | 10,7 | 12.352 | 20,8 |
| França | 591 | 5.116 | 11,6 | 6.430 | 10,9 |
| S. T. Príncipe | 569 | 4.921 | 11,6 | 10.247 | 18,0 |
| China | 24 | 4.540 | 0,5 | 334 | 13,9 |
| Estrangeiros | 29.088 | 231.106 | 12,6 | 569.970 | 19,6 |
| Portugueses | 272.336 | 2.802.620 | 9,7 | 4.538.186 | 16,7 |

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

Importa atender que a maior disponibilidade dos trabalhadores imigrantes para trabalharem mais horas conduz inúmeras vezes a excesso no período de trabalho e torna-os mais vulneráveis e propensos, por isso, à sinistralidade laboral. Como reporta Freire (2008:114), **quanto maior é a duração do trabalho mais elevadas se mostram as taxas de sinistralidade e patologias laborais**. O excesso de horas de trabalho tende a diminuir os reflexos dos trabalhadores e, em consequência, propicia a sinistralidade. Por outro lado, como detalhado antes por Oliveira e Pires (2020: 124), as situações de menor cumprimento dos tempos mínimos de descanso diário e semanal, traduzindo-se em práticas habituais de prolongamento da duração de trabalho, conduzem a problemas de segurança e saúde dos trabalhadores associados à manutenção dos seus níveis de atenção e vigilância. Deve reconhecer-se que, num círculo vicioso de exploração, alguns trabalhadores estrangeiros podem também não estar a declarar as horas extraordinárias do seu trabalho, acabando por não ter direito, em caso de acidente, a proteção na saúde e segurança, e consequentemente, perdem a possibilidade de acederem a subsídios de doença profissional, para além de não serem pagos pelo trabalho extraordinário prestado. Os dados analisados neste subcapítulo, sendo os reportados pelas empresas (podendo, em alguns casos, estar sub-representados), permitem ainda assim identificar uma maior exposição dos trabalhadores estrangeiros às situações mais precárias do mercado de trabalho português por comparação aos nacionais, no que diz respeito aos vínculos laborais, ao regime de trabalho e às horas de trabalho.

7.5. Sinistralidade Laboral

Desde final da década de 1970 que inúmeros cientistas sociais têm demonstrado a **ligação dos imigrantes aos empregos e atividades mais exigentes, mais perigosos e de maior incidência de sinistralidade laboral** nas diferentes sociedades de acolhimento.

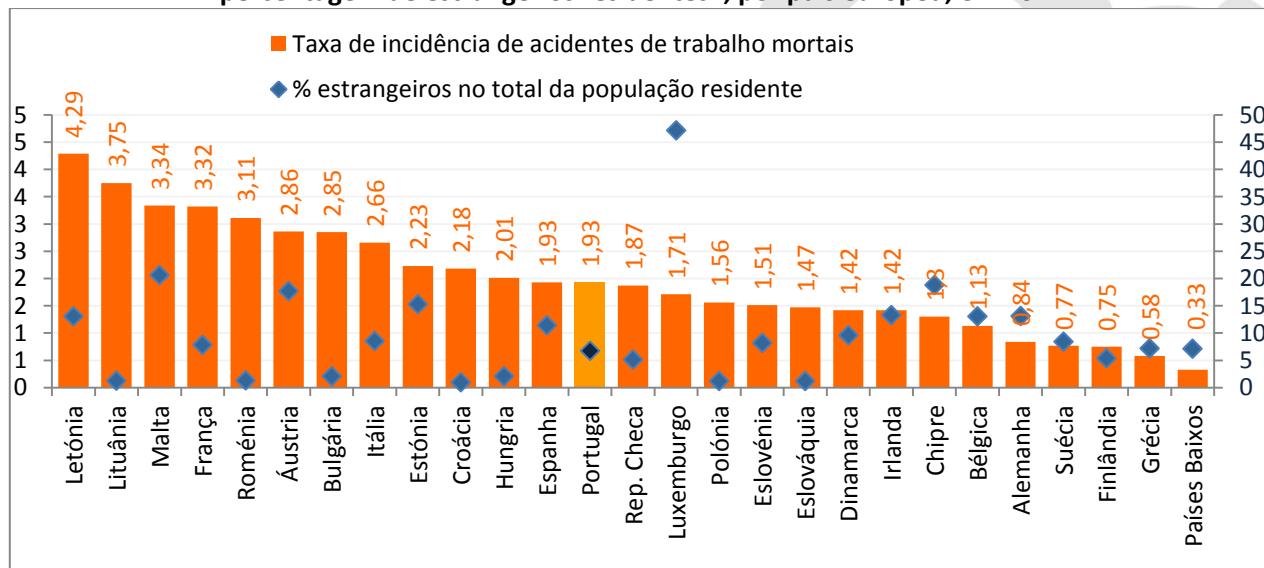
Neste âmbito Portugal também não é exceção. Tendo o país uma imigração eminentemente de motivação económica, com sobre representação nos grupos profissionais da base, que é canalizada para os trabalhos menos atraentes do mercado de trabalho português e/ou para os empregos de baixas ou nulas qualificações, aos quais se associam condições de trabalho mais duras e com elevados níveis de

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

insegurança, a análise dos indicadores de sinistralidade laboral em função da nacionalidade do trabalhador reflete discrepâncias e contrastes, entre os trabalhadores nacionais e os trabalhadores estrangeiros. Importa, porém, realçar desde já que **embora os trabalhadores imigrantes tendencialmente se mostrem mais vulneráveis à sinistralidade laboral que os trabalhadores autóctones, não se verifica uma relação causal entre o fenómeno da imigração e o fenómeno da sinistralidade laboral** (conforme anteriormente demonstrado e aprofundado por Oliveira e Pires, 2010). Por outras palavras, o aumento ou a diminuição da imigração não influencia a evolução da sinistralidade laboral, uma vez que não são os países com mais imigrantes que apresentam as mais expressivas taxas de sinistralidade laboral, identificando-se antes outros fatores específicos dos contextos de acolhimento que explicam a sinistralidade laboral na sua globalidade e a segurança dos trabalhadores. Também em Portugal, nos anos em que mais aumentou a imigração não se verificou concomitantemente um incremento da sinistralidade laboral no país.

Considerando os dados publicados pelo EUROSTAT acerca da taxa de incidência de acidentes de trabalho mortais, verifica-se bastante variedade de situações nos países europeus. Em 2021, e mantendo a tendência de anos anteriores, os extremos são representados pelos Países Baixos, Grécia, Finlândia, Suécia e Alemanha, onde a taxa de incidência de acidentes de trabalho mortais por 100.000 trabalhadores assume os valores mínimos (0,33 nos Países Baixos, 0,58 na Grécia, 0,75 na Finlândia, 0,77 na Suécia e 0,84 na Alemanha) e, nos valores máximos, encontra-se a Letónia (4,29 acidentes mortais por 100 mil trabalhadores), a Lituânia (3,75 acidentes mortais por 100 mil trabalhadores), Malta (3,34) e a França (3,32). No grupo de países analisados, em 2021, Portugal assume a décima terceira posição nos países com maior taxa de incidência de sinistralidade laboral mortal, com o valor de 1,93 de trabalho mortais por 100.000 trabalhadores, refletindo ainda assim uma evolução favorável ao longo da década com redução progressiva da taxa de incidência de acidentes de trabalho mortais (em 2011 a taxa era de 5,07, diminuindo progressivamente para atingir o valor mais baixo em 2018 e 2019 com 2,12, voltando, porém, a incrementar em 2021 para 2,72) – vd. gráfico 7.12.

Gráfico 7.12. Taxa de incidência de acidentes de trabalho mortais por 100.000 trabalhadores e percentagem de estrangeiros residentes*, por país europeu, em 2021



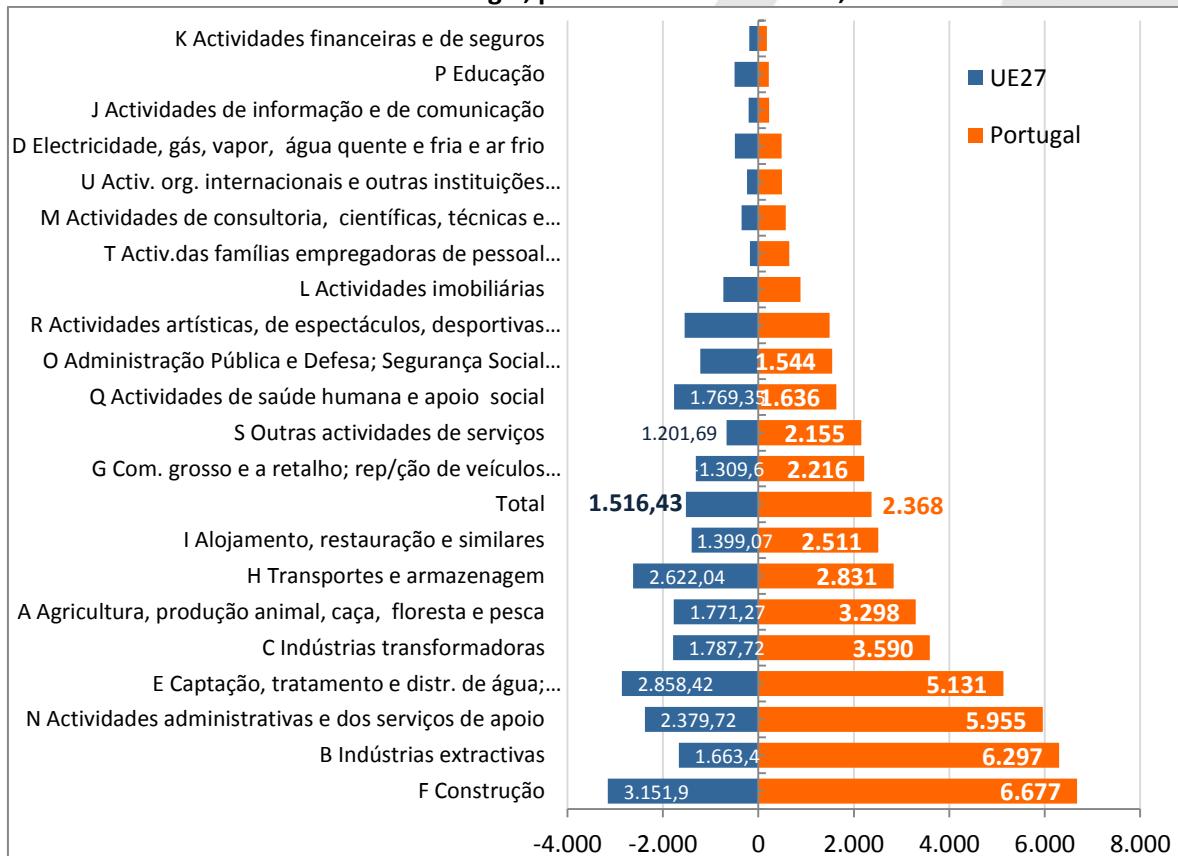
Fonte: EUROSTAT (sistematização e gráfico da autora). // Notas: *Os dados reportam a 1 de janeiro de 2022

Comparando a taxa de incidência de acidentes de trabalho mortais com a percentagem de estrangeiros residentes nesses mesmos países europeus, confirma-se que **não há qualquer relação causal entre os fenómenos da imigração e da sinistralidade laboral** (conforme demonstrado antes por Oliveira e Pires, 2010). Observa-se que não são os países com mais imigrantes no total de residentes que apresentam as mais altas taxas de sinistralidade laboral. Há países com quase nula ou muito baixa percentagem de residentes estrangeiros e com mais altas taxas de incidência de sinistralidade laboral mortal (e.g. Lituânia, Roménia, Croácia, Portugal), tal como há países com maior percentagem de estrangeiros residentes e baixa

taxa de incidência de acidentes laborais mortais (e.g. Chipre, Alemanha, Bélgica, Suécia), ou ainda países com expressiva sinistralidade laboral e significativa percentagem de estrangeiros no total de residentes (e.g. Malta, Itália, Letónia, Áustria,) e países com baixa sinistralidade laboral mortal e baixa percentagem de estrangeiros no total de residentes (e.g. Países Baixos, Finlândia, Polónia).

Verifica-se que a taxa de incidência de acidentes de trabalho é antes um **indicador muito sensível à diferente distribuição dos trabalhadores por atividades económicas**. Num país em que os trabalhadores desempenhem sobretudo atividades económicas onde o risco de acidentes laborais é maior, será de esperar encontrar uma taxa de incidência de acidentes de trabalho superior. Inversamente, se os trabalhadores se concentrarem sobretudo em atividades económicas relativamente seguras, a taxa de incidência de acidentes laborais no país será menor. É, pois, possível que dois países tenham resultados diferentes apenas por terem uma estrutura de mercado de trabalho diversa e os trabalhadores integrarem predominantemente diferentes atividades económicas. Nesse sentido, o EUROSTAT sistematiza dados que permitem padronizar estas taxas de incidência de modo a controlar a distorção da estrutura do mercado de trabalho dos diferentes países (vd. gráfico 7.13).

Gráfico 7.13. Taxa de incidência de acidentes não mortais por 100.000 trabalhadores na UE27 e em Portugal, por atividade económica, em 2021



Fonte: EUROSTAT (sistematização da autora).

A *Nomenclatura Estatística das Atividades Económicas da União Europeia* (NACE) permite decompor a incidência de acidentes não mortais por 100.000 trabalhadores por sector de atividade económica. Comparando a incidência de acidentes de trabalho por atividade para Portugal e para o conjunto da UE27 evidenciam-se algumas diferenças (vd. gráfico 7.13): desde logo identifica-se uma maior prevalência da incidência de acidentes não mortais por 100 mil trabalhadores em Portugal (2.260 em 2020 e 2.368 em 2021) que o apurado na média dos 27 países da União Europeia (1.327 em 2020 e 1.516 em 2021). A sinistralidade laboral em Portugal está essencialmente associada às atividades de construção, indústrias extractivas, atividades administrativas e serviços de apoio (que inclui muitas atividades diferentes, nomeadamente da construção e da limpeza industrial) e atividades de tratamento e distribuição de água e

saneamento, enquanto ao nível europeu destacam-se essas e outras atividades (primeiro construção, depois atividades de água e saneamento, seguida das atividades de transporte e armazenamento e das atividades administrativas e de serviços de apoio, tendo ainda expressão os acidentes não mortais das atividades de saúde e ação social).

Recorrendo a dados administrativos nacionais, observa-se em Portugal que **os trabalhadores estrangeiros estão sobre representados nas atividades económicas de maior risco de acidentes de trabalho**, verificando-se deste modo que a exposição à sinistralidade laboral não é explicada pela condição de imigrante ou a nacionalidade do trabalhador, mas pela sua associação aos trabalhos mais exigentes, perigosos e sujos do mercado de trabalho (Oliveira e Pires, 2010: 51-55). Por outro lado, estão também associadas aos trabalhadores imigrantes outras características que propiciam a sua maior exposição aos riscos de acidentes de trabalho – e.g. disponibilidade para trabalhar mais horas; aceitarem trabalhos mais precários, arriscados e mal remunerados (como se mostrou nos subcapítulos anteriores).³⁶

Na primeira década do século XXI, os trabalhadores estrangeiros estavam concentrados na construção (22,2% em 2008) e nas atividades administrativas e dos serviços de apoio (20,0% em 2008), enquanto os trabalhadores portugueses concentravam-se mais nas atividades económicas da indústria transformadora (23,2% em 2008) e do comércio (19,3% em 2008). Durante a segunda década do século XXI, verificam-se alguns ajustes nesta distribuição dos trabalhadores pelas atividades económicas, evidenciando os efeitos da crise económica e financeira que afetou o país e que induziu nomeadamente à quebra de emprego na construção (Oliveira e Gomes, 2016: 91-92). Em 2018 e 2019, observa-se uma diversificação na distribuição dos trabalhadores estrangeiros pelas atividades económicas, assumindo a construção, por comparação à década anterior, as maiores perdas de trabalhadores – as atividades da construção perderam dois terços dos trabalhadores por conta de outrem estrangeiros (eram 37.769, em 2008, e passaram a 11.902, em 2017, ou seja, -69% dos seus trabalhadores estrangeiros desde 2008³⁶, tendo, porém recuperado em parte em 2018 para 15.424 trabalhadores e em 2019 para 20.822 trabalhadores, passando a integrar, respetivamente, 9% e 9,9% dos trabalhadores estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal). Com mais trabalhadores estrangeiros continuaram, em 2018 e 2019, a destacar-se as atividades administrativas e dos serviços de apoio (com 21,1% em 2018 e 21,5% em 2019 dos trabalhadores estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal) e do alojamento e restauração (21,4% em 2018 e 21,2% em 2019), seguindo-se o comércio (11,4% em 2018 e 11,1% em 2019). No que respeita aos trabalhadores portugueses, em 2018 e 2019 estes continuavam a concentrar-se nas atividades da indústria transformadora (respetivamente, 22,8% e 22,2%) e do comércio (18,6% em 2018 e 18,7% em 2019). Já em 2020 e 2021 (conforme se detalhou no subcapítulo 7.1), os trabalhadores estrangeiros reforçam a sua concentração nas atividades mais associadas à sinistralidade laboral – atividades administrativas e dos serviços de apoio (21,9% dos trabalhadores estrangeiros registados nos quadros de pessoal em 2020, com 48,2 mil trabalhadores, e 22,2% em 2021 com 51,4 mil trabalhadores), construção (11,3% ou 24,8 mil trabalhadores estrangeiros em 2020 e 11,2% ou 25,8 mil trabalhadores em 2021) e indústria transformadora (10,1% ou 22,2 mil trabalhadores em 2020 e 10,4% ou 24,1 mil trabalhadores em 2021) –, diminuindo o impacto dos trabalhadores estrangeiros das atividades do alojamento e restauração (35 mil em 2020 ou 15,9% em 2020, menos 10 mil que em 2019 ou -5pp face ao impacto anteriormente assumido, e 36,4 mil em 2021 ou 15,8%) e do comércio (10,7% ou 23,5 mil trabalhadores em 2020 e 10,7% ou 24,7 mil trabalhadores em 2021); mantendo os portugueses a concentração nas indústrias transformadoras (21,6% dos trabalhadores portugueses registados nos Quadros de Pessoal em 2020 e 21,3% em 2021) e nas atividades do comércio (18,8% dos trabalhadores portugueses em 2020 e 19% em 2021).

Ora, mantendo a tendência de anos anteriores, em 2020 as atividades que registaram maior número de acidentes de trabalho (mortais e não mortais) foram da construção, da indústria transformadora, as atividades administrativas e dos serviços de apoio e do comércio a grosso e retalho (vd. gráfico 7.14). Os acidentes de trabalho nessas quatro atividades económicas representaram no seu conjunto 63% da

³⁶ O mesmo sucedeu com os trabalhadores portugueses (o sector da construção civil perdeu 44% dos seus trabalhadores de nacionalidade portuguesa, passando de 326.252 trabalhadores em 2008 para 183.518 em 2017).

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

sinistralidade laboral dos trabalhadores portugueses (o equivalente a 100.713 acidentes laborais) e 63,4% da sinistralidade laboral dos trabalhadores estrangeiros (3.958 acidentes de trabalho). Para os trabalhadores portugueses é na indústria transformadora que se concentram grande parte dos acidentes de trabalho (25,7% em 2020 e 25,5% em 2021), seguindo-se os acidentes laborais nas atividades de construção (16,3% em 2020 e 16,2% em 2021) e no comércio (14,7% em 2020 e 14,2% em 2021), enquanto nos trabalhadores estrangeiros a sinistralidade laboral associa-se primeiro às atividades da construção (20,7% em 2020 e 20,1% em 2021, +4pp que o verificado nos trabalhadores portugueses), e depois às atividades da indústria transformadora (19% em 2020 e 19,6% em 2021, -6pp que a prevalência nos trabalhadores portugueses) e atividades administrativas e dos serviços de apoio (11,9% em 2020 e 13,7% em 2021, +6,5pp que o registado nos trabalhadores portugueses).

Gráfico 7.14. Acidentes de trabalho mortais e não mortais de portugueses e estrangeiros*, segundo a atividade económica (em proporção ou percentagem), em Portugal, em 2021



Fonte: Gabinete de Estratégia e Planeamento – GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

Nota: * Inclui estrangeiros com nacionalidade identificada e trabalhadores de nacionalidade ignorada.

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

Os dados do Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) referentes à sinistralidade laboral dos estrangeiros, no seu todo (integrando acidentes de trabalho mortais e não mortais), refletem uma **evolução decrescente** entre 2008 e 2014 (vd. gráfico 7.15). Entre 2008 e 2014 verificou-se um decréscimo no número absoluto de acidentes de trabalho que atingiu -52,6% no caso dos cidadãos estrangeiros (em 2008 tinham ocorrido 12.233 acidentes e em 2014 o número de acidentes de trabalho baixou para 5.797). A mesma tendência de decréscimo face ao ano de 2008 é verificada nos trabalhadores de nacionalidade portuguesa, cuja sinistralidade laboral diminui 12,3% entre 2008 e 2014 (de 224.864 acidentes para 197.175). No entanto, verifica-se que o decréscimo da sinistralidade laboral é mais acentuado nos cidadãos estrangeiros, refletindo a diminuição global do número de trabalhadores estrangeiros por conta de outrem (que passaram de 170.086 em 2008 a 111.452 em 2014, -34,5%). Esta diminuição global do número de trabalhadores é também perceptível quando se calculam taxas de incidência dos acidentes de trabalho por cada 100 trabalhadores estrangeiros. Neste caso, nota-se uma diminuição da taxa entre 2008 e 2014 (de 7,2 para 5,2 acidentes de trabalho por cada 100 trabalhadores), embora uma diminuição menos acentuada que o decréscimo verificado no número absoluto de acidentes de trabalho (vd. gráfico 7.15). Desde 2015 observa-se o recuperar do número de acidentes e da taxa de sinistralidade laboral dos trabalhadores estrangeiros (embora ainda aquém do observado em 2008): os acidentes crescem ligeiramente em 2015 face ao ano anterior para 6.437 (taxa variação de +5,5%), em 2016 sobem novamente para 7.186 (+5,6%), em 2017 para 7.560 (+5,2%) e, finalmente, em 2018, registam um forte incremento, passando a 14.479 (+91,5% face ao ano anterior), ultrapassando nesse ano o número de acidentes registados em 2008. A partir de 2019, porém, volta a haver uma diminuição abrupta dos acidentes de trabalho (mortais e não mortais) dos trabalhadores estrangeiros, quando descem para 6.485 em 2019 (-55,2% face ao ano anterior), 5.246 em 2020 (-19,1% face ao ano anterior), embora subindo para 6.240 em 2021 (+18,9%), não acompanhando novamente a tendência evolutiva da sinistralidade laboral dos trabalhadores portugueses (que incrementam em +4,7% em 2019, diminuem em -20,5% em 2020, para aumentarem em +6% em 2021) – vd. gráfico 7.15 e quadro 7.13.

Gráfico 7.15. Evolução do número de acidentes de trabalho de trabalhadores estrangeiros*, agregado de acidentes mortais e não mortais, em Portugal, entre 2008 e 2021



Fonte: Gabinete de Estratégia e Planeamento – GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

Nota: * Inclui estrangeiros com nacionalidade identificada e trabalhadores de nacionalidade ignorada.

A tendência de decréscimo entre 2008 e 2014 é ligeiramente mais acentuada no caso dos acidentes mortais (-53,8% nos estrangeiros e -29,4% nos portugueses) que no caso dos acidentes não mortais (-52,6% para os estrangeiros e -12,3% nos portugueses) – vd. quadro 7.13. A forte associação entre a sinistralidade laboral e as oscilações e dinamismo do mercado de trabalho explicou esta diminuição no número de acidentes de trabalho em Portugal nesses anos (conforme demonstrado por Oliveira e Pires, 2010: 44-46), sobretudo considerando as quebras de atividade verificadas no sector da construção civil, sector com maior risco de ocorrência de acidentes de trabalho e com as mais altas taxas de mortalidade laboral. Como se referiu, com

a crise económica e financeira no país o sector da construção civil registou perdas de trabalhadores bastante acentuadas. Resultou, assim, que a diminuição da sinistralidade laboral dos trabalhadores nacionais e estrangeiros nos últimos anos refletiu na realidade uma redução dos trabalhadores mais expostos a riscos laborais e/ou das atividades económicas de maior sinistralidade (e.g. construção) e uma transferência para atividades económicas que em termos relativos assumem menor risco de sinistralidade laboral (e.g. restauração e alojamento). Em 2018, porém, com o reativar do dinamismo das atividades económicas mais expostas à sinistralidade laboral e com o incremento dos trabalhadores estrangeiros nessas atividades, voltam a aumentar os acidentes de trabalho não mortais entre estrangeiros (+91,6% só nesse ano). Os dados de 2019 e 2020 trazem, no entanto, nova quebra da sinistralidade laboral dos trabalhadores estrangeiros, que se verifica especialmente nos acidentes de trabalho não mortais (-55,2% em 2019 e -19,2% em 2020), já que os acidentes de trabalho mortais diminuem em 2019 (de 11 acidentes mortais em 2018 descem para 2 em 2019) para voltar a aumentar em 2020 (sobem para 6). Tendências semelhantes se observa na evolução mais recente da sinistralidade dos trabalhadores portugueses (-20,5% de acidentes de trabalho não mortais em 2020 e +22,5% de acidentes de trabalho mortais). Em 2021, porém, observa-se um incremento generalizado da sinistralidade laboral dos trabalhadores estrangeiros, tanto nos acidentes de trabalho não mortais (sobem para 6.229 trabalhadores sinistrados ou +18,9% nos estrangeiros, por comparação a +6% nos trabalhadores portugueses), como nos mortais (sobem para 11 no caso dos trabalhadores estrangeiros, quase o dobro do atingido no ano anterior, embora no caso dos trabalhadores portugueses se registe uma diminuição em -34,4%).

**Quadro 7.13. Acidentes de trabalho mortais e não mortais em Portugal,
de portugueses e estrangeiros*, entre 2008 e 2021**

| Ano | Acidentes de trabalho não mortais | | Acidentes de trabalho mortais | | Total de acidentes de trabalho | |
|---------------------------------------|--|--------------|--------------------------------------|--------------|---------------------------------------|--------------|
| | Portugueses | Estrangeiros | Portugueses | Estrangeiros | Portugueses | Estrangeiros |
| 2008 | 224.646 | 12.220 | 218 | 13 | 224.864 | 12.233 |
| 2009 | 197.999 | 10.033 | 201 | 16 | 198.200 | 10.049 |
| 2010 | 204.741 | 9.889 | 195 | 13 | 204.936 | 9.901 |
| 2011 | 199.267 | 9.269 | 178 | 18 | 199.445 | 9.287 |
| 2012 | 186.453 | 6.729 | 162 | 13 | 186.615 | 6.742 |
| 2013 | 186.322 | 6.827 | 159 | 1 | 186.481 | 6.828 |
| 2014 | 197.021 | 5.791 | 154 | 6 | 197.175 | 5.797 |
| 2015 | 201.001 | 6.429 | 153 | 8 | 201.154 | 6.437 |
| 2016 | 199.908 | 7.180 | 132 | 6 | 200.040 | 7.186 |
| 2017 | 201.698 | 7.552 | 132 | 8 | 201.830 | 7.560 |
| 2018 | 181.190 | 14.468 | 92 | 11 | 181.282 | 14.479 |
| 2019 | 189.615 | 6.483 | 102 | 2 | 189.717 | 6.485 |
| 2020 | 150.677 | 5.240 | 125 | 6 | 150.802 | 5.246 |
| 2021 | 159.706 | 6.229 | 82 | 11 | 159.788 | 6.240 |
| Taxa de variação 2008/2014 (%) | -12,3 | -52,6 | -29,4 | -53,8 | -12,3 | -52,6 |
| Taxa de variação 2011/2014 (%) | -1,1 | -37,5 | -13,5 | -66,7 | -1,1 | -37,6 |
| Taxa de variação 2014/2018 (%) | -8,0 | +149,8 | -40,3 | +83,3 | -8,1 | +149,8 |
| Taxa de variação 2018/2019 (%) | +4,6 | -55,2 | +10,9 | -81,8 | +4,7 | -55,2 |
| Taxa de variação 2019/2020 (%) | -20,5 | -19,2 | +22,5 | +200,0 | -20,5 | -19,1 |
| Taxa de variação 2020/2021 (%) | +6,0 | +18,9 | -34,4 | +83,3 | +6,0 | +18,9 |

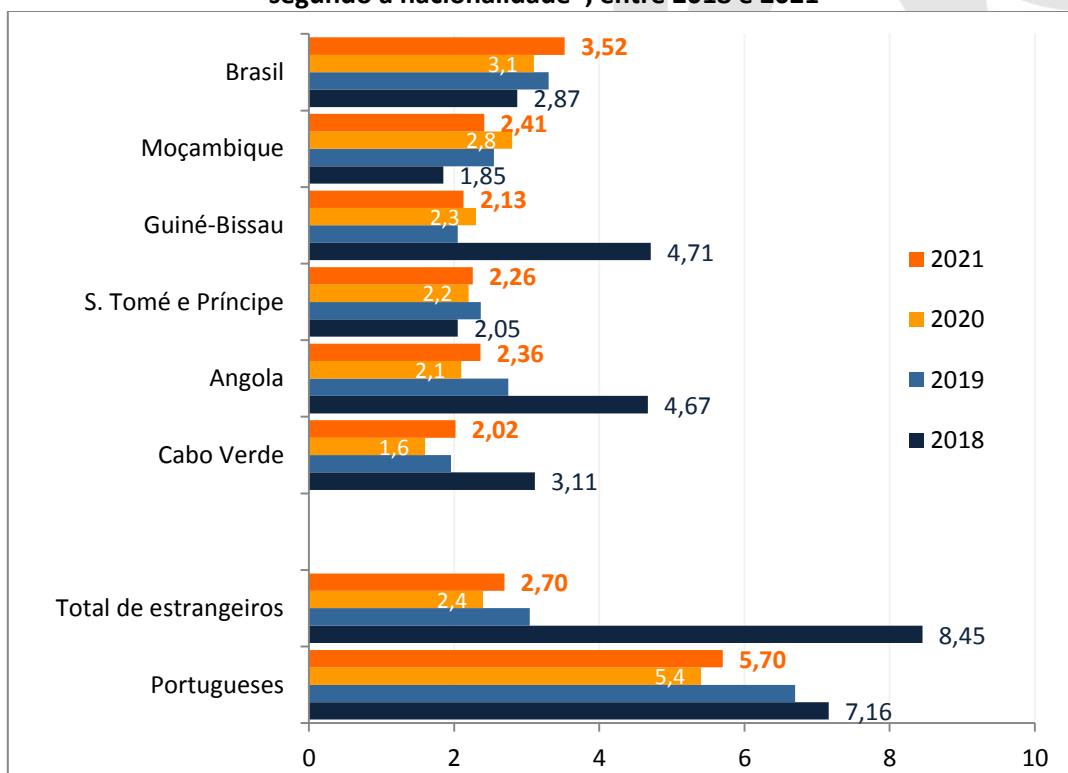
Fonte: Gabinete de Estratégia e Planeamento – GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

Nota: * Inclui estrangeiros com nacionalidade identificada e trabalhadores de nacionalidade ignorada.

À semelhança do que sucede noutras países, em Portugal os dados oficiais (do Gabinete de Estratégia e Planeamento - GEP/MTSSS) evidenciam que **a exposição à sinistralidade pelos trabalhadores não é uniforme para as diferentes nacionalidades** dos trabalhadores residentes, verificando-se que o universo de trabalhadores estrangeiros não é um todo homogéneo no que toca à incidência de acidentes laborais.

Relativamente à **sinistralidade laboral não mortal**, e contrariando a tendência verificada desde o início da segunda década do século XXI, a taxa de sinistralidade (número de acidentes de trabalho não mortais por cada 100 trabalhadores) verificada em 2018 foi superior nos estrangeiros (8,45), por comparação aos portugueses (7,16), regressando à tendência da primeira década do século XXI e dos anos anteriores à crise económica e financeira em que as taxas de sinistralidade laboral eram mais altas entre os trabalhadores estrangeiros (Oliveira e Pires, 2010). Esta mudança de tendência está muito associada às atividades económicas em que cada uma das populações está mais representada: ora, atendendo a que os estrangeiros reduziram substancialmente os seus efetivos num dos sectores com maiores riscos de acidentes de trabalho (a construção) durante os anos da crise, os seus padrões de sinistralidade alteraram-se (ou, neste caso, diminuíram), porém, com o reativar dessas atividades económicas os padrões de sinistralidade laboral dos estrangeiros voltam a incrementar. A partir de 2019, porém, a tendência volta a inverter-se: os estrangeiros (2,4 e 2,7 acidentes não mortais por cada 100 trabalhadores estrangeiros, respetivamente em 2020 e 2021) com menor prevalência que os portugueses (5,4 e 5,7 acidentes não mortais por cada 100 trabalhadores portugueses, respetivamente em 2020 e 2021) – vd. gráfico 7.16.

Gráfico 7.16. Acidentes de trabalho não mortais por cada 100 trabalhadores, segundo a nacionalidade*, entre 2018 e 2021



Fonte: Gabinete de Estratégia e Planeamento – GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

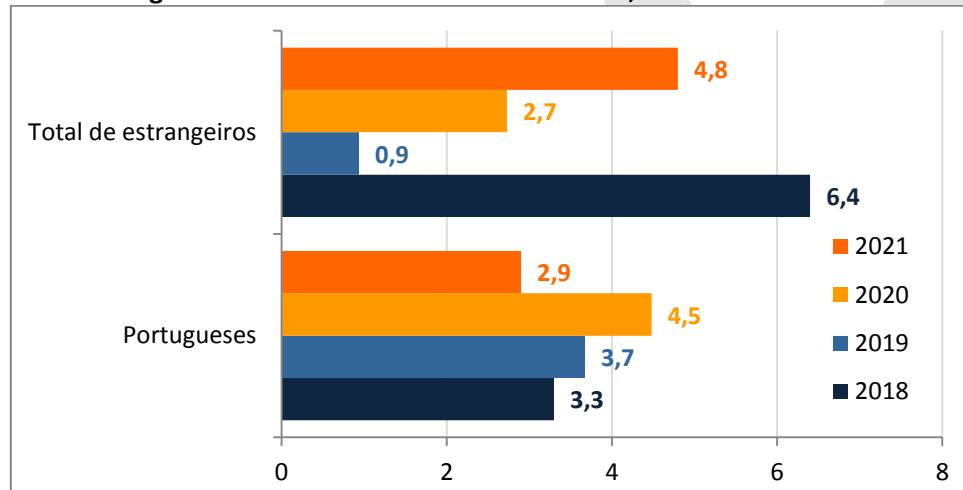
Nota: * Inclui estrangeiros com nacionalidade identificada e trabalhadores de nacionalidade ignorada.

Considerando a informação de 2021 para os trabalhadores que é possível desagregar a informação por nacionalidade, identificam-se algumas discrepâncias nas prevalências de acidentes de trabalho não mortais entre os trabalhadores estrangeiros, embora todos esses trabalhadores com incidências abaixo da sinistralidade laboral verificada para os trabalhadores portugueses nesse ano: os trabalhadores brasileiros com 3,52 acidentes não mortais por cada 100 trabalhadores (+0,82pp que a prevalência do total de

trabalhadores estrangeiros em 2021, e +0,4pp que no ano anterior), os moçambicanos com 2,41, os angolanos com 2,36, os são-tomenses com 2,26 e os cabo-verdianos, com a prevalência menor de 2,02 acidentes não mortais por cada 100 trabalhadores. Também em 2020 os trabalhadores brasileiros tinham apresentado a maior taxa de acidentes de trabalho não mortais em Portugal (3,1%, +0,7pp que o valor global apurado para a totalidade dos trabalhadores estrangeiros), verifica-se nesse ano, de forma geral, uma diminuição da sinistralidade laboral dos estrangeiros, com destaque para os trabalhadores angolanos (-0,65pp que no ano anterior, passando a ter uma taxa de 2,1%), os trabalhadores cabo-verdianos (-0,36pp, passando a uma taxa de 1,6%), os trabalhadores brasileiros (-0,2pp) e os trabalhadores são-tomenses (-0,17, passando a ter uma taxa de 2,2%) – vd. gráfico 7.16.

No que toca aos padrões de **sinistralidade laboral mortal** por nacionalidade do trabalhador, os dados mostravam que os estrangeiros tendiam a ter maior prevalência de acidentes mortais por universo de trabalhadores que o verificado para os portugueses (6,4 acidentes de trabalho mortais por cada 100 mil trabalhadores estrangeiros em 2018, quando no caso dos trabalhadores portugueses essa prevalência foi de 3,3 acidentes de trabalho mortais por cada 100 mil trabalhadores (vd. gráfico 7.17). Dez anos antes (em 2007) a proporção era de 13 acidentes de trabalho mortais no caso dos estrangeiros e 9 acidentes no caso dos portugueses. Ainda que em 2019 e 2020 os trabalhadores estrangeiros tenham mostrado menor prevalência de sinistralidade laboral que os trabalhadores nacionais (0,9 e 2,7 por cada 100.000 trabalhadores estrangeiros versus 3,7 e 4,5 nos trabalhadores portugueses), em 2021 regressa-se à tendência passada dos trabalhadores estrangeiros a suplantar a prevalência da sinistralidade laboral mortal dos trabalhadores portugueses: a prevalência dos trabalhadores estrangeiros sobe para 4,8 acidentes de trabalho mortais por cada 100.000 trabalhadores (+2,1pp face ao ano anterior) quando a dos trabalhadores portugueses desce para 2,9 (-1,6pp face ao ano anterior). Em 2020, os trabalhadores estrangeiros tinham mostrado já um aumento da prevalência da sinistralidade laboral mortal para 2,7 acidentes mortais em cada 100 mil trabalhadores estrangeiros (+1,8pp face ao ano anterior), tendo, porém, nesse ano os trabalhadores portugueses maior incidência de sinistralidade mortal por comparação aos trabalhadores estrangeiros, com 4,5 acidentes mortais por cada 100.000 trabalhadores (+0,8pp que no ano anterior)

Gráfico 7.17. Acidentes de trabalho mortais por cada 100.000 trabalhadores, segundo a nacionalidade* do trabalhador, entre 2018 e 2021



Fonte: Gabinete de Estratégia e Planeamento – GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

Nota: * Inclui estrangeiros com nacionalidade identificada e trabalhadores de nacionalidade ignorada.

Em 2021, entre os trabalhadores estrangeiros com acidentes de trabalho mortais (11 acidentes mortais), destacaram-se com maior expressão na sinistralidade laboral mortal, os trabalhadores com nacionalidade brasileira (morreram 5,3 trabalhadores por cada 100.000 trabalhadores dessa nacionalidade), ressaltando nesse caso por comparação à incidência de sinistralidade mortal verificada nos trabalhadores portugueses (2,9) e no total dos estrangeiros (4,8).

A Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) assume-se ainda como outra fonte de dados administrativos para apurar e caracterizar a sinistralidade laboral mortal em Portugal. Importa, contudo, reconhecer que estas duas fontes (ACT e GEP) comportam algumas limitações e constrangimentos no que toca à comparabilidade, conforme detalhadamente analisadas em Oliveira e Pires (2010: 27-33). Concretamente deve atender-se que enquanto a ACT publica anualmente dados acerca da sinistralidade mortal (e apenas mortal) ocorrida em Portugal Continental e objeto de inquérito da ACT, o GEP dissemina dados sobre a sinistralidade mortal e não mortal verificada anualmente em todo o território português, incluindo as regiões autónomas. Por outro lado, estas duas fontes chegam a apuramentos anuais distintos relativamente ao número total de vítimas de acidentes laborais mortais, não reunindo por isso dados comparáveis entre si (conforme é possível observar no quadro 7.14). Estas diferenças de valores estão relacionadas com a metodologia de recolha da informação de cada uma das fontes: a ACT contabiliza os acidentes mortais que lhe são comunicados ou de que teve conhecimento (e.g. através de denúncias ou de informações do Ministério Público, das forças policiais, do INEM ou dos bombeiros) vertendo-os para o relatório anual; enquanto o GEP contabiliza os acidentes mortais através da participação das seguradoras (considera apenas os trabalhadores segurados para acidentes de trabalho), contabilizando também os acidentes de trajeto e as vítimas que morrem no prazo de até um ano após o acidente de trabalho, sendo esse valor atualizado no caso de mortes que tenham ocorrido mais tarde (o que não sucede na informação da ACT), tendo os seus apuramentos um desfasamento de pelo menos dois anos, não sendo portanto anuais como acontece na ACT (Oliveira e Pires, 2010: 27-33).

Quadro 7.14. Sinistralidade laboral mortal segundo dados do GEP e da ACT, entre 2011 e 2022

| Ano | Fonte | Portugueses | Estrangeiros |
|-------------|-------|-------------|--------------|
| 2011 | GEP | 178 | 18 |
| | ACT | 144 | 17 |
| 2012 | GEP | 162 | 13 |
| | ACT | 139 | 10 |
| 2013 | GEP | 159 | 1 |
| | ACT | 134 | 7 |
| 2014 | GEP | 154 | 6 |
| | ACT | 128 | 7 |
| 2015 | GEP | 153 | 8 |
| | ACT | 135 | 7 |
| 2016 | GEP | 132 | 6 |
| | ACT | 131 | 9 |
| 2017 | GEP | 132 | 8 |
| | ACT | 109 | 9 |
| 2018 | GEP | 92 | 11 |
| | ACT | 150 | 6 |
| 2019 | GEP | 102 | 2 |
| | ACT | 74 | 9 |
| 2020 | GEP | 125 | 6 |
| | ACT | 109 | 19 |
| 2021 | GEP | 82 | 11 |
| | ACT | 125 | 20 |
| 2022 | GEP | n.d. | n.d. |
| | ACT | 113 | 16 |

Fonte: Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) e GEP/MTSSS (sistematização dos dados da autora).

7.6. Empregadores estrangeiros

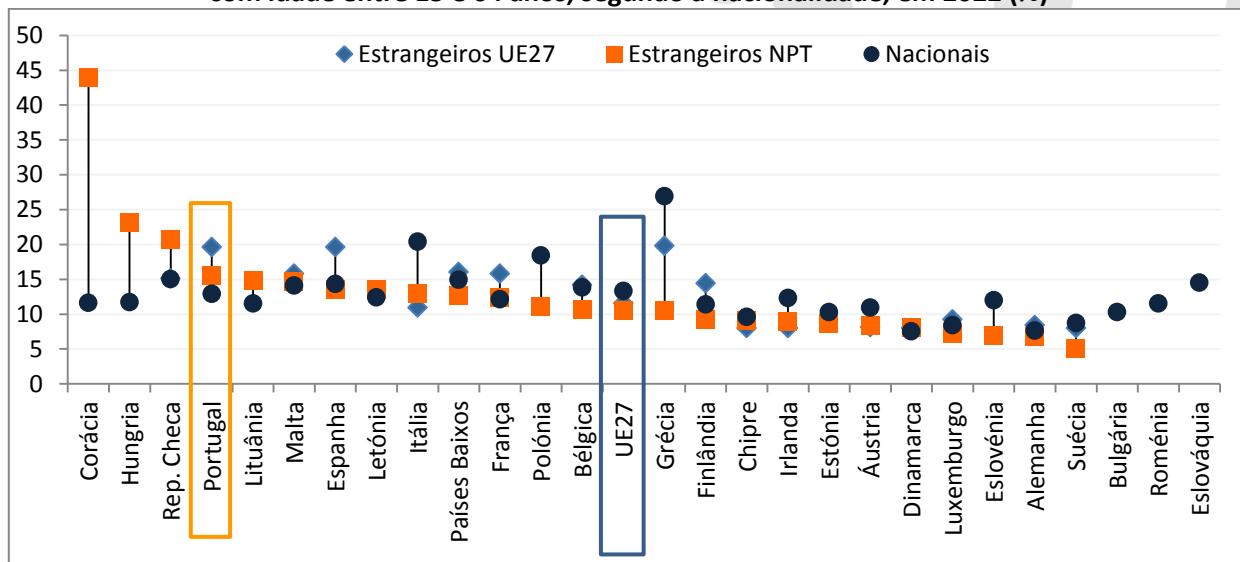
Globalmente, no conjunto dos países da União Europeia (UE27), o trabalho por conta própria (TCP) aumentou de forma expressiva entre os estrangeiros, quando decresceu para os nacionais: entre 2011 e 2021 o número de trabalhadores por conta própria nacionais diminuiu (-8,1%, de 25,6 milhões passaram a

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

23,5 milhões), quando aumentou no caso dos estrangeiros (+30%, de 1,3 milhões passaram a 1,7 milhões), tanto entre nacionais de países terceiros à União Europeia (+35%, passando de 0,7 milhões no início da década para perto de 1 milhão em 2021), como entre migrantes nacionais de outro Estado-membro da UE (+22,8%, passando de 0,6 milhões para 0,7 milhões). Em 2022 volta a sentir-se um reforço do universo de trabalhadores por conta própria na generalidade dos países da UE27, tanto nos nacionais (+1,7% face ao ano anterior, subindo para 23,9 milhões) como nos estrangeiros (+8,2% em 2022 face a 2021, subindo para 1,9 milhões), refletindo o crescimento de trabalhadores por conta própria nacionais de países da UE27 (+11,1% quando sobem para 0,8 milhões) e de países extracomunitários (+6,6% em 2022, subindo para 1,1 milhões). Resultou que na última década aumentou a importância relativa de nascidos no estrangeiro no total de trabalhadores por conta própria: em 2011 no conjunto dos países da UE27 os trabalhadores por conta própria estrangeiros representavam 4,9% do total de trabalhadores por conta própria, passando a representar 6,8% em 2021. Essa importância relativa ainda mais se reforça no último ano, passando os estrangeiros a representar 7,2% do total de trabalhadores por conta própria em 2022.

Embora a importância relativa dos estrangeiros no universo global de trabalhadores por conta própria dos países da UE27 tenha aumentado de forma consistente na última década, as **taxas de empreendedorismo** (percentagem de trabalhadores por conta própria por população ativa) variam bastante de país para país, tanto para a população nacional como para os estrangeiros. Verifica-se que as taxas de empreendedorismo são oscilantes: há países onde os nacionais apresentam taxas de empreendedorismo mais elevadas que os estrangeiros, tal como há países onde os estrangeiros se destacam com taxas de empreendedorismo mais elevadas quando comparadas com os nacionais (vd. gráfico 7.18).

Gráfico 7.18. Percentagem de trabalhadores por conta própria por total de população empregada com idade entre 15 e 64 anos, segundo a nacionalidade, em 2022 (%)



Fonte: EUROSTAT (Migrant integration statistics – employment conditions) (sistematização e gráfico da autora).

Portugal está entre os Estados-membros da UE27 onde os estrangeiros extracomunitários (TCN) apresentam taxas de empreendedorismo mais elevadas (15,5% em 2022), ocupando a quarta posição. Na primeira posição, em 2022, encontra-se a Croácia onde 43,9% da população empregada nacionais de um país terceiro à UE27, com idades entre 15 e 64 anos, trabalhava por conta própria. Por contraste, os extracomunitários apresentam as taxas de empreendedorismo mais baixas na Suécia (5% em 2022) e na Alemanha (6,7% em 2022). Em Portugal os extracomunitários apresentam taxas de empreendedorismo superiores aos nacionais em +2,6 pontos percentuais em 2022, embora abaixo dos estrangeiros nacionais de outro país da UE27 (-4,1pp em 2022), relacionando-se com os distintos perfis migratórios destes grupos.

Verifica-se que a expressão de taxas de empreendedorismo entre estrangeiros não é uniforme nem generalizada nos países europeus. Globalmente nota-se que no conjunto dos países da UE27, os nacionais

têm assumido taxas de empreendedorismo superiores aos ativos estrangeiros: em 2022 os nacionais apresentaram cerca de +2,8 pontos percentuais que extracomunitários (nacionais com uma taxa de empreendedorismo 13,3% quando os extracomunitários tiveram uma taxa de 10,5%). Neste âmbito, nos anos mais recentes, Portugal contrasta especialmente com os países da Europa do Sul onde os nacionais mais se distanciam favoravelmente nas suas taxas de empreendedorismo por comparação aos estrangeiros: em 2022, na Grécia os nacionais (com 26,1%) com +15,6pp de taxa de empreendedorismo que os extracomunitários (com 10,5%), na Itália nacionais com +7,4pp e na Espanha +0,8pp.

Deve considerar-se que **nem todos os contextos recebem o mesmo perfil de imigrantes**, nem o mesmo volume de população imigrante. Verifica-se que **há algumas nacionalidades que apresentam mais iniciativa empresarial em contextos de acolhimento do que outras**. Ora a dispersão destas nacionalidades não é equitativa pelos países, tendo-se verificado em Portugal, por exemplo, ao longo das últimas quatro décadas uma maior concentração de estrangeiros de nacionalidades menos propensas à iniciativa empresarial do que o verificado em outros países do norte europeu, que só o incremento dos asiáticos já neste século veio de alguma forma contrariar (para aprofundar vd. Oliveira, 2019). Acresce que o facto de se verificar mais baixas taxas de empreendedorismo entre imigrantes nos países da Europa do Sul é indissociável da experiência de imigração destes países ser mais recente e dos imigrantes responderem às necessidades de trabalho manual das economias desses países, e ainda não terem tido tempo suficiente para reunir o necessário capital humano e social para criar um negócio.

Em todo o caso, à semelhança do observado nos restantes países europeus, **a iniciativa empresarial dos imigrantes em Portugal tem vindo a aumentar**. O número de empregadores estrangeiros tem vindo a aumentar substancialmente ao longo das últimas quatro décadas (com taxas de mudança bastante mais elevadas do que o verificado para os empregadores portugueses). Em termos relativos, os imigrantes tenderam a optar cada vez mais por se inserir no mercado de trabalho português como empregadores: entre 1981 e 2021 não apenas se reforçou o número de empregadores estrangeiros – de 1.811 para 37.878 –, como também o peso relativo de empregadores no total de ativos estrangeiros aumentou – de 5,1% para 14,3% (atualização do aprofundado em Oliveira 2014 e 2019) –, assumindo maior impacto nos estrangeiros (+4pp) por comparação aos nacionais (10,3% dos ativos portugueses são empregadores). Estas tendências entre décadas que os dados dos Censos nos trazem são fundamentais para caracterizar os **contributos dos estrangeiros para a economia portuguesa**, nomeadamente **enquanto geradores de emprego**, contudo neste relatório anual torna-se necessário recorrer a outras fontes de dados nacionais (que não os Censos, disponíveis apenas em cada dez anos) para conseguir apurar algumas tendências das atividades empresariais dos estrangeiros residentes para os anos de referência deste relatório.

A principal dificuldade no conhecimento rigoroso das características anuais da estrutura empresarial dos imigrantes em Portugal prende-se com a qualidade dos dados oficiais que estão disponíveis anualmente e com o nível de desagregação da informação recolhida. As fontes oficiais em Portugal disponibilizam informação diversa que dificilmente pode ser usada como complementar (aprofundado em Oliveira, 2014). Entre os indicadores e microdados de fontes secundárias disponíveis em Portugal para caracterizar e quantificar o universo de empresários estrangeiros residentes em Portugal anualmente destacam-se os dados: (1) do Inquérito ao Emprego promovido pelo INE que permite anualmente ter, baseado numa amostra, uma estimativa da importância relativa de empregadores estrangeiros e portugueses por total de ativos; e (2) os dados dos Quadros de Pessoal, recolhidos anualmente e em permanente atualização que coloca à disposição um número significativo de variáveis relacionadas com empresas e os seus trabalhadores. Os dados do (3) Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e do (4) Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) permitem, por outro lado, atender ainda ao fluxo de entrada de estrangeiros com a intenção de desenvolverem uma atividade independente ou de criarem um negócio em cada ano (analizado antes no capítulo 2 deste relatório).

Focando nas fontes que permitem caracterizar o universo de empregadores estrangeiros residentes em Portugal em cada ano (as duas primeiras fontes), é possível verificar as incongruências e limitações destes dados (Oliveira 2014: 11). Tendo por referência o universo apurado através dos Censos de 2011 e 2021,

estas fontes tendem a subestimar o universo de empregadores estrangeiros que realmente existe no país em cada ano. Deve reconhecer-se os problemas de amostragem e de margens de erro associadas às Estatísticas do Emprego do INE e que impedem a sua utilização sistemática, particularmente no estudo dos trabalhadores por conta própria estrangeiros.³⁷ Para o estudo dos empregadores estrangeiros os Censos são, pois, a fonte mais completa disponível, permitindo uma caracterização detalhada do universo tendo, porém, o inconveniente de só permitir estudar o universo em cada dez anos (Oliveira, 2019).

No caso dos Quadros de Pessoal, os impactos das limitações desta fonte são particularmente evidentes se compararmos o número de empresários estrangeiros identificados nos Censos de 2011 e 2021 com o número de empresários estrangeiros reportados pelos Quadros de Pessoal de 2011 (Oliveira, 2019: 61). A primeira fonte contabilizou 23.652 empregadores estrangeiros em 2011 e 37.878 em 2021, enquanto a segunda fonte apenas reportou 6.266 empregadores estrangeiros em 2011 e 8.427 em 2021, ou seja, respetivamente, menos 17 mil e menos 29 mil empregadores estrangeiros apurados. A distância de valores das duas fontes prende-se com a forma como os dados são recolhidos: se por um lado, os Quadros de Pessoal não recolhem informação acerca de todas as atividades económicas (exclui, por exemplo, o setor doméstico onde se concentra uma importante parte da população ativa imigrante); por outro lado, deve reconhecer-se que nem sempre os empregadores disponibilizam toda a informação, sendo por vezes omisso a informação acerca de trabalhadores familiares, trabalhadores temporários e não declarados (Oliveira, 2010). Finalmente deve ainda destacar-se que a informação sobre empresas com apenas um trabalhador só é recolhida desde 2002, apesar de dados acerca de microempresas serem considerados pouco representativos porque a maioria dessas empresas não reporta aos Quadros de Pessoal. Por lei³⁸ os empresários em nome individual, sem trabalhadores ao serviço, não são obrigados a reportar informação para este inquérito nacional do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, pelo que também estão ausentes do apuramento anual (Oliveira, 2010).

Reconhecendo, assim, algumas das dificuldades que estas fontes geram ao utilizador de informação estatística (como também já outros investigadores têm vindo a alertar: Oliveira, 2004 e 2010; Peixoto, 2008), serão considerados os **dados administrativos dos Quadros de Pessoal apenas para ilustrar algumas tendências anuais do universo dos empregadores estrangeiros** por comparação aos empregadores portugueses para os anos de referência deste relatório.

O número de empregadores estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal (vd. quadro 7.15) tem vindo a aumentar (+2,3% em 2013, +1,5% em 2014, +7,2% em 2015, +5,2% em 2016, +3,3% em 2017, +13% em 2018, +2,9% em 2019 e +2,2% em 2020, embora diminuindo em 2021 em -1,2%), contrastando com a evolução oscilante dos empregadores portugueses (-5% em 2012 e -1,3% em 2013, mas +1,2% em 2014, +0,4% em 2015, +0,9% em 2016, +1,2% em 2017 e +4,2% em 2018, voltando a diminuir em 2019 em -1,3%, e a aumentar em 2020 com +1,9%, e novamente a diminuir em 2021 em -2%).³⁹

O peso relativo de empregadores estrangeiros no total de empregadores do país também tem vindo a aumentar nos últimos anos (de 3,58% em 2012, para 3,72% em 2014, 3,96% em 2015, 4,12% em 2016, 4,20% em 2017, 4,76% em 2018, 4,96% em 2019, 4,97% em 2020 e 5,01% em 2021) – seguindo a evolução positiva dos trabalhadores estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal que de 2012 para 2014 passaram de 4,62% para 6,33% do total de trabalhadores, embora diminuindo em 2015 para 4,57%, recuperando nos anos seguintes para 4,82% em 2016, 5,07% em 2017, 6,08% em 2018, 7,52% em 2019, 7,3% em 2020 e 7,62% em 2021 –, o que reforça a evolução positiva dos empregadores estrangeiros,

³⁷ Se a importância relativa de trabalhadores por conta própria estrangeiros no total de ativos surge subdimensionada em 2011 (com -9 pontos percentuais que o reportado pelos Censos), a importância relativa para os portugueses surge sobredimensionada em +1 ponto percentual (Oliveira, 2014: 11).

³⁸ Até 2010 pela Lei n.º 35/2004, de 29 de Julho e Portaria n.º 785/2000, de 19 de Setembro, e a partir de 2010 ao abrigo da Portaria n.º 55/2010, de 21 de janeiro.

³⁹ Esta mesma tendência já se havia identificado nos dados dos Censos (Oliveira, 2014): em 2011 os empregadores estrangeiros tinham aumentado face aos Censos anteriores +15%, quando os empregadores portugueses tinham diminuído (variação de -7%).

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

identificando-se, nomeadamente, o empreendedorismo como uma alternativa ao trabalho por conta de outrem (ou falta dele em alguns momentos de incremento do desemprego) no país (Oliveira, 2010; Oliveira, 2014; Oliveira, 2019). Deve destacar-se ainda que de 2011 para 2021 os empregadores estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal tiveram uma evolução bastante positiva (+37,7%). Esta evolução dos empregadores estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal contrasta com a evolução dos empregadores portugueses, para os quais se verifica uma ligeira diminuição (-0,1%) entre 2011 e 2021.

Quadro 7.15. Empregadores estrangeiros no total de empregadores e trabalhadores estrangeiros no total de trabalhadores em Portugal registados nos Quadros de Pessoal, entre 2011 e 2021 (Portugal Continental) (%)

| Ano | Peso relativo de empregadores estrangeiros no total de empregadores do país (%) | Peso relativo de trabalhadores estrangeiros no total de trabalhadores no país (%) | Taxa de variação de empregadores estrangeiros entre anos (%) | Taxa de variação de empregadores portugueses entre anos (%) |
|------|---|---|--|---|
| 2011 | 3,51 | 5,25 | - | - |
| 2012 | 3,58 | 4,62 | -2,9 | -5,0 |
| 2013 | 3,71 | 4,46 | +2,3 | -1,3 |
| 2014 | 3,72 | 6,33 | +1,5 | +1,2 |
| 2015 | 3,96 | 4,57 | +7,2 | +0,4 |
| 2016 | 4,12 | 4,82 | +5,2 | +0,9 |
| 2017 | 4,20 | 5,07 | +3,3 | +1,2 |
| 2018 | 4,76 | 6,08 | +13,0 | +4,2 |
| 2019 | 4,96 | 7,52 | +2,9 | -1,3 |
| 2020 | 4,97 | 7,30 | +2,2 | +1,9 |
| 2021 | 5,01 | 7,62 | -1,2 | -2,0 |

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

Quadro 7.16. Homens e Mulheres no total de empregadores estrangeiros do país e taxas de variação anual dos empregadores homens e mulheres estrangeiros, entre 2011 e 2021 (Portugal Continental) (%)

| Ano | % Homens no total de empregadores estrangeiros | % Mulheres no total de empregadores estrangeiros | Variação de homens empregadores (%) | Variação de mulheres empregadoras (%) |
|------|--|--|-------------------------------------|---------------------------------------|
| 2011 | 66,5 | 33,5 | - | - |
| 2012 | 65,3 | 34,7 | -4,6 | +0,5 |
| 2013 | 65,1 | 34,9 | +1,9 | +3,0 |
| 2014 | 64,6 | 35,4 | +0,7 | +3,0 |
| 2015 | 64,0 | 36,0 | +6,3 | +8,8 |
| 2016 | 64,0 | 36,0 | +5,1 | +5,4 |
| 2017 | 65,0 | 35,0 | +5,0 | +0,4 |
| 2018 | 65,7 | 34,3 | +14,3 | +10,7 |
| 2019 | 65,9 | 34,1 | +3,2 | +2,3 |
| 2020 | 67,0 | 33,0 | +3,9 | -1,1 |
| 2021 | 67,2 | 32,8 | -0,9 | -1,8 |

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

Os dados disponíveis voltam a associar o empreendedorismo principalmente ao **sexo** masculino: os homens representaram nos últimos anos cerca de 66% no total dos empregadores estrangeiros, incrementando ligeiramente a importância relativa em 2020 e 2021 (para 67%). Nota-se, porém, que nos anos da crise económica que afetou o país a variação anual de mulheres empregadoras estrangeiras foi superior à dos homens (em 2015 os homens empregadores aumentaram +6,3% e as mulheres +8,8%, aproximando mais a sua evolução em 2016, com um crescimento de +5,1% e +5,4%, respetivamente). Em 2018 e 2019 o

incremento dos empregadores estrangeiros passa a estar, porém, essencialmente associado aos homens (+14,3% e +3,2%, respetivamente) que aumentaram de forma mais expressiva que as mulheres (+10,7% em 2018 e +2,3% em 2019), verificando-se em 2020 e 2021 uma quebra na evolução das mulheres empregadoras estrangeiras (-1,1% em 2020 e -1,8% em 2021) quando os homens empregadores estrangeiros continuaram a incrementar em 2020 (+3,9%) e só apresentam uma quebra em 2021 (-0,9%) – vd. quadro 7.16.

Os dados dos Quadros de Pessoal voltam a confirmar também o que já se havia observado a partir dos dados dos Censos (Oliveira, 2014; Oliveira, 2019), que nem todas as **nacionalidades** têm a mesma propensão para a atividade empresarial (vd. quadro 7.17). Nos dados apurados pelos Quadros de Pessoal destacam-se as nacionalidades brasileira e chinesa que no seu conjunto têm representado mais de 40% do total de empregadores estrangeiros registados nos últimos anos (em 2020 os empregadores brasileiros representaram 26,7% e os empregadores chineses 16%, e em 2021, respetivamente, 26,2% e 16%). Nas quatro posições seguintes surgem empregadores de países Europeus: França (6,2% dos empregadores estrangeiros em 2019, 5,7% em 2020 e 5,9% em 2021), Espanha (5% em 2019, 4,9% em 2020 e 5,3% em 2021), Reino Unido (5,4% em 2019, 5,2% em 2020 e 5,1% em 2021), Itália (3% em 2019, 3,1% em 2020 e 3,3% em 2021), Alemanha (3,3% em 2019, 3% em 2020 e 3,2% em 2021) e Ucrânia (3,1% em 2019, 3,2% em 2020 e 3% em 2021). Em 2020 surge pela primeira vez nas dez nacionalidades estrangeiras com maior número de empregadores registados nos Quadros de Pessoal, na décima posição, os indianos (2,6% dos empregadores estrangeiros em 2020), que sobe para a nona posição em 2021 (indianos a representar 2,9% dos empregadores estrangeiros em 2021).

Quadro 7.17. Percentagem de empregadores das dez nacionalidades com maior número de empregadores no total de empregadores estrangeiros dos Quadros de Pessoal, em 2011, 2020 e 2021

| 2011 | | 2020 | | 2021 | |
|--|--------------|--|--------------|--|--------------|
| Nacionalidade | % | Nacionalidade | % | Nacionalidade | % |
| Brasil | 20,1 | Brasil | 26,7 | Brasil | 26,2 |
| China | 19,5 | China | 16,0 | China | 16,0 |
| Reino Unido | 7,3 | França | 5,7 | França | 5,9 |
| Espanha | 6,0 | Reino Unido | 5,2 | Espanha | 5,3 |
| França | 5,1 | Espanha | 4,9 | Reino Unido | 5,1 |
| Angola | 4,2 | Ucrânia | 3,2 | Itália | 3,3 |
| Alemanha | 4,1 | Itália | 3,1 | Alemanha | 3,2 |
| Ucrânia | 3,4 | Alemanha | 3,0 | Ucrânia | 3,0 |
| Países Baixos | 3,1 | Angola | 2,8 | Índia | 2,9 |
| Moldávia | 2,4 | Índia | 2,6 | Angola | 2,8 |
| Total empregadores estrangeiros (N) | 6.266 | Total Empregadores estrangeiros (N) | 8.532 | Total Empregadores estrangeiros (N) | 8.427 |

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

A iniciativa empresarial dos estrangeiros residentes em Portugal continua a estar muito segmentada para algumas **atividades económicas** (vd. quadro 7.18). Nos últimos anos entre um terço e um quarto dos empregadores estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal exerceram atividades do comércio a grosso e a retalho (31,2% em 2016, 29,4% em 2017, 27,9% em 2018, 26,2% em 2019, 25,5% em 2020 e em 2021) e cerca de um quinto estiveram ligados a atividades de alojamento, restauração e similares (19,2% em 2016, 20% em 2017, 21,1% em 2018, 20,3% em 2019, 20% em 2020 e 19,9% em 2021).⁴⁰ Estes dois grandes grupos de atividades económicas têm mesmo reforçado a sua importância relativa no universo de empregadores estrangeiros: entre 2011 e 2021, as atividades do comércio aumentaram +5,1% (de 2.045 em 2011 passaram a ser 2.262 os empregadores estrangeiros em 2018, embora descendendo ligeiramente para 2.184 em 2019, para 2.178 em 2020 e 2.150 em 2021); e as atividades de alojamento e restauração

⁴⁰ Estas tendências encontradas em Portugal não são uma particularidade do país. Também outros países se verifica a sobre representação dos empresários imigrantes nos sectores do comércio e restauração (Oliveira e Rath, 2008).

+54,6% (de 1.084 passaram para 1.712 em 2018, embora descendo ligeiramente para 1.694 em 2019, 1.708 em 2020 e 1.676 em 2021). A terceira atividade económica mais importante é a construção (representando 8,4% em 2017, 9% em 2018, 10,3% em 2019, 11% em 2020 e 11,5% em 2021), embora esta atividade tenha perdido importância relativa desde o início da presente década (taxa de variação de -17% de 2011 para 2015, mas em recuperação nos últimos anos, passando a +59,1% entre 2011 e 2021): de 17% em 2008, as atividades de construção passam a representar apenas 7,4% dos empregadores estrangeiros em 2015 e 11,5% em 2021, ou seja, menos 5,5 pontos percentuais face à década anterior, mas com sinais de recuperação desde 2016. A esta diminuição acentuada da importância relativa dos empregadores estrangeiros da construção não são alheios os efeitos da crise económica e financeira que afetou o país na primeira metade da segunda década do século XXI, durante os quais se verifica que foi este um dos setores económicos mais afetados e a partir do qual se gerou mais desemprego. A mesma perda de importância relativa também se observa nas atividades económicas das indústrias transformadoras ainda que não de forma tão acentuada (passam de 6,4% para 5,1% de 2008 para 2021, ou seja, -1,3 pontos percentuais), embora de 2011 para 2021 se verifique uma evolução positiva de +30,6%. Deve assinalar-se ainda que nos últimos anos tem vindo a aumentar ligeiramente a importância relativa de empregadores estrangeiros de atividades de saúde humana e apoio social (de 5,1% em 2008 passaram para 6,5% em 2015, embora voltando a perder importância relativa para 5,8% em 2019, 5,3% em 2020 e 5,2% em 2021, mas +7,7% entre 2011 e 2021) e de atividades de consultoria, científicas e técnicas (de 5% em 2008 para 5,9% em 2019, 6,2% em 2020 e 6,8% em 2021, representando +63,2% entre 2011 e 2021).

Quadro 7.18. Empregadores estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal, segundo a atividade económica do estabelecimento, em 2011, 2020 e 2021 (Portugal) (%)

| Atividade económica (CAE) | 2011 | 2020 | 2021 | Variação 2011/2021 (%) |
|--|--------------|--------------|--------------|------------------------|
| Agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca | 1,9 | 3,3 | 3,6 | +153,8 |
| Indústrias extractivas | 0,0 | 0,0 | 0,0 | - |
| Indústrias transformadoras | 5,2 | 5,2 | 5,1 | +30,6 |
| Eletricidade, gás, vapor, água quente e fria e ar frio | 0,0 | 0,1 | 0,0 | - |
| Captação, tratamento e distribuição água; saneamento.. | 0,1 | 0,1 | 0,1 | - |
| Construção | 9,8 | 11,2 | 11,5 | +59,1 |
| Comércio grosso e retalho; reparação de veículos automóveis... | 32,6 | 25,5 | 25,5 | +5,1 |
| Transportes e armazenagem | 3,9 | 4,4 | 3,9 | +34,6 |
| Alojamento, restauração e similares | 17,3 | 20,0 | 19,9 | +54,6 |
| Atividades informação e comunicação | 2,2 | 3,6 | 3,8 | +140,0 |
| Atividades financeiras e de seguros | 0,7 | 0,4 | 0,4 | - |
| Atividades imobiliárias | 4,3 | 5,2 | 5,6 | +75,3 |
| Atividades de consultoria, científicas, técnicas e sim. | 5,6 | 6,2 | 6,8 | +63,2 |
| Atividades administrativas e dos serviços de apoio | 3,8 | 3,9 | 3,3 | +16,7 |
| Educação | 1,1 | 0,9 | 0,9 | +11,1 |
| Atividades de saúde humana e apoio social | 6,4 | 5,3 | 5,2 | +7,7 |
| Atividades artísticas, espetáculos, desportivas e recreativas | 1,5 | 1,6 | 1,5 | +36,2 |
| Outras atividades de serviços | 3,4 | 2,9 | 2,6 | +4,3 |
| Total N | 6.266 | 8.532 | 8.427 | +34,5 |

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

Nota: Em 2011 os dados disponibilizados pelo GEP dizem respeito ao Continente e R. A. Madeira.

A sobre representação dos empregadores estrangeiros em determinadas **atividades económicas** é **diferenciada em função das nacionalidades** numericamente mais representadas no universo de empregadores estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal (vd. quadro 7.19). Repetindo a tendência de outros anos, em 2021 verifica-se que são os empregadores chineses os mais concentrados em apenas duas atividades económicas: 70,5% desses empregadores exercia atividades do comércio por grosso e a retalho e 23,7% dedicava-se a atividades de restauração e similares. As restantes nacionalidades mostram maior dispersão por atividades económicas, destacando-se em diferentes atividades: 18,1% dos empregadores brasileiros dedicavam-se a atividades de alojamento, restauração e similares, 20,4% na construção, 14,1%

no comércio e 9,5% em atividades de saúde e apoio social, dispersando-se o restante universo por outras atividades; no caso dos nacionais do Reino Unido, embora se destaquem as atividades de alojamento e restauração (21,3%), verifica-se uma maior prevalência de empregadores com atividades imobiliárias (20,2%); no caso dos empregadores ucranianos o destaque vai para atividades da construção (32,2%), de transportes e armazenagem (19,2%) e alojamento e restauração (12,2%); e no caso dos empregadores indianos as atividades concentram-se no comércio a grosso e retalho (3,3%), alojamento e restauração (30,7%) e atividades de agricultura (22,8%).

Quadro 7.19. Empregadores estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal, segundo a atividade económica do estabelecimento e o país de nacionalidade, em 2021 (Portugal) (%)

| Atividade económica (CAE) | Brasil | China | França | Espanha | Reino Unido | Itália | Alemanha | Ucrânia | Índia | Angola |
|---|--------------|--------------|------------|------------|-------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Agricultura, produção animal, caça, floresta, pesca | 1,1 | 0,1 | 2,2 | 5,1 | 3,2 | 1,1 | 3,7 | 2,0 | 22,8 | 0,4 |
| Indústrias extractivas | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Indústrias transformadoras | 5,6 | 0,5 | 9,7 | 12,5 | 3,2 | 8,2 | 11,6 | 4,7 | 2,1 | 5,5 |
| Eletricidade, gás, vapor, água quente e fria e ar frio | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,4 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Captação, tratamento e distribuição água; saneam... | 0,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,4 | 0,0 | 0,0 |
| Construção | 20,4 | 0,4 | 6,5 | 5,1 | 5,6 | 2,5 | 6,7 | 32,2 | 0,8 | 13,6 |
| Comércio grosso e retalho; reparação de veículos | 14,1 | 70,5 | 21,5 | 26,0 | 7,4 | 19,5 | 18,3 | 9,4 | 30,3 | 26,8 |
| Transportes e armazenagem | 4,4 | 0,6 | 2,0 | 4,9 | 1,4 | 2,1 | 2,2 | 19,2 | 4,1 | 4,7 |
| Alojamento, restauração, similares | 18,1 | 23,7 | 13,6 | 9,8 | 21,3 | 39,4 | 18,3 | 12,2 | 30,7 | 12,8 |
| Ativid. informação/comunicação | 5,7 | 0,5 | 5,1 | 4,9 | 4,2 | 3,2 | 4,9 | 2,7 | 2,1 | 2,6 |
| Ativid. financeiras e de seguros | 0,1 | 0,1 | 1,2 | 1,1 | 1,2 | 1,4 | 1,1 | 0,0 | 0,4 | 0,4 |
| Atividades imobiliárias | 3,8 | 2,2 | 10,7 | 6,5 | 20,2 | 3,5 | 6,7 | 2,7 | 1,2 | 7,7 |
| Atividades de consultoria, científicas, técnicas e sim. | 5,8 | 0,4 | 13,4 | 10,1 | 13,2 | 6,0 | 12,7 | 0,8 | 0,4 | 13,6 |
| Ativid. administrativas e de apoio | 3,4 | 0,5 | 4,0 | 3,1 | 6,7 | 3,5 | 4,1 | 3,9 | 2,9 | 4,7 |
| Educação | 0,6 | 0,1 | 1,8 | 0,9 | 5,1 | 0,4 | 1,5 | 0,0 | 0,0 | 0,4 |
| Atividades de saúde humana e apoio social | 9,5 | 0,0 | 2,6 | 5,1 | 1,9 | 3,5 | 4,5 | 4,7 | 0,0 | 3,4 |
| Atividades artísticas, espetáculos, desportivas e recreativas | 1,6 | 0,0 | 2,2 | 2,9 | 3,2 | 1,8 | 2,2 | 0,8 | 1,2 | 1,7 |
| Outras atividades de serviços | 5,4 | 0,1 | 3,2 | 1,6 | 1,9 | 3,9 | 1,1 | 4,3 | 0,8 | 1,7 |
| Total empregadores | 2.206 | 1.348 | 494 | 447 | 431 | 282 | 268 | 255 | 241 | 235 |

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

A iniciativa empresarial dos estrangeiros residentes em Portugal tem sido dominada por **pequenas e médias empresas**. Em 2010, segundo dados dos Quadros de Pessoal, cerca de 84,6% dos empresários estrangeiros registados tinha uma empresa com menos de 10 trabalhadores, sendo este valor apenas ligeiramente mais baixo que os 84,5% verificado para os empresários nacionais. Por comparação aos portugueses, os estrangeiros apresentam também mais importância relativa nas empresas com mais de 10 e menos de 40 trabalhadores: ainda em 2010, verificavam-se 43 empregadores estrangeiros com empresas com mais de 100 trabalhadores (o equivalente a 0,8% quando o total de empregadores registados nessas condições nos Quadros de Pessoal representava 1%), confirmando-se que os empreendedores estrangeiros são geradores de emprego em Portugal.

Nos últimos anos, eventualmente associado ao contexto económico e financeiro do país, aumentou a importância relativa das pequenas e médias empresas de estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal: em 2013 passam a representar 88,6% (equivalendo a +3,3 pontos percentuais do que o observado para os portugueses), embora nos anos seguintes voltem a perder importância relativa para 87% em 2016, 85,9% em 2017, 85,6% em 2018, 84,2% em 2019, 85,8% em 2020 e 84,9% em 2021 (ainda que representando +5pp, +4,7pp, +4,9pp, +4,1pp, +5,2pp e +4,7pp, respetivamente, que os portugueses nesses anos) – vd. quadro 7.20. Verifica-se, por contraposição, uma redução do número de empresas com mais de 10 e menos de 50 trabalhadores: de 811 em 2010 (13,7%, ou seja, +0,5 pontos percentuais que as empresas portuguesas) passam para 631 (10,2%, ou seja, -2,1 pontos percentuais que as empresas portuguesas) em 2013. Entre 2016 e 2021 verifica-se, porém, um aumento tanto em números absolutos (para 826 em 2016, 1.177 em 2019, embora descendo ligeiramente para 1.068 em 2020 e 1.139 em 2021) como em importância relativa dessas empresas de estrangeiros (11,5% em 2016, 12,5% em 2017, 13,1% em 2018 e 14,1% em 2019, embora descendo para 12,5% em 2020 e 13,5% em 2021), embora significando menos que as empresas portuguesas com entre 10 e 49 trabalhadores (-4,2pp em 2021).

Quadro 7.20. Empregadores portugueses e estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal, segundo o escalão de dimensão da empresa, em 2021 (Portugal) (%)

| Escalões de dimensão da empresa | Portugueses (%) | Estrangeiros (%) |
|---------------------------------|-----------------|------------------|
| 1 a 9 trabalhadores | 80,18 | 84,86 |
| 10 a 49 trabalhadores | 17,72 | 13,52 |
| 50 a 249 trabalhadores | 1,98 | 1,51 |
| 250 a 499 trabalhadores | 0,10 | 0,08 |
| 500 e mais trabalhadores | 0,03 | 0,04 |
| Total N | 168.221 | 8.427 |

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

As empresas de estrangeiros com mais de 50 trabalhadores também diminuíram nos últimos anos: de 99 empresas em 2010, passam para 79 em 2013, passando a representar apenas 1,3% das empresas estrangeiras e, assim, a aumentar a distância face à importância relativa de empresas de portugueses desse escalão de dimensão da empresa (era -0,7 pontos percentuais em 2010 e passa para -1,1 ponto percentual em 2013). Nos últimos anos observa-se uma ligeira recuperação das empresas estrangeiras desses escalões de dimensão para 94 empresas de estrangeiros em 2015 (1,4% das empresas dos empregadores estrangeiros), 106 em 2016 (1,5%), 120 em 2017 (1,6%), 109 em 2018 (1,4%), 143 em 2019 (1,7%), 144 em 2020 (1,7% do universo de empregadores estrangeiros) e 137 em 2021 (1,63% dos empregadores estrangeiros), aproximando-se dos portugueses (apenas -0,5pp em 2018 e em 2019, -0,3pp em 2020 e -0,5pp em 2021), embora mantendo-se aquém da importância relativa das empresas portuguesas desses escalões (2,2% em 2019, 2% em 2020 e 2,1% em 2021) – vd. quadro 7.20.

Estes resultados estão associados às próprias atividades económicas que os empregadores estrangeiros desenvolvem, uma vez que o setor da construção, por exemplo, requer mais trabalhadores que as atividades do comércio (Oliveira, 2014). Como se mostra no quadro 7.21. é nas atividades da indústria transformadora e da construção que se verifica o maior peso das empresas com mais de 10 trabalhadores (40,4% e 17%, respetivamente, dessas empresas em 2020; e 41,2% e 22,7%, respetivamente, em 2021) e, por contraste, é nas atividades do comércio (90,3% em 2020 e 84,8% em 2021), atividades de consultoria, científicas e técnicas (91,3% em 2020 e 87,2% em 2021) e atividades de saúde humana e apoio social (93,9% em 2020 e 87,9% em 2021), que se verifica uma sobre representação das empresas com menos de 10 trabalhadores. Ora se atendermos que diminuiu nos últimos anos a importância relativa dos empregadores estrangeiros da construção (de 17% em 2008 passam para 7,4% em 2015 no total de empregadores estrangeiros, embora subam para 10,3% em 2019, 11,2% em 2020 e 11,5% em 2021), então o decréscimo das empresas de grandes dimensões dos estrangeiros nos últimos anos acompanha o decréscimo das empresas dessas mesmas atividades económicas que empregam maior número de trabalhadores.

Quadro 7.21. Empregadores estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal segundo as principais atividades económicas e a dimensão da empresa, em 2011, 2020 e 2021 (Portugal) (%)

| Atividade Económica (CAE) | Escalões de dimensão da empresa (nº trabalhadores) | 2011 | 2020 | 2021 |
|---|--|-------------|-------------|-------------|
| C - Indústria Transformadora | 1 a 9 | 60,4 | 59,6 | 58,8 |
| | 10 a 49 | 30,8 | 29,8 | 33,7 |
| | 50 e mais | 8,8 | 10,6 | 7,5 |
| F - Construção | 1 a 9 | 77,3 | 83,0 | 77,3 |
| | 10 a 49 | 21,4 | 14,9 | 20,7 |
| | 50 e mais | 1,3 | 2,1 | 2,0 |
| G - Comércio por grosso e a retalho | 1 a 9 | 89,7 | 90,3 | 84,8 |
| | 10 a 49 | 9,3 | 9,0 | 14,4 |
| | 50 e mais | 1,0 | 0,7 | 0,8 |
| I - Alojamento, restauração e similares | 1 a 9 | 82,7 | 84,7 | 81,7 |
| | 10 a 49 | 16,2 | 15,0 | 17,6 |
| | 50 e mais | 1,1 | 0,2 | 0,7 |
| M - Atividades de consultoria, científicas, técnicas e sim. | 1 a 9 | 92,6 | 91,3 | 87,2 |
| | 10 a 49 | 6,3 | 8,1 | 11,9 |
| | 50 e mais | 1,1 | 0,6 | 1,0 |
| Q - Atividades de saúde humana e apoio social | 1 a 9 | 96,8 | 93,9 | 87,9 |
| | 10 a 49 | 2,7 | 6,1 | 11,5 |
| | 50 e mais | 0,5 | 0,0 | 0,6 |
| Total (%) | 1 a 9 | 85,4 | 85,8 | 84,9 |
| | 10 a 49 | 12,8 | 12,5 | 13,5 |
| | 50 e mais | 1,8 | 1,7 | 1,6 |

Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

Nota: Em 2011 os dados disponibilizados pelo GEP dizem respeito ao Continente e R. A. Madeira.

7.7. Desemprego

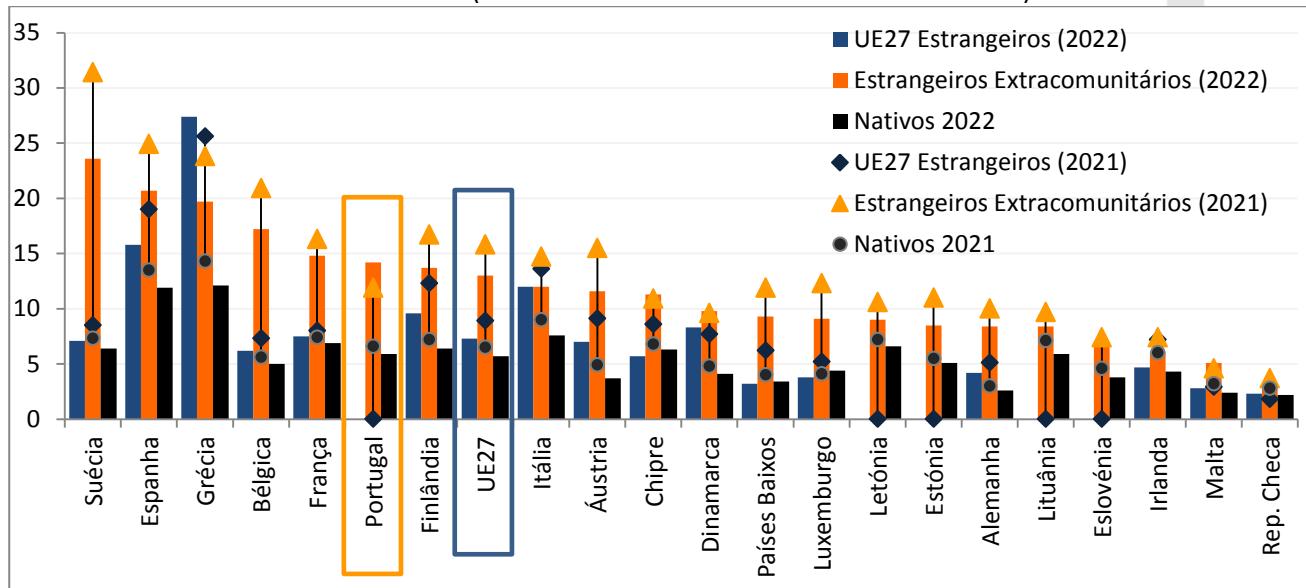
Em 2021 e 2022 (vd. gráfico 7.19), para o conjunto de países da UE27, a **taxa de desemprego dos cidadãos estrangeiros** (residentes estrangeiros nacionais de outro país da UE27 com 8,9% em 2021 e 7,3% em 2022, e residentes estrangeiros extracomunitários com 15,8% e 13%, respetivamente) **mantinha-se superior à taxa dos nacionais autóctones** (com 6,5% em 2021 e 5,7% em 2022). Em 2020 e 2021 verificou-se globalmente um ligeiro incremento das taxas de desemprego face ao observado em 2019, mantendo-se os estrangeiros extracomunitários com maior distância face aos autóctones (de +8,6 pontos percentuais que a taxa de desemprego dos cidadãos autóctones em 2019, para +10,4pp em 2020, + 9,3p em 2021 e +7,3pp em 2022). Observa-se, pois, que o desemprego não incide de igual forma nos trabalhadores autóctones e de nacionalidade estrangeira, assumindo especial importância junto dos trabalhadores estrangeiros de países extracomunitários. Os trabalhadores imigrantes mostram-se, portanto, mais vulneráveis e expostos ao desemprego nas sociedades de acolhimento europeias.

Relativamente às taxas de desemprego registadas nos diferentes países da UE27, se a ordenação for efetuada pela taxa de desemprego dos trabalhadores estrangeiros de países extracomunitários residentes, Portugal surge em 2022 na sexta posição (com 14,2% em 2022, quando em 2021 tinha sido de 11,9%), com taxas de desemprego dos trabalhadores extracomunitários acima do observado para a média registada nos países da UE27 no último ano (com +1,2pp em 2022, quando nos anos anteriores estavam abaixo da média da UE27: -2,5pp em 2019, -2,3pp em 2020 e -3,9pp em 2021). Destacam-se em 2021 e 2022 entre os países onde as taxas de desemprego dos cidadãos estrangeiros extracomunitários são mais elevadas, a Suécia (31,4% em 2021 e 23,6% em 2022), a Espanha (24,9% em 2021 e 20,7% em 2022), a Grécia (23,8% em 2021 e 19,7% em 2022), a Bélgica (20,9% em 2021 e 17,2% em 2022) e a França (16,3% em 2021 e 14,8% em 2022). Por contraste, as taxas de desemprego menos significativas entre estrangeiros extracomunitários residentes nos países da União Europeia continuam a verificar-se na República Checa (3,7% em 2021 e 2,9%

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

em 2022), em Malta (4,6% em 2021 e 5,1% em 2022), na Irlanda (7,4% em 2021 e 6,1% em 2022) e na Eslovénia (7,4% em 2021 e 6,7% em 2022) – vd. gráfico 7.19.

Gráfico 7.19. Taxa de desemprego nos diferentes países da UE27, segundo a nacionalidade, em 2021 e 2022 (cidadãos com idades entre os 15 e os 74 anos)

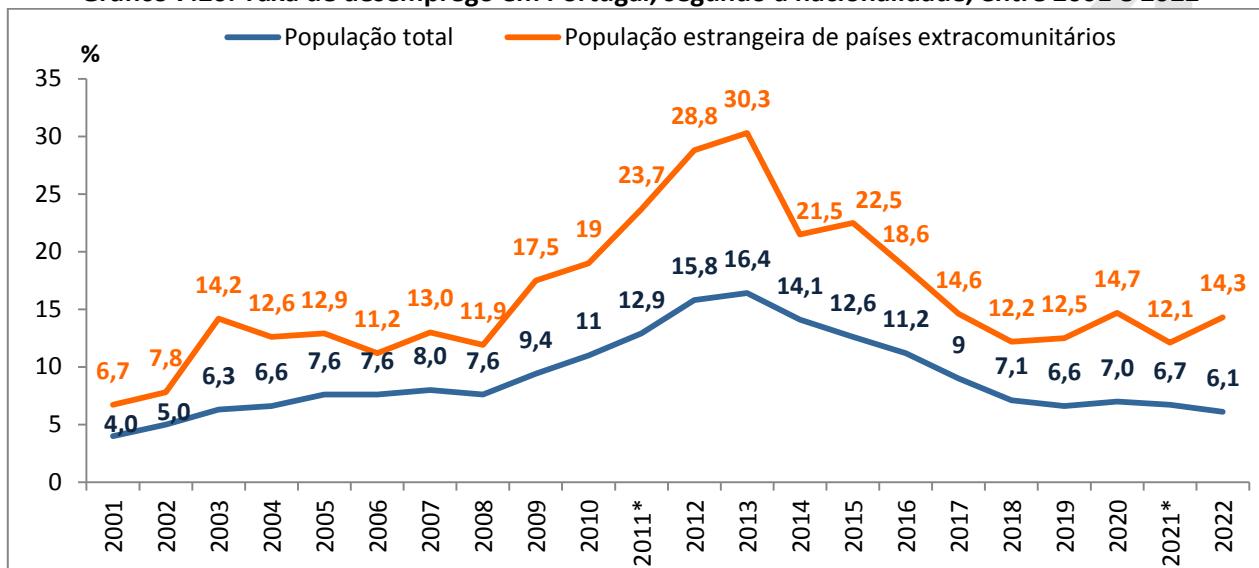


Fonte: EUROSTAT, *Migrant Integration Indicators* (sistematização e elaboração da autora).

Notas: Para a Bulgária, Croácia, Lituânia, Hungria, Polónia, Roménia e Eslováquia dados disponíveis apenas para os cidadãos nacionais e por isso não surgem no gráfico. Para Portugal, Estónia e Letónia dados indisponíveis de forma desagregada para os cidadãos residentes nacionais de um país da UE27.

Verifica-se ainda uma ordenação distinta de países da UE27 em função da distância registada entre a taxa de desemprego dos cidadãos estrangeiros extracomunitários e a taxa dos nacionais autóctones: a taxa de desemprego dos extracomunitários assume maior distância face à taxa de desemprego dos autóctones na Suécia (+24,1pp em 2021 e +17,2pp em 2022), na Bélgica (+15,3pp em 2021 e +12,2pp em 2022) e na Espanha (+11,4pp em 2021 e +8,8pp em 2022). Em Portugal, embora não de forma tão expressiva como nesses países europeus, os residentes extracomunitários continuam a apresentar também taxas de desemprego superiores aos nativos, tendo em 2022 Portugal passado a constar na quarta posição entre os países onde os residentes extracomunitários mais se distanciam da taxa de desemprego dos nacionais (com +8,3pp em 2022, mostrando um incremento face ao apurado em anos anteriores: +5,9pp em 2019, +7,9pp em 2020 e +5,3pp em 2021).

Inúmeros estudos desenvolvidos em Portugal mostraram como a **precariade laboral dos trabalhadores imigrantes tende a expô-los a maior vulnerabilidade e a mais desemprego em contextos de crise** (Peixoto, 2008; Oliveira e Pires, 2010: 127-132). Se durante a primeira década do século XXI os estrangeiros residentes em Portugal sempre apresentaram taxas de desemprego muito próximas das da população nacional (refletindo uma imigração laboral que era absorvida pelos trabalhos mais mal pagos e de grande procura no mercado trabalho português e que os trabalhadores portugueses não queriam exercer), desde finais dessa década, com o contexto de crise económica e financeira do país e de fraco desempenho global da economia portuguesa, as taxas de desemprego dos estrangeiros (em especial dos cidadãos extracomunitários) distanciaram-se bastante das taxas de desemprego dos nacionais (vd. gráfico 7.20). A partir de 2016, porém, verificam-se sintomas de recuperação do desemprego, diminuindo tanto para o total da população residente (passa de 16,4% em 2013, ano em que atinge o valor mais elevado, para 6,6% em 2019, 7% em 2020, 6,7% em 2021 e 6,1% em 2022), como para os estrangeiros extracomunitários (de 30,3% em 2013, passa a 12,5% em 2019, embora voltando ligeiramente a subir em 2020 para 14,7%, para descer novamente em 2021 para 12,1% e incrementar em 2022 para 14,3%), aproximando-se os dois grupos até 2021 (distância de 6pp em 2019, 7,9pp em 2020 e 5,3pp em 2021, quando esta distância foi de 14,2pp em 2013), para voltar a aumentar a distância em 2022 (para 8,2 pontos percentuais).

Gráfico 7.20. Taxa de desemprego em Portugal, segundo a nacionalidade, entre 2001 e 2022

Fonte: INE-Inquérito ao Emprego (sistematização da autora).

Notas: Em 2011 e 2021 verificam-se quebras de série no Inquérito ao Emprego. De notar que entre 2007 e 2010 os dados referentes à população estrangeira de países extracomunitários referem-se à taxa média de desemprego. A partir de 2020 no universo dos cidadãos extracomunitários passa a estar incluindo os nacionais do Reino Unido.

Em 2020 e novamente em 2022, verifica-se, deste modo, um ténue incremento do desemprego tanto no total da população residente em Portugal (+0,3pp face a 2019, embora em 2022 seja -0,6pp face ao ano anterior), como na população estrangeira de países extracomunitários residente no país (+2,2pp em 2020 e novamente em 2022), aumentando ligeiramente também a distância entre os dois grupos (taxa de desemprego de extracomunitários 7,7pp superior à do total da população no país em 2020 e 8,2pp em 2022). Em 2021 tinha se verificado uma descida do desemprego nos dois universos (taxa de desemprego do total da população residente com -0,3pp e taxa de desemprego de extracomunitários com -2,6pp). Verifica-se, pois, que os estrangeiros são mais afetados pelas flutuações do desemprego que os nacionais, atendendo também aos setores económicos e grupos profissionais em que se inserem (Oliveira e Pires, 2010), assumindo-se como trabalhadores necessários em tempos de crescimento económico e dispensados em tempos de desaceleração dos mercados.

Para aprofundar a caracterização do desemprego dos estrangeiros em Portugal consideram-se dados de duas fontes administrativas nacionais: dados do desemprego registado nos Centros de Emprego do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) e dados da Segurança Social relativos às prestações de desemprego, considerando-se nesses dados de forma agregada o subsídio de desemprego, o subsídio social de desemprego e o subsídio de desemprego parcial. Importa atender que estas fontes administrativas, pela sua natureza, não contemplam informação do desemprego não registado ou de estrangeiros em situação de desemprego que não têm (ou deixaram de ter) direito a receber prestações de desemprego do sistema de Segurança Social português.

7.7.1. Desemprego de estrangeiros registado no Instituto do Emprego e Formação Profissional

No final do ano de 2022, os desempregados de nacionalidade estrangeira registados nos Centros de Emprego do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) atingiram os 39.585 indivíduos, +17% face ao verificado no ano anterior, ficando ainda assim ligeiramente aquém do contabilizado dez anos antes (em 2012 foram 41.516 os estrangeiros com desemprego registado). Em 2021 o desemprego registado de cidadãos de nacionalidade estrangeira diminuiu para 33.947 (-13,6% face ao ano anterior). Também o impacto do desemprego registado de estrangeiros aumentou no total de desempregados em Portugal nos últimos anos: a percentagem de estrangeiros no total dos trabalhadores desempregados inscritos nos

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

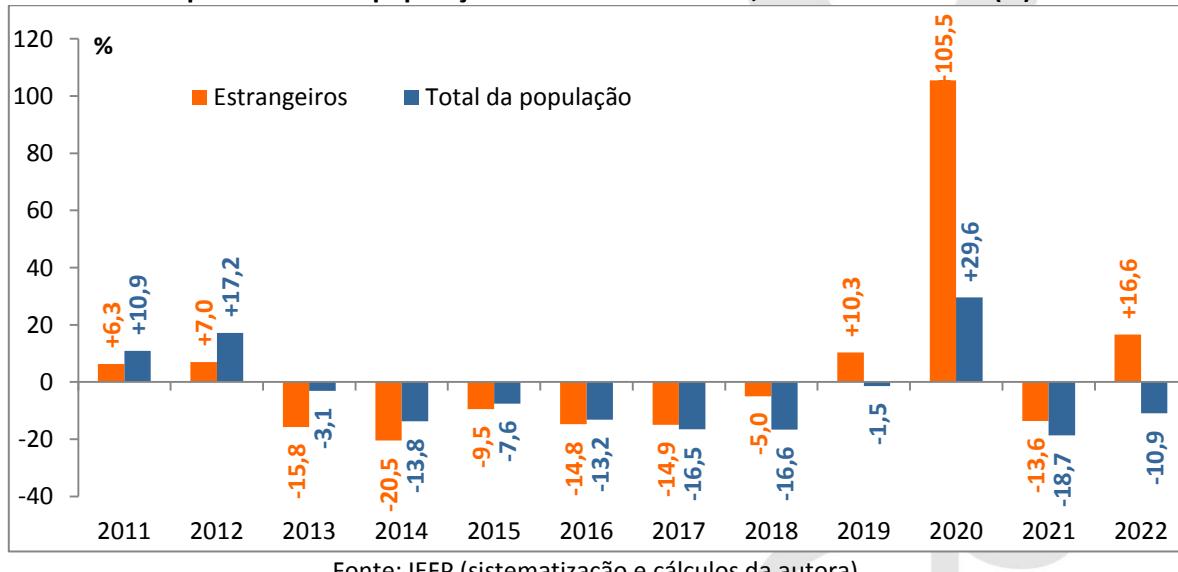
Centros de Emprego passou de 6,2% em 2019, para 9,8% em 2020, 10,4% em 2021 e 13,6% em 2022 (superando o impacto que assumiu no início da década passada, de 6,7%) – vd. quadro 7.22.

Quadro 7.22. Desemprego registado no final do ano em Portugal, para o total da população e de estrangeiros, entre 2011 e 2022

| Ano | Total | Estrangeiros | |
|-------------|---------|--------------|------|
| | | N | % |
| 2011 | 576.383 | 38.803 | 6,7 |
| 2012 | 675.466 | 41.516 | 6,1 |
| 2013 | 654.569 | 34.968 | 5,3 |
| 2014 | 564.312 | 27.815 | 4,9 |
| 2015 | 521.611 | 25.165 | 4,8 |
| 2016 | 452.652 | 21.448 | 4,7 |
| 2017 | 377.791 | 18.248 | 4,8 |
| 2018 | 315.093 | 17.338 | 5,5 |
| 2019 | 310.482 | 19.120 | 6,2 |
| 2020 | 402.254 | 39.292 | 9,8 |
| 2021 | 327.128 | 33.947 | 10,4 |
| 2022 | 291.353 | 39.585 | 13,6 |

Fonte: IEFP (sistematização e cálculos da autora).

Gráfico 7.21. Taxa de variação anual no desemprego registado para estrangeiros e para o total da população no final de cada ano, entre 2011 e 2022 (%)



Fonte: IEFP (sistematização e cálculos da autora).

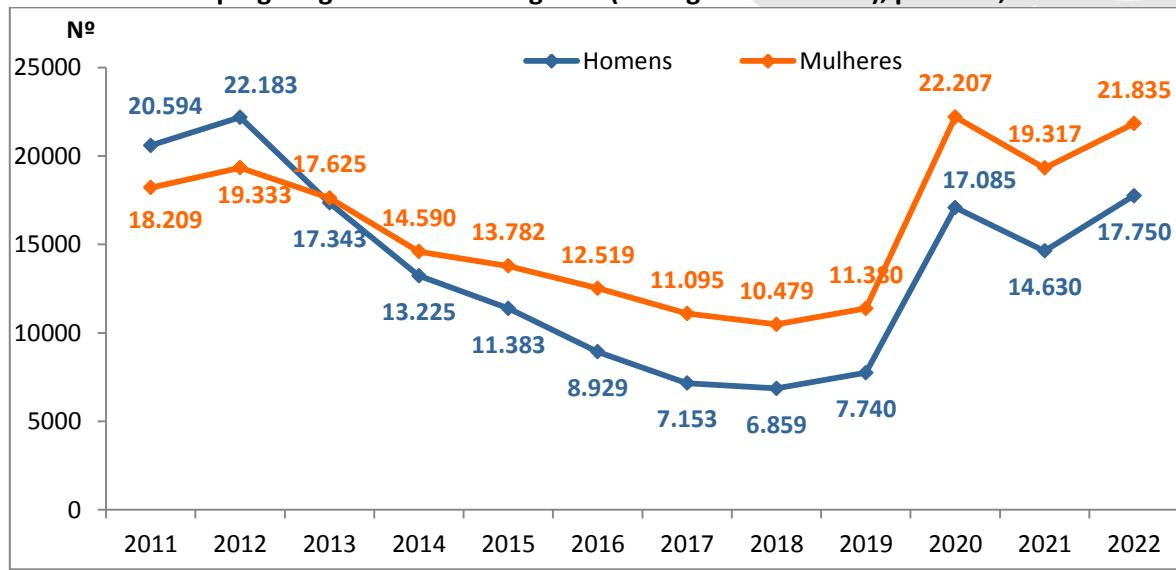
Analisando as taxas de variação anual do desemprego ao longo da presente década (vd. gráfico 7.21), observa-se que o desemprego registado continuou a subir até ao ano de 2012, tendo invertido essa tendência a partir de 2013, ano em que passa a decrescer. Estas duas linhas de tendência são transversais à população total do país e à população estrangeira: até 2012 a taxa de variação anual do desemprego foi positiva quer para a população total (+17,2% em 2012), quer para a população estrangeira (+7%), sendo que para o total da população do país as subidas do desemprego registado foram mais acentuadas que para o total da população estrangeira. A partir de 2013 a taxa de variação anual do desemprego registado passa a apresentar valores negativos, quer para a população estrangeira quer para o total da população do país. Nota-se que entre 2013 e 2016 as descidas anuais do desemprego registado de estrangeiros (-15,8% em 2013, -20,5% em 2014, -9,5% em 2015 e -14,8% em 2016) são mais acentuadas que as descidas do desemprego registado para o total do país (-3,1% em 2013 e -13,2% em 2016). Em 2017 e 2018 verifica-se,

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

contudo, que o desemprego registado do total da população desceu mais (-16,5% em 2017 e -16,6% em 2018) que o desemprego registado dos cidadãos estrangeiros (-14,9% em 2017 e -5% em 2018). Em 2019 e 2020, o desemprego registado dos estrangeiros volta a aumentar (+10,3% em 2019 e +105,5% em 2020, quando o número de desempregados registados duplica), incrementando em 2020 também o desemprego registado do total da população (+29,6%). A este crescimento do desemprego, especialmente sentido em 2020, não são alheios os impactos da pandemia COVID-19 na economia portuguesa que induziu a perdas de postos de trabalho com os confinamentos e a determinação do encerramento de espaços e estabelecimentos comerciais. Em 2021 observam-se, contudo, sinais de abrandamento do incremento do desemprego registado, invertendo-se a tendência, com ambos os grupos a terem uma quebra: estrangeiros com -13,6% de desempregados registados no IEFP e o total da população com -18,7%. Em 2022, porém, o desemprego registado de estrangeiros volta a aumentar (+16,6%), contrastando com a quebra que se continuou a sentir no total da população (-10,9%).

Desagregando os dados do desemprego registado de estrangeiros por **sexo**, observa-se uma preponderância do sexo feminino (56,5% em 2020, 56,9% em 2021 e 55,2% em 2022) no desemprego registado de estrangeiros, mantendo assim a tendência dos últimos anos (vd. gráfico 7.22). Apresentando uma evolução mais estável no desemprego, as mulheres estrangeiras só a partir de 2013 suplantam o desemprego dos homens, embora não porque tenham aumentado no desemprego, mas porque os homens diminuíram mais acentuadamente a sua situação de desemprego registado em virtude da recuperação gradual de algumas das atividades económicas onde os homens estrangeiros se tendem a inserir no mercado de trabalho português. Entre 2011 e 2018 nota-se um decréscimo gradual do desemprego de estrangeiros em ambos os sexos, registando-se uma diminuição mais acentuada junto dos desempregados do sexo masculino (-67%) por comparação aos desempregados do sexo feminino (-43%). Em 2019 e 2020, porém, verifica-se tanto um incremento do desemprego registado das mulheres estrangeiras (+8,6% em 2019 e +95,1% em 2020), como dos homens estrangeiros (+12,8% e 120,7%, respetivamente), embora esse incremento se mostre mais acentuado no caso do sexo masculino. Já em 2021 observa-se uma diminuição do desemprego de estrangeiros (-13,6%) que se observa tanto nos desempregados do sexo feminino (-13%) como nos do sexo masculino (-14,4%). Finalmente em 2022, voltando a aumentar o desemprego registado tanto nos homens como nas mulheres de nacionalidade estrangeira, observa-se um incremento mais acentuado nos homens (+21,3% em 2022 face ao ano anterior) que nas mulheres (+13%).

Gráfico 7.22. Desemprego registado de estrangeiros (Portugal Continental), por sexo, entre 2011 e 2022



Fonte: IEFP (sistematização da autora).

Relativamente a outras características do **perfil sociodemográfico** dos desempregados estrangeiros (quadro 7.23), observa-se uma preponderância do grupo etário dos 35-54 anos (44,8% em 2020, 47,1% em 2021 e 46,6% em 2022) e do ensino secundário (48% em 2020, 44,3% em 2021 e 48,1% em 2022). Entre

2018 e 2020, e novamente em 2022, observa-se um incremento do desemprego registado em praticamente todos os níveis de qualificação (superior nos desempregados com escolaridade inferior ao 1º ciclo com +196,2% de desemprego registado em 2020 face a 2018, e +16,6% em 2022, sendo também expressivo no último ano o aumento do desemprego nos estrangeiros com secundário de +26,8%) e grupos etários (entre 2018 e 2020 o incremento foi mais significativo nos desempregados com entre 25 e 34 anos, com +185,3%, e em 2022 nos estrangeiros com menos de 25 anos de +32%). O último ano contrasta, assim, com o observado em 2021, quando se tinha verificado uma diminuição do desemprego na generalidade dos grupos etários (descida mais acentuada nos menores de 25 anos com -32,5% de desempregados, e menos acentuado nos com mais de 55 anos com -2,8% de desempregados registados) e em quase todos os níveis de escolaridade, com a exceção dos desempregados com níveis de escolaridade inferior ao 1º ciclo do ensino básico que apresentam um incremento face a 2020 (+24,7%).

Quadro 7.23. Desemprego registado de estrangeiros (Portugal Continental), por sexo, grupo etário e níveis de escolaridade, em 2021 e 2022

| Características sociodemográficas | 2021 | | 2022 | | Variação (%) 2018/2020 | Variação (%) 2020/2021 | Variação (%) 2021/2022 |
|--|---------------|------------|---------------|------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| | N | % | N | % | | | |
| Sexo | | | | | | | |
| Homens | 14.630 | 43,1 | 17750 | 44,8 | +149,1 | -14,4 | +21,3 |
| Mulheres | 19.317 | 56,9 | 21835 | 55,2 | +111,9 | -13,0 | +13,0 |
| Grupo etário | | | | | | | |
| Menos de 25 anos | 2.740 | 8,1 | 3617 | 9,1 | +171,7 | -32,5 | +32,0 |
| 25-34 anos | 11.640 | 34,3 | 13491 | 34,1 | +185,3 | -16,7 | +15,9 |
| 35-54 anos | 16.002 | 47,1 | 18451 | 46,6 | +109,9 | -9,0 | +15,3 |
| 55 e mais anos | 3.565 | 10,5 | 4026 | 10,2 | +43,1 | -2,8 | +12,9 |
| Níveis de escolaridade | | | | | | | |
| Inferior ao 1º ciclo do EB | 8.912 | 26,3 | 10389 | 26,2 | +196,2 | +24,7 | +16,6 |
| Básico-1ºciclo | 1.463 | 4,3 | 1363 | 3,4 | +67,7 | -28,1 | -6,8 |
| Básico-2ºciclo | 2.065 | 6,1 | 2065 | 5,2 | +55,6 | -20,6 | 0,0 |
| Básico-3ºciclo | 4.559 | 13,4 | 4572 | 11,5 | +96,5 | -27,5 | +0,3 |
| Secundário | 15.028 | 44,3 | 19059 | 48,1 | +145,2 | -20,4 | +26,8 |
| Superior | 1.920 | 5,7 | 2137 | 5,4 | +105,3 | -17,9 | +11,3 |
| Total de estrangeiros | 33.947 | 100 | 39.585 | 100 | +126,6 | -13,6 | +16,6 |

Fonte: IEFP (sistematização e cálculos da autora).

Mantendo a tendência de anos anteriores, em 2021 e 2022 os **grupos profissionais com maior importância relativa de desempregados estrangeiros registados** foram o grupo profissional 5 (trabalhadores dos serviços pessoais, de proteção e segurança e vendedores) com 26,4% e 22,9% (+5pp que no total de desempregados em 2021 e +2,5pp em 2022), respetivamente, e o grupo 9 (trabalhadores não qualificados) com 36,2% em 2021 e 37,3% em 2022 (+11pp que o observado para o total de desemprego registado em 2021 e +10,3pp em 2022), o que reflete a própria sobre representação dos trabalhadores estrangeiros nesses mesmos grupos profissionais (vd. quadro 7.24). Observa-se, portanto, que o desemprego afeta mais os trabalhadores estrangeiros inseridos nos grupos profissionais da base, o que se encontra associado à própria estrutura ocupacional dos estrangeiros em Portugal. Conforme explicitado anteriormente, a forte concentração dos estrangeiros nos grupos profissionais da base, de menor ou nenhuma qualificação, mais mal pagos, com mais riscos de sinistralidade e de maior instabilidade ocupacional (Oliveira e Pires, 2010: 107-133) explica os grupos profissionais 5 e 9 sejam responsáveis por cerca de 63% em 2021 e 60,2% em 2022 do desemprego registado de estrangeiros em Portugal, enquanto na população total os mesmos grupos profissionais representam cerca de -16pp em 2021 e -13pp, perfazendo 47% do desemprego total nos dois últimos anos. Por contraste, os grupos profissionais de topo (grupos 1, 2 e 3) concentram mais desemprego na população total (23% em 2021 e 22% em 2022), que nos estrangeiros (apenas 13% do desemprego registado de estrangeiros em 2021 e 14% em 2022), ou seja, -8pp nos estrangeiros em 2022.

**Quadro 7.24. Desemprego registado em Portugal Continental,
segundo a nacionalidade e a profissão, em 2021 e 2022**

| Grupos profissionais | 2021 | | 2022 | | | |
|---|----------------|-------------------|----------------|------------|---------------|------------|
| | Total | N Estrangeiros | Total | % | N | % |
| 0 - Oficiais das forças armadas | 145 | 11 | 159 | 0,1 | 10 | 0,0 |
| 1 - Representantes do poder legislativo e de órgãos executivos, dirigentes, diretores e gestores executivos | 8.406 | 382 | 7.024 | 2,4 | 454 | 1,1 |
| 2 - Especialistas das atividades intelectuais e científicas | 34.887 | 1.936 | 30.182 | 10,4 | 2.760 | 7,0 |
| 3 - Técnicos e profissões de nível intermédio | 30.876 | 1.997 | 26.601 | 9,1 | 2.276 | 5,7 |
| 4 - Pessoal administrativo | 38.036 | 3.344 | 33.108 | 11,4 | 3.784 | 9,6 |
| 5 - Trabalhadores dos serviços pessoais, de proteção e segurança e vendedores | 69.414 | 8.948 | 59.411 | 20,4 | 9.046 | 22,9 |
| 6 - Agricultores e trabalhadores qualificados da agricultura, da pesca e da floresta | 10.330 | 955 | 10.535 | 3,6 | 1.503 | 3,8 |
| 7 - Trabalhadores qualificados da indústria, construção e artífices | 32.294 | 2.640 | 28.852 | 9,9 | 3.226 | 8,1 |
| 8 - Operadores de instalações e máquinas e trabalhadores da montagem | 19.377 | 1.444 | 16.939 | 5,8 | 1.767 | 4,5 |
| 9 - Trabalhadores não qualificados | 83.361 | 12.291 | 78.541 | 27,0 | 14.759 | 37,3 |
| Sem profissão atribuída | 3 | - | 1 | 0,0 | 0 | 0,0 |
| Total | 327.129 | 33.948 | 291.353 | 100 | 39.585 | 100 |

Fonte: IEFP (sistematização e cálculos da autora).

Em 2021 as dez nacionalidades estrangeiras que registam maior número de desempregados, e que mais contribuíram para o total de desempregados estrangeiros registados no IEFP (representando no conjunto cerca de 80,7% do total de desempregados estrangeiros), foram a brasileira (com 14,4 mil desempregados registados, representando 42,4% dos desempregados estrangeiros, mantendo-se há vários anos na primeira posição), a nepalesa (2,2 mil desempregados ou 6,5%, na segunda posição em 2020 e 2021), a angolana (2,1 mil desempregados ou 6,2%, subindo duas posições face ao ano anterior, para a terceira posição), a cabo-verdiana (1.849 desempregados ou 5,4%, descendo uma posição), a ucraniana (1.628 desempregados ou 4,8%, descendo uma posição), a guineense (1.444 desempregados ou 4,3%), a india (4%), a romena (2,8%), a são-tomense (2,5%) e na décima posição os nacionais do Bangladesh (1,8%) – vd. quadro 7.25. Já em 2022 verificaram-se algumas mudanças na ordenação das nacionalidades estrangeiras mais representadas no desemprego registado: embora a nacionalidade brasileira se tenha mantido na primeira posição (38,4% dos estrangeiros com 15.059 desempregados registados), a nacionalidade ucraniana sobe da quinta para a segunda posição (passando a representar 11% dos desempregados estrangeiros com 4.349), descendo em consequência a nacionalidade nepalesa para a terceira posição (com 2.963 desempregados registados, passando a representar 7,5% dos desempregados estrangeiros registados), seguindo-se a nacionalidade india que sobe da sétima para a quarta posição (6,1% dos desempregados estrangeiros em 2022 com 2.426), a angolana que entra em 2022 para o grupo das nacionalidades estrangeiras mais representadas nos desempregados inscritos nos IEFP (5,5% dos desempregados estrangeiros ou 2.194), seguindo-se ainda os nacionais da Guiné-Bissau (1.527 ou 3,9%), de Cabo Verde (1.492 ou 3,8%), de São Tomé e Príncipe (814 ou 2,1%), da Roménia (801 ou 2%) e, novamente na décima posição os nacionais do Bangladesh (764 desempregados registados em 2022, representando 1,9%) – vd. quadro 7.25.

Importa, contudo, considerar que nem todas estas nacionalidades estrangeiras são aquelas que apresentam maior número de residentes em Portugal em 2021 e 2022 (e.g. Bangladesh, Roménia e São Tomé e Príncipe não constam das dez nacionalidades estrangeiras com maior número de residentes). O quadro 7.26 evidencia a proporção dos desempregados registados das nacionalidades mais representadas em 2022 por total dos seus residentes, verificando-se uma ordenação diferente pelas nacionalidades com proporções superiores às observadas para o total de estrangeiros: observa-se que em 2022 são os ucranianos os que apresentam globalmente maior número de desempregados por cada 100 residentes (de 6 desempregados por cada 100 residentes em 2021 sobem para 17 em 2022), não sendo a este resultado

alheia a chegada de deslocados da Ucrânia a Portugal como consequência da agressão armada russa (aprofundado em Oliveira, 2023) e que não constam do universo de residentes apurado pelo SEF, mas que estão nos inscritos no IEFP. Segundo dos ucranianos, voltam a destacar-se os nepaleses (7 em 2019, 13,5 em 2020, 10,3 em 2021 e 12,4 em 2022), seguidos dos angolanos (9 desempregados por cada 100 residentes em 2020, 8 em 2021 e 7 em 2022), dos indianos (5 em 2021 e 7 em 2022), dos guineenses, são-tomenses e brasileiros (todos com 7 desempregados por cada 100 residentes em 2021 e 6 em 2022), dos bangladeshianos (de 6 desempregados por cada 100 residentes em 2021 descem para 5 em 2022), dos cabo-verdianos (4) e dos romenos (3).

Quadro 7.25. Desemprego registado de estrangeiros segundo as dez nacionalidades com maior número de desempregados inscritos, em Portugal Continental, em 2021 e 2022

| Nacionalidade | 2021 | | Nacionalidade | 2022 | |
|---------------------------|---------------|------------|---------------------------|---------------|------------|
| | N | % | | N | % |
| Brasil | 14.405 | 42,4 | Brasil | 15.059 | 38,4 |
| Nepal | 2.210 | 6,5 | Ucrânia | 4.349 | 11,0 |
| Angola | 2.102 | 6,2 | Nepal | 2.963 | 7,5 |
| Cabo Verde | 1.849 | 5,4 | Índia | 2.426 | 6,1 |
| Ucrânia | 1.628 | 4,8 | Angola | 2.194 | 5,5 |
| Guiné-Bissau | 1.444 | 4,3 | Guiné-Bissau | 1.527 | 3,9 |
| Índia | 1.372 | 4,0 | Cabo Verde | 1.492 | 3,8 |
| Roménia | 956 | 2,8 | São Tomé e Príncipe | 814 | 2,1 |
| S. Tomé Príncipe | 836 | 2,5 | Roménia | 801 | 2,0 |
| Bangladesh | 608 | 1,8 | Bangladesh | 764 | 1,9 |
| Outras nacionalidades | 6.537 | 19,3 | Outras nacionalidades | 7.196 | 18,2 |
| Total estrangeiros | 33.947 | 100 | Total estrangeiros | 39.585 | 100 |

Fonte: IEFP (sistematização e cálculos da autora).

Quadro 7.26. Proporção de desempregados registados por total de residentes, segundo a nacionalidade, em 2022

| Nacionalidade | Desempregados registados IEFP | Residentes (SEF) | Desempregados por cada 100 residentes |
|---------------------------|-------------------------------|------------------|---------------------------------------|
| Ucrânia | 4.349 | 25.445 | 17,1 |
| Nepal | 2.963 | 23.839 | 12,4 |
| Angola | 2.194 | 31.761 | 6,9 |
| Índia | 2.426 | 35.416 | 6,9 |
| Guiné-Bissau | 1.527 | 23.737 | 6,4 |
| Brasil | 15.059 | 239.744 | 6,3 |
| São Tomé e Príncipe | 814 | 13.077 | 6,2 |
| Bangladesh | 764 | 16.468 | 4,6 |
| Cabo Verde | 1.492 | 36.748 | 4,1 |
| Roménia | 801 | 23.393 | 3,4 |
| Outras nacionalidades | 7.196 | 312.287 | 2,3 |
| Total estrangeiros | 39.585 | 781.915 | 5,1 |

Fonte: IEFP e SEF para população residente por nacionalidade (sistematização e cálculos da autora).

Entre as dez nacionalidades estrangeiras numericamente mais representadas nos residentes do país há, porém, algumas nacionalidades que não se destacam no desemprego registado de estrangeiros: mantendo a tendência de anos anteriores, em 2021 e 2022 os chineses continuam a ser a nacionalidade estrangeira com menor incidência de desemprego registado nos Centros de Emprego (apenas 0,2% do total de desempregados estrangeiros registados em 2020, 0,3% em 2021 e 0,14% em 2022; e 0,003% dos residentes

chineses em 2020, embora subindo para 0,4% em 2021 e 0,25% em 2022), seguindo-se a esta nacionalidade os cidadãos da União Europeia, duma maneira geral, e do Reino Unido (0,52% do total de desempregados estrangeiros registados e 0,46% do total de residentes britânicos no país).

7.7.2. Beneficiários das prestações de desemprego⁴¹ a partir dos dados da Segurança Social

Na década passada, o número de beneficiários estrangeiros das várias prestações sociais de desemprego foi sempre aumentando, acompanhando também a evolução crescente da população estrangeira residente e a conjuntura económica do país, marcada pelo agravamento geral do desemprego no final da primeira década do século XXI. No entanto, na segunda década do século XXI e até 2019, verificou-se uma redução gradual do número de beneficiários estrangeiros com lançamento de prestações de desemprego (vd. quadro 7.27).

Quadro 7.27. Beneficiários de prestações de desemprego, por nacionalidade, em 2011 e 2022

| Ano | Portuguesa | Estrangeira | Desconhecida | Total | % Estrangeiros | Taxa de variação Estrangeiros |
|------|------------|-------------|--------------|-----------|----------------|-------------------------------|
| 2011 | 495.766 | 37.456 | 27.385 | 560.607 | 6,7 | |
| 2012 | 600.349 | 35.898 | 17.255 | 653.502 | 5,5 | -4,2 |
| 2013 | 618.526 | 34.643 | 17.843 | 671.012 | 5,2 | -3,5 |
| 2014 | 521.437 | 29.674 | 9.497 | 560.608 | 5,3 | -14,3 |
| 2015 | 511.709 | 21.900 | 4.979 | 538.588 | 4,1 | -26,2 |
| 2016 | 455.385 | 19.489 | 2.349 | 477.223 | 4,1 | -11,0 |
| 2017 | 399.631 | 17.716 | 1.212 | 418.559 | 4,2 | -9,1 |
| 2018 | 379.659 | 17.012 | 214 | 396.885 | 4,3 | -4,0 |
| 2019 | 344.748 | 19.714 | 70 | 364.532 | 5,4 | +15,9 |
| 2020 | 1.187.628 | 106.546 | 401 | 1.294.575 | 8,2 | +440,5 |
| 2021 | 888.884 | 91.739 | 290 | 980.913 | 9,4 | -13,9 |
| 2022 | 422.166 | 47.805 | 72 | 470.043 | 10,2 | -47,9 |

Fonte: MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos da autora).

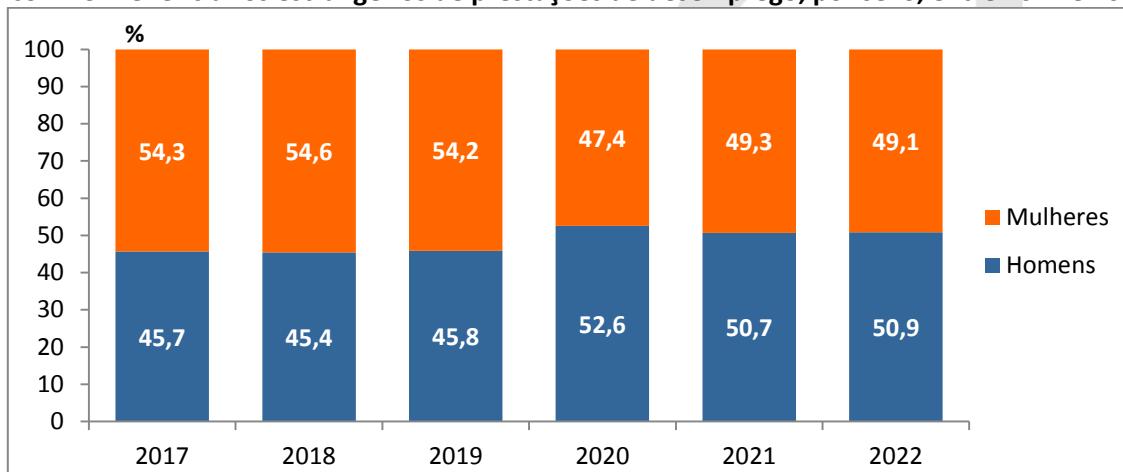
Em valores absolutos, os estrangeiros apoiados com prestações de desemprego foram diminuindo gradualmente a partir de 2014: passaram de 34.643 em 2013 (5,2% do total de beneficiários desse ano), para 29.674 em 2014 (5,3% do total de beneficiários desse ano), para 21.900 em 2015 (4,1% do total de beneficiários), para 19.489 em 2016, para 17.716 em 2017 e 17.012 em 2018 (4,2% e 4,3%, respetivamente, do total de beneficiários de prestações de desemprego). Em 2019, porém, refletindo o próprio incremento da população estrangeira residente no país (+22,9% face ao ano anterior), volta a verificar-se o crescimento dos beneficiários de prestações de desemprego de nacionalidade estrangeira, que passam a ser 19.714 (+15,9% face ao ano anterior). Por sua vez, em 2020 e 2021, no contexto de pandemia COVID-19 e das medidas de proteção social adotadas nos períodos de confinamento e de encerramento de estabelecimentos comerciais e de serviços (nomeadamente com trabalhadores em situação de *layoff*), verifica-se um forte incremento do número de beneficiários de prestações de desemprego estrangeiros (quase seis vezes mais em 2020 face a 2019, com taxa de variação de +440,5%), atingindo o valor inédito de 106.546 em 2020 (incremento semelhante verificado entre os portugueses com +244,5% de beneficiários de prestações de desemprego em 2020) quando passam a representar 8,2% dos beneficiários de prestações de desemprego em Portugal, embora diminuindo ligeiramente para 91.739 em 2021 (-13,9% face ao ano anterior), mas aumentando o seu impacto para 9,4% dos beneficiários de prestações de desemprego em Portugal. Em 2022, com o fim das medidas sociais extraordinárias no âmbito da proteção em contexto pandémico, os beneficiários de prestações de desemprego portugueses (-52,5%) e estrangeiros (-47,9%) diminuem para cerca de metade, embora ainda não atingindo integralmente os

⁴¹ Consideram-se as várias prestações de desemprego (subsídio de desemprego, o subsídio social de desemprego e o subsídio de desemprego parcial) de forma agregada.

valores pré-pandemia: em 2022 os beneficiários de prestações de desemprego estrangeiros descem para 47.805, subindo, no entanto, o seu impacto no total de beneficiários desta prestação social para 10,2%.

Em relação à distribuição por sexo destes beneficiários de prestações de desemprego (vd. gráfico 7.23), observa-se que até 2019 as mulheres estrangeiras encontravam-se sobre representadas no universo de beneficiários estrangeiros de prestações de desemprego (54,2% em 2019), acompanhando a tendência de anos anteriores e contrariando a tendência observada durante os anos da crise económica, quando os beneficiários do sexo masculino estavam sobre representados no desemprego registado (56,3% em 2013 e 58,7% em 2014). A partir de 2020, porém, a tendência volta a inverter-se, passando os beneficiários do sexo masculino a representar a maioria dos beneficiários estrangeiros de prestações de desemprego (52,6% em 2020, 50,7% em 2021 e 50,9% em 2022).

Gráfico 7.23. Beneficiários estrangeiros de prestações de desemprego, por sexo, entre 2017 e 2022 (%)



Fonte: MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos da autora).

Se observarmos de forma mais detalhada, as **nacionalidades** da população estrangeira que beneficiam de prestações de desemprego (quadro 7.28), os dados da Segurança Social traduzem as tendências gerais da imigração em Portugal: a nacionalidade estrangeira mais representada no total de beneficiários com lançamento de prestações de desemprego continua a ser a brasileira (44.440 em 2020, 38.665 em 2021 e 22.029 em 2022, em termos absolutos, representando 41,7%, 42,1% e 46,1%, respetivamente, dos beneficiários estrangeiros desta prestação social). A esta nacionalidade, seguem-se entre as nacionalidades mais representadas nesta prestação social, os indianos (5.091 beneficiários em 2020, representando 4,8% dos beneficiários estrangeiros; 4.449 em 2021 ou 4,8%; e 5,8% em 2022 com 2.774 beneficiários), os angolanos (3.588 beneficiários em 2020, 3.344 em 2021 e 2.187 em 2022 quando representaram 4,6% do total de beneficiários estrangeiros desta prestação social), os cabo-verdianos (5.852 beneficiários em 2020 ou 5,5% dos beneficiários estrangeiros; 4.633 em 2021 ou 5,1%; e 1.951 ou 4,1% em 2022), e os ucranianos (5,2% em 2020 com 5.531 beneficiários; 4,3% em 2021 com 3.947 beneficiários; e 4,1% com 1.952 beneficiários em 2022) – vd. quadro 7.28.

Nos anos de referência deste relatório, e mantendo a tendência de anos anteriores, identificam-se algumas diferenças entre os beneficiários de nacionalidade estrangeira e os beneficiários de nacionalidade portuguesa no que toca ao valor médio mensal dos subsídios de desemprego auferidos, sendo também notáveis as disparidades detetadas no interior do grupo de beneficiários estrangeiros. Conforme se pode observar no quadro 7.28, o valor médio mensal atribuído em processamentos de prestação de desemprego à população portuguesa supera (499€ em 2020, 545€ em 2021 e 575€ em 2022) o valor médio atribuído a algumas nacionalidades estrangeiras, particularmente as nacionalidades africanas, asiáticas, e sul-americanas. Por contraste, as nacionalidades europeias, ultrapassam os valores médios da população portuguesa (com exceção da Bulgária, da Roménia, da Moldávia, da Rússia e da Ucrânia, que se mantêm com valores abaixo dos montantes processados para os portugueses, e também da Espanha em 2022).

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

Quadro 7.28. Beneficiários estrangeiros com lançamento de prestações de desemprego, e respetivos valores médios das remunerações mensais dos beneficiários, segundo os principais países de nacionalidade, em 2021 e 2022

| Nacionalidade | 2021 Beneficiário | Valor médio remunerações mensais | 2022 Beneficiário | Valor médio remunerações mensais (A) | Montantes processados (milhares de euros) 2022 | Taxa de discrepança de estrangeiros (A) face aos beneficiários portugueses em 2022 (%) |
|---------------------------|----------------------|--|----------------------|--|---|---|
| África | 13.964 | 479 | 8.150 | 470 | 17.439 | -18,3 |
| PALOP | 12.900 | 470 | 7.273 | 473 | 15.812 | -17,7 |
| Angola | 3.344 | 470 | 2.187 | 483 | 4.885 | -16,0 |
| Cabo Verde | 4.633 | 469 | 1.951 | 464 | 4.365 | -19,2 |
| Guiné-Bissau | 2.436 | 473 | 1.739 | 479 | 3.574 | -16,7 |
| Moçambique | 512 | 498 | 267 | 461 | 549 | -19,9 |
| S. Tomé e Príncipe | 1.722 | 464 | 960 | 470 | 2.102 | -18,3 |
| América | 41.487 | 527 | 23.314 | 517 | 53.185 | -10,2 |
| Brasil | 38.665 | 479 | 22.029 | 485 | 50.568 | -15,7 |
| Venezuela | 1.598 | 456 | 738 | 469 | 1.401 | -18,4 |
| Ásia | 21.429 | 434 | 5.725 | 471 | 11.545 | -18,0 |
| China | 4.292 | 446 | 164 | 562 | 400 | -2,3 |
| Índia | 4.449 | 460 | 2.774 | 463 | 4.295 | -19,5 |
| Paquistão | 1.242 | 461 | 565 | 462 | 1.085 | -19,7 |
| Europa | 14.820 | 616 | 7.120 | 541 | 17.968 | -6,0 |
| Reino Unido | 853 | 651 | 319 | 603 | 826 | +4,9 |
| União Europeia | 9.508 | 637 | 4.528 | 575 | 1.1946 | 0,0 |
| Alemanha | 597 | 749 | 247 | 711 | 841 | +23,7 |
| Bulgária | 659 | 510 | 395 | 494 | 1.006 | -14,1 |
| Espanha | 1.549 | 638 | 849 | 517 | 1.805 | -10,1 |
| França | 724 | 757 | 357 | 719 | 1.207 | +25,1 |
| Roménia | 2.551 | 566 | 1.199 | 495 | 2.848 | -14,0 |
| Europa de Leste | 5.182 | 558 | 2.547 | 484 | 5.920 | -15,7 |
| Moldávia | 709 | 704 | 369 | 496 | 789 | -13,8 |
| Rússia | 400 | 535 | 177 | 507 | 465 | -11,8 |
| Ucrânia | 3.947 | 536 | 1.952 | 480 | 4.555 | -16,5 |
| Oceânia | 39 | 692 | 13 | 640 | 42 | +11,2 |
| Total estrangeiros | 91.739 | n.d. | 47.805 | n.d. | 105.940 | n.d. |
| Total portugueses | 888.884 | 545 | 422.166 | 575 | 1.259.344 | 0 |
| Total geral | 980.913 | n.d. | 470.043 | n.d. | 1.365.284 | n.d. |

Fonte: MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos da autora).

Em 2022 os beneficiários nacionais da Índia (-19,5%), do Paquistão (-19,7%), de Moçambique (-19,9%) e de Cabo Verde (-19,2%) foram aqueles que mais se situaram abaixo dos valores médios das remunerações mensais de processamento de prestações de desemprego da população portuguesa, apresentando os maiores diferenciais negativos. Pelo contrário, os beneficiários que apresentam os montantes médios mensais mais elevados no que toca a prestações de desemprego em 2022, superando os valores mensais atribuídos aos beneficiários portugueses, foram os nacionais da França (+25,1%), da Alemanha (+23,7%) e do Reino Unido (+4,9%) – vd. quadro 7.28. Estes diferenciais são consequência direta das remunerações, e inherentemente das contribuições para a Segurança Social, de cada uma destas nacionalidades, uma vez que as nacionalidades com as prestações de desemprego mais elevadas correspondem também às nacionalidades que apresentam as remunerações base médias mais altas (como se mostrou antes no subcapítulo 7.3) e, por contraponto, as nacionalidades com menores valores médios processados de prestação de desemprego são também aquelas que apresentam remunerações médias do trabalho mais

baixas por comparação aos portugueses. Os valores médios das prestações de desemprego refletem, assim, não apenas os grupos profissionais onde os trabalhadores se inserem, e as remunerações recebidas, como também os valores das contribuições efetivadas para a Segurança Social.

Relativamente à evolução dos montantes processados com prestações de desemprego (quadro 7.29), os dados evidenciam tendências idênticas às observadas para o número de beneficiários. Assim sendo, em termos absolutos, nos últimos anos os montantes das prestações de desemprego processados a cidadãos de nacionalidade estrangeira incrementaram: de 36,8 milhões de euros em 2018, para 42,1 milhões em 2019, para 186 milhões em 2020, para 221,8 milhões em 2021, embora descendo para cerca de metade em 2022 para 105,9 milhões. Esta evolução contrariou a tendência de diminuição de anos anteriores: de 100,8 milhões de euros em 2013, para 78,2 milhões de euros em 2014, para 52,8 milhões em 2015, para 43,6 milhões de euros em 2016, 38,6 milhões em 2017 e 36,8 milhões em 2018), o que atesta o crescimento verificado também no número de beneficiários (especialmente em 2020 e 2021). Em termos relativos, os montantes processados a cidadãos estrangeiros passaram a ter um maior impacto: de 3,9% do total de montantes para prestações de desemprego em 2019, sobem para 8% em 2020, 9,2% em 2021 e 8,4% em 2022.

Quadro 7.29. Montantes processados com prestações de desemprego, por nacionalidade, em 2011, 2015, 2019, 2020, 2021 e 2022 (milhares de euros)

| Nacionalidade | 2011 | 2015 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Portuguesa | 1.751.176 | 1.594.702 | 1.071.782 | 2.331.733 | 2.420.406 | 1.259.344 |
| Estrangeira | 99.124 | 52.791 | 42.146 | 186.050 | 221.780 | 105.940 |
| Desconhecida | 131.196 | 20.493 | 275 | 684 | 689 | 187 |
| % estrang. | 5,7 | 3,3 | 3,9 | 8,0 | 9,2 | 8,4 |
| Total | 1.981.497 | 1.667.986 | 1.114.203 | 2.518.467 | 2.642.875 | 1.365.284 |

Fonte: MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos da autora).

CAPÍTULO 8.

ESTRANGEIROS E INCLUSÃO SOCIAL

A **inclusão social** é outra das dimensões de integração dos imigrantes que importa monitorizar. Assume-se neste capítulo a inclusão social como uma dimensão ampla e que interliga várias áreas, entre as quais indicadores de risco de pobreza e de acesso a proteção social, como contrapartida de contribuições, em caso de doença, de desemprego, de falta de rendimentos, de acidente de trabalho, entre outras situações que induzem à proteção social dos Estados.

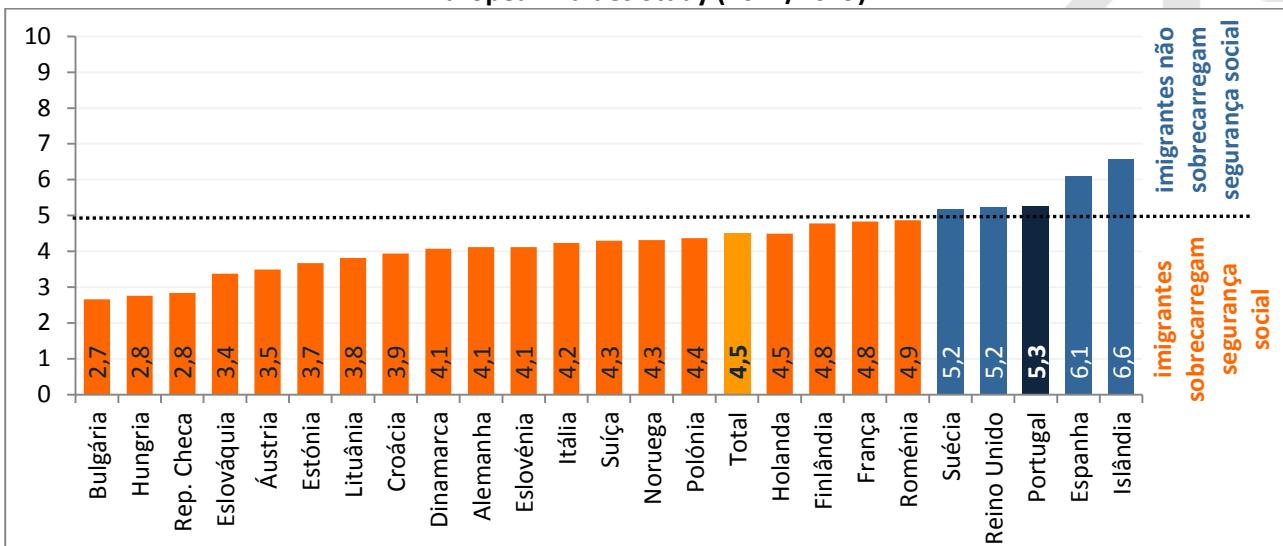
No contexto europeu, em média, segundo dados sistematizados pelo EUROSTAT (*Migrant Integration Indicators*), os estrangeiros extracomunitários residentes apresentam maiores riscos de pobreza, maior privação material, têm mais baixos rendimentos e vivem em piores condições de vida que os nacionais dos países europeus. Estes **resultados de maior vulnerabilidade ou de exclusão social dos estrangeiros não induzem, contudo, necessariamente, a maior prevalência no acesso e benefício de proteção social** destes residentes nos países europeus. Em Portugal, na realidade, quando se analisam os dados dos beneficiários de prestações sociais por total de contribuintes, segundo a nacionalidade, observa-se que **os estrangeiros residentes continuam a ter menos beneficiários do sistema de proteção social por contribuintes que os nacionais**. Por outro lado, verifica-se que a relação dos contribuintes por total de residentes é mais favorável para os estrangeiros que para o total de residentes, verificando-se por isso **que os estrangeiros assumem maior capacidade contributiva e são necessários para apoiar a sustentabilidade do sistema de Segurança Social português**.

À semelhança de outros fenómenos sociais, contudo, **há em torno da relação entre imigração e inclusão social alguns mitos que se têm vindo a criar**. Há erros de percepção comuns que tendem a distorcer os factos. Em alguns países tem sido por vezes defendido que, atendendo ao maior risco de pobreza e de exclusão social dos imigrantes, a imigração tem iminentemente objetivos de maximizar apoios públicos, nomeadamente do sistema de proteção social dos residentes e, assim, desgastar as contas públicas das sociedades de acolhimento.

No estudo dos valores europeus (*European Values Study*) é analisada a opinião dos inquiridos sobre se os imigrantes são ou não uma sobrecarga para a segurança social das sociedades de acolhimento. Consideram-se os resultados da oposição entre as frases “os imigrantes são uma sobrecarga para a segurança social” (ponto da escala de 1) e “os imigrantes não são uma sobrecarga para a segurança social” (ponto da escala 10), identificando-se na última edição do estudo (2017/2019) que a média das respostas de Portugal se situou nos 5,3 (gráfico 8.1), resultado que coloca **Portugal no grupo restrito de países em que a maioria da população é da opinião de que os imigrantes não são uma sobrecarga para a segurança social**. Neste estudo volta-se a identificar nos países com percepções mais favoráveis a Islândia (6,6), a Espanha (6,1), Portugal (5,3), a Suécia (5,2) e o Reino Unido (5,2), e nos países com as opiniões mais desfavoráveis volta a sobressair a Bulgária (2,7), a República Checa (2,8) e a Hungria (2,8).

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

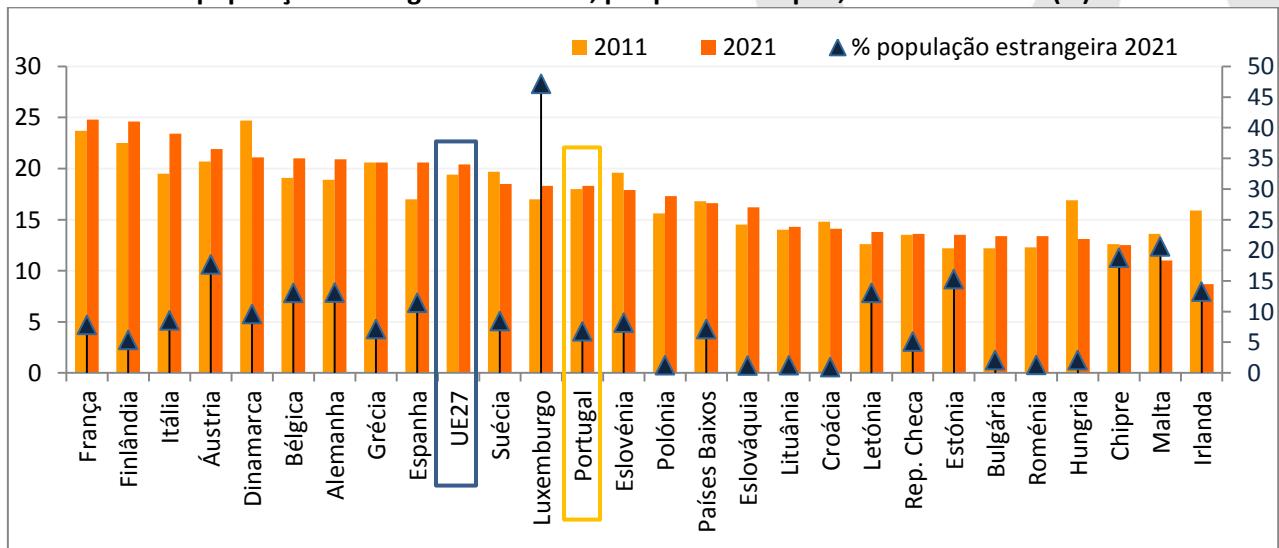
Gráfico 8.1. Ponto da escala (de 1 a 10) se situa a opinião sobre os imigrantes são uma sobrecarga para a segurança social (1) ou os imigrantes não são uma sobrecarga para a segurança social (10), European Values Study (2017/2019)



Fonte: European Values Studies 2017/2019 – EVS (elaboração da autora).

A opinião mais desfavorável de que os imigrantes são uma sobrecarga para a segurança social dos países de acolhimento associa-se à falsa percepção de que os sistemas de segurança social mais amplos funcionam como um “íman para as migrações”. Dados sistematizados pelo EUROSTAT ajudam, contudo, a desconstruir esta ideia de que a imigração é atraída por sistemas de proteção social mais generosos. Conforme se observa no gráfico 8.2., **dificilmente se consegue estabelecer uma tendência ou associação entre os países com maior percentagem de estrangeiros residentes no total da população e os países que gastam mais com a proteção social** em percentagem do seu PIB.

Gráfico 8.2. Gastos com proteção social em percentagem do PIB, por comparação à percentagem da população estrangeira residente, por países europeus, em 2011 e 2021 (%)



Fonte: EUROSTAT - General government expenditure by function (sistematização e cálculos da autora).

Entre os países que gastam mais, em percentagem do Produto Interno Bruto (PIB), com a proteção social destacam-se a França (23,7% em 2011 e 24,8% em 2021) e a Finlândia (22,5% em 2011 e 24,6% em 2021), porém, estes países não estão entre os principais polos de atração de imigrantes da Europa: a população estrangeira residente na França não representa mais do que 7,8% do total de residentes e na Finlândia representam 5,3% no final de 2021. Em contraste, entre os países que mais atraem imigrantes no contexto europeu, destacam-se o Luxemburgo (47,1% dos residentes são estrangeiros no final de 2021), Malta

(20,6% dos residentes são estrangeiros) e o Chipre (18,8%), contudo estes países estão entre aqueles que se mostram menos generosos nos gastos com proteção social em percentagem do PIB (respetivamente, 18,3% no Luxemburgo, 11% em Malta e 12,5% no Chipre). Portugal surge abaixo da média dos países da União Europeia (UE27), em termos de gastos com proteção social em percentagem do PIB (18% em 2011 e 18,3% em 2021), próximo da percentagem contabilizada no Luxemburgo (17% em 2011 e 18,3% em 2021); contudo, o Luxemburgo por comparação a Portugal apresenta sete vezes mais da importância relativa de população estrangeira no total de residentes no país (47,1% no Luxemburgo versus 6,8% em Portugal em 2021). Resulta, deste modo, que a distribuição internacional dos imigrantes não está diretamente correlacionada com a generosidade dos sistemas de segurança social: observam-se países que captam muitos imigrantes ainda que não sejam os mais generosos na percentagem do PIB que alocam para proteção social das suas populações residentes (e.g. Luxemburgo, Malta, Chipre), tanto quanto países que não se assumindo como principais destinos de imigração na Europa são mais generosos nos gastos públicos com a proteção social dos seus residentes (e.g. Finlândia, França).

Importa atender que os gastos com proteção social em percentagem do PIB incluem os gastos com “proteção social de pessoas idosas”, o que induz à inferência de que parte da variação observada se deve a diferenças entre países em termos de envelhecimento demográfico. Tal é particularmente evidente no caso de Portugal que, segundo dados divulgados pela Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2014), com a exclusão dos gastos com pessoas idosas, passa de 10.º a 22.º país do mundo com maior despesa em proteção social em percentagem do seu PIB.

É, pois, evidente que – decorrendo da posição de Portugal entre os países com mais gastos em proteção social devido em grande parte ao envelhecimento demográfico sentido no país – a vinda de imigrantes laborais, em idade ativa e como contribuintes ativos do sistema durante anos, ajuda a atenuar e a sustentar os níveis de despesa com proteção social do país. Essa ilação é rapidamente demonstrada a partir dos dados nacionais que evidenciam não apenas como **o saldo do sistema de proteção social português tem sido muito positivo com os contribuintes estrangeiros** – mesmo em anos de crise económica em que aumentaram os beneficiários de proteção social –, **alcançando em 2022 um saldo de +1.604,2 milhões de euros, o valor mais elevado de sempre** (em 2021, o segundo valor mais elevado da série, entre 2002 e 2022, o saldo foi de +968 milhões de euros); como também mostram que a **imigração é para Portugal essencialmente ativa e contributiva, ajudando de forma inequívoca para contrabalançar as contas públicas da Segurança Social, constituindo-se como uma dimensão importante do reforço e sustentabilidade do Estado social em Portugal** (como também analisado em Oliveira e Peixoto, 2022).

8.1. Risco de pobreza ou exclusão social

Uma das dimensões analisadas nos *indicadores de integração de imigrantes* sistematizados pelo EUROSTAT ao nível europeu é a inclusão social, na qual se considera o **risco de pobreza ou exclusão social** de nacionais por comparação aos estrangeiros residentes. No âmbito da Estratégia Europeia 2020 e da Estratégia 2030, ficou definido o indicador “risco de pobreza ou exclusão social” que combina três indicadores: (1) o **risco de pobreza relativa** que reporta não a medida da riqueza ou da pobreza dos indivíduos, mas a comparação, entre nacionais e estrangeiros, dos rendimentos monetários líquidos anuais por referência a 60% do rendimento médio do país, depois dos descontos sociais; (2) a **situação de privação material severa**; e (3) a **intensidade laboral per capita muito reduzida** que mede todas as pessoas com menos de 60 anos que, no período de referência do rendimento, viviam em agregados familiares em que a população adulta entre 18 e 59 anos (excluindo estudantes) trabalhou em média menos de 20% do tempo de trabalho possível (Destaque INE, 2016: 5).

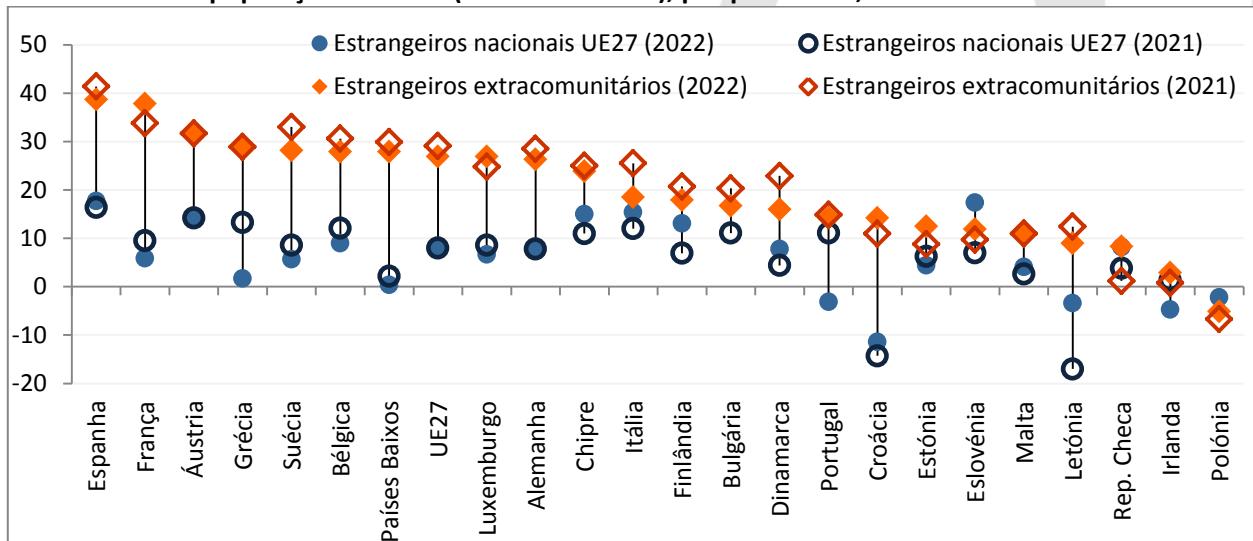
O *Inquérito às Condições de Vida e Rendimento* (ICOR) – um inquérito amostral anual, realizado junto das famílias, com um esquema de amostragem estratificado e multietápico, e aplicado nos vários países europeus –, realça que o risco de pobreza afeta de forma diferenciada as diferentes nacionalidades de residentes em cada país. Globalmente no contexto europeu os residentes estrangeiros, em particular os

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

nacionais de países fora da União Europeia, apresentam maior risco de pobreza ou exclusão social que os nacionais desses países europeus.

Os resultados desse inquérito evidenciam que o risco de pobreza ou exclusão social é maior entre estrangeiros extracomunitários residentes, quando comparados com a população nacional, na Espanha (os estrangeiros apresentam +41,4pp em 2021 e +38,7pp em 2022 de risco de pobreza e exclusão social), na França (+33,8pp em 2021 e +37,8pp em 2022), na Áustria (+31,7pp em 2021 e +31,3pp em 2022), na Grécia (+28,9pp em 2021 e +28,7pp em 2022), na Suécia (os estrangeiros extracomunitários residentes no país apresentam +33pp em 2021 e +28,2pp em 2022), na Bélgica (+30,6pp em 2021 e +27,9pp em 2022) e nos Países Baixos (+29,9pp em 2021 e +27,9pp em 2022), tendo estes países maiores distâncias que o observado para a média dos países da União Europeia (UE27 com +29,1pp em 2021 e +26,9 em 2022). Portugal surge bastante abaixo da média europeia, com os estrangeiros extracomunitários residentes a assumirem mais 14,9 pontos percentuais de risco de pobreza ou exclusão social que os nacionais portugueses em 2021 e +14,3pp em 2022, ou seja, Portugal encontra-se no grupo de países com menores diferenças no risco de pobreza ou exclusão social entre estrangeiros extracomunitários e nacionais – vd. gráfico 8.3.

Gráfico 8.3. Diferença (em pontos percentuais) do risco de pobreza ou exclusão social da população estrangeira de nacionalidade de países extracomunitários e de nacionalidade de um país da UE27 face à população nacional (18 ou mais anos), por país da UE, em 2021 e 2022



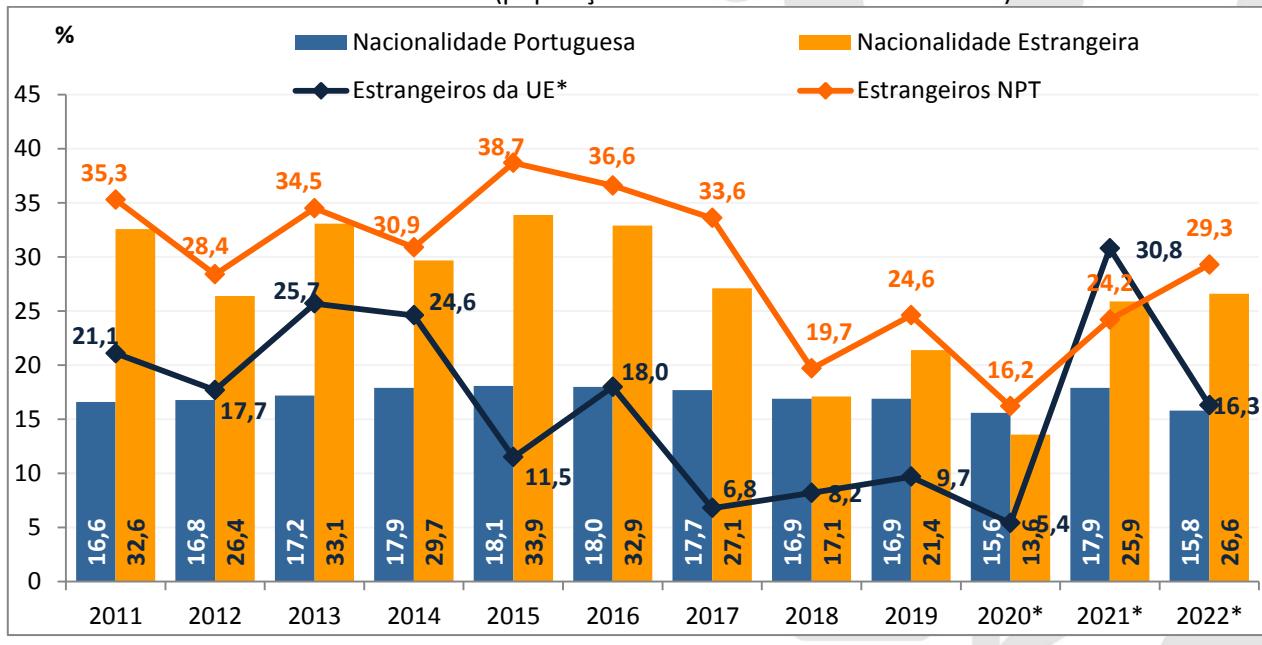
Fonte: EUROSTAT, *Income and living conditions* (sistematização e cálculos da autora).

Um panorama distinto surge quando a comparação dos riscos de pobreza e exclusão social é feita entre nacionais e estrangeiros residentes com nacionalidade de um país da União Europeia (gráfico 8.3), refletindo que estes últimos cidadãos assumem rendimentos líquidos mais altos que os estrangeiros extracomunitários residentes na maioria dos países europeus e por isso apresentam menores riscos de pobreza ou exclusão social. Em média nos países da União Europeia, a diferença do risco de pobreza ou exclusão social entre a população estrangeira residente com nacionalidade de um país da UE27 e da população nacional é de +8 pontos percentuais em 2021 e 2022. Portugal surge, neste caso, no pequeno grupo de países onde os riscos de pobreza dos estrangeiros comunitários residentes (nacionais de um país da UE27) são menores que o verificado para os nacionais: os nacionais de países da UE27 residentes em Portugal tinham, em 2022, -3,1 pontos percentuais de risco de pobreza ou exclusão social por comparação aos nacionais portugueses (embora em 2021 a diferença tenha sido de +11 pontos percentuais). Com valores próximos de Portugal encontramos apenas a Letónia (estrangeiros da UE27 residentes com -3,4pp que os nacionais em 2022), a Polónia (-2,2pp), a Irlanda (-4,7) e a Croácia (-11,4pp). Resulta, pois, que em menor número de países europeus os residentes estrangeiros comunitários apresentam maior risco de pobreza que os nacionais, sendo a distância entre as taxas dos nacionais e dos residentes estrangeiros extracomunitários, em desfavor dos últimos, bastante mais generalizada nos países europeus.

Para analisar os dados de forma aprofundada para o **contexto português**, entre 2011 e 2022, recorre-se também aos dados dos *Indicadores de Integração de Migrantes* do EUROSTAT, com dados do ICOR para o risco de pobreza ou exclusão social. Desde logo, tal como mostrado para o contexto europeu, importa realçar que em Portugal o risco de pobreza ou exclusão social afeta de forma diferenciada os indivíduos de acordo com a sua nacionalidade. Segundo dados reportados pelo EUROSTAT, enquanto os cidadãos de nacionalidade portuguesa apresentavam uma prevalência de risco de pobreza de 22,1% em 2021 e 19,8% em 2022, essa percentagem da população sobe, respetivamente, para 36% e 30,5% no caso dos cidadãos estrangeiros residentes no país, ou seja, este último grupo com +14 pontos percentuais de risco em 2021 e +10,7pp em 2022. Persistem, no entanto, diferenças relevantes no grupo de estrangeiros, não sendo um todo homogéneo: enquanto nos estrangeiros residentes em Portugal nacionais de países da UE27 o risco de pobreza ou exclusão social desce para 16,7% em 2022, ou seja, -3pp que os nativos portugueses em 2022; no caso dos estrangeiros extracomunitários residentes em Portugal o risco de pobreza ou exclusão social sobe para 34,1% em 2022, representando +14,3pp que os nacionais portugueses e +17,4pp que os estrangeiros da UE27 residentes em Portugal nesse ano.

Considerando de forma desagregada para Portugal os **indicadores que compõem o indicador compósito risco de pobreza ou exclusão social** para os dados passíveis de caracterização por grandes grupos de nacionalidade, analisa-se comparativamente os nacionais e os estrangeiros residentes no país quanto à taxa de risco de pobreza relativa e aos indicadores de privação material – taxa de privação material, taxa de privação material severa, e intensidade da privação material – entre 2011 e 2022.

Gráfico 8.4. Taxa de risco de pobreza relativa em Portugal, segundo a nacionalidade, entre 2011 e 2022 (população residente com 18 ou mais anos)



Fonte: EUROSTAT, *Migrant Integration Indicators* (sistematização da autora).

Nota: * A partir de 2020 Reino Unido no grupo de estrangeiros NPT (nacionais de países terceiros) e passa a UE27.

Novamente nestes indicadores se verificam contrastes entre os três grandes grupos de nacionalidades. Segundo dados reportados pelo EUROSTAT, enquanto os cidadãos de nacionalidade portuguesa apresentavam uma taxa de risco de pobreza relativa de 15,8% em 2022, essa taxa sobe para 26,6% no caso dos cidadãos estrangeiros residentes no país, ou seja, os estrangeiros assumiam +10,8 pontos percentuais de risco de pobreza relativa no país nesse ano que os nacionais, tendo a diferença entre os dois grupos sido substancialmente maior na década anterior (+16 pp de risco de pobreza nos estrangeiros por comparação aos nacionais portugueses em 2011, +15,9pp em 2013 e +15,8pp em 2015), embora tenha ficado mais esbatida em 2018 (estrangeiros apenas com +0,2pp). Recorde-se, porém, que em 2020 se tinha verificado

uma descida na taxa de risco de pobreza tanto nos nacionais (para 15,6%, -1pp face ao ano anterior) como nos estrangeiros residentes (para 13,6%, -7pp face ao ano anterior), passando nesse ano os estrangeiros a mostrar menor taxa de risco de pobreza relativa que os nacionais (-2pp). A estas mudanças não foi alheio o incremento da população estrangeira residente em Portugal oriunda de países da União Europeia, que continua a revelar uma menor taxa de risco de pobreza (5,4% em 2020, embora subindo para 30,8% em 2021, para voltar a descer para 16,3% em 2022) quando comparada com os estrangeiros extracomunitários (16,2% em 2020, subindo para 24,2% em 2021 e 29,3% em 2022, embora nesses três anos o Reino Unido já faça parte deste grupo de nacionalidades, o que tende a esbater ligeiramente estes indicadores, já que assume padrões de risco de pobreza semelhantes aos estrangeiros da UE e tem impacto por ser a segunda nacionalidade numericamente mais representada no país).

Entre 2018 e 2020 que a diferença entre os estrangeiros e os nacionais portugueses foi especialmente esbatida: os estrangeiros (com 17,1% em 2018) tiveram apenas +0,2pp de risco de pobreza relativa por comparação aos portugueses (com 16,9% em 2018), esbatendo-se ainda mais em 2020 (diferença de -2pp entre os dois grupos) – vd. gráfico 8.4. Face ao início da década passada, a percentagem de cidadãos portugueses em risco de pobreza a partir de 2018 recupera os valores de 2011 (de 16,6% em 2011 para 16,9% em 2018 e 2019, apenas +0,3pp, e 15,6% em 2020 ou -1pp face ao início da década). Já no caso dos cidadãos estrangeiros, a taxa desceu de forma expressiva ao longo da década passada, de 32,6% em 2011 para 17,1% em 2018 (-15,5pp face a 2011), para 21,4% em 2019 (-11,2pp face ao início da década) e para 13,6% em 2020 (-19pp face a 2011), o que fez diminuir substancialmente a distância entre nacionais e estrangeiros nos últimos anos (de 16 pontos percentuais em 2011 para apenas 0,2pp em 2018, embora incrementado ligeiramente em 2019 para 4,5pp, mas passando a ter um valor ainda mais baixo em 2020, quando os estrangeiros passam a ter -2pp que os nativos). Em 2021 e 2022, porém, a distância entre os dois grupos volta a aumentar: estrangeiros passam a ter, respetivamente, +8 e +10,8 pontos percentuais de risco de pobreza que os nacionais portugueses.

Para o universo de cidadãos estrangeiros, observa-se assim que nos anos de referência deste relatório há sinais de agravamento no que toca à taxa de pobreza relativa em Portugal. Se a taxa de risco de pobreza dos estrangeiros baixou progressivamente entre 2015 e 2020 – de 33,9% em 2015 (quando atinge o pico na presente década) para 17,1% em 2018 (-10pp face ao ano anterior), para 21,4% em 2019 (embora +4,3pp face ao ano anterior) e para 13,6% em 2020 (-7,6pp que no ano anterior) –, em 2021 verifica-se um agravamento desta taxa para 25,9% (+11,3pp que no ano anterior) e em 2022 para 26,6% (+0,7pp face ao ano anterior). Embora até 2020 os dados mostrem claramente a recuperação face aos anos de crise económica e financeira vividos no país até 2015 (e que afetaram também os cidadãos de nacionalidade portuguesa), o ano de 2021 tem subjacente os efeitos da pandemia COVID-19 que fez aumentar novamente o risco de pobreza em Portugal para ambos os grupos, embora de forma mais pronunciada para os estrangeiros. A aproximação das taxas de risco de pobreza relativa dos estrangeiros e dos nacionais até 2020 associa-se também a algumas das mudanças nos perfis migratórios, nesse caso com o incremento da migração de europeus (com rendimentos mais altos ou já com reforma e com menor risco de pobreza que os nativos portugueses) que contrabalançaram os efeitos das taxas de risco de pobreza dos estrangeiros extracomunitários, que continuaram a ser mais elevadas que as dos nacionais portugueses.

Os dados do EUROSTAT permitem, assim, identificar diferenças substantivas no interior do universo de estrangeiros residentes em Portugal: estrangeiros com nacionalidade de um país da União Europeia e estrangeiros nacionais de países terceiros (NPT). Neste âmbito, evidencia-se que em Portugal os cidadãos estrangeiros residentes de origem de um país da UE apresentam valores em relação à taxa de risco de pobreza relativa mais favoráveis e que se distanciam consideravelmente dos valores apresentados pelos nacionais de países terceiros (extracomunitários ou estrangeiros NPT). Em 2022, apenas 16,3% dos nacionais da União Europeia residentes em Portugal viviam em risco de pobreza relativa, quando os nacionais de países terceiros apresentavam valores bastante mais elevados (29,3%), resultando nesse ano em uma distância entre os dois grupos de 13pp (cidadãos NPT com +13 pontos percentuais de taxa de risco de pobreza relativa em Portugal que os cidadãos comunitários residentes no país). Em 2020, atendendo a uma diminuição global da taxa de risco de pobreza relativa em Portugal, os dois grupos tinham-se

aproximado ligeiramente: os nacionais da UE residentes no país desceram a taxa para 5,4% nesse ano e os residentes NPT tinham descido a sua taxa para 16,2%, passando a distância entre os dois grupos para 10,8pp. Já em 2021, com um agravamento generalizado das taxas de risco de pobreza relativa em Portugal, os dois grupos voltam a aproximar-se: nacionais da UE com 30,8% (+25,4pp face ao ano anterior) e NPT com 24,2% (+8pp face ao ano anterior), passando a distância entre os dois grupos para 6,6pp.

Importa igualmente referir que, no período entre 2011 e 2022 e para o universo de cidadãos da União Europeia, os anos em que a taxa de risco de pobreza foi mais elevada foram os anos de 2013 (com 25,7%) e 2014 (com 24,6%), surgindo agora o ano 2021 com taxas próximas desse período (30,8%). Por contraste, no caso dos nacionais de países terceiros o pico foi atingido em 2015, quando a taxa de risco de pobreza se fixou nos 38,7%. Para estes estrangeiros NPT a taxa de risco de pobreza, embora tenha dado sinais de recuperação no final da década passada, parece ter regressado à tendência de incremento nos anos de referência deste relatório (descendo para 16,2% em 2020, valor mais baixo da década passada, embora subindo para 24,2% em 2021, ainda assim com -14pp que o registado em 2015, e 29,3% em 2022, ainda -9,4pp que o registado em 2015) – vd. gráfico 8.4.

O EUROSTAT reporta ainda outros indicadores que são relevantes e complementares para, neste caso, se aferir de que forma o risco de pobreza ou exclusão social se relaciona com a nacionalidade dos indivíduos e, indiretamente, comparar a situação de integração social dos estrangeiros com os nacionais. Entre esses indicadores, constam os **indicadores de privação material** que se baseiam num conjunto de nove itens relacionados com as necessidades económicas e de bens duráveis das famílias: (1) sem capacidade para assegurar o pagamento imediato de uma despesa inesperada próxima do valor mensal da linha de pobreza (sem recorrer a empréstimo); (2) sem capacidade para pagar uma semana de férias, por ano, fora de casa, suportando a despesa de alojamento e viagem para todos os membros do agregado; (3) atraso, motivado por dificuldades económicas, em algum dos pagamentos regulares relativos a rendas, prestações de crédito ou despesas correntes da residência principal, ou outras despesas não relacionadas com a residência principal; (4) sem capacidade financeira para ter uma refeição de carne ou de peixe (ou equivalente vegetariano), pelo menos de 2 em 2 dias; (5) sem capacidade financeira para manter a casa adequadamente aquecida; (6) sem disponibilidade de máquina de lavar roupa por dificuldades económicas; (7) sem disponibilidade de televisão a cores por dificuldades económicas; (8) sem disponibilidade de telefone fixo ou telemóvel, por dificuldades económicas; e (9) sem disponibilidade de automóvel (ligeiro de passageiros ou misto) por dificuldades económicas (Destaque INE, 2016: 11). Estes nove itens são, por sua vez, combinados para calcular três indicadores distintos: (i) o indicador geral de privação material, que corresponde às situações em que não existe acesso a pelo menos três dos nove itens por dificuldades económicas; (ii) o indicador de privação material severa, que corresponde às situações em que não existe acesso a pelo menos quatro dos nove itens por dificuldades económicas; (iii) a intensidade da privação material, ou seja, o número médio de itens em falta para esta população em privação material (Destaque INE, 2016: 4).

Em 2021 e 2022, a **taxa de privação material** dos cidadãos de nacionalidade portuguesa residentes em Portugal foi, respetivamente, de 13,9% e de 11,8%. Já a **taxa de privação material severa** dos nacionais portugueses foi de 6,1% em 2021 e 5,3% em 2022. Notam-se, deste modo, melhorias nos resultados dos dois indicadores face ao observado dez anos antes, tendo se verificado uma evolução crescente da taxa de privação material e da taxa de privação material severa entre 2011 e 2016 (vd. quadro 8.1).

A mesma tendência se evidencia quando se analisam estes indicadores para o universo de cidadãos de nacionalidade estrangeira (quadro 8.1). Em 2021 e 2022, registaram-se menos estrangeiros em privação material do que nos restantes anos da série, na década anterior: 21,1% e 17,2% de residentes estrangeiros em privação material, respetivamente, em 2021 e 2022 (representando, respetivamente, -21pp e -28,5pp que o observado dez anos antes, quando foram atingidos picos de privação material dos estrangeiros residentes em Portugal, quando se vivia um contexto de crise económica e financeira no país). Relativamente à privação material severa, a percentagem de estrangeiros nesta condição (11,1% em 2021 e 8,6% em 2022) também decresceu face ao observado dez anos antes, tendo-se registado o pico nesta taxa

em 2014 (30,3%). Os estrangeiros, por comparação aos portugueses, mostraram-se sempre em maior situação de privação material severa (vd. quadro 8.1): +3 pontos percentuais que os portugueses em 2022 (e +5pp em 2021); assumindo-se 2014 como o ano em que mais aumentou a distância entre os dois grupos (para 20,5pp).

Quadro 8.1. Indicadores de privação material em Portugal, segundo a nacionalidade, entre 2011 e 2022 (população residente com 18 ou mais anos) (%)

| Ano | Taxa de privação material (%) | | | | Taxa de privação material severa (%) | | | |
|--------------|-------------------------------|-------------|-----------------------|-----------------|--------------------------------------|-------------|-----------------------|----------------|
| | Portuguesa | Estrangeira | Estrang. Extra-UE* | Estrang. UE* | Portuguesa | Estrangeira | Estrang. Extra-UE* | Estran. UE* |
| 2011 | 19,5 | 42,0 | n.d. | n.d. | 7,3 | 19,4 | 20,9 | 12,6 |
| 2012 | 20,8 | 45,7 | n.d. | n.d. | 7,9 | 23,4 | 25,8 | 13,3 |
| 2013 | 24,3 | 53,4 | n.d. | n.d. | 9,9 | 28,6 | 30,8 | 17,1 |
| 2014 | 25,9 | 50,8 | 55,4 | 29,4 | 9,8 | 30,3 | 33,2 | 16,8 |
| 2015 | 21,3 | 39,0 | 42,9 | 20,9 | 9,9 | 27,8 | 30,4 | 13,5 |
| 2016 | 18,2 | 36,8 | 42,8 | 12,3 | 8,4 | 15,4 | 17,5 | 4,5 |
| 2017 | 16,7 | 17,8 | 21,4 | 6,5 | 7,8 | 10,8 | 13,3 | 0,5 |
| 2018 | 14,5 | 17,9 | 20,7 | 8,2 | 6,5 | 8,1 | 9 | 4,7 |
| 2019 | 13,2 | 16,8 | 20,4 | 3,8 | 5,5 | 7,7 | 9,1 | 2,0 |
| 2020* | 13 | 15,5 | 16,3 | 13 | 5,5 | 3,8 | 4,6 | 1,6 |
| 2021* | 13,9 | 21,1 | 24,1 | 12,5 | 6,1 | 11,1 | 13,6 | 4,1 |
| 2022* | 11,8 | 17,2 | 19,3 | 8,4 | 5,3 | 8,6 | 10,6 | 1,0 |

Fonte: EUROSTAT, *Income and living conditions* (sistematização da autora).

Nota: * A partir de 2020 Reino Unido no grupo de estrangeiros NPT (nacionais de países terceiros) e passa a UE27.

Os dados do EUROSTAT permitem igualmente identificar diferenças substantivas no interior do universo de estrangeiros residentes em Portugal: uma vez mais os residentes estrangeiros nacionais de um país da União Europeia apresentam valores em relação às **taxas de privação material** que se distanciam bastante dos valores apresentados pelos nacionais de países terceiros (NPT). Em 2019, os dois grupos afastam-se, incrementando a discrepância: apenas 3,8% dos estrangeiros com nacionalidade de um Estado-membro com 18 ou mais anos viviam em privação material, versus 20,4% no caso dos estrangeiros extracomunitários, subindo a distância entre os dois grupos para 16,6pp. A partir de 2020, porém, estes grupos aproximam-se, com incremento da taxa de privação material dos europeus (sobe para 13% em 2020, +9pp face ao ano anterior, embora descendo ligeiramente para 12,5% em 2021 e 8,4% em 2022) e a diminuição da taxa de privação material dos extracomunitários (desce para 16,3% em 2020, -4pp face ao ano anterior, subindo para 24,1% em 2021 para voltar a descer para 19,3% em 2022), mantendo-se ainda assim alguma distância entre os dois grupos (3pp em 2020, 12pp em 2021 e 11pp em 2022). Entre 2014⁴² e 2022 e para o universo de cidadãos da União Europeia (UE28), é em 2014 que a taxa de privação material assume valores mais elevados (29,4%), verificando-se o mesmo no caso dos nacionais de países terceiros (mas nesse ano obtendo 55,4%). Quer se trate de residentes nacionais da UE ou residentes estrangeiros NPT, a taxa de privação material mostra-se em progressiva melhoria desde 2014, revelando o efeito de recuperação face aos anos de crise económica e financeira vividos em Portugal.

No que toca à **privação material severa** observam-se as mesmas tendências de progressiva melhoria: em 2021 e 2022, apenas, respetivamente, 4,1% e 1% dos nacionais da europa comunitária residentes em Portugal viviam em privação material severa, quando os nacionais de países terceiros apresentavam valores bastante mais elevados (13,6% em 2021 e 10,6% em 2022). Neste indicador, diminui a distância entre estes dois grupos em 2020 (apenas +3pp nos extracomunitários de taxa de privação material severa por comparação aos europeus comunitários residentes em Portugal), voltando a incrementar a distância entre os dois grupos em 2021 e 2022 para mais de +9pp nos dois anos. Na década passada, o ano em que a taxa

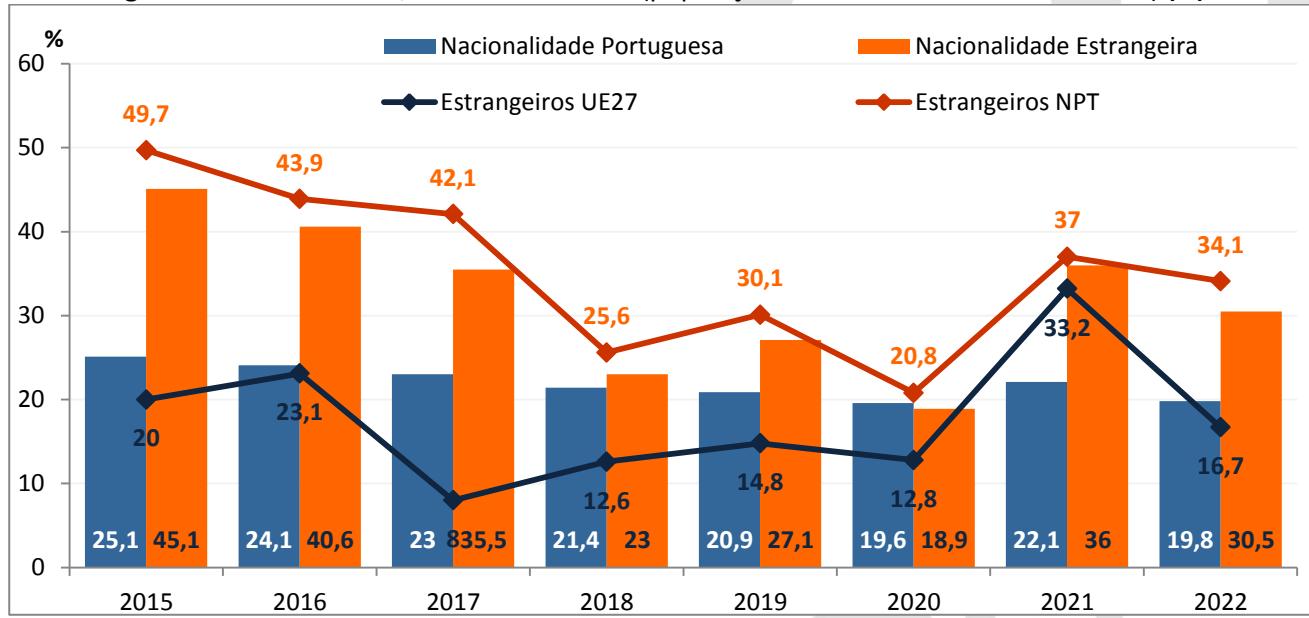
⁴² Para este indicador, só há dados disponíveis a partir de 2014.

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

de privação material severa foi mais elevada para os cidadãos da europa comunitária foi o ano de 2013 (com 17,1%), verificando-se que para os nacionais de países terceiros o pico foi atingido no ano de 2014 (com 33,2% de taxa de privação material severa). Também neste indicador a taxa mostra-se em progressiva melhoria desde 2015, quer se tratem de cidadãos da UE ou cidadãos NPT residentes no país, dando igualmente sinais de recuperação face aos anos de crise – vd. quadro 8.1.

Finalmente, consideram-se para Portugal os resultados do **indicador agregado relativo à população em risco de pobreza ou exclusão social** (gráfico 8.5), que combina a pobreza relativa (pessoas com rendimentos anuais por adulto equivalente inferior ao limiar da pobreza) com a situação de privação material severa e o conceito de intensidade laboral *per capita* muito reduzida. Em 2022 a percentagem de residentes de nacionalidade portuguesa em risco de pobreza ou exclusão social, foi de 19,8% (-2,3pp que em 2021), subindo esta percentagem no caso da população estrangeira residente para 30,5% (-5,5pp que o apurado para 2021). Até 2020 verificava-se um reforço da melhoria dos resultados deste indicador, assumindo esse ano os valores mais baixos da década passada tanto para os residentes de nacionalidade estrangeira, como para os portugueses, aproximando-se mais os dois grupos. Em 2021, porém, os dois grupos voltam a afastar-se, verificando-se ainda um incremento da proporção da população em risco de pobreza ou exclusão social (vd. gráfico 8.5).

Gráfico 8.5. População em risco de pobreza ou exclusão social em Portugal, segundo a nacionalidade, entre 2015 e 2022 (população residente com 18 ou mais anos) (%)



Fonte: EUROSTAT, *Income and living conditions* (sistematização da autora).

De forma concomitante com o observado nos outros indicadores de pobreza, os dados permitem ainda identificar diferenças significativas no interior do universo de estrangeiros residentes em Portugal: nota-se que os estrangeiros residentes nacionais de um país da União Europeia apresentam valores mais favoráveis (até por comparação aos nacionais portugueses, com a exceção de 2021) e distanciam-se bastante dos valores apresentados pelos nacionais de países terceiros (NPT). Em 2022, 16,7% dos estrangeiros nacionais da UE27 (já sem o Reino Unido integrado neste grupo) encontravam-se em risco de pobreza ou exclusão social, quando no caso dos nacionais de países terceiros esse risco sobe para 34,1%, resultando numa distância de 17,4 pontos percentuais (e a distância dos estrangeiros residentes nacionais da UE27 face aos portugueses ficou em -3,1pp). Em 2020, embora mantendo-se esta discrepância entre os dois grupos (os estrangeiros comunitários com 12,8% e os extracomunitários com 20,8%), tinha-se reforçado uma melhoria nos resultados deste indicador que se sentia desde 2015 (-2pp nos europeus e -9pp nos extracomunitários face ao ano anterior), tendo os dois grupos se aproximado: nesse ano a distância entre os estrangeiros extracomunitários e estrangeiros da UE27 residentes em Portugal assumiu o menor valor da última década, de 8 pontos percentuais (vd. gráfico 8.5).

Em suma, observa-se em Portugal – à semelhança do verificado nos restantes países europeus – que os estrangeiros residentes (em particular os estrangeiros extracomunitários) apresentam maiores riscos de pobreza e de viverem com maior privação material, tendo os anos da crise económica e financeira (especialmente sentida entre 2010 e 2014) e os anos da pandemia (2021 surge como um ano atípico), aumentado mais a prevalência de pobreza e exclusão social desses estrangeiros residentes. Na última década, porém, os riscos de pobreza foram diminuindo, sendo o ano de 2020 particularmente favorável para estes indicadores. Em 2021, porém, verifica-se um novo agravando do risco de pobreza ou exclusão social em Portugal, não sendo alheios a estes resultados os efeitos do contexto pandémico COVID-19.

Contudo, estes resultados associados à maior vulnerabilidade e riscos de exclusão social dos estrangeiros não induzem necessariamente à maior dependência pela proteção social do país, devendo analisar-se detalhadamente a efetiva relação dos estrangeiros residentes com o sistema de proteção social português, enquanto contribuintes e enquanto beneficiários do contrato social que assumem em Portugal. Uma análise atenta destes últimos indicadores administrativos permitem **desconstruir a falsa percepção que maior risco de pobreza induz a maior dependência do sistema de proteção social do país de acolhimento**.

8.2. Estrangeiros no Sistema de Segurança Social

O sistema de Segurança Social português, à semelhança do verificado nos demais Estados sociais, define um contrato social entre o cidadão contribuinte e o Estado, no qual é estabelecido que, como contrapartida de contribuições, há a proteção do cidadão em caso de doença, de desemprego, de parentalidade, de invalidez, de velhice, de acidente de trabalho, de doença ocupacional, de óbito, entre outras situações que careçam de proteção social. Os estrangeiros residentes contribuintes que estabelecem este contrato social com o Estado social português adquirem, pois, estes direitos de proteção como os demais contribuintes do sistema de segurança social em Portugal.⁴³

Em Portugal, a relação entre as **contribuições** dos estrangeiros e as suas contrapartidas do sistema de Segurança Social português – as **prestações sociais** de que beneficiam –, são bastante favoráveis para contrabalançar as contas públicas nacionais, constituindo-se como uma dimensão importante do reforço e sustentabilidade do Estado social do país. Nos anos de referência deste relatório, foram atingidos **saldos financeiros mais elevados de sempre** (considerado os dados da série desde 2022), de +802,3 milhões de euros em 2020 aumenta para os valores inéditos de **+968 milhões de euros em 2021 e +1.604,2 milhões de euros em 2022** (vd. gráfico 8.6).⁴⁴ Verifica-se, pois, que a relação entre as contribuições dos estrangeiros

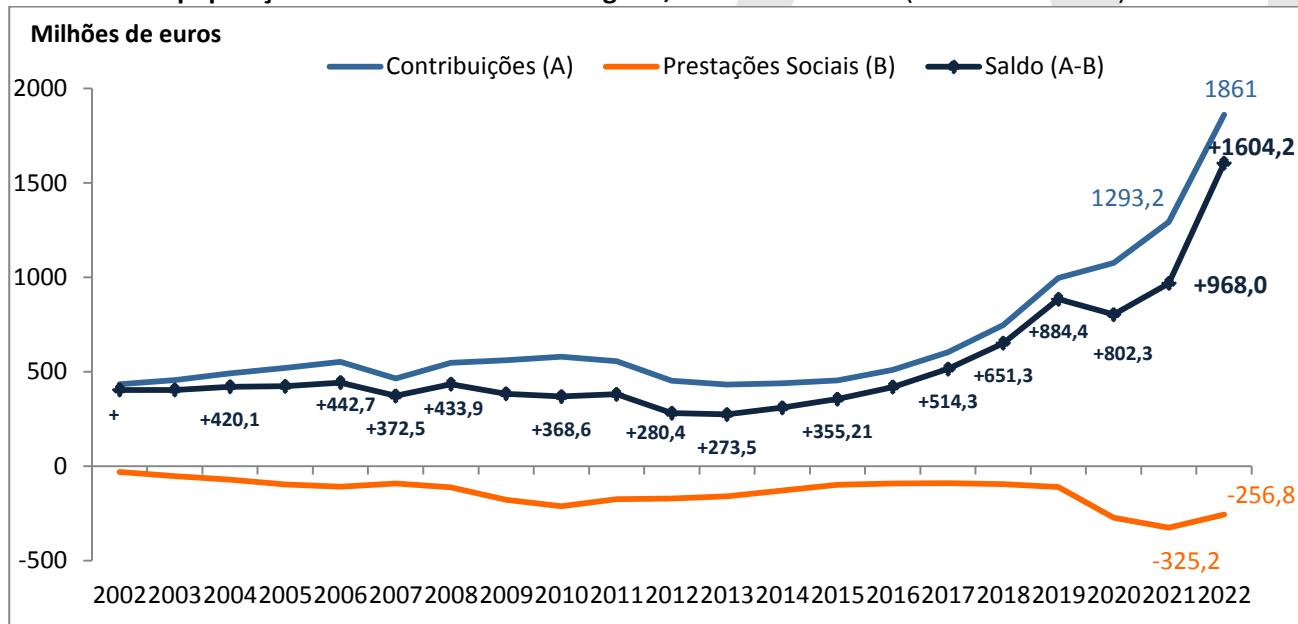
⁴³ Os dados sistematizados e analisados, para a caracterização desta relação entre os estrangeiros residentes em Portugal e o sistema de segurança social português, foram disponibilizados pelo Instituto de Informática do MESSS – Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social (atual MTSSS - Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social). Estes dados incluem os trabalhadores abrangidos pelo regime geral de Segurança Social, excluindo os trabalhadores do setor público e de alguns setores privados que possuem sistemas paralelos ao regime geral (e.g. setor bancário, advogados). Mais importa destacar que se excluem desta equação, por falta de acesso a informação estatística, os dados das pensões (dados do Centro Nacional de Pensões), embora se deva reconhecer que a importância relativa dos beneficiários estrangeiros com processamento de pensões de invalidez, velhice e sobrevivência seja relativamente diminuta (Peixoto, 2011: 198). Em 2010, por exemplo, os estrangeiros beneficiários de pensões de invalidez representavam apenas 0,7% do total de beneficiários, o equivalente a 1.790 pessoas; os estrangeiros beneficiários de pensões de velhice representavam 0,3% do total, o equivalente a 5.740 pessoas; e os estrangeiros beneficiários de pensões de sobrevivência representavam 0,9% do total de beneficiários dessas pensões, equivalendo a 6.421 estrangeiros (Peixoto, 2011: 183).

⁴⁴ Embora neste cálculo do saldo da Segurança Social não se atenda, no lado da despesa, ao valor assumido com as **pensões**, deve realçar-se que **o saldo continua a ser bastante positivo nos anos da série temporal considerada** (entre 2002 e 2022) uma vez que, conforme já concluía Peixoto (2011: 198), as pensões são ainda reduzidas com os estrangeiros em Portugal. Ainda assim, entre 2004 e 2008, as pensões dos estrangeiros em Portugal aumentaram de 27,5 milhões para 43,2 milhões (taxa de variação de +57%), passando em 2010 para 52,6 milhões de euros (com taxa

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

para a segurança social (+1.075,2 milhões de euros em 2020, +1.293,2 milhões em 2021 e +1.861 milhões euros em 2022) e os gastos do sistema com prestações sociais de que os contribuintes estrangeiros beneficiam (-273 milhões de euros em 2020, -325,2 milhões em 2021, e -256,76 milhões em 2022) é bastante favorável e positiva em Portugal. Em 2020 e 2021, essencialmente em virtude do contexto pandémico e da ativação de inúmeros mecanismos de proteção social para a população mais afetada pelos efeitos dos confinamentos, verifica-se um incremento das prestações sociais (lado da despesa mais que duplica em 2020, voltando a incrementar em 2021) que foi amplamente compensado pelo incremento das contribuições dos trabalhadores estrangeiros (que ultrapassam pela primeira vez os mil milhões de euros a partir de 2020), explicando-se deste modo a evolução do saldo da segurança social com os estrangeiros residentes (-9,3% ou menos cerca de 80 milhões de euros em 2020 face a 2019, incrementando em +20,7% ou mais 165,7 milhões de euros em 2021 face ao ano anterior). **Em 2022, num contexto de normalização das prestações sociais com o fim do contexto pandémico, verifica-se tanto uma diminuição das prestações sociais (-21,1% face ao ano anterior) como um forte incremento das contribuições dos trabalhadores estrangeiros para a segurança social (+43,9% face ao ano anterior) o que explica o forte incremento do saldo da segurança social com os estrangeiros residentes (+65,7% ou mais 636,3 milhões de euros em 2022 face ao ano anterior) para o valor mais elevado de sempre, representando quase o dobro do alcançado em 2019, antes do início da pandemia – vd. gráfico 8.6.**

Gráfico 8.6. Saldo das contribuições e prestações sociais relativas à população de nacionalidade estrangeira, entre 2002 e 2022 (milhões de euros)



Fonte: MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos da autora).

Nota: Nos últimos 10 anos há algumas mudanças no tipo e designação das prestações sociais concedidas. As prestações consideradas a partir de 2011 são as de desemprego, doença, parentalidade, abono de família e Rendimento Social de Inserção. // Não integram contribuições e prestações cuja nacionalidade do contribuinte e/ou beneficiário é desconhecida ou cujos dados não estão disponíveis devido ao segredo estatístico.

1. _____ de variação dos últimos 4 anos, por comparação a 2006, de +50%). Ora se assumirmos a mesma tendência de crescimento para ciclos de 4 anos na ordem dos +50% (de taxa de variação), então poderia considerar-se que nesse cenário de crescimento os gastos com as pensões de estrangeiros estariam (por estimativa em excesso) em 2018 na ordem dos 118 milhões e em 2022 estimar-se-ia em 177,6 milhões, o que ainda assim significaria um saldo estimado da Segurança Social bastante positivo com os estrangeiros, na ordem dos +1.426 milhões de euros em 2022. Desta forma, muito embora não tenha sido possível apurar com rigor o valor das pensões dos estrangeiros em Portugal, os dados apontam para importâncias relativas diminutas no caso dos estrangeiros, pelo que os valores estimados destas pensões na atualidade nunca induziriam a saldos financeiros negativos da Segurança Social com os estrangeiros residentes no país.

Observa-se que os saldos obtidos em 2021 e 2022 representam valores inéditos para o país desde o início deste século XXI, indo muito para além do saldo atingido antes da crise económica e financeira que afetou o país (o pico do saldo das contribuições e prestações sociais da população estrangeira na primeira década do século XXI foi o apurado em 2006 quando se atingiu +442,7 milhões de euros). A partir de 2006 o saldo das contribuições e prestações sociais relativas à população de nacionalidade estrangeira entra em queda até 2013, ano em que atinge o valor mais baixo desde o início do século (+273,5 milhões de euros), mas sempre com resultados positivos num contexto de crise económica e financeira. O crescimento do saldo da Segurança Social com os estrangeiros em 2019 (+132,3% por comparação ao saldo do início dessa década, 2011, e +223,4% face a 2013, quando atingiu o valor mais baixo) continua a refletir tanto uma diminuição dos montantes gastos com prestações sociais com estrangeiros (-36,7% em 2019, face a 2011 em que as prestações sociais de estrangeiros corresponderam a 175,5 milhões de euros) como um aumento das receitas de Segurança Social com as contribuições de estrangeiros (+79% em 2019, que o verificado no início desta década, ou +72,7% e +130,2% face a 2013, ano em que as contribuições atingem o valor mais baixo de 432,5 milhões de euros), o que confirmou a tendência de recuperação face aos anos de crise económica e financeira vivida no país entre 2008 e 2014, nos quais aumentaram os gastos do sistema com prestações sociais, nomeadamente associadas ao aumento do número de desempregados estrangeiros, e diminuíram as receitas do sistema com uma baixa do valor das contribuições e do número de contribuintes estrangeiros (em anos em que diminuiu a população estrangeira residente, com -11% entre 2011 e 2015).

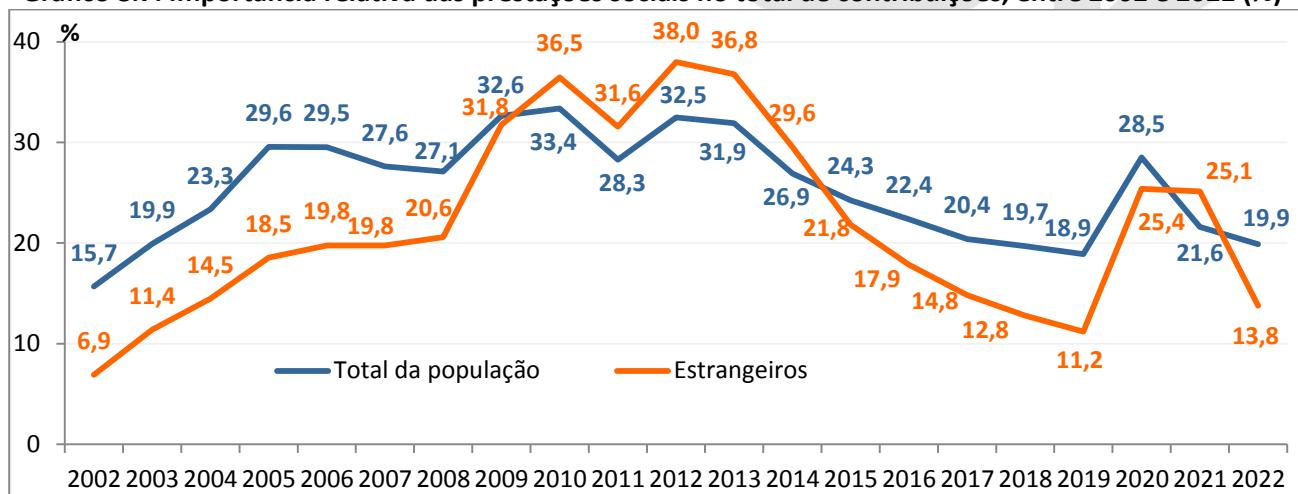
Em 2020, embora o saldo da segurança social com estrangeiros residentes continue a refletir um forte incremento face aos anos da crise económica e financeira sentida no início dessa década (em 2020 verifica-se um saldo superior em +110,7% por comparação ao saldo do início da década, em 2011, e +193,3% face a 2013, quando atingiu o valor mais baixo), o contexto pandémico COVID-19 induziu a um crescimento dos mecanismos de proteção social em Portugal o que, por sua vez, gerou um aumento dos montantes processados com prestações sociais para estrangeiros para valores inéditos (em 2020, +145,7% face a 2019, mas também +55,6% que em 2011 e +71,7% que em 2013, quando as prestações mais tinham incrementado no contexto da crise). Este aumento substantivo dos montantes com as prestações sociais em 2020 foi, contudo, fortemente compensado pelo contínuo incremento dos montantes de contribuições de estrangeiros para o sistema de segurança social (+8% face a 2019, +93,3% face a 2011 e +148,6% face a 2013). Tendência semelhante se volta a verificar em 2021, ainda com os efeitos do contexto pandémico, observando-se um novo incremento dos montantes processados com prestações sociais para estrangeiros (+19,1% face ao ano anterior), que é novamente compensado pelo reforço dos montantes de contribuições de estrangeiros para o sistema de segurança social (+20,3% em 2021 face ao ano anterior).

Verifica-se, assim, que **globalmente a população estrangeira residente em Portugal tem um papel importante para contrabalançar as contas do sistema de Segurança Social, contribuindo para um relativo alívio do sistema e para a sua sustentabilidade**. Atendendo à grande pressão com que se confronta o sistema de Segurança Social português face aos efeitos do envelhecimento demográfico que induzem a um saldo financeiro para o total da população com valores negativos e com tendência a agravar-se, os contributos da imigração e dos estrangeiros residentes para as contas da segurança social são particularmente importantes. **A continuação dos valores positivos dos saldos financeiros do sistema de Segurança Social português com estrangeiros reforça também a conclusão de que a imigração em Portugal é essencialmente laboral e ativa, contrariando o argumento defendido em alguns países europeus de que a imigração tem iminentemente objetivos de maximizar apoios públicos e, assim, desgastar as contas públicas das sociedades de acolhimento.** Nota-se, assim, que os imigrantes economicamente produtivos e, inherentemente, contributivos, serão cada vez mais necessários para conduzir à sustentabilidade do sistema de Segurança Social português.

Complementarmente, observa-se ainda que o sistema de segurança social português tem beneficiado mais da relação das prestações sociais por contribuições dos estrangeiros que por contribuições dos nacionais (vd. gráfico 8.7). Concretamente verifica-se que, com a exceção do período entre 2010 e 2014 e novamente em 2021, **os estrangeiros tiveram sempre menor peso relativo de prestações sociais por contribuições que o verificado para o total da população do sistema de segurança social português**. Verifica-se, pois,

que mesmo não considerando os gastos com as pensões – principal causa do desequilíbrio do saldo global da segurança social com os nacionais por comparação aos estrangeiros, para quem as pensões representam ainda um valor reduzido –, na relação apenas com as prestações sociais o sistema de segurança social continua ainda a beneficiar mais com os estrangeiros. Em 2002 as prestações sociais com estrangeiros representavam apenas 7% do total de contribuições de estrangeiros, quando no caso do total de contribuintes do sistema de segurança social português a relação era de 15,7%, ou seja, as prestações sociais dos estrangeiros representavam menos 9 pontos percentuais no total das suas contribuições que o verificado para o total da população nesse ano. Desde 2002, a maior distância entre estrangeiros e o total da população verifica-se em 2005, quando as prestações sociais no total de contribuições dos estrangeiros refletem -11 pontos percentuais que o verificado para o total da população (prestações sociais de estrangeiros a representar 18,5% e do total da população 29,6% nas contribuições do respetivo grupo). A maior aproximação das importâncias relativas das prestações sociais nas contribuições dos dois grupos verifica-se em 2009 (estrangeiros com -0,9 pp).

Gráfico 8.7. Importância relativa das prestações sociais no total de contribuições, entre 2002 e 2022 (%)



Fonte: MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos da autora).

Nota: Nos últimos 10 anos há algumas mudanças no tipo e designação das prestações sociais concedidas. As prestações consideradas a partir de 2011 são as de desemprego, doença, parentalidade, abono de família e Rendimento Social de Inserção. // Não se integram contribuições e prestações cuja nacionalidade do contribuinte e/ou beneficiário é desconhecida ou cujos dados não estão disponíveis devido ao segredo estatístico.

Os anos da crise económica e financeira, entre 2008 e 2014, ficaram particularmente evidentes nos dois grupos que viram os gastos com as suas prestações sociais a representar cada vez mais no valor das suas contribuições, afetando ainda mais os estrangeiros (vd. gráfico 8.7). O ano de 2012 assume-se como o ano em que mais aumenta a importância relativa das prestações sociais nas contribuições (no caso dos estrangeiros passam a representar 38% das contribuições e no total da população 32,5%), e em que mais aumenta a distância dos estrangeiros face ao total da população para valores positivos (os estrangeiros passam a ter +5,5 pontos percentuais que os nacionais). Desde 2015 volta-se a verificar que o impacto das prestações sociais no total de contribuições é menor nos estrangeiros que no total de residentes em Portugal (em 2015 os estrangeiros com -2,5pp; em 2016 e em 2017 a distância passa para -4,5pp; e em 2018 -6,9pp). Em 2018 verifica-se tanto uma diminuição da importância relativa das prestações sociais no total de contribuições (12,8% no caso dos estrangeiros e 19,7% no total da população, face a 14,8% e 20,4%, respetivamente, em 2017), como o retomar do afastamento entre os dois grupos, assumindo os estrangeiros menor peso das suas prestações sociais no total das contribuições (-6,9 pp que o total da população em Portugal). Em 2019 as prestações sociais passam a representar 11,2% das contribuições dos estrangeiros residentes e 18,9% das contribuições do total da população residente no país, passando a distância entre os dois grupos para 7,7 pontos percentuais. Já em 2020 e 2021, num contexto pandémico e de incremento dos montantes processados com prestações sociais, verifica-se que a proporção sobe tanto para o total da população em Portugal (prestações sociais passam a representar 28,5% das contribuições

em 2020, praticamente +10pp que no ano anterior, embora voltado a descer para 21,6% em 2021) como para a população estrangeira (passam a representar 25,4% das contribuições em 2020, +14pp que no ano anterior, mantendo-se em 25,1% em 2021), verificando-se um reaproximar dos dois grupos (estrangeiros com -3pp que o total da população em Portugal em 2020 e com +3,7 que o total da população em 2021). Em 2022, a importância relativa das prestações sociais no total de contribuições volta a diminuir, tanto no total da população (para 19,9%, representando -1,7pp face ao ano anterior), como nos estrangeiros (desce para 13,8%, -11,3pp), voltando os estrangeiros à tendência pré-crise e pré-pandemia, com uma menor proporção de prestações sociais no total das suas contribuições (-6pp que o total da população).

A análise da **capacidade contributiva da população estrangeira** é também fundamental para compreender a vitalidade do seu papel para o sistema de Segurança Social português (vd. quadro 8.2). Mantendo a tendência dos últimos anos, em 2021 e 2022 continua a verificar-se que a relação dos beneficiários por total de contribuintes e de contribuintes por total de residentes continua a ser mais favorável para os estrangeiros que para o total da população residente em Portugal. Os estrangeiros mantêm mais contribuintes por total de residentes que o total da população: no caso dos estrangeiros a relação é de 68 e 87 (número mais elevado de sempre) contribuintes por cada 100 residentes, respetivamente em 2021 e 2022; quando para o total da população a relação é de 46 e 48 contribuintes por cada 100 residentes nos dois últimos anos.

Quadro 8.2. Número de contribuintes e de beneficiários por total de residentes para estrangeiros e total da população em Portugal, em 2020, 2021 e 2022 (percentagem)

| Ráios | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|------|------|------|
| Contribuintes por total de residentes | | | |
| Total | 44,7 | 45,6 | 48,2 |
| Estrangeiros | 64,1 | 68,1 | 87,3 |
| Beneficiários por total de residentes | | | |
| Total | 37,0 | 35,2 | 38,1 |
| Estrangeiros | 33,1 | 33,9 | 33,6 |
| Beneficiários por total de contribuintes | | | |
| Total | 82,6 | 77,3 | 79,1 |
| Estrangeiros | 51,7 | 49,8 | 38,4 |

Fonte: Para o total de contribuintes e beneficiários - MTSSS; para o total de residentes – SEF e INE-Estimativas anuais da população residente (cálculos da autora).

Verifica-se, por outro lado, que os estrangeiros, por comparação ao total de residentes em Portugal, **continuam a ter menos beneficiários de prestações sociais por total de contribuintes** (vd. quadro 8.2): no caso dos estrangeiros a relação foi de 38 beneficiários por cada 100 contribuintes em 2022 (depois de ter subido para 52 e 50 beneficiários por cada 100 contribuintes em 2020 e 2021); quando para o total dos residentes a relação foi de 79 beneficiários por cada 100 contribuintes em 2022 (foi de 83 em 2020 e 77 em 2021, anos atípicos nestes indicadores atendendo ao contexto pandémico da COVID-19 e de grande incremento dos beneficiários no quadro da criação de mecanismos especiais de proteção, nomeadamente em caso de doença). Importa destacar que em 2022 os ráios alcançados mostram uma melhoria da relação entre beneficiários e contribuintes, tanto para os estrangeiros como para o total de residentes, por comparação à tendência verificada nos anos imediatamente anteriores em que ocorreu um crescimento no número de beneficiários por cada contribuinte: o valor mais elevado para os estrangeiros foi atingido em 2013 com 63 beneficiários estrangeiros por cada 100 contribuintes (ano em que a relação para o total da população era de 74 beneficiários por cada 100 contribuintes), resultado que refletiu a situação económica e financeira do país, a diminuição da população estrangeira residente nesses anos e, inherentemente, a diminuição também do número de contribuintes. Ora os resultados de 2020 e 2021 aproximam-se dos ráios identificados no período da crise, embora nos estrangeiros não tenha incrementado tanto como nessa altura (em 2020 foram -11 beneficiários por cada 100 contribuintes que os contabilizados em 2013 e em 2021 de -13 beneficiários), quando no caso do total da população o incremento foi ainda mais

acentuado que o verificado antes (em 2020 são +9 beneficiários por 100 contribuintes que os contabilizados em 2013, e em 2021 de +3 beneficiários).

Confirmado a recuperação do número de contribuintes por total de residentes em 2022 (+3 em cada 100 no caso do total de residentes e +20 em cada 100 no caso dos estrangeiros, por comparação ao ano anterior), por relação à diminuição da proporção de beneficiários por total de residentes (-0,3pp face ao ano anterior no caso dos estrangeiros, embora +3pp no total da população), verifica-se que os estrangeiros têm mais 54 pontos percentuais de contribuintes por total de residentes que de beneficiários em 2022, quando a relação para o total da população foi de apenas mais 10 pontos percentuais. Nos anos de 2020 e 2021, sendo anos atípicos pelos efeitos da pandemia nestes indicadores, observou-se uma ligeira diminuição do número de contribuintes estrangeiros por total de residentes (passam a ser 64 em 2020, ou seja, -3 que em 2019, embora recuperando para 68 em 2021, +4 que no anterior) e um aumento da proporção de beneficiários por total de residentes estrangeiros (passam a 33 em 2020, +14 beneficiários por 100 contribuintes que em 2019, e 34 em 2021, +1 beneficiário que no ano anterior), verificando-se ainda assim que, nesses dois anos, os estrangeiros tiveram mais 31 e mais 34 pontos percentuais de contribuintes por total de residentes que de beneficiários por total de residentes, quando a relação para o total da população foi de apenas mais 8 e mais 11 pontos percentuais, respetivamente em 2020 e 2021.

Importa reconhecer ainda que a **evolução da última década integra também os impactos de mudanças no regime jurídico de proteção social**. Desde logo realce-se as mudanças introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho que tiveram como consequência, nomeadamente, a diminuição do número global de titulares de prestações sociais (e, especialmente, de titulares estrangeiros) e dos montantes de prestações sociais atribuídas. Um estudo comparado do Eurofound (2015: 60) que analisou vários países da União Europeia, entre os quais Portugal, realça como algumas das mudanças nas políticas e nas medidas dirigidas a famílias durante os anos da crise económica e financeira, na realidade – porque tornaram mais restritivos os critérios de elegibilidade no acesso e diminuíram os montantes concedidos –, fizeram decrescer o número de famílias e de crianças com acesso a prestações sociais e a proteção social, e geraram impactos negativos nas famílias beneficiárias ao reduzirem os montantes atribuídos por titulares. O mesmo alerta viria a ser dado no contexto português pelo Tribunal constitucional (Acórdão n.º 296/2015), o que conduziu, a partir de 2016, à correção de várias das disposições definidas no Decreto-Lei de 2012, sendo recuperadas regras do regime de proteção social de 2010.

Por outro lado, em 2018 é revisto o regime jurídico da Proteção Social na eventualidade de doença, desemprego e parentalidade com o Decreto-Lei n.º 53/2018, de 2 de julho, o que induziu a um incremento dos beneficiários destas prestações sociais nos dados dos anos seguintes.

A partir de 1 de janeiro de 2020 há ainda a assinalar a introdução da medida atribuição de NISS na hora para cidadãos estrangeiros que pretendem exercer uma atividade subordinada ou independente em Portugal e ter um relacionamento com o sistema de Segurança Social, no âmbito de uma obrigação contributiva. Esta medida – num ano em que os serviços públicos tiveram períodos com restrições nos atendimentos presenciais (como resposta ao contexto pandémico e períodos de confinamento) e incrementaram os beneficiários de prestações sociais de uma maneira geral –, teve um impacto especialmente favorável no incremento do número de contribuintes estrangeiros no país: de 393.937 contribuintes estrangeiros em 2019, passaram a 424.249 em 2020, +7,7% entre anos, subindo ainda para 475.892 em 2021, +12,2% que no ano anterior, e extraordinariamente para 682.719 em 2022, +43,5% face ao ano anterior.

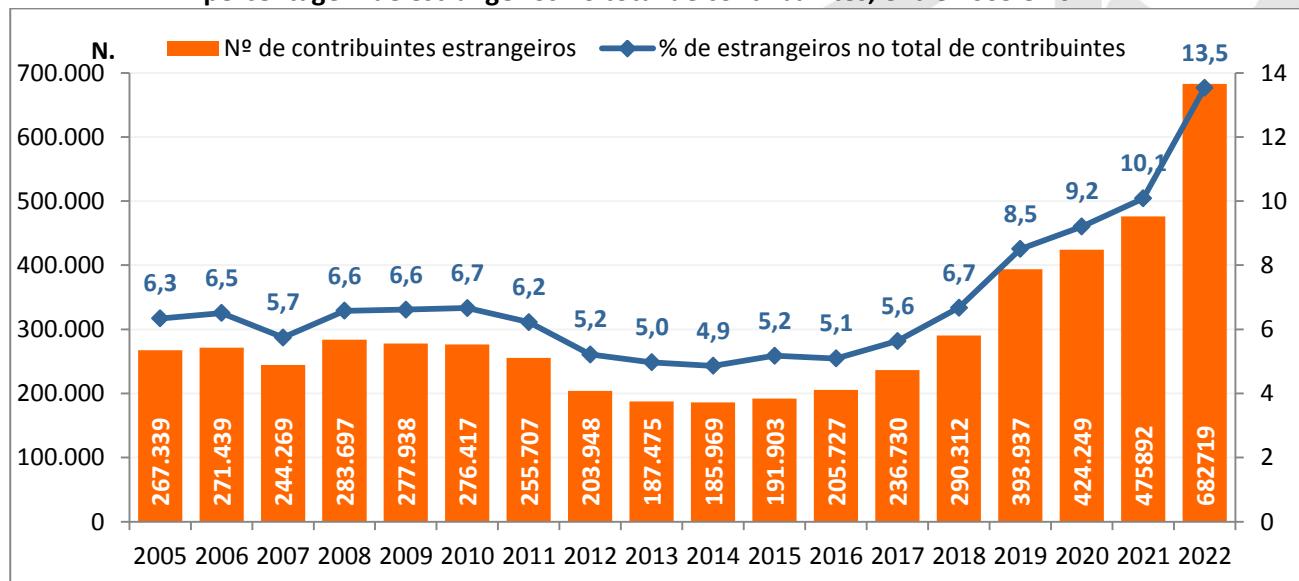
8.2.1. Contribuintes e Contribuições

Em 2022 foram contabilizados 682.719 pessoas singulares de nacionalidade estrangeira com contribuições pagas ao sistema de segurança social, número mais elevado de sempre, representando 13,5% do total de contribuintes de Portugal. Em 2021 o número de contribuintes estrangeiros já tinha incrementado face ao ano anterior para 475.892 pessoas singulares e representando 10,1% do total de contribuintes no país. Se

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

atendermos que a população estrangeira residente apenas representou nos dois últimos dois anos, respetivamente, 6,8% em 2021 e 7,5% em 2022 da população residente em Portugal, então mais se torna evidente o impacto destes contribuintes para o sistema de segurança social: importância relativa de contribuintes estrangeiros com +3,3pp que o impacto que assumem nos residentes em 2021 e +6pp em 2022. Entre 2021 e 2022, observa-se um aumento de 43,5% do número de contribuintes estrangeiros, incrementando também o seu impacto no universo geral das pessoas singulares com contribuições pagas (+0,9pp em 2021 e +3,4pp em 2022). Nos últimos dois anos, os contribuintes estrangeiros assumem, assim, valores e impactos inéditos no país (vd. gráfico 8.8).

Gráfico 8.8. Evolução do número contribuintes estrangeiros, e percentagem de estrangeiros no total de contribuintes, entre 2005 e 2022



Fonte: MTSSS- Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos da autora).

Quadro 8.3. Pessoas singulares com remunerações declaradas/contribuições pagas, por ano e nacionalidade, para o total e para os estrangeiros, entre 2011 e 2022

| Ano | Total | Estrangeiros N | % (A) | % de estrangeiros por Total Residentes (B) | (A-B) Pontos percentuais |
|------|-----------|-------------------|-------|---|-----------------------------|
| 2011 | 4.108.515 | 255.707 | 6,2 | 4,1 | +2,1 |
| 2012 | 3.911.040 | 203.948 | 5,2 | 4,0 | +1,2 |
| 2013 | 3.770.764 | 187.475 | 5,0 | 3,8 | +1,2 |
| 2014 | 3.824.270 | 185.969 | 4,9 | 3,8 | +1,1 |
| 2015 | 3.706.001 | 191.903 | 5,2 | 3,8 | +1,4 |
| 2016 | 4.042.263 | 205.727 | 5,1 | 3,9 | +1,2 |
| 2017 | 4.199.335 | 236.730 | 5,6 | 4,1 | +1,5 |
| 2018 | 4.350.249 | 290.312 | 6,7 | 4,7 | +2,0 |
| 2019 | 4.629.864 | 393.937 | 8,5 | 5,7 | +2,8 |
| 2020 | 4.608.306 | 424.249 | 9,2 | 6,4 | +2,8 |
| 2021 | 4.719.453 | 475.892 | 10,1 | 6,8 | +3,3 |
| 2022 | 5.044.476 | 682.719 | 13,5 | 7,5 | +6,0 |

Fonte: MTSSS- Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos da autora).

Os contribuintes de nacionalidade estrangeira em Portugal diminuíram entre 2005 e 2015, passando de 267.339 em 2005 para 191.903 em 2015 (vd. gráfico 8.8). Se dez anos antes (em 2005) os contribuintes estrangeiros representavam 6,3% do total de contribuintes do sistema de Segurança Social português, passando para 6,6% em 2008 (283.697 pessoas singulares), nos anos seguintes tanto em números absolutos como em importância relativa, os contribuintes foram diminuindo, representando em 2014 apenas 4,9% do total de contribuintes do país (o correspondente a 185.969 pessoas singulares), o valor mais baixo da década. A crise económica e consequente retração do emprego e aumento do desemprego,

associado tanto à diminuição da população estrangeira residente nesses anos, conduziu, pois, ao decréscimo do número de contribuintes estrangeiros no sistema de segurança social português a partir de 2009, embora de forma menos significativa entre 2013 e 2014 (decréscimo de -1%, quando a quebra tinha sido de -8% de 2012 para 2013), retomando-se uma evolução positiva em 2015 (+3,2% de contribuintes face ao ano anterior), que é reforçada nos anos seguintes (+7% em 2016, +15,1% em 2017, +22,6% 2018, +35,7% em 2019, +7,7% em 2020 e +12,2% em 2021). Assim, verifica-se que nos últimos anos há o recuperar dos contribuintes estrangeiros, tanto em números absolutos como em importância relativa, culminando-se em 2021 e 2022 em valores inéditos para o país: 475.892 contribuintes estrangeiros em 2021, representando 10,1% do total de contribuintes, +0,9pp face ao ano anterior, e em 2022 sobem ainda mais para 682.719 contribuintes estrangeiros, representando 13,5%, +3,4pp) – vd. quadro 8.3.

Note-se que **mesmo nos anos em que a importância relativa dos contribuintes estrangeiros diminuiu, esta percentagem foi sempre superior à importância relativa que os estrangeiros assumem no total de residentes** (vd. quadro 8.3), pelo que o peso dos contribuintes estrangeiros foi sempre substantivo ao longo da década, refletindo o **impacto da força de trabalho estrangeira para a economia nacional**. Em 2021 e 2022 os contribuintes estrangeiros representaram, respetivamente, 10,1% e 13,5% do total de contribuintes, sendo esse valor substantivo se for comparado com a importância relativa da população estrangeira residente no total de residentes do país nesses anos (6,8% em 2021 e 7,5% em 2022), ou seja, os estrangeiros no total de contribuintes representaram +3,3 pontos percentuais em 2021 e +6pp em 2022, do que o seria de esperar face à importância relativa que os estrangeiros assumem no total de residentes em Portugal.

Os dados dos anos de referência deste relatório retratam, pois, uma melhoria reforçada na evolução dos contribuintes estrangeiros e que contrasta com o verificado nos anos anteriores a 2015, em que a diminuição do número de contribuintes estrangeiros associou-se também ao próprio decréscimo do emprego e da população estrangeira residente no país (entre 2012 e 2013 a população estrangeira apresentou uma taxa de variação de -3,8%, entre 2013 e 2014 a população estrangeira diminuiu 1,5% e de 2014 para 2015 diminuiu 1,6%), atingindo-se nos últimos dois anos valores inéditos no número e impacto dos contribuintes estrangeiros no sistema de segurança social do país, sendo o aumento de contribuintes (+12,2% em 2021 e +43,5% em 2022) muito para além do aumento da população estrangeira residente (+5,6% em 2021 e +11,9% em 2022).

A análise dos dados em função do **sexo dos contribuintes** mostra também alguns resultados interessantes. Em 2019 observa-se um incremento bastante mais acentuado, especialmente nos contribuintes estrangeiros (+37,7% do sexo masculino e +32,9% do sexo feminino), sendo o incremento no total de contribuintes mais equilibrado para ambos os sexos (+6,4% no sexo masculino e +6,5% no sexo feminino). Em 2020 e 2021, mantendo-se a tendência do incremento de contribuintes ser mais expressivo nos estrangeiros que no total da população, verifica-se que são os contribuintes do sexo masculino que determinam a tendência de evolução das pessoas singulares com contribuições pagas: +10,6% em 2020 e +13,5% em 2021 contribuintes estrangeiros do sexo masculino (de 231 mil em 2019 passam a 255,5 mil em 2020 e a 290 mil em 2021), por comparação a apenas +3,6% em 2020 e +8,9% em 2021 no caso das contribuintes estrangeiras do sexo feminino (de 162,9 mil em 2019 passam a 168,7 mil em 2020 e 183,7 mil em 2021), embora contrastando a evolução de contribuintes do sexo feminino verificada para o total da população (-1% em 2020, embora +2,2% em 2021). Tendências semelhantes se voltam a repetir em 2022, com os contribuintes estrangeiros do sexo masculino a aumentar de forma mais expressiva (+47%, passando a 426,4 mil), que o total de contribuintes do mesmo sexo (+7,4%) e que as contribuintes estrangeiras do sexo feminino (+39,5%, passam a 256,2 mil no último ano) – quadro 8.4.

Observa-se, mantendo a tendência de anos anteriores, que os estrangeiros contribuintes representam mais no total de homens contribuintes que as mulheres: em 2021, os contribuintes do sexo masculino estrangeiros (290 mil) passam a representar 11,7% (+1,1pp que em 2020) do total de contribuintes desse sexo, e as contribuintes estrangeiras do sexo feminino (183.676) passam a representar 8,2% (+0,5pp que no ano anterior) no universo de contribuintes do sexo feminino. Em 2022, os contribuintes estrangeiros do

sexo masculino (426,4 mil) também incrementam a sua importância relativa no total dos homens contribuintes, passando a representar 16,1% (+4,4pp que no ano anterior), e as contribuintes do sexo feminino (256,2 mil) passam a representar 10,7% do total de mulheres contribuintes do sistema (+2,5pp que no ano anterior) – vd. quadro 8.4.

Quadro 8.4. Pessoas singulares com remunerações declaradas/contribuições pagas, por nacionalidade (total e estrangeiros) e sexo, em 2021 e 2022

| Nacionalidade | 2021 | | 2022 | | Taxa de variação 2021/2022 | |
|------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------------------------|----------|
| | Homens | Mulheres | Homens | Mulheres | Homens | Mulheres |
| Total | 2.471.025 | 2.250.862 | 2.653.275 | 2.391.137 | +7,4 | +6,2 |
| Estrangeiros | 290.000 | 183.676 | 426.431 | 256.224 | +47,0 | +39,5 |
| % de estrangeiros pelo total | 11,7 | 8,2 | 16,1 | 10,7 | | |

Fonte: MTSSS- Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos da autora).

Deste modo, uma vez mais, os dados de referência deste relatório confirmam a tendência de incremento (iniciada em 2014). Recorde-se que até 2013 se verificava uma diminuição dos contribuintes para ambos sexos, tanto para estrangeiros como para o total da população. Observa-se que os homens contribuintes estrangeiros foram alvo de decréscimos mais substantivos que o verificado no caso das mulheres estrangeiras, mas simultaneamente começaram a recuperar mais cedo (em 2014) e de forma mais acentuada que as mulheres que mantiveram tendência de diminuição das suas contribuintes até 2015, recuperando só a partir de 2016. No contexto mais recente, a chegada de novos fluxos migratórios laborais com sobre representação de homens (especialmente da Ásia, conforme se analisou no subcapítulo 3.2 deste relatório), explica este forte incremento de contribuintes do sexo masculino nos últimos anos.

A análise dos dados em função da **nacionalidade dos contribuintes** (vd. quadro 8.5), por sua vez, acaba por refletir não apenas a importância relativa das populações estrangeiras residentes em Portugal, mas também **diferentes capacidades contributivas para o sistema de Segurança Social português**. Em 2021 e 2022 continuaram a destacar-se, entre os contribuintes estrangeiros, as nacionalidades numericamente mais representadas no país, ou seja, primeiro a nacionalidade brasileira (36,5% e 40,5% do total de contribuintes estrangeiros, respetivamente, por comparação a 31,3% em 2011), seguida da indiana (7,7% e 8,2%, respetivamente, em 2021 e 2022, sendo uma nacionalidade praticamente inexistente dez anos antes), da cabo-verdiana (4,4% e 3,8%, respetivamente em 2021 e 2022, quando em 2011 eram 8,1%), da angolana (3,4% em 2021 e 3,1% em 2022) e da ucraniana (3,6% e 3% do total de contribuintes estrangeiros, respetivamente, assumindo um claro decréscimo de importância relativa que já vem desde 2002, ano em que eram 23,2%, assumindo 12% em 2011). Destaca-se, assim, nos últimos anos a nacionalidade indiana (representavam 4,2% em 2018, subindo para 6% em 2019, 7,3% em 2020, 7,7% em 2021 e 8,2% em 2022) que suplanta outras nacionalidades numericamente mais representadas nos residentes e no universo de contribuintes estrangeiros. As nacionalidades de países da Ásia mantiveram a sua tendência de grande crescimento no universo de contribuintes estrangeiros do sistema de Segurança Social português, passando a representar 21,1% em 2020 (+11,7pp face a 2011), 22,8% em 2021 e 24,1% em 2022.

Estes dados contribuem para a compreensão também das **capacidades contributivas das diferentes nacionalidades de populações residentes estrangeiras** ou os seus diferentes perfis e objetivos de permanência em Portugal. Como se evidenciou antes, globalmente os estrangeiros apresentam maior percentagem de contribuintes por total de residentes (64,1% em 2020, 68,1% em 2021 e a percentagem extraordinária de 87,3% em 2022) que o total geral de residentes no país (44,7% em 2020, 45,6% em 2021 e 48,2% em 2022), correspondendo a +19,4 pontos percentuais em 2020, +22,5pp em 2021 e +38,9pp em 2022.

Verifica-se, porém, alguma heterogeneidade entre as nacionalidades estrangeiras, **refletindo também diferentes estruturas demográficas** (integrando mais ou menos grupos etários não contributivos) e **diversas situações de inserção no mercado de trabalho** (ativos contributivos ou não). Mantendo a tendência dos últimos anos, em 2021 e 2022, foram os nacionais do Reino Unido os que mostraram menor

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

percentagem de contribuintes por total de residentes dessa mesma nacionalidade no país (apenas 14,5% em 2021 e 15,2% em 2022), refletindo inevitavelmente o peso substantivo de residentes reformados (e por isso não contribuintes) dessa nacionalidade em Portugal. Entre os cidadãos europeus, continuam a ser os espanhóis os que mais se destacaram com 76 contribuintes por cada 100 residentes dessa nacionalidade em 2021 e 2022, mostrando que os residentes dessa nacionalidade são essencialmente ativos com contribuições pagas.

Quadro 8.5. Estrangeiros com remunerações declaradas/contribuições pagas, segundo as principais nacionalidades estrangeiras, em 2021 e 2022 (%)

| Nacionalidade | 2021 | | 2022 | |
|---------------------------|---|--|---|--|
| | % por total de contribuintes estrangeiros | % de contribuintes por total de residentes dessa nacionalidade | % por total de contribuintes estrangeiros | % de contribuintes por total de residentes dessa nacionalidade |
| África | 15,9 | 70,3 | 14,8 | 81,2 |
| PALOP | 13,9 | 68,3 | 12,4 | 76,2 |
| Angola | 3,4 | 63,2 | 3,1 | 65,8 |
| Cabo Verde | 4,4 | 61,0 | 3,8 | 70,2 |
| Guiné-Bissau | 3,5 | 81,6 | 3,0 | 87,2 |
| Moçambique | 0,6 | 69,1 | 0,6 | 80,7 |
| S. T. Príncipe | 1,7 | 70,2 | 1,7 | 86,6 |
| América | 39,6 | 82,5 | 44,1 | 112,1 |
| Brasil | 36,5 | 84,9 | 40,5 | 115,3 |
| Ásia | 22,8 | 101,5 | 24,1 | 132,6 |
| China | 2,4 | 49,4 | 1,7 | 52,2 |
| Índia | 7,7 | 120,9 | 8,2 | 158,6 |
| Europa | 15,9 | 29,5 | 16,9 | 43,8 |
| Reino Unido | 1,3 | 14,5 | 1,0 | 15,2 |
| União Europeia | 15,6 | 44,0 | 12,0 | 47,0 |
| Alemanha | 1,3 | 33,5 | 1,0 | 34,7 |
| Bulgária | 0,5 | 36,9 | 0,3 | 44,5 |
| Espanha | 2,9 | 75,7 | 2,2 | 75,6 |
| França | 1,9 | 34,1 | 1,5 | 37,2 |
| Roménia | 2,8 | 45,7 | 1,9 | 55,5 |
| Europa de Leste | 5,3 | 67,6 | 4,8 | 88,4 |
| Moldávia | 1,2 | 114,6 | 1,1 | 137,2 |
| Rússia | 0,5 | 43,6 | 0,6 | 62,2 |
| Ucrânia | 3,6 | 63,2 | 3,0 | 81,2 |
| Oceânia | 0,1 | 42,6 | 0,1 | 42,1 |
| Total estrangeiros | 100 | 68,1 | 100 | 87,3 |
| Total geral | - | 45,6 | - | 48,2 |

Fonte: MTSSS- Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos da autora).

Entre os nacionais de países terceiros à União Europeia (extracomunitários), por sua vez, com valores mesmo abaixo da percentagem do total geral para o país (45,6% em 2021 e 48,2% em 2022), identificam-se os russos (44 contribuintes por cada 100 residentes em 2021, ou seja, menos 2 contribuintes que o verificado na proporção do total geral do país e menos 24 contribuintes quando comparados com o verificado para o total dos estrangeiros, embora subindo para 62 contribuintes por 100 residentes em 2022) e os chineses (49 contribuintes por cada 100 residentes dessa nacionalidade em 2021, e 52 contribuintes por 100 residentes em 2022) – vd. quadro 8.5. No extremo oposto, com mais contribuintes por cada 100 residentes em Portugal, encontram-se nos anos de referência deste relatório, os indianos (121 em 2021 e 159 em 2022), os moldavos (115 em 2021 e 137 em 2022) e os brasileiros (85 em 2021 e 115 em 2022). Nota-se mesmo que, no caso destas três nacionalidades **há registo de mais contribuintes para a segurança social do que de titulares de autorização de residência no país**, discrepância que pode ser explicada por situações de **imigrantes já inscritos e a contribuir para a segurança social de Portugal, mas ainda a aguardar por regularização ou título de residência no país**. É exatamente neste âmbito

compreendida a sétima alteração à lei de estrangeiros (Lei n.º 28/2019, de 29 de março), que veio simplificar o **acesso a um título de residência a quem tenha 12 meses de descontos para a Segurança Social**, passando a presumir-se entrada legal de requerentes que trabalhem em Portugal e tenham a situação regularizada perante a segurança social pelo menos há 12 meses (revisão aos artigos 88º e 89º da Lei n.º 23/2007, que estabelece o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional).

Atendendo à **estreita relação entre o número de contribuintes e o volume de montantes das contribuições pagas** (em milhares de euros), verifica-se que o maior ou o menor número de contribuintes de uma dada nacionalidade induz a maiores ou a menores montantes de contribuição para o sistema de Segurança Social português. Mantendo a tendência de anos anteriores, as nacionalidades que mais contribuições pagaram em 2021 e 2022 (vd. quadro 8.6) foram, por ordem de importância, a brasileira (representaram 31,9% do total das contribuições pagas por estrangeiros em 2021 e 35,9% em 2022), seguida das nacionalidades indiana (5,7% em 2021 e 2022), da espanhola (6,5% em 2021 e 5,1% em 2022), da francesa (4,2% em 2021 e 3,4% em 2022), da cabo-verdiana (3,4% em 2021 e 3,2% em 2022) e da ucraniana (3,4% em 2021 e 2,9% em 2022).

**Quadro 8.6. Montante das Contribuições (declaradas/pagas)
segundo as principais nacionalidades estrangeiras, em 2021 e 2022 (Milhares de €)**

| Nacionalidade | 2021 | | 2022 | |
|---------------------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|
| | N | % | N | % |
| África | 163.411 | 12,6 | 238.550 | 12,8 |
| PALOP | 139.992 | 10,8 | 198.192 | 10,6 |
| Angola | 32.723 | 2,5 | 46.395 | 2,5 |
| Cabo Verde | 43.974 | 3,4 | 60.023 | 3,2 |
| Guiné-Bissau | 34.623 | 2,7 | 49.063 | 2,6 |
| Moçambique | 5.595 | 0,4 | 8.990 | 0,5 |
| S. T. Príncipe | 15.837 | 1,2 | 24.731 | 1,3 |
| América | 463.341 | 35,6 | 748.809 | 40,2 |
| Brasil | 414.230 | 31,9 | 668.967 | 35,9 |
| Ásia | 227.674 | 17,5 | 335.541 | 18,0 |
| China | 26.415 | 2,0 | 32.704 | 1,8 |
| Índia | 73.854 | 5,7 | 106.844 | 5,7 |
| Europa | 437.502 | 33,7 | 536.220 | 28,8 |
| Reino Unido | 31.328 | 2,4 | 39.349 | 2,1 |
| União Europeia | 365.857 | 28,1 | 441.816 | 23,7 |
| Alemanha | 30.586 | 2,4 | 39.067 | 2,1 |
| Bulgária | 6.820 | 0,5 | 7.361 | 0,4 |
| Espanha | 84.412 | 6,5 | 94.349 | 5,1 |
| França | 53.983 | 4,2 | 63.894 | 3,4 |
| Roménia | 35.728 | 2,7 | 38.751 | 2,1 |
| Europa de Leste | 65.745 | 5,1 | 87.666 | 4,7 |
| Moldávia | 10.332 | 0,8 | 12.605 | 0,7 |
| Rússia | 7.012 | 0,5 | 13.777 | 0,7 |
| Ucrânia | 43.584 | 3,4 | 54.141 | 2,9 |
| Oceânia | 1.265 | 0,1 | 1.880 | 0,1 |
| Total estrangeiros | 1.293.296 | 100 | 1.861.001 | 100 |
| Total geral | 20.075.686 | - | 21.994.473 | - |

Fonte: MTSSS- Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos da autora).

Deve atender-se, porém, que os **valores de contribuições declaradas e pagas variam também em função dos grupos profissionais e das atividades económicas exercidas pelos contribuintes em Portugal, e que se refletem nas suas remunerações**. Da comparação dos quadros 8.5. e 8.6. resulta que a importância relativa das nacionalidades não se reproduz exatamente, refletindo que há nacionalidades que embora apresentem maior número de contribuintes, podem contribuir menos em montantes por comparação a outras – e.g. em

2021 e 2022 os PALOP eram no seu conjunto, respetivamente, 13,9% e 12,4% do total de contribuintes estrangeiros, mas representavam em 2021 apenas 10,8% do total de contribuições pagas (-3,1 pontos percentuais) e 10,6% em 2022 (-1,8pp), retratando as próprias categorias socioprofissionais a que estão mais ligados no mercado de trabalho português, ou seja, genericamente de menores rendimentos (aprofundado no subcapítulo 7.3 deste relatório). O mesmo sucede com os asiáticos, a representar no seu conjunto 22,8% e 24,1% do total de contribuintes estrangeiros, respetivamente em 2021 e 2022, embora a representar apenas 17,5% e 18% do total de contribuições pagas (-5,3pp em 2021 e -6,1pp em 2022). Em contraste, há outras nacionalidades que têm menor número contribuintes, mas contribuem mais – e.g. em 2021, os cidadãos da União Europeia representavam 15,6% do total de contribuintes estrangeiros e as suas contribuições pagas significavam 28,1% do total de contribuições dos estrangeiros (+12,5 pontos percentuais), mantendo essa relação em 2022, com 12% dos contribuintes estrangeiros, mas a refletir 23,7% do total de contribuições estrangeiras (+11,7 pp).

Procurando afinar um pouco mais esta análise e estimar a **contribuição per capita** de cada nacionalidade de contribuintes estrangeiros, foi ainda calculado o rácio entre pessoas singulares (número de contribuintes) e contribuições pagas segundo a nacionalidade (quadro 8.7). Mantendo as tendências dos últimos anos, os resultados deste indicador continuam a reafirmar diferenças entre cidadãos estrangeiros (2.731 euros de contribuições por pessoa singular em 2021, e 2.726 euros em 2022) e a média da população contributiva em Portugal (4.254 euros de contribuições por pessoa singular em 2021, e 4.360 em 2022), refletindo que os estrangeiros apresentam rácios menores (-1.522 euros por pessoa singular em 2021 e -1.634 em 2022) que o total da população contributiva em Portugal.

Quadro 8.7. Rácio de Contribuições por pessoas singulares, por principais nacionalidades, em 2021 e 2022 (média de euros por pessoa singular, por ano)

| Nacionalidade | 2021 | 2022 | Distância face ao total de contribuintes estrangeiros 2022 | Distância face ao total de contribuintes 2022 |
|------------------------|--------------|--------------|--|---|
| África | 2.160 | 2.354 | -372 | -2.006 |
| PALOP | 2.124 | 2.338 | -388 | -2.022 |
| Angola | 2.005 | 2.219 | -507 | -2.141 |
| Cabo Verde | 2.114 | 2.326 | -400 | -2.034 |
| Guiné-Bissau | 2.084 | 2.372 | -354 | -1.988 |
| Moçambique | 2.130 | 2.328 | -398 | -2.032 |
| S. T. Príncipe | 2.007 | 2.184 | -542 | -2.176 |
| América | 2.460 | 2.485 | -241 | -1.875 |
| Brasil | 2.385 | 2.421 | -305 | -1.939 |
| Ásia | 2.099 | 2.043 | -683 | -2.317 |
| China | 2.348 | 2.850 | +124 | -1.510 |
| Índia | 2.020 | 1.902 | -824 | -2.458 |
| Europa | 4.928 | 4.645 | +1.919 | +285 |
| Reino Unido | 5.162 | 5.738 | +3.012 | +1.378 |
| União Europeia | 4.918 | 5.405 | +2.679 | +1.045 |
| Alemanha | 4.981 | 5.499 | +2.773 | +1.139 |
| Bulgária | 2.851 | 3.217 | 491 | -1.143 |
| Espanha | 6.014 | 6.401 | +3.675 | +2.041 |
| França | 5.924 | 6.240 | +3.514 | +1.880 |
| Roménia | 2.706 | 2.987 | 261 | -1.373 |
| Europa de Leste | 2.592 | 2.697 | -29 | -1.663 |
| Moldávia | 1.742 | 1.752 | -974 | -2.608 |
| Rússia | 3.122 | 3.646 | +920 | -714 |
| Ucrânia | 2.535 | 2.622 | -104 | -1.738 |
| Oceânia | 4.503 | 5.386 | +2.660 | +1.026 |
| Estrangeiros | 2.731 | 2.726 | 0 | -1.634 |
| Total | 4.254 | 4.360 | +1.634 | 0 |

Fonte: MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos da autora).

Como detalha o quadro 8.7., evidenciam-se também diferenças internas em função da nacionalidade dos estrangeiros contribuintes: todas as nacionalidades de cidadãos extracomunitários (com exceção do Reino Unido) têm montantes de contribuições menores que o valor de referência médio por pessoa singular do total de contribuintes do país, em contrapartida (com exceção dos contribuintes da Bulgária e da Roménia) todos os nacionais de países da União Europeia e do Reino Unido apresentam montantes de contribuições por pessoa singular superiores ao verificado para a média do total de contribuintes de Portugal. Nos anos de referência deste relatório, e mantendo a tendência de anos anteriores, os grupos de nacionalidades com maiores distâncias negativas face ao valor médio para o total de contribuintes são globalmente da Ásia (em 2021 com -2.155 euros e -2.317 em 2022), dos PALOP (-2.130 euros em 2021 e -2.002 euros em 2022) e da América (-1.794 euros em 2021 e com -1.875 euros em 2022).

Especificamente por nacionalidades, destacam-se a moldava (-2.512 euros por pessoa singular em 2021 por comparação ao total de contribuintes, e -2.608 euros em 2022), a indiana (-2.234 euros por pessoa singular em 2021 e -2.458 euros em 2022), a são-tomense (-2.247 em 2021 e -2.176 euros em 2022), a angolana (com -2.248 euros por pessoa singular em 2021 e -2.141 em 2022), e a cabo-verdiana (-2.140 em 2021 e com -2.034 em 2022) como as nacionalidades cujas contribuições médias por contribuinte são mais diminutas e por isso mais se distanciam negativamente dos valores observados para o rácio total do país. Em contraste, nas nacionalidades com maiores distâncias positivas face ao valor médio para o total de contribuintes, destacam-se em 2021 e 2022: a nacionalidade espanhola (+1.761 euros por pessoa singular em 2021 e +2.041 em 2022), a francesa (+1.671 euros por pessoa singular em 2021 e +1.880 em 2022), a britânica (+908 euros por pessoa singular em 2021 e +1.378 em 2022) e a alemã (+728 euros por pessoa singular em 2021 e +1.139 em 2022). Deve atender-se, neste âmbito, que as discrepâncias no rácio de contribuições por pessoas singulares em função da nacionalidade têm inerentes as próprias diferenças verificadas nas categorias socioprofissionais e respetivos rendimentos, das diversas nacionalidades estrangeiras entre si e face ao total da população contributiva. Como se mostrou no subcapítulo 7.3. deste relatório, globalmente os estrangeiros (embora não sendo um todo homogéneo) continuam a ter rendimentos do seu trabalho inferiores ao total de residentes em Portugal, o que inevitavelmente explica menores montantes em euros de contribuições para a Segurança Social.

8.2.2. Beneficiários e Prestações sociais

A segunda dimensão do contrato social existente entre o cidadão contribuinte e o Estado português é o lado das **contrapartidas das contribuições**. Face aos montantes transferidos para o sistema de Segurança Social, os indivíduos podem beneficiar de prestações sociais mediante algumas condições, nomeadamente a residência em território nacional por períodos mínimos e com contribuições regulares para o sistema durante esses períodos. Mantendo a série temporal dos dados analisados anteriormente nesta Coleção *Imigração em Números* do Observatório das Migrações, consideram-se os dados relativos às prestações de desemprego, subsídio de doença, prestações de parentalidade, abono de família, e rendimento social de inserção⁴⁵, para caracterizar o lado das contrapartidas das contribuições efetuadas para o sistema de segurança social português por estrangeiros.

Conforme analisado antes (Oliveira e Gomes, 2014: 111-112), na primeira década do presente século, o número de estrangeiros a beneficiar de prestações sociais foi aumentando progressivamente, acompanhando o próprio aumento da população estrangeira residente em Portugal. Em valores absolutos os estrangeiros apoiados pelo Rendimento Social de Inserção passaram de 1.037 em 2005 para 10.202 em 2011. Por sua vez os beneficiários estrangeiros das prestações de desemprego aumentaram de 24.070, em 2005, para 37.456 em 2011, e os beneficiários do subsídio de doença passaram de 21.676 em 2005 para 23.435 em 2011. Também as prestações de maternidade/parentalidade aumentaram de 4.966 em 2005 para 13.211 em 2011. Importa ter em conta que este aumento do número de beneficiários com

⁴⁵ No caso dos dados do rendimento social de inserção, a informação diz respeito a agregados familiares, considerando-se a nacionalidade do seu titular.

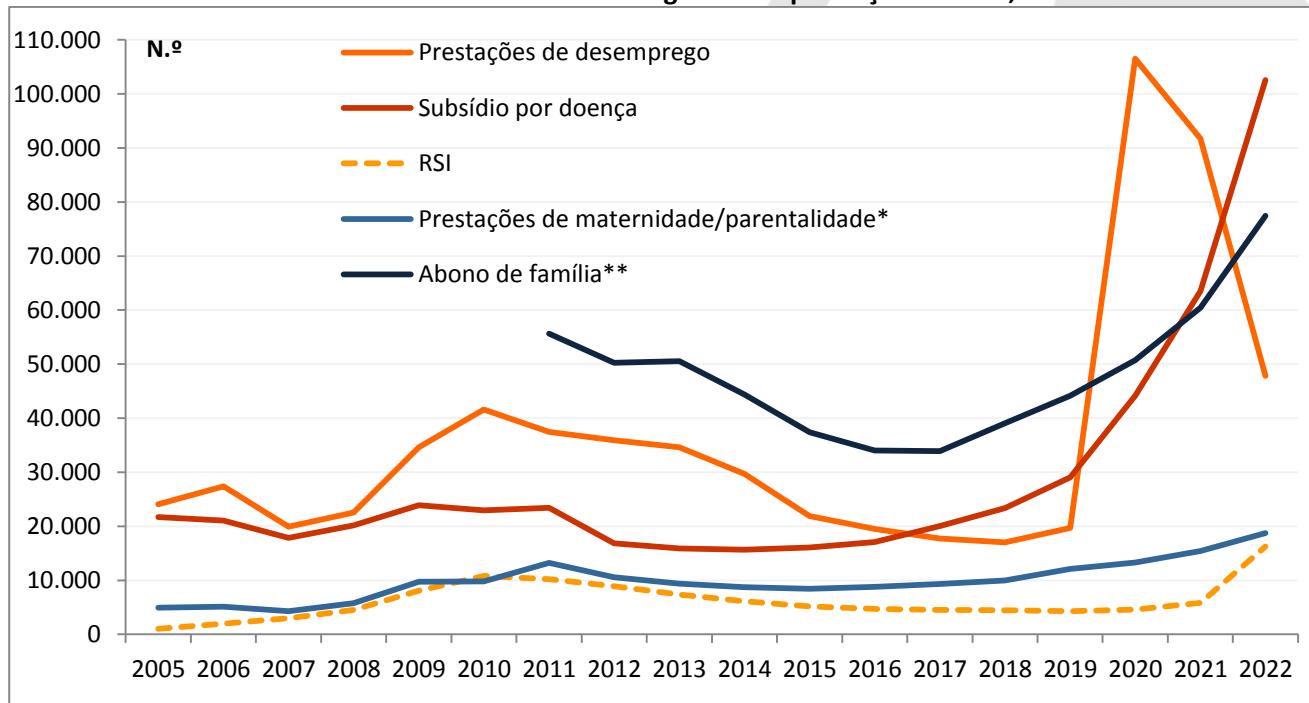
lançamento de prestações sociais não é exclusivo dos cidadãos de nacionalidade estrangeira, aplicando-se também à generalidade da população residente em Portugal. Entre 2008 e 2011, tanto o total de beneficiários como os beneficiários estrangeiros com lançamento de prestações sociais aumentaram: +22% e +66% nas prestações de desemprego, respetivamente; +7% e +16% nos subsídios de doença, respetivamente; +133% e +128%, respetivamente, nas prestações de parentalidade; e +8% e +125%, respetivamente, de beneficiários do rendimento social de inserção.

A partir de 2011, no entanto, contrariando a tendência dos primeiros anos do século, verificou-se uma diminuição do número e da importância relativa de estrangeiros na generalidade das prestações sociais (vd. gráfico 8.9). De 2011 para 2018 verifica-se uma diminuição global de beneficiários de prestações sociais, sendo mais acentuada a quebra no caso dos estrangeiros: -55% de beneficiários estrangeiros de prestações de desemprego (-33% de variação para o total de beneficiários, ou seja, os estrangeiros assumiram uma quebra em mais 22 pontos percentuais que o total da população); -0,3% de estrangeiros com subsídios de doença (+24% no caso do total da população); -25% de estrangeiros com prestações de parentalidade (+9% no caso do total da população); -30% de estrangeiros com abono de família (-8% para o total da população), e -56% de estrangeiros beneficiários de rendimento social de inserção (-22% para o total da população). O enquadramento legal de 2012, com impacto direto nos anos que se seguiram, veio rever os regimes jurídicos de proteção social em caso de doença, maternidade, paternidade e adoção e morte, previstas no sistema previdencial, de encargos familiares do subsistema de proteção familiar e do rendimento social de inserção. No preâmbulo deste enquadramento legal era realçado que a “*situação económica e financeira do País exige uma reavaliação dos regimes jurídicos das prestações do sistema de segurança social, quer do sistema previdencial quer do sistema de proteção social de cidadania, de forma a garantir que a proteção social seja efetivamente assegurada aos cidadãos mais carenciados sem colocar em causa a sustentabilidade financeira do sistema de segurança social*”. Entre as principais mudanças estiveram o aumento da seletividade quanto ao acesso, aumentando os critérios de elegibilidade focados no apoio a famílias com mais baixos rendimentos e fazendo desaparecer alguns escalões de apoio intermédios, e a diminuição generalizada dos montantes atribuídos aos beneficiários de prestações sociais (Eurofound, 2015: 25). Este mesmo estudo do Eurofound (2015: 60), que comparou países da União Europeia que sofreram mudanças de políticas e de medidas dirigidas a famílias no contexto de crise económica dos últimos anos, concluiu que em Portugal, embora o objetivo destas revisões das políticas tenha sido cingir-se a famílias com mais baixos rendimentos (que aumentaram especialmente a partir de 2010), em virtude da crise económica e financeira e dos escassos recursos públicos, na realidade ao tornar mais restritivos os critérios de elegibilidade no acesso e diminuindo os montantes concedidos, fez diminuir também o número de famílias e crianças com acesso a prestações sociais e a proteção social, tendo gerado ainda impactos negativos nas famílias beneficiárias. Importa referir que este mesmo enquadramento mereceu também, mais tarde, a apreciação do Tribunal Constitucional Português que deliberou em 2015 (Acórdão n.º 296/2015) quanto à inconstitucionalidade de alguns dos seus dispostos, nomeadamente os aplicados a cidadãos estrangeiros por não respeitarem o princípio da igualdade. A partir de 2016 viriam a ser corrigidas várias destas disposições, dando-se resposta legal à inconstitucionalidade identificada no regime, entre elas, do tratamento diferenciado consoante a nacionalidade de quem solicita prestações sociais, sendo recuperadas regras do regime de proteção social de 2010, resultando ainda no aumento dos montantes atribuídos. Por outro lado, em 2018, é revisto o regime jurídico da Proteção Social na eventualidade de doença, desemprego e parentalidade com o Decreto-Lei n.º 53/2018, de 2 de julho.

Em 2019 nota-se a recuperação da evolução crescente de algumas prestações sociais entre estrangeiros, refletindo também o recuperar da população estrangeira residente no país: face ao ano anterior, os beneficiários estrangeiros com subsídio de doença aumentaram 24,2%, os beneficiários de prestações de maternidade ou parentalidade incrementaram 21,9%, os beneficiários de prestações de desemprego tiveram uma taxa de variação de +15,9% e de abono de família de +13%. A única prestação social que diminuiu o número de beneficiários estrangeiros em 2019 (-3,9%) foi o rendimento social de inserção (RSI). Já em 2020, no contexto pandémico COVID-19, aumentaram de uma forma geral os beneficiários estrangeiros de todas as prestações sociais (+9,6% beneficiários com prestações de parentalidade, +14,9% com abono de família e +6,1% com RSI), mas muito especialmente os beneficiários de prestações de

desemprego (+440,5% beneficiários estrangeiros em 2020 face a 2019, por comparação a +273,6% no caso do total da população) e os beneficiários de subsídio de doença (+52% beneficiários estrangeiros, por comparação a +26,7% no caso do total da população). Já em 2021, ainda em contexto pandémico, são as prestações sociais por doença as que mais aumentam (+43,9% para os contribuintes estrangeiros e +18,4% para o total de contribuintes em Portugal), incrementando ainda, no caso dos contribuintes estrangeiros, as prestações sociais com abonos de família (+19,1%) e prestações de parentalidade (+16%); enquanto são as prestações de desemprego que mais diminuem (13,9% para os contribuintes estrangeiros e -24,2% para o total de contribuintes). Considerando os resultados de 2021 (no contexto de crise pandémica) por comparação ao verificado dez anos antes (em 2011 em contexto de crise económica e financeira), destacam-se os aumentos de beneficiários de prestações de desemprego (+75% no total de beneficiários e +145% de beneficiários com nacionalidade estrangeira) e de doença (+101% no total de beneficiários e +171% de beneficiários estrangeiros), mostrando-se mais ténue a evolução de prestações de parentalidade (apenas +8% em dez anos para o total de beneficiários e +17% nos estrangeiros) e as restantes prestações sociais a dar sinais de quebra, tanto nos abonos de família (-12% para o total, embora +9% entre 2011 e 2021 no caso dos estrangeiros) como nos agregados familiares beneficiários de RSI (-27% no total de beneficiários e -43% nos beneficiários estrangeiros) – vd. gráfico 8.9 e quadro 8.8.

Gráfico 8.9. Beneficiários de nacionalidade estrangeira com prestações sociais, entre 2005 e 2022



Fonte: MTSSS- Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (elaboração da autora).

Nota: *Entre 2002 e 2006 são reportados os beneficiários do subsídio de maternidade (sexo feminino). De 2007 a 2010 contam-se os beneficiários do sexo feminino. A partir de 2011 reportam-se todos os beneficiários de prestações de parentalidade (homens e mulheres). //**Dados de abono de família são disponibilizados a partir de 2011. Antes de 2011 reportam prestações familiares (que incluem outras prestações não comparáveis com os abonos de família).

Em 2022, porém, a evolução dos beneficiários com lançamento de prestações sociais, associada ao fim da pandemia COVID-19 e da extinção da atribuição de prestações sociais nesse âmbito, mostra novas tendências. Face ao ano anterior, em 2022 globalmente verifica-se uma diminuição do número de beneficiários de desemprego (-52% no total de beneficiários e -48% de beneficiários com nacionalidade estrangeira), embora todas as restantes prestações sociais mostrem aumentos: incremento dos beneficiários com subsídio por doença (+70% no total e +62% nos beneficiários estrangeiros), com prestações de parentalidade (+5% no total e +21% nos estrangeiros), com abono de família (+4% no total e +28% nos estrangeiros) e aumento dos agregados familiares beneficiários de RSI (+2% no total e +179% nos estrangeiros) – vd. gráfico 8.9 e quadro 8.8.

Quadro 8.8. Beneficiários com lançamento de prestações sociais, segundo a nacionalidade (total e estrangeiros), em 2021 e 2022

| Prestações sociais | 2021 | 2022 | Taxa de variação 2011/2021 | Taxa de variação 2020/2021 | Taxa de variação 2021/2022 |
|--------------------------------------|-----------|-----------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| Prestações de desemprego | | | | | |
| Total | 980.913 | 470.043 | +75,0 | -24,2 | -52,1 |
| Estrangeiros | 91.739 | 47.805 | +144,9 | -13,9 | -47,9 |
| % estrangeiros | 9,4 | 10,2 | | | |
| Subsídio por doença | | | | | |
| Total | 1.140.806 | 1.936.879 | +101,1 | +18,4 | +69,8 |
| Estrangeiros | 63.494 | 102.530 | +170,9 | +43,9 | +61,5 |
| % estrangeiros | 5,6 | 5,3 | | | |
| Prestações de parentalidade* | | | | | |
| Total | 208.365 | 217.815 | +8,2 | -4,5 | +4,5 |
| Estrangeiros | 15.435 | 18.742 | +16,8 | +16,0 | +21,4 |
| % estrangeiros | 7,4 | 8,6 | | | |
| Abono de família | | | | | |
| Total | 1.189.572 | 1.234.050 | -12,4 | -1,5 | +3,7 |
| Estrangeiros | 60.448 | 77.448 | +8,7 | +19,1 | +28,1 |
| % estrangeiros | 5,1 | 6,3 | | | |
| Rendimento Social de Inserção | | | | | |
| Total | 127.102 | 130.000 | -26,5 | +2,8 | +2,3 |
| Estrangeiros | 5.829 | 16.262 | -42,9 | +27,2 | +179,0 |
| % estrangeiros | 4,6 | 12,5 | | | |

Fonte: MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos da autora).

Nota: * Diz respeito às prestações de Maternidade, Paternidade e Adoção.

Resulta, assim, que nos anos de referência deste relatório (2021 e 2022), embora sejam anos atípicos com no contexto pandémico COVID-19 – que induziu a um aumento no processamento de subsídios por doença para a generalidade dos contribuintes, incluindo os estrangeiros –, confirmam-se os sintomas de inversão da tendência de penalização da proteção social para os estrangeiros: o incremento dos beneficiários refletiu-se também no aumento dos **montantes processados com prestações sociais** (vd. quadro 8.9).

Entre 2019 e 2021, os montantes processados com prestações de desemprego a estrangeiros aumentaram de 42.146 milhares de euros em 2019 (+14,6% face ao ano anterior), para 186.050 milhares de euros em 2020 (+341,4% face ao ano anterior), e para 221.780 milhares de euros em 2021 (+19,2%) – suplantando-se em 2020 e 2021 (anos da crise pandémica) os montantes processados em 2013, em plena crise económica (que se situaram em 100.800 milhares de euros). O incremento substantivo dos montantes processados com prestações de desemprego em 2020 e 2021, refletindo as medidas extraordinárias definidas no contexto da pandemia COVID-19, aplica-se também no total da população (+126% em 2020 e +4,9% em 2021, depois de em 2019 terem estado em quebra com -3,2%). Em 2022, porém, os montantes processados com prestações de desemprego para beneficiários estrangeiros voltam a diminuir para cerca de metade do verificado em 2021, para 105.940 milhares de euros (-52,2% face ao ano anterior), tendência também observada para o total da população (-48,3%).

Em 2020 e 2021 tinha-se verificado também um crescimento acentuado dos montantes processados para subsídios de doença, tanto para os estrangeiros +54,8% em 2020 e +29,7%) como para o total da população (+35,5% em 2020 e +6,1% em 2021), igualmente como consequência do contexto pandémico vivido em 2020 e 2021. Em 2022 a situação não se inverte totalmente, embora o incremento abrande: os montantes processados com subsídios de doença a beneficiários estrangeiros sobem para 38.217 milhares de euros (+26,4% face ao ano anterior), mantendo-se também a tendência de crescimento no total de beneficiários (+17,9%).

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

A mesma tendência de incremento, se verifica no caso das prestações de parentalidade, especialmente nos beneficiários estrangeiros (+18,9% de montantes processados com essa prestação em 2020, +15,7% em 2021 e +28,5% em 2022) por comparação ao total da população (+9,7% em 2020, embora -3,6% em 2021, para voltar a aumentar em 2022 em +10,5%); e no caso do abono de família, com aumento nos montantes processados a estrangeiros (+21,7% em 2020, +9,5% em 2021, e +42% em 2022) e incrementos mais brandos nos montantes globais processados em Portugal (+3,4% em 2020, mas -5,2% em 2021, e +8,4% em 2022). Os montantes processados com o rendimento social de inserção incrementam muito especialmente em 2022 no caso dos estrangeiros (de +6,3% em 2020 e +30,4% em 2021, incrementam +147% em 2022), sendo mais esbatida a evolução nos montantes processados ao total de beneficiários (-1,1% em 2020, +3,5% em 2021 e -3,5% em 2022) – quadro 8.9.

**Quadro 8.9. Montantes processados com prestações sociais,
segundo a nacionalidade (total e estrangeiros), em 2021 e 2022 (Milhares de €)**

| Prestações sociais | 2021 | 2022 | Taxa de variação 2020/2021 (%) | Taxa de variação 2021/2022 (%) |
|--------------------------------------|-----------|-----------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| Prestações de desemprego | | | | |
| Total | 2.642.875 | 1.365.471 | +4,9 | -48,3 |
| Estrangeiros | 221.780 | 105.940 | +19,2 | -52,2 |
| % estrang. | 8,4 | 7,8 | | |
| Subsídio por doença | | | | |
| Total | 1.024.517 | 1.207.409 | +6,1 | +17,9 |
| Estrangeiros | 30.241 | 38.217 | +29,7 | +26,4 |
| % estrang. | | 3,2 | | |
| Prestações de parentalidade* | | | | |
| Total | 613.693 | 677.923 | -3,6 | +10,5 |
| Estrangeiros | 30.227 | 38.851 | +15,7 | +28,5 |
| % estrang. | 4,9 | 5,7 | | |
| Abono de família | | | | |
| Total | 748.071 | 810.885 | -5,2 | +8,4 |
| Estrangeiros | 30.831 | 43.791 | +9,5 | +42,0 |
| % estrang. | 4,1 | 5,4 | | |
| Rendimento Social de Inserção | | | | |
| Total | 324.253 | 312.871 | +3,5 | -3,5 |
| Estrangeiros | 12.151 | 29.962 | +30,4 | +146,6 |
| % estrang. | 3,7 | 9,6 | | |

Fonte: MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos da autora).

Nota: *Diz respeito às prestações de Maternidade, Paternidade e Adoção.

A análise dos resultados do **rácio dos montantes processados por beneficiários com lançamento de prestações sociais** permite realçar que de 2020 para 2021 aumentaram os montantes atribuídos individualmente para a população total na generalidade das prestações sociais (vd. quadro 8.10), com a exceção das prestações sociais por doença que viram diminuir os montantes individuais atribuídos tanto para o total da população como para os estrangeiros. Em 2022, para além das prestações sociais por doença, verificam-se quebras nos montantes atribuídos individualmente no RSI, tanto no total da população como nos beneficiários estrangeiros, verificando-se ainda no caso dos estrangeiros quebras nos rácios dos montantes atribuídos nas prestações de desemprego.

Os montantes dos subsídios por doença atribuídos a cada beneficiário diminuíram nos últimos dois anos, tanto no caso dos estrangeiros (+1,9% em 2020, mas -9,8% em 2021 e -21,7% em 2022) como no total de beneficiários (+7% em 2020, mas -10,4% em 2021 e -30,6% em 2022), tendo a taxa de discrepância dos estrangeiros face ao total de beneficiários dessa prestação social sido de -47% em 2020 e 2021 e -40% em 2022, sendo desfavorável aos estrangeiros com montantes menores (528€ em média por beneficiário em 2020, descendo para uma média de 476€ em 2021 e 373€ em 2022) quando comparados com o total de beneficiários (1.002€ em média por beneficiário em 2020, descendo para 898€ em 2021 e 623€ em 2022).

Quadro 8.10. Rácio entre montantes processados anualmente para prestações sociais e beneficiários com lançamento de prestações sociais, para o total e estrangeiros, em 2021 e 2022 (euros)

| Prestações sociais | 2021 | 2022 | Variação 2020/2021 (%) | Variação 2021/2022 (%) |
|---|-------|-------|------------------------|------------------------|
| Prestações de desemprego | | | | |
| Total | 2.694 | 2.905 | +38,5 | +7,8 |
| Estrangeiros | 2.418 | 2.216 | +38,4 | -8,3 |
| Taxa de discrepância dos estrangeiros face ao total (%) | -10 | -24 | | |
| Subsídio por doença | | | | |
| Total | 898 | 623 | -10,4 | -30,6 |
| Estrangeiros | 476 | 373 | -9,8 | -21,7 |
| Taxa de discrepancia dos estrangeiros face ao total (%) | -47 | -40 | | |
| Prestações de parentalidade* | | | | |
| Total | 2.945 | 3.112 | +1,0 | +5,7 |
| Estrangeiros | 1.958 | 2.073 | -0,3 | +5,9 |
| Taxa de discrepancia dos estrangeiros face ao total (%) | -34 | -33 | | |
| Abono de família | | | | |
| Total | 629 | 657 | -3,7 | +4,5 |
| Estrangeiros | 510 | 565 | -8,1 | +10,9 |
| Taxa de discrepancia dos estrangeiros face ao total (%) | -19 | -14 | | |
| Rendimento Social de Inserção | | | | |
| Total | 2.551 | 2.407 | +0,7 | -5,7 |
| Estrangeiros | 2.085 | 1.842 | +2,5 | -11,6 |
| Taxa de discrepancia dos estrangeiros face ao total (%) | -18 | -23 | | |

Fonte: MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos da autora).

Nota: Diz respeito às prestações de Maternidade, Paternidade e Adoção.

Verifica-se, contudo, uma mudança de tendência nos abonos de família, tanto nos estrangeiros (de -8,1% em 2021 para +10,9% em 2022) como no total da população (-3,7% em 2021 para -4,5% em 2022), mantendo-se ainda assim a taxa de discrepancia entre os dois grupos desfavorável para os estrangeiros (em -15% em 2020, -19% em 2021 e -14% em 2022).

Mudança de tendência inversa se verifica nos beneficiários do Rendimento Social de Inserção (RSI). Em 2020 e 2021 os incrementos mais ténues tinham estado associados aos montantes processados anualmente para os beneficiários do rendimento social de inserção – no caso dos estrangeiros o aumento foi de +2,5% em 2021 (e tinha sido de apenas +0,1% em 2020), e no total da população o aumento foi de +0,7% (tinha sido de +2,2% em 2020), tendo a taxa de discrepancia entre os dois grupos passado a ser desfavorável aos estrangeiros em -18%. Em 2022, porém, embora se tenha mostrado um aumento substantivo do número de beneficiários de RSI, verifica-se uma quebra do rácio de montantes atribuídos por beneficiários, tanto no total da população (-5,7%) como nos beneficiários estrangeiros (-11,6%), incrementando também a taxa de discrepancia dos estrangeiros face ao total de beneficiários (desfavorável aos estrangeiros em -23%).

Nas restantes prestações sociais identifica-se que os montantes processados em 2021 e 2022 tenderam a aumentar tanto para os estrangeiros como para o total da população residente em Portugal: os montantes atribuídos a cada beneficiário estrangeiro por desemprego aumentaram 38,4% (depois de em 2020 terem diminuído em 18,3%), embora voltem a apresentar uma quebra em 2022 (-8,3%), e no total da população o incremento foi de 38,5% em 2021 e 7,8% em 2022 (quando em 2020 tinha diminuído em 39,5%), mantendo-se os estrangeiros a obter em média um rácio menor do valor processado para o total da população (estrangeiros com taxa de discrepancia de -10%, refletindo um rácio de 2.418€ em média para os estrangeiros por comparação a 2.694€ no total da população em 2021; e -24% em 2022 associado ao rácio de 2.216€ de média para os estrangeiros por comparação a 2.905€ para o total da população).

Já as prestações de parentalidade mostram uma evolução oscilante: a evolução no rácio entre montantes

processados e beneficiários com lançamento dessa prestação social foi de +8,4% em 2020, -0,3% em 2021 e +5,9% em 2022 para os estrangeiros (por comparação a +9,8% em 2020, +1% em 2021 e +5,7% em 2022 para o total da população), tendo a discrepância dos estrangeiros face ao total da população oscilado entre -33% (em 2020 e 2022) e -34% (em 2021) de forma desfavorável para os estrangeiros.

Desta análise geral acerca da evolução das prestações sociais atribuídas a estrangeiros contribuintes, segue-se uma caracterização individualizada para cada uma das prestações sociais, com a exceção das prestações de desemprego, cujos dados foram já analisados no subcapítulo 7.7.2. deste relatório.

8.2.2.1. Subsídios por doença

Os subsídios por doença para beneficiários ativos contribuintes para o sistema de Segurança Social são uma prestação pecuniária compensatória do rendimento do trabalho perdido em função de incapacidade temporária para o trabalho. O acesso a estes subsídios está dependente, por um lado, de um Certificado de Incapacidade Temporária (CIT) para o trabalho passado pelo médico do Serviço Nacional de Saúde que ateste os motivos da doença e os impedimentos temporários para o trabalho; e, por outro lado, depende de um período mínimo de registo de contribuições para o sistema de Segurança Social português (Peixoto *et al.*, 2011: 50-51; Oliveira e Gomes, 2018a: 69-71).

Contrariando a tendência do início desta década, o número de beneficiários estrangeiros com processamento de subsídio de doença tem vindo a aumentar desde 2016, regressando à evolução de crescimento da década anterior. Em 2011 o número de beneficiários estrangeiros desta prestação social era 23.435, tendo diminuído para 16.848 em 2012 (-28%), e novamente nos dois anos seguintes embora de forma menos acentuada (-6% em 2013 e -1% em 2014). Em 2015 os beneficiários de subsídio por doença estrangeiros voltam a subir para 16.077 (+3% face ao ano anterior), em 2016 para 17.073 (+6% que no ano anterior), em 2017 para 20.064 (+17,5% que no ano anterior), em 2018 sobem para 23.371 (+16,5% que no ano anterior), em 2019 incrementam ainda mais para 29.038 (+24,2% face a 2018) e, finalmente, em 2020 e 2021, num contexto pandémico em que vários trabalhadores requereram uma prestação pecuniária compensatória do rendimento do trabalho perdido por causa da pandemia COVID-19, o número de beneficiários incrementa ainda mais para 44.137 em 2020 (+52% face ao ano anterior) e 63.494 em 2021 (+43,9% face ao ano anterior). Em 2022, num contexto de recuperação do contexto pandémico, o número de beneficiários ainda incrementa mais: passam a 102.530 os beneficiários de subsídio por doença estrangeiros (+61,5% face ao ano anterior).

No que toca às principais nacionalidades dos beneficiários de subsídio por doença, os dados mostram que se mantêm as nacionalidades estrangeiras numericamente mais representadas em Portugal também sobre representadas nesta prestação social. Concretamente, entre os estrangeiros, a nacionalidade brasileira é a numericamente mais representada nesta prestação social (44,5% do total de titulares de subsídio de doença em 2020 com 19.650 beneficiários; 46% em 2021 com 29.226 beneficiários; e 52,5% em 2022 com 53.802 beneficiários), seguida da cabo-verdiana (a representar 7,9% dos beneficiários estrangeiros em 2020, com 3.495 beneficiários; 5,8% em 2021 com 3.697 beneficiários; e 4,8% em 2022 com 4.965 beneficiários), da indiana (5,7% e 3,1% dos beneficiários estrangeiros com 3.609 e 3.137, respetivamente, em 2021 e 2022; quando em 2020 foram apenas 1.552 beneficiários e em 2019 apenas 522) e da ucraniana (6,3% em 2020, com 2.802 beneficiários; 4,9% em 2021 com 3.121 beneficiários; e 4,3% em 2022 com 4.422 beneficiários).

Verifica-se, por outro lado, nos últimos anos a uma diminuição global nos rácios de montantes processados por beneficiários de subsídio de doença: de 528 euros em 2020 (+10 que o apurado em 2019), para 476 euros em 2021 (-52 que no ano anterior) e para 373 em 2022 (-103 face ao ano anterior). Observa-se ainda o agravamento da tendência de crescimento na taxa de discrepância dos montantes processados para estrangeiros face ao valor médio do total de titulares com subsídio de doença (estrangeiros com -47% de montante médio por titular recebido em 2021 e -40% em 2022) – vd. quadro 8.11. Entre as nacionalidades de titulares estrangeiros continua a verificar-se que são os cidadãos da União Europeia (e.g. Espanha com

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

média de 1.325€ em 2021, embora descendo para 922€ em 2022; a Alemanha com média de 1.212€ em 2021 e 756€ em 2022; e a França com média de 1.054€ em 2021 e 671€ em 2022) e do Reino Unido (rácio de 1.587€ em 2020, 1.044€ em 2021 e 940€ em 2022), os que recebem montantes mais elevados por titular nos subsídios de doença, tanto por comparação à média geral dos estrangeiros (rácio de 528€ em 2020, 476€ em 2021 e 373€ em 2022) como por comparação ao total de beneficiários (rácio de 1.002€ em 2020, 898€ em 2021 e 623€ em 2022), refletindo rendimentos mais elevados e por isso descontos com montantes mais expressivos para a Segurança Social. Por contraste, são os nacionais da Índia (rácio de 246€ em 2020, 248€ em 2021 e 212€ em 2022) e dos PALOP (rácio de 417€ em 2020, 420€ em 2021 e 348€ em 2022, com destaque neste grupo para os são-tomenses com os rácios mais baixos, respetivamente, de 382€ em 2020, 392€ em 2021 e 314€ em 2022), os que recebem os montantes mais reduzidos.

Quadro 8.11. Titulares estrangeiros com lançamento de subsídios por doença e respetivos montantes processados (em milhares de euros), segundo os principais países de nacionalidade, em 2021 e 2022

| Nacionalidade | 2021 Beneficiário Montantes (milhares de euros) | 2022 Beneficiário Montantes (milhares de euros) | (A) Rácio de montantes processados por beneficiários em 2022 (em euros) | Taxa de discrepancia de estrangeiros (A) face ao total de beneficiários em 2022 (%) |
|---------------------------|---|---|---|---|
| África | 11.136 | 4.703 | 16.060 | 5.580 |
| PALOP | 10.348 | 4.341 | 14.860 | 5.178 |
| Angola | 2.946 | 1.188 | 4.614 | 1.561 |
| Cabo Verde | 3.697 | 1.652 | 4.965 | 1.845 |
| Guiné-Bissau | 1.777 | 712 | 2.508 | 870 |
| Moçambique | 399 | 201 | 725 | 256 |
| S. Tomé e Príncipe | 1.400 | 549 | 1.885 | 592 |
| América | 31.460 | 12.881 | 58.521 | 18.265 |
| Brasil | 29.226 | 11.893 | 53.802 | 16.756 |
| Ásia | 9.590 | 2.836 | 9.540 | 2.415 |
| China | 252 | 181 | 444 | 214 |
| Índia | 3.609 | 895 | 3.137 | 666 |
| Europa | 11.292 | 9.810 | 18.382 | 11.944 |
| Reino Unido | 329 | 344 | 650 | 611 |
| União Europeia | 7.335 | 6.791 | 12.609 | 8.700 |
| Alemanha | 426 | 516 | 842 | 636 |
| Bulgária | 439 | 300 | 602 | 320 |
| Espanha | 1.425 | 1.888 | 2476 | 2.283 |
| França | 635 | 669 | 1139 | 764 |
| Roménia | 2.220 | 1.661 | 3.218 | 1.863 |
| Europa de Leste | 3.881 | 2.965 | 5.644 | 3.167 |
| Moldávia | 473 | 249 | 704 | 339 |
| Rússia | 209 | 194 | 389 | 216 |
| Ucrânia | 3.121 | 2.477 | 4.422 | 2.537 |
| Oceânia | 16 | 10 | 27 | 13 |
| Total estrangeiros | 63.494 | 30.241 | 102.530 | 38.217 |
| Total geral | 1.140.806 | 1.024.517 | 1.936.879 | 1.207.409 |

Fonte: MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos da autora).

8.2.2.2. Prestações de parentalidade

A proteção social na parentalidade abrange um conjunto de prestações que se destinam a compensar os beneficiários nas situações de gravidez, maternidade, paternidade, adoção, assistência na doença de filhos menores ou equiparados, acompanhamento de filhos ou equiparados deficientes ou doentes crónicos. A

principal referência entre estas é o subsídio parental (inicial) propriamente dito, que consiste numa prestação pecuniária concedida à mãe e ao pai trabalhadores no âmbito da proteção à parentalidade, durante o período de impedimento para o exercício da atividade laboral. As restantes prestações de parentalidade assumem-se como variantes do subsídio parental e são estruturadas em função de critérios como o seu período de vigor ser alargado (subsídio parental alargado) ser relativo a uma adoção (subsídio por adoção) ou ser de natureza social e não contributiva (subsídio social parental).

Quadro 8.12. Titulares estrangeiros com lançamento de prestações de parentalidade* e respetivos montantes processados, segundo os principais países de nacionalidade, em 2021 e 2022

| Nacionalidade | 2021 Beneficiário Montantes (milhares de euros) | 2022 Beneficiário Montantes (milhares de euros) | (A) Rácio de montantes processados por beneficiários em 2022 (em euros) | Taxa de discrepancia de estrangeiros (A) face ao total de beneficiários em 2022 (%) |
|---------------------------|---|---|---|--|
| África | 3.329 | 5.441 | 4.390 | 7.425 |
| PALOP | 3.084 | 5.001 | 3.084 | 5.001 |
| Angola | 652 | 1.080 | 876 | 1.538 |
| Cabo Verde | 1.107 | 1.776 | 1.363 | 2.377 |
| Guiné-Bissau | 616 | 970 | 937 | 1.485 |
| Moçambique | 93 | 175 | 114 | 188 |
| S. Tomé e Príncipe | 551 | 894 | 706 | 1.125 |
| América | 7.140 | 13.372 | 8.872 | 17.565 |
| Brasil | 6.678 | 12.280 | 8.334 | 16.189 |
| Ásia | 2.169 | 2.910 | 2.461 | 3.804 |
| China | 217 | 431 | 237 | 522 |
| Índia | 466 | 547 | 572 | 787 |
| Europa | 2.797 | 8.494 | 3.011 | 10.041 |
| Reino Unido | 130 | 610 | 147 | 604 |
| União Europeia | 2.026 | 6.933 | 2.145 | 8.336 |
| Alemanha | 120 | 535 | 131 | 680 |
| Bulgária | 82 | 118 | 82 | 139 |
| Espanha | 343 | 1.337 | 370 | 1.556 |
| França | 193 | 771 | 230 | 1.016 |
| Roménia | 492 | 931 | 466 | 1.173 |
| Europa de Leste | 753 | 1.522 | 835 | 1.565 |
| Moldávia | 204 | 305 | 227 | 355 |
| Rússia | 65 | 237 | 67 | 199 |
| Ucrânia | 456 | 866 | 513 | 938 |
| Oceânia | 3 | 9 | 4 | 8 |
| Total estrangeiros | 15.435 | 30.227 | 18.746 | 38.851 |
| Total geral | 208.365 | 613.693 | 217.819 | 677.931 |
| | | | 3.112 | 0 |

Fonte: MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos da autora).

Notas: * Corresponde às prestações de maternidade, paternidade e adoção.

Mantendo a tendência da última década, nos últimos dois anos, as nacionalidades que mais se destacam no número de beneficiários desta prestação social (quadro 8.12) são a brasileira (5.306 beneficiários em 2020, correspondendo a 39,9% dos titulares estrangeiros desta prestação social; 6.678 beneficiários em 2021 quando passam a representar 43,3% dos beneficiários estrangeiros desta prestação social; e 8.334 beneficiários a representar 44,5%), a cabo-verdiana (1.151 beneficiários em 2020, representando 8,7% dos beneficiários estrangeiros; 1.107 em 2021, representando 7,2%; e 1.363 beneficiários em 2022 a representar 7,3% do total de beneficiários estrangeiros), a angolana (516 em 2020, representando 3,9%; 652 beneficiários em 2021, 4,2%; e 876 em 2022 ou 4,7%), os nacionais da Guiné-Bissau (546 em 2020,

representando 4,1% dos beneficiários estrangeiros; 616 em 2021 ou 4%; e 937 ou 5% em 2022), a santomense (465 beneficiários em 2020 e 551 em 2021, representando 3,6%; e 706 beneficiários ou 3,8% em 2022), a romena (589 beneficiários em 2020 ou 4,4% dos beneficiários estrangeiros, refletindo uma diminuição progressiva de beneficiários desde 2014, voltando a descer para 492 em 2021, passando a representar 3,2%, e para 466 em 2022 ou 2,5%), a indiana (466 beneficiários em 2021 ou 3% do total de beneficiários estrangeiros desta prestação, e 572 ou 3,1% em 2022) e a ucraniana (em clara quebra de beneficiários desta prestação social, de 525 titulares em 2019, passam a 494 em 2020, representando 3,7% dos beneficiários estrangeiros nesse ano; descem para 456 em 2021, passando a representar apenas 3%; e para 513 em 2022 ou 2,7%).

Novamente atendendo às diferenças nos rendimentos médios e na distribuição pelos grupos profissionais das diferentes nacionalidades dos estrangeiros residentes no país, também se continuam a verificar variações nos montantes médios das prestações de parentalidade. Globalmente são os nacionais de países extracomunitários que recebem menores montantes destas prestações, e por isso apresentam maiores taxas de discrepância face ao total de beneficiários – destaque para os indianos (com um montante médio de 1.174€ por beneficiário e taxa de discrepância negativa face ao total de beneficiários em 60,1% em 2021; e montante médio de 1.376€ em 2022 representando uma taxa de discrepância de -55,8%), os nacionais da Guiné-Bissau (com taxa de discrepância face ao total de beneficiários de -46,5% e -49,1%, respetivamente, em 2021 e 2022) e os moldavos (-49,3% em 2021 e -49,8% em 2022) –, refletindo, inherentemente, os grupos profissionais em que se inserem e o seu baixo rendimento (detalhado no subcapítulo 7.3 deste Relatório), o que gera prestações mais reduzidas. Em contrapartida, em 2021 e 2022, são novamente os cidadãos do Reino Unido (com taxa de discrepância de +59,3% em 2021 e +32,1% em 2022) e da União Europeia (com exceção dos búlgaros e dos romenos com taxas de discrepância de, respetivamente, -45,4% e -19,1% em 2022) os que apresentam montantes mais elevados por beneficiários, destacando-se neste grupo os alemães (receberam em média montantes 51,4% superiores ao total de beneficiários em 2021 e +66,8% em 2022), os franceses (+35,6% em 2021 e +41,9% em 2022) e os espanhóis (+32,4% em 2021 e +35,1% em 2022) – vd. quadro 8.12.

Verifica-se, globalmente, um **aumento nos rácios de montantes processados** por beneficiários nos últimos anos: de 2014 para 2020, o ráio de montantes de prestações de parentalidade por beneficiários estrangeiros passa de 1.501 euros, em média, para 1.964 euros em 2020 (mais 463 euros por beneficiário estrangeiro face a 2014), embora diminuindo ligeiramente em 2021 para 1.958 euros para voltar a incrementar para 2.072 euros em 2022, o que inverte a tendência dos anos imediatamente anteriores a 2014, em que os rácios tiveram uma evolução decrescente.

Entre 2012 e 2015 observou-se uma diminuição do número de titulares com lançamento de prestações de parentalidade: de 10.539 titulares em 2012, passa-se para 8.429 beneficiários em 2015 (-20% face a 2012). A partir de 2016 verificou-se, contudo, um **aumento de titulares desta prestação social**, recuperando o número de titulares da década passada: 8.784 titulares em 2016 (refletindo uma ligeira melhoria face ao ano de 2015 em +4,2% de titulares), 9.353 em 2017 (aumento de +6,5% relativamente ao ano anterior), 9.950 em 2018 (aumento de +6,4% em relação ao ano de 2017), 12.131 em 2019 (+21,9% face ao ano anterior, quando o total geral de beneficiários desta prestação social apenas teve uma taxa de variação de +3,9% no último ano), 13.301 em 2020 (+9,6% de beneficiários estrangeiros face ao ano anterior), 15.435 em 2021 (+16% de beneficiários estrangeiros) e 18.746 em 2022 (+21,5% de beneficiários estrangeiros), refletindo tanto a recuperação da população estrangeira residente em Portugal (a partir de 2016, depois da diminuição entre 2011 e 2015) como o incremento para valores inéditos no país a partir de 2019, quando os residentes estrangeiros passam a ser mais de meio milhão (aproximando-se dos 782 mil em 2022).

Atendendo a que o volume de titulares estrangeiros desta prestação social deve ser considerado como um dado positivo, uma vez que reflete **contributos para a natalidade** e, assim, um '**refrescamento**' na **demografia portuguesa** (Peixoto, et al. 2011: 170); a sua diminuição nos anos da crise económica e financeira que afetou o país deve ser atendida com alguma atenção. Se é verdade que entre 2011 e 2015 verificou-se uma diminuição da população estrangeira residente, a sua diminuição não foi tão acentuada

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

como a verificada no número de titulares desta prestação social – entre 2011 e 2015 a população estrangeira residente, segundo dados do SEF, diminuiu apenas 11% (e não os -36,2% verificados nestes titulares entre 2011 e 2015). Os titulares de prestações de parentalidade mostram, no entanto, desde 2016, sinais de recuperação anual que importa destacar.

Se a análise for agregada para o período entre 2011 e 2021, nota-se, no entanto, que o crescimento global da população estrangeira residente (+60%) ainda não se refletiu na evolução dos titulares de prestação de parentalidade, com uma recuperação mais ténue nos últimos anos e que induz a que só a partir de 2020 tenha recuperado o número de titulares do início da década (em 2020 +0,7% face aos titulares de prestações de parentalidade de 2011 e em 2021, por comparação a 2011, observa-se +16,8% de beneficiários desta prestação social). Esta evolução dos titulares de prestação de parentalidade associa-se mais ao decréscimo de nascimentos de mães estrangeiras dos últimos anos: de 2011 para 2015 há o registo de -28,4% de nados-vivos de mães estrangeiras – o que foi um resultado preocupante uma vez que reforçou (em vez de atenuar, especialmente entre 2012 e 2015) o próprio contexto de retração da fecundidade de Portugal –, invertendo-se a tendência nos anos seguintes, com a recuperação do número de nados-vivos de mãe estrangeira (+59,7% de 2015 para 2020), alcançando-se em 2020 mais nados-vivos de mãe estrangeira que os registados em 2011 (+14,4% nados-vivos), embora em 2021 se observe uma ligeira diminuição (-5,2% de nados-vivos de mães estrangeiras de 2020 para 2021, ainda que +8,8% em 2021 por comparação ao resultado de dez anos antes), que se recupera em 2022 (+28,7% nados-vivos de mãe estrangeira).

Quadro 8.13. Mulheres beneficiárias de prestação de parentalidade e nados-vivos segundo a nacionalidade das mães, entre 2017 e 2022

| Ano | Nados-vivos (A) | | Beneficiárias prestação de parentalidade (B) | | Rácio de beneficiárias por nados-vivos (B/A) (%) | |
|------|-----------------|--------------|--|-----------------------|--|--------------|
| | Mãe Portug. | Mãe Estrang. | Mulheres Portuguesas | Mulheres Estrangeiras | Portuguesas | Estrangeiras |
| 2017 | 77.838 | 8.316 | 120.922 | 6.247 | 155 | 75 |
| 2018 | 77.730 | 9.651 | 124.324 | 6.479 | 160 | 67 |
| 2019 | 76.011 | 11.015 | 135.558 | 7.790 | 178 | 71 |
| 2020 | 73.252 | 11.439 | 135.747 | 8.674 | 185 | 76 |
| 2021 | 68.912 | 10.883 | 120.818 | 9.856 | 175 | 91 |
| 2022 | 69.668 | 14.003 | 135.924 | 11.885 | 195 | 85 |

Fonte: Estatísticas Demográficas INE e MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos da autora).

A comparação do número de nados-vivos, segundo a nacionalidade da mãe, com o número de mulheres beneficiárias desta prestação social permite ainda reforçar a percepção da contribuição importante da imigração para a sustentabilidade do sistema de Segurança Social. Conforme é possível verificar no quadro 8.13 – a partir do cálculo do indicador rácio de mulheres beneficiárias de prestação de parentalidade por nados-vivos segundo a nacionalidade das mães –, as mulheres estrangeiras proporcionalmente beneficiam menos que as mulheres portuguesas desta prestação social. Em 2022, por cada 100 nados-vivos de mães estrangeiras, apenas 85 mulheres estrangeiras tiveram prestação de parentalidade, quando a relação nas mães portuguesas foi de 195 por 100 nados-vivos nesse ano, refletindo a utilização desta proteção para outros fins para além do da maternidade (e.g. assistência na doença de filhos menores, acompanhamento de filhos) no caso das mães portuguesas. Desde 2019 que se tinha verificado uma melhoria global deste indicador para a população estrangeira: por cada 100 nados-vivos de mães estrangeiras 71, 76 e 91 mulheres estrangeiras tiveram prestação de parentalidade, respetivamente em 2019, 2020 e 2021, sendo a relação nas mães portuguesas de 178 em 2019, 185 em 2020, e 175 em 2021 por 100 nados-vivos. É interessante verificar-se ainda que desde 2017 que há um aumento do número de mulheres portuguesas beneficiárias desta prestação por nado-vivo de mães portuguesas (de 155 em 2017 para 195 em 2022) e desde 2018 nas mulheres estrangeiras beneficiárias desta prestação por nado-vivo de mães estrangeiras (de 67 em 2018 para 91 em 2021, embora descendo para 85 em 2022). Ainda que em clara melhoria, o menor recurso a esta prestação pelas mulheres estrangeiras tanto pode refletir a sua falta de informação

ou desconhecimento dos seus direitos, como não estarem reunidas as condições para terem este direito social em Portugal (e.g. não estarem inscritas no sistema de Segurança Social, não terem contribuído por um período mínimo estipulado por lei).

8.2.2.3. Abono de família⁴⁶

O abono de família integra duas prestações distintas que partilham esta designação: o *abono de família pré-natal*, que corresponde a prestação pecuniária mensal atribuída à mulher grávida, que atinja a 13ª semana de gestação, visando incentivar a maternidade através da compensação de encargos acrescidos durante o período de gravidez; e o *abono de família para crianças e jovens*, prestação pecuniária mensal de montante variável em função do nível de rendimentos, da composição do agregado familiar e da idade do respetivo titular, visando compensar os encargos familiares respeitantes ao sustento e educação das crianças e jovens.

A partir de 2018 inverteu-se a tendência da década, de diminuição do número de beneficiários de abono familiar entre os cidadãos estrangeiros: em 2018 observa-se um **aumento dos beneficiários desta prestação social** face ao ano anterior (aumento de +15,1%, passando-se de 33.923 titulares estrangeiros em 2017 para 39.061 em 2018), em 2019 reforça-se ainda mais este incremento dos beneficiários estrangeiros desta prestação social (+13%, passando a 44.155 titulares estrangeiros de abono familiar), tal como em 2020 (+14,9% quando incrementam para 50.739), em 2021 (+19,1% para 60.448 beneficiários) e em 2022 (+28,1% quando passam a 77.448 beneficiários), regressando-se, assim, à tendência de aumento da década passada (entre 2008 e 2011 tinha havido um aumento de +24,2% de beneficiários estrangeiros desta prestação social). No total de beneficiários a variação foi positiva em 2018 (+2,6%), embora em 2019, 2020 e 2021 tenham diminuído os titulares desta prestação social (-1,4% em 2019, -2,1% em 2020 e -1,5% em 2021), mas longe das variações mais negativas anteriores (chegou a ser -6,5% entre 2013 e 2014), voltando a recuperar ligeiramente em 2022 (+3,7%).

Relativamente aos **montantes atribuídos** a estrangeiros, mantém-se a tendência de aumento dos montantes já observada nos anos mais recentes (+3,2% em 2017 face ao ano anterior, +14% em 2018, +21,1% em 2019, +21,7% em 2020, +9,5% em 2021 e +42% em 2022), e que contraria o observado até 2016⁴⁷. No total de beneficiários de abono de família a evolução dos montantes foi também positiva (+6,7% em 2018, +11,9% em 2019, +3,4% em 2020 e +8,4% em 2022), com a exceção de 2021 (-5,2%).

Entre as nacionalidades que mais aumentaram o número de beneficiários (vd. quadro 8.14), estão a nacionalidade brasileira (+40,8% de beneficiários em 2020, +31,9% em 2021 e +23,5% em 2022, passando de 19.500 titulares de abono de família em 2020, para 25.724 em 2021 e para 31.761 em 2022 quando representam 41% dos beneficiários desta prestação social), a angolana (+38,1% em 2020, +44,2% em 2021 e +15% em 2022, passando de 3.199 em 2020, para 4.614 em 2021 e para 5.306 beneficiários) e a indiana (+26,8% em 2020 e +14,8% em 2021, de 1.262 em 2020 passaram para 1.449 em 2021, subindo ainda para 1.570 beneficiários em 2022). Em 2022 verifica-se o maior aumento de beneficiários desta prestação social nos nacionais da Ucrânia, de 2.044 beneficiários em 2021 passam para 11.024 em 2022, não sendo alheio a

⁴⁶ Nos últimos anos os dados disponibilizados pelo Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social já não remetem as prestações familiares no seu conjunto e que abrangiam o abono de família para crianças e jovens, abono de família pré-natal, as bolsas de estudo e os subsídios de funeral. Por esta razão, embora o Relatório Decenal desta coleção (Oliveira e Gomes, 2014), que atendeu ao intervalo temporal 2001 a 2012, tenha contemplado os dados das prestações sociais no seu conjunto, neste relatório é só possível apurar e analisar os dados referentes aos abonos familiares atribuídos em função da nacionalidade do beneficiário.

⁴⁷ Importa referir que a evolução negativa do número de beneficiários desta prestação social na primeira metade da década (em recuperação desde 2016) esteve associada às mudanças nos critérios de elegibilidade no acesso a abono familiar que se verificaram no início da década. Como realçou o estudo comparado do Eurofound (2015: 25), entre 2010 e 2014 mais de meio milhão de famílias com filhos perderam o acesso a esta prestação social em resultado das mudanças introduzidas, nomeadamente nos critérios de seleção e nos escalões que enquadram a elegibilidade nesta prestação, tendo os estrangeiros sido também afetados.

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

este incremento substantivo a chegada de deslocados da Ucrânia com proteção temporária em Portugal durante o ano de 2022 (aprofundado em Oliveira, 2023), e que contrasta com a evolução decrescente que esta nacionalidade estava a ter nos últimos anos nesta prestação social (-3% em 2020 e -3,9% em 2021, de 2.128 beneficiários em 2020 para 2.044 em 2021). Outras nacionalidades reduziram, contudo, o número de beneficiários de abono de família nos últimos anos: a romena (-14,3% em 2019, -12,4% em 2020, -13% em 2021 e -13,9% em 2022, passando de 3.121 beneficiários em 2018, para 2.675 em 2019, para 2.343 em 2020, para 2.038 em 2021 e para 1.755 em 2022) e a búlgara (-18,9% em 2019, -14,3% em 2020, -9,9% em 2021 e -9,5% em 2022, de 726 beneficiários em 2018, passaram a 589 em 2019, 505 em 2020, 455 em 2021 e apenas 412 em 2022).

Quadro 8.14. Titulares estrangeiros com lançamento de abono de família e respetivos montantes processados (em milhares de euros), segundo os principais países de nacionalidade, em 2021 e 2022

| Nacionalidade | Beneficiário 2021 | Montantes (milhares de euros) | Beneficiário 2022 | Montantes (milhares de euros) | (A) Rácio de montantes processados por beneficiários em 2022 (em euros) | Taxa de discrepância de estrangeiros (A) face ao total de beneficiários em 2022 (%) |
|---------------------------|----------------------|-------------------------------------|----------------------|-------------------------------------|--|--|
| África | 16.941 | 8.853 | 17.855 | 9.872 | 553 | -15,9 |
| PALOP | 16.172 | 8.382 | 16.999 | 9.369 | 551 | -16,1 |
| Angola | 4.614 | 2.581 | 5.306 | 3.268 | 616 | -6,3 |
| Cabo Verde | 5.909 | 2.990 | 5.687 | 2.977 | 523 | -20,3 |
| Guiné-Bissau | 2.698 | 1.363 | 2.589 | 1.399 | 540 | -17,8 |
| Moçambique | 385 | 181 | 522 | 251 | 480 | -26,9 |
| S. Tomé e Príncipe | 2.306 | 1.114 | 2.679 | 1.347 | 503 | -23,5 |
| América | 26.671 | 12.995 | 33.206 | 17.376 | 523 | -20,4 |
| Brasil | 25.724 | 12.560 | 31.761 | 16.626 | 523 | -20,3 |
| Ásia | 7.552 | 3.922 | 8.068 | 4.427 | 549 | -16,5 |
| China | 1.778 | 1.002 | 1.877 | 1.143 | 609 | -7,3 |
| Índia | 1.449 | 759 | 1.570 | 807 | 514 | -21,8 |
| Europa | 9.279 | 5.060 | 18.310 | 12.111 | 661 | 0,7 |
| Reino Unido | 466 | 265 | 425 | 266 | 626 | -4,7 |
| União Europeia | 6.065 | 3.378 | 5.987 | 3.614 | 604 | -8,1 |
| Alemanha | 336 | 190 | 338 | 215 | 637 | -3,0 |
| Bulgária | 455 | 235 | 412 | 247 | 598 | -8,9 |
| Espanha | 730 | 409 | 807 | 520 | 644 | -1,9 |
| França | 457 | 234 | 477 | 278 | 584 | -11,1 |
| Roménia | 2.038 | 1.159 | 1.755 | 1.011 | 576 | -12,4 |
| Europa de Leste | 3.135 | 1.634 | 12.243 | 8.449 | 690 | 5,0 |
| Moldávia | 768 | 422 | 841 | 458 | 544 | -17,2 |
| Rússia | 279 | 151 | 315 | 168 | 534 | -18,8 |
| Ucrânia | 2.044 | 1.040 | 11.024 | 7.789 | 707 | 7,5 |
| Oceânia | 5 | 2 | 9 | 4087,49 | 454 | -30,9 |
| Total Estrangeiros | 60.448 | 30.831 | 77.448 | 43790890,9 | 565 | -14,0 |
| Total Geral | 1.189.572 | 748.071 | 1.234.050 | 810884983 | 657 | 0,0 |

Fonte: MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos da autora).

Verifica-se, por outro lado, em contraste com os últimos anos, uma **subida nos rácios de montantes processados por beneficiário**, refletindo algumas das mudanças e retificações introduzidas no regime de proteção social a partir de 2016 e anteriormente referidas. Em 2018 o valor médio desse rácio para os estrangeiros foi de 489 euros, ou seja, mais 26 euros face ao valor atribuído em 2014 (o rácio nesse ano para os estrangeiros era de 463 euros por titular) e em 2019 e 2020 sobe para, respetivamente, 524 euros e

555 em 2020. Em 2021, porém, o rácio desce para 510 euros por titular estrangeiro, recuperando em 2022 para 565 euros. A análise do rácio em função da nacionalidade dos titulares (vd. quadro 8.14) permite concluir que os estrangeiros que têm obtido maior número de beneficiários e montantes mais elevados são exatamente as nacionalidades com maiores taxas de fecundidade geral e que mais contribuem para a natalidade em Portugal, ou seja, asiáticos, africanos dos PALOP e europeus de leste. São também essas as nacionalidades que mostram menores rendimentos e por isso maior vulnerabilidade económica das famílias e, assim, maior dependência destes abonos familiares. Globalmente os valores dos rácios de montantes processados por beneficiário em 2019 e 2020 melhoraram face aos rácios processados por beneficiário de 2014, embora desçam em 2021, para voltar a recuperar em 2022, em especial no caso dos nacionais de países da Ásia (média de 601 euros por beneficiário em 2019, embora descendo para 586 em 2020 e 519 em 2021, voltando a subir em 2022 para 549 euros de média), dos PALOP (de 539 em 2020 descem para 518 em 2021, subindo para 551 euros em 2022), da América (481 euros por beneficiário em 2019 e 535 euros em 2020, embora descendo para 487 em 2021 para voltar a subir para 523 euros de média em 2022) e da Europa de Leste (rácio de 524 euros em 2019 e 551 em 2020, embora descendo para 521 em 2021, mas subindo para 690 euros de média em 2022).

8.2.2.4. Rendimento Social de Inserção

O Rendimento Social de Inserção (RSI) é uma prestação social distinta das descritas anteriormente, uma vez que não se enquadra nos regimes contributivos, ou seja, não está dependente da contribuição prévia dos indivíduos para o sistema de Segurança Social. Neste âmbito trata-se de uma **prestaçāo do subsistema de solidariedade e de inserção** que tem o intuito de conferir às pessoas e aos seus agregados familiares apoios adaptados à sua situação e que contribuam para a satisfação das suas necessidades essenciais, favorecendo complementarmente a progressiva inserção laboral, social e comunitária. O objetivo do RSI, desde a sua génesis, é responder a situações de grave carência económica e de risco de exclusão social em Portugal, resultando o seu acesso à função redistributiva do próprio sistema de Segurança Social.

Contrastando também com as demais prestações sociais analisadas, os dados do RSI são referentes a agregados familiares com titular estrangeiro e não a beneficiários individuais. Importa, assim, atender que o maior ou o menor número de agregados familiares de determinadas nacionalidades com RSI reflete a sua maior ou menor vulnerabilidade económica e exclusão social em Portugal.

No caso dos estrangeiros residentes em Portugal, o acesso ao RSI esteve entre 2012 e 2015 condicionado a um período mínimo de residência legal no país: para os nacionais de países terceiros o período previsto era de no mínimo 3 anos de residência, enquanto para os nacionais da União Europeia era de 1 ano de residência. Esta opção governativa induziu a uma diminuição do número de agregados familiares estrangeiros a beneficiar de RSI (-31,6% de 2012 para 2014), quebra que não refletiu necessariamente uma diminuição dos agregados familiares com grave carência económica, mas antes as mudanças no enquadramento que deram origem a uma forte diminuição dos seus beneficiários nos últimos anos. Verifica-se nesses anos também uma diminuição global dos montantes atribuídos a agregados familiares estrangeiros e do rácio de montantes processados por cada agregado familiar com um titular estrangeiro: de 2012 para 2014, o montante global de RSI atribuído a agregados familiares diminuiu em 45%, passando de 17.755 milhares de euros para 9.768 milhares de euros, e o rácio de montante processado por cada agregado com um titular estrangeiro passou de 1.987,1€ para 1.598,3€, ou seja, menos 388,8€. Nesses anos aumentou também a taxa de discrepância dos estrangeiros face ao total de beneficiários de RSI: em 2012 os agregados familiares estrangeiros obtiveram em média montantes de RSI mais baixos em 4% que os atribuídos à média geral de cada agregado familiar que beneficiou nesse ano de RSI; passando essa diferença para -11,4% em 2014. O preâmbulo do Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, que veio rever os regimes jurídicos de proteção social em 2012, realçou mudanças na intenção associada ao RSI que os dados acabaram por traduzir: *"No que respeita ao rendimento social de inserção, o Governo procede a uma revisão global do seu regime jurídico, em consonância com os objetivos constantes do seu Programa, reforçando o carácter transitório e a natureza contratual da prestação, constitutiva de direitos e obrigações para os seus beneficiários, enquanto instrumento de inserção e de coesão social. Assim, dá-se um novo*

enfoque aos deveres de procura ativa de emprego, de frequência de ações de qualificação profissional e de prestação de trabalho socialmente útil como formas de inserção socioprofissional dos titulares da prestação e dos membros do seu agregado familiar.” (Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho: 3271).

Porém, como era realçado no estudo promovido pelo Eurofound (2015: 42), com essas revisões o RSI nublou o seu enfoque, induzindo a uma imediata diminuição dos seus beneficiários exatamente nos anos da crise económica e financeira vivida no país (em especial a partir de 2012), como consequência de mudanças definidas no seu enquadramento, com revisão dos critérios de elegibilidade e redução dos montantes concedidos aos seus titulares. Nas palavras dos autores do relatório: *In 2012, the total number of beneficiaries represented approximately 4% of the Portuguese population, 1% down from 5% in 2010. The negative trend continued in 2013 due to new and stricter eligibility criteria introduced in 2012. For instance, the permitted value of real-estate holdings of the beneficiary and their household must be below €25,153 instead of the €100,613 maximum allowed in 2010. Policy experts and social workers underline the impact of these developments in terms of the increased risk of poverty and the growing number of children suffering material deprivation. They also highlight the efforts of non-governmental and local institutions to compensate for this decline in the economic support of highly vulnerable families.* (Eurofound, 2015: 42).

A inconstitucionalidade do enquadramento para os estrangeiros residentes viria a ser identificada em 2015 (Acórdão n.º 296/2015), nomeadamente por os seus dispostos não respeitarem o princípio da igualdade protegido na Constituição Portuguesa, passando-se novamente a exigir apenas 1 ano de residência também para os nacionais de países terceiros à União Europeia, em virtude do Tribunal Constitucional ter declarado ser inconstitucional o desequilíbrio no número de anos de residência solicitados (mais 2 anos de residência para os nacionais de países terceiros). A partir de janeiro de 2016 o enquadramento do RSI volta, assim, a ser alvo de novas revisões ao seu regime, entre elas, associadas ao tratamento diferenciado consoante a nacionalidade de quem solicita RSI, sendo recuperadas regras de 2010 e modificadas as escalas de equivalência aplicáveis aos agregados familiares dos beneficiários, induzindo a aumentos nos montantes atribuídos. O Conselho de Ministros aprovou ainda novas regras do RSI em 2017, tendo nomeadamente revisto os trâmites associados ao requerimento de renovação da prestação, reforçando a capacidade integradora e inclusiva da prestação social para os grupos em maior vulnerabilidade e em situação de pobreza extrema. Estas novas revisões refletem-se nestes dados administrativos da Segurança Social, especialmente a partir de 2018, pelo que se torna relevante perceber os seus efeitos e contrastes que geraram nos dados por comparação a anos anteriores (entre 2012 e 2015).

Até 2017 manteve-se a tendência de diminuição dos beneficiários estrangeiros de RSI (de 6.111 beneficiários estrangeiros em 2014, passa-se para 5.157 beneficiários em 2015, 4.695 beneficiários em 2016, e 4.521 em 2017) e, consequentemente, observa-se também a uma diminuição dos montantes globais atribuídos (de 9.768 milhares de euros em 2014, passa-se para 8.190 milhares de euros em 2015, subindo ligeiramente para 8.394 milhares de euros em 2016 e voltando a baixar para 8.368 em 2017). Por contraste, e invertendo essa tendência, em 2018 nota-se um aumento dos beneficiários (que passam para 6.805 em 2018) e dos montantes globais atribuídos (sobem para 9.052 milhares de euros em 2018). Em 2019, porém, volta a diminuir o número de beneficiários e os montantes globais atribuídos, tanto no caso dos beneficiários estrangeiros (-36,6% de beneficiários, passando a 4.316, e -3,1% nos montantes globais atribuídos que passam a 8.768 milhares de euros), como no total de beneficiários (-6,5% de beneficiários e nos montantes atribuídos -2,9%). Em 2020, incrementam novamente nos estrangeiros o número de beneficiários (+6,1%, para 4.581, mais 265 agregados familiares beneficiários que no ano anterior) e os montantes globais atribuídos (+6,3%, para 9.320 milhares de euros, mais 152 milhares de euros que em 2019). Tendência de crescimento semelhante que se confirma em 2021, com um incremento do número de agregados familiares estrangeiros beneficiários (+27,2%, para 5.829) e dos montantes globais atribuídos a agregados familiares estrangeiros (+30,4%, para 12.151 milhares de euros). Em 2022 verifica-se um aumento extraordinário do acesso de estrangeiros residentes ao RSI, tanto no número de beneficiários (+179% face ao ano anterior, quando passam a 16.262 agregados familiares beneficiários), como nos montantes globais atribuídos, embora não apresentado um aumento proporcional ao aumento dos beneficiários (+147%, subindo para 29.962 milhares de euros) – vd. quadro 8.15.

Esse aumento dos beneficiários e dos montantes processados não se converteu, contudo, num incremento dos rácios de montantes processados por beneficiários estrangeiros em 2022. Embora nos últimos anos se tenha verificado um incremento dos rácios de montantes processados por beneficiários estrangeiros – de 2.032€ por beneficiário de nacionalidade estrangeira em 2019, para 2.035€ em 2020 e para 2.085€ em 2021, +486,2€ face a 2014 –, em 2022 esse rácio diminui para 1.842€ (-243€ face a 2021). Até 2018 tinham diminuído os rácios de montantes processados por beneficiários estrangeiros (de 1.598,3€ em 2014 para 1.330€ em 2018). Em 2018, embora tenham aumentado os agregados de titular estrangeiro a beneficiar de RSI, cada agregado tinha passado a receber, em média, montantes mais baixos (de 2014 para 2018 cada agregado estrangeiro passou a receber, em média, menos 268 euros). Os aumentos dos rácios de montantes processados por beneficiários, de 2014 para 2021, tinham sido evidentes na generalidade das nacionalidades (média de processamento por agregado familiar estrangeiro de mais 586 euros em 2021 por comparação a 2014): mais 492 euros no caso dos cidadãos da União Europeia; mais 466 euros no caso dos americanos (média de +466 euros para os brasileiros); mais 449 euros, em média, no caso de nacionais dos PALOP; e mais 434 euros no caso de cidadãos da Europa de Leste.

Quadro 8.15. Agregados familiares com titular estrangeiro com Rendimento Social de Inserção e respetivos montantes processados, segundo os principais países de nacionalidade, em 2021 e 2022

| Nacionalidade | Beneficiários 2021 | Montantes (milhares de euros) | Beneficiários 2022 | Montantes (milhares de euros) | (A) Rácio de montantes processados por beneficiários em 2022 (em euros) | Taxa de discrepância de estrangeiros (A) face ao total de beneficiários em 2022 (%) | Diferença do Rácio (A) de 2021 face ao Rácio (A) de 2014 (em euros) |
|---------------------------|-----------------------|----------------------------------|-----------------------|----------------------------------|---|---|---|
| África | 2.650 | 5.393 | 3.067 | 5.361 | 1.748 | -27,4 | +488,9 |
| PALOP | 2.418 | 4.833 | 2.382 | 4.416 | 1.854 | -23,0 | +449,2 |
| Angola | 804 | 1.736 | 800 | 1.615 | 2.019 | -16,1 | +469,1 |
| Cabo Verde | 536 | 1.109 | 484 | 896 | 1.851 | -23,1 | +558,7 |
| Guiné-Bissau | 627 | 1.068 | 638 | 1.057 | 1.657 | -31,2 | +217,2 |
| Moçambique | 74 | 143 | 70 | 128 | 1.823 | -24,2 | +114,8 |
| S. Tomé e Príncipe | 324 | 675 | 344 | 644 | 1.872 | -22,2 | +634,4 |
| América | 1.263 | 2.408 | 1.172 | 2.057 | 1.755 | -27,1 | +465,7 |
| Brasil | 1.137 | 2.142 | 1.066 | 1.852 | 1.737 | -27,8 | +466,3 |
| Ásia | 191 | 328 | 773 | 1.354 | 1.752 | -27,2 | +204,5 |
| China | 10 | 23 | 13 | 25 | 1.934 | -19,6 | n.d. |
| Índia | 113 | 154 | 212 | 237 | 1.117 | -53,6 | -70,8 |
| Europa | 1.398 | 3.170 | 1.1247 | 21.185 | 1.884 | -21,7 | +500,0 |
| Reino Unido | 72 | 153 | 72 | 149 | 2.070 | -14,0 | +629,2 |
| União Europeia | 980 | 2.383 | 916 | 2.141 | 2.337 | -2,9 | +492,5 |
| Alemanha | 64 | 141 | 76 | 147 | 1.931 | -19,8 | +433,9 |
| Bulgária | 173 | 545 | 173 | 528 | 3.054 | +26,9 | +1209,3 |
| Espanha | 129 | 341 | 115 | 320 | 2.783 | +15,6 | +588,7 |
| França | 47 | 82 | 49 | 81 | 1.650 | -31,4 | -166,9 |
| Roménia | 316 | 749 | 263 | 605 | 2.301 | -4,4 | +378,2 |
| Europa de Leste | 411 | 774 | 10.326 | 19.028 | 1.843 | -23,4 | +434,1 |
| Moldávia | 28 | 62 | 39 | 79 | 2.022 | -16,0 | +752,0 |
| Rússia | 44 | 96 | 87 | 177 | 2.036 | -15,4 | +592,7 |
| Ucrânia | 327 | 592 | 10.171 | 18.709 | 1.839 | -23,6 | +428,2 |
| Oceânia | n.d. | n.d. | 3 | 4 | 1.628 | -32,4 | n.d. |
| Total estrangeiros | 5.829 | 12.151 | 16.262 | 29.962 | 1.842 | -23,4 | +486,2 |
| Total geral | 127.102 | 324.253 | 130.000 | 312.871 | 2.407 | 0 | +747,3 |

Fonte: MTSSS-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (sistematização e cálculos da autora).

Nota: n.d. corresponde a dados não disponíveis.

O aumento dos beneficiários estrangeiros do RSI em 2022 deveu-se em grande parte ao aumento de agregados familiares ucranianos (10.171 dos 16.262 agregados com nacionalidade estrangeira beneficiários de RSI, representando os ucranianos 62,5% desses beneficiários em 2022), que se refletiu também na sobre representação desta nacionalidade nos montantes processados (62,4% dos montantes de RSI atribuídos a estrangeiros em 2022). Recorde-se que esta nacionalidade em anos anteriores tinha uma expressão muito reduzida (312 agregados com titular de nacionalidade Ucraniana em 2020 e 327 em 2021, representando, respetivamente, 6,8% e 5,6% do total de beneficiários desta prestação social). Estes resultados atípicos de 2022 na atribuição de RSI (como verificado noutras prestações sociais) associam-se aos deslocados da Ucrânia chegados ao país para proteção temporária no contexto da agressão militar da Rússia contra a Ucrânia partir de 24 de fevereiro de 2022 (aprofundado em Oliveira, 2023).

No que toca à distribuição por nacionalidades (vd. quadro 8.15), e mantendo as tendências da década anterior (não considerando o aumento extraordinário e atípico dos agregados familiares nacionais da Ucrânia), denotam-se padrões distintos dos apresentados nas restantes prestações sociais, verificando-se a sobre representação dos agregados familiares do Brasil (832 em 2020, representando 18,2% do total de agregados familiares estrangeiros com RSI; subindo para 1.137 agregados em 2021, passando a representar 19,5%, embora desçam ligeiramente em 2022 para 1.066 agregados), de Angola (592 em 2020 e 804 em 2021, representando, respetivamente, 12,9% e 13,8%, descendo ligeiramente para 800 agregados em 2022), da Guiné-Bissau (432 em 2020 e 627 em 2021, representando 9,4% em 2020 e 10,8% em 2021, e 638 agregados em 2022) e de Cabo Verde (480 em 2020 e 536 em 2021, respetivamente, 10,5% e 9,2% do total de beneficiários estrangeiros, embora descendendo para 484 agregados em 2022).

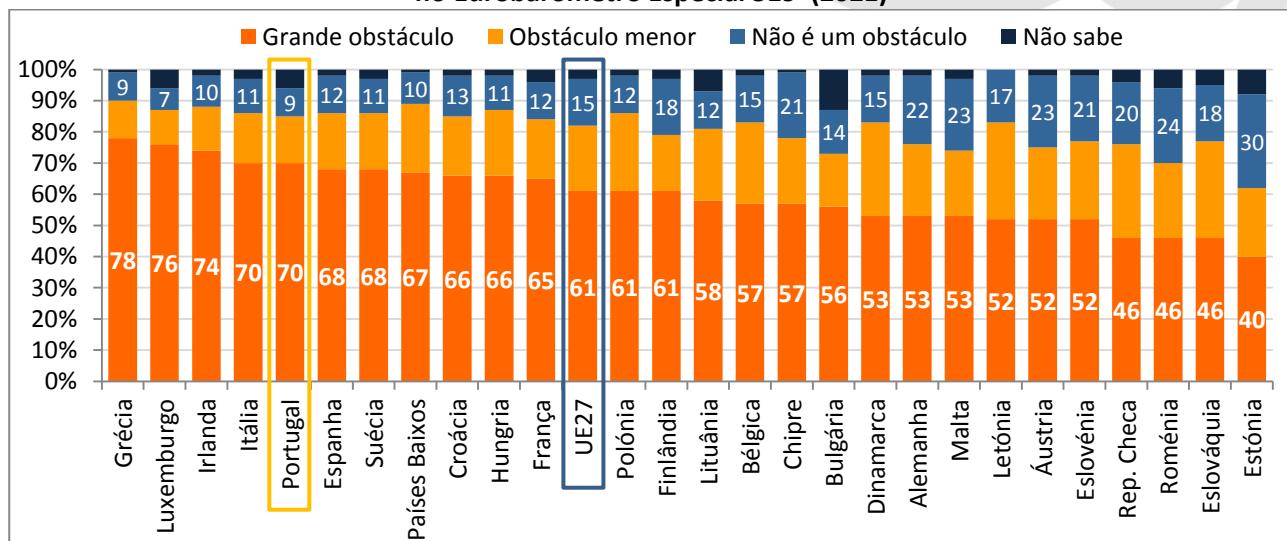
CAPÍTULO 9.

HABITAÇÃO

Outra dimensão importante na monitorização da integração de imigrantes é a habitação, assumindo-se o **acesso à habitação e as condições de alojamento como componentes importantes na mensuração da inclusão social dos imigrantes** (EUROSTAT, 2017 e 2020; OCDE, 2018).

No Eurobarómetro Especial 519 sobre integração de imigrantes na União Europeia (2021) a maioria dos respondentes da generalidade dos países da UE27 considera que dificuldades em encontrar alojamento adequado na sociedade de acolhimento são um importante obstáculo à integração (61% dos inquiridos). Os respondentes mostraram maior prevalência em acreditar que as dificuldades em encontrar habitação adequada constitui um importante obstáculo à integração bem sucedida dos imigrantes na Grécia (78%), no Luxemburgo (76%), na Irlanda (74%), na Itália (70%) e em Portugal (70%). Em contraste, a menor prevalência desta opinião foi identificada na Estónia (40%), Eslováquia, Roménia e República Checa (46%). Por sua vez a maior percentagem de respondentes a considerar que as dificuldades em encontrar um alojamento adequado não são um obstáculo à integração bem sucedida de imigrantes é identificada na Estónia (30%), na Roménia (24%), na Áustria (23%), em Malta (23%) e na Alemanha (22%) – vd. gráfico 9.1.

Gráfico 9.1. Dificuldades em encontrar um alojamento adequado como um grande obstáculo, como um obstáculo menor, ou não é um obstáculo para a integração bem sucedida dos imigrantes, no Eurobarómetro Especial 519 (2021)



Fonte: Special Eurobarometer 519 *Integration of Immigrants in the European Union* (2021) (sistematização da autora).

Diversos estudos têm vindo a caracterizar a relação entre imigrantes e habitação nas sociedades de acolhimento, concluindo que a **situação de desvantagem das populações imigrantes no mercado da habitação é comum nos diversos países da União Europeia**, sendo evidente a maior associação dos

imigrantes a “alojamentos precários, sobrelotados, sem infraestruturas básicas e localizados em bairros degradados e estigmatizados”, evidenciando-se também o “acesso à propriedade da habitação muito mais difícil do que para a população nativa” (Fonseca et al., 2013: 124).

O relatório de indicadores de integração de imigrantes da OCDE (OCDE/EC, 2018: 110-111) conclui que na União Europeia (UE), um em cada quatro residentes nascidos no estrangeiro tem condições de habitação abaixo da média (em alojamento precário), por comparação a um em cada cinco no caso dos nativos de cada Estado-membro da UE28. As diferenças entre os dois grupos (nascidos no estrangeiro e nativos) são mais sentidas nos países da Europa do Sul e em alguns países de destino mais antigo da imigração no contexto europeu (e.g. Bélgica, Países Baixos, Reino Unido e Áustria). Portugal é apontado neste relatório como um dos Estado-membros (ao lado de países da Europa Central, entre os quais a Alemanha, e da Europa de Leste) em que a distância entre os dois grupos de residentes é menor. O relatório realça ainda que as condições de habitação são melhores para os residentes que têm propriedade de habitação, verificando-se ainda que a **prevalência de sobrelocação da habitação é superior nos imigrantes por comparação aos nativos** (sendo a distância entre os dois grupos mais expressiva nos países da Europa do Sul, entre os quais Portugal, e na Áustria e no Reino Unido).

Os dados do EUROSTAT confirmam a manutenção destas desvantagens habitacionais dos estrangeiros residentes por comparação aos nacionais dos países europeus: em 2021 e 2022, na maioria dos países da União Europeia as populações de nacionalidade estrangeira continuam a mostrar maior prevalência em alojamentos sobre lotados que os nacionais (+16pp em 2021 e +14,4pp em 2022 para a média da UE27). Embora Portugal mostre uma prevalência abaixo da média da UE27 nos últimos anos, os estrangeiros apresentam +8,8 pontos percentuais em 2021 e +11,2pp em 2022 de prevalência em viver em habitação sobre lotada por comparação aos nacionais. No grupo de países da União Europeia onde a distância entre nacionais e estrangeiros se mostra mais significativa, destacam-se a Áustria, a Eslovénia, a Itália, a Suécia, a Grécia, a Alemanha, a França, a Dinamarca e a Polónia. Em 2022 a população de nacionalidade portuguesa que vivia em alojamentos sobre lotados representava 7,9% (-6pp que a média dos nacionais dos respetivos países da UE27 com 13,9%) e a população de nacionalidade estrangeira significava 19,1% do seu universo de residentes no país (-9,2pp que a média da UE27 com 28,3% em 2022).

A **situação da habitação da população num país tem inúmeros fatores estruturais, nomeadamente associados ao próprio ordenamento do território, à regulamentação do mercado da habitação, a políticas de apoio social e de realojamento, e à situação social e económica do país.** Em períodos de crise económica, de aumento do desemprego e de diminuição dos rendimentos das famílias verificam-se consequências diretas nas condições de alojamento (e.g. sobrelocação, aumento da taxa de sobrecarga das despesas em habitação) e na distribuição das populações pelos regimes de alojamento (proprietários versus arrendatários).

Este capítulo tem por objetivo proceder a uma atualização dos dados referentes à situação habitacional das populações de nacionalidade estrangeira residentes em Portugal, considerando, sempre que possível, o caso português por comparação aos restantes países da União Europeia. Importa desde já reconhecer, contudo, que o estudo da situação habitacional dos imigrantes e a caracterização em geral da habitação em Portugal têm associados alguns desafios, nomeadamente consequentes de lacunas de informação estatística disponível, que somente os dados dos Recenseamentos Gerais da População e da Habitação (Censos) ajudam a colmatar em cada dez anos (Oliveira e Gomes, 2014: 181).

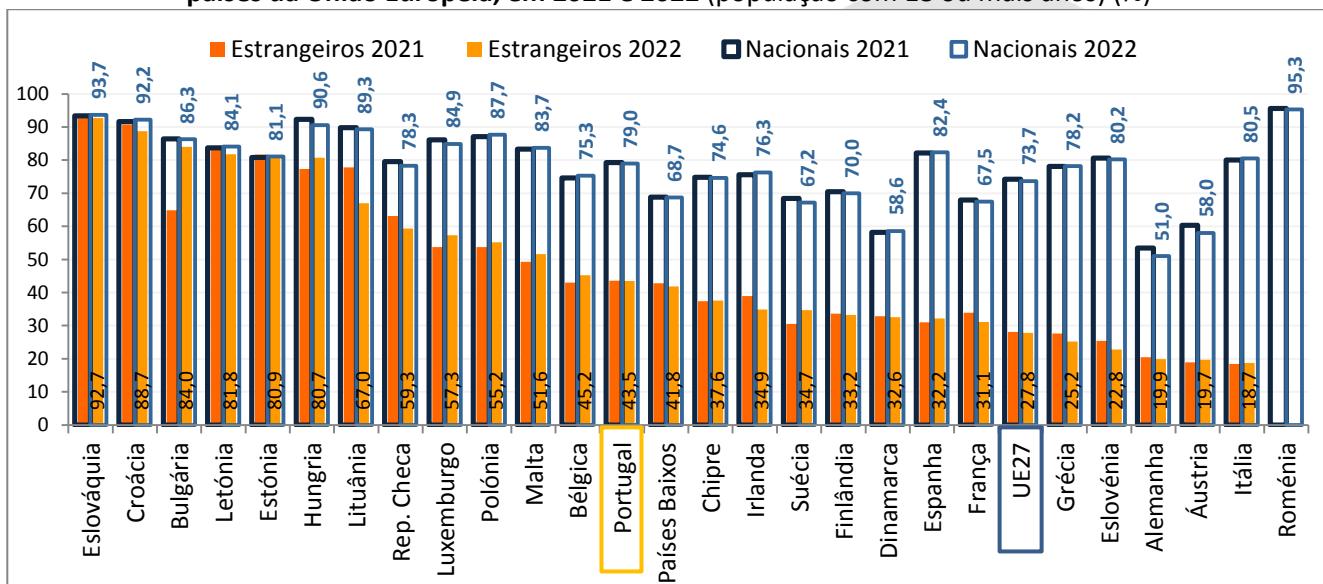
Procurando refletir os diferentes indicadores disponíveis para caracterizar a situação habitacional dos estrangeiros por comparação aos nacionais, disponibilizados pelo EUROSTAT e pelo INE, este capítulo subdivide-se em dois pontos: no primeiro subcapítulo considera-se o regime de ocupação do alojamento, distinguindo a situação dos nacionais e estrangeiros em função da relação que têm com a habitação (proprietários ou arrendatários) e as despesas associadas à habitação (sobrecarga das despesas em habitação), em Portugal e nos restantes países da UE; e no segundo subcapítulo analisam-se as condições de alojamento, realçando a tendência da sobrelocação dos alojamentos para os portugueses e estrangeiros.

9.1. Regime de ocupação do alojamento

A propriedade do alojamento é assumida pelo EUROSTAT como um importante indicador de inclusão social, ainda que esta análise deva considerar as especificidades de cada país e da sua população (EUROSTAT, 2017: 39). Neste âmbito, os dados referentes ao ano de 2021 e 2022 evidenciam que no conjunto dos países da União Europeia (UE), em média 74,2% e 73,7%, respetivamente, dos nacionais (com mais de 18 anos) residiam em habitação própria. Este valor distancia-se bastante da percentagem de estrangeiros na mesma condição (apenas 28,1% em 2021 e 27,8% em 2022), confirmando-se que **o acesso à propriedade da habitação é menos frequente para as populações de nacionalidade estrangeira** (-46,1 pontos percentuais em 2021 e -45,9pp em 2022), nomeadamente **pelo facto da sua permanência no contexto dos países europeus ser vivenciada como temporária** e por isso não justificar a aquisição de casa própria, ou porque os contextos de acolhimento definem constrangimentos à aquisição de habitação própria por estrangeiros (e.g. limitações no acesso ao crédito para habitação por estrangeiros), ou ainda porque **os estrangeiros residentes têm rendimentos mais reduzidos e limitados não tendo por isso capacidade para adquirirem casa própria** nas sociedades de acolhimento europeias.

Na década passada, os dados do EUROSTAT referentes ao ano de 2011 mostravam que, no conjunto dos países da União Europeia, em média 73% dos nacionais e 36,6% dos estrangeiros (com mais de 18 anos) residia em habitação própria, o que evidencia que ao longo da última década aumentou a prevalência de propriedade de habitação no caso dos nativos (+1,2pp em 2021 face a 2011) e diminuiu no caso dos estrangeiros residentes nos países da UE27 (-7,5pp em 2021 face a 2011), refletindo os efeitos do contexto económico e financeiro dos países neste indicador.

Gráfico 9.2. Percentagem de nacionais e estrangeiros com estatuto de proprietários, nos diferentes países da União Europeia, em 2021 e 2022 (população com 18 ou mais anos) (%)



Fonte: EUROSTAT (sistematização e gráfico da autora).

Entre os vários países da União Europeia (vd. gráfico 9.2), aqueles que registaram as maiores percentagens de proprietários da habitação entre os cidadãos nacionais são a Roménia (95,3% da população nacional residente em 2022), a Eslováquia (93,7% em 2022), a Croácia (92,2% em 2022) e a Hungria (90,6% em 2022). Por contraste, os países onde se registaram as percentagens mais baixas de nacionais com habitação própria são a Alemanha (51% em 2022), a Dinamarca (58,6% em 2022), a Áustria (58% em 2022), a Suécia (67,2% em 2022) e a França (67,5% em 2022). Em Portugal a percentagem de cidadãos de nacionalidade portuguesa com habitação própria em 2022 foi de 79%, descendo ligeiramente essa importância relativa face ao verificado em 2021 (79,3%).

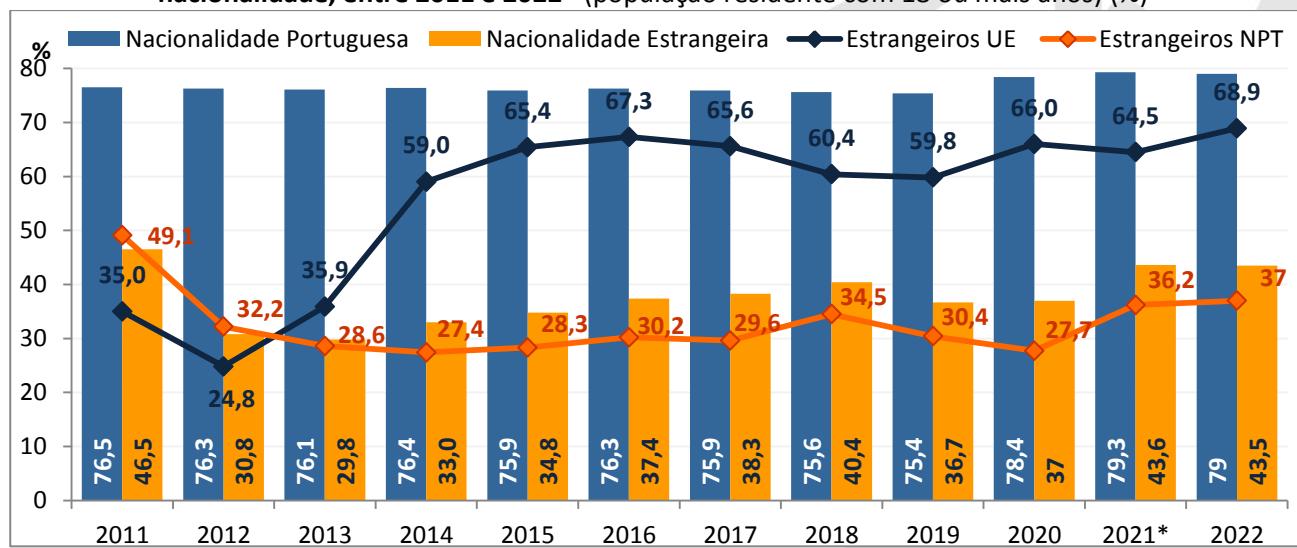
Relativamente aos cidadãos de nacionalidade estrangeira residentes nos diferentes países da UE27, onde se destacam com as maiores prevalências de habitação própria é na Eslováquia (93,6% dos estrangeiros residentes com habitação própria em 2021 e 92,7% em 2022), na Croácia (90,8% em 2021 e 88,7% em 2022), na Bulgária (84% em 2022), na Letónia (81,8% em 2022) e na Estónia (80,9% em 2022), sendo também estes alguns dos países onde os nacionais assumem as percentagens mais elevadas de proprietários. Por oposição, os países onde os residentes estrangeiros apresentaram as percentagens mais baixas de habitação própria são a Itália (apenas 18,4% dos estrangeiros tinha habitação própria em 2021 e 18,7% em 2022), na Áustria (18,9% em 2021 e 19,7% em 2022), na Alemanha (20,5% em 2021 e 19,9% em 2022), na Eslovénia (25,4% em 2021 e 22,8% em 2022) e na Grécia (27,6% em 2021 e 25,2% em 2022). No último ano Portugal ocupa a décima terceira posição no grupo de países onde a percentagem de estrangeiros residentes com habitação própria é mais expressiva, fixando-se nos 43,5% em 2022 (ou seja, menos 35,5 pontos percentuais que o verificado para os nacionais residentes), descendo ligeiramente essa importância relativa face ao verificado em 2021 com 43,6% (tendo nesse ano a distância entre estrangeiros e nacionais ficado em 35,7 pontos percentuais) – vd. gráfico 9.2.

Resulta, assim, que as maiores distâncias entre nacionais e estrangeiros com casa própria nos diferentes países da União Europeia registam-se na Itália (os estrangeiros registavam -61,8 pontos percentuais que os nacionais do país em 2022), na Eslovénia (estrangeiros com -57,4pp em 2022), na Grécia (estrangeiros com -53pp em 2022) e na Espanha (-50,2pp em 2022), todos estes países com distâncias superiores à média da UE27 (estrangeiros com -45,9pp em 2022). Em contraste, nos países onde a distância entre estrangeiros e nacionais é menor quanto à prevalência de habitação própria, destacam-se a Estónia (-0,2pp em 2022), a Eslováquia (-1pp em 2022), a Letónia (-2,3pp em 2022) e a Bulgária (-2,3pp em 2022). Em Portugal os estrangeiros registaram -35,5pp em que os nacionais no acesso a habitação própria em 2022, evoluindo a distância para -35,7pp em 2021. Importa atender, porém, que a **maior distância entre nacionais e estrangeiros residentes reflete, contudo, por um lado, a maior prevalência da propriedade de habitação pelos nacionais desses países e, por outro lado, a experiência de imigração** mais recente desses países com reflexo na menor prevalência (ainda) na aquisição de habitação própria pelos estrangeiros residentes. A situação e **dinâmica do mercado imobiliário** influí também nestes resultados, podendo os imigrantes ter maior ou menor capacidade aquisitiva de habitação própria em função dos preços praticados em cada país de acolhimento.

Focando apenas nos dados reportados acerca da situação em Portugal, segundo dados publicados no portal do EUROSTAT, para o período de 2011 a 2022 (gráfico 9.3), confirma-se que em Portugal, à semelhança do que sucede na grande maioria dos Estados-membros da União Europeia, o acesso à propriedade da habitação é menos frequente para as populações de nacionalidade estrangeira. Em 2021 os dados do EUROSTAT (para o universo de pessoas com 18 ou mais anos) mostram que enquanto os cidadãos de nacionalidade portuguesa apresentavam 79,3% de proprietários de habitação, essa percentagem desce para 43,6% no caso dos cidadãos estrangeiros, ou seja, os estrangeiros assumem -36 pontos percentuais em 2021. Face ao início da década, a percentagem de cidadãos estrangeiros com habitação própria desceu (de 46,5% em 2011 para 43,6% em 2021, ou seja, -3 pontos percentuais), quando no caso dos cidadãos portugueses a percentagem de proprietários incrementou de 76,5% em 2011 para 79,3% em 2021 (+3pp). Na última década observa-se que foi nos anos associados à crise económica (particularmente os anos de 2012, 2013 e 2014) que se registaram as percentagens mais baixas de estrangeiros a residir em habitação própria, verificando-se a maior quebra de 2011 para 2012, quando a propriedade da habitação no caso dos estrangeiros residentes desceu de 46,5% para 30,8% (num ano -15,7pp). Estes resultados relacionam-se com a situação económica e financeira do país nesse período, e que teve por consequência a diminuição dos rendimentos das famílias e a diminuição da população estrangeira residente nesses anos. O crescimento do desemprego e do risco de pobreza vieram alterar as condições de acesso a habitação própria para a generalidade dos residentes em Portugal, particularmente para as populações mais vulneráveis. A partir de 2015 observa-se, contudo, uma inversão de tendência de diminuição e alguns sinais de recuperação gradual, entrando numa evolução de crescimento em pontos percentuais com o valor mais alto atingido em 2018 (40,4% ou +7,4 pontos percentuais face a 2014). Os anos de 2019 e 2020

interrompem, assim, esta evolução, voltando a descer a percentagem de proprietários de nacionalidade estrangeira em Portugal (para 37% em 2020 ou -3,4pp face a 2018), embora verificando-se sinais de recuperação em 2021 e 2022 (para 43,6% e 43,5%, respetivamente, +3pp que em 2018 e +7pp face a 2020). No caso dos portugueses os valores mais baixos da década observaram-se em 2019 (vd. gráfico 9.3), embora globalmente a importância relativa dos proprietários de habitação tenha sido relativamente estável entre 2011 e 2019 (variando apenas entre 75,4% registado em 2019 e 76,5% em 2011), surgindo os últimos três anos com a prevalência maior face ao registado na década passada (78,4% em 2020, 79,3% em 2021 e 79% em 2022).

Gráfico 9.3. Percentagem da população residente em Portugal com estatuto de proprietário, segundo a nacionalidade, entre 2011 e 2022* (população residente com 18 ou mais anos) (%)



Fonte: EUROSTAT, *Migrant Integration Indicators* (sistematização em gráfico da autora).

Nota: * A partir de 2021 os cidadãos do Reino Unido passam para o grupo dos NPT (nacionais de países terceiros).

Os dados do EUROSTAT permitem ainda identificar diferenças substantivas no interior do universo de estrangeiros residentes em Portugal: estrangeiros com nacionalidade de um país da União Europeia (UE) e estrangeiros nacionais de países terceiros à União Europeia (NPT) (vd. gráfico 9.3). Neste âmbito, evidencia-se que os europeus comunitários apresentam valores em relação à propriedade da habitação que se distanciam consideravelmente dos valores apresentados pelos nacionais de países terceiros (NPT). Em 2022 cerca de 68,9% dos nacionais da UE27 residentes em Portugal detinham habitação própria (+4,4pp que no ano anterior); quando nos nacionais de países terceiros essa importância relativa desce para cerca de metade (37% em 2022, e foi 27,7% em 2020). A distância entre os dois grupos de estrangeiros é bastante pronunciada, obtendo os nacionais da UE27 +28,3 e +31,9 pontos percentuais, respetivamente em 2021 e 2022, na propriedade de habitação em Portugal que os cidadãos NPT residentes no país.

Na última década, os cidadãos da UE, entre os estrangeiros residentes, registaram as percentagens mais elevadas de proprietários de habitação no país (com 68,9% em 2022). Para os cidadãos europeus comunitários residentes nota-se um claro incremento na percentagem de proprietários a partir de 2013 (de apenas 24,8% em 2012, ano em que atingem o valor mais baixo da série, sobem gradualmente, atingindo a importância relativa mais elevada em 2022 com 68,9%, ou seja, em dez anos ganham +44 pontos percentuais). Estes aumentos acentuados ao longo da década refletem os efeitos do *Regime Fiscal para Residentes Não habituais* (Decreto-Lei n.º 249/2009, de 23 de setembro de 2009, complementado com a Circular n.º 9/2012 da Autoridade Tributária e Aduaneira) que veio definir um tratamento fiscal favorável aos seus beneficiários durante um período de 10 anos consecutivos, nomeadamente na aquisição de habitação própria, e que induziu a um incremento das entradas em particular de cidadãos da União Europeia (SEF, 2018: 12; OCDE, 2018: 274) e, entre esses, de reformados nomeadamente da França, da Itália e da Suécia que adquiriram habitação própria em Portugal (Santos e Godinho, 2018).

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

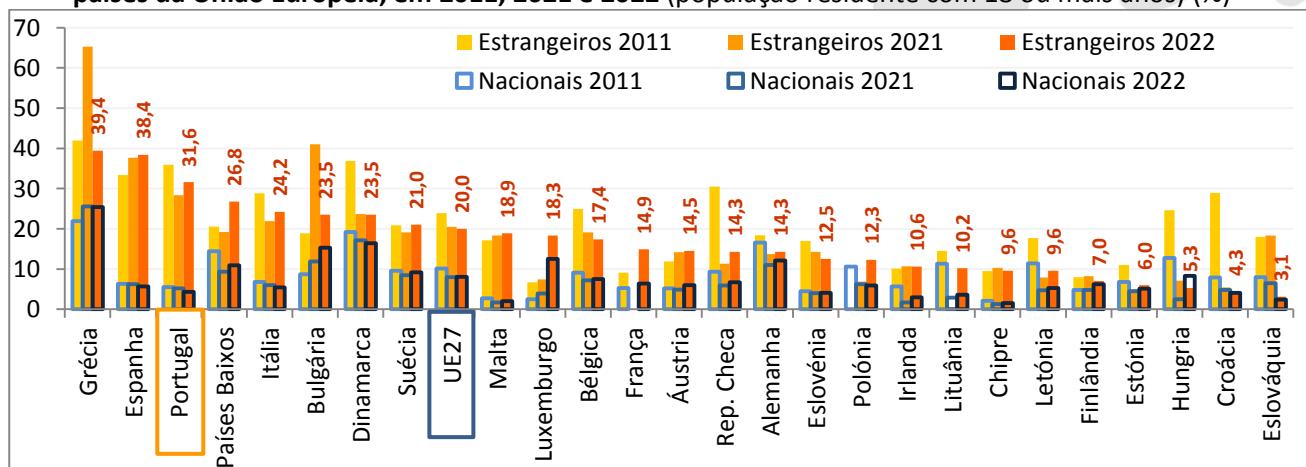
Por contraste, no caso dos estrangeiros NPT residentes em Portugal a percentagem mais elevada de proprietários de habitação atinge-se em 2011, quando a percentagem de pessoas que vivia em habitação própria ascendeu a 49,1% do total de NPT residentes. Para estes estrangeiros residentes a percentagem de proprietários entrou em quebra a partir de 2012, atingindo a importância relativa mais baixa em 2014 (27,4%). A partir de 2015 este grupo mostra uma ligeira recuperação, embora com oscilações, sendo claro neste universo de estrangeiros residentes o efeito da crise e das dificuldades em adquirir habitação própria em Portugal – vd. gráfico 9.3.

Conforme refletido no capítulo 7 deste relatório, dedicado ao tema da inserção dos estrangeiros no mercado de trabalho e aos rendimentos do seu trabalho, os cidadãos da UE residentes em Portugal apresentam remunerações médias mais elevadas que os restantes estrangeiros residentes e que os próprios cidadãos nacionais, mesmo quando ocupam os mesmos grupos profissionais. Estas remunerações médias mais altas traduzem um maior poder de compra ou poder negocial no acesso ao crédito bancário, explicando por isso a maior predisposição desses estrangeiros residentes, por comparação aos nacionais de países terceiros, para a aquisição de habitação própria (Oliveira e Gomes, 2014: 183; Oliveira e Gomes, 2018: 227). As nacionalidades extracomunitárias refletem o “*carácter transitório da sua situação e/ou uma menor possibilidade/capacidade, ou desejo, de investimento numa solução mais permanente de habitação*” (Fonseca et al., 2013: 146).

Como é alertado no mais recente relatório de indicadores de integração de imigrantes promovido pela OCDE em parceria com a Comissão Europeia (OCDE/CE, 2023), os imigrantes estão particularmente vulneráveis a custos elevados com habitação nas sociedades de acolhimento, uma vez que na maioria dos destinos estão concentrados em centros urbanos onde há mais dificuldades em identificar alojamentos acessíveis e/ou compatíveis com os seus rendimentos tendencialmente mais baixos. Custos com habitação pesam na despesa dos imigrantes nas sociedades de acolhimento e fragilizam a sua capacidade de poupança, colocando-os em situação de desvantagem económica (OCDE/CE, 2023: 114).

Para caracterizar a os custos de habitação nos países europeus de forma comparada, entre imigrantes e nacionais, o EUROSTAT sistematiza o indicador **taxa de sobrecarga das despesas em habitação**, recolhido no âmbito do ICOR (Inquérito às Condições de Vida e Rendimento), que corresponde à proporção da população que vive em agregados familiares em que o rácio entre as despesas anuais com a habitação e o rendimento disponível (não incluindo as transferências sociais relativas à habitação) é superior a 40%, e que permite comparar os respondentes em função da nacionalidade nos diferentes países da UE27.

Gráfico 9.4. Taxa de sobrecarga das despesas em habitação, segundo a nacionalidade, nos diferentes países da União Europeia, em 2011, 2021 e 2022 (população residente com 18 ou mais anos) (%)



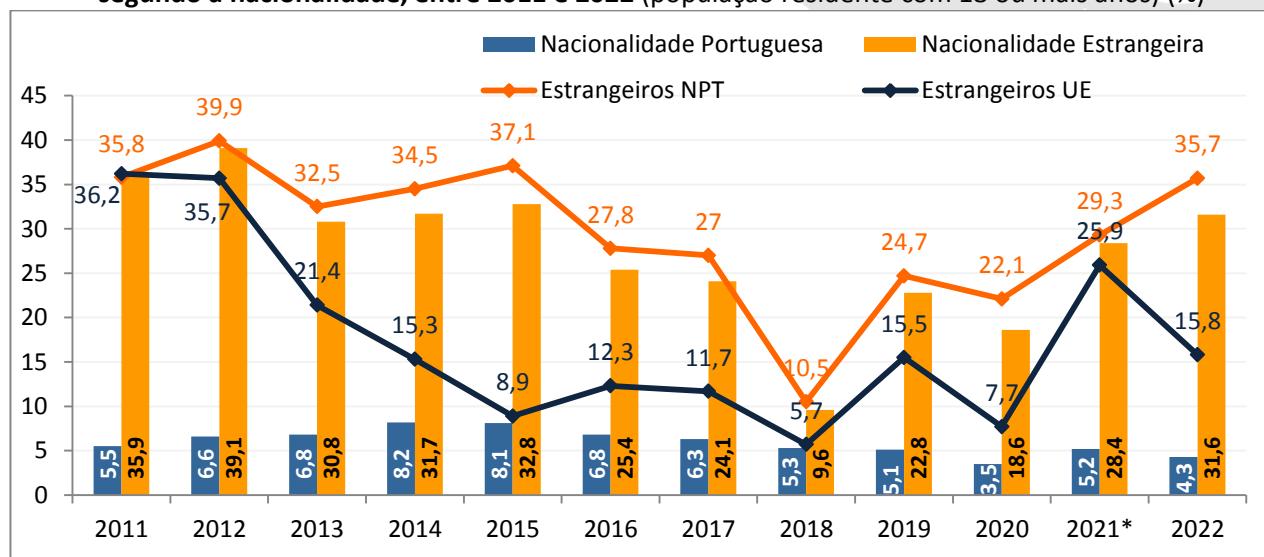
Fonte: EUROSTAT, *Migrant Integration Indicators* (sistematização em gráfico da autora).

No contexto europeu (média da UE27) cerca de um quinto dos estrangeiros residentes (20,5% em 2021 e 20% em 2022, e foi 23,9% em 2011) está em situação de sobrecarga de despesas em habitação (40% ou

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

mais do rendimento canalizado para despesas de habitação), por comparação a apenas cerca de um décimo no caso dos nacionais (8% em 2021 e 8,1% em 2022, e foi 10,1% em 2011), mostrando os estrangeiros maior proporção da população com sobrecarga de despesas em habitação (+11,9 pontos percentuais que os nacionais em 2022) – vd. gráfico 9.4. Na última década destacam-se entre os países com maior proporção da população estrangeira com sobrecarga das despesas em habitação, os países da Europa do Sul, entre os quais Portugal: em 2022, na primeira posição a Grécia com 39,4% dos seus estrangeiros residentes nessa situação, posição que ocupa há vários anos (havendo o registo de 65,3% dos estrangeiros em 2021 e 42% em 2011), seguida da Espanha com 38,4% dos seus estrangeiros residentes (37,7% em 2021 e 33,4% em 2011), e na terceira posição Portugal com 31,6% dos estrangeiros residentes com sobrecarga de despesas em habitação em 2022 (+3,2pp que no ano anterior, com 28,4%, e registou 35,9% em 2011). A Itália desce para a quinta posição em 2022, com 24,2% dos estrangeiros com sobrecarga de despesas em habitação (tinha 21,9% em 2021 e 28,8% em 2011), sendo superada no último ano pelos Países Baixos com 26,8% dos estrangeiros residentes nessa situação (sobre de 19,2% em 2021 e 20,6% em 2011). É também nos países da Europa do Sul onde se observam mais desvios entre a população estrangeira e a população nacional: em 2022, na Espanha os estrangeiros apresentam +32,7pp de proporção da população em situação de sobrecarga de despesas em habitação por comparação aos nacionais do país, surgindo Portugal como o segundo país onde se observam mais desvios (estrangeiros com +27,3pp que os nacionais), seguido de Itália (estrangeiros com +18,8pp), Malta (estrangeiros com +16,9pp), Países Baixos (novamente a exceção neste grupo de países da Europa do Sul, com estrangeiros com +15,9pp) e Grécia (estrangeiros com +14pp). Por contraste, os países com mais baixa prevalência de sobrecarga de despesas em habitação, tanto na população estrangeira como na nacional, são a Eslováquia (apenas 3,1% dos estrangeiros residentes em 2022, embora desça no último ano de 18,3% em 2021 e 18% em 2011), a Croácia (5,4% dos estrangeiros em 2021 e 4,3% em 2022), a Hungria (7,1% dos estrangeiros em 2021 e 5,3% em 2022), a Estónia (5% dos estrangeiros em 2021 e 6% em 2022) e a Finlândia (8,2% dos estrangeiros em 2021 e 7% em 2022). Os mais baixos desvios entre o verificado para os nacionais e os estrangeiros residentes identificam-se na Croácia (estrangeiros apenas com +0,2pp que os nacionais em 2022), na Eslováquia (+0,7pp), Finlândia (+0,8pp), Estónia (+0,9pp) e Alemanha (+2,2pp), sendo a Hungria o único país onde os nacionais apresentam maior proporção da população com sobrecarga de despesas em habitação por comparação aos estrangeiros (com -3pp).

Gráfico 9.5. Taxa de sobrecarga das despesas em habitação em Portugal, segundo a nacionalidade, entre 2011 e 2022 (população residente com 18 ou mais anos) (%)



Fonte: EUROSTAT, *Migrant Integration Indicators* (sistematização em gráfico da autora).

Detalhando esta análise para Portugal, entre 2011 e 2022, observa-se que o pico dos desvios entre a população estrangeira e a nacional se verificaram em 2012, com os estrangeiros a apresentarem +32,5pp de proporção da população com sobrecarga de despesas em habitação por comparação aos nacionais, surgindo o ano de 2018 como o ano em que os desvios foram menores (estrangeiros nesse ano com

apenas +4,3pp). Desagregando o grupo de estrangeiros, identifica-se uma vez mais que a população estrangeira não é um todo homogéneo, estando a sobrecarga das despesas em habitação mais associada aos estrangeiros extracomunitários (o grupo que apresenta também menores rendimentos por comparação aos estrangeiros europeus residentes), sendo a maior distância entre estes dois grupos observada em 2015 com os extracomunitários (37,1%) a atingirem +28,2pp de proporção da população com sobrecarga de despesas em habitação por comparação aos estrangeiros da UE (8,9% em 2015). Tanto os residentes estrangeiros nacionais de países extracomunitários como europeus atingiram a maior proporção de população em situação de sobrecarga das despesas em habitação no início da década passada: estrangeiros da UE com maior taxa atingida em 2011 com 36,2% desses estrangeiros em situação de sobrecarga das despesas em habitação e estrangeiros, e estrangeiros extracomunitários a atingir maior proporção em 2012 com 39,9%. Em 2022 apuraram-se 35,7% dos estrangeiros nacionais de países terceiros (NPT) com sobrecarga das despesas em habitação em Portugal, representando +19,9pp que a proporção observada nos estrangeiros da UE residentes no país (com 15,8%) e +31,4pp que a proporção dos nacionais portugueses (4,3% em 2022) – vd. gráfico 9.5.

9.2. Condições de habitação

Os dados do EUROSTAT permitem igualmente identificar padrões distintos quanto às condições de habitação de nacionais e estrangeiros residentes nos vários países europeus. Para caracterizar a qualidade das condições de habitação enquanto elemento determinante do bem-estar e inclusão social dos imigrantes, destaca-se nesta análise a taxa de sobrelotação dos alojamentos. A **taxa de sobrelotação da habitação**, refere-se à proporção da população que vive em alojamentos em que o número de divisões habitáveis é insuficiente para o número e perfil demográfico dos membros do agregado⁴⁸. Este indicador é também disponibilizado no portal do EUROSTAT, permitindo a comparação da taxa de sobrelotação dos alojamentos dos cidadãos nacionais com a taxa dos cidadãos estrangeiros residentes nos diferentes países da União Europeia. Segundo esta fonte, **os cidadãos estrangeiros residentes nos Estados-membros da União Europeia apresentam maior propensão para a residência em alojamentos sobrelotados do que os cidadãos nacionais**, referindo ainda que a taxa de sobrelotação dos alojamentos encontra-se usualmente correlacionada com outros indicadores de inclusão social, em particular os que se referem ao rendimento (EUROSTAT, 2017: 42).

No mais recente relatório de indicadores de integração de imigrantes promovido pela OCDE e a Comissão Europeia (OCDE/CE, 2023: 110) é explicado que os imigrantes viverem em situações de sobrelotação do alojamento prejudica a sua saúde mental e a sua capacidade de integração na vida social e económica da sociedade de acolhimento. É ainda realçado como o contexto de sobrelotação induziu ao aumento do risco de infecções por COVID-19 de forma desproporcional nos imigrantes.

Os dados referentes a 2021 e 2022 evidenciam que no conjunto dos países da União Europeia (UE27), em média, respetivamente, 14,3% e 13,9% dos nacionais (com mais de 18 anos) residiam em alojamentos sobrelotados. Este valor distanca-se bastante (em -16 pontos percentuais em 2021 e -14,4pp em 2022) da percentagem de estrangeiros na mesma condição (30,3% em 2021 e 28,3% em 2022), confirmando que o **recurso à partilha de habitação, como forma de redução dos custos individuais com o alojamento, encontra-se mais associado aos cidadãos estrangeiros** residentes nos diferentes países da União Europeia do que aos nacionais desses países.

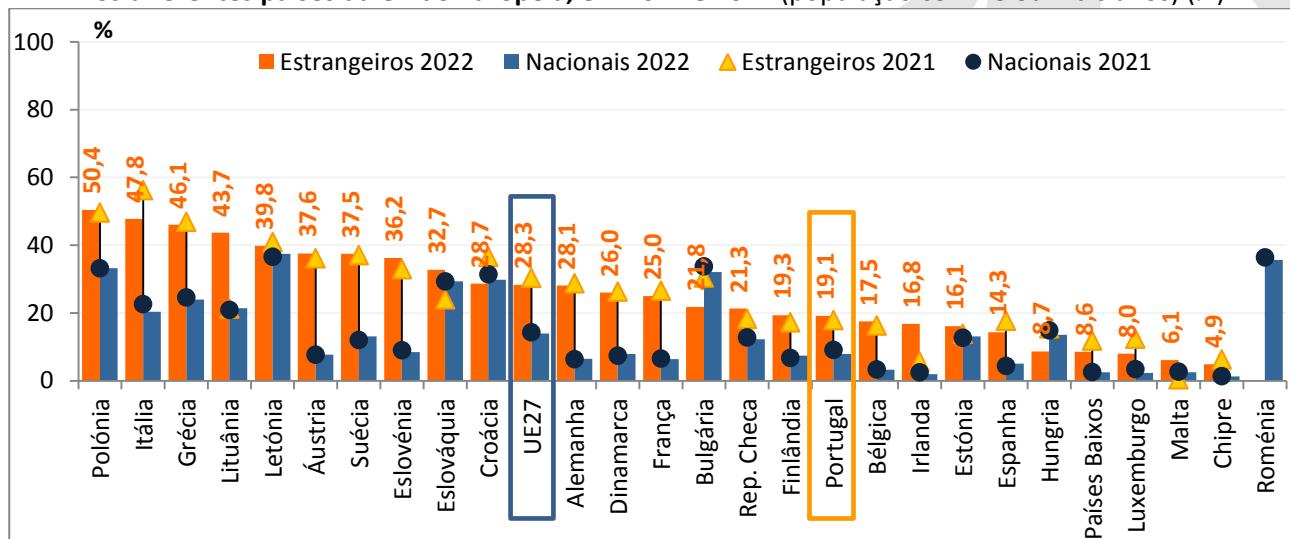
Nos últimos dois anos as maiores taxas de sobrelotação de alojamentos por cidadãos estrangeiros

⁴⁸ Considera-se que um indivíduo vive em condições de sobrelotação da habitação se esta não dispuser de um número mínimo de divisões habitáveis ($\geq 4\text{ m}^2$), que permita ao agregado: uma divisão para o agregado; uma divisão para cada casal; uma divisão para cada indivíduo com 18 ou mais anos; uma divisão para dois indivíduos do mesmo sexo entre os 12 e os 17 anos; uma divisão para cada indivíduo de sexo diferente entre os 12 e os 17 anos; uma divisão para dois indivíduos com menos de 12 anos.

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

observaram-se na Polónia (49,6% em 2021 e 50,4% em 2022), na Itália (56,2% em 2021 e 47,8% em 2022), e na Grécia (46,9% em 2021 e 46,1% em 2022). Por contraste, os países onde se registam taxas de sobrelotação mais baixas para cidadãos estrangeiros residentes são Chipre (6,2% em 2021 e 4,9% em 2022), Malta (0,4% em 2021 e 6,1% em 2022), Luxemburgo (12,4% em 2021 e 8% em 2022) e nos Países Baixos (11,8% em 2021 e 8,6% em 2022) – vd. gráfico 9.6. Em Portugal a taxa de estrangeiros a residir em alojamentos sobrelotados em 2022 foi de 19,1% (+1,2 pontos percentuais que no ano anterior quando foi 17,9%).

Gráfico 9.6. Taxas de sobrelotação dos alojamentos dos cidadãos nacionais e estrangeiros, nos diferentes países da União Europeia, em 2021 e 2022 (população com 18 ou mais anos) (%)



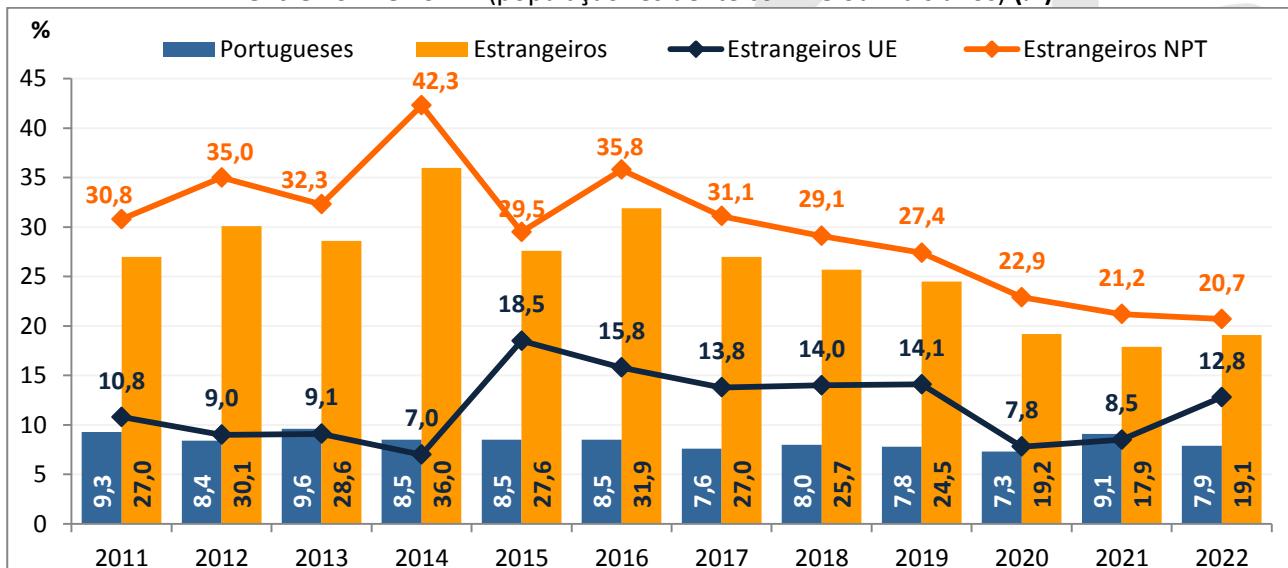
Fonte: EUROSTAT, *Migrant Integration Indicators* (sistematização e gráfico da autora).

Relativamente aos cidadãos nacionais, verifica-se que os países que evidenciaram as maiores taxas de sobrelotação dos alojamentos são a Letónia (36,6% em 2021 e 37,5% em 2022), a Roménia (36,4% em 2021 e 35,7% em 2022), a Polónia (33,2% em 2021 e 2022), a Bulgária (33,7% em 2021 e 32,1% em 2022) e a Croácia (31,4% em 2021 e 29,8% em 2022), sendo também estes alguns dos países onde os estrangeiros assumem as mais elevadas taxas de sobrelotação dos alojamentos. Por oposição, os países onde os nacionais apresentaram taxas de sobrelotação mais baixas são Chipre (1,3% em 2021 e em 2022), Irlanda (2,5% em 2021 e 1,9% em 2022), Luxemburgo (3,4% em 2021 e 2,3% em 2022), Malta (2,7% e 2,5%, respetivamente), Países Baixos (2,6% em 2021 e 2,5% em 2022) e a Bélgica (3,3% em 2021 e 2022), sendo também estes os países onde os cidadãos estrangeiros assumem as taxas de sobrelotação mais baixas. Em Portugal a taxa de sobrelotação de nacionais foi de 9,1% em 2021 (+1,8 pontos percentuais que no ano anterior) e 7,9% em 2022 (-1,2pp que no ano anterior).

Resulta, neste âmbito, que as maiores distâncias nas taxas de sobrelotação dos alojamentos entre cidadãos nacionais e estrangeiros observam-se na Áustria (estrangeiros com +28,4pp em 2021 e +29,9pp em 2022), na Eslavónia (os estrangeiros com +23,9pp que os nacionais em 2021 e +27,7pp em 2022), na Itália (estrangeiros com +33,6pp em 2021 e +27,4pp em 2022), na Suécia (estrangeiros com +25pp em 2021 e +24,4pp em 2022), na Grécia (estrangeiros com +22,3pp em 2021 e 22,1pp em 2022), na Alemanha (+22,4pp em 2021 e +21,6pp em 2022) e na França (+20,1pp em 2021 e +18,6pp em 2022). Em 2022 Portugal surge na décima quarta posição no conjunto de países que registam as maiores distâncias entre nacionais e estrangeiros no que toca à sobrelotação dos alojamentos, com os estrangeiros a apresentarem +11,2pp de prevalência de sobrelotação por comparação aos nacionais. Nota-se ainda assim, no caso português uma diminuição das distâncias entre os dois grupos (estrangeiros com +20pp em 2017, descendo para +18pp em 2018, +17pp em 2019, +12pp em 2020, +9pp em 2021, embora voltando a subir ligeiramente para +11pp em 2022), tendo Portugal estado na quinta posição em 2019 no grupo dos países com maiores distâncias entre nacionais e estrangeiros, evolução que contrasta com os restantes países, onde aumentou a distância entre os dois grupos nos últimos anos.

Para aprofundar um pouco mais este indicador para o contexto português recorre-se, de modo semelhante aos Indicadores de Integração de Migrantes sistematizados pelo EUROSTAT⁴⁹. À semelhança do que sucede nos restantes países da União Europeia, em Portugal a sobrelotação dos alojamentos afeta de forma diferenciada os indivíduos de acordo com a sua nacionalidade. Em 2021 e 2022 os dados do EUROSTAT (para o universo de pessoas com 18 ou mais anos) mostram que enquanto os cidadãos de nacionalidade portuguesa apresentam uma taxa de sobrelotação dos alojamentos de 9,1% e 7,9%, respetivamente, no caso dos cidadãos estrangeiros residentes no país, essa taxa sobe para 17,9% em 2021 e 19,1% em 2022, ou seja, os estrangeiros assumem +8,8pp de sobrelotação dos alojamentos que os nacionais em 2021 e +11,2pp em 2022.

Gráfico 9.7. Taxa de sobrelotação da habitação em Portugal, segundo a nacionalidade, entre 2011 e 2022* (população residente com 18 ou mais anos) (%)



Fonte: EUROSTAT, *Migrant Integration Indicators* (sistematização em gráfico da autora).

Nota: * A partir de 2021 os dados incluem os cidadãos do Reino Unido nos NPT (nacionais de países terceiros).

No início da década, a percentagem de cidadãos estrangeiros em alojamentos sobrelocados era mais elevada (27% em 2011, ou seja, -9pp em 2021), sendo que no caso dos cidadãos portugueses a taxa também desceu de 9,3% em 2011 para 9,1% em 2021 (apenas -0,2pp face a 2011). Importa aindaressaltar que para o universo de cidadãos estrangeiros, no período entre 2011 e 2021, o ano em que a taxa de sobrelotação dos alojamentos foi mais elevada foi o ano de 2014 (atingindo os 36%, ou seja +18pp que em 2021). No caso dos portugueses o pico atingiu-se em 2013, quando se registou uma taxa de sobrelotação dos alojamentos de 9,6% (+2,3pp que o valor apurado em 2020 e +0,5pp que em 2021) – vd. gráfico 9.7. Deve atender-se que estes resultados refletem a situação económica e financeira vivida no país na primeira metade da década passada, e que teve por consequência uma diminuição dos rendimentos das famílias. Malheiros e Fonseca (2011) também alertam que a partir de 2008 o crescimento do desemprego e o contexto de crise no mercado imobiliário vieram alterar as condições de acesso à habitação para a generalidade dos residentes em Portugal. Por outro lado, conforme se mostrou no subcapítulo 8.1. foi também nestes anos que aumentaram os riscos de pobreza e de exclusão social, especialmente no caso dos estrangeiros residentes. Nos últimos anos há, todavia, sinais de melhoria no que toca à sobrelotação dos

⁴⁹ Ao nível nacional, estes dados são disponibilizados pelo ICOR (Inquérito às Condições de Vida e Rendimento) para o universo de residentes com 16 ou mais anos. No âmbito das condições de habitação, importa ainda referir que o ICOR disponibiliza também um indicador que mede a taxa de privação severa das condições da habitação. Esta taxa corresponde à proporção da população que vive num alojamento sobrelocado e com, pelo menos, um dos seguintes problemas: a) inexistência de instalação de banho ou duche no interior do alojamento; b) inexistência de sanita com autoclismo, no interior do alojamento; c) teto que deixa passar água, humidade nas paredes ou apodrecimento das janelas ou soalho; d) luz natural insuficiente num dia de sol.

alojamentos, quer para os residentes estrangeiros quer para os cidadãos nacionais.

Os dados do EUROSTAT permitem ainda identificar diferenças em dois grupos distintos de nacionalidades estrangeiras: estrangeiros com nacionalidade de um país da União Europeia (UE); e estrangeiros nacionais de países terceiros (NPT). De um modo geral, os cidadãos da UE apresentam taxas de sobrelocação da habitação que contrastam bastante com os cidadãos NPT. Em 2021 e 2022 os primeiros evidenciavam uma taxa de sobrelocação de 8,5% e 12,8%, respetivamente, quando os segundos apresentavam valores muito superiores (21,2% em 2021 e 20,7% em 2022). A distância entre os dois grupos é pronunciada, obtendo os extracomunitários +12,7 e +7,9 pontos percentuais de taxa de sobrelocação que os cidadãos europeus residentes no país nos dois últimos anos. Importa igualmente referir que, no período entre 2011 e 2021 e para o universo de cidadãos da UE residentes em Portugal, o ano em que a taxa de sobrelocação dos alojamentos foi mais elevada foi o ano de 2015 (atingindo os 18,5%). No caso dos cidadãos NPT residentes no país o pico atingiu-se em 2014, quando se registou uma taxa de sobrelocação dos alojamentos de 42,3% (vd. gráfico 9.7).

Conforme explicitado antes neste relatório, quando se trata de comparar cidadãos da UE com cidadãos NPT importa ter em consideração que estamos perante perfis migratórios distintos, integrando o universo dos europeus residentes também fluxos de imigração de reformados que beneficiam do regime fiscal para residentes não habituais, sendo que de um modo geral (conforme analisado no subcapítulo 7.3 deste relatório), os cidadãos da União Europeia apresentam remunerações mais elevadas que os restantes estrangeiros. Estes rendimentos superiores traduzem-se num maior poder de compra para a aquisição de habitação própria (Oliveira e Gomes, 2014: 183), proporcionando-lhes cumulativamente melhores condições de habitação, sem necessidade de recurso à partilha de habitação como forma de redução dos custos com esta componente da vida quotidiana.

Como também é realçado no mais recente relatório dos indicadores de integração de imigrantes da OCDE/CE (2023: 110), os baixos rendimentos dos imigrantes restringem as suas opções de escolha de habitação, verificando-se que as taxas de sobrelocação se associam principalmente aos imigrantes extracomunitários (cerca do dobro da prevalência por comparação aos imigrantes europeus) por esses apresentarem também rendimentos menores por comparação aos imigrantes europeus residentes noutras Estados-membros da UE27. O mesmo relatório destaca ainda que os imigrantes vivem com maior risco de pobreza ao nível das condições habitacionais, já que na maioria dos casos desconhecem o mercado habitacional das sociedades de acolhimento, têm frequentemente recursos financeiros limitados, e tendem a sofrer de discriminação dos proprietários a quem arrendam alojamento (OCDE/CE, 2023: 112).

CAPÍTULO 10. MIGRAÇÕES E SAÚDE

Os fluxos migratórios são normalmente identificados como um desafio de saúde pública a nível mundial (Oliveira e Gomes, 2018a), assumindo-se o acesso e a utilização dos serviços de saúde das sociedades de acolhimento condições fundamentais para a saúde e bem-estar das populações imigrantes e, consequentemente, para a sua boa integração nos países de destino.

O estado de saúde dos migrantes e a acessibilidade e a utilização de serviços de saúde pelos imigrantes são elementos fundamentais para a integração, a equidade e a salvaguarda de direitos humanos. Conforme era explicitado no anterior *Plano de Ação sobre a Integração dos Nacionais de Países Terceiros na União Europeia* (COM(2016) 377 final), tem sido demonstrado que os problemas de saúde e a falta de acesso a serviços de saúde podem constituir um obstáculo fundamental e permanente à integração, com impacto em quase todas as áreas da vida, e influenciam a capacidade para entrar no mercado de trabalho e no sistema de ensino, aprender a língua do país de acolhimento e interagir com as instituições públicas. Reconhece-se, por isso, que embora seja essencial garantir o acesso aos cuidados de saúde, (...) os nacionais de países terceiros podem enfrentar problemas específicos no acesso a serviços de saúde regulares, na adaptação a sistemas de saúde desconhecidos e na comunicação efetiva com o pessoal de saúde. (cit. in COM(2016) 377 final: 12).

No final de 2020 a Comissão Europeia também anunciou no novo *Pacto em matéria de Migração e Asilo* (COM(2020) 609 final, de 23 de setembro de 2020) a publicação de um novo *Plano de Ação para a integração e a inclusão 2021-2027* (COM(2020) 758 final, de 24 de novembro de 2020). Neste âmbito, a Comissão veio destacar que o acesso insuficiente a serviços de saúde é um obstáculo à integração e à inclusão nos países europeus, afetando todas as áreas da vida, incluindo o emprego e a educação, assumindo por isso a saúde como uma das principais áreas sectoriais de intervenção para os próximos anos a promoção do acesso a serviços de saúde por imigrantes, incluindo a promoção da saúde mental para pessoas de origem migrante. Neste mais recente plano de ação destaca-se que a pandemia COVID-19 evidenciou as desigualdades que persistem no acesso aos serviços de saúde nos países europeus e que colocam riscos às sociedades de uma forma geral, sendo reconhecido que os migrantes são confrontados com barreiras persistentes e específicas no acesso aos serviços de saúde, incluindo barreiras administrativas, receios associados à incerteza da duração da sua permanência, discriminação, falta de informação e pouca familiaridade com o modo de funcionamento do sistema de saúde do país de acolhimento, e barreiras linguísticas e interculturais. No contexto pandémico foi ainda identificado que os migrantes e as suas famílias estão mais expostos aos riscos da COVID e de outras doenças infeciosas, bem como a problemas de saúde mental, por assumirem os trabalhos mais exigentes das sociedades de acolhimento e pelos percursos muitas vezes traumáticos por que passam ou por sofrerem em contextos de discriminação.

Também o *Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular* (Resolução A/73/L.66 da Assembleia-Geral das Nações Unidas de 19 de dezembro de 2018), negociado entre Estados-membros das Nações

Unidas com o apoio da Assembleia Geral da ONU, assumindo-se como um acordo inédito para uma visão e abordagem comum e holística nas migrações internacionais, identificou no objetivo 15 – providenciar o acesso a serviços básicos aos migrantes –, na sua alínea e) que os países devem incorporar as necessidades de saúde dos migrantes nas políticas e planos locais e nacionais de saúde a vários níveis, tendo em consideração as recomendações da Organização Mundial de Saúde (detalhadas em *Who Framework of Priorities and Guiding Principles to Promote the Health of Refugees and Migrants*): e.g. com o **fortalecimento das capacidades dos serviços para o acesso à saúde sem discriminação**, reduzindo as **barreiras de comunicação**, promovendo a **formação de profissionais** para os serviços se tornarem culturalmente mais sensíveis, e promovendo a **saúde física e mental dos migrantes**. Na transposição deste Pacto para Portugal, no *Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2019, de 20 de agosto) ficou previsto como medida de implementação (medida 59), sob a responsabilidade do Ministério da Saúde, serem incorporadas “*as necessidades de saúde dos migrantes nas políticas e planos de saúde nacionais e locais, garantindo o acesso não discriminatório e procurando reduzir as barreiras de comunicação (com apoio, por exemplo, dos serviços de tradução existentes no ACM)*.”

Em 2020 e 2021, **no contexto pandémico SARS-CoV-2 e da infecção epidemiológica por COVID-19, Portugal esteve particularmente atento à realidade do acesso dos imigrantes aos serviços de saúde, tendo aprovado várias medidas extraordinárias**. De acordo com o Despacho n.º 4473-A/2021 de 30 de abril, que procedeu ao alargamento do âmbito do Despacho n.º 3863-B/2020 de 27 de março e do Despacho n.º 10944/2020 de 8 de novembro, todos os cidadãos estrangeiros com processos pendentes ou a expirar⁵⁰ no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (pedidos ao abrigo do regime jurídico da entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional ou da Lei que estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária), foram assumidos como se encontrando em situação de permanência regular em Portugal, o que lhes permitiu gozarem dos mesmos direitos de acesso à saúde que os beneficiários do Serviço Nacional de Saúde (SNS) e em condições de igualdade, relativamente à prestação de cuidados de saúde em instituições e serviços oficiais e à assistência medicamentosa, estando sujeitos aos mesmos princípios e normas em matéria de pagamento e de isenções de taxas moderadoras.

Verifica-se, pois, a importância (e a necessidade) de compreender os impactos das migrações na saúde, tanto na perspetiva dos sistemas de saúde dos países de acolhimento de imigrantes, como na perspetiva das populações imigrantes e não imigrantes residentes nesses contextos (Oliveira e Gomes, 2018a). Um melhor conhecimento das relações entre migrações e saúde, nomeadamente por via da recolha e sistematização de dados neste domínio, pode auxiliar os decisores políticos na identificação e **compreensão da complexidade dos determinantes de saúde que induzem à heterogeneidade no estado de saúde das populações, no acesso e utilização dos serviços de saúde, e nas necessidades**, seja das populações residentes seja dos sistemas de saúde. Este conhecimento pode orientar no desenvolvimento ou aprofundamento de políticas e de medidas orientadas que se adequem à promoção do acesso e utilização dos serviços de saúde por imigrantes em Portugal.

Com este enfoque o Observatório das Migrações lançou em 2018 o *Caderno Estatístico OM #2 – Migrações e Saúde em números: o caso português* (Oliveira e Gomes, 2018a) para assinalar quatro décadas do Serviço Nacional de Saúde (SNS) português. Recorrendo aos principais resultados dessa publicação e atualizando os principais indicadores enquadradores, este capítulo apresenta uma síntese dos dados mais recentes disponíveis acerca do estado de saúde e de satisfação com a vida dos imigrantes em Portugal; dos determinantes da saúde, fatores de risco e fatores protetores da saúde; do acesso e utilização dos serviços de saúde por imigrantes no país; e do impacto que assumem os recursos humanos estrangeiros no SNS.

⁵⁰ Ficou ainda salvaguardado que os documentos e vistos relativos à permanência em território nacional, bem como as licenças e autorizações, cuja validade expire durante períodos a partir de 30 de abril de 2021 ou nos 15 dias imediatamente anteriores, são aceites, nos mesmos termos, até 31 de dezembro de 2021 e, após esta data, desde que o seu titular faça prova de que já procedeu ao agendamento da respetiva renovação.

Para a identificação das tendências e especificidades destes indicadores de saúde torna-se fundamental proceder à comparação de dois universos – (1) imigrantes ou nascidos no estrangeiro e (2) não-imigrantes ou nascidos nativos. A opção por comparar estes dois grupos (em vez do recurso à nacionalidade) tem sido documentada na literatura sobre migrações e saúde como fundamental e a melhor alternativa analítica.⁵¹

Importa atender que as **diferenças de e na saúde** nestes dois universos (nascidos no estrangeiro e nascidos nativos) **tanto podem refletir desigualdades na acessibilidade** dos serviços de saúde, associando-se nomeadamente a barreiras (e.g. linguísticas, legais), **como podem refletir necessidades de proteção de saúde diversas** em função das características sociodemográficas dos dois grupos (e.g. grupos etários, sexo, condição socioeconómica, esperança média de vida à nascença e de vida saudável). Conforme detalhadamente desenvolvido em Oliveira e Gomes (2018a), as análises promovidas a partir de indicadores no domínio das migrações e saúde devem por isso atender à influência explicativa destas dimensões – por um lado, do contexto ou do efeito da estrutura de acolhimento e do país de nascimento e, por outro lado, das características das populações ou do efeito do indivíduo ou do grupo nos padrões de saúde.

Procura-se relativizar alguns dos resultados nos indicadores de saúde de Portugal para os imigrantes e os não imigrantes, comparando o observado para o país com outros países europeus para os mesmos indicadores, tentando extraír as particularidades do contexto português e que justificam as tendências encontradas; e, por outro lado, atendendo às características de cada grupo e que explicam também alguns dos resultados obtidos. Recorre-se neste domínio aos indicadores recolhidos e sistematizados no âmbito dos *Inquéritos Nacionais de Saúde* e dos *Inquéritos às Condições de Vida e Rendimentos* (ICOR), ambos os inquéritos aplicados nos diferentes Estados-membros. Estes inquéritos têm a vantagem de assegurarem alguma estandardização dos dados, definições e categorias de recolha no contexto europeu, permitindo a comparação de países e, assim, melhor compreender a situação de Portugal neste domínio, contendo algumas das dificuldades de comparar países com diferentes enquadramentos legais e institucionais de saúde, díspares experiências migratórias e com diversas populações imigrantes, e por isso também com diferentes padrões de saúde e de utilização de cuidados de saúde pela sua população residente.

Embora estes inquéritos tenham virtudes para a caracterização do estado de saúde reportado pelas diferentes populações (imigrantes e não-imigrantes) nos vários países, e da acessibilidade e utilização dos sistemas, importa atender também, porém, a algumas das limitações destas fontes (para aprofundar vd. Oliveira e Gomes, 2018a: 9-14). Em primeiro lugar, os *Inquéritos Nacionais de Saúde* são aplicados a uma amostra de residentes⁵² em cada Estado-membro, o que limita a desagregação da informação para a subamostra de imigrantes residentes em cada Estado-membro. Nem sempre é possível obter um número suficiente de observações que permitam disponibilizar estimativas para os respondentes imigrantes⁵³ ou desagregar para esse universo informação para algumas variáveis caracterizadoras e explicativas dos padrões de saúde (e.g. atividade profissional, nível de escolaridade, rendimento). Decorre que os resultados deste inquérito não permitem detalhar também o estatuto dos imigrantes no país (e.g. se se

⁵¹ O país de nascimento dos indivíduos (ou a variável naturalidade) é recomendado como a melhor variável, por comparação a outras variáveis de identificação do universo de imigrantes (e.g. nacionalidade), para aferir os indicadores de saúde para a condição de imigrante (Rechel et al., 2012: 11), uma vez que esta condição se assume estável e objetiva, não se constrangendo por regulações ou enquadramentos legais de cidadania que variam de país para país e ao longo do tempo, razão pela qual se considera a variável naturalidade (nascidos naturais do país de residência versus nascidos fora do país de residência) em vez da variável nacionalidade que é dinâmica.

⁵² Em Portugal os inquéritos nacionais de saúde têm sido aplicados a uma amostra de cerca de 0,5% da população residente com representatividade regional de NUT II, sendo os dados amostrais depois expandidos para a população total residente com base num modelo matemático de base demográfica. Em 2014 este inquérito foi aplicado a 22.538 unidades de alojamento, tendo os resultados sido depois extrapolados para 8.884.581 pessoas residentes no país com mais de 15 anos. A recolha de dados para a edição de 2019 do *Inquérito Nacional de Saúde* promovida pelo INE contou com uma amostra de 22 mil alojamentos.

⁵³ Ainda assim, verifica-se que aumenta o universo de respondentes com naturalidade estrangeira, por comparação com o universo de respondentes com nacionalidade estrangeira.

tratam de indocumentados, imigrantes económicos, estudantes, em reagrupamento familiar, requerentes de asilo), sendo por isso difícil de aferir se o estado de saúde e a utilização dos serviços de saúde diferem em função da situação dos imigrantes no país. Esta subamostra também perde significância estatística se se desagregar a informação recolhida por nacionalidade e por naturalidade, estando por isso condicionada a uma desagregação circunscrita de variáveis sociodemográficas de caracterização da subamostra de imigrantes que inibe, por vezes, a análise mais fina e cruzada de mais variáveis (e.g. sexo, grupo etário, tempo de residência no país).

Complementando esta informação estatística enquadradora, este relatório sistematiza e analisa também **dados administrativos nacionais** (disponibilizados pelos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde) **acerca de utentes estrangeiros que contactaram com serviços prestados pelo SNS português**, distinguindo-se utentes estrangeiros com inscrição e sem inscrição no SNS. Consideram-se também os dados administrativos acerca da **população com nacionalidade estrangeira vacinada em Portugal contra a COVID-19 em 2021**.

Sabendo que a relação entre imigração e saúde é normalmente caracterizada apenas na perspetiva da integração dos imigrantes enquanto utentes dos serviços nacionais de saúde, sistematiza-se neste relatório também alguns dados administrativos (disponibilizados pela Administração Central do Sistema de Saúde – ACSS) acerca dos **recursos humanos estrangeiros que trabalham no Ministério da Saúde**.

Reconhecidas algumas das limitações dos dados estatísticos e administrativos disponíveis, não deixa de ser relevante, porém, considerar alguns dos indicadores disponíveis que permitem estimar o estado de saúde da população imigrante por comparação aos nascidos nativos (subcapítulo 10.1), caracterizar o acesso e utilização dos serviços de saúde por imigrantes (subcapítulo 10.2), e conhecer os recursos humanos estrangeiros que trabalham no SNS em Portugal (subcapítulo 10.3).

10.1. Estado de saúde

Inerente à apreciação do estado de saúde de cada pessoa estão percepções, experiências e referências de cuidados de saúde obtidos (ou não) no passado, seja no país de origem, no caso dos imigrantes, seja na sociedade de acolhimento.⁵⁴ Os dados da **autoapreciação do estado de saúde** dos indivíduos, assumem-se, pois, indubitavelmente como uma medida subjetiva e de percepção da condição de saúde, tendo por isso, conforme alguns autores têm alertado (Rechel et al., 2012: 13), subjacentes diferentes formas de apreciar a saúde que são inevitavelmente influenciadas pelas próprias experiências de saúde dos diversos indivíduos e dos países onde foram adquiridas essas experiências, sendo por isso uma questão que pode assumir distintas validades em função da nacionalidade ou do país de origem de quem responde.

O *Inquérito às Condições de Vida e Rendimentos* (ICOR) recolhe indicadores úteis para aferir o estado de saúde percecionado pelas populações. Importa, no entanto, reconhecer que trabalha-se neste âmbito com medidas subjetivas da saúde. Na comparação entre imigrantes e não imigrantes, estes indicadores têm ainda riscos quanto à sua validade comparativa uma vez que podem estar subjacentes às diferentes

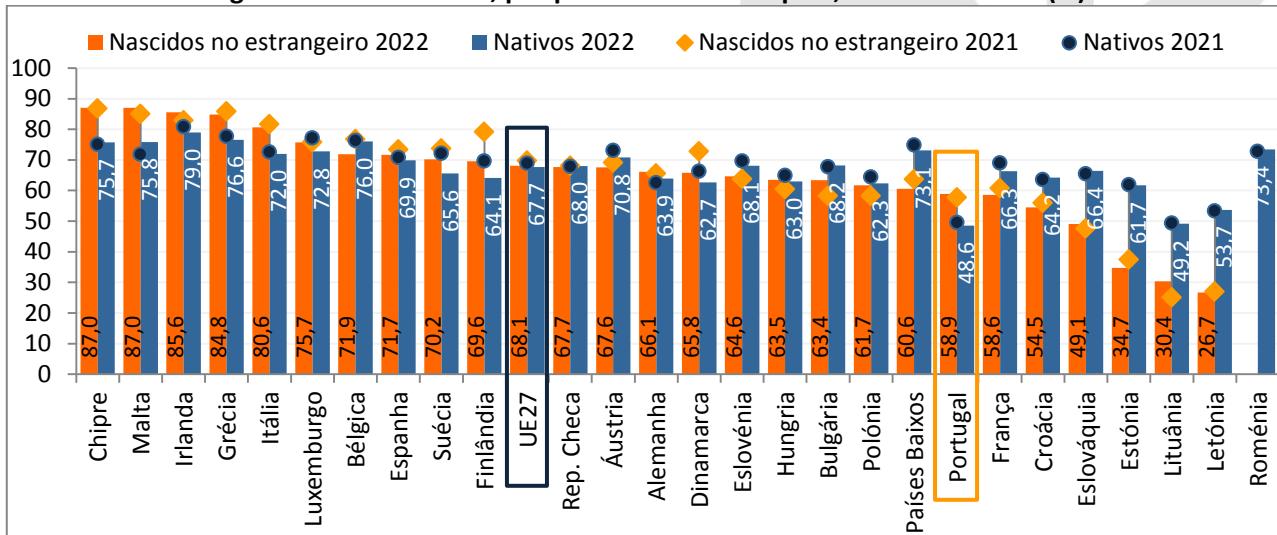
⁵⁴ O **tempo de residência no país de acolhimento** influí ainda na forma como os imigrantes percecionam a saúde no país de acolhimento, uma vez que ao longo do tempo de permanência tendem a alterar ou acumular experiências de saúde no país de acolhimento. Neste sentido, o tempo de residência induz a que a percepção do estado de saúde dos imigrantes se possa aproximar mais do que a população da sociedade de acolhimento perceciona como saúde, afastando-se por isso do que percecionavam à chegada ao país, quando tinham mais presente e por comparação o que percecionavam como saúde ou qualidade de vida no seu país de origem. Para além das percepções, o tempo de residência dos imigrantes nos países de acolhimento influencia também o seu estado efetivo de saúde e de utilização dos serviços de saúde, não apenas porque tende a aumentar o seu conhecimento acerca do sistema de saúde (e.g. condições de acesso, serviços disponíveis, despesas inerentes), mas também porque o tempo de residência reflete o acumular de condições de vida na sociedade de acolhimento que influem diretamente na saúde (e.g. condições de alojamento; horas e riscos de trabalho; idade e envelhecimento).

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

populações diversas percepções do que é a saúde, ou do que é viver em saúde, ou ter satisfação com a vida, ou ter qualidade de vida (Oliveira e Gomes, 2018a: 9-14).

No âmbito das estatísticas da saúde, o EUROSTAT com base nos resultados do ICOR (EU-SILC) promovidos anualmente pelos Institutos Nacionais de Estatística dos Estados-membros, disponibiliza dados sobre o estado de saúde auto reportado pelos cidadãos, com base na naturalidade dos indivíduos. Em 2021 e 2022, nos países de imigração recente da Europa do Sul (Grécia, Chipre, Malta, Itália e Espanha), na Irlanda, no Luxemburgo, na Bélgica e na Suécia, mais de 70% dos imigrantes (nascidos no estrangeiro) **reportaram boa ou muito boa saúde**. Por contraste, apenas cerca de um terço dos imigrantes declararam bom estado de saúde em países do Báltico (Lituânia, Letónia e Estónia), onde a imigração é mais antiga e onde a média de idades dos imigrantes é elevada – vd. gráfico 10.1.

Gráfico 10.1. Percentagem da população, com 16 ou mais anos, que reportou boa ou muito boa saúde segundo a naturalidade, por país da União Europeia, em 2021 e 2022 (%)



Fonte: EUROSTAT (sistematização e gráfico da autora).

Notas: Dados da população nascida no estrangeiro indisponíveis para Roménia.

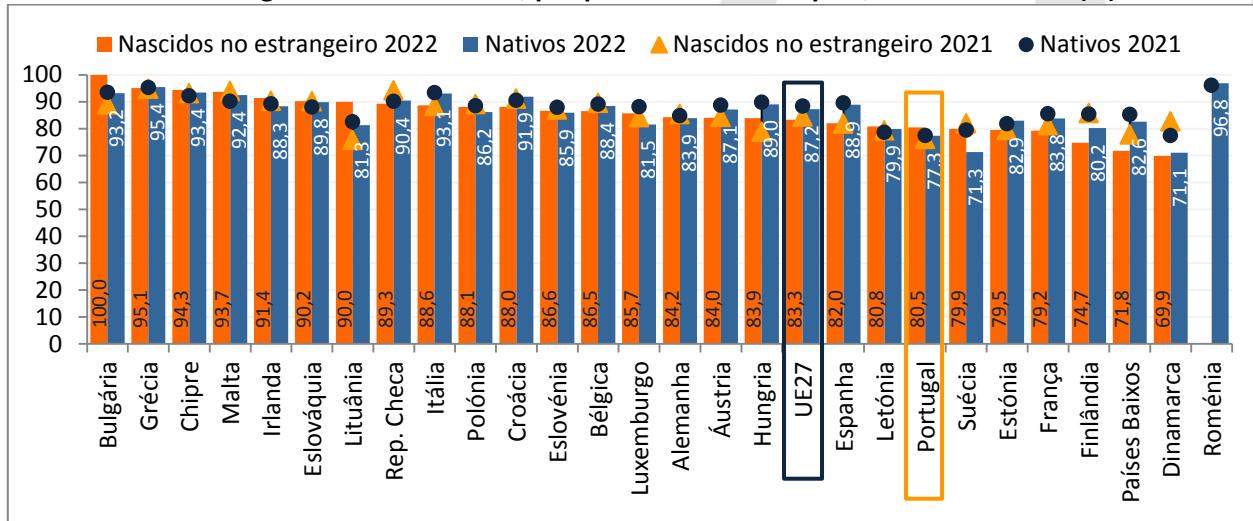
Na maioria dos países da Europa do Sul – sendo a imigração mais recente e em média mais jovem que a restante população residente –, os nascidos no estrangeiro tendem a considerar-se como mais saudáveis que os seus homólogos nativos. Portugal surge como a exceção no grupo de países da Europa Sul, tendo nos anos mais recentes diminuído a percentagem de imigrantes que reportam boa ou muito boa saúde: com prevalências abaixo da média da UE27, em Portugal 63,3% em 2020, 57,7% em 2021 e 58,9% dos imigrantes reportaram um bom estado de saúde, por comparação a apenas 50,2% dos nativos em 2020, 49,5% em 2021 e 48,6%, ou seja, os imigrantes com mais 13,1pp de boa saúde reportada em 2020, +8,2pp em 2021 e +10,3pp em 2022. Esta quebra na percepção dos imigrantes em Portugal pode relacionar-se com o reforço de imigrantes europeus no país (destaque para os nacionais do Reino Unido, a segunda nacionalidade numericamente mais representada entre os residentes estrangeiros em Portugal e também das mais envelhecidas, como se mostrou no subcapítulo 3.4.). Ainda assim, Portugal surge como o terceiro país do espaço da UE27 com maior distância favorável dos imigrantes face aos nativos na percepção de saúde, sendo superado em 2022 apenas por Chipre (imigrantes com +11,3pp de boa ou muito boa saúde reportada que os nativos) e Malta (+11,2pp). Em 2021, Portugal tinha diminuído esta distância entre a percepção dos imigrantes e os nativos (para +8,2pp), ocupando nesse ano a quinta posição entre os países onde os imigrantes têm mais percepções favoráveis do seu estado de saúde que os nativos, sendo nesse ano superado por Malta (imigrantes com +13,2pp de boa saúde reportada que os nativos), Chipre (+11,7pp), Finlândia (+9,3pp) e Itália (9,1pp). Por oposição, em países de imigração mais antiga, como os Países Baixos (imigrantes a reportar -8,8pp em 2020, -11,1pp em 2021 e -12,5pp em 2022 de boa ou muito boa saúde reportada que os nativos), os imigrantes tendem a reportar condições de saúde menos favoráveis que os nativos. O mesmo sucede noutras países da Europa Central e Oriental onde os imigrantes reportaram pior

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

estado de saúde que os nativos. Nos últimos anos, os maiores hiatos entre imigrantes e nativos identificam-se na Estónia (imigrantes com -26,2pp que os nativos em 2018, -28,7pp em 2019, -27,3pp em 2020, -24,5pp em 2021 e -27pp em 2022), na Letónia (-24,4pp em 2018, -25,6pp em 2019, -22,8pp em 2020, -26,3pp em 2021 e -27pp em 2022) e na Lituânia (-20pp em 2018, -18,8pp em 2019, -19pp em 2020, -24,2pp em 2021 e -18,8pp em 2022) – gráfico 10.1. Notam-se, pois, contrastes relevantes entre os países da União Europeia, assumindo-se os **países de imigração mais recente, com uma população imigrante mais jovem e uma população nativa mais envelhecida, a obter resultados mais favoráveis aos imigrantes, com melhor estado de saúde que a população nativa** e com maior distância em pontos percentuais positivos (e.g. Itália, Portugal, Malta, Chipre), e os países de imigração mais antiga, onde a média etária dos imigrantes é também mais elevada, a reportar a população nativa com melhor estado de saúde que os imigrantes.

Resulta, assim, conforme alertado pela OCDE/CE (2018: 112) e Oliveira e Gomes (2018a: 56-64) para o caso português, que estas diferenças na autoapreciação do estado de saúde dos imigrantes face aos autóctones são atribuídas, desde logo, às diferenças de estruturas etárias das populações imigrantes e das populações autóctones destes diferentes países. Procurando aferir exatamente este efeito da estrutura etária na saúde reportada, procede-se a uma análise das respostas cingidas às idades entre os 16 e 44 anos para o ano de 2021 e 2022 (vd. gráfico 10.2).

Gráfico 10.2. Percentagem da população, com idade entre 16 e 44 anos, que reportou boa ou muito boa saúde segundo a naturalidade, por país da União Europeia, em 2021 e 2022 (%)



Fonte: EUROSTAT (sistematização e gráfico da autora).

Como se observa no gráfico 10.2, verifica-se antes de mais um **aumento global da percentagem da população que reporta boa ou muito boa saúde**: em média nos 27 países da União Europeia em 2021 e 2022, para os indivíduos com 16 e mais anos, cerca de 7 em cada 10 dos nascidos no estrangeiro (69,7% em 2021 e 68,1% em 2022) e dos nativos (68,9% em 2021 e 67,7% em 2022) reportaram boa ou muito boa, subindo essa proporção no grupo etário entre os 16 e 44 anos para 8 e 9, respetivamente, em cada dez (84,4% em 2021 e 83,3% em 2022 dos nascidos no estrangeiro, por comparação a 88,4% em 2021 e 87,2% em 2022 dos nativos). Por outro lado, observa-se uma **aproximação entre os dois grupos da população e/ou diminui a distância em pontos percentuais entre a população nascida no estrangeiro e a população nativa** nos vários países da União Europeia: no caso da média dos 27 países da União Europeia verifica-se mesmo uma inversão da relação, ou seja, cingindo as respostas a indivíduos entre os 16 e os 44 anos, passam a ser os nativos os que reportam maior percentagem de boa ou muito boa saúde por comparação aos nascidos no estrangeiro (nascidos no estrangeiro passam a ter -4 pontos percentuais que os nativos em 2021 e em 2022), quando para o grupo etário, com 16 e mais anos, eram +0,8 e +0,4 pontos percentuais para os nascidos no estrangeiro, respetivamente em 2021 e 2022.

Confirma-se que a estrutura etária das populações residentes nos vários países infere diretamente na autoapreciação do estado de saúde dos indivíduos. Comparando as respostas dos nascidos no estrangeiro e

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

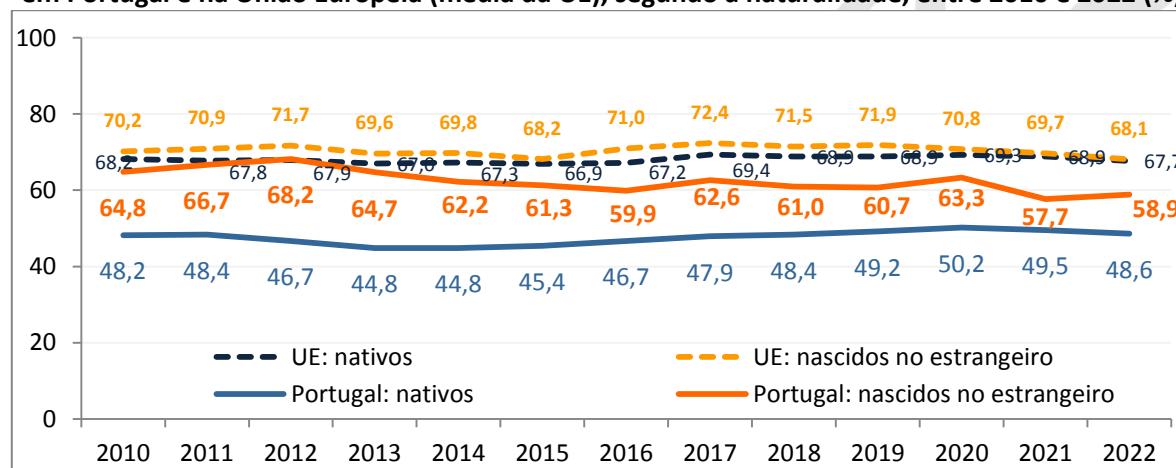
os nativos de Portugal com os mesmos grupos para a média dos países da União Europeia (vd. quadro 10.1), verifica-se que são os indivíduos de grupos etários mais jovens que reportam melhor estado de saúde, tanto no caso dos nascidos no estrangeiro como no caso dos nativos. Em Portugal cerca de 8 em cada 10 indivíduos com idades entre os 16 e os 24 anos reportou boa ou muito boa saúde em 2022 (81,5% nos nascidos no estrangeiros e 86,4% no caso dos nativos); descendo gradualmente essa proporção com o aumento da idade dos indivíduos, assumindo valores mais baixos a partir dos 55 anos especialmente no caso dos nativos portugueses (apenas 33,3% dos indivíduos com idades entre os 55 e os 64 anos reportaram boa ou muito boa saúde, em 2022, quando no caso dos nascidos no estrangeiro a percentagem desce, mas de forma menos pronunciada, para 42,5%), e ainda mais residuais para os respondentes com mais de 65 anos (apenas 28,4% nos nascidos no estrangeiro desse grupo etário reportaram em 2022 boa ou muito boa saúde, e apenas 16,1% no caso dos nativos) – vd. quadro 10.1. Por comparação à média dos 27 países da União Europeia, Portugal assume sempre valores bastante mais baixos em todos os grupos etários, tanto no caso dos nascidos no estrangeiro (em 2022, os nascidos no estrangeiro entre os 16 e 24 anos residentes em Portugal reportaram -6,4pp de boa ou muito boa saúde que a média dos nascidos no estrangeiro da UE27, indivíduos entre os 55 e 64 anos -11,4pp, e com mais de 65 anos -9,3pp) como nos nativos (em 2022, os nativos entre 16 e 24 anos de Portugal reportaram -5,1pp de boa ou muito boa saúde que a média dos nativos da UE27, entre 55 e 64 anos -26,9pp, e com mais de 65 anos -23,1pp). Em 2021, verificou-se uma descida global na percentagem da população que reportou boa ou muito boa saúde em especial nos grupos etários mais jovens, tanto nos nativos como nos nascidos no estrangeiro, tendência que se verifica em Portugal tal como na média dos países da UE27, não sendo alheio a estes resultados de percepção do estado da saúde os efeitos da pandemia COVID-19.

Quadro 10.1. Percentagem da população que reportou boa ou muito boa saúde, em Portugal e na União Europeia (UE27), segundo a naturalidade e o grupo etário, em 2011, 2021 e 2022 (%)

| Grupos etários | Portugal | | | | | | União Europeia (média da UE27) | | | | | |
|----------------|------------------------|------|------|--------|------|------|--------------------------------|------|------|--------|------|------|
| | Nascida no estrangeiro | | | Nativa | | | Nascida no estrangeiro | | | Nativa | | |
| | 2011 | 2021 | 2022 | 2011 | 2021 | 2022 | 2011 | 2021 | 2022 | 2011 | 2021 | 2022 |
| 16-24 anos | 87,5 | 73,4 | 81,5 | 85,9 | 83,7 | 86,4 | 91,3 | 86,5 | 87,9 | 93,0 | 92,6 | 91,5 |
| 25-54 anos | 70,1 | n.d. | n.d. | 63,0 | n.d. | n.d. | 79,8 | n.d. | n.d. | 78,9 | n.d. | n.d. |
| 55-64 anos | 44,4 | 40,8 | 42,5 | 26,5 | 32,8 | 33,3 | 54 | 55,6 | 53,9 | 52,9 | 60,4 | 60,2 |
| 65 e mais anos | 16,3 | 29,9 | 28,4 | 11,0 | 16,3 | 16,1 | 36,5 | 38,7 | 37,7 | 32,6 | 41,1 | 39,2 |

Fonte: EUROSTAT (sistematização da autora).

Gráfico 10.3. Percentagem da população, com 16 ou mais anos, que reportou boa ou muito boa saúde, em Portugal e na União Europeia (média da UE), segundo a naturalidade, entre 2010 e 2022 (%)



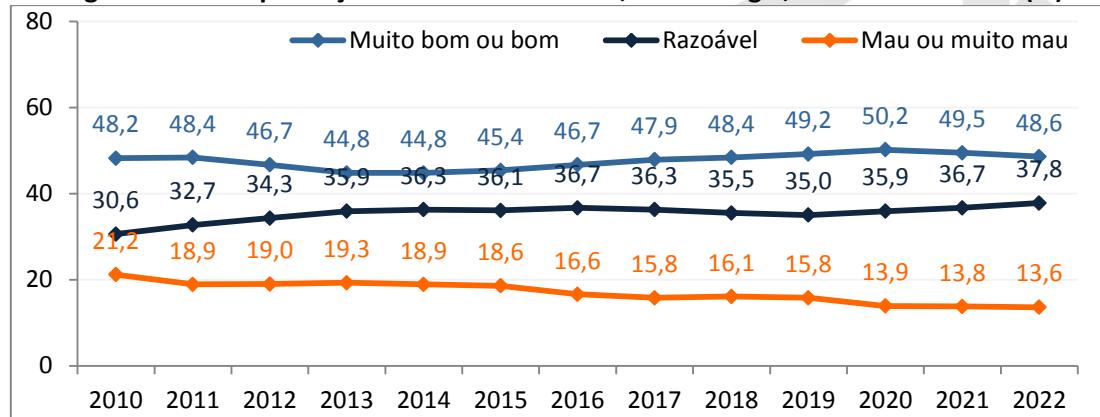
Fonte: EUROSTAT (sistematização e gráfico da autora).

Se até 2020 se verificam algumas melhorias em Portugal, quer para os nascidos no estrangeiro (de 2016 para 2017 aumenta 2,7pp a população a reportar boa ou muito boa saúde, embora entre 2017 e 2019 volte a descer 1,9pp, voltando a subir 2,6pp em 2020) quer para os nativos (de 2016 para 2020 aumenta 3,5pp a

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

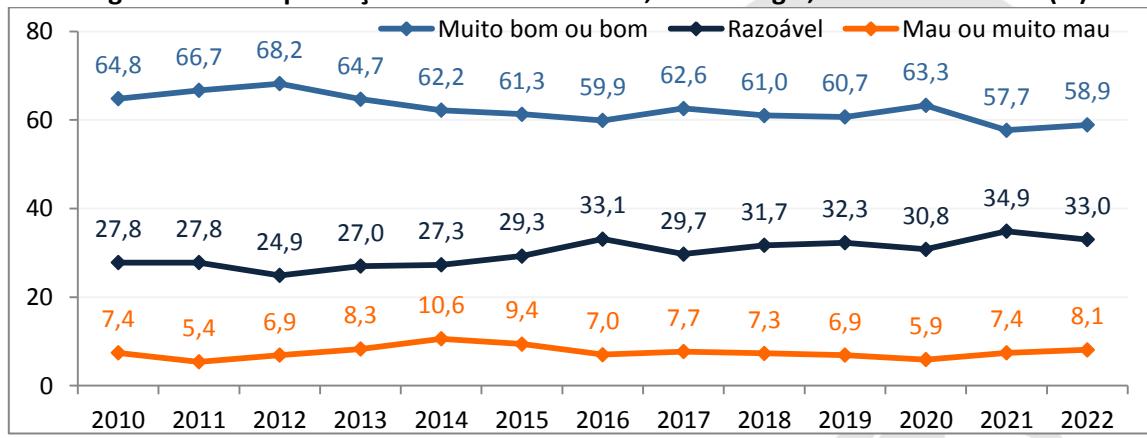
população nativa que reporta boa ou muito boa saúde), os resultados do ano de 2021 mostram os efeitos da pandemia COVID-19 nas percepções dos inquiridos, notando-se uma nova quebra (nascidos no estrangeiro descem para 57,7%, -5,6pp face ao ano anterior, e nativos para 49,5%, -0,7pp face a 2020). Em 2022 há alguma melhoria nas percepções dos imigrantes com +1,2pp (passa para 58,9%), embora no caso dos nativos se mantenha a quebra (-1pp, para 48,6%). Verifica-se ainda no período em análise uma aproximação das respostas dos dois grupos: se em 2012 (ano em que atinge o pico) a distância entre a percentagem da população com 16 ou mais anos de idade nascida no estrangeiro e nativa era de 21,5pp, essa distância desce para 11,5pp em 2019, 13,1pp em 2020, 8,2pp em 2021 e 10,3pp em 2022.

Gráfico 10.4. Distribuição da população residente de naturalidade portuguesa (com 16 e mais anos) segundo a autoapreciação do estado de saúde, em Portugal, entre 2010 e 2022 (%)



Fonte: EUROSTAT (sistematização e gráfico da autora).

Gráfico 10.5. Distribuição da população residente de naturalidade estrangeira (com 16 e mais anos) segundo a autoapreciação do estado de saúde, em Portugal, entre 2010 e 2022 (%)



Fonte: EUROSTAT (sistematização e gráfico da autora).

Focando a análise apenas nos dados da autoapreciação do estado de saúde de Portugal para o grupo de naturalidade portuguesa e o grupo de naturalidade estrangeira, aferem-se alguns dos efeitos dos determinantes sociais de saúde – e.g. efeitos da crise, com aumento do desemprego e descida de rendimentos das populações, e de mudanças nas políticas de saúde e nas condições de acesso aos serviços públicos de saúde – na forma como a população aprecia o seu estado de saúde (para aprofundar ver Oliveira e Gomes, 2018a). Os gráficos 10.4. e 10.5. mostram que, tanto para a população de naturalidade portuguesa como para a população de naturalidade estrangeira, parece verificar-se o efeito do aumento das desigualdades em saúde na autoapreciação do estado de saúde em Portugal nos anos da crise económica que afetou o país até 2014. No caso da população de naturalidade portuguesa observa-se uma diminuição gradual da percentagem que reporta muito bom ou bom estado de saúde a partir de 2011 (48,4% da população), atingindo o seu valor mais baixo em 2013 e 2014 (com 44,8% da população, ou seja, menos 4pp que em 2011) e retomando a trajetória de recuperação desta percentagem nos anos seguintes

(atingindo 49,2% em 2019, 50,2% em 2020, 49,5% em 2021 e 48,6% em 2022, ou seja, ligeiramente acima do valor que assumia no início da década passada, em 2011). Verifica-se neste grupo da população, como contraponto, uma subida progressiva desde 2010 da população que aprecia o seu estado de saúde como razoável: de 30,6% em 2010 para 36,3% em 2014, quando atinge o pico com +6 pontos percentuais do que o verificado 4 anos antes, voltando a incrementar em 2016 para 36,7% depois de uma ligeira diminuição no ano anterior, mas mantendo uma descida de importância relativa a partir de 2017, atingindo a menor importância em 2019 com 35%, embora incrementando novamente a partir de 2020, para 35,9% em 2020, 36,7% em 2021 e 37,8% em 2022 – vd. gráfico 10.4.

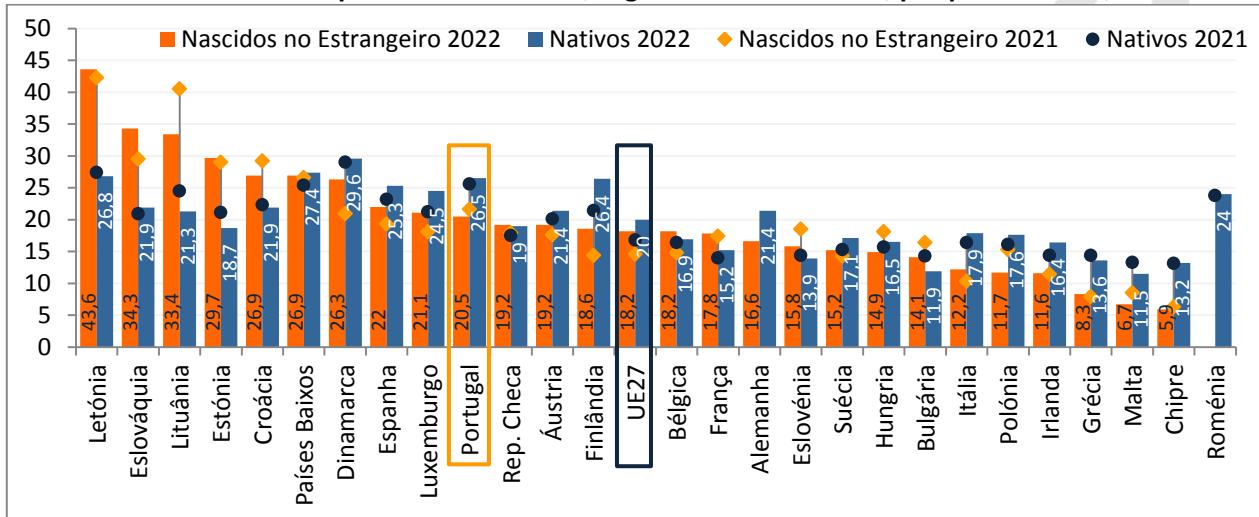
Por sua vez na população de naturalidade estrangeira (gráfico 10.5), os efeitos das mudanças do contexto económico, financeiro, político e social dos anos da crise em Portugal parecem ser mais pronunciados nas apreciações do estado de saúde. Embora globalmente a maioria da população residente de naturalidade estrangeira tenha sempre reportado muito bom ou bom estado de saúde na série de dados considerada (68,2% em 2012, ano em que atinge o pico da década passada, registando-se 60,7% em 2019, 63,3% em 2020, e descendo para 57,7% em 2021, valor mais baixo dos últimos dez anos, e 58,9% em 2022), e de forma mais pronunciada que a população de naturalidade portuguesa, a partir de 2012, verifica-se uma subida tanto da percentagem da população que aprecia a sua saúde como razoável (24,9% em 2012, para 33,1% em 2016, 32,3% em 2019 e 30,8% em 2020, e subindo extraordinariamente em 2021, no contexto pandémico, para 34,7%, +4pp que no ano anterior, atingindo a prevalência mais elevada da última década, descendo ligeiramente para 33% em 2022), como da percentagem que faz uma autoapreciação da sua saúde como má ou muito má saúde (6,9% em 2012 e 10,6% em 2014, embora tenha gradualmente diminuído a percentagem nos anos seguintes, representando 6,9% em 2019 e 5,9% em 2020, para voltar a subir em 2021 e em 2022 para, respetivamente, 7,4% e 8,1%) – vd. gráfico 10.5.

No âmbito das estatísticas da saúde, o EUROSTAT, com base uma vez mais nos *Inquéritos às Condições de Vida e Rendimento* (ICOR em português para EU-SILC), disponibiliza ainda alguns dados sobre **limitações nas atividades diárias da população nascida no estrangeiro e nativa devido a problemas de saúde**, por país da União Europeia.⁵⁵ Na maioria dos países da União Europeia são os nascidos no estrangeiro os que reportam menor percentagem de indivíduos (média da União Europeia 15,8% em 2020, 14,6% em 2021 e 18,2% em 2022) com algumas limitações nas atividades diárias devido a problemas de saúde, quando comparados com os nativos (17,8% em 2020, 16,8% em 2021 e 20% em 2022) – vd. gráfico 10.6. Portugal acompanha a média dos países europeus, tendo os nascidos no estrangeiro em 2022 reportado cerca de -6 pontos percentuais de situações de limitações nas atividades diárias devido a problemas de saúde (20,5%), quando comparados com os nascidos nacionais (26,5%) e em 2021 reportado -4 pontos percentuais (21,6% nos nascidos no estrangeiro e 25,6% nos nativos portugueses). Entre os países da União Europeia, são os países bálticos os que contrastam com esta tendência, assumindo os nascidos no estrangeiro residentes nesses países mais situações de limitações nas atividades diárias devido a problemas de saúde quando comparados com os nativos (imigrantes com +16,8pp por comparação aos nativos na Letónia, +12,4pp na Eslováquia e +12,1pp na Lituânia), refletindo uma vez mais que esses países têm uma população de nascidos no estrangeiro mais envelhecida. Na União Europeia são os países com experiência mais recente no acolhimento de imigrantes e/ou com uma população nascida no estrangeiro mais jovem, onde os imigrantes menos reportam limitações nas atividades diárias devido a problemas de saúde e/ou mais se distanciam da população nativa (e.g. Chipre, Malta, Itália, Espanha, Grécia, Bulgária, Portugal, Finlândia, Polónia). Ao efeito das características da população imigrante sobrepõe-se ainda a influência das características sociodemográficas da população nativa: verifica-se que são os países com uma população nativa mais envelhecida (e.g. Portugal, Itália, Finlândia, Grécia) onde os contrastes com a população nascida no estrangeiro também mais se acentuam e/ou onde os imigrantes mostram menor prevalência de limitações nas atividades diárias devido a problemas de saúde, por comparação aos nativos.

⁵⁵ Este indicador tem por base o conceito de ‘limitações’ que é operacionalizado neste inquérito pelo indicador GALI (Global Activity Limitation Indicator) que considera a observação de limitações (com pelo menos 6 meses) à atividade normal da pessoa devido a problemas de saúde, assumindo três categorias: ‘severamente limitado’, ‘limitado, mas não severamente’ e ‘nada limitado’.

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

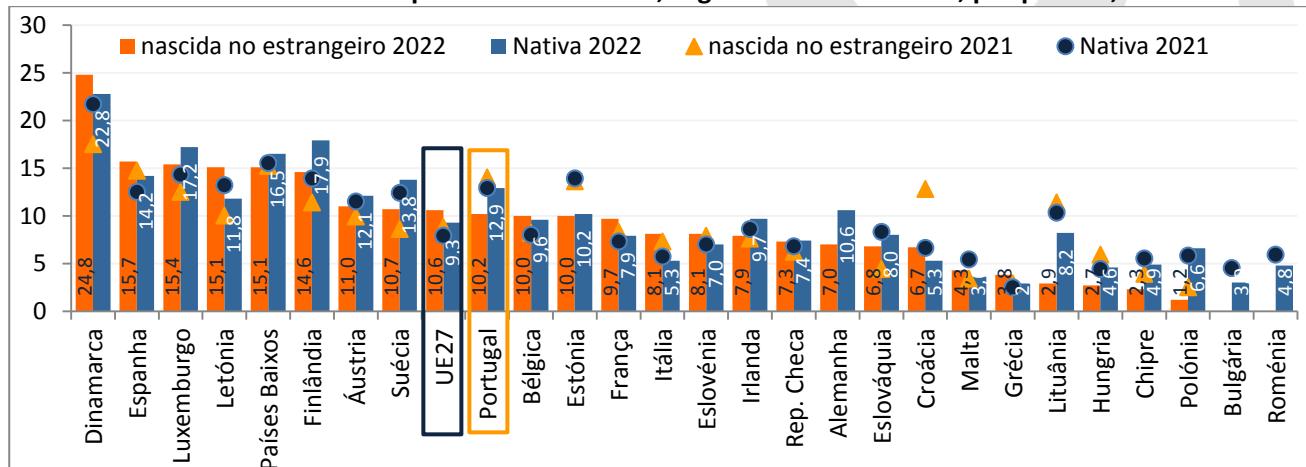
Gráfico 10.6. Percentagem da população, com 16 ou mais anos, que reportou algumas limitações nas atividades diárias devido a problemas de saúde, segundo a naturalidade, por país da UE27, 2021 e 2022



Fonte: EUROSTAT (sistematização e gráfico da autora). // Nota: dados indisponíveis para 2021 para alguns dos países.

Uma vez mais cingindo a análise às idades entre os 16 e 44 anos (gráfico 10.7), também se mostra o efeito das características demográficas neste indicador de saúde, tanto para os nascidos no estrangeiro como para os nativos: verifica-se uma diminuição global da percentagem da população que reporta limitações nas atividades diárias por problemas de saúde e uma aproximação dos valores reportados pelos dois grupos (vd. gráfico 10.7). Comparando os resultados deste indicador, desagregado por grupos etários, para o caso português e da média da União Europeia (quadro 10.2), confirma-se que à medida que aumenta a idade dos indivíduos, assim aumenta a prevalência de limitações nas atividades diárias devido a problemas de saúde, tanto nos nascidos no estrangeiro como nos nativos.

Gráfico 10.7. Percentagem população, com idade entre 16 e 44 anos, que reportou algumas limitações nas atividades diárias devido a problemas de saúde, segundo a naturalidade, por país UE, 2021 e 2022



Fonte: EUROSTAT (sistematização e gráfico da autora). // Nota: dados indisponíveis para 2021 para alguns países.

Verifica-se, porém, que em Portugal as limitações devido a problemas de saúde têm maior expressão que na média dos países da União Europeia: em 2022, se na média dos países da União Europeia apenas 24,8% dos nascidos do estrangeiro entre 55 e 64 anos reportavam limitações devido a problemas de saúde, no caso de Portugal essa percentagem sobe para 26,7% (+2pp); e no caso dos nativos sobe de 24,4% na média da UE para 31,1% em Portugal (+7pp em 2022). Também no grupo etário dos 65 anos e mais são reportadas mais limitações devido a problemas de saúde em Portugal que na média da UE: +5pp em 2022 no caso dos naturais do estrangeiro e +6pp no caso dos nativos (vd. quadro 10.2).

Quadro 10.2. Percentagem da população que reportou algumas limitações nas atividades diárias devido a problemas de saúde, em Portugal e na UE, por naturalidade e grupo etário, em 2011, 2021 e 2022 (%)

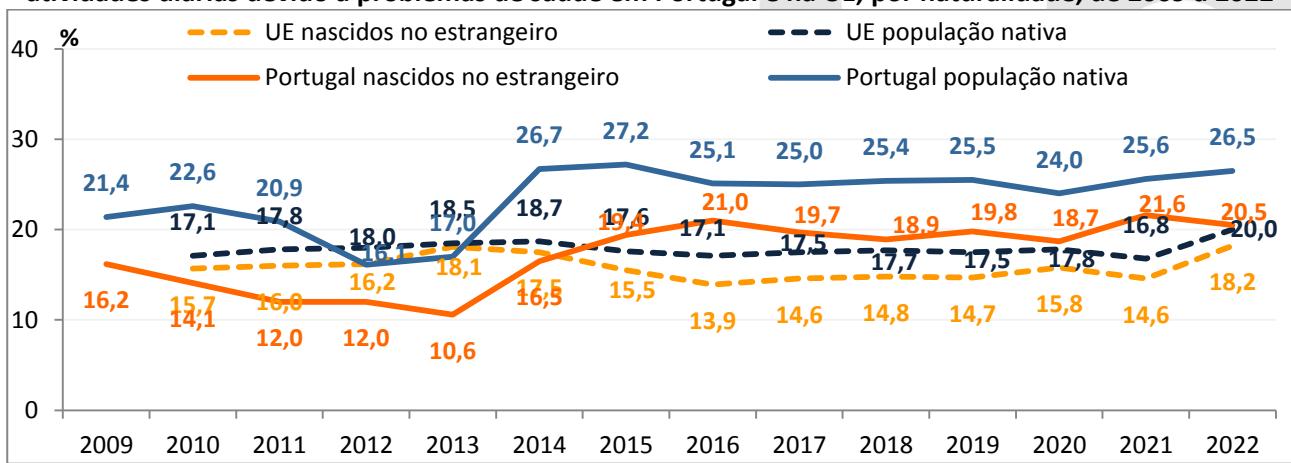
| Grupos etários | Portugal | | | | | | União Europeia (média) | | | | | |
|----------------|------------------------|-------|------|--------|------|------|------------------------|------|------|--------|------|------|
| | Nascida no estrangeiro | | | Nativa | | | Nascida no estrangeiro | | | Nativa | | |
| | 2011 | 2021 | 2022 | 2011 | 2021 | 2022 | 2011 | 2021 | 2022 | 2011 | 2021 | 2022 |
| 16-24 anos | 5,2 | 16,0* | 10,1 | 5,8 | 8,9 | 8,3 | 5,5 | 7,0 | 9,4 | 5,7 | 5,6 | 6,7 |
| 25-54 anos | 10,2 | n.d. | n.d. | 13,5 | n.d. | n.d. | 10,0 | n.d. | n.d. | 11,7 | n.d. | n.d. |
| 55-64 anos | 20,7 | 25,6 | 26,7 | 29,5 | 33,0 | 31,1 | 24,0 | 19,1 | 24,8 | 24,3 | 20,9 | 24,4 |
| 65 e mais anos | 34,8 | 29,3 | 38,9 | 39,4 | 40,5 | 43,0 | 36,6 | 26,8 | 34,1 | 35,2 | 30,4 | 36,7 |

Fonte: EUROSTAT (sistematização da autora). Notas: n.d. corresponde a dados não disponíveis.

Nota: * Quebra de série.

Determinantes sociais também interferem no comportamento deste indicador, sendo interessante verificar que, na comparação dos valores reportados entre 2009 e 2022, observa-se que em Portugal nos anos da crise económica e financeira diminuiu, tanto no grupo dos nascidos no estrangeiro como no grupo dos nativos, a percentagem de pessoas que reportaram algumas limitações nas atividades diárias devido a problemas de saúde (vd. gráfico 10.8): entre 2009 e 2013, no caso da população nascida no estrangeiro, essa percentagem desceu de 16,2% para 10,6% (-5,6pp em 4 anos), e no caso da população nativa portuguesa passou de 22,6% em 2010 para 16,1% em 2012 (-6,5pp em 2 anos). Esta evolução no caso português contrasta com a média dos países da União Europeia que se manteve relativamente estável durante esses anos. A partir de 2019 Portugal estabiliza os seus resultados neste indicador: 25,5% em 2019, 24% em 2020, 25,6% em 2021 e 26,5% em 2022 da população nativa reportou algumas limitações nas atividades diárias (+6,2pp em 2020, +8,8pp em 2021 e +6,5pp em 2022 que o observado pelos nativos na média da UE) e, respectivamente, 19,8%, 18,7%, 21,6% e 20,5% da população nascida no estrangeiro (+2,9pp em 2020, +7pp em 2021, e +3,2pp em 2022 que os nascidos no estrangeiros residentes na UE).

Gráfico 10.8. Percentagem da população, com 16 ou mais anos, que reportou algumas limitações nas atividades diárias devido a problemas de saúde em Portugal e na UE, por naturalidade, de 2009 a 2022



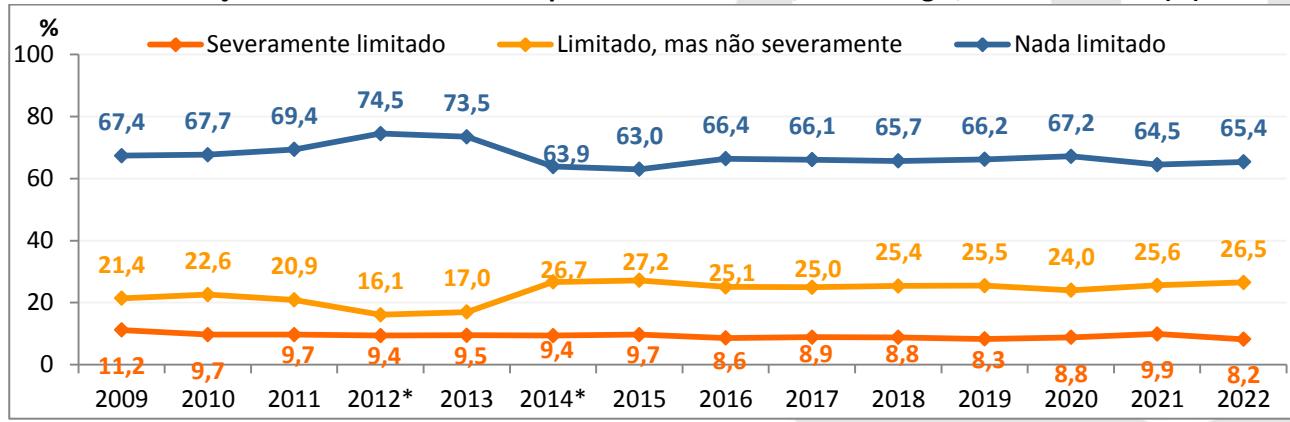
Fonte: EUROSTAT (sistematização e gráfico da autora).

Focando a análise apenas nos dados da autoapreciação do estado de saúde em Portugal ao longo dos anos, para o grupo de naturalidade portuguesa e o grupo de naturalidade estrangeira, conseguem-se extrair também alguns efeitos do contexto económico e financeiro de Portugal na evolução das limitações reportadas para a realização de atividades diárias devido a problemas de saúde em ambos os grupos. Como se observa nos gráficos 10.9 e 10.10, nos anos da crise diminuem as situações de limitações reportadas tanto no grupo de indivíduos de naturalidade portuguesa como do grupo de naturalidade estrangeira, aumentando a percentagem dos indivíduos que reportam não estar nada limitados por problemas de saúde. Em contrapartida, observa-se nesses anos uma diminuição gradual dos que reportam estar limitados, mas não severamente, e dos que reportam estar severamente limitados, tanto nos naturais

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

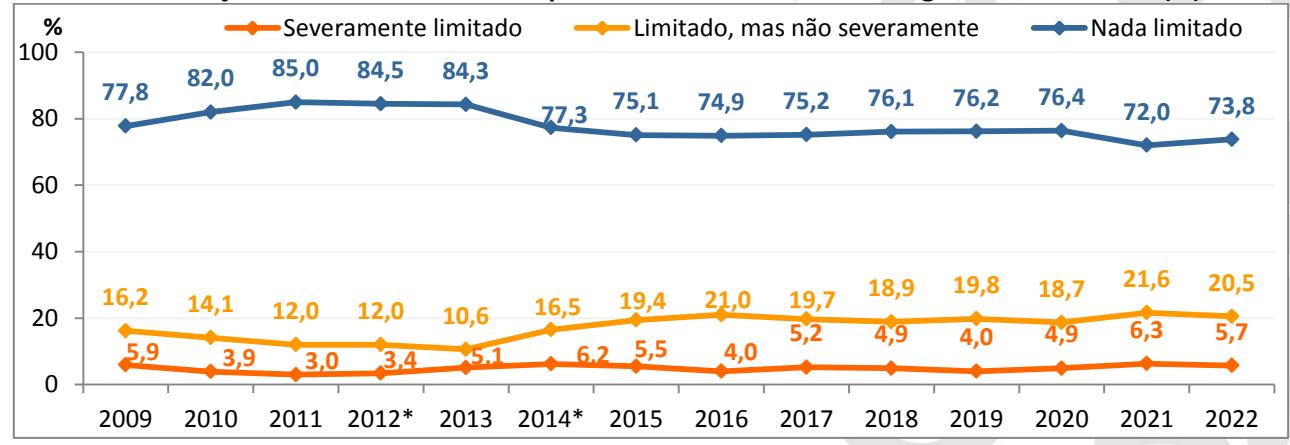
portugueses como nos naturais do estrangeiro com residência em Portugal. Globalmente nota-se que os naturais do estrangeiro em Portugal tendem a reportar sempre, ao longo dos anos, uma maior percentagem de indivíduos sem limitações na realização de atividade devido a problemas de saúde, embora ao longo dos anos a distância entre os dois grupos (de nativos e naturais do estrangeiro) esteja a diminuir, verificando-se uma diminuição da percentagem de estrangeiros que reporta não ter limitações: em 2008 os naturais do estrangeiro reportam 81,1% de indivíduos nada limitados por comparação a 69,2% no caso dos naturais portugueses (estrangeiros com +11,9pp que os naturais portugueses), em 2011 assumem +15,6 pontos percentuais que os naturais portugueses (nascidos no estrangeiro com 85% sem limitações), passando em 2020 para +9,2 pontos percentuais (nascidos no estrangeiros com 76,4% sem limitações), diminuindo ainda mais a distância entre os dois grupos em 2021 e 2022 para, respetivamente, +7,5pp (nascidos no estrangeiro com 72% sem limitações) e +8,4pp (nascidos no estrangeiro com 73,8% sem limitações). Nos severamente limitados, os nascidos no estrangeiro continuam a apresentar menor prevalência que os nativos, embora nos últimos anos a distância entre os dois grupos tenham diminuído ligeiramente: em 2018 os estrangeiros (4,9%) com -3,9pp que os nativos (8,8%), em 2019 os estrangeiros (4%) com -4,3pp que os nativos (8,3%), em 2020 os estrangeiros (4,9%) com -3,9pp que os nativos (8,8%), em 2021 os estrangeiros (subindo para 6,3% os com limitações severas) com -3,6pp que os nativos, e em 2022 os estrangeiros (5,7%) com -2,5pp que os nativos.

Gráfico 10.9. População residente (com 16 e mais anos) de naturalidade portuguesa segundo a limitação na realização de atividades devido a problemas de saúde, em Portugal, de 2009 a 2022 (%)



Fonte: EUROSTAT (sistematização da autora). Nota: *Quebra de série.

Gráfico 10.10. População residente (com 16 e mais anos) de naturalidade estrangeira segundo a limitação na realização de atividades devido a problemas de saúde, em Portugal, de 2009 a 2022 (%)



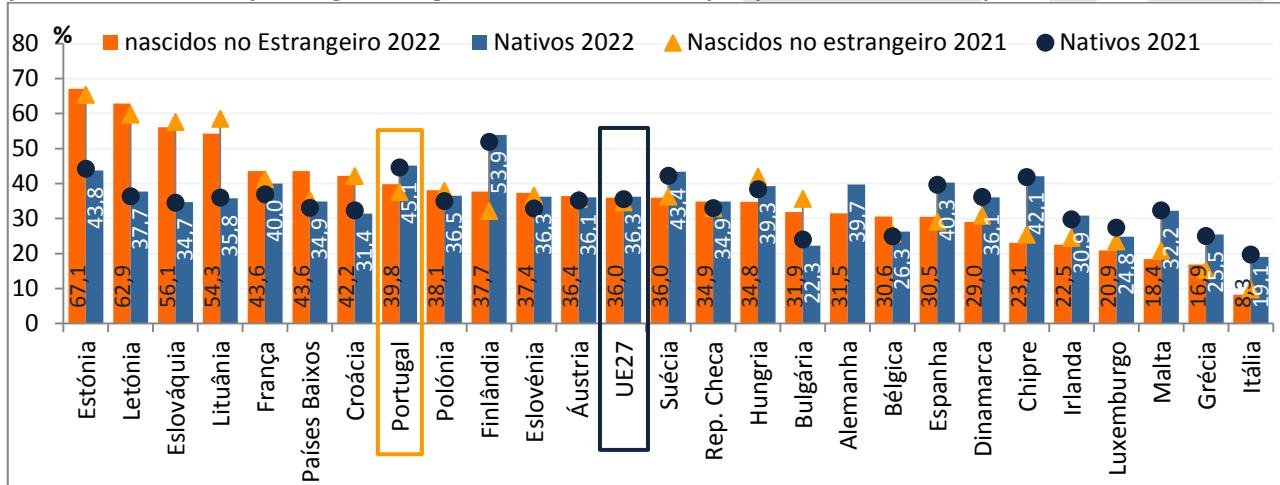
Fonte: EUROSTAT (sistematização da autora). Nota: *Quebra de série.

À semelhança dos resultados dos indicadores de autoapreciação do estado de saúde e de limitação das atividades diárias por problemas de saúde; nos indicadores acerca de **doenças crónicas ou problemas de saúde prolongados**, os naturais do estrangeiro tendem a apresentar menor expressão quando comparados

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

com os nativos dos países da União Europeia. Acompanhando a tendência observada anteriormente, entre os Estados-membros da União Europeia, em 2022, destacam-se a Letónia, a Estónia, a Lituânia, a Eslováquia, a Croácia e a Bulgária, como os países onde se observa de forma mais pronunciada os nascidos no estrangeiro a reportarem mais situações de doenças crónicas ou problemas de saúde prolongados quando comparados com os nativos desses países. Por contraste, observa-se uma vez mais, que são os países de imigração mais recente e de populações imigrantes mais jovens e em idades ativas que apresentam menor percentagem de indivíduos nascidos no estrangeiro a reportar doença crónica ou problema de saúde prolongado quando comparados com os nativos desses países (e.g. Chipre, Finlândia, Malta, Itália, Grécia, Irlanda e Espanha). Por outro lado, verifica-se que os países que apresentam uma estrutura demográfica mais envelhecida tendem a ter uma população nativa a reportar mais doenças crónicas ou problemas de saúde prolongados (e.g. Finlândia, Itália, Portugal) – vd. gráfico 10.11.

Gráfico 10.11. Percentagem da população, com 16 ou mais anos, que reportou doença crónica ou problema de saúde prolongado, segundo a naturalidade, por país da União Europeia, em 2021 e 2022 (%)



Fonte: EUROSTAT (sistematização e gráfico da autora). // Nota: em 2020 dados indisponíveis para alguns países.

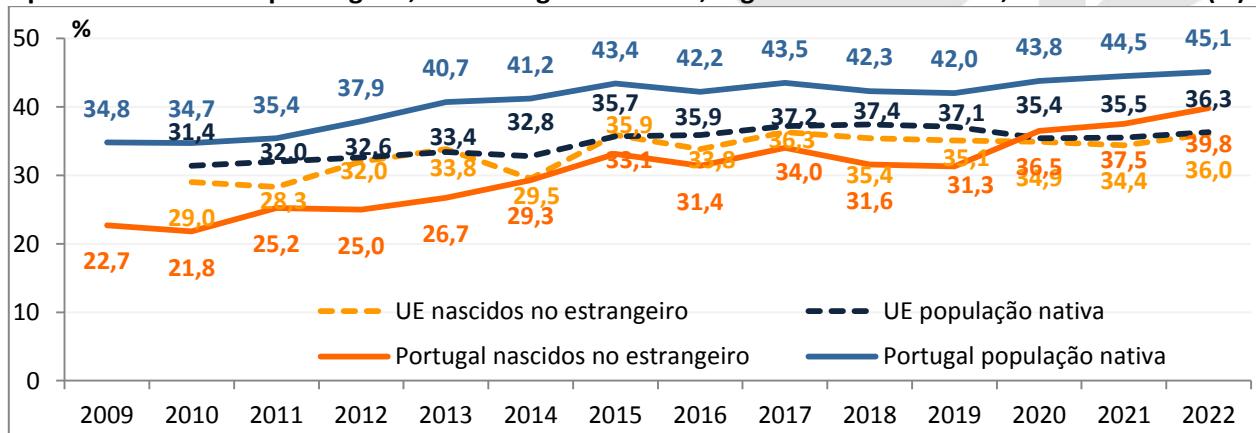
A comparação dos resultados destes indicadores para Portugal com a média da UE ou outros Estados-membros, mostra claramente estes dois efeitos: Portugal é simultaneamente um país com uma estrutura demográfica envelhecida e um país de imigração recente, apresentando os imigrantes maior concentração nos grupos etários mais jovens quando comparados com os nativos (conforme evidenciado no subcapítulo 4.3 deste relatório), embora o incremento de um fluxo de reformados para o país nos últimos anos tenha induzido a um progressivo incremento da percentagem de estrangeiros a reportar doenças crónicas. Deste modo, no contexto europeu, o país tem assumido nos últimos anos tanto das mais altas percentagens de nativos que reportam doenças crónicas (42% em 2019, 43,8% em 2020, 44,5% em 2021 e 45,1% em 2022, superado apenas pela Finlândia com 50,7% em 2019, 51,5% em 2020, 51,9% em 2021 e 53,9% em 2022), como os imigrantes reportavam menor prevalência de doenças crónicas quando comparados com os nativos (31,3% em 2019, embora a partir de 2020 superem a média da UE27 com um incremento da percentagem de nascidos no estrangeiro a reportar doenças crónicas: 36,5% em 2020, 37,5% em 2021 e 39,8% em 2022, ou seja, +4pp que na média dos países da UE27 no último ano). Ao longo da última década, Portugal esteve no grupo de países da União Europeia onde a distância entre nascidos no estrangeiro e nativos é maior neste indicador, embora se verifique uma aproximação dos dois grupos de residentes nos anos mais recentes: em 2008, os nascidos no estrangeiro reportavam -9,9pp de doenças crónicas que os nativos, subindo essa distância para -10,7pp em 2018 e 2019, embora voltando a descer para -7,3pp em 2020, -7pp em 2021 e -5,3pp em 2022. Em 2022, Portugal ocupa a décima primeira posição, sendo superado pelo Chipre (nascidos no estrangeiro com -19pp de doenças crónicas reportadas que os nativos), a Finlândia (-16,2pp), Malta (-13,8pp), Itália (-10,8pp), Espanha (-9,8pp), Grécia (-9,6pp), Irlanda (-8,4pp), Alemanha (-8,2pp), Suécia (-7,4pp) e Dinamarca (-7,1pp), afastando-se do grupo de países do extremo oposto, onde os nascidos no estrangeiro apresentam maior prevalência de doenças crónicas que os nativos (e.g. na Letónia os nascidos no estrangeiro tiveram +25,2pp de prevalência de doenças crónicas que os

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

nativos em 2022, na Estónia +23,3pp, na Eslováquia +21,4pp, na Lituânia +18,5pp, na Croácia +10,8pp, na Bulgária +9,6pp e nos Países Baixos +8,7pp).

Verifica-se, por outro lado, ao longo da última década em Portugal (e acompanhando o observado na maioria dos países da UE) um agravamento da percentagem de indivíduos que reportam doenças crónicas ou problemas de saúde prolongados, tanto no caso dos nascidos no estrangeiro como no caso da população nativa: de 2009 para 2020, a percentagem da população nativa de Portugal com doença crónica ou problema de saúde prolongado aumentou de 34,8% para 43,8% (+9pp), e no caso dos nascidos no estrangeiro a percentagem subiu de 22,7% para 36,5% (+13,8pp), voltando a reforçar-se em 2021 e 2022, aumentando para, respetivamente, 44,4% (+0,6pp que no ano anterior) e 45,1% (+0,6pp) nos nativos e para, respetivamente, 37,5% (+1pp que no ano anterior) e 39,8% (+2,3pp) nos nascidos no estrangeiro – vd. gráfico 10.12.

Gráfico 10.12. Percentagem da população, com 16 ou mais anos, que reportou doença crónica ou problema de saúde prolongado, em Portugal e na UE28, segundo a naturalidade, de 2009 a 2022 (%)



Fonte: EUROSTAT (sistematização e gráfico da autora).

As características sociodemográficas de cada país têm, assim, um efeito direto e evidente no reporte destes indicadores de saúde. Nota-se ainda que à medida que aumenta a idade dos indivíduos assim aumenta também a percentagem de população a reportar doença crónica ou problema de saúde prolongado, tanto nos nascidos no estrangeiro como nos nativos (vd. quadro 10.3). Por outro lado, considerando os dados sistematizados pelo EUROSTAT apenas para o grupo etário entre 16 e 24 anos, verifica-se tanto uma diminuição global da população que reporta doença crónica, nos nascidos no estrangeiro e nos nativos, como se observa para a generalidade dos países uma aproximação da percentagem dos dois grupos (diminuindo a distância), passando na generalidade dos países da União Europeia, incluindo em Portugal, os nascidos no estrangeiro a reportar apenas ligeiramente menor percentagem de doença crónica quando comparados com os nativos.

Quadro 10.3. Percentagem da população que reportou doença crónica ou problema de saúde prolongado, em Portugal e na UE28, segundo a naturalidade e o grupo etário, em 2011, 2021 e 2022

| Grupos etários | Portugal | | | | | | União Europeia (média da UE28) | | | | | |
|----------------|------------------------|------|------|--------|------|------|--------------------------------|------|------|--------|------|------|
| | Nascida no estrangeiro | | | Nativa | | | Nascida no estrangeiro | | | Nativa | | |
| | 2011 | 2021 | 2022 | 2011 | 2021 | 2022 | 2011 | 2021 | 2022 | 2011 | 2021 | 2022 |
| 16-24 anos | 23,5 | 32,9 | 35,0 | 25,9 | 34,2 | 34,6 | 23,7 | 27,7 | 29,1 | 25,8 | 27,8 | 28,5 |
| 25-54 anos | 22,9 | 32,8 | 32,4 | 22,7 | 30,2 | 31,2 | 20,3 | n.d. | 25,7 | 23,8 | 25,2 | 26 |
| 55-64 anos | 48,3 | 40,6 | 48,4 | 49,2 | 55,3 | 55,8 | 44,5 | n.d. | 49,8 | 44,5 | 44,9 | 45,3 |
| 65 e mais anos | 52,0 | 69,1 | 70,4 | 67,6 | 71,5 | 71,2 | 64,0 | 63,7 | 65,2 | 60,5 | 59,9 | 61,2 |

Fonte: EUROSTAT (sistematização da autora).

Em síntese, é relevante identificar que, de uma forma geral, os **imigrantes revelam indicadores do estado de saúde mais favoráveis do que os portugueses**: apresentam uma maior prevalência de respondentes a

classificar o seu estado de saúde como bom ou muito bom; têm uma menor prevalência de ausências ao trabalho por problemas de saúde e menor proporção de benefícios de proteção social por razões de doença (detalhado no subcapítulo 8.2.2.1. deste relatório); e, globalmente, têm uma menor prevalência de doenças crónicas.

10.2. Acesso e utilização de serviços de saúde

Inúmeras instituições e investigadores têm realçado as **dificuldades em reunir dados estatísticos e administrativos em Portugal acerca do acesso e utilização de serviços de saúde** por cidadãos em função da sua origem e condição socioeconómica (Oliveira e Gomes, 2018a: 7-14). A Entidade Reguladora da Saúde (2015) realçou mesmo que verifica-se em Portugal “*a falta de dados sobre a acessibilidade e utilização dos serviços de saúde por parte dos imigrantes, o que limita o conhecimento sobre os múltiplos determinantes da utilização dos serviços de saúde*” por parte destes cidadãos (ERS, 2015: 1).

Tem sido realçado também que o acesso e a utilização de serviços de saúde pelas populações imigrantes é condicionado pelo enquadramento legal e as respostas institucionais de saúde disponíveis (Oliveira e Gomes, 2018a: 85-117). A promoção da **equidade em saúde assenta essencialmente na procura de conter ou eliminar disparidades sistemáticas no acesso e utilização dos serviços de saúde por grupos populacionais distintos**, nomeadamente diferenças evitáveis ou desnecessárias. Em Portugal a promoção da equidade em saúde está salvaguardada desde a década de 1970 na própria Constituição da República Portuguesa que no seu artigo 64º estabelece que todos têm direito à proteção da saúde e o dever de a defender e promover. Este artigo complementado pelo artigo 15º da Constituição, onde se enquadra que “*todos os estrangeiros e os apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos [mesmos] direitos e estão sujeitos aos [mesmos] deveres do cidadão português*”, confere o direito à proteção da saúde como um direito universal de todos os imigrantes. Também por via do Serviço Nacional de Saúde (SNS) o país consubstancia o direito à proteção da saúde de todos os cidadãos residentes, sob os princípios de universalidade, de generalidade e (tendencialmente) de gratuitidade. O regime jurídico da prevenção, da proibição e do combate à discriminação, em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem (Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto), cuja aplicação é acompanhada pela *Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial* (CICDR), proíbe também a discriminação em razão da limitação de acesso aos cuidados de saúde prestados em estabelecimentos de saúde públicos ou privados (artigo 2º, a).

Resulta, assim, que o **imigrante residente em Portugal, não tendo chegado por razões de saúde ao país, mas por outras razões** (e.g. trabalho, estudo, reagrupamento familiar), **tem também o legítimo direito à proteção da sua saúde e a aceder a cuidados de saúde no país, sendo a inscrição no Serviço Nacional de Saúde (SNS) uma das dimensões da sua integração no país**. Deste modo qualquer cidadão tem o direito à proteção da sua saúde e o dever de a proteger, tendo o imigrante que se sinta doente ou precise de qualquer tipo de cuidados de saúde em Portugal o direito a ser assistido num Centro de Saúde ou num Hospital (em caso de urgência) do SNS. Está, pois, salvaguardado no enquadramento português vigente que os serviços de saúde não podem recusar a assistência aos cidadãos com base em quaisquer razões ligadas à nacionalidade, estatuto legal, religião, condição económica e social, ou outra razão que induza a discriminação no acesso e utilização de serviços de saúde.

Nos termos da Lei de Bases do SNS, complementada por outra legislação avulsa aplicável, é especificado que são beneficiários do SNS “*os cidadãos, com residência permanente ou em situação de estada ou residência temporárias em Portugal, que sejam nacionais de Estados-Membros da União Europeia ou equiparados, nacionais de países terceiros ou apátridas, requerentes de proteção internacional e migrantes com ou sem a respetiva situação legalizada, nos termos do regime jurídico aplicável*” (Base 21, ponto 2 da Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro). Os estrangeiros residentes em Portugal com acesso ao SNS subdividem-se em quatro grandes grupos com enquadramentos específicos: (1) cidadãos nacionais dos Estados-membros da União Europeia (UE), do Espaço Económico Europeu (EEE) e Suíça residentes no país; (2)

cidadãos nacionais de países terceiros à UE com autorização de residência em Portugal; (3) cidadãos estrangeiros com estatuto de refugiado ou direito de asilo em Portugal; e (4) cidadãos nacionais de países terceiros em situação irregular em Portugal.⁵⁶ As taxas pagas por esses diferentes grupos no SNS variam em Portugal em função dos descontos efetuados para a segurança social pelo cidadão, a idade (menores de 12 anos estão totalmente isentos) e a razão da procura do SNS (isentos para saúde sexual e reprodutiva, gravidez e puerpério, planeamento familiar, doenças crónicas definidas legalmente).

A prática do enquadramento legal português para a proteção da saúde e de acesso a cuidados de saúde dos vários grupos de imigrantes residentes em Portugal, tem induzido a interpretações distintas e dúvidas quanto ao enquadramento a ser dado e a respetiva aplicação nos procedimentos em matéria de acesso dos imigrantes aos cuidados de saúde. Neste domínio deve atender-se à interferência de barreiras e efeitos desmobilizadores do uso dos serviços de saúde e que podem igualmente determinar a evolução dos dados em torno da utilização dos serviços de saúde. Deve reconhecer-se, pois, que embora os direitos e os deveres de todos os cidadãos em Portugal, na vertente da saúde, estejam salvaguardados no enquadramento legal português e pelo Serviço Nacional de Saúde (SNS), criado em 1978 segundo os princípios da universalidade e da equidade, ao longo das décadas que se seguiram têm sido identificadas barreiras que têm gerado desigualdades e iniquidade em saúde, nomeadamente para as populações imigrantes (para aprofundar vd. Oliveira e Gomes, 2018a: 95-136).

Assim, apesar de os princípios constitucionais portugueses da igualdade, da não discriminação e da equidade de direitos e deveres entre nacionais e estrangeiros salvaguardarem que todos têm direito à proteção na saúde e na exata medida das suas necessidades, independentemente das suas condições económicas, sociais e culturais; na prática, podem observar-se ao longo do tempo bastantes variações no acesso a este direito, nomeadamente porque: nem todos os migrantes e estrangeiros a permanecer no país têm o mesmo estatuto legal; nem todos os residentes em Portugal têm médico de família atribuído ao nível dos cuidados primários; podem haver variações quanto ao que se paga pelos cuidados de saúde; a prática administrativa em saúde pode conduzir a iniquidades em saúde para os imigrantes; ou ainda porque nem todos os doentes que chegam a Portugal através de procedimentos de evacuação têm as mesmas garantias de cumprimento dos acordos pelas partes (Oliveira e Gomes, 2018a: 117-136).

Consideram-se neste subcapítulo os dados disponíveis acerca da utilização dos serviços de saúde por imigrantes e não-imigrantes e os dados acerca de necessidades médicas não satisfeitas, retratando as razões das discrepâncias identificadas entre os dois grupos. Especifica-se ainda, dentro do universo dos imigrantes, os fluxos de entrada por razão de saúde, ou seja, a mobilidade internacional de doentes ao abrigo de acordos internacionais de saúde. Este relatório analisa ainda, pela primeira vez, os dados administrativos disponibilizados pelos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde acerca dos utentes com nacionalidade estrangeira que contactaram com serviços prestados pelo SNS português, com e sem inscrição no SNS. Finalmente, também de forma inédita para este relatório, sistematizam-se e analisam-se dados administrativos acerca da população com nacionalidade estrangeira vacinada em Portugal contra a COVID-19 em 2021.

10.2.1. Acordos Internacionais de saúde e a mobilidade internacional de doentes

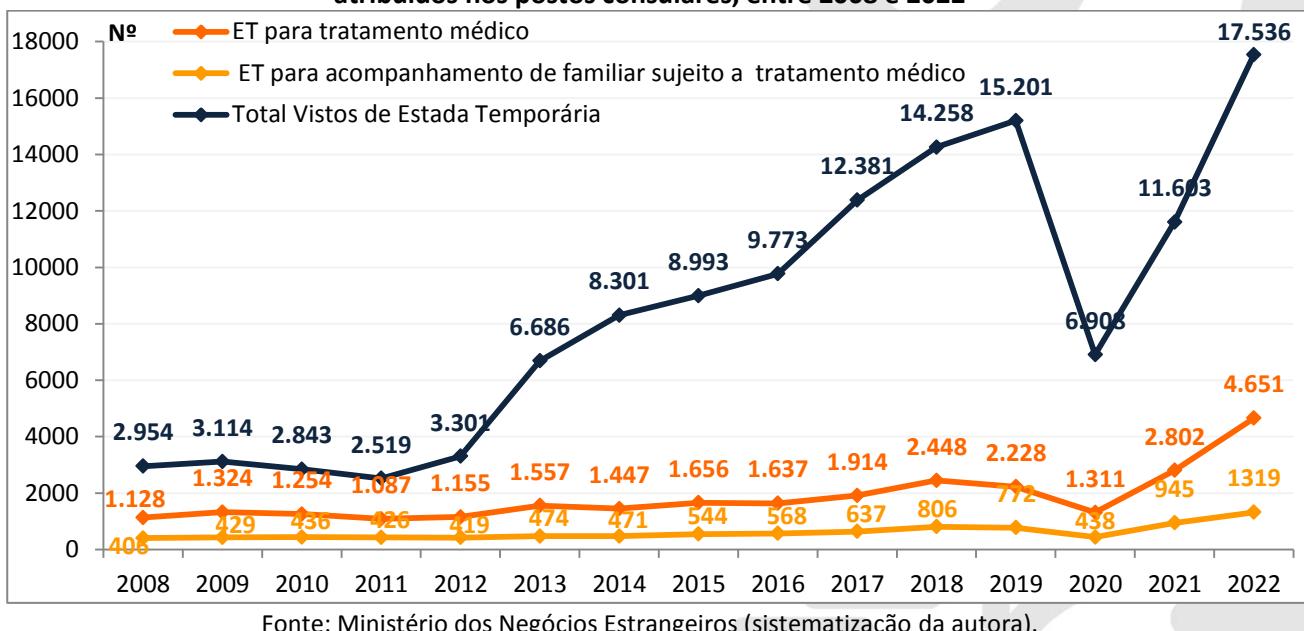
Portugal possui globalmente reconhecimento de ter “*um bom sistema de saúde*” (MS, 2017: 75). O Sistema Nacional de Saúde (SNS) português é dotado de capacidade de resposta, recursos humanos qualificados, equipamentos e instalações. Esta capacidade do SNS de Portugal não o isola, porém, do trabalho em articulação com outros países tanto para assegurar o acesso à saúde dos estrangeiros que se deslocam ao país por razões clínicas, como para permitir o acesso a cuidados de saúde a todos os portugueses que o necessitem em outros países do mundo. Este trabalho de articulação e cooperação internacional na vertente da saúde apresenta especificidades e enquadramentos legais próprios que se podem sintetizar em

⁵⁶ Para aprofundar detalhadamente as condições de acesso ao Serviço Nacional de Saúde (SNS) de cada grupo vd. Oliveira e Gomes (2018a: 95-117), complementado pela Lei de Bases da Saúde, Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro.

dois grandes universos: (1) dos doentes enviados do estrangeiro para Portugal para tratamento médico, e (2) dos doentes enviados de Portugal para o estrangeiro por razões clínicas. Estes dois universos acabam por retratar movimentos de entrada e de saída de populações de e para Portugal (portanto, fluxos migratórios) por razões de saúde. Os fluxos migratórios em busca de tratamento médico têm, pois, os dois sentidos: de saída de Portugal para obtenção de cuidados de saúde noutros países, ou de entrada em Portugal para obter assistência médica do Serviço Nacional de Saúde (SNS) português.

Cingindo a análise aos acordos que induzem a fluxos migratórios de entrada em Portugal por razões de saúde, com o objetivo do cidadão estrangeiro receber cuidados de saúde programados em Portugal, previamente autorizados, destacam-se dois grandes grupos: (1) dos cidadãos segurados de um Estado-membro da União Europeia, EEE e Suíça que se deslocam a outro Estado-membro para tratamento médico com a devida autorização prévia do Estado competente⁵⁷; e (2) dos cidadãos nacionais de países terceiros à União Europeia com acordos de cooperação com Portugal no domínio da saúde e que salvaguarda a sua vinda ao país para assistência médica. Neste segundo grupo destacam-se **os acordos de cooperação no domínio da saúde** que Portugal estabeleceu, desde a década de 1970, com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP)⁵⁸. Estes acordos bilaterais definem a vinda de doentes para Portugal no caso do Estado de origem não deter as competências técnicas e humanas necessárias para prestar os cuidados de saúde, a nível hospitalar ou em regime de ambulatório. Nos termos destes acordos estão definidas quotas anuais de doentes desses países a receber no SNS português, sendo que Portugal presta os cuidados de saúde e as responsabilidades financeiras são repartidas. Os beneficiários dos acordos de cooperação entre Portugal e os PALOP estão sujeitos a procedimentos específicos e que se distinguem dos demais cidadãos estrangeiros com estada em Portugal.

Gráfico 10.13. Vistos de Estada Temporária (ET) para tratamento médico em Portugal, atribuídos nos postos consulares, entre 2008 e 2022



Os dados do Ministério dos Negócios Estrangeiros acerca de **vistos de estada temporária para tratamento médico em Portugal** atribuídos nos postos consulares ao longo dos anos retratam bem o aumento gradual da assistência médica do SNS português prestado: em 2008 foram atribuídos 1.128 vistos de estada

⁵⁷ Nos termos do Regulamento n.º 883/2004, é necessário que a instituição competente do cidadão europeu emita documento que ateste o direito deste cidadão em receber tratamento em outro Estado-membro. Só com base nesse documento o cidadão europeu terá direito ao tratamento autorizado no sistema de saúde em igualdade de tratamento com os cidadãos nacionais desse Estado.

⁵⁸ Cabo Verde (em 1977), S. Tomé e Príncipe (em 1977), Angola (em 1984), Moçambique (em 1984) e Guiné-Bissau (em 1992).

temporária para tratamento médico⁵⁹, subindo esse número para 1.914 vistos em 2017 (+70% face a 2008) e para 2.448 vistos em 2018 (+117% face a 2008 e +28% face a 2017), sendo esta evolução acompanhada também pelo crescimento de vistos de estada temporária para acompanhantes familiares (de 406 vistos em 2008, passou-se para 637 em 2017 e 806 em 2018, ou seja, em 2018 registaram-se +99% de vistos para acompanhamento de familiar sujeito a tratamento médico face a 2008 e +27% face a 2017). Em 2019, embora globalmente os vistos de estada temporária para Portugal tenham mantido a sua evolução crescente (+6,6% face ao ano anterior), diminuíram tanto os vistos de estada temporária para tratamento médico (passam a 2.228, -9% face ao ano anterior), como os vistos de estada temporária para acompanhamento de familiar sujeito a tratamento médico (para 772, -4,2% face ao ano anterior). Em 2020, por sua vez, em contexto pandémico com a COVID-19, observa-se uma quebra abrupta do total de vistos de estada temporária concedidos (-54,6%), quebra que se refletiu também nos vistos de estada temporária para tratamento médico (passam a 1.311, representando -41,2% face ao ano anterior), como os vistos de estada temporária para acompanhamento de familiar sujeito a tratamento médico (para 438, -43,3% face ao ano anterior). Em 2021 e 2022 verifica-se uma recuperação destes universos: o total de vistos de estada temporária sobe para, respetivamente, 11.603 (+68% face ao ano anterior, embora ainda -23,7% que o apurado em 2019) e 17.536 (+51,1% face ao ano anterior e +15,4% face a 2019), incrementando muito especialmente os vistos de estada temporária para tratamento médico, para 2.802 em 2021 e 4.651 em 2022, o número mais elevado de sempre, e os vistos para acompanhamento de familiar sujeito a tratamento médico (passam a 945 em 2021 e 1.319 em 2022, valor mais elevado da série) – gráfico 10.25.

Na análise destes dados dos vistos de estada temporária para tratamento médico em Portugal, segundo o sexo do beneficiário da assistência médica, verifica-se que na última década (embora com algumas oscilações em alguns anos) há um relativo equilíbrio no número de homens e mulheres estrangeiros que receberam tratamento médico em Portugal. Por contraste, no caso dos acompanhantes familiares do sujeito a tratamento médico, verifica-se uma clara sobre representação do sexo feminino, sendo principalmente mulheres as titulares desse visto de estada temporária (74,4% em 2008, 77,2% em 2018, 72,2% em 2019, 75,3% em 2020, 73,3% em 2021 e 75,1% em 2022) – vd. quadro 10.4.

Quadro 10.4. Vistos de Estada Temporária (ET) para tratamento médico em Portugal, atribuídos nos postos consulares, segundo o sexo, entre 2008 e 2022 (%)

| Ano | ET para tratamento médico | | ET para acompanhamento de familiar sujeito a tratamento médico | | Total de vistos de estada temporária | |
|------|---------------------------|--------------|--|--------------|--------------------------------------|--------------|
| | Homens (%) | Mulheres (%) | Homens (%) | Mulheres (%) | Homens (%) | Mulheres (%) |
| 2008 | 47,0 | 53,0 | 25,6 | 74,4 | 55,1 | 44,9 |
| 2009 | 55,0 | 45,0 | 22,8 | 77,2 | 53,1 | 46,9 |
| 2010 | 50,6 | 49,4 | 20,5 | 79,5 | 52,4 | 47,6 |
| 2011 | 50,9 | 49,1 | 18,8 | 81,2 | 49,0 | 51,0 |
| 2012 | 49,2 | 50,8 | 21,5 | 78,5 | 46,7 | 53,3 |
| 2013 | 54,6 | 45,4 | 20,0 | 80,0 | 44,8 | 55,2 |
| 2014 | 51,3 | 48,7 | 23,8 | 76,2 | 45,4 | 54,6 |
| 2015 | 47,9 | 52,1 | 17,6 | 82,2 | 42,6 | 57,4 |
| 2016 | 50,3 | 49,7 | 18,1 | 81,9 | 44,1 | 55,9 |
| 2017 | 48,2 | 51,8 | 17,7 | 82,1 | 42,5 | 57,5 |
| 2018 | 51,3 | 48,7 | 22,8 | 77,2 | 54,2 | 45,8 |
| 2019 | 47,1 | 52,9 | 27,8 | 72,2 | 50,3 | 49,7 |
| 2020 | 45,9 | 54,1 | 24,7 | 75,3 | 47,4 | 52,6 |
| 2021 | 45,4 | 54,6 | 26,7 | 73,3 | 48,0 | 52,0 |
| 2022 | 46,1 | 53,9 | 24,9 | 75,1 | 50,1 | 49,9 |

Fonte: Ministério dos Negócios Estrangeiros (sistematização e cálculos da autora).

⁵⁹ Não se considera o apuramento de 2007 por integrar a mudança de Lei de Estrangeiros (Lei n.º23/2007, de 4 de Julho) e/ou os vistos apurados são apenas os solicitados ao abrigo do enquadramento legal de 2007.

Quanto à nacionalidade dos titulares de visto de estada temporária para tratamento médico em Portugal, verifica-se uma sobre representação de cidadãos de países com quem Portugal tem acordos de cooperação no domínio da saúde⁶⁰. Como é claro no quadro 10.5, são essencialmente cidadãos dos PALOP que na última década requereram vistos de estada temporária para tratamento médico em Portugal. Tradicionalmente destacando-se neste universo os cidadãos da Guiné-Bissau (45,5% do total de vistos para tratamento médico em 2018 e 47,8% em 2019) e de Cabo Verde (23,4% em 2018 e 20,6% em 2019), nos últimos dois anos verifica-se uma quebra desta tendência, perdendo estas duas nacionalidades as duas primeiras posições (guineenses representaram apenas 19,6% desses vistos para tratamento médico em 2020, 11,1% em 2021 e 23,6% em 2022; e os cabo-verdianos passam a representar 24,7% em 2020, 13,5% em 2021 e 9,7% em 2022). A partir de 2020, embora se mantenha a sobre representação de cidadãos dos PALOP a requerer vistos de estada temporária para tratamento médico em Portugal, muda a ordenação dessas nacionalidades: passam a destacar-se muito especialmente os nacionais de São Tomé e Príncipe (representando 38,1% do total de vistos de estada temporária para tratamento médico em 2020, 39,5% em 2021 e 51,7% em 2022), destacando-se também os angolanos (de 13% em 2020 passam a representar 30,7% em 2021, embora perdendo novamente importância relativa em 2022 para 12,3%) – quadro 10.5.

Quadro 10.5. Vistos de Estada Temporária (ET) para tratamento médico em Portugal, atribuídos nos postos consulares, segundo as principais nacionalidades, entre 2011 e 2022 (%)

| Nacionalidades | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Guiné-Bissau | 30,5 | 28,7 | 25,9 | 29,0 | 41,1 | 37,5 | 42,1 | 45,5 | 47,8 | 19,6 | 11,1 | 23,6 |
| Cabo Verde | 40,2 | 47,4 | 33,7 | 36,4 | 35,6 | 36,5 | 30,4 | 23,4 | 20,6 | 24,7 | 13,5 | 9,7 |
| S. Tomé Príncipe | 17,8 | 15,2 | 16,0 | 16,7 | 16,7 | 18,5 | 17,0 | 19,1 | 20,6 | 38,1 | 39,5 | 51,7 |
| Angola | 10,5 | 7,0 | 8,5 | 8,2 | 5,7 | 6,0 | 9,2 | 10,6 | 9,9 | 13,0 | 30,7 | 12,3 |
| Moçambique | 0,5 | 0,2 | 0,7 | 0,5 | 0,7 | 1,0 | 1,1 | 1,1 | 0,9 | 4,4 | 4,4 | 1,2 |
| Total (N) | 1.087 | 1.155 | 1.557 | 1.447 | 1.656 | 1.637 | 1.914 | 2.448 | 2.228 | 1.311 | 2.802 | 4.651 |

Fonte: Ministério dos Negócios Estrangeiros (sistematização e cálculos da autora).

10.2.2. Inscrição e utilização de serviços de saúde e necessidades médicas não satisfeitas

Recorrendo a dados administrativos disponibilizados pelos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (SPMS) acerca dos utentes estrangeiros inscritos no SNS (inscrição ativa em dezembro de cada ano) identificam-se também algumas tendências relevantes sobre a relação dos estrangeiros residentes em Portugal com o SNS, sendo a formalização da **inscrição no SNS** uma dimensão contemplada no processo de integração no país.

Quadro 10.6. Utentes estrangeiros inscritos e sem inscrição no SNS em Portugal, entre 2019 e 2022

| Ano | Inscritos no SNS | | Sem inscrição no SNS | | Total | |
|-------------|------------------|------------------|----------------------|------------------|-----------|------------------|
| | N | Taxa de variação | N | Taxa de variação | N | Taxa de variação |
| 2019 | 600.212 | | 343.126 | | 943.338 | |
| 2020 | 685.619 | +14,2 | 391.916 | +14,2 | 1.077.535 | +14,2 |
| 2021 | 804.279 | +17,3 | 513.410 | +31,0 | 1.317.689 | +22,3 |
| 2022 | 891.454 | +10,8 | 677.622 | +32,0 | 1.569.076 | +19,1 |

Fonte: SPMS - Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (sistematização e cálculos da autora).

Os dados apurados pelo SPMS permitem distinguir os utentes com nacionalidade estrangeira que contactaram com serviços do SNS português em cada ano, podendo esses utentes ter ou não uma inscrição no SNS. Os utentes sem inscrição no SNS incluem diversas situações, desde turistas estrangeiros, imigrantes temporários ou imigrantes em situação irregular no país. Considerando os dados dos últimos anos, observa-

⁶⁰ Para aprofundar acerca dos programas de doentes evacuados dos PALOP, no âmbito da cooperação internacional entre Portugal e os PALOP, vd. Oliveira e Gomes (2018a: 92-95).

se uma tendência de grande crescimento dos utentes estrangeiros, tanto nos inscritos (de 600.212 em 2019, aumentam para 685.619 em 2020 ou +14,2%, 804.279 em 2021 ou +17,3%, e 891.454 em 2022 ou +10,8%) como nos sem inscrição no SNS em Portugal (de 343.126 em 2019, passam a 391.916 em 2020 ou +14,2%, 513.410 em 2021 ou +31%, e 677.622 em 2022 ou +32%) – vd. quadro 10.6.

Focando a análise apenas nos **estrangeiros inscritos no SNS em Portugal**, é evidente que esse universo excede o número de estrangeiros com título de residência válido em Portugal (vd. quadro 10.7): em 2019 contabilizavam-se 102 utentes estrangeiros inscritos no SNS por cada 100 residentes estrangeiros no país, subindo essa proporção para 104 em 2020, 115 em 2021 e 114 em 2022. Estes desvios são ligeiramente maiores no caso das mulheres estrangeiras (102 em 2019, 105 em 2020, 117 em 2021 e 118 em 2022) que nos homens estrangeiros inscritos no SNS (101 em 2019, 102 em 2020, 113 em 2021 e 110 em 2022), embora se reproduza muito aproximadamente a **proporção de cada sexo** na distribuição dos estrangeiros inscritos no SNS e nos residentes estrangeiros (as mulheres estrangeiras inscritas no SNS representam 49,9% em 2020, 49,5% em 2021 e 49,4% em 2022, reproduzindo essa proporção nos residentes estrangeiros com 49,2% em 2020, 48,5% em 2021 e 47,6% em 2022). De uma maneira geral, alguns fatores podem justificar estes desvios, nomeadamente a aquisição da nacionalidade portuguesa por estrangeiros residentes, que os faz desaparecer do universo de estrangeiros com títulos de residência, mas que os mantém, com o mesmo número de utente do SNS, no universo de estrangeiros inscritos no SNS (sem atualização). Estes desvios podem refletir ainda situações de utentes estrangeiros que deixam de ter residência permanente em Portugal (remigrando) ao longo dos anos, embora não tendo atualização imediata no sistema ou se mantendo intencionalmente inscritos no SNS em Portugal para beneficiarem de serviços de saúde, nomeadamente quando visitam familiares que se mantêm no país.⁶¹

Quadro 10.7. Número de utentes estrangeiros inscritos no SNS em Portugal e população estrangeira com título de residência, por sexo, entre 2019 e 2022

| | | Feminino | | Masculino | | Total | |
|-------------|--------------------------------|----------|------|-----------|------|----------------|------------|
| | | N | % | N | % | N | % |
| 2019 | Estrangeiros inscritos no SNS* | 301.108 | 50,2 | 299.104 | 49,8 | 600.212 | 100 |
| | Residentes Estrangeiros** | 293.931 | 49,8 | 296.417 | 50,2 | 590.348 | 100 |
| | % de inscritos por residentes | 102,4 | | 100,9 | | 101,7 | |
| 2020 | Estrangeiros inscritos no SNS* | 342.442 | 49,9 | 343.177 | 50,1 | 685.619 | 100 |
| | Residentes Estrangeiros** | 325.972 | 49,2 | 336.123 | 50,8 | 662.095 | 100 |
| | % de inscritos por residentes | 105,1 | | 102,1 | | 103,6 | |
| 2021 | Estrangeiros inscritos no SNS* | 397.879 | 49,5 | 406.400 | 50,5 | 804.279 | 100 |
| | Residentes Estrangeiros** | 339.025 | 48,5 | 359.862 | 51,5 | 698.887 | 100 |
| | % de inscritos por residentes | 117,4 | | 112,9 | | 115,1 | |
| 2022 | Estrangeiros inscritos no SNS* | 440.642 | 49,4 | 450.182 | 50,5 | 891.454 | 100 |
| | Residentes Estrangeiros** | 372.392 | 47,6 | 409.523 | 52,4 | 781.915 | 100 |
| | % de inscritos por residentes | 118,3 | | 109,9 | | 114,0 | |

Fonte: *SPMS (Serviços Partilhados do Ministério da Saúde) e ** SEF (sistematização e cálculos da autora).

Considerando, por outro lado, o **grupo etário dos utentes estrangeiros inscritos no SNS** por comparação à distribuição etária do total de residentes estrangeiros em cada ano (analisada no subcapítulo 3.4 deste relatório), observam-se alguns desvios que importa destacar (vd. quadro 10.8). Os dados administrativos do ministério da saúde parecem refletir que é nos grupos etários mais jovens (até aos 19 anos de idade) onde se observa uma menor proporção de utentes estrangeiros inscritos no SNS face ao que seria de esperar atendendo ao universo de estrangeiros residentes em Portugal desses mesmos grupos etários: em 2019 os

⁶¹ Vd. os resultados do estudo de Freitas (2006) acerca de migrantes cabo-verdianos residentes na Holanda que se mantinham a recorrer ao SNS de Portugal por percecionarem ter um melhor serviço de saúde em Portugal que no seu país de residência (a Holanda), accedendo assim a profissionais de saúde na sua língua materna, a língua portuguesa. .

inscritos no SNS com 0-9 anos representaram apenas 84,8% dos residentes estrangeiros com essas idades, 84,6% em 2020, 95,2% em 2021, embora subindo para 104 em 2022; já nos utentes com 10-19 anos, os inscritos no SNS representaram 97,3% dos residentes de 2019, 96% de 2020, embora ultrapassando o universo de residentes em 2021 e 2022 quando passam a representar, respetivamente, 105,4% e 107,5%. Nos restantes grupos etários (dos 20 aos 49 anos, dos 50 aos 64 anos, e dos com mais de 65 anos) o número de estrangeiros inscritos no SNS supera o número de estrangeiros residentes com as mesmas idades: em 2022 por cada 100 residentes estrangeiros havia 111 inscritos no SNS com 20-49 anos, ou seja +11 do que seria de esperar, 128 inscritos ou +28 com 50-64 anos, 123 ou +23 nos inscritos com 65 e mais anos. É no grupo etário dos 50 aos 64 anos onde se observam maiores desvios e/ou maior número de estrangeiros inscritos no SNS por comparação aos residentes nesse mesmo grupo etário nos últimos anos (estrangeiros inscritos no SNS a refletir +11% em 2019, +14% em 2020, +26% em 2021 e +28% em 2022 do que seria de esperar face ao número de residentes estrangeiros com essas idades). Como se detalha no subcapítulo 14.1.1. desse relatório, é nos grupos etários entre os 30 e os 59 anos de idade que mais incide a aquisição da nacionalidade portuguesa por estrangeiros residentes em Portugal, refletindo que nesse universo de inscritos no SNS podem constar utentes que deixaram de estar no universo de estrangeiros com títulos de residência, mas mantêm-se com o mesmo número de utente do SNS e sem atualização da informação quanto à sua nacionalidade. Deve atender-se ainda aos efeitos nestes dados das situações de remigração ou saída de Portugal de utentes desses grupos etários (com 20 e mais anos) com manutenção da inscrição no SNS de Portugal. Deve reconhecer-se ainda que o contexto pandémico vivido especialmente em 2020 e 2021 e o plano de vacinação contra a COVID-19 pode ter incentivado inúmeros estrangeiros que já se encontravam em Portugal, com estada temporária ou sem título de residência válido (e por isso sem constarem do universo de residentes com título de residência válido emitido pelo SEF) a inscreverem-se no SNS, sabendo também que a Lei de Bases da Saúde foi revista no final de 2019 (Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro) tornando claro que são beneficiários do SNS de Portugal tanto os estrangeiros com residência permanente, como em situação de estada ou residência temporária, como os requerentes de proteção internacional e os demais migrantes com ou sem situação legalizada no país (descrito na Base 21, ponto 2, da Lei de Bases da Saúde).

Quadro 10.8. Número de utentes estrangeiros inscritos no SNS em Portugal, por população estrangeira com título de residência e por grupos etários, entre 2020 e 2022

| Grupos etários | 2020 | | 2021 | | 2022 | |
|----------------|-------------------|---------------------------------|-------------------|---------------------------------|-------------------|---------------------------------|
| | Inscritos no SNS* | % de inscritos por residentes** | Inscritos no SNS* | % de inscritos por residentes** | Inscritos no SNS* | % de inscritos por residentes** |
| 0-9 anos | 31.835 | 84,6 | 35.744 | 95,2 | 40.218 | 103,7 |
| 10-19 anos | 53.396 | 96,0 | 63.739 | 105,4 | 72.370 | 107,5 |
| 20-49 anos | 415.142 | 103,3 | 489.781 | 114,7 | 540.792 | 111,1 |
| 50-64 anos | 117.738 | 113,5 | 135.113 | 126,1 | 148.431 | 128,0 |
| 65 e mais anos | 67.508 | 106,8 | 79.902 | 119,9 | 89.643 | 123,0 |
| Total | 685.619 | 103,6 | 804.279 | 115,1 | 891.454 | 114,0 |

Fonte: *SPMS (Serviços Partilhados do Ministério da Saúde) e ** SEF (sistematização e cálculos da autora).

Como nas demais dimensões de integração, na saúde, verifica-se que a população estrangeira inscrita no SNS não é um todo homogéneo. Considerando as vinte **nacionalidades numericamente mais representadas no universo de utentes estrangeiros inscritos no SNS**, observa-se desde logo que não há uma reprodução direta das nacionalidades mais numerosas no total de residentes estrangeiros em cada ano (vd. quadro 10.9). Embora nos três últimos anos a nacionalidade brasileira se destaque nos utentes estrangeiros inscritos no SNS (representando 34,5% dos utentes estrangeiros inscritos no SNS em 2019, 35,6% em 2020, 35,4% em 2021, 36,1% em 2022) à semelhança do que acontece no total de residentes estrangeiros (25,6% do total de residentes estrangeiros em 2019, 27,8% em 2020, 29,3% em 2021 e 30,7% em 2022), verifica-se uma sobre representação desta nacionalidade no universo dos inscritos do SNS (+11pp em 2019, +8pp em 2020, +6pp em 2021 e +5pp em 2022). Por outro lado, nas posições seguintes destacam-se outras nacionalidades, não reproduzindo exatamente a mesma hierarquia das nacionalidades

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

mais numerosas nos residentes estrangeiros: em 2022, na segunda e terceira posições identificam-se as nacionalidades angolana (45 mil) e ucraniana (41 mil) quando nos residentes estrangeiros essas nacionalidades assumiam nesse ano a sexta e a quinta posição, respetivamente, das nacionalidades mais representadas no universo de estrangeiros residentes. Já em 2020 e 2021 esteve na segunda posição dos inscritos no SNS a nacionalidade angolana (35,6 mil inscritos em 2020 e 40,8 mil em 2021), embora no universo de residentes surgisse apenas na décima posição em 2020 (24,4 mil residentes) e na nona posição em 2021 (25,8 mil).

Quadro 10.9. Número de utentes estrangeiros inscritos no SNS em Portugal, por população estrangeira com título de residência e por 20 principais nacionalidades, entre 2020 e 2022

| Nacionalidade | 2020 | | Nacionalidade | 2021 | | Nacionalidade | 2022 | |
|----------------|------------------|----------------------------|----------------|------------------|----------------------------|----------------|------------------|----------------------------|
| | Inscritos no SNS | % inscritos por residentes | | Inscritos no SNS | % inscritos por residentes | | Inscritos no SNS | % inscritos por residentes |
| Brasil | 243.872 | 132,5 | Brasil | 284.824 | 139,1 | Brasil | 322.097 | 134,4 |
| Angola | 35.645 | 145,8 | Angola | 40.828 | 158,2 | Angola | 45.098 | 142,0 |
| Ucrânia | 34.834 | 121,7 | Reino Unido | 38.228 | 91,2 | Ucrânia | 41.031 | 161,3 |
| Roménia | 33.566 | 111,7 | Cabo Verde | 36.869 | 108,1 | Reino Unido | 39.331 | 87,0 |
| Reino Unido | 33.288 | 72,0 | Ucrânia | 35.629 | 131,0 | Cabo Verde | 38.218 | 104,0 |
| Cabo Verde | 32.714 | 89,4 | Roménia | 33.770 | 116,8 | Roménia | 33.785 | 144,4 |
| Itália | 20.940 | 74,4 | Índia | 26.251 | 86,8 | Índia | 30.076 | 84,9 |
| França | 20.310 | 81,5 | Itália | 25.686 | 83,3 | Itália | 29.161 | 85,7 |
| China | 19.124 | 73,3 | França | 25.205 | 94,3 | França | 27.087 | 98,5 |
| Espanha | 18.441 | 108,6 | Guiné-Bissau | 21.471 | 105,5 | Guiné-Bissau | 23.795 | 100,2 |
| Índia | 18.280 | 74,5 | Espanha | 21.135 | 114,0 | Espanha | 22.518 | 115,4 |
| Guiné-Bissau | 17.929 | 91,1 | China | 20.153 | 88,5 | China | 20.843 | 94,7 |
| Nepal | 13.352 | 63,5 | Nepal | 18.358 | 85,2 | Nepal | 19.440 | 81,5 |
| Alemanha | 12.260 | 76,4 | Alemanha | 15.519 | 84,6 | Alemanha | 17.382 | 84,8 |
| S. T. Príncipe | 9.500 | 88,7 | S. T. Príncipe | 11.632 | 103,5 | S. T. Príncipe | 13.235 | 101,2 |
| Países Baixos | 8.461 | 81,4 | Países Baixos | 9.959 | 90,4 | Bangladesh | 11.323 | 68,8 |
| Moldávia | 8.227 | 158,7 | Bangladesh | 9.498 | 86,9 | Países Baixos | 10.987 | 91,1 |
| Bulgária | 8.207 | 121,7 | Moldávia | 8.708 | 168,2 | Venezuela | 9.771 | 109,3 |
| Bangladesh | 7.122 | 71,8 | Venezuela | 8.554 | 103,1 | Paquistão | 9.315 | 86,0 |
| Venezuela | 6.843 | 88,4 | Bulgária | 8.322 | 128,2 | Moldávia | 9.033 | 172,3 |
| Outras | 82.704 | 98,4 | Outras | 103.680 | 110,6 | Outras | 117.928 | 110,8 |
| Total | 685.619 | 103,6 | Total | 804.279 | 115,1 | Total | 891.454 | 114,0 |

Fonte: *SPMS (Serviços Partilhados do Ministério da Saúde) e ** SEF (sistematização e cálculos da autora).

Acresce ainda que nem todas as nacionalidades apresentam maior número de inscritos no SNS que de residentes com título válido: se as nacionalidades mais antigas e numerosas no país (e.g. Brasil, Angola, Ucrânia) tendem de uma maneira geral a apresentar maior proporção de inscritos no SNS que o que seria de esperar face ao universo de residentes; os asiáticos (e.g. China, Índia, Bangladesh, Nepal) e os nacionais de países da União Europeia⁶² apresentam menos inscritos no SNS que os residentes registados em Portugal (e.g. Reino Unido, ainda considerando o país neste universo, França, Itália, Alemanha). No grupo de países de nacionalidade estrangeira com mais inscritos no SNS que de titulares de residência em Portugal nos anos em análise, destacam-se os nacionais da Moldávia (155 inscritos no SNS por cada 100 residentes em Portugal em 2019, +55, 159% em 2020, 168% em 2021 e 172% em 2022), de Angola (139% em 2019 ou +55 inscritos em cada 100 residentes, 146% em 2020, 158% em 2021 e 142% em 2022), do

⁶² Exceção para os nacionais da Espanha e a Bulgária que apresentam mais inscritos no SNS que os residentes em Portugal nos anos em análise.

Brasil (137% em 2019, 133% em 2020, 139% em 2021 e 134% em 2022), da Bulgária (119% em 2019, 122% em 2020 e 128% em 2021), da Roménia (112% em 2020, 117% em 2021 e 144% em 2022) e da Ucrânia (115% em 2019, 122% em 2020, 131% em 2021 e 161% em 2022). Em contraste, no grupo de países com menos inscritos no SNS que residentes em Portugal destacam-se os nacionais de países asiáticos – do Nepal (56% em 2019 ou menos 44 inscritos no SNS em cada 100 residentes, embora tenha evoluído favoravelmente nos anos seguintes para 64% em 2020, 85% em 2021 e 82% em 2022), da China (67% em 2019 ou -33 inscritos em cada 100 residentes do que seria de esperar, 73% em 2020, 89% em 2021 e 95% em 2022), do Bangladesh (68% em 2019 ou -32 inscritos em cada 100 residentes, 72% em 2020, 87% em 2021 e 69% em 2022), da Índia (72% em 2019, 75% em 2020, 87% em 2021 e 85% em 2022), do Paquistão (86% em 2022) –, e países europeus – da Itália (70% em 2019, 74% em 2020, 83% em 2021 e 86% em 2022), da Alemanha (76% em 2019 e 2020, 85% em 2021 e em 2022), do Reino Unido (72% em 2020, 91% em 2021 e 87% em 2022) e dos Países Baixos (81% em 2020, 90% em 2021 e 91% em 2022).

Os dados acerca da **inscrição e utilização dos serviços de saúde** por residentes são uma fonte importante de informação, embora possam induzir a alguns riscos de análise. Deve reconhecer-se que menor taxa de utilização de serviços de saúde por imigrantes, quando comparados aos não-imigrantes ou entre diferentes nacionalidades de imigrantes, pode em abstrato refletir realidades muito díspares: tanto pode refletir melhor estado de saúde dos imigrantes que os dispensa de recorrerem a cuidados de saúde; como pode refletir dificuldades ou barreiras no acesso aos cuidados de saúde que os torna sub-representados no universo de utilizadores dos serviços de saúde; como ainda se pode assumir algum efeito individual (e cultural) na opção e decisão de alguns grupos imigrantes recorrerem menos a cuidados de saúde que os nativos de um dado país. Como é alertado no estudo da OCDE (2015: 193), deve atender-se que as circunstâncias sociais e económicas de alguns grupos imigrantes (com níveis mais baixos de habilitações, mais baixos rendimentos, piores condições de trabalho, e com maior exposição ou risco de exclusão social) afetam diretamente o uso dos serviços de saúde das sociedades onde residem, não se devendo descurar a interferência destes determinantes sociais na utilização dos serviços de saúde e/ou de enviesamento na procura dos serviços de saúde, que nada tem a ver com melhores estados de saúde. Assim, deve reconhecer-se que os indicadores em torno da utilização dos cuidados de saúde, tanto para imigrantes como para não-imigrantes, nem sempre refletem de forma direta e proporcional as reais necessidades efetivas e efetivadas de cuidados de saúde.⁶³

Identificados os riscos da utilização desta informação, consideram-se antes de mais alguns indicadores extraídos do *Inquérito Nacional de Saúde* para retratar a utilização de serviços de saúde por imigrantes (naturalidade estrangeira) e não imigrantes (naturalidade portuguesa), que se complementam aos dados administrativos acerca dos utentes com nacionalidade estrangeira que contactaram com serviços prestados pelo SNS português, com e sem inscrição no SNS, e aos dados acerca das percepções de necessidades médicas não satisfeitas ao longo do tempo recolhidas nos *Inquéritos Nacionais de Saúde* e dos *Inquéritos às Condições de Vida e Rendimentos* (ICOR).

Usando dados desses inquéritos, publicados no relatório da OCDE (2015) acerca dos indicadores de integração de imigrantes considera-se, para caracterizar os cuidados de saúde dos imigrantes, um indicador acerca da ida a consultas médicas de clínica geral ou de especialidade nos últimos 12 meses, reportada por estrangeiros e nativos de cada país da OCDE. Considerando os resultados ajustados em função da estrutura etária, observa-se que a incidência de imigrantes que não consultaram um médico foi maior nos países de imigração recente, como a Islândia (43%), Lituânia (37%), Hungria (31%), Bulgária (30%) e Irlanda (29%). Por oposição, nos países de imigração mais antiga a percentagem de imigrantes que não consultaram um médico foi muito menor: caso do Luxemburgo (onde apenas 7% dos imigrantes referiram não ter consultado um médico nos últimos tempos), da França (8%), Áustria (9%), Alemanha (11%) e Bélgica (12%).

⁶³ Alguns autores defendem ainda que os dados relativos à utilização de cuidados de saúde estão normalmente subdimensionados por não serem devidamente registados ou monitorizados quanto à utilização por imigrantes. Por outro lado, é realçado que os imigrantes podem ainda recorrer a serviços de saúde privados não contabilizados ou registados no universo de utilizadores dos sistemas nacionais de saúde (Rechel, Mladovsky e Dévillé, 2011: 87).

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

Nesse relatório (OCDE, 2015: 196-197), as diferenças mais expressivas entre imigrantes e nativos foram identificadas na Islândia (+16,5pp), Hungria (+8,1pp), Finlândia (+7,6pp), Bulgária (+7,5pp) e Malta (+7,1pp), assumindo-se estes como os países onde os imigrantes têm, por comparação aos nativos, menor propensão em aceder aos serviços de saúde. Por contraste, identificam-se também países onde os imigrantes reportam mais consultas médicas nos últimos 12 meses que os nativos: é o caso dos Países Baixos (com os imigrantes a mostrar mais 4,7pp de prevalência em ter uma consulta), Noruega (3,3pp), Dinamarca (1,6pp), Letónia (1,4pp), Luxemburgo (0,6pp) e Grécia (0,6pp). Em Portugal, considerando os resultados ajustados em função da estrutura etária, a percentagem de imigrantes que declarou não ter consultado um médico nos 12 meses anteriores à entrevista foi de 16%, valor apenas ligeiramente superior ao reportado pelos nativos (15% dos nativos do país declararam encontrar-se na mesma situação).

Os dados recolhidos em Portugal no *Inquérito Nacional de Saúde* permitem comparar mais detalhadamente a utilização dos serviços de saúde por imigrantes e não imigrantes com mais de 15 anos de idade residentes no país. Globalmente os resultados do inquérito em Portugal mostram que os imigrantes tendem a procurar menos os serviços de saúde que os portugueses não-imigrantes, a consultar menos um médico nos últimos meses e a passar mais tempo desde a última consulta médica de especialidade que tiveram. Focando nos resultados do inquérito de 2019, é possível detalhar ainda um pouco melhor estas tendências.

Na edição do inquérito de 2019, por comparação à de 2014, observa-se que os cidadãos de naturalidade portuguesa e estrangeira com mais de 15 anos diminuem a procura dos hospitais para cuidados de saúde sem internamento (nos portugueses de 40,1% em 2014 desce para 38,6%, -1,5pp, e nos naturais do estrangeiro desce de 42,7% para 37,2%, -5,5pp), passando os cidadãos de naturalidade portuguesa a suplantar os naturais do estrangeiro (+1,4pp em 2019, quando em 2014 tinham -2,6pp) – vd. quadro 10.10.

Quadro 10.10. Residentes com 15 e mais anos (em milhares) que foram ao hospital para cuidados de saúde (sem internamento) nos 12 meses anteriores à entrevista, por país de nascimento, Portugal, 2019

| Naturalidade | Ida ao hospital para cuidados de saúde | População residente com 15 e mais anos | % da população que foi ao hospital para cuidados de saúde por total de residentes |
|--|--|--|---|
| Naturalidade estrangeira de país UE28 | 55,7 | 170,9 | 32,6 |
| Naturalidade estrangeira de fora da UE28 | 247,5 | 634,8 | 39,0 |
| Total estrangeiros | 303,5 | 816,8 | 37,2 |
| Naturalidade portuguesa | 3.116,1 | 8.082,1 | 38,6 |
| Total geral | 3.419,6 | 8.898,9 | 38,4 |

Fonte: INE, Inquérito Nacional de Saúde 2019 (sistematização da autora).

São os cidadãos de naturalidade portuguesa que apresentam maior prevalência na consulta de médicos de medicina geral e familiar (75,5% em 2014 e 75,7% em 2019), por comparação aos cidadãos de naturalidade estrangeira (70,1% em 2014 ou -5,4pp, e 69,6% em 2019 ou -6,1pp), sendo que os naturais de Portugal também tendem a ter essas consultas médicas há menos tempo que os naturais do estrangeiro (vd. quadro 10.11 e quadro 10.12).

Enquanto 75,7% dos cidadãos com naturalidade portuguesa tiveram uma consulta médica de medicina geral e familiar há menos de 12 meses, no caso dos cidadãos de naturalidade estrangeira essa percentagem desce para 69,6% (-6,1 pontos percentuais); aumentando por contraponto a percentagem de naturais do estrangeiro que teve esse tipo de consulta há 12 meses ou mais (27,8%), assumindo mais 4,4 pontos percentuais que o observado no caso dos naturais portugueses (foi +4,5pp em 2014). As mesmas tendências se observam no caso das consultas médicas de outras especialidades: 50% dos naturais de Portugal reportaram ter tido uma consulta há menos de 12 meses e 41,4% há mais de 12 meses, enquanto no caso dos naturais do estrangeiro a percentagem desce, por comparação aos portugueses, nas consultas há menos de 12 meses (43,7% ou -6,3pp) e sobe nas consultas há mais de 12 meses (44% ou +2,6pp), tendo ainda esta população uma percentagem superior naqueles que nunca tiveram uma consulta de outra especialidade (11,7%, ou seja, +3,7 pontos percentuais) – vd. quadro 10.12.

Quadro 10.11. Residentes com 15 e mais anos (em milhares de indivíduos) que consultaram um médico nos 12 meses anteriores à entrevista, por naturalidade e tipo de consulta médica, Portugal, 2019

| Naturalidade | Tipo de consulta | | % da população que consultou um médico por total de residentes | |
|---------------------------------------|---------------------------|---------------------|--|---------------------|
| | Medicina Geral e Familiar | Outra especialidade | Medicina Geral e Familiar | Outra especialidade |
| Naturalidade estrangeira país UE28 | 120,5 | 72,2 | 70,5 | 42,3 |
| Naturalidade estrangeira de fora UE28 | 439,6 | 280,4 | 69,3 | 44,2 |
| Total estrangeiros | 568,8 | 357,3 | 69,6 | 43,7 |
| Naturalidade portuguesa | 6.120,1 | 4.044,1 | 75,7 | 50,0 |
| Total geral | 6.688,9 | 4.401,4 | 75,2 | 49,5 |

Fonte: INE, Inquérito Nacional de Saúde 2019 (sistematização da autora).

Quadro 10.12. População residente com 15 e mais anos (em milhares), por naturalidade, tipo de consulta médica e escalão de tempo decorrido desde a última consulta médica, Portugal, 2019

| Tipo de consulta médica | Escalão de tempo decorrido desde a última consulta médica | Naturalidade | | | | Total |
|----------------------------------|---|-----------------|-----------------|------------------|------------------|----------------|
| | | Portuguesa N | Portuguesa % | Estrangeira N | Estrangeira % | |
| Medicina Geral e Familiar | Há menos de 12 meses | 6.120,1 | 75,7 | 568,8 | 69,6 | 6.688,9 |
| | Há 12 meses ou mais | 1.888,4 | 23,4 | 226,8 | 27,8 | 2.115,2 |
| | Nunca | 52,3 | 0,6 | 19,7 | 2,4 | 72,1 |
| | Total | 8.082,1 | 100 | 816,8 | 100 | 8.898,9 |
| Outra especialidade | Há menos de 12 meses | 4.044,1 | 50,0 | 357 | 43,7 | 4.401,4 |
| | Há 12 meses ou mais | 3.343,3 | 41,4 | 359 | 44,0 | 3.702,7 |
| | Nunca | 642,8 | 8,0 | 95 | 11,7 | 738,2 |
| | Total | 8.082,1 | 100 | 817 | 100 | 8.898,9 |

Fonte: INE, Inquérito Nacional de Saúde 2019 (sistematização da autora).

Vários estudos mostraram nos anos da crise económica e financeira em Portugal (durante finais da primeira década do século XXI e meados da década passada), com o aumento do desemprego e as dificuldades económicas, os imigrantes – em especial os imigrantes em situação indocumentada no país ou com dificuldades em provar a sua residência – aumentaram as dificuldades em aceder aos serviços de saúde (aprofundado em Oliveira e Gomes, 2018a), o que influiu diretamente nos resultados do Inquérito Nacional de Saúde de 2014. Sem prejuízo, desta ter sido uma tendência generalizada, verificando-se que todos os utentes (independentemente da naturalidade) diminuíram a procura por consultas, Sakellarides e coautores (2014), num estudo acerca dos impactos da crise no sistema de saúde e na saúde dos utentes em Portugal, mostraram que o comportamento dos utentes na procura de serviços de saúde mudou nos anos da crise: verificou-se uma diminuição em 4% da marcação de consultas, menos 28% de consultas de cuidados primários por urgência e menos 9% de urgências hospitalares.

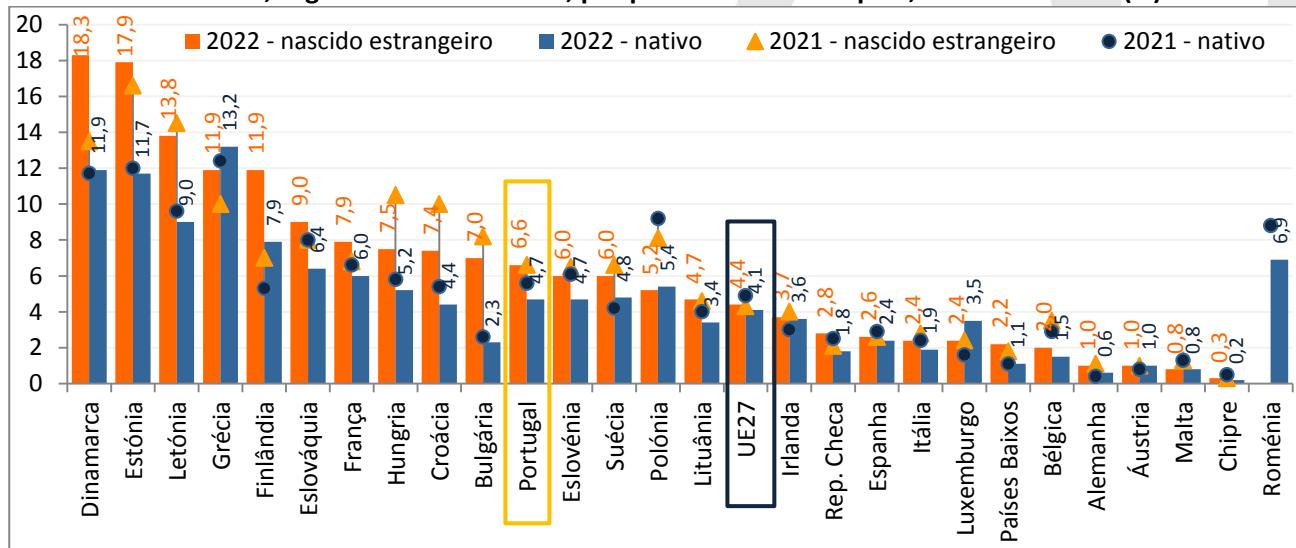
Verifica-se, por outro lado, atendendo ao aumento das barreiras no acesso aos cuidados de saúde primários para os imigrantes nesses anos, uma mudança de comportamento na procura dos serviços de saúde pelos imigrantes: em caso de necessidade os imigrantes passaram a ir diretamente para os hospitais, onde o acesso é considerado mais ágil e o pagamento das taxas menos condicionante, ao invés de recorrerem aos centros de saúde, o que criou consequências na procura da medicina familiar, preventiva e de acompanhamento (Dubois e Molinuevo, 2014: 23; Dias et al., 2018: 88-89). Noutra vertente explicativa, Dubois e Molinuevo (2014: 23-24) realçam ainda como de uma forma geral os imigrantes tendem a evitar o contacto com os serviços de saúde, em especial dos centros de saúde ou dos cuidados de saúde primários, recorrendo mais à automedicação ou às urgências dos hospitais.

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

Importa atender que nos anos mais recentes, tendo sido ultrapassada a crise económica e financeira da década passada, surgiram outros desafios associados à proteção da saúde das populações a nível mundial. Especialmente em 2020 e 2021, em que se viveu a pandemia e se definiram novos programas de vacinação contra COVID-19, a procura pelos serviços de saúde pode ter mudado tanto na população imigrante como na não-imigrante. Não dispondo de resultados mais recentes do inquérito nacional de saúde que permitam a comparação de imigrantes e não imigrantes, consideram-se outros indicadores disponíveis anualmente que admitem aferir de forma aproximada a utilização dos serviços de saúde.

Os dados acerca das **necessidades médicas não satisfeitas** são outra fonte importante de informação acerca da saúde dos migrantes e amplamente usada em vários estudos e análises, tanto por permitirem a comparação entre países europeus (que recolhem as variáveis no *Inquérito às Condições de Vida e Rendimento*) e estarem disponíveis anualmente, como por funcionarem como uma dimensão aproximadora da aferição da existência de barreiras no acesso à saúde e as causas dessas barreiras. Deve reconhecer-se, porém, que os dados disponíveis acerca das necessidades médicas não satisfeitas assumem também algum enviesamento em virtude de reportarem percepções subjetivas dos respondentes, não permitindo também quantificar o número de vezes que essas necessidades médicas não foram satisfeitas num dado período de tempo (Oliveira e Gomes, 2018a: 141).

Gráfico 10.14. Percentagem da população, com 16 ou mais anos, que reportou necessidades médicas não satisfeitas, segundo a naturalidade, por país da União Europeia, em 2021 e 2022 (%)



Fonte: EUROSTAT (sistematização da autora). // Notas: Dados de nascidos no estrangeiro indisponíveis para Roménia.

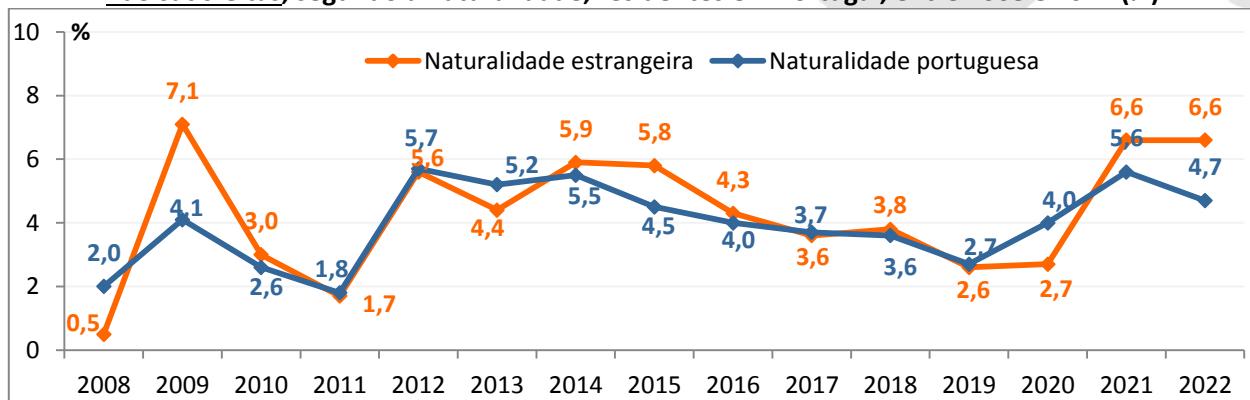
O EUROSTAT, nos *Indicadores de Integração de Imigrantes*, disponibiliza, neste âmbito, o indicador que mede se, nos últimos 12 meses, os inquiridos sentiram necessidade de cuidados de saúde mas não os receberam, permitindo comparações dos vários países da União Europeia (vd. gráfico 10.14). Em 2022, em média na União Europeia 4,4% dos nascidos no estrangeiro (imigrantes) declararam necessidades médicas não satisfeitas, valores acima do apurado para a população nativa (4,1%). De modo global, em 2022, os imigrantes residentes em países da Europa Oriental e Central, bem como os imigrantes residentes em países escandinavos, mostram-se mais propensos a declarar necessidades médicas não satisfeitas quando comparados com os nativos desses países: 18,3% na Dinamarca, 17,9% na Estónia, 13,8% na Letónia, 11,9% na Grécia e na Finlândia, e 9% na Eslováquia. Por contraste, os países onde os imigrantes apresentaram menor prevalência de necessidades médicas não satisfeitas foram em 2022 o Chipre, Malta, Áustria, Alemanha, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo, onde os valores se encontravam entre 0,3% e 2,4%. As diferenças mais expressivas entre imigrantes e nativos foram identificadas em países da Europa Oriental e em países que acolhem grande número de refugiados (tal como antes identificado por Oliveira e Gomes, 2018a: 141). Nesse sentido, os imigrantes mostravam-se, por comparação aos nativos, mais propensos a declarar necessidades médicas não satisfeitas que os nativos na Dinamarca (+6,4pp em 2022), na Estónia (+6,2pp), na Letónia (+4,8pp), na Bulgária (+4,7pp) e na Finlândia (+4pp). Neste indicador Portugal regista

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

distâncias pouco significativas entre imigrantes e nativos: a percentagem de imigrantes que em 2022 declarou necessidades médicas não satisfeitas foi de 6,6%, sendo que a percentagem de nativos foi 4,7% (logo nascidos no estrangeiro com +1,9pp de necessidades médicas não satisfeitas que os nativos em Portugal). Parece, assim, verificar-se a interferência de determinantes estruturais e do contexto na saúde dos residentes de cada país.

Aprofundando a análise deste indicador para o contexto português de forma evolutiva, recorrendo aos dados disponibilizados pelo EUROSTAT (vd. gráfico 10.15), referentes aos resultados do *Inquérito às Condições de Vida e Rendimento* (ICOR), é possível identificar algumas oscilações ao longo da última década. Em 2018, 3,6% dos residentes de nacionalidade portuguesa declararam necessidades médicas não satisfeitas, valor ligeiramente abaixo do apurado para a população de nacionalidade estrangeira (3,8%). Há uma década atrás, em 2008, a percentagem de residentes de nacionalidade portuguesa que declarou necessidades médicas não satisfeitas foi inferior (2%, ou seja, menos 1,6pp que em 2018) e superior à percentagem apurada para os residentes de nacionalidade estrangeira (0,5%). No caso dos residentes de nacionalidade estrangeira, a percentagem dos que declararam necessidades médicas não atendidas foi superior em 2018 face a 2008 (+3,3pp). Por sua vez, em 2019, verifica-se uma diminuição global da importância relativa dos que reportam necessidades médicas não satisfeitas (-1pp), sendo que os nativos passam a mostrar ligeiramente maior proporção de necessidades médicas não satisfeitas (2,7%) que os nascidos no estrangeiro (2,6%). Tendência que se reforça em 2020, com os nativos (4%) a declarar +1,3pp de necessidades médicas não satisfeitas que os nascidos no estrangeiro (2,7%). Em 2021 e 2022, porém, volta a inverter-se esta tendência, passando os naturais do estrangeiro a mostrar maior prevalência de necessidades médicas não satisfeitas (6,6% em 2021 e 2022, +1pp que os nativos em 2021 e +2pp em 2022), quando comparados com os naturais portugueses (5,6% em 2021 e 4,7% em 2022).

Gráfico 10.15. Percentagem da população, com 16 ou mais anos, que reportou necessidades médicas não satisfeitas, segundo a naturalidade, residentes em Portugal, entre 2008 e 2022 (%)

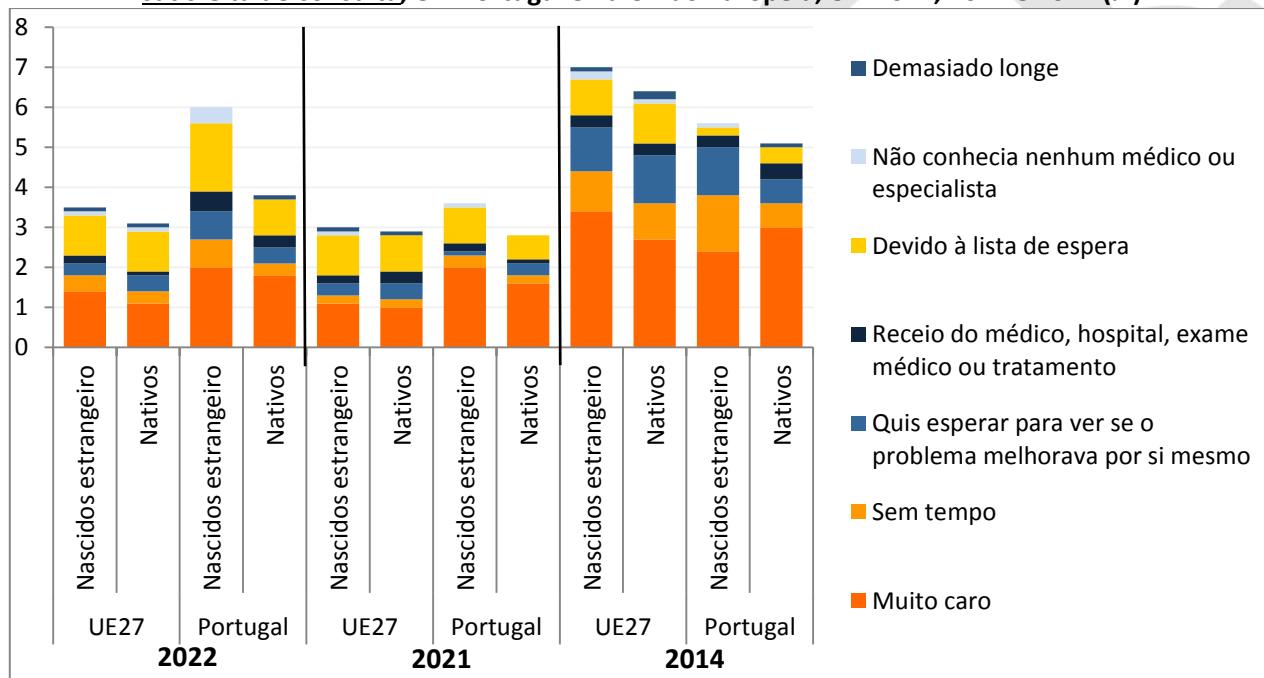


Fonte: EUROSTAT (sistematização da autora).

Nas duas últimas décadas, para estes dois grupos de residentes, a linha evolutiva de necessidades médicas não satisfeitas em Portugal mostra quatro picos quando o acesso e uso de serviços de saúde se mostrou mais difícil: em 2009, em 2012, em 2014 e em 2021, quando respetivamente 7,1%, 5,6%, 5,9% e 6,6% dos naturais do estrangeiro declararam necessidades médicas não satisfeitas em Portugal, por comparação a, respetivamente, 4,1% em 2009, 5,7% em 2012, 5,5% em 2014 e 5,6% em 2021 dos naturais de Portugal. O ano de 2021 volta, assim, a refletir um pico na importância relativa de necessidades médicas não satisfeitas, com os naturais dos estrangeiros a aumentarem bastante o reporte de necessidades médicas não satisfeitas (de 2,7% aumentam para 6,6% em 2021, +3,9pp que no ano anterior) e os naturais portugueses a manterem a tendência de crescimento (passam em 2021 a 5,6%, +1,6pp que no ano anterior). Se a maior prevalência de necessidades médicas não satisfeitas observada nestes dois grupos em 2009, 2012 e 2014, se associou aos efeitos da crise económica e financeira, especialmente sentida entre 2008 e 2014; os resultados para o ano de 2021 associam-se inevitavelmente aos efeitos da pandemia COVID-19 que afetaram a capacidade de resposta dos serviços de saúde a necessidades médicas não relacionadas com a pandemia.

Vários estudos demonstraram que nos anos da crise económica e financeira vivida em Portugal entre 2008 e 2014 aumentaram as necessidades médicas não satisfeitas no país, em especial de utentes desempregados e reformados (Dias et al., 2018: 88). A análise promovida por Legido-Quigley et al. (2016) para os mesmos indicadores do ICOR (Inquérito às Condições de Vida e Rendimento) que aqui se analisam, concluiu que o rácio de necessidades médicas não satisfeitas mais do que duplicou entre 2010 com 2014. Embora os dados acerca dos imigrantes sejam mais limitados, vários autores têm defendido que dada a maior vulnerabilidade socioeconómica da população imigrante em Portugal, os imigrantes sofreram também estes constrangimentos, aumentando as suas necessidades médicas não satisfeitas no país (Dubois e Molinuevo, 2014: 19; Dias et al., 2018: 88). Para os residentes de nacionalidade estrangeira a percentagem dos que declararam necessidades médicas não atendidas subiu de 1,7%, em 2011, para 5,6% em 2012 e 5,9% em 2014, sendo que a partir de 2015 os valores voltam progressivamente a descer até 2,6% em 2019. Em 2020 sobe apenas ligeiramente (para 2,7%, +0,1pp que no ano anterior), verificando-se uma nova subida acentuada em 2021 e 2022 para 6,6% (+3,9pp), prevalência mais elevada dos últimos dez anos (apenas comparável a 2009, quando a percentagem de inquiridos de nacionalidade estrangeira com necessidades médicas não satisfeitas atingiu o valor mais elevado de sempre de 7,1%). O mesmo sucedeu com os residentes de nacionalidade portuguesa, onde se nota uma subida acentuada de 2011 para 2012, de 1,8% em 2011 para 5,7% de inquiridos que declararam necessidades médicas não atendidas, verificando-se que em 2013 desce ligeiramente para os 5,2%, voltando a subir em 2014, ano em que registam 5,5% de indivíduos que não acederam a cuidados de saúde quando deles necessitaram. Também no caso destes residentes os valores descem progressivamente a partir de 2015, fixando-se nos 2,7% em 2019 (importância relativa próxima do observado antes de 2009), embora voltando a subir para 4% em 2020 e 5,6% em 2021 (prevalência comparada à registada em 2012), descendo ligeiramente em 2022 para 4,7% – vd. gráfico 10.15.

Gráfico 10.16. Proporção da população com 16 e mais anos de idade que reportou necessidade não satisfeita de consulta médica, segundo a nacionalidade, por principais razões para necessidade não satisfeita de consulta, em Portugal e na União Europeia, em 2014, 2021 e 2022 (%)



Fonte: EUROSTAT (sistematização da autora).

Os mesmos efeitos do contexto nas necessidades médicas não satisfeitas evidenciam-se também na comparação dos resultados de Portugal com a média dos restantes países europeus, quanto às principais razões para as necessidades não satisfeitas de consulta. Em Portugal, tanto no caso da população nativa como no caso da população nascida no estrangeiro, nota-se que as necessidades não satisfeitas de consulta

médica estiveram em 2021 e 2022, de uma forma mais expressiva que o verificado para a média dos restantes países da União Europeia, principalmente associadas aos custos dos serviços de saúde, considerados ‘muito caros’: +0,6 pontos percentuais em 2021 e +0,7pp em 2022 de inquiridos nativos portugueses declararam não ter satisfeita a necessidade de consulta médica por ser muito caro, quando comparados com a média dos nativos da União Europeia; e +0,9 pontos percentuais em 2021 e +0,6pp em 2022 dos inquiridos nascidos no estrangeiro residentes em Portugal quando comparados com os nascidos no estrangeiros residentes na União Europeia. A segunda razão mais importante que induz a necessidades médicas não satisfeitas é ‘devido a lista de espera’, tanto em Portugal (+0,7pp em 2021 e em 2022, face ao ano anterior, nos nascidos no estrangeiro e +0,1pp em 2021 nos nativos, mantendo o mesmo valor em 2022) como na UE27 (+0,4pp nos nascidos no estrangeiro em 2021, mantendo o mesmo valor em 2022, e +0,2pp nos nativos em 2021 e +0,1pp em 2022) – vd. gráfico 10.16.

Nas razões associadas às necessidades médicas não satisfeitas, Legido-Quigley et al. (2016) mostram que se verificam mudanças na hierarquia das razões reportadas nos anos da crise económica e financeira em Portugal, tendo aumentado bastante as barreiras associadas à falta de disponibilidade financeira, tanto no caso de utentes desempregados e reformados, como no caso de utentes empregados que também reportaram mais barreiras financeiras, mais períodos de espera e maiores dificuldades em ausentar-se do trabalho para receber cuidados de saúde (Legido-Quigley et al., 2016: 835-837). Nos anos da crise económica e financeira em Portugal, as necessidades não satisfeitas de consulta médica em Portugal incrementaram muito por um aumento de razões não relacionadas com o sistema de saúde, mas antes associadas com a condição socioeconómica da população que aumentou o seu risco de pobreza ou exclusão social nesses anos (Oliveira e Gomes, 2017: 164-169). Em 2021, em contexto pandémico, volta a verificar-se um incremento da prevalência de necessidades não satisfeitas de consulta médica por razão de ‘ser muito caro’ em Portugal, reforçando-se ainda em 2022, tanto nos nascidos no estrangeiro (de 1,1% em 2020 passam a 2% em 2021 e 2022) como nos nativos (de 1,1% em 2020 sobem para 1,6% em 2021 e 1,8% em 2022).

Outras razões significativas têm sido também reportadas para explicar os padrões das necessidades não satisfeitas de consulta médica dos imigrantes, nomeadamente os tempos de espera para obter cuidados de saúde, dificuldades de comunicação com os profissionais de saúde, e a complexidade e burocracia associada ao sistema de saúde (Dubois e Molinuevo, 2014: 24). Em 2021 e 2022, os efeitos da pandemia COVID-19 também se fizeram sentir nos inquiridos de Portugal que reportam necessidades médicas não satisfeitas por tempo de espera, especialmente nos nascidos no estrangeiro (de 0,2% em 2020 passam a 0,9% em 2021 e 1,7% em 2022), sendo mais ténue o incremento nos nativos (de 0,5% em 2020 passam para 0,6% em 2021 e 0,9% em 2022).

Comparando ao longo do tempo (entre 2008 e 2022) as principais razões das necessidades médicas não satisfeitas da população de naturalidade portuguesa (gráfico 10.17) com a população de naturalidade estrangeira (gráfico 10.18), verifica-se que a principal razão para ambos os grupos é a falta de disponibilidade financeira para suportar os custos das consultas médicas (‘muito caro’).

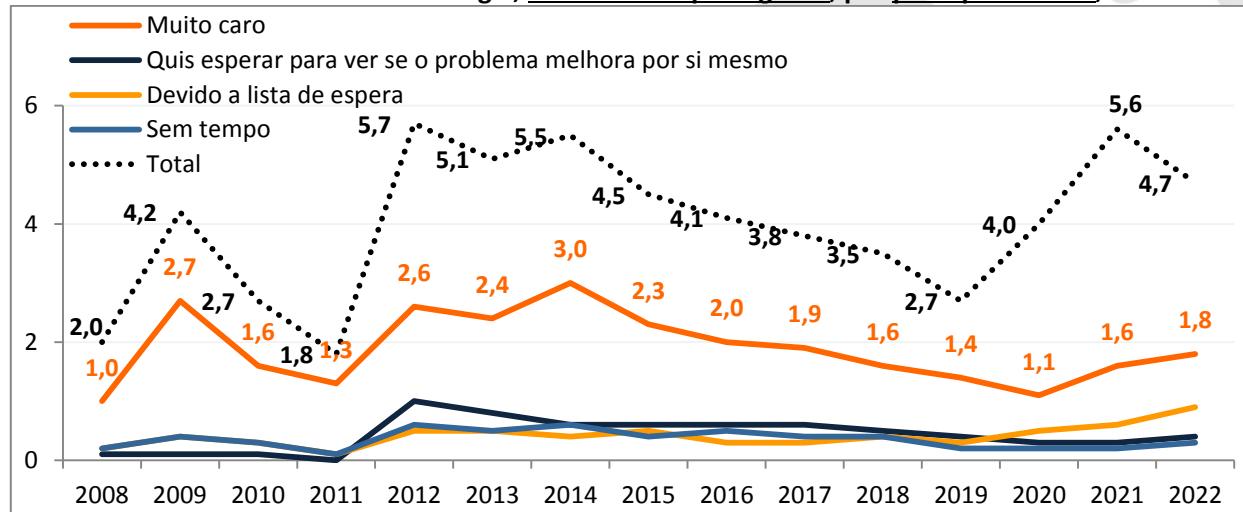
No caso da população de naturalidade portuguesa, verificam-se vários picos associados aos anos da crise, nos quais a população reportou mais necessidades não satisfeitas de consulta médica por ser muito caro (vd. gráfico 10.17): em 2009 (2,7%), 2012 (2,6%), 2013 (2,4%) e 2014 (3,0%). Para esta população, a partir do ano de 2014 nota-se uma descida nesta razão associada à falta de disponibilidade financeira para suportar os custos das consultas médicas (representando 1,6% em 2018, 1,4% em 2019 e 1,1% em 2020), acompanhando também a própria expressão global de necessidades médicas não satisfeitas que foi descendo nesses anos (passam a representar apenas 3,5% em 2018 e 2,7% em 2019), voltando, porém, a subir em 2021 e 2022 atendendo aos efeitos da pandemia COVID-19 (as necessidades médicas não satisfeitas por ser ‘muito caro’ sobem para 1,6% em 2021 e 1,8% em 2022).

Já no caso da população de naturalidade estrangeira (vd. gráfico 10.18), observa-se um pico da importância relativa desta razão (ser muito caro) no total de respostas dos inquiridos que referiram necessidades não

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

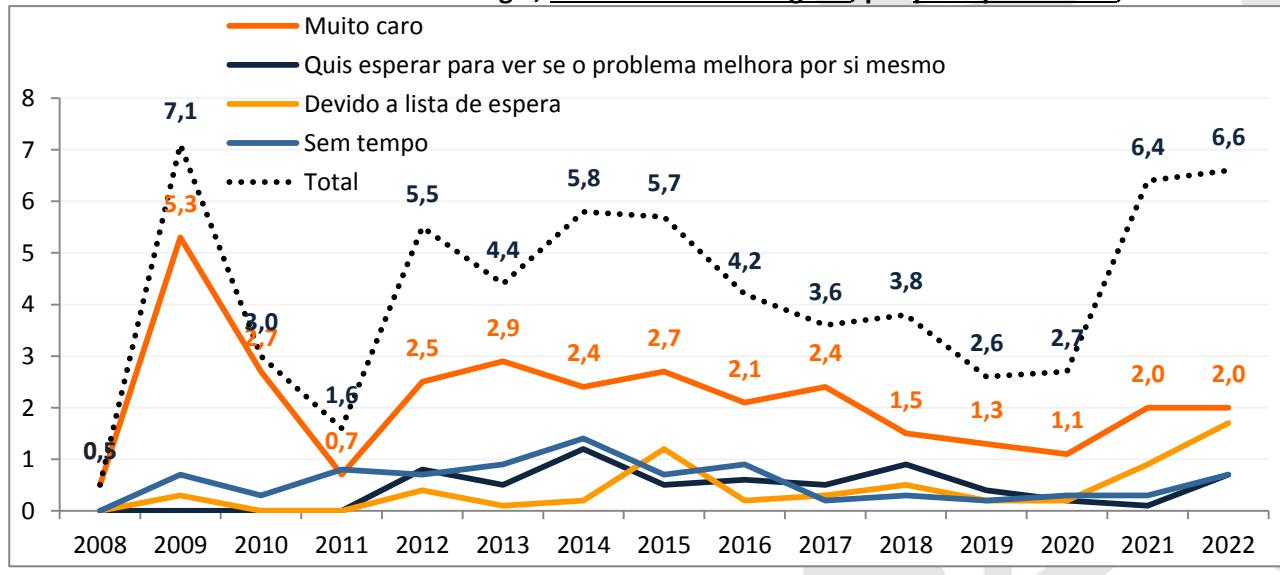
satisfitas de consulta médica no ano de 2009 (5,3%), e depois uma descida abrupta em 2011, voltando a subir gradualmente a partir de 2012 até 2015 (de 0,7% em 2011 para 2,9% em 2013 e para 2,7% em 2015), ano a partir do qual volta a descer (para 1,5% em 2018, 1,3% em 2019 e 1,1% em 2020). Em 2021 e 2022, o contexto pandémico induz a um novo incremento desta prevalência para 2% (+0,9pp face a 2020).

Gráfico 10.17. Percentagem da população com 16 e mais anos de idade que reportou necessidade não satisfeita de consulta médica em Portugal, naturalidade portuguesa, por principais razões, 2008 a 2022



Fonte: EUROSTAT (sistematização e gráfico da autora).

Gráfico 10.18. Percentagem da população com 16 e mais anos de idade que reportou necessidade não satisfeita de consulta médica em Portugal, naturalidade estrangeira, por principais razões, 2008 a 2022



Fonte: EUROSTAT (sistematização e gráfico da autora).

10.2.3. Integração de imigrantes e a pandemia COVID-19

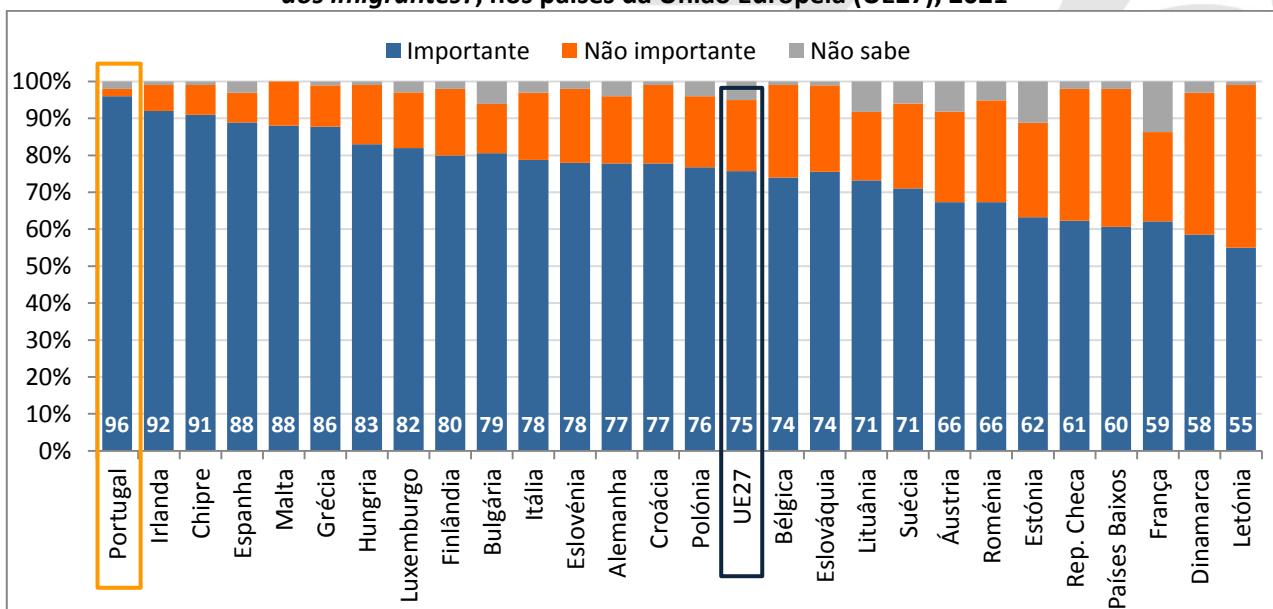
O Eurobarómetro Especial 519 sobre integração de imigrantes na União Europeia (2021) considerou um indicador novo que relacionou a pandemia COVID-19 com a integração dos imigrantes. Foi perguntado aos inquiridos de cada Estado-membro da UE27 se consideravam importante as medidas definidas para combater os efeitos da pandemia COVID-19 no seu país atenderem também às necessidades de integração dos imigrantes (vd. gráfico 10.19).

Na generalidade dos países mais de metade dos inquiridos aferiu como importante que as medidas de combate aos efeitos da pandemia atendam também às necessidades dos imigrantes: dois terços (75%) dos

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

inquiridos no agregado dos países da UE27 identificaram como sendo importante, dos quais 31% destacou mesmo como sendo ‘muito importante’ e 44% disse ser ‘tendencialmente importante’. Apenas cerca de um quinto (19%) dos inquiridos dos países da UE27 considerou não ser importante, dos quais 14% defenderam ‘não ser muito importante’ e 5% disseram não ser ‘nada importante’. Em quinze países da UE27 cerca de três quartos dos inquiridos consideram ser **importante que as medidas de combate aos efeitos da pandemia COVID-19 atendam às necessidades de integração dos imigrantes, destacando-se especialmente neste grupo Portugal** (96%), a Irlanda (92%), Chipre (91%), Espanha (88%) e Malta (88%). Em contraste, os inquiridos mostram menos probabilidade de pensarem desta forma na Letónia (55%), na Dinamarca (58%) e na França (59%). Relativamente às características sociodemográficas que determinam em parte a orientação das respostas dos inquiridos na UE27, é destacado no Eurobarómetro Especial 519 que são os respondentes que contactam diariamente com imigrantes os que mostram maior probabilidade de dar respostas mais favoráveis (81%) e/ou que reconhecem a importância das medidas de combate ao COVID-19 atenderem às necessidades de integração dos imigrantes.

Gráfico 10.19. Distribuição das respostas à questão *Quão importante considera que as medidas para combater os impactos da pandemia COVID-19 tenham em consideração as necessidades de integração dos imigrantes?*, nos países da União Europeia (UE27), 2021



Fonte: Special Eurobarometer 519 *Integration of Immigrants in the European Union* (2021) (sistematização da autora).

Não é apenas a percepção que é mais favorável em Portugal, como durante a pandemia COVID-19 foram efetivadas no país várias medidas extraordinárias que atenderam às necessidades de integração dos imigrantes em Portugal. Desde logo com a declaração do Estado de Emergência Nacional a partir de março de 2020, foi publicado em Diário da República o Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, no qual o governo estabeleceu as medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do COVID-19, tendo decretado para os estrangeiros residentes no país, entre outras, que os documentos (e.g. cartão do cidadão, certidões e certificados emitidos pelos serviços de registo e da identificação civil, documentos e vistos relativos à permanência em território nacional e licenças e autorizações) cuja validade terminasse a partir de 24 de fevereiro de 2020 permaneciam válidos até 30 de junho de 2020. Esta medida foi sendo sucessivamente atualizada e alterada face à situação do país e à gestão dos serviços públicos com que os imigrantes tinham de contactar no seu processo de permanência e integração em Portugal: primeiro pelo Decreto-Lei n.º 22/2020, de 16 de maio, depois pelo Decreto-Lei n.º 87-A/2020, de 15 de outubro, pelo Decreto-Lei n.º 22-A/2021, de 17 de março, pelo Decreto-Lei n.º 119-A/2021, de 22 de dezembro, e, finalmente, pelo Decreto-Lei n.º 23-A/2022, de 18 de fevereiro que estabelece que os documentos de residência dos estrangeiros permanecem válidos até 30 de junho de 2022. Mais recentemente, o Decreto-Lei n.º 42-A/2022, de 30 de junho, veio ainda estender até ao final do ano de 2022 a aceitação de documentos expirados de cidadãos estrangeiros residentes em Portugal.

Por outro lado, ainda em março de 2020, também o Despacho n.º 3863-B/2020, de 27 de março de 2020, estabeleceu que os imigrantes e requerentes de asilo com pedidos de autorização de residência pendentes passavam a estar salvaguardados com situação regular até 30 de junho de 2020 e a ter acesso aos mesmos direitos e apoios previstos para a saúde, apoios sociais, emprego e habitação. Posteriormente, o Despacho n.º 5793-A/2020, de 26 de maio, veio também implementar um procedimento simplificado de instrução dos pedidos de concessão e de renovação de autorização de residência, tendo sido publicado um guia com informação sistematizada em várias línguas (português, inglês, árabe, bangla, francês, hindi, mandarim, nepalês, romeno e russo). Já em 2021, com o Despacho n.º 12870-C/2021, de 31 de dezembro, foi definido o alargamento do âmbito dos despachos anteriores (Despacho n.º 3863-B/2020, de 27 de março, Despacho n.º 10944/2020, de 8 de novembro, e Despacho n.º 4473-A/2021, de 30 de abril), sendo determinado pelo governo que todos/as os/as cidadãos/ãs estrangeiros/as com processos pendentes no SEF, cujo pedido tenha sido formulado até ao dia 31 de dezembro de 2021, ficavam temporariamente **em situação regular em território nacional e com acesso a determinados direitos e apoios, incluindo saúde, apoios sociais, emprego e habitação**.

Exatamente para promover o acesso à prestação de cuidados de saúde no Serviço Nacional de Saúde (SNS), no âmbito da fase de mitigação da pandemia COVID-19, a Direção-Geral de Saúde (DGS) emitiu uma informação logo em 2020 sobre a prestação de cuidados de saúde a migrantes e refugiados (Informação n.º 010/2020, de 8 de maio de 2020). Complementarmente a Entidade Reguladora da Saúde (ERS) reforçou com a publicação de informações⁶⁴ que aos cidadãos estrangeiros, nacionais de um país terceiro não pertencente ao espaço da União Europeia ou ao Espaço Económico Europeu e Suíça, que residam em Portugal, nos termos regulados na legislação da imigração, é assegurada a proteção à saúde, tendo estes direito à assistência num centro de saúde ou num hospital em igualdade de tratamento com os demais beneficiários do SNS.

No âmbito da **vacinação contra a COVID-19**, o governo incentivou a vacinação para todos os residentes em Portugal, independentemente da sua nacionalidade ou condição legal no país. Para os cidadãos com número de utente do SNS foi promovido o autoagendamento⁶⁵, tendo sido criado pelo ACM um serviço de apoio ao registo para os estrangeiros no caso de terem dificuldades no processo de vacinação. Já para os estrangeiros residentes sem número de utente de saúde, para também integrarem o plano nacional de vacinação o governo criou uma plataforma *online*⁶⁶ para permitir o seu registo. Em 2021 foi ainda criada a modalidade “casa aberta” para pessoais com mais de 18 anos se vacinarem, incluindo os estrangeiros residentes no país, em vários pontos do país, podendo os interessados se dirigir a centros de vacinação ou a centros de saúde. Complementarmente, foram criados vários suportes informativos sobre vacinação COVID-19, publicados em várias línguas⁶⁷.

O número de pessoas com nacionalidade estrangeira vacinadas contra a COVID-19 em 2021 (pelo menos 1 dose) retrata bem a adesão ao programa de vacinação de Portugal (990.630 pessoas vacinadas). Importa atender que este universo de pessoas com nacionalidade estrangeira vacinadas contra a COVID-19 em 2021 (990.630) suplanta largamente (+42%) o universo de estrangeiros com título de residência em 2021 (698.887, segundo dados do SEF) e é também superior (+23%) ao universo dos estrangeiros inscritos no SNS em 2021 (804.279), já que o universo de vacinados inclui não apenas imigrantes com residência

⁶⁴ Vd. Nota informativa n.º 1/2020 - Medidas extraordinárias no acesso de imigrantes à prestação de cuidados de saúde no Serviço Nacional de Saúde (SNS); Alerta de Supervisão n.º 6/2020 – Acesso de cidadãos estrangeiros a cuidados de saúde no SNS, em especial, no âmbito da situação atual epidemia SARS-CoV-2 e de infecção epidemiológica por COVID-19; Respostas a perguntas frequentes sobre o Acesso de imigrantes à prestação de cuidados de saúde no Serviço Nacional de Saúde; e Folheto relativo a acesso a cuidados de saúde por cidadãos/ãs estrangeiros/as.

⁶⁵ Em covid19.min-saude.pt/pedido-de-agendamento

⁶⁶ <https://servicos.min-saude.pt/covid19/vacinacao-nao-utente>

⁶⁷ Versões em português, árabe, espanhol, francês, hindi, inglês, mandarim, nepalês, romeno, russo, tailandês e em ucraniano.

permanente em Portugal, como turistas estrangeiros, imigrantes temporários ou imigrantes em situação irregular no país (quadro 10.13). Segundo dados disponibilizados pelos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (SPMS), em 2021 os meses com maior procura de vacinas contra a COVID-19 por pessoas com nacionalidade estrangeira foram exatamente os meses em que Portugal acolhe mais turistas estrangeiros e/ou nos meses de férias de verão – junho (11,5%), julho (22,3%), agosto (21,6%) e setembro (12,5%) –, esses quatro meses reuniram mais de dois terços das pessoas de nacionalidade estrangeira vacinadas em Portugal contra a COVID-19.

Quadro 10.13. Número de pessoas com nacionalidade estrangeira vacinadas contra a COVID-19 (pelo menos 1 dose) em proporção dos residentes estrangeiros em Portugal, entre 2020 e 2022

| Ano | Número de pessoas vacinadas | Inscritos no SNS | Proporção de Vacinados por inscritos no SNS (%) | Residentes | Proporção de vacinados por residentes (%) |
|------|-----------------------------|------------------|---|------------|---|
| 2020 | 778 | 685.619 | 0,11 | 662.095 | 0,12 |
| 2021 | 990.630 | 804.279 | 123,17 | 698.887 | 141,74 |
| 2022 | 406.729 | 891.454 | 45,63 | 781.915 | 52,02 |

Fonte: Serviços Partilhados do Ministério da Saúde - SPMS (sistematização e cálculos da autora).

As nacionalidades estrangeiras mais representadas entre as pessoas vacinadas contra a COVID-19 (pelo menos 1 dose) refletem em parte as nacionalidades numericamente mais expressivas no universo de estrangeiros residentes em Portugal (vd. quadro 10.14). Tal como no universo de estrangeiros residentes em Portugal, as duas nacionalidades numericamente mais representadas nos vacinados estrangeiros contra a COVID-19 são, em primeiro a brasileira e em segundo a britânica. Em 2021 e 2022 a nacionalidade brasileira representou, respetivamente, 41% e 43% dos vacinados contra a COVID-19 com nacionalidade estrangeira (407.389 vacinados em 2021 e 173.548 em 2022). De 2021 para 2022 verifica-se, contudo, uma quebra deste universo: se em 2021 os vacinados contra a COVID-19 com nacionalidade brasileira eram quase o dobro dos titulares de residência em Portugal com nacionalidade brasileira (204.694 residentes brasileiros ou 29,3% dos estrangeiros residentes nesse ano) – 199 brasileiros vacinados por cada 100 brasileiros com título de residência no país em 2021 –, em 2022 essa proporção desce para 72 vacinados por cada 100 residentes brasileiros, já que o número de vacinados diminui (-57,4%), embora o número de residentes brasileiros tenha aumentado (+17,1%). Por outro lado, em 2021 foram 143 brasileiros vacinados em cada 100 inscritos no SNS, descendo essa proporção em 2022 para 54 brasileiros vacinados em cada 100 inscritos no SNS. Em 2021 e 2022 a segunda nacionalidade mais representada no universo de estrangeiros vacinados contra a COVID-19 continuou também a ser a britânica (52.849 vacinados em 2021 a representar 5,3% dos vacinados com nacionalidade estrangeira, e 19.641 vacinados em 2022 ou 4,8%), mostrando do mesmo modo quebras de vacinados em proporção dos seus residentes (de 126 em 2021 para 43 vacinados em cada 100 residentes em 2022) e dos seus nacionais inscritos no SNS (de 138 para 50 vacinados em cada 100 inscritos no SNS).

De 2021 para 2022 verificam-se, no entanto, algumas mudanças na hierarquia das nacionalidades estrangeiras mais representadas no universo de vacinados contra a COVID-19 a partir da terceira posição. Em 2021 a terceira nacionalidade mais representada nos vacinados é a angolana (4,3% dos vacinados estrangeiros ou 43 mil, embora nesse ano esta seja apenas a nona nacionalidade estrangeira mais representada nos residentes), quando em 2022 passa a estar nessa posição a nacionalidade india (4,7% dos vacinados ou 19 mil vacinados, a quarta nacionalidade numericamente mais representada nos residentes em 2022). Estas duas nacionalidades trocam de posições entre 2021 e 2022, já que em 2021 os indianos encontravam-se na quarta posição (39,9 mil vacinados ou 4%), passando para essa posição os angolanos em 2022 (16,2 mil vacinados ou 4%). Na quinta posição em 2021 estavam os cabo-verdianos (37,9 mil vacinados ou 3,8% dos vacinados), sendo substituídos nessa posição em 2022 pelos nepaleses (13,5 mil vacinados ou 3,3% dos vacinados).

Na generalidade das nacionalidades numericamente mais representadas no universo de vacinados contra a COVID-19 em 2021 (pelo menos 1 dose), observam-se mais vacinados que pessoas da respetiva nacionalidade inscritas no SNS de Portugal ou nos residentes, sendo a exceção os ucranianos e os chineses.

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

Destacaram-se em 2021 os nacionais de países asiáticos (e.g. 147 vacinados por cada 100 inscritos no SNS de nacionais do Nepal, 152 vacinados por cada 100 inscritos no SNS de nacionais da Índia e 169 vacinados por cada 100 inscritos no SNS do Bangladesh) e os nacionais de alguns dos países da União Europeia (e.g. 158 vacinados por cada 100 inscritos no SNS de nacionais dos Países Baixos, 135 vacinados por cada 100 inscritos no SNS de nacionais da Alemanha). Em contraste, em 2021, identificaram-se nacionalidades em que o universo de vacinados ficou bastante aquém do universo de inscritos no SNS de Portugal (e.g. apenas 68 vacinados em cada 100 inscritos no SNS nos nacionais da Ucrânia). Já em 2022, a generalidade das nacionalidades apresentam menos de 100 vacinados por cada centena de residentes ou centena de inscritos no SNS, voltando a destacarem-se os ucranianos com as menores proporções – embora na oitava posição das nacionalidades com maior número de vacinado (11,1 mil vacinados ou 2,7% dos vacinados estrangeiros), apenas há registo de 27 vacinados em cada 100 inscritos no SNS em 2022 e 44 vacinados por cada 100 residentes –, e os bangladeshianos com as maiores proporções – 87 vacinados por cada 100 inscritos no SNS e 60 vacinados por cada 100 residentes – vd. quadro 10.14.

Quadro 10.14. Pessoas com nacionalidade estrangeira vacinadas contra a COVID-19, por país de nacionalidade e em proporção dos residentes e dos inscritos no SNS em Portugal (%), 2021 e 2022

| Nacionalidade 2021 | Vacinados N | Vacinados % | Proporção por residentes | Proporção inscritos SNS | Nacionalidade 2022 | Vacinados N | Vacinados % | Proporção por residentes | Proporção inscritos SNS |
|-----------------------|----------------|----------------|--------------------------------|-------------------------------|-----------------------|----------------|----------------|--------------------------------|-------------------------------|
| Brasil | 407.389 | 41,1 | 199,0 | 143,0 | Brasil | 173.548 | 42,7 | 72,4 | 53,9 |
| Reino Unido | 52.849 | 5,3 | 126,0 | 138,2 | Reino Unido | 19.641 | 4,8 | 43,4 | 49,9 |
| Angola | 42.965 | 4,3 | 166,5 | 105,2 | Índia | 19.278 | 4,7 | 54,4 | 64,1 |
| Índia | 39.868 | 4,0 | 131,8 | 151,9 | Angola | 16.173 | 4,0 | 50,9 | 35,9 |
| Cabo Verde | 37.936 | 3,8 | 111,3 | 102,9 | Nepal | 13.513 | 3,3 | 56,7 | 69,5 |
| Itália | 29.802 | 3,0 | 96,7 | 116,0 | Cabo Verde | 12.546 | 3,1 | 34,1 | 32,8 |
| França | 27.239 | 2,7 | 101,9 | 108,1 | Itália | 11.160 | 2,7 | 32,8 | 38,3 |
| Nepal | 26.906 | 2,7 | 124,9 | 146,6 | Ucrânia | 11.136 | 2,7 | 43,8 | 27,1 |
| Guiné-Bissau | 25.719 | 2,6 | 126,3 | 119,8 | China | 10.054 | 2,5 | 45,7 | 48,2 |
| Ucrânia | 24.207 | 2,4 | 89,0 | 67,9 | Bangladesh | 9.802 | 2,4 | 59,5 | 86,6 |
| Alemanha | 20.920 | 2,1 | 114,1 | 134,8 | França | 9.112 | 2,2 | 33,1 | 33,6 |
| China | 20.161 | 2,0 | 88,5 | 100,0 | Guiné-Bissau | 7.904 | 1,9 | 33,3 | 33,2 |
| Espanha | 19.797 | 2,0 | 106,7 | 93,7 | Espanha | 7.540 | 1,9 | 38,7 | 33,5 |
| S. T. Príncipe | 17.114 | 1,7 | 152,3 | 147,1 | Alemanha | 7.105 | 1,7 | 34,7 | 40,9 |
| Bangladesh | 16.032 | 1,6 | 146,6 | 168,8 | S. T. Príncipe | 6.648 | 1,6 | 50,8 | 50,2 |
| Países Baixos | 15.714 | 1,6 | 142,7 | 157,8 | Venezuela | 5.995 | 1,5 | 67,1 | 61,4 |
| Total | 990.630 | 100 | 141,7 | 123,2 | Total | 406.729 | 100 | 52,0 | 45,6 |

Fonte: Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (SPMS), e * Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) (sistematização e cálculos da autora).

10.3. Recursos humanos estrangeiros no Serviço Nacional de Saúde em Portugal

A relação entre imigração e saúde tem sido mais caracterizada na perspetiva dos imigrantes enquanto utentes dos serviços nacionais de saúde. Porém, outra dimensão relevante desta relação (entre imigração e saúde) é a da migração de profissionais de saúde para os sistemas nacionais de saúde dos países de acolhimento. Os **imigrantes têm assumido um papel enquanto prestadores de cuidados de saúde, nomeadamente para suprir carências ao nível da oferta de profissionais de saúde de vários países da OCDE**, que importa também caracterizar. Ao nível da União Europeia, antecipava-se que em 2020 as necessidades de profissionais de saúde que não poderiam ser supridas pela oferta interna viessem a totalizar um milhão de postos de trabalho (Rechel *et al.*, 2013: 1235), havendo por isso autores que consideram este um dos assuntos globais mais urgentes de aprofundar (Aluttis, Bishaw e Frank, 2014).

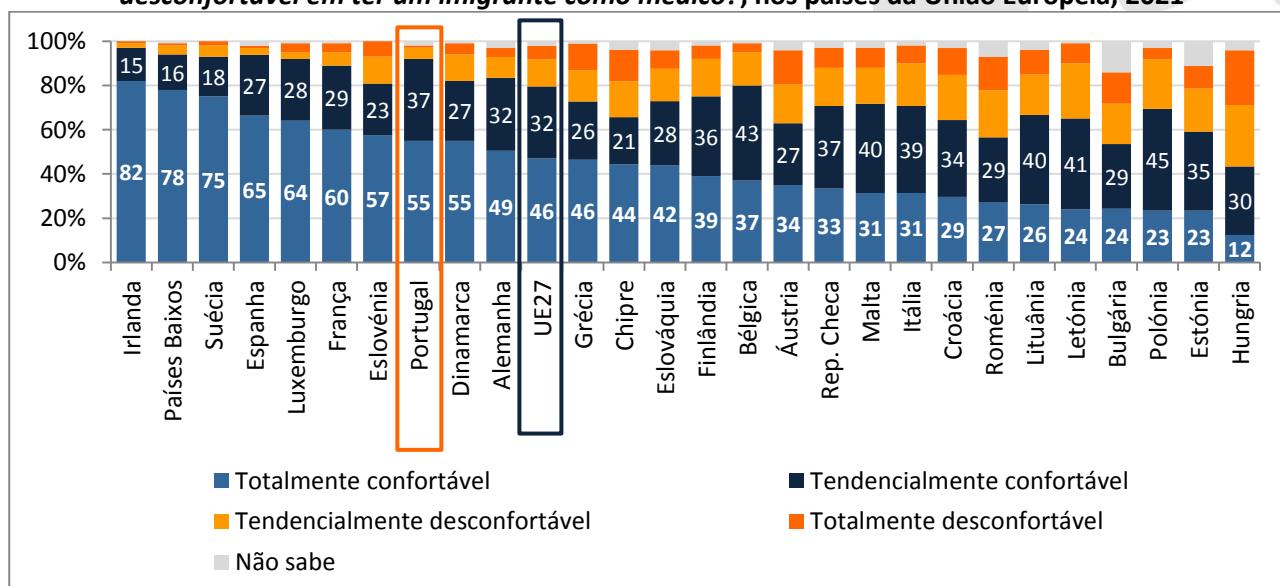
IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

Reconhecendo-se que alguns grupos de trabalhadores imigrantes continuam em situação de sobrequalificação nas sociedades de acolhimento – não conseguindo inserir-se no mercado de trabalho dos países de destino da imigração de acordo com as suas qualificações e/ou encontrando-se a desempenhar funções abaixo do nível das suas habilidades (Oliveira e Fonseca, 2013) –, e persistindo carências de profissionais de saúde nas sociedades europeias, esta é sem dúvida uma área em que o desenvolvimento de política pública e de programas parece gerar benefícios para todos.

Por outro lado, atendendo ao **aumento da diversidade das populações residentes nos vários países europeus, a integração de profissionais de saúde estrangeiros pode também responder à necessidade dos sistemas de saúde em acomodarem competências culturais na prestação de cuidados de saúde** e o seu conhecimento quanto ao enquadramento legal do acesso dos imigrantes aos serviços de saúde (Oliveira e Gomes, 2018). Para os países continuarem a promover a equidade em saúde têm de reagir às mudanças da população a quem prestam proteção e cuidados de saúde, o que implica reconhecer que os fluxos migratórios induzem à necessidade de tornar os serviços de saúde e os seus profissionais mais adaptados às necessidades da diversidade cultural que passa a compor a população residente. Assim, a integração de competências culturais na prestação de cuidados de saúde por via da incorporação de diferentes nacionalidades nos profissionais de saúde, pode ser também uma via de acomodar as necessidades das populações imigrantes nas próprias lacunas dos serviços nacionais de saúde que carecem de profissionais. Neste domínio, embora em contextos de acolhimento de imigrantes e de aumento da diversidade da sociedade, uma das estratégias usadas para reduzir as iniquidades e desigualdades nos cuidados de saúde seja promover a capacitação e formação dos profissionais de saúde para melhor responderem às necessidades das populações imigrantes (Dias et al., 2011; Padilla et al, 2013); outra estratégia pode ser, assim, a integração de profissionais de saúde já preparados e sensíveis à diversidade cultural por eles próprios terem origem imigrante.

Deste modo, a **incorporação de profissionais de saúde estrangeiros nos sistemas de saúde dos países da União Europeia não apenas é uma necessidade estrutural de recursos humanos, como também se assume como um importante contributo para resolver outros desafios** que se colocam tanto à melhor integração dos imigrantes, como aos sistema de saúde na atualidade, nomeadamente associados à crescente pressão sentida nos sistemas de saúde europeus por força do processo de duplo envelhecimento, mudança de estilos de vida, novos riscos de saúde, e aumento da diversidade cultural dos utentes.

Gráfico 10.20. Distribuição das respostas à questão *Sentir-se-ia pessoalmente confortável ou desconfortável em ter um imigrante como médico?*, nos países da União Europeia, 2021



Fonte: Special Eurobarometer 519 *Integration of Immigrants in the European Union* (2021) (sistematização da autora).

O Eurobarómetro Especial sobre integração de imigrantes na União Europeia (2017 e 2021) considerou um indicador interessante neste domínio. O inquérito aferiu os níveis de conforto dos inquiridos (nacionais dos Estados-membros da União Europeia) na interação com imigrantes em várias relações sociais, nomeadamente no cenário do imigrante ser o médico do serviço de saúde (vd. gráfico 10.20). Mantendo a tendência da inquirição anterior, em 2021 a maioria dos inquiridos, na média dos países da UE27, mostrou sentir-se confortável em ter um imigrante como médico (78%, +2pp que em 2017), embora se observe alguma oscilação entre países, assumindo-se a Bulgária, a Roménia e a Hungria como os contextos menos favoráveis (com 32%, 36% e 51%, respetivamente a declarar sentir desconforto em ter um médico imigrante) e a Irlanda, Países Baixos e Suécia a surgirem como os países mais favoráveis (com 97%, 94% e 93%, respetivamente, a sentirem-se confortáveis), logo seguidos por Portugal, Luxemburgo e Espanha (com 92% dos inquiridos a sentirem-se confortáveis em ter um médico imigrante). Entre os 27 Estados-membros da União Europeia, Portugal surge na quarta posição (ao lado do Luxemburgo e Espanha) dos países mais favoráveis neste indicador, com 92% dos inquiridos (+5pp que em 2017) a declararem sentir-se confortáveis em ter um médico imigrante (55% totalmente confortáveis e 37% tendencialmente confortáveis) e apenas com 5% tendencialmente desconfortáveis e 1% totalmente desconfortáveis. Estas percepções são também relevantes porque podem enquadrar contextos mais ou menos favoráveis à integração de profissionais de saúde imigrantes nos serviços de saúde das sociedades de acolhimento.

Na primeira década do século XXI verificou-se em Portugal um aumento da chegada de recursos humanos da saúde com nacionalidade estrangeira que, embora tenha acompanhado a própria evolução da população estrangeira residente, veio responder essencialmente à escassez estrutural de profissionais de saúde do Serviço Nacional de Saúde (SNS) e à sua distribuição geográfica assimétrica no território português. Em Portugal, o **incentivo à imigração de profissionais de saúde ou à integração de profissionais de saúde estrangeiros já residentes no país** (nomeadamente em situações de sobrequalificação no mercado de trabalho português) tornou-se mais evidente em finais da primeira década do século XXI.

Atendendo às lacunas de profissionais de saúde, Portugal estabeleceu vários acordos de recrutamento de profissionais de saúde, em especial com países da América Latina (e.g., Cuba em 2009 e 2014, Uruguai em 2008, Costa Rica em 2011, Colômbia em 2011) que conduziram a fluxos de entrada essencialmente de médicos desses países para Portugal. Estes acordos previram a vinda de um número limitado de profissionais de saúde de vários países (em especial da América Latina) para Portugal, procurando conter os impactos negativos que a migração destes profissionais pode ter para os países de origem (Masanet, 2010: 259). Estes acordos especiais foram celebrados com o Uruguai, Cuba, Colômbia e Costa Rica, respeitando os princípios orientadores da Organização Mundial de Saúde neste domínio (*WHO's Global Code of Practice on International Recruitment of Health Personnel*, definido em maio de 2010), e foram definidos de diferentes formas: (1) como memorandos de entendimento entre ministérios da saúde que sublinharam a cooperação e o interesse de ambos os países, de origem e de destino (caso do memorando entre o Uruguai e Portugal); (2) como acordos entre serviços de saúde e autoridades locais (caso de Cuba com o município português de Vila Real de Santo António, no Algarve); ou (3) como acordos bilaterais para o recrutamento de profissionais para Portugal (caso dos acordos com a Colômbia, Costa Rica e Cuba). Os procedimentos de seleção da vinda destes profissionais de saúde, maioritariamente médicos, que se candidataram para vir para Portugal, incluíram uma entrevista individual, um curso e teste de português, uma avaliação dos conhecimentos médicos e de especialidade, e o processo de reconhecimento do diploma médico. Embora o objetivo destes acordos de recrutamento de profissionais de saúde estrangeiros para o SNS não tenha sido promover a equidade em saúde para as populações imigrantes, na realidade, como demonstram Padilla et al. (2013), pelas suas características e perfis os profissionais de saúde da América Latina têm contribuído para melhorar as práticas profissionais mais sensíveis à diversidade cultural nos cuidados de saúde em Portugal e melhor responder às necessidades de saúde das populações imigrantes residentes, assumindo-se como facilitadores da promoção da equidade em saúde.

O *Plano Nacional de Saúde* para 2011-2016 também sublinhou a carência de profissionais de saúde para o setor da saúde, sendo essa necessidade respondida parcialmente com a definição de mecanismos de

cooperação estabelecidos entre ministérios da saúde, de Portugal e de alguns países de origem desses profissionais, sempre referenciando o cumprimento do *WHO code* neste domínio). O mesmo plano referiu ainda, no domínio da cooperação em saúde, a responsabilidade de Portugal em acolher profissionais de saúde (e.g. médicos internos, técnicos de saúde), em formação ou em completo dos seus estudos ou de especialidades, de países da CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa).

Complementares a estes acordos bilaterais desenvolvidos na década passada para atrair fluxos de profissionais de saúde estrangeiros, desde a viragem do século têm surgido também em Portugal – essencialmente por iniciativa de organizações sociedade civil e fundações, em fases piloto, mas tendo adquirido a parceria com instituições públicas de saúde e instituições universitárias em fases posteriores – medidas e programas que, procurando combater situações de sobrequalificação dos imigrantes no país e melhorar a sua inserção laboral de acordo com as suas qualificações, têm respondido também às necessidades de profissionais de saúde estrangeiros em Portugal. Um dos mais importantes programas neste domínio, para o reconhecimento de qualificações na área da saúde obtidas no estrangeiro por imigrantes residentes em Portugal, foi o *Programa de Apoio à Profissionalização de Médicos Imigrantes* (JRS/FCG, 2006). Na sua fase piloto, entre 2002 e 2005, o programa foi inicialmente definido e implementado pela Fundação Calouste Gulbenkian (FCG) e o Serviço Jesuíta aos Refugiados (JRS) com o principal objetivo de promover o reconhecimento de qualificações de médicos estrangeiros para poderem exercer a sua profissão em Portugal, tendo assumido uma taxa de sucesso de 89% (entre 120 candidatos, 106 médicos estrangeiros foram integrados no SNS). Entre os principais desafios reportados na implementação deste programa destacaram-se os problemas de articulação com as Faculdades de Medicina, problemas relacionados com a Ordem dos Médicos, dificuldades na colocação profissional dos médicos estrangeiros em serviços de saúde, e burocracias, exigências documentais várias e demora na tramitação do registo da profissão ou da atribuição da cédula profissional dos médicos estrangeiros (JRS/FCG, 2006: 23-28).

Subsequente a este projeto piloto para médicos, as mesmas entidades lançam em 2005 o *Projeto de Equivalência de Habilidades Académicas e Profissionais de Enfermeiras Imigrantes* (JRS et al., 2008), acrescentando porém a formalização de uma parceria com a Escola Superior de Enfermagem Francisco Gentil e o Hospital Fernando da Fonseca. Este projeto, implementado entre 2005 e 2007, teve melhorias de implementação por força da integração de novas parcerias, tendo assegurado mais modalidades de cursos de língua portuguesa e melhor integração no mercado de trabalho português. Para assegurar esta incorporação económica, 30 instituições de saúde foram contactadas, embora apenas 5 dessas mostraram recetividade na integração de enfermeiras estrangeiras (JRS et al., 2008). Entre os 350 candidatos a este programa, 59 participantes (43 mulheres e 16 homens) cumpriram todos os critérios de seleção, dos quais 45 passaram no exame e obtiveram a equivalência do curso de enfermagem (38 mulheres e 7 homens), resultando o projeto numa taxa de sucesso de 76%.

Novamente, em 2008, tomando por referência estas experiências com estes projetos piloto e o reforço das necessidades de profissionais de saúde, o programa dos médicos ganhou escala ao ser escolhido para aprofundamento pelo Ministério da Saúde. **A partir de 2008 o Estado português promoveu o Programa Integração Profissional de Médicos Imigrantes** (Portaria n.º 925/2008, de 18 de agosto, prorrogado pela Portaria n.º 674/2010, de 11 de agosto), enquanto financiador, com a coordenação à Fundação Calouste Gulbenkian e a execução ao Serviço Jesuíta aos Refugiados. Como era reconhecido na própria Portaria enquadradora do programa, esperava-se que estes médicos, a par de outros, contribuissem "para a resolução de carências sentidas no âmbito da prestação de cuidados de saúde" de Portugal, redirecionando imigrantes, inseridos noutros setores do mercado de trabalho português, para a saúde onde se identificavam carências. Este programa piloto foi desenhado para facilitar o processo de integração profissional de 150 médicos imigrantes, foi facultada aos participantes a frequência de um curso de língua portuguesa, a frequência de cursos de português-técnico orientados para a medicina, a possibilidade de prestarem provas de português em faculdades de medicina, a realização de estágios de quatro meses em hospitais públicos em diferentes especialidades, a realização de exames de equivalência ao curso de Medicina, a inscrição na Ordem dos Médicos, e o ingresso no internato médico. O projeto teve uma

duração de 35 semanas, tendo 139 médicos estrangeiros, entre 183 candidatos, atingindo os requisitos exigidos (76%), passando depois da entrevista prevista no processo e dos testes de língua portuguesa, a integrar apenas 83 dos candidatos admitidos ao programa (49%). A taxa de sucesso deste programa foi de apenas 37%, tendo 67 médicos estrangeiros completado todas as fases do programa, obtido o reconhecimento das suas qualificações e o registo na Ordem dos Médicos. Embora tendo chegado a um número limitado de médicos estrangeiros já presentes em Portugal, o projeto foi considerado uma boa prática na integração profissional de imigrantes altamente qualificados da área da saúde, ilustrando a importância de parcerias e cooperação efetiva entre diferentes instituições neste domínio da saúde.

É importante reconhecer, porém, que estes enquadramentos político-legais e programas podem ter tido impactos distorcidos na migração de profissionais altamente qualificados estrangeiros. O setor da saúde ilustra bem algumas das tensões que podem comprometer a eficácia destas políticas e programas. Como se explicitou antes (Oliveira e Fonseca, 2013: 101), deve ser reconhecida que a eficiência destes programas e acordos especiais, especialmente dependentes do registo profissional e/ou do sucesso no processo de reconhecimento das qualificações, pode estar condicionada pela evolução das oportunidades do mercado de trabalho, pela burocracia e eficiência da formalidade institucional e legal, e pela intervenção das ordens profissionais que podem condicionar o uso das qualificações desses profissionais no mercado de trabalho português ou limitar o acesso desses profissionais a determinadas áreas de especialidade. Na década passada, em Portugal, algumas ordens profissionais (especialmente a Ordem dos Médicos), contestaram a adequação (e qualidade) das qualificações de determinados profissionais de saúde estrangeiros, forçando esses profissionais a longos períodos de espera para a formalização do registo na Ordem, o que constitui um problema para os profissionais estrangeiros enquadrados em profissões reguladas (Oliveira e Gomes, 2018: 175). Ribeiro (2013: 83) refere ainda barreiras que estes profissionais de saúde estrangeiros têm de superar, nomeadamente por incorporarem situações de subemprego, falta de competências linguísticas, dificuldades no reconhecimento de diplomas, e segmentação interna do mercado de trabalho que os conduz para outras atividades em situação de sobrequalificação e não utilização das suas qualificações da área da saúde. Na sua investigação (Ribeiro, 2013: 93-94) a autora mostra ainda que as dificuldades sentidas pelos profissionais de saúde extracomunitários se relacionam fundamentalmente com a falta de familiaridade com as entidades reguladoras, empregadoras e instituições académicas, a falta de formação específica em linguagem técnica médica portuguesa, o não reconhecimento da experiência profissional adquirida fora de Portugal, a necessidade de ajustamento à cultura local de trabalho e a dificuldade de compreensão da cultura de cuidados de saúde portuguesa.

Importa destacar que as **carências estruturais ao nível de recursos humanos do sistema de saúde foram-se agravando** também a partir de 2010 com várias medidas de contenção da despesa na saúde, em virtude do contexto de crise económica e financeira do país e da assinatura do memorando de entendimento com a *Troika*, nomeadamente associadas à redução das remunerações na saúde, que conduziram à emigração de profissionais de saúde nacionais (em especial de enfermeiros), à reforma antecipada de alguns profissionais ou à transferência do setor público de saúde para o privado (Sakellarides et al., 2014: 26; Dubois e Molinuevo, 2014: 14).

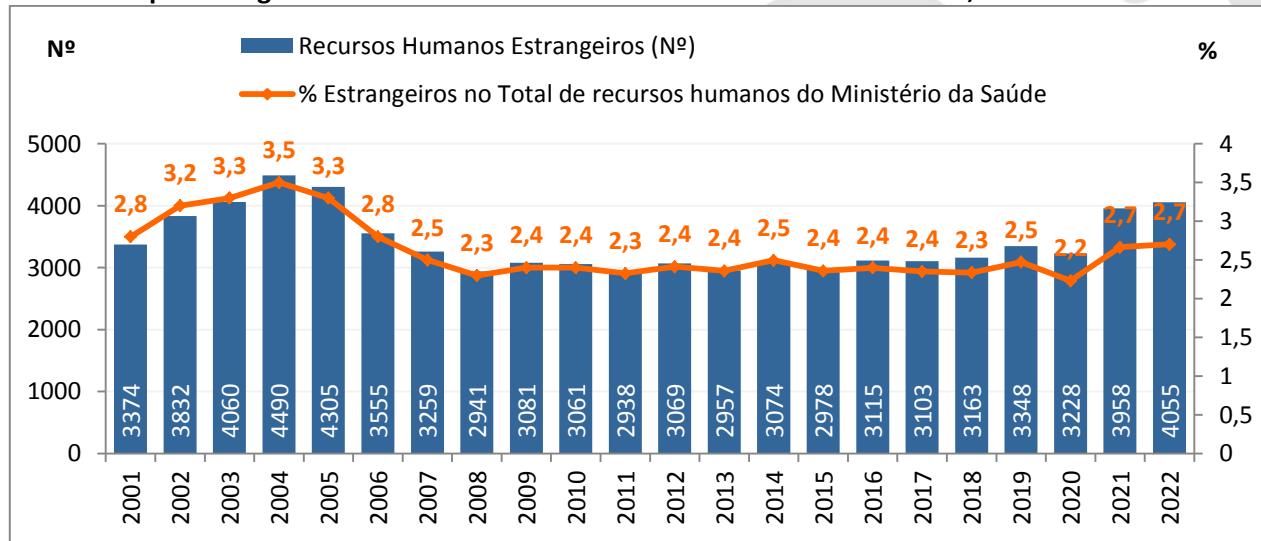
Os dados aqui analisados permitem trazer uma **leitura dos contributos dos imigrantes para o sistema de saúde português, considerando indicadores acerca dos recursos humanos estrangeiros** e fluxos de profissionais de saúde estrangeiros que integram o Serviço Nacional de Saúde (SNS) e respondem a necessidades do sistema nacional de saúde. Confirma-se que os imigrantes também podem assumir um papel enquanto prestadores de cuidados de saúde, nomeadamente para suprir carências ao nível da oferta de profissionais de saúde, indo ao encontro do que tem sido defendido por alguns autores que consideram este um dos assuntos globais de reflexão mais urgente, havendo necessidades de recursos humanos em saúde que não poderão ser supridas pela oferta interna de grande parte dos países da OCDE (Aluttis, Bishaw e Frank, 2014; Rechel et al., 2013; OCDE, 2017a).

Deve reconhecer-se, porém, que Portugal, por comparação aos restantes países da OCDE (2017a: 164-165), está longe de se assumir como um destino preferencial da migração de profissionais de saúde,

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

identificando-se na realidade que muitos dos recursos humanos estrangeiros integrados no sistema de saúde português têm-no feito já se encontrando no país, por vezes em situação de sobrequalificação no mercado de trabalho nacional, por via de pedidos de reconhecimento de graus académicos estrangeiros no domínio da saúde e por via de programas de formação complementar já em contexto português.

Gráfico 10.21. Evolução dos recursos humanos estrangeiros no Ministério da Saúde, em valores absolutos e em percentagem do total de recursos humanos do Ministério da Saúde, entre 2001 e 2022



Fonte: ACSS-MS, *Relatórios Sociais do Ministério da Saúde e do SNS e Boletim Informativo Recursos Humanos Estrangeiros no Ministério da Saúde* (sistematização e cálculos da autora).

Em Portugal, verifica-se que ao longo das últimas duas décadas têm evoluído os recursos humanos estrangeiros do Ministério da saúde, tendo na viragem do milénio aumentado substantivamente o número de médicos e enfermeiros de nacionalidade estrangeira contratados pelo Serviço Nacional de Saúde (SNS), progressivamente diminuindo nos últimos anos. Os acordos formalizados na viragem do século para o recrutamento de profissionais de saúde (e.g. Cuba em 2009 e 2014, Uruguai em 2008, Costa Rica em 2011, Colômbia em 2011) e os programas de reconhecimento e integração profissional de médicos imigrantes (e.g. Portaria n.º 925/2008, de 18 de agosto e Portaria n.º 674/2010, de 11 de agosto) induziram ao incremento de recursos humanos estrangeiros do Ministério da Saúde, tendo na última década o ministério da saúde gradualmente perdido estes recursos humanos estrangeiros. A análise dos dados do Ministério da Saúde para as duas últimas décadas (gráfico 10.21) permite-nos concluir que o número de recursos humanos estrangeiros evoluiu positivamente até 2004, ano em que se registou o maior número de efetivos (4.490) e assumiram maior importância relativa no total de recursos humanos do Ministério da Saúde (3,5%). Desde então, porém, o número de profissionais estrangeiros a exercer atividade no Ministério da Saúde tem vindo a decrescer, estabilizando a sua importância relativa entre 2008 e 2017 em torno dos 2,4% do total de recursos humanos do Ministério da Saúde, atingindo o impacto mais baixo em 2020 quando passam a representar apenas 2,2%. Em 2020, os recursos humanos do Ministério da Saúde de nacionalidade estrangeira totalizaram 3.228 profissionais (menos 1.262 efetivos estrangeiros do que em 2004), representando 2,2% do universo total de recursos humanos do Ministério da Saúde (-1,3 pontos percentuais que o observado em 2004). Assim sendo, em 2020 por cada 1000 efetivos do Ministério da saúde contabilizavam-se 22 recursos humanos estrangeiros, uma representatividade que evoluiu de 35 trabalhadores estrangeiros por cada 1000 efetivos observada em 2004. Em 2021 e 2022 volta, porém, a verificar-se um incremento de profissionais estrangeiros: em números absolutos aumentam para, respetivamente, 3.958 (+22,6% face ao ano anterior) e 4.055 (+2,5%), incrementando também o seu impacto no total de recursos humanos do Ministério da Saúde para 2,7% nos dois últimos anos (27 recursos humanos estrangeiros por cada mil efetivos).

Deve atender-se que a diminuição dos recursos humanos estrangeiros no SNS até 2020 acompanhou a própria diminuição dos recursos humanos nacionais, em especial de enfermeiros e médicos, que muito

particularmente entre 2011 e 2014 – no contexto de crise económica e financeira do país que induziu a cortes entre 3,5% e 10% nos salários e aumento das horas semanais de trabalho de 35 horas para 40 horas (Legido-Quigley et al., 2016: 837) –, deixaram o SNS, emigrando, pedindo a reforma antecipada ou passando do serviço público de saúde para o privado. Neste âmbito a degradação das condições de trabalho no SNS conduziu na última década a uma diminuição geral dos recursos humanos do SNS, incluindo dos recursos humanos estrangeiros que, em termos relativos, em virtude desse decréscimo global, acabaram por conseguir manter a sua importância relativa estável em 2,4% entre 2008 e 2017.

Quadro 10.15. Evolução dos recursos humanos estrangeiros do Ministério da Saúde, por grupo de países de nacionalidade, entre 2010 e 2022 (%)

| Grupo de países e principal país | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|----------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| União Europeia | 43,7 | 42,6 | 41,0 | 43,4 | 42,2 | 42,2 | 40,6 | 40,3 | 38,9 | 37,4 | 35,0 | 32,6 | 32,2 |
| Espanha | 33,7 | 33,0 | 29,7 | 31,4 | 31,0 | 30,9 | 29,0 | 28,4 | 27,2 | 25,3 | 23,0 | 20,5 | 19,6 |
| PALOP | 24,6 | 22,2 | 26,3 | 23,9 | 22,3 | 21,0 | 22,0 | 22,5 | 21,6 | 21,0 | 22,1 | 21,9 | 22,7 |
| Angola | 9,4 | 8,2 | 11,1 | 10,0 | 9,1 | 8,4 | 8,6 | 9,1 | 7,7 | 7,3 | 8,1 | 8,2 | 8,6 |
| Brasil | 15,5 | 13,5 | 12,9 | 12,2 | 11,7 | 11,6 | 13,2 | 13,0 | 14,4 | 18,0 | 22,9 | 24,2 | 24,9 |
| Outros países | 15,8 | 21,2 | 19,7 | 20,2 | 23,6 | 24,9 | 24,0 | 24,1 | 24,8 | 23,5 | 19,8 | 21,1 | 20,1 |
| Não identificado | 0,3 | 0,4 | 0,1 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,1 |
| Total | 3.061 | 2.938 | 3.069 | 2.957 | 3.074 | 2.978 | 3.115 | 3.103 | 3.163 | 3.348 | 3.228 | 3.958 | 4.055 |

Fonte: ACSS-MS, *Relatórios Sociais do Ministério da Saúde e do SNS e Boletim Informativo Recursos Humanos Estrangeiros no Ministério da Saúde* (sistematização e cálculos da autora).

Ao longo da última década, a maioria dos recursos humanos de nacionalidade estrangeira do Ministério da Saúde tem proveniência de Espanha (33% em 2011, diminuindo gradualmente ao longo da década para passarem a 23% em 2020, 20,5% em 2021 e 19,6% em 2022), seguindo-se o Brasil (13,5% em 2011, incrementando gradualmente ao longo da década para representar 22,9% em 2020, 24,2% em 2021 e 24,9% em 2022, o impacto mais elevado da série) e Angola (de 8,2% em 2011 para 8,1% em 2020, 8,2% em 2021 e 8,6% em 2022). A maioria dos recursos humanos estrangeiros é proveniente da União Europeia (35% em 2020, 32,6% em 2021 e 32,2% em 2022), com destaque para Espanha com quase a totalidade desses recursos humanos, seguindo-se o grupo PALOP (22,1% dos recursos humanos estrangeiros do Ministério da Saúde em 2020, 21,9% em 2021 e 22,7% em 2022), evidenciando-se neste grupo os nacionais de Angola (vd. quadro 10.15). Esta tendência contrasta com o que se verificava na primeira década do século XXI em que se observava a forte presença de profissionais dos PALOP, tendo essa preponderância sido substituída pelos trabalhadores provenientes da União Europeia, com destaque para os espanhóis que passam a representar cerca de um terço dos recursos humanos estrangeiros do Ministério da Saúde. Conforme referiam Baganha et al. (2002: 20), esta mobilidade dos profissionais de saúde da União Europeia foi um reflexo das políticas de regulamentação do reconhecimento de diplomas entre os Estados-membros, atendendo a que a “*legislação comunitária, para as profissões regulamentadas como as da saúde, reconhece o direito de prestação de serviços mediante a comprovação de um número de anos de formação superior ou pós-secundária*”. Por outro lado, à quebra na evolução dos profissionais dos PALOP na última década também não é alheia a evolução das aquisições de nacionalidade portuguesa por estes estrangeiros residentes no país (Oliveira et al., 2017), desaparecendo destes dados dos recursos humanos estrangeiros à medida que adquirem a nacionalidade portuguesa e reforçando o universo de nacionais portugueses.

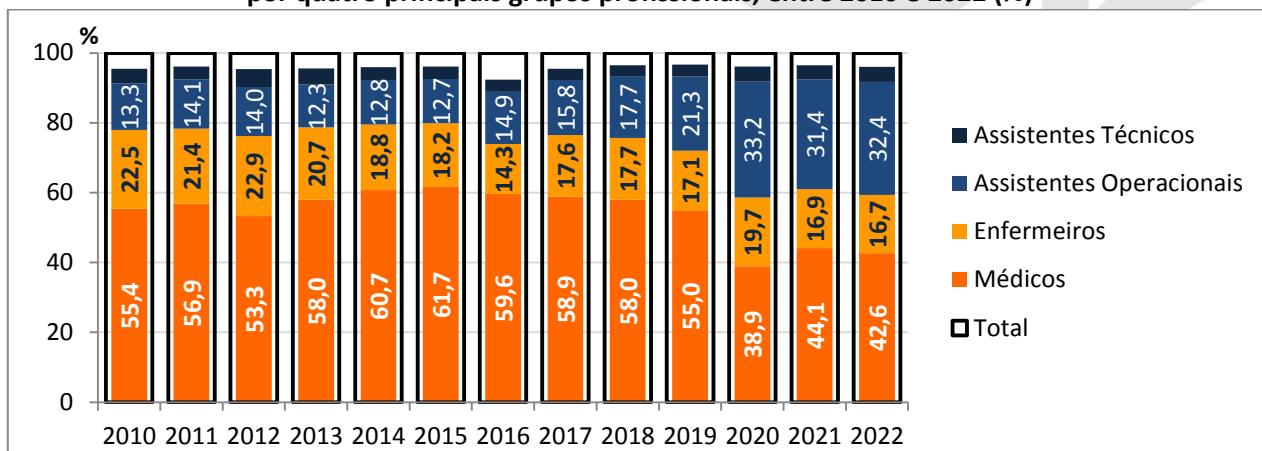
Na última década observa-se um incremento do grupo de “outros países” de nacionalidade dos recursos humanos estrangeiros (de 15,8% em 2010, passam a representar 24,8% em 2018, embora voltando a perder importância nos anos mais recentes, passando a representar 19,8% em 2020, 21,1% em 2021 e 20,1% em 2022), confirmando-se uma crescente diversificação dos países de proveniência dos recursos humanos estrangeiros no país. O aumento do peso relativo dos nacionais do Brasil também contribuiu para a composição dos recursos humanos estrangeiros em Portugal da última década (vd. quadro 10.15).

Numa análise mais fina acerca dos **recursos humanos com nacionalidade estrangeira em função da**

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

ocupação que exercem no Ministério da Saúde português, observa-se que estes recursos humanos são principalmente médicos (em 2015 os médicos representavam 61,7% do total de recursos humanos estrangeiros, ano em que atingem o maior impacto), embora perdendo importância relativa nos anos mais recentes (em 2020 quando passam a representar 38,9%, 44,1% em 2021 e 42,6% em 2022), integrados para responder às necessidades de recursos humanos do SNS de Portugal, nomeadamente de médicos de clínica geral e de medicina familiar. O universo de pessoal médico de nacionalidade estrangeira integrado no SNS português manteve-se relativamente estável, tendo na última década atingido o seu pico em número absoluto em 2014, com 1.867 efetivos, representando nesse ano 60,7% do total de recursos humanos estrangeiros. Em 2020 os efetivos médicos estrangeiros desceram para 1.256 (-584 que no ano anterior), representando o número absoluto e a importância relativa mais baixo da última década. Em 2021 e 2022 os efetivos médicos estrangeiros voltam a aumentar em número absoluto (passam a 1.747 em 2021 e 1.729 em 2022), recuperando alguma importância relativa (vd. gráfico 10.22).

Gráfico 10.22. Recursos humanos estrangeiros no Ministério da Saúde, por quatro principais grupos profissionais, entre 2010 e 2022 (%)



Fonte: ACSS-MS, *Relatórios Sociais do Ministério da Saúde e do SNS e Boletim Informativo Recursos Humanos Estrangeiros no Ministério da Saúde* (sistematização e cálculos da autora).

Quadro 10.16. Evolução dos recursos humanos estrangeiros do Ministério da Saúde, por grupo profissional, entre 2010 e 2022

| Grupo profissional | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Médicos | 1.696 | 1.672 | 1.636 | 1.715 | 1.867 | 1.836 | 1.858 | 1.828 | 1.834 | 1.840 | 1.256 | 1.747 | 1.729 |
| Enfermeiros | 690 | 630 | 703 | 612 | 577 | 543 | 445 | 546 | 559 | 572 | 635 | 669 | 677 |
| Téc. Sup. Saúde & Farmacêuticos | 23 | 21 | 18 | 18 | 15 | 16 | 16 | 16 | 17 | 17 | 17 | 17 | 14 |
| Téc. Sup. Diagnóstico | 59 | 50 | 65 | 52 | 47 | 43 | 48 | 49 | 52 | 52 | 62 | 69 | 74 |
| Terapêutica | 129 | 108 | 158 | 135 | 113 | 106 | 110 | 99 | 99 | 112 | 141 | 159 | 176 |
| Assistentes Técnicos | 406 | 413 | 430 | 364 | 393 | 377 | 465 | 489 | 559 | 712 | 1.071 | 1.243 | 1.312 |
| Assistentes Operacionais | 26 | 22 | 33 | 28 | 24 | 23 | 25 | 27 | 28 | 24 | 25 | 27 | 43 |
| Técnicos Superiores | 5 | 3 | 4 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 5 | 4 | 6 | 9 |
| Técnicos de Informática | 27 | 19 | 22 | 30 | 35 | 31 | 36 | 46 | 12 | 14 | 17 | 21 | 21 |
| Total | 3.061 | 2.938 | 3.069 | 2.957 | 3.074 | 2.978 | 3.115 | 3.103 | 3.163 | 3.348 | 3.228 | 3.958 | 4.055 |

Fonte: ACSS-MS, *Relatórios Sociais do Ministério da Saúde e do SNS e Boletim Informativo Recursos Humanos Estrangeiros no Ministério da Saúde* (sistematização e cálculos da autora).

Em 2022 o SNS integrava 1.729 médicos de nacionalidade estrangeira, 677 enfermeiros de nacionalidade estrangeira, 1.312 assistentes operacionais estrangeiros, e 337 recursos humanos estrangeiros em outras profissões do Ministério da Saúde. Na última década observou-se uma diminuição de enfermeiros de

nacionalidade estrangeira inseridos no SNS (eram 1.054 em 2006, passando para cerca de metade uma década depois), tendo, em consequência, perdido importância relativa no total de recursos humanos estrangeiros do Ministério da Saúde: em 2010 os enfermeiros representavam 22,5% do total de recursos humanos estrangeiros do Ministério da saúde, passando a representar apenas 17,1% do total de recursos humanos estrangeiros em 2019 (-5,4pp), embora incrementado em 2020 (de 572 em 2019 para 635 em 2020, passando a representar 19,7% dos recursos humanos estrangeiros), em 2021 (para 669, embora voltando a perder importância relativa para 16,9%) e em 2022 (677 ou 16,7%). Em contraste, o número de assistentes operacionais de nacionalidade estrangeira do Ministério da Saúde aumentou de forma significativa ao longo da última década: de 413 assistentes operacionais em 2011 (quando representavam 14,1% dos recursos humanos estrangeiros), passam a 1.071 em 2020 (33,2% dos recursos humanos estrangeiros), 1.243 em 2021 (31,4%) e 1.312 em 2022 (32,4%), ultrapassando desde 2019 o número e importância relativa de enfermeiros estrangeiros (vd. quadro 10.16 e gráfico 10.22).

Quadro 10.17. Médicos, enfermeiros e Assistentes Operacionais, estrangeiros e total do Ministério da Saúde, entre 2010 e 2022

| Ano | Médicos do SNS | | | Enfermeiros do SNS | | | Assistentes Operacionais | | |
|-------------|----------------|--------|------------|--------------------|--------|------------|--------------------------|--------|------------|
| | Estrangeiros | Total | % no total | Estrangeiros | Total | % no total | Estrangeiros | Total | % no total |
| 2010 | 1.696 | 23.682 | 7,2 | 690 | 40.436 | 1,7 | 406 | | |
| 2011 | 1.672 | 24.145 | 6,9 | 630 | 40.085 | 1,6 | 413 | 27.080 | 1,5 |
| 2012 | 1.636 | 25.270 | 6,5 | 703 | 40.406 | 1,7 | 430 | 26.398 | 1,6 |
| 2013 | 1.715 | 25.859 | 6,6 | 612 | 39.610 | 1,5 | 364 | 25.087 | 1,5 |
| 2014 | 1.867 | 26.022 | 7,2 | 577 | 39.342 | 1,5 | 393 | 23.865 | 1,6 |
| 2015 | 1.836 | 26.701 | 6,9 | 543 | 40.615 | 1,3 | 377 | 24.520 | 1,5 |
| 2016 | 1.858 | 27.618 | 6,7 | 554 | 42.393 | 1,3 | 465 | 24.775 | 1,9 |
| 2017 | 1.828 | 28.609 | 6,4 | 546 | 43.559 | 1,3 | 489 | 24.653 | 2,0 |
| 2018 | 1.834 | 29.291 | 6,3 | 559 | 44.932 | 1,2 | 559 | 25.125 | 2,2 |
| 2019 | 1.840 | 29.018 | 6,3 | 572 | 45.367 | 1,3 | 712 | 26.966 | 2,6 |
| 2020 | 1.256 | 29.539 | 4,3 | 635 | 48.630 | 1,3 | 1.071 | 30.173 | 3,5 |
| 2021 | 1.747 | 30.378 | 5,8 | 669 | 49.840 | 1,3 | 1.243 | 30.898 | 4,0 |
| 2022 | 1.729 | 30.736 | 5,6 | 677 | 50.703 | 1,3 | 1.312 | 30.614 | 4,3 |

Fonte: ACSS-MS, *Relatórios Sociais do Ministério da Saúde e do SNS* e *Boletim Informativo Recursos Humanos Estrangeiros no Ministério da Saúde* (sistematização e cálculos da autora).

Focando no impacto numérico dos médicos, enfermeiros e assistentes operacionais, de nacionalidade estrangeira no total desses respetivos recursos humanos do Ministério da Saúde, conclui-se que globalmente o peso relativo dos médicos estrangeiros no total de médicos é superior ao peso que os estrangeiros assumem nos outros grupos profissionais no respetivo total do Ministério da Saúde. Em 2014, enquanto os médicos estrangeiros representavam 7,2% do total de médicos do SNS, os enfermeiros estrangeiros apenas assumiam um impacto de 1,5% no universo total de enfermeiros, e os assistentes operacionais estrangeiros assumiam uma importância relativa de 1,6%. Em 2020, embora com perda de efetivos, o universo de médicos estrangeiros (4,3% dos médicos do SNS) ainda assume maior impacto que os profissionais estrangeiros nas restantes ocupações do SNS: enfermeiros estrangeiros a representar 1,3% do total de enfermeiros no SNS e os assistentes operacionais estrangeiros, com forte incremento no último ano, passam a representar 3,5% do total de assistentes técnicos do SNS. Em 2021 e 2022, com o incremento dos recursos humanos estrangeiros verifica-se novamente um crescente impacto no universo de profissionais do SNS, com destaque para os médicos estrangeiros (5,8% em 2021 e 5,6% em 2022 do total de médicos do SNS) e assistentes operacionais estrangeiros (4% em 2021 e 4,3% em 2022 do total de assistentes operacionais do SNS) que voltaram a aumentar a sua importância relativa, tendo os enfermeiros estrangeiros mantido a importância relativa que assumem há vários anos (desde 2015, a representar 1,3% dos enfermeiros do Ministério da Saúde) – vd. quadro 10.17.

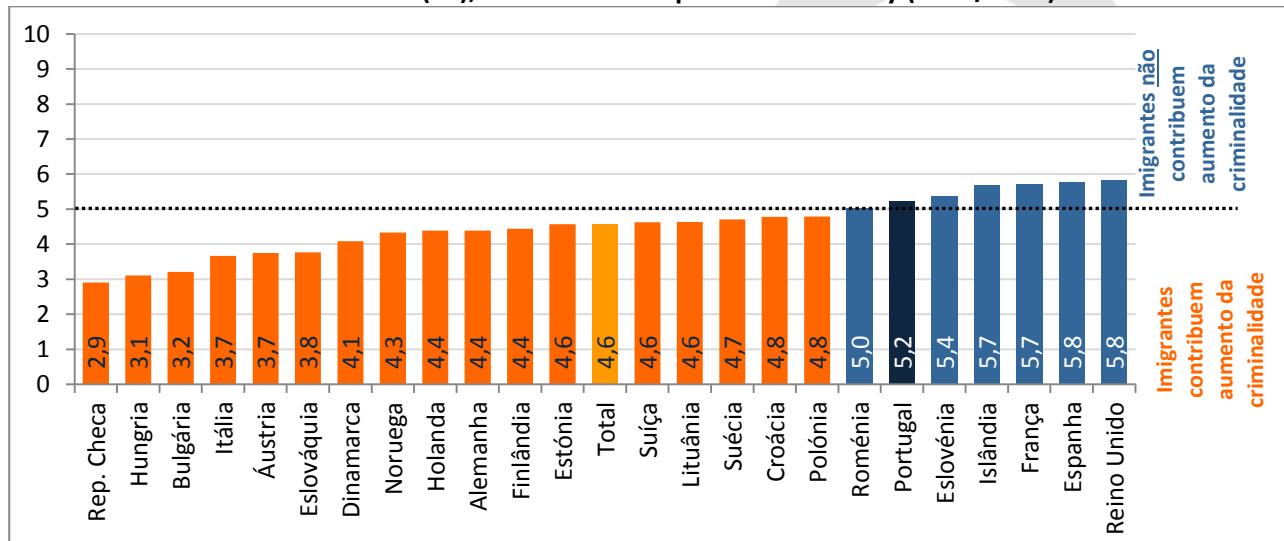
CAPÍTULO 11.

ESTRANGEIROS E O SISTEMA DE JUSTIÇA

Este capítulo incide sobre a relação dos estrangeiros com o sistema de justiça, sistematizando e analisando dados administrativos disponíveis anualmente sobre reclusos da Direção-Geral dos Serviços Prisionais e dados sobre criminalidade julgada e condenada da Direção-Geral da Política da Justiça.

A análise da relação entre estrangeiros e o sistema de justiça implica o reconhecimento da necessidade de relativizar os valores obtidos através das percentagens de reclusão e das taxas de condenação, uma vez que uma leitura não atenta dos dados pode conduzir a **erros de percepção e que induzem à falsa associação dos imigrantes à criminalidade**.

Gráfico 11.1. Ponto da escala (de 1 a 10) em que se situa a opinião sobre se os imigrantes contribuem para o aumento da criminalidade (1) ou se os imigrantes não contribuem para o aumento da criminalidade (10), recolha no European Values Study (2017/2019)



Fonte: European Values Studies 2017/2019 – EVS (elaboração da autora).

No estudo dos valores europeus (*European Values Study*) é analisada a opinião dos inquiridos sobre se a imigração contribui para o aumento da criminalidade. Consideram-se os resultados da oposição entre as frases “os imigrantes contribuem para o aumento da criminalidade” (ponto da escala de 1) e “os imigrantes não contribuem para o aumento da criminalidade” (ponto da escala 10), identificando-se na última edição do estudo (2017/2019) que a média das respostas de Portugal se situou nos 5,2 (gráfico 11.1), resultado que coloca Portugal no grupo restrito de países em que a maioria da população é da opinião de que os imigrantes não contribuem para o aumento da criminalidade na sociedade de acolhimento. Nesta questão volta a identificar-se no grupo de países com percepções mais favoráveis o Reino Unido (5,8), a Espanha (5,8)

e a Islândia (5,7), e, nos países com as opiniões mais desfavoráveis, volta a sobressair a República Checa (2,9), a Hungria (3,1) e a Bulgária (3,2).

Focando no caso português, **para desconstruir o pressuposto erróneo de que a imigração induz a um aumento da criminalidade**, diferentes estudos nacionais, promovidos por este Observatório das Migrações, recorreram a variáveis de natureza sociológica e criminal (Seabra e Santos, 2005 e 2006; Fonseca 2010), concluindo que **a evolução do número de estrangeiros nas prisões portuguesas não está inteiramente correlacionada com a evolução dos fluxos imigratórios em direção a Portugal**.

Muitos dos **reclusos estrangeiros são “indivíduos em trânsito”, isto é, são estrangeiros mas não imigrantes**, não têm residência nem atividade profissional em Portugal. Acresce que o perfil de reclusos estrangeiros nem sempre encontra correspondência direta com o perfil de imigrantes residentes em Portugal (e.g. há nacionalidades que alcançam uma expressividade na população reclusa muito superior ao peso que assumem na população imigrante residente no país).

Por outro lado, quando se olha para a criminalidade de estrangeiros, ou para a percentagem de reclusos estrangeiros no sistema prisional português, importa realçar que os **cidadãos estrangeiros estão, por comparação aos cidadãos portugueses, mais sujeitos à aplicação da medida de prisão preventiva perante a suspeita de crimes**, facto que tem sido explicado pelo maior risco de fuga, pelo tipo de crime de que estão acusados e pela moldura penal que lhe está subjacente. Acresce que em determinados crimes, como é o caso do tráfico simples e agravado, os **arguidos de nacionalidade estrangeira apresentam taxas de condenação mais elevadas que os arguidos de nacionalidade portuguesa**, evidenciando taxas de condenação a penas privativas da liberdade (prisão efetiva) também superiores aos nacionais portugueses. Todos estes fatores, enquadrados pela mobilização de variáveis de natureza penal e criminal, concorrem para uma melhor compreensão e explicação da importância relativa de reclusos estrangeiros no sistema prisional português e da criminalidade julgada e condenada de estrangeiros por comparação aos portugueses.

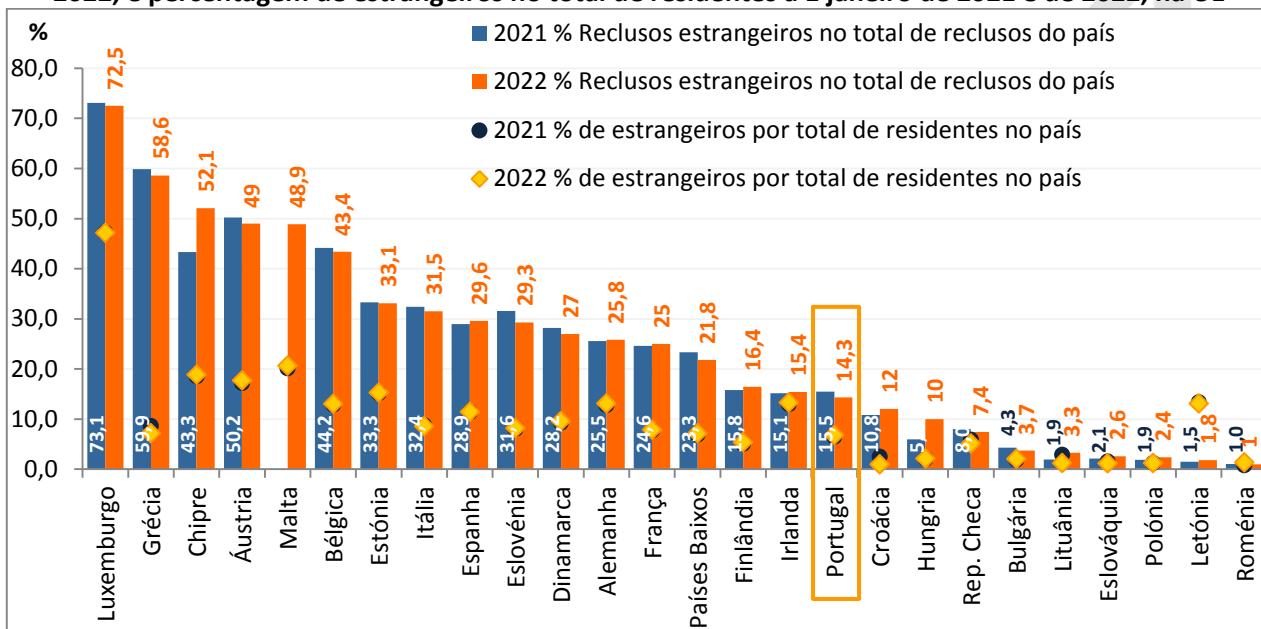
11.1. Reclusos estrangeiros

A importância relativa de reclusos estrangeiros no sistema prisional português deve, antes de mais, ser enquadrada pelo contexto internacional, sobretudo atendendo aos valores que Portugal apresenta por comparação aos outros países europeus. Como se mostrou em estudos anteriores do Observatório das Migrações (Seabra e Santos, 2006; Fonseca, 2010; Oliveira e Gomes, 2014, 2016, 2017, 2018 e 2019; Oliveira, 2020, 2021 e 2022), **das comparações internacionais resulta que a subpopulação de reclusos estrangeiros em Portugal regista uma importância relativamente baixa quando comparada com alguns países da União Europeia**.

A 1 de janeiro de 2022, segundo as estatísticas penais publicadas pelo Conselho da Europa, Portugal apresentava 14,3% de reclusos estrangeiros no sistema prisional (-1,2pp que em janeiro de 2021), situando-se abaixo da média dos países europeus (23,3% em janeiro de 2021 e 24,8% em janeiro de 2022) e bastante longe dos valores assumidos nos países com maior importância relativa de reclusos estrangeiros, onde mais de metade da população reclusa tem uma nacionalidade estrangeira: no Luxemburgo (73,1% em janeiro de 2021 e 72,5% em janeiro de 2022), na Grécia (59,9% em janeiro de 2021 e 58,6% em janeiro de 2022), Chipre (43,3% em janeiro de 2021 e 52,1% no início de 2022) e na Áustria (50,2% no início de 2021 e 49% em janeiro de 2022). Portugal fica ainda aquém de países como Bélgica (reclusos estrangeiros a representar 44,2% em janeiro de 2021 e 43,4% em janeiro de 2022), Estónia (33,3% no início de 2021 e 33,1% em janeiro de 2022), Itália (32,4% e 31,5%, respetivamente, em janeiro de 2021 e 2022), Eslovénia (31,6% em janeiro de 2021 e 29,3% em janeiro de 2022) e Espanha (28,9% e 29,6%, respetivamente, em janeiro de 2021 e de 2022). Em janeiro de 2022, também a Dinamarca, a Alemanha, a França, os Países Baixos, a Finlândia e a Irlanda registavam valores superiores aos apurados para Portugal – vd. gráfico 11.2.

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

Gráfico 11.2. Percentagem de reclusos estrangeiros no total de reclusos a 31 de janeiro de 2021 e de 2022, e percentagem de estrangeiros no total de residentes a 1 janeiro de 2021 e de 2022, na UE



Fonte: Council of Europe Annual Penal Statistics (SPACE I) 2019 e 2020 e EUROSTAT (sistematização da autora).

Nota: São projetados no gráfico apenas os países que dispõem de dados acerca de reclusos estrangeiros.

Em 2018, o Conselho da Europa publicou um estudo longitudinal (Aebi et al., 2018) que analisou, para o período entre 2005 e 2015, os dados disponíveis sobre o número de estrangeiros na população reclusa dos 47 Estados-membros do Conselho da Europa. Os dados analisados sobre a população reclusa (SPACE I) foram recolhidos através do *Council of Europe Annual Penal Statistics (SPACE)*. De um modo global, e no que toca especificamente à população reclusa, o estudo concluiu que nessa década o padrão geográfico dos reclusos estrangeiros seguiu uma tendência estável. Ou seja, nos países da Europa Oriental, os reclusos estrangeiros tenderam a representar menos de 5% do total da população reclusa desses países, enquanto na Europa Ocidental, em particular nos países da União Europeia e da EFTA, a percentagem de reclusos estrangeiros no total de reclusos permaneceu elevada. O relatório aponta ainda que a percentagem de presos estrangeiros na generalidade das instituições penais da Europa Ocidental foi mais elevada em 2015 do que em 2005, ou seja, **aumentou na década a prevalência de reclusos estrangeiros**. Importa realçar que, segundo o mesmo estudo, esta mesma tendência pode ser observada junto da população reclusa em geral, ou seja, **os países da Europa Oriental revelam baixas percentagens de reclusão, enquanto na Europa Ocidental se identificam percentagens mais elevadas**.

Importa, neste âmbito, **afirir se a importância relativa de reclusos estrangeiros reflete de alguma forma a percentagem da população estrangeira residente em cada um desses países**. Analisando a distância entre a percentagem de reclusos estrangeiros e a percentagem de estrangeiros residentes em cada país europeu, observa-se que a distância é maior na Grécia (os reclusos estrangeiros representam +51,2 pontos percentuais que os residentes estrangeiros no total de residentes do país em janeiro de 2021 e +51,5pp em janeiro de 2022), no Chipre (+24,9pp e +33,3pp, respetivamente em janeiro de 2021 e de 2022), na Áustria (+33,1pp no início de 2021 e +31,3pp no início de 2022), na Bélgica (+31,4pp no início de 2021 e +30,4pp em janeiro de 2022), em Malta (+28,3pp em janeiro de 2022), no Luxemburgo (+25,9pp e +25,4pp, respetivamente, em janeiro de 2021 e de 2022), e na Itália (+23,7pp e +23pp, respetivamente, em janeiro de 2021 e de 2022). Em Portugal a percentagem de reclusos no sistema prisional era superior à percentagem de estrangeiros residentes em +10,5 pontos percentuais em janeiro de 2019, +9,7pp em janeiro de 2020, +9pp em janeiro de 2021 e +7,5pp em janeiro de 2022. Nesta comparação, apenas dois países assumem resultados inversos, ou seja, são os únicos países europeus onde a proporção de reclusos estrangeiros no sistema prisional é inferior à percentagem de estrangeiros residentes: na Letónia (-11,9pp e -11,3pp, respetivamente, em janeiro de 2021 e de 2022) e na Roménia (-0,3pp no início de 2022). Resulta,

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

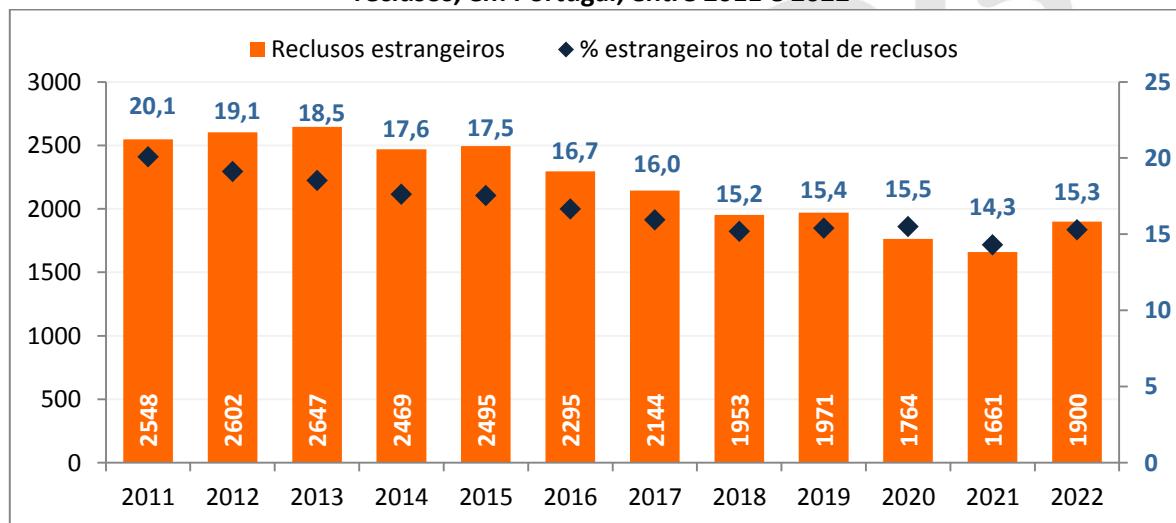
deste modo, que é difícil estabelecer uma relação causal entre o impacto da imigração ou da população estrangeira residente e a importância relativa da população reclusa com nacionalidade estrangeira.

Uma leitura imediata dos dados administrativos de Portugal parece associar os estrangeiros a uma maior propensão para a criminalidade, dada a maior taxa de reclusão quando comparados com os nacionais portugueses (Oliveira e Gomes, 2018: 267-275). Para desconstruir esta percepção errónea, alguns estudos promovidos por este Observatório recorrem a variáveis de natureza sociológica e criminal (Seabra e Santos, 2005 e 2006; Fonseca, 2010), concluindo que a evolução do número de estrangeiros nas prisões portuguesas não está correlacionada com a evolução dos fluxos imigratórios acolhidos em Portugal, uma vez que muitos dos reclusos estrangeiros são ‘indivíduos em trânsito’, ou seja, são estrangeiros mas não são imigrantes, não tendo nem residência nem atividade profissional em Portugal. Acresce que o perfil de reclusos estrangeiros nem sempre corresponde ao perfil de imigrantes residentes em Portugal.

Por outro lado, quando comparados com os cidadãos de nacionalidade portuguesa, identifica-se que os cidadãos estrangeiros estão mais sujeitos à aplicação da medida de prisão preventiva, tendem a apresentar taxas de condenação mais elevadas para os mesmos crimes, e evidenciam taxas de condenação com penas privativas da liberdade (prisão efetiva) superiores, o que, tudo combinado, induz às maiores taxas de reclusão nos estrangeiros, não refletindo estes dados, assim, a maior propensão dos estrangeiros para a criminalidade.

Na última década o número de reclusos estrangeiros no sistema prisional português foi diminuindo progressivamente: de 2.548 em 2011 para 1.661 em 2021 (-34,8% entre 2011 e 2021, e -5,8% só em 2021). Em 2022, porém, o número de reclusos estrangeiros volta a incrementar para 1.900 (+14% face ao ano anterior, embora ainda bastante aquém do verificado dez anos antes). Note-se que a variação verificada junto dos reclusos estrangeiros, até 2021, apresentava-se em contraciclo com a tendência observada para o total da população reclusa em Portugal, uma vez que neste último caso a taxa de variação foi positiva (+2% de 2020 para 2021), embora globalmente na última década se verifique uma diminuição da população reclusa (-8,6% de 2011 para 2021, apesar desta ser uma diminuição menos acentuada que a verificada entre a população estrangeira): de 12.681 reclusos em 2011, passa-se em 2013 para 14.283 reclusos, atingindo-se nesse ano o número de reclusos mais elevado da década, diminuindo progressivamente nos anos seguintes, alcançando-se os valores abaixo do observado no início da década em 2020 (11.412 reclusos) e em 2021 (11.588 reclusos) – vd. gráfico 11.3. Em 2022, porém, também o total de reclusos aumentou (+6,9% face ao ano anterior, embora de forma menos expressiva que o verificado nos reclusos estrangeiros) atingindo o valor global de 12.383 reclusos.

Gráfico 11.3. Número de reclusos estrangeiros e percentagem de reclusos estrangeiros no total de reclusos, em Portugal, entre 2011 e 2022

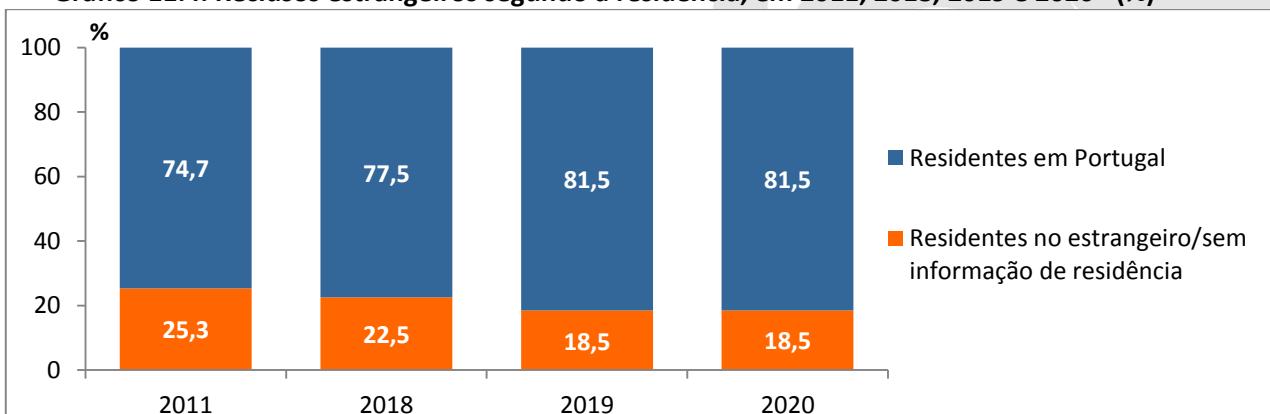


Fonte: Direção-Geral dos Serviços Prisionais (sistematização e cálculos da autora).

Em 2021 a proporção de reclusos estrangeiros no total de reclusos desce para 14,3% (-1,1pp que no ano anterior e -5,8pp face ao impacto assumido em 2011), quando dez anos essa proporção era mais elevada (20,1% de reclusos estrangeiros em 2011). Em 2022 a proporção volta a incrementar para 15,3% (+1pp), embora bastante longe do registado dez anos antes (em 2012 a população reclusa de nacionalidade estrangeira representava 19,1% dos reclusos).

Considerando que a população estrangeira residente só representou 6,8% do total da população em Portugal em 2021 e 7,5% em 2022, a leitura descuidada destes dados pode induzir a algumas falsas percepções. A análise destes dados estatísticos requer alguns cuidados uma vez que quando se olha para a criminalidade de estrangeiros, ou para a percentagem de reclusos estrangeiros, deve atender-se que não estamos a falar necessariamente de imigrantes ou de estrangeiros residentes no país. Os dados sobre reclusos estrangeiros analisados mostram que a **evolução do número de estrangeiros nas prisões portuguesas não está inteiramente correlacionada com a evolução dos fluxos imigratórios** em direção a Portugal. Muitos dos reclusos estrangeiros são “indivíduos em trânsito”, ou seja, são estrangeiros mas não são imigrantes, uma vez que não têm residência em Portugal nem têm uma atividade profissional no país. Em 2020⁶⁸ os reclusos estrangeiros sem residência em Portugal representaram 18,5% do total de reclusos estrangeiros do sistema prisional português, ou seja, os dados mostram que praticamente 1 em cada 5 reclusos estrangeiros não tinha residência em Portugal, não sendo por isso, na realidade imigrantes, mas antes estrangeiros em trânsito (vd. gráfico 11.4).

Gráfico 11.4. Reclusos estrangeiros segundo a residência, em 2011, 2018, 2019 e 2020* (%)



Fonte: Direção-Geral dos Serviços Prisionais (sistematização e cálculos da autora).

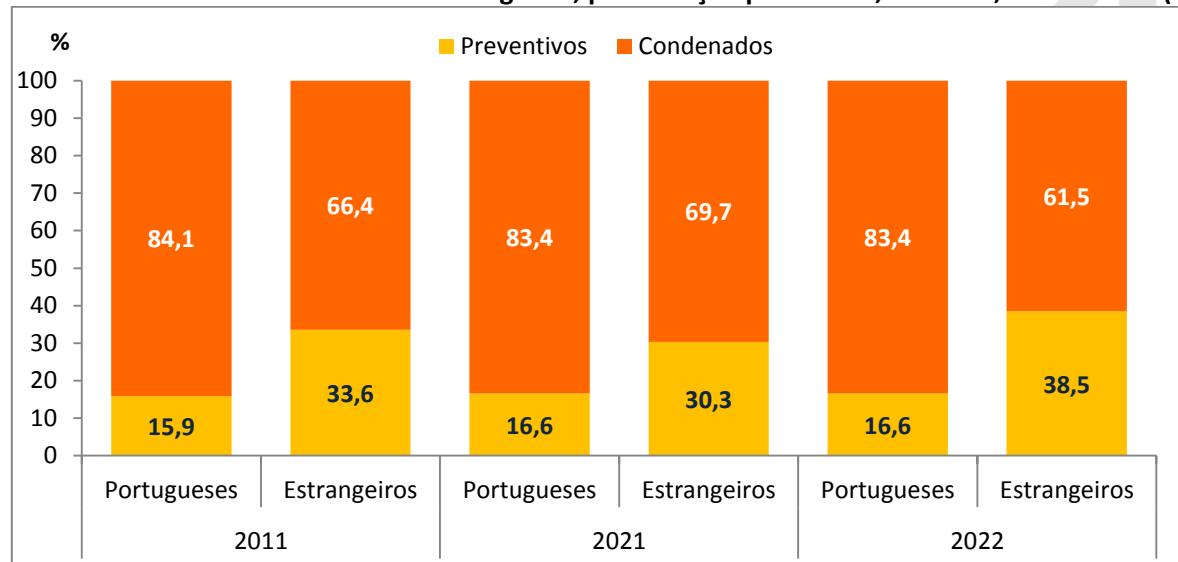
Nota: * Indicador interrompido a partir de 2020.

Simultaneamente importa atender a outro fator que contribui para a importância percentual dos reclusos de nacionalidade estrangeira no sistema prisional português (14,3% em 2021 e 15,3% em 2022): quando comparados com os cidadãos nacionais, observa-se que **os cidadãos estrangeiros têm estado mais sujeitos à aplicação da medida de prisão preventiva**. O maior risco de fuga, bem como o tipo de crime de que são acusados e a moldura penal que lhe está subjacente, são algumas das razões apontadas para as diferenças na aplicação da medida de prisão preventiva observada nos estrangeiros (Seabra e Santos, 2006; Fonseca, 2010; Oliveira e Gomes, 2014, 2016, 2017, 2018 e 2019). Assim, mantendo a tendência das duas últimas décadas, em 2021 e 2022, observa-se que os estrangeiros apresentam percentagens mais elevadas de presos preventivos: a proporção de reclusos preventivos, entre os estrangeiros, foi de 30,3% em 2021 e 38,5% em 2022 (vd. gráfico 11.5), quando no caso dos reclusos portugueses, a proporção de presos preventivos desce para 16,6% em 2021 e 2022 (ou seja, os reclusos estrangeiros apresentam cerca do dobro da prevalência, com +13,7 pontos percentuais em 2021 que o verificado nos reclusos portugueses e +21,9pp em 2022). Dez anos antes, em 2011, a proporção de reclusos estrangeiros em prisão preventiva (33,6%) correspondia também a mais do dobro da proporção nos portugueses (15,9%).

⁶⁸ Este indicador deixou de ser divulgado pela Direção-Geral dos Serviços Prisionais, razão pela qual a atualização da série é interrompida em 2020.

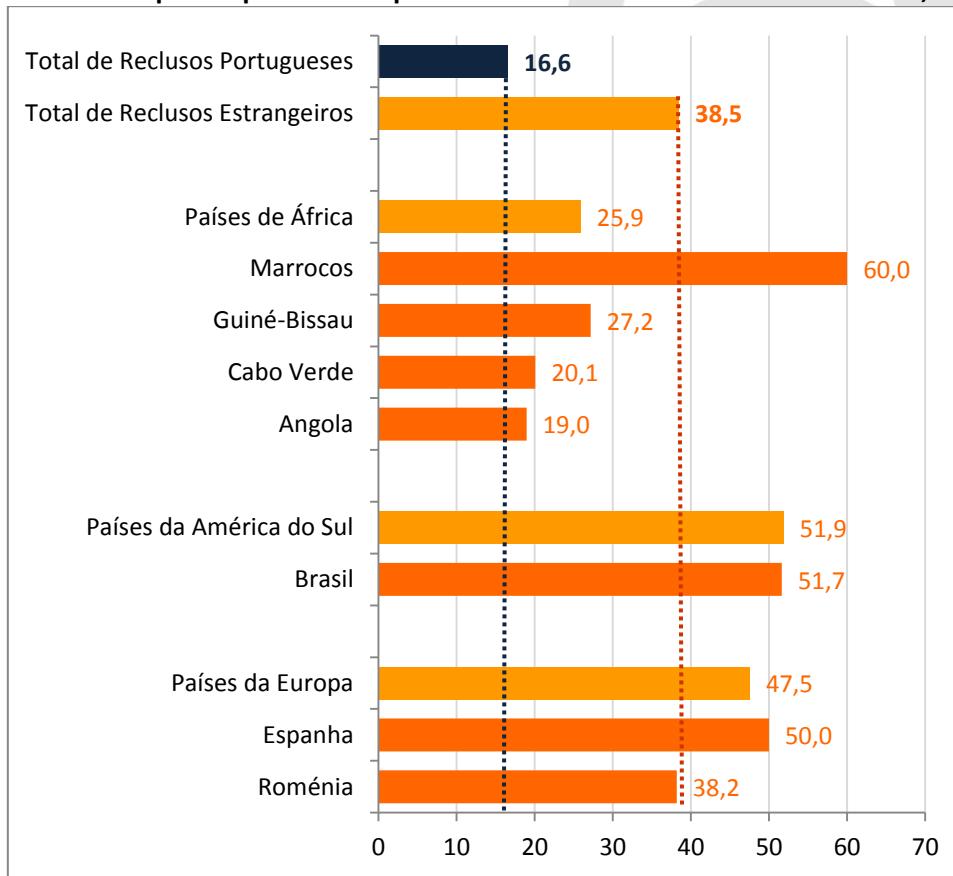
IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

Gráfico 11.5. Reclusos nacionais e estrangeiros, por situação processual, em 2011, 2021 e 2022 (%)



Fonte: Direção-Geral dos Serviços Prisionais (sistematização e cálculos da autora).

Gráfico 11.6. Taxa de presos preventivos por total de reclusos de cada nacionalidade, em 2022 (%)



Fonte: Direção-Geral dos Serviços Prisionais (sistematização e cálculos da autora).

A generalidade das nacionalidades estrangeiras assumem percentagens de presos preventivos superiores (38,5%) à nacionalidade portuguesa (16,6% de presos preventivos no total de reclusos de nacionalidade portuguesa em 2022) – vd. gráfico 11.6. Observa-se que em 2022 os que mais sobressaem nos presos presos preventivos são os nacionais de países europeus (47,5% de presos preventivos no total dos seus reclusos) – destaque para os espanhóis (50% de presos preventivos) – e de países da América do Sul (51,9%) – destaque para os brasileiros (51,7% de presos preventivos no total de reclusos dessa

nacionalidade em 2022) –, seguidos dos nacionais de países africanos (25,9% de presos preventivos no total dos reclusos de nacionalidade africana) – destaque para os marroquinos (60% de presos preventivos).

No que respeita às principais nacionalidades representadas no universo de reclusos estrangeiros, em 2022 os nacionais de Cabo Verde mantêm-se a ocupar a primeira posição (representam 24,6% dos reclusos estrangeiros), seguindo-se a estes os nacionais do Brasil (23,8%), da Guiné-Bissau (8,5%), de Angola (7,2%) e da Roménia (5,8%) – vd. quadro 11.1. Entre as dez nacionalidades mais representadas no universo de reclusos estrangeiros contam-se ainda os nacionais de Espanha, de São Tomé e Príncipe, de Marrocos, da Ucrânia, e da França. No último ano, repetindo-se a tendência de anos anteriores, alteram-se ligeiramente as importâncias relativas destas mesmas nacionalidades, e deixaram de estar entre as dez nacionalidades mais representadas os venezuelanos (1,3% dos reclusos em 2019) e os britânicos (1,4% dos reclusos em 2020 e 2021). Na última década os cabo-verdianos têm mantido a primeira posição entre as nacionalidades estrangeiras reclusas, embora tenham perdido importância relativa nos últimos anos (representavam 29,9% em 2018), seguindo-se os brasileiros que têm, por contraste, incrementado o seu impacto nos reclusos estrangeiros (representavam 16,7% em 2018, 20,4% em 2019, 22,4% em 2020 e 20,5% em 2021).

Quadro 11.1. Reclusos estrangeiros em Portugal, por nacionalidades mais representadas, 2021 e 2022 (%)

| 2021 | | | 2022 | | |
|------------------|----------------------|--------------|------------------|---------------------|--------------|
| 1º | Cabo Verde | 27,0 | 1º | Cabo Verde | 24,6 |
| 2º | Brasil | 20,5 | 2º | Brasil | 23,8 |
| 3º | Guiné-Bissau | 9,8 | 3º | Guiné-Bissau | 8,5 |
| 4º | Angola | 6,7 | 4º | Angola | 7,2 |
| 5º | Roménia | 5,1 | 5º | Roménia | 5,8 |
| 6º | Espanha | 3,7 | 6º | Espanha | 3,2 |
| 7º | Marrocos | 2,0 | 7º | São Tomé e Príncipe | 1,9 |
| 8º | São Tomé e Príncipe | 1,9 | 8º | Marrocos | 1,8 |
| 9º | Ucrânia | 1,8 | 9º | Ucrânia | 1,6 |
| 10º | Reino Unido e França | 1,4 | 10º | França | 1,3 |
| Total (N) | | 1.661 | Total (N) | | 1.900 |

Fonte: Direção-Geral dos Serviços Prisionais (sistematização e cálculos da autora).

Conforme se pode observar no quadro 11.1, as nacionalidades com maior peso entre os reclusos estrangeiros refletem, apenas em parte, as tendências gerais da imigração em Portugal, nomeadamente realçando a sobre representação de nacionalidades falantes de português (os brasileiros e os nacionais dos PALOP representam no seu conjunto 67,2% dos reclusos estrangeiros em 2021 e 67,1% em 2022).

Contudo, ainda assim, é importante realçar que o perfil de reclusos estrangeiros não resulta inteiramente dos fluxos imigratórios. Nota-se que na estrutura das dez nacionalidades estrangeiras com maior número de reclusos, surgem nacionalidades que não estão representadas nas nacionalidades estrangeiras mais numerosas entre os residentes. Destaca-se neste âmbito a nacionalidade marroquina, a sétima nacionalidade mais representada nos reclusos em 2021 e a oitava em 2022 com, respetivamente, 2% e 1,8% dos reclusos estrangeiros, embora a percentagem destes residentes em Portugal seja residual (0,3% de residentes marroquinos em 2021 e 2022) e bastante longe de ter importância relativa para surgir entre as dez nacionalidades estrangeiras mais representadas nos residentes estrangeiros no país. Em contraste, algumas nacionalidades asiáticas destacam-se nas dez nacionalidades mais numerosas nos residentes estrangeiros em Portugal (e.g. Índia, Nepal, China), mas estão ausentes das nacionalidades estrangeiras mais representadas no universo de reclusos. Estas tendências permitem perceber que **não se pode estabelecer uma relação direta entre a evolução da população estrangeira residente e a evolução dos reclusos estrangeiros nas prisões portuguesas.**

Outra evidência dessa **dissociação entre reclusos estrangeiros e a imigração** diz respeito à evolução verificada no número de reclusos estrangeiros (-10,5% em 2020 e -5,8% em 2021), quando a população

estrangeira residente em Portugal apresentou nos últimos anos um grande incremento (+12,2% em 2020 e +5,6% em 2021). Em 2022, voltam a aumentar os reclusos estrangeiros (+14,4%), embora esse incremento não seja novamente proporcional à evolução dos estrangeiros residentes no país (+11,9% em 2022).

Ainda no que respeita à caracterização da subpopulação de reclusos estrangeiros no sistema prisional português, uma **desagregação por nacionalidade e sexo** evidencia que o sexo masculino está claramente sobre representado em todos os países de nacionalidade, incluindo na nacionalidade portuguesa. Contudo, não deixa de ser interessante verificar que as mulheres estrangeiras apresentam percentagens superiores às mulheres portuguesas nos respetivos universos de reclusos, traduzindo-se essa diferença em cerca de +4,4pp em 2022 (mulheres estrangeiras a representar 10,9% do total de reclusos estrangeiros e as mulheres portuguesas 6,5% do total de reclusos portugueses) e +3,2 pontos percentuais em 2021 (enquanto as mulheres estrangeiras representavam 9,8% do total de reclusos estrangeiros, as mulheres portuguesas representavam 6,6% do total de reclusos portugueses) – vd. quadro 11.2. Observa-se também que, apesar do sexo masculino estar em evidente maioria, nos reclusos da América do Sul a percentagem de mulheres (25,9% em 2019, 23,1% em 2020, 23,5% em 2021 e 24,5% em 2022) é superior à que se verifica nos reclusos de países africanos (2,9% em 2019, 3,8% em 2020, 4,7% em 2021 e 3,9% em 2022). Os exemplos de nacionalidades mais contrastantes desses dois grupos de países de reclusos associam-se, do lado da América do Sul, às mulheres nacionais do Brasil (a representar 25,6% dos reclusos dessa nacionalidade em 2019, 24,1% em 2020, 25,2% em 2021 e 26% em 2022) e, do lado da África, aos nacionais de Marrocos (com 0% de mulheres nos últimos anos).

Quadro 11.2. Reclusos estrangeiros em Portugal, por nacionalidade e sexo, em 2021 e 2022 (%)

| Nacionalidade | 2021 | | 2022 | |
|---------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | Homens | Mulheres | Homens | Mulheres |
| Países de África | 95,3 | 4,7 | 96,1 | 3,9 |
| Angola | 94,6 | 5,4 | 94,2 | 5,8 |
| Cabo Verde | 95,8 | 4,2 | 96,4 | 3,6 |
| Guiné-Bissau | 95,1 | 4,9 | 96,3 | 3,7 |
| Marrocos | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 |
| S. Tomé e Príncipe | 96,8 | 3,2 | 97,2 | 2,8 |
| Países da América do Sul | 76,5 | 23,5 | 75,5 | 24,5 |
| Brasil | 74,8 | 25,2 | 74,0 | 26,0 |
| Países da Europa | 92,2 | 7,8 | 89,4 | 10,6 |
| Espanha | 87,1 | 12,9 | 88,3 | 11,7 |
| Roménia | 86,9 | 13,1 | 82,7 | 17,3 |
| Ucrânia | 96,7 | 3,3 | 93,5 | 6,5 |
| Reclusos Estrangeiros | 90,2 | 9,8 | 89,1 | 10,9 |
| Reclusos Portugueses | 93,4 | 6,6 | 93,5 | 6,5 |
| Total de reclusos | 93,0 | 7,0 | 92,9 | 7,1 |

Fonte: Direção-Geral dos Serviços Prisionais (sistematização e cálculos da autora).

Em relação ao **tipo de crimes cometidos por estrangeiros e nacionais**, observa-se que os estrangeiros apresentam uma maior concentração nos crimes relacionados com tráfico de estupefacientes, o que acompanha as tendências identificadas para décadas passadas (Seabra e Santos, 2006; Oliveira e Gomes, 2014, 2016, 2017, 2018 e 2019). Tomando por referência os anos de 2021 e 2022, enquanto, respetivamente, 29,6% e 29,1% dos reclusos estrangeiros cumprem pena por atos diretamente relacionados com estupefacientes, os nacionais com o mesmo tipo de práticas criminais apenas representam cerca de 17% nos dois anos (estrangeiros com +13 pontos percentuais face aos portugueses em 2021 e +12pp em 2022) – vd. quadro 11.3.

No caso dos reclusos portugueses, observa-se que os crimes com maior importância relativa em 2021 e 2022 são os crimes contra pessoas, representando cerca de um terço dos crimes (31,7% em 2021 e 31,2% em 2022), e os crimes contra o património (e.g. roubo e furto simples e qualificado) que representavam um

quarto dos crimes (24,9% em 2021 e 2022), tendo nestes crimes os estrangeiros menor prevalência (respetivamente, -2pp e -6pp) – quadro 11.3.

Quadro 11.3. Reclusos condenados, nacionais e estrangeiros, por tipo de crime, em 2021 e 2022 (%)

| Tipo de crime | 2021 | | | 2022 | | |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | Total | Português | Estrangeiro | Total | Português | Estrangeiro |
| Crimes contra as pessoas | 31,3 | 31,7 | 28,8 | 30,9 | 31,2 | 28,7 |
| Homicídios | 10,0 | 10,1 | 8,6 | 9,3 | 9,4 | 8,1 |
| Ofensas à integridade física | 3,6 | 3,6 | 3,5 | 3,5 | 3,5 | 3,3 |
| Violência doméstica | 9,5 | 10,0 | 5,4 | 9,6 | 10,0 | 6,6 |
| Sequestro/ Rapto/ Tomada de reféns | 2,1 | 2,1 | 2,3 | 1,9 | 1,9 | 2,1 |
| Violação | 1,6 | 1,5 | 2,7 | 2,1 | 2,0 | 3,1 |
| Abuso sexual crianças/ menores dependentes | 2,3 | 2,7 | 0,0 | 2,3 | 2,6 | 0,0 |
| Outros* | 2,2 | 1,7 | 6,2 | 2,0 | 1,7 | 4,4 |
| Crimes contra o património | 24,0 | 24,9 | 17,9 | 24,2 | 24,9 | 18,8 |
| Furto simples e qualificado | 11,5 | 12,2 | 6,7 | 11,5 | 12,0 | 7,4 |
| Roubo | 10,5 | 10,6 | 9,8 | 10,6 | 10,7 | 10,5 |
| Outros** | 2,0 | 2,1 | 1,3 | 2,0 | 2,2 | 0,9 |
| Crimes contra a vida em sociedade | 9,9 | 9,8 | 10,8 | 9,6 | 9,6 | 9,8 |
| Incêndio e Incêndio florestal | 1,5 | 1,5 | 1,1 | 1,4 | 1,4 | 1,0 |
| Condução perigosa e condução em estado de embriaguez ou sob influência de estupefacientes | 3,0 | 3,1 | 2,3 | 3,2 | 3,3 | 2,6 |
| Associação criminosa | 0,6 | 0,4 | 2,3 | 0,7 | 0,5 | 2,0 |
| Outros*** | 4,7 | 4,7 | 5,0 | 4,3 | 4,4 | 4,2 |
| Crimes relativos a estupefacientes | 18,5 | 16,9 | 29,6 | 18,5 | 17,1 | 29,1 |
| Tráfico | 14,0 | 12,2 | 26,5 | 13,3 | 11,9 | 24,0 |
| Tráfico quantidades diminutas/tráfico consumo | 4,3 | 4,5 | 2,9 | 4,9 | 4,9 | 4,6 |
| Outros | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,2 | 0,4 |
| Outros crimes**** | 16,3 | 16,8 | 12,9 | 16,9 | 17,3 | 13,7 |
| Total (N) | 9.439 | 8.281 | 1.158 | 9.913 | 8.744 | 1.169 |

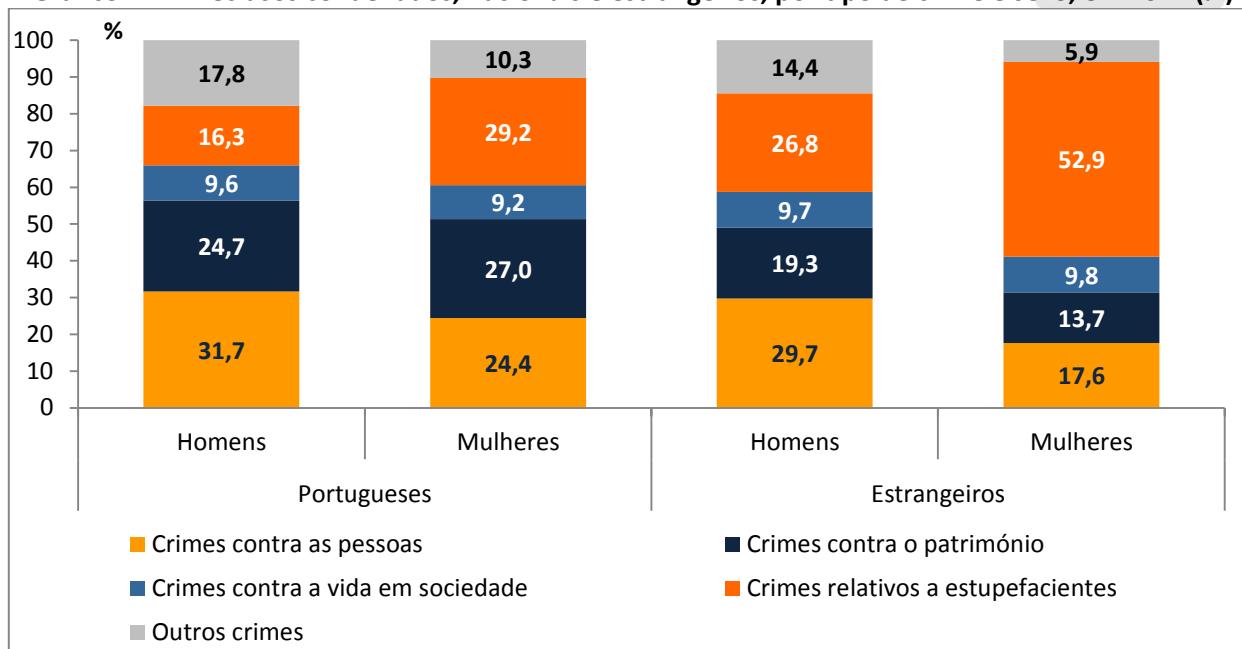
Fonte: Direção-Geral dos Serviços Prisionais (sistematização e cálculos da autora). // Notas: *Esta categoria inclui o crime de tráfico de pessoas e outros crimes. / **Inclui burla simples e qualificada e outros crimes contra o património. / ***Inclui condução perigosa de veículo rodoviário e outros crimes contra a vida em sociedade. / ****Na categoria "Outros crimes" estão contabilizados os "Crimes contra o Estado" (e.g. resistência contra funcionário, desobediência, corrupção, peculato), bem como crimes fiscais e condução sem habilitação legal.

Ora atendendo a que, por comparação aos crimes por roubo e furto simples e qualificado, o crime de tráfico de estupefacientes apresenta uma moldura penal mais pesada, deve atender-se à importância relativa e expressão de cada tipo de crime em cada nacionalidade para se analisar as sanções penais aplicadas a estrangeiros e a duração das penas cumpridas por estes. Deste modo, a mobilização destas variáveis de natureza penal e criminal permite evidenciar que **é porque os estrangeiros estão sobre representados em crimes com molduras penais mais pesadas que ganham maior importância percentual no sistema prisional**. Por outro lado, deve atender-se que esta **sobre representação dos estrangeiros no crime de tráfico de estupefacientes reflete essencialmente estrangeiros não residentes**, identificados inúmeras vezes em trânsito, ou seja, são estrangeiros mas não são imigrantes residentes em Portugal.

A desagregação da informação considerando o tipo de crime e o sexo dos reclusos condenados (vd. gráfico 11.7) faz sobressair ainda mais as discrepâncias identificadas, associando-se mais às mulheres estrangeiras os crimes relativos a estupefacientes (59% em 2021 e 52,9% em 2022, ou seja, +28pp face às portuguesas condenadas por esse crime em 2021 e +23,7pp em 2022, e +32,3pp que os homens estrangeiros condenados por este tipo de crime em 2021 e +26,1pp em 2022). No universo masculino registam-se percentagens mais baixas para estrangeiros e nacionais, muito embora os homens estrangeiros também registem importâncias relativas (26,7% em 2021 e 26,8% em 2022) superiores às apresentadas pelos homens portugueses (16% em 2021 e 2022). Esta informação aponta, uma vez mais, para a associação dos cidadãos e cidadãs de nacionalidade estrangeira a crimes cometidos por indivíduos em trânsito, que não

têm qualquer intenção de imigrar ou ficar em Portugal, tendo sido retidos em momentos de passagem pelo território.

Gráfico 11.7. Reclusos condenados, nacionais e estrangeiros, por tipo de crime e sexo, em 2022 (%)



Fonte: Direção-Geral dos Serviços Prisionais (sistematização e cálculos da autora).

11.2. Criminalidade julgada e condenada em Portugal

A Direção-Geral da Política da Justiça, do Ministério da Justiça, dispõe de informação administrativa sobre criminalidade julgada e condenada que permite complementar a análise da relação entre estrangeiros e o sistema de justiça, com recurso à mobilização de um conjunto adicional de outras variáveis de natureza penal e criminal.

Em 2022 contabilizou-se um total de 67.726 arguidos em processos crime na fase de julgamento findos nos tribunais judiciais de 1.ª instância em Portugal, representando +6,3% que em 2021 quando foram 63.710 arguidos. No último ano contabilizaram-se 45.810 condenados, representando também +7,5% condenados face a 2021 (nesse ano foram 42.628 condenados). Nesses universos, em 2022, os estrangeiros representaram 14,2% do total de arguidos e 15,1% do total de condenados (representaram, respetivamente em 2021, 13,6% e 14,3%) – vd. quadro 11.4.

Uma análise mais detalhada das taxas de condenação dos arguidos presentes a julgamento, em 2021 e 2022, mostra que a proporção de arguidos condenados varia em função do tipo de crime e da nacionalidade do arguido, verificando-se que se mantêm diferenças entre os nacionais e os estrangeiros no que diz respeito às taxas de condenação por tipo de crime.

Para o total da população, no conjunto dos crimes com maior número de arguidos em processos-crime na fase de julgamento findos nos tribunais judiciais de 1.ª instância em Portugal, as maiores taxas de condenação (com taxas acima dos 70%) associam-se a crimes rodoviários (e.g. crimes por condução de veículo em estado de embriaguez com as taxas de condenação mais elevadas em 2021 com 98,4% para o total de arguidos e 94,7% para os arguidos estrangeiros, e em 2022 99% para o total de arguidos e 97,5% para estrangeiros), desobediência, crimes relativos a armas, tráfico e atividades ilícitas, e crimes contra a segurança social. Os “outros crimes contra a honra” assumiram-se como os crimes com a taxa de condenação mais baixa em 2021 (26,7%) e em 2022 (27,8%), mantendo a tendência de anos anteriores.

Quadro 11.4. Número de Arguidos e Condenados (pessoas singulares) em processos crime na fase de julgamento findos nos tribunais judiciais de 1.ª instância e taxa de condenação, por principais tipos de crime* e nacionalidade, em 2022

| Tipo de Crime | Arguidos | | Condenados | | Taxa de condenação do total | Taxa de condenação Estrangeiros |
|--|-----------------|--------------------------------|-------------------|----------------------------------|------------------------------------|--|
| | Total | % estrangeiros arguidos | Total | % estrangeiros condenados | | |
| Condução de veículo em estado de embriaguez | 9.966 | 13,9 | 9.869 | 13,7 | 99,0 | 97,5 |
| Condução sem habilitação | 8.043 | 32,4 | 7.458 | 30,3 | 92,7 | 86,7 |
| Ofensa à integridade física simples e privilegiada | 7.571 | 7,4 | 2.863 | 9,6 | 37,8 | 49,5 |
| Furto simples | 3.501 | 14,2 | 1.537 | 13,2 | 43,9 | 40,8 |
| Outros crimes contra a honra | 2.832 | 4,3 | 788 | 7,1 | 27,8 | 46,3 |
| Violência doméstica contra cônjuge/análogo | 2.688 | 10,2 | 1.530 | 10,1 | 56,9 | 56,4 |
| Furto qualificado | 2.590 | 8,7 | 1.555 | 7,3 | 60,0 | 50,7 |
| Desobediência | 2.589 | 16,1 | 2.249 | 15,3 | 86,9 | 82,5 |
| Tráfico e atividades ilícitas, simples ou agravado | 2.281 | 17,8 | 1.609 | 19,3 | 70,5 | 76,2 |
| Ameaça ou coação | 2.244 | 6,0 | 1.196 | 6,4 | 53,3 | 57,5 |
| Roubo ou violência depois da subtração | 1.862 | 16,5 | 1.263 | 14,6 | 67,8 | 59,7 |
| Burla simples e qualificada | 1.804 | 7,4 | 656 | 4,6 | 36,4 | 22,4 |
| Crimes relativos a armas | 1.408 | 9,9 | 1.168 | 9,8 | 83,0 | 82,0 |
| Contra a segurança social | 1.195 | 4,9 | 954 | 4,1 | 79,8 | 67,2 |
| Dano simples e qualificado | 1.170 | 9,6 | 459 | 11,3 | 39,2 | 46,4 |
| Crimes fiscais | 1.168 | 6,6 | 757 | 4,2 | 64,8 | 41,6 |
| Falsificação/danificação/subtração docs/outros | 1.132 | 35,4 | 826 | 32,4 | 73,0 | 66,8 |
| Tráfico de quantidades diminutas, de menor gravidade | 1.102 | 16,4 | 976 | 14,8 | 88,6 | 79,6 |
| Total geral | 67.726 | 14,2 | 45.810 | 15,1 | 67,6 | 72,2 |

Fonte: Direção-Geral da Política da Justiça (sistematização e cálculos da autora). / Nota: * 15 crimes com maior número de arguidos em processos-crime na fase de julgamento findos nos tribunais judiciais de 1.ª instância.

Focando a análise para os arguidos estrangeiros, é possível observar alguns contrastes com o total de arguidos: em “outros crimes contra a honra” os estrangeiros apresentam maiores taxas de condenação (46,7% em 2021 e 46,3% em 2022) que o observado para o total de arguidos, onde se incluem os portugueses, no mesmo tipo de crime (+20 pontos percentuais em 2021 e +15,5pp em 2022), tal como nos crimes com “ofensas à integridade física” (estrangeiros com 42,3% em 2021 e 49,5%, representando +5,8pp e +11,7pp, respetivamente em 2021 e 2022) e nos crimes “tráfico e atividades ilícitas, simples ou agravado” (estrangeiros com 76,2% em 2022, representando +5,7pp nesse ano).

No que concerne à sanção penal aplicada, importa sublinhar que a pena de prisão efetiva é maioritariamente aplicada aos crimes de homicídio e de tráfico de estupefacientes (simples ou agravado). No entanto, é no tráfico de estupefacientes (simples e agravado) que as distâncias entre nacionais e estrangeiros são mais significativas, registando-se uma maior taxa de aplicação da prisão efetiva junto dos condenados estrangeiros (vd. quadro 11.5). Deste modo, mantendo a tendência de anos anteriores, em 2021 e 2022, no âmbito de crimes de tráfico simples e agravado, os estrangeiros registaram taxas de condenação a prisão efetiva (75,2% em 2020, 54,5% em 2021 e 61,6% em 2022) bastante superiores (+35pp em 2020, +19pp em 2021, e +26,9pp em 2022) às verificadas para os nacionais (portugueses com taxa de condenação a prisão efetiva de 39,7% em 2020, 35,6% em 2021 e 34,7% em 2022) pelo mesmo tipo

de crime. Do mesmo modo, no início da década passada, em 2011, a distância entre os dois universos também se manifestava neste tipo de crime (distância de 24pp entre estrangeiros e nacionais).

**Quadro 11.5. Taxa de condenação a pena de prisão efetiva,
por tipo de crime e nacionalidade, em 2021 e 2022 (%)**

| Tipo de crime | 2021 | | 2022 | | Diferença (pp) dos estrangeiros face aos portugueses em 2022 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|---|
| | Port. | Estr. | Port. | Estr. | |
| Homicídio simples/qualificado | 88,1 | 69,2 | 93,4 | 90,0 | -3,4 |
| Tráfico e atividades ilícitas, simples ou agravado | 35,6 | 54,5 | 34,7 | 61,6 | 26,9 |
| Tentativa de homicídio | 66,7 | 57,9 | 68,6 | 65,0 | -3,6 |
| Furto qualificado | 38,0 | 20,0 | 30,6 | 25,4 | -5,1 |
| Roubo/violência depois de subtração | 38,1 | 32,8 | 33,9 | 34,8 | 0,9 |
| Abuso sexual de crianças/ menores dependentes | 29,7 | 35,7 | 28,9 | 35,5 | 6,6 |
| Tráfico em quantidades diminutas/tráfico consumo | 15,0 | 19,2 | 14,5 | 11,1 | -3,4 |
| Burla simples e qualificada | 13,9 | 14,3 | 12,8 | 16,7 | 3,9 |
| Violência doméstica contra cônjuges ou análogos | 8,2 | 7,2 | 8,7 | 9,7 | 1,0 |
| Furto simples | 11,5 | 5,5 | 10,4 | 3,9 | -6,5 |
| Ofensa à integridade física simples e privilegiada | 3,2 | 2,0 | 2,9 | 3,6 | 0,7 |
| Condução de veículo em estado de embriaguez | 0,9 | 0,9 | 1,0 | 1,2 | 0,2 |

Fonte: Direção-Geral da Política da Justiça (sistematização e cálculos da autora). // Nota: Consideram-se os crimes com maior número de casos de aplicação de prisão efetiva. A taxa apresentada considera os arguidos condenados a pena de prisão efetiva por número total de arguidos condenados independentemente da pena aplicada.

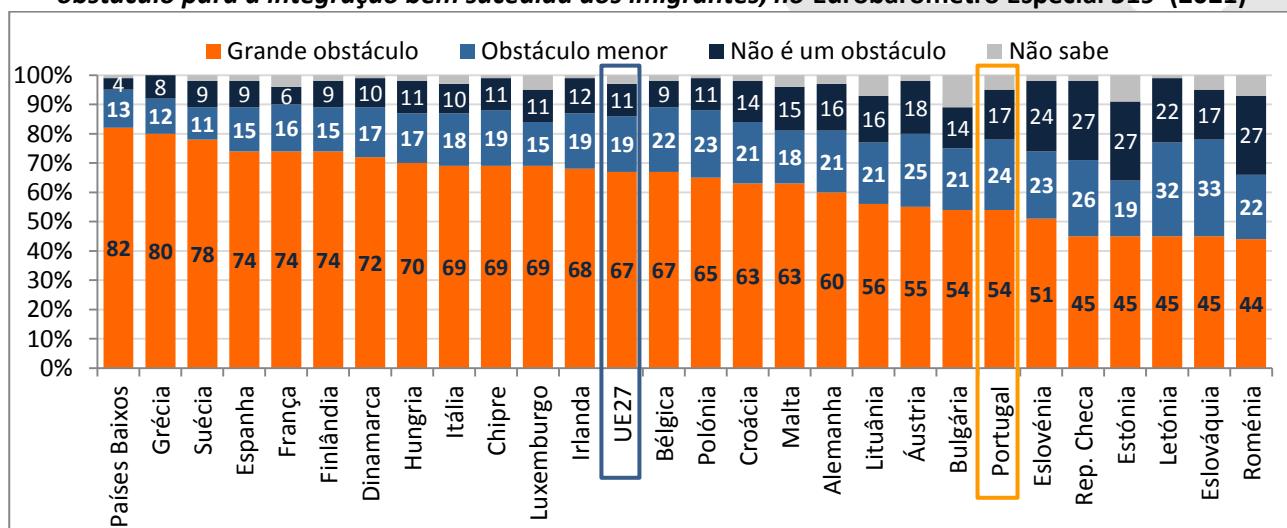
CAPÍTULO 12.

DISCRIMINAÇÃO DE BASE RACIAL E ÉTNICA

A discriminação de imigrantes de base racial e étnica é uma preocupação para a maioria dos Estados-membros, sendo por isso alvo de alguma monitorização tanto ao nível das **perceções** sobre a sua existência nos países da União Europeia, como ao nível das **experiências reportadas** de discriminação de imigrantes e seus descendentes residentes na Europa.

Os *Eurobarómetro Especiais* 469 (2017) e 519 (2021) acerca da integração dos imigrantes na União Europeia mostraram que em todos os Estados-membros da UE uma maioria de respondentes vê a **discriminação dos imigrantes como um obstáculo à sua integração**: em 2017, 62% dos inquiridos considerou a discriminação de imigrantes como um grande obstáculo, 25% como um obstáculo menor, e apenas 8% considerou que a discriminação não é um obstáculo à integração; já no final de 2021, a prevalência dos que considera a discriminação de imigrantes como um grande obstáculo sobe para 67% (+5pp face ao resultado anterior), 19% considera como um obstáculo menor (-6pp) e 11% (+3pp) considera que a discriminação não é um obstáculo à integração (vd. gráfico 12.1).

Gráfico 12.1. *Discriminação contra imigrantes como um grande obstáculo, obstáculo menor, ou não é um obstáculo para a integração bem sucedida dos imigrantes, no Eurobarómetro Especial 519 (2021)*



Fonte: *Integration of immigrants in the European Union – Special Eurobarometer 519* (elaboração da autora).

Na inquirição de 2017, Portugal surgiu no grupo de países acima da média europeia, com 65% dos inquiridos a considerar a discriminação um grande obstáculo à integração dos imigrantes. Nessa edição do Eurobarómetro foi a Suécia (85%) e os Países Baixos (77%) que apresentaram maior percentagem de respondentes a percecionarem a discriminação como um grande obstáculo à integração dos imigrantes, surgindo, em contraste, a Letónia (33%), a Eslovénia (38%) e a Estónia (39%) com a menor percentagem de

indivíduos a considerar a discriminação como um obstáculo à integração, e as mais expressivas percentagens de respondentes com a percepção de que a discriminação não é um obstáculo à integração (26% na Letónia, 21% na Estónia e 19% na Eslovénia) (*Eurobarómetro Especial 469, 2017: 100*). Por sua vez, na inquirição mais recente (*Eurobarómetro Especial 519, 2021: 63*), Portugal perde posições, passando a constar no grupo de países abaixo da média europeia, descendo a percentagem de inquiridos que considera a discriminação como um grande obstáculo à integração de imigrantes para 54% (-11pp em 2021 face ao resultado de 2017) e aumentando a percentagem de inquiridos que vê a discriminação como um obstáculo menor (sobe para 24%, +2pp que na inquirição anterior) e que considera que a discriminação não é um obstáculo à integração dos imigrantes (17%, +6pp que na inquirição anterior). Na inquirição de 2021 são os Países Baixos (82%), a Grécia (80%) e a Suécia (78%), os países com maior percentagem de respondentes que consideram a discriminação como um grande obstáculo à integração dos imigrantes, voltando a aparecer, em contraste, a Roménia (44%), a Letónia, a Eslováquia, República Checa e a Estónia (todos com 45%) com as menores percentagens de indivíduos a considerar a discriminação como um obstáculo à integração, e as mais expressivas percentagens de respondentes com a percepção de que a discriminação não é um obstáculo à integração (27% dos respondentes na Roménia, na Estónia e na República Checa) – vd. gráfico 12.1.

Reconhecendo os obstáculos que a discriminação induz à integração nas sociedades de acolhimento europeias, a Comissão Europeia definiu o *Plano de Ação da UE contra o racismo 2020-2025* (COM(2020) 565 final, de 18 de setembro de 2020), destacando na introdução do plano que “*a discriminação em razão da raça ou origem étnica é proibida na União Europeia e, no entanto, continua a existir na nossa sociedade. Não basta ser contra o racismo. Temos de atuar contra ele. O racismo prejudica a sociedade de múltiplas formas. Mais diretamente, significa que um grande número de pessoas que vivem na Europa são vítimas de discriminação, pondo em causa a sua dignidade humana, oportunidades de vida, prosperidade e bem-estar, assim como, amiúde, a sua própria segurança pessoal. A discriminação implica igualmente o desrespeito de valores basilares da União Europeia. Todas as pessoas na União devem poder usufruir dos seus direitos e liberdades fundamentais da igualdade de participação na sociedade, independentemente da sua origem racial ou étnica.*” Neste âmbito, e reportando dados de Eurobarómetros sobre discriminação na UE, é ainda realçado que “*mais de metade dos europeus considera que esse tipo de discriminação é generalizado no seu país. Não se pode ignorar o conflito entre os nossos valores da igualdade e a realidade do racismo enraizado (...). O racismo assume várias formas. As manifestações explícitas de racismo individual e de discriminação racial são as mais óbvias. Com demasiada frequência, a origem racial ou étnica serve de pretexto para a discriminação (...). As pessoas de ascendência asiática e africana, os muçulmanos, os judeus e os ciganos têm sido vítimas de intolerância. Mas há outras formas de racismo e discriminação racial (...). Os comportamentos racistas e discriminatórios podem estar arreigados nas instituições sociais, financeiras e políticas, repercutindo-se nas alavancas do poder e na formulação das políticas. Este racismo estrutural perpetua os obstáculos que se colocam aos cidadãos exclusivamente com base na sua origem racial ou étnica. Todos os dias, as vítimas do racismo sentem o seu impacto no acesso ao emprego, aos cuidados de saúde, à habitação, ao financiamento ou à educação, bem como nos casos de violência.*” Tendo por base este enquadramento, o plano de ação europeu incita os Estados-membros da UE a promoverem medidas que permitam combater o racismo de forma mais eficaz. Entre essas medidas destacam-se: intervenções por via da legislação (integrando a implementação de diretivas); de mais intervenção das autoridades responsáveis pela aplicação da lei para um efetivo cumprimento da lei e da segurança, procurando incrementar a taxa de denúncia pelas vítimas de discriminação e de crimes de ódio de motivação racista; de reforço de mecanismos de combate a estereótipos, com articulação com meios de comunicação e com apoio a verificadores de factos na luta contra a desinformação, procurando neutralizar narrativas de discriminação racial com campanhas de literacia mediática; desenvolvimentos de planos de ação nacionais contra o racismo e a discriminação racial, entre outras.

Atendendo ao foco deste relatório, sobre indicadores de integração de imigrantes, é ainda realçado entre as medidas deste plano a importância da União Europeia passar a “**dispor de dados exatos e comparáveis para que os decisores políticos e o público possam avaliar a escala e a natureza da discriminação sofrida e para a conceção, adaptação, acompanhamento e avaliação das políticas.** *Tal exige a desagregação de*

dados por origem étnica ou racial. (...) muitos inquéritos centram-se na percepção da discriminação ou utilizam indicadores de substituição como a cidadania ou o país de nascimento. A recolha de dados fiáveis e comparáveis a nível europeu e nacional é um pré-requisito essencial para uma ação eficaz.” Neste domínio o documento (COM(2020) 565 final, de 18 de setembro de 2020) indicou que o EUROSTAT realizaria em 2021 um inquérito ao emprego com um módulo especial sobre a situação dos migrantes no mercado de trabalho, incluindo aspectos relacionados com a discriminação no trabalho.

Em Portugal, em 2021, foi também aprovado o **primeiro Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação 2021-2025 – Portugal contra o racismo** (PNCRD 2021-2025), através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2021, de 28 de julho de 2021, tendo como principal objetivo a promoção da igualdade, o combate do racismo e da discriminação racial, nos termos do artigo 1º da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. No preâmbulo ao plano pode ler-se que “*o Governo reconhece que, não obstante o quadro legal existente, continuam a registar-se fenómenos de racismo e de discriminação que violam direitos fundamentais consagrados na Constituição da República Portuguesa, assentes em estereótipos baseados em ideias, mitos e teorias fundadas na pretensa superioridade de uma raça ou de um grupo de pessoas de uma certa origem étnica ou nacionalidade, geradores de discriminações diretas e indiretas, incluindo numa perspetiva interseccional, e que refletem os processos históricos que os originaram, como a escravatura e o colonialismo, e que perpetuaram modelos de discriminação estruturais.*” Do reconhecimento da existência em Portugal dos fenómenos de racismo e de discriminação, nomeadamente sobre pessoas de certa origem étnica ou nacionalidade, o plano desenvolve-se a partir de quatro grandes princípios – (I) a desconstrução de estereótipos; (II) a coordenação, governança integrada e territorialização; (III) intervenção integrada no combate às desigualdades; e (IV) interseccionalidade – desagregados em dez áreas de intervenção – (1) governação, informação e conhecimento para uma sociedade não discriminatória; (2) educação e cultura; (3) ensino superior; (4) trabalho e emprego; (5) habitação; (6) saúde e ação social; (7) justiça, segurança e direitos; (8) participação e representação; (9) desporto; e (10) meios de comunicação e o digital.

Na primeira área de intervenção do PNCRD 2021-2025, destaca-se no âmbito deste relatório estatístico dos indicadores de integração dos imigrantes três medidas: a medida 1.4 centrar-se-á em “*promover a recolha, análise e difusão regular de dados administrativos ou estatísticos nos diferentes setores, de acordo com a legislação aplicável em matéria de proteção de dados pessoais*”, sendo uma medida a implementar pelo ACM e a CICDR (Comissão para a Igualdade Contra a Discriminação Racial); a medida 1.5. enquadra a elaboração de “*estudos e trabalhos de investigação que permitam analisar e acompanhar as práticas de serviços públicos e as trajetórias e origens dos cidadãos que são abrangidos pelos mesmos serviços públicos*”, destacando-se a “*realização do Inquérito às Condições, Origens e Trajetórias da População residente em Portugal*” pelo INE, “tendo em vista contribuir para a prevenção e o combate ao racismo e à intervenção”; e, finalmente, a medida 1.6 que atende ao objetivo de “*criar o Observatório Independente do Discurso de Ódio, Racismo e Xenofobia, tendo em vista a produção, recolha, tratamento e difusão de informação e de conhecimento nas várias áreas e setores abrangidos pelo PNCRD 2021-2025, bem como a formação e estímulo à investigação sobre a prevenção e o combate ao racismo e à discriminação racial e étnica, incluindo a discriminação múltipla e interseccional*”. Estas são, pois, medidas que concorrem para nos próximos anos termos um melhor e mais aprofundado conhecimento dos fenómenos da discriminação dos imigrantes em Portugal, foco deste capítulo.

Neste âmbito, o INE de Portugal juntou-se ao grupo restrito de países que no contexto europeu aplicou um **Inquérito às Condições de Vida, Origem e Trajetórias (ICOT)**⁶⁹, no decurso de 2022, com o objetivo de testar a recolha de informação sobre a diversidade de pertença e de identificação étnica da população residente, com enfoque nas suas condições de vida objetivas, como sejam o acesso e a qualidade do emprego, saúde, educação, habitação, redes de socialização, origens e trajetórias geracionais. Este inquérito foi promovido pelo INE, depois de o organismo ter decidido não incluir no Censos de 2021 uma pergunta sobre a origem étnico-racial dos residentes, como debatido no *Grupo de Trabalho dos Censos*.

⁶⁹ Mais detalhes em <https://webing.ine.pt/public/pages/queryinfo.aspx?id=ICOT>

2021 – Questões Étnico-Raciais (criado pelo Despacho n.º 7363/2018)⁷⁰.

Este capítulo foca-se nos dados disponíveis à data, no contexto europeu e em Portugal, sobre percepções e experiências reportadas de discriminação racial ou étnica de imigrantes. Recorre-se tanto a inquéritos europeus comparados, como a dados administrativos nacionais de queixas reportadas de discriminação de base racial e étnica, para conhecer os efeitos da discriminação de imigrantes na sua integração no país.

12.1. Percepções de discriminação de base racial e étnica

Embora se deva reconhecer alguma carência de dados acerca da percepção da existência de discriminação de base racial e étnica, nomeadamente para o contexto português, alguns inquéritos europeus permitem reunir indicadores de contexto neste domínio e comparar os resultados para vários países, entre os quais Portugal. A Comissão Europeia tem promovido **Eurobarómetros especiais sobre percepções de discriminação na União Europeia**⁷¹, baseados em amostras robustas⁷² de inquiridos. Comparando os resultados das últimas edições desse Eurobarómetro focado no fenómeno da discriminação, é possível identificar alguma evolução e padrões nas percepções. Os resultados deste Eurobarómetro incluem perto de três dezenas de *factsheets* que traduzem de forma individualizada os resultados de cada Estado-membro da União Europeia (incluindo Portugal) comparados com a média europeia, encontrando-se organizadas em quatro dimensões de análise: i) percepção da discriminação na sociedade; ii) atitudes pessoais face à discriminação; iii) conhecimento dos direitos em matéria de discriminação e iv) políticas de combate à discriminação.

No que diz respeito à “percepção da discriminação na sociedade”, os dados do Eurobarómetro da edição de 2015 mostram que a discriminação com base na origem étnica é considerada comum para 64% dos respondentes em Portugal (semelhante à média da UE28, também de 64%), aumentando, no entanto, essa percentagem para 67% na inquirição de maio de 2019 (quando desce no caso da média da UE28 para 59%). Entre 2006 e 2012 verifica-se que a percentagem de respondentes aos Eurobarómetros que considera que a **discriminação com base na origem étnica é ‘comum’ ou ‘muito comum’** diminui em 8 pontos percentuais (de 64% em 2006 para 56% em 2012). Em 2015, tanto em Portugal como na UE observa-se um aumento na percepção de que a discriminação com base na origem étnica é ‘comum’ ou ‘muito comum’, convergindo nesse ano Portugal para a média da UE (com 64%), registando um crescimento de 11 pontos percentuais e a UE um aumento de 8 pp. Em 2019, porém, Portugal mantém-se numa evolução crescente, passando a representar 67% os inquiridos que têm a percepção da discriminação de base étnica ser comum ou muito comum, quando a evolução da UE28 volta a diminuir (para 59%), passando o país a distanciar-se em +8pp face à tendência geral da União Europeia – vd. gráfico 12.2.

Em 2019, entre os países com maior percentagem de respondentes com a percepção de que a discriminação

⁷⁰ Os resultados e o relatório produzido pelo *Grupo de Trabalho dos Censos 2021 – Questões Étnico-Raciais*, entre 5 de fevereiro de 2018 e 3 de abril de 2019, encontram-se em <https://www.om.acm.gov.pt/-/om-no-gt-censos-2021-questoes-etnico-raciais/?inheritRedirect=true>. Ao longo de doze sessões de trabalho, o GT, tendo em conta experiências internacionais e a diversidade de visões internas, procedeu à contextualização da recolha do tipo de dados em causa no domínio da investigação e das políticas públicas, bem como no domínio legal. O GT analisou também as vantagens e as desvantagens de recolha deste tipo de dados, tendo em vista o desenho de políticas públicas orientadas para a redução das desigualdades sociais construídas com base na racialização e etnicização de pessoas e o combate à discriminação racial e étnica. A reflexão desenvolvida conduziu ainda a recomendações relativas à introdução e operacionalização nos Censos 2021 de questões referentes à origem e ao sentimento de pertença a categorias sociais de base étnica e racial.

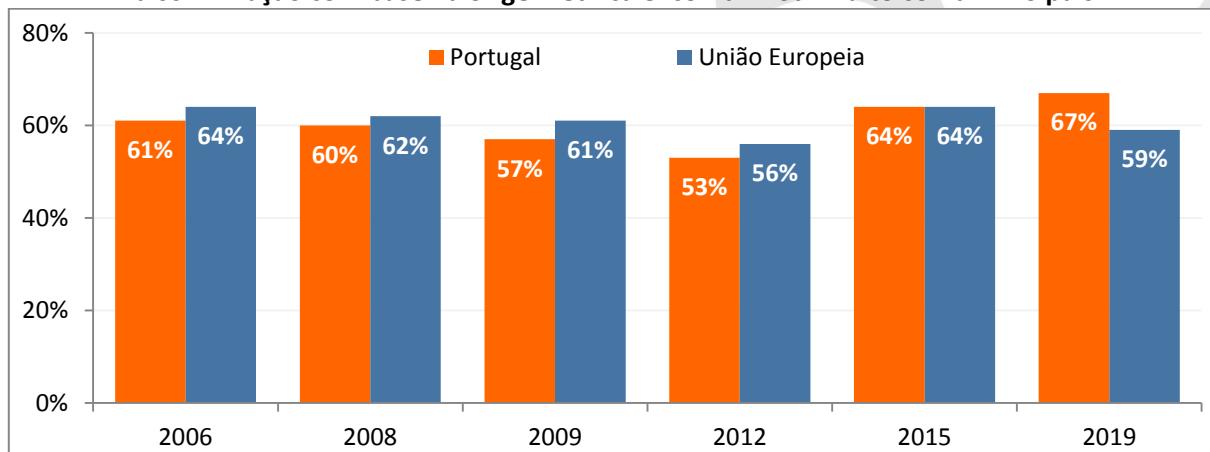
⁷¹ Desde 2006 foram realizados seis Eurobarómetros especiais com perguntas acerca de o quanto comum são diversos tipos de discriminação nos países europeus, entre as quais consta discriminação com base na “origem étnica”. Nestes inquéritos a definição de discriminação assume a seguinte formulação: “É considerado discriminação quando uma pessoa ou grupo é tratada(o) de uma forma menos favorável que outros devido às suas características pessoais”.

⁷² e.g. 28 mil cidadãos inquiridos, correspondendo a uma amostra de 1.000 indivíduos inquiridos por Estado-membro.

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

de base na origem étnica é comum ou muito comum, destacam-se os Países Baixos (76%), a França (74%), a Bélgica (71%) e a Suécia (70%); surgindo por contraste a Lituânia (18%), Eslováquia (24%) e Letónia (25%) como os países com menor prevalência de inquiridos com essa percepção. Resulta, assim, que **em 2019 Portugal é o sétimo país na UE28 com maior percentagem de inquiridos com a percepção da existência de discriminação com base na origem étnica.**

Gráfico 12.2. Evolução, entre 2006 e 2019, da percentagem de respondentes que consideram que a discriminação com base na origem étnica é ‘comum’ ou ‘muito comum’ no país



Fonte: Eurobarómetros Especiais 263, 296, 317, 393, 437 e 493 (sistematização e tratamento gráfico da autora).

A discriminação com base na religião ou crenças é considerada comum para 41% dos inquiridos de Portugal em 2019 (com valor global da UE28 nesse ano de 47%), subindo de 32% dos inquiridos no país em 2015 (média dos inquiridos da UE28 de 50% em 2015). Ainda no que concerne à percepção da discriminação na sociedade, 26% dos respondentes de Portugal considera que a origem étnica poderá desfavorecer um candidato a emprego com iguais competências e qualificações (face a 32% registados pela média da UE28), descendendo essa prevalência para apenas 12% dos inquiridos de Portugal quanto à crença religiosa poder desfavorecer um candidato a emprego (menos de metade da prevalência observada na UE28 de 28%).

Estes Eurobarómetro especiais analisaram simultaneamente as “atitudes pessoais face à discriminação”, concluindo que em 2015 apenas 9% dos respondentes de Portugal se sentiria desconfortável se no cargo político mais elevado do país estivesse uma pessoa de uma religião diferente da maioria (contra 16% dos europeus da UE28), descendo para 2% em 2019 (UE28 de 13%), e 12% em 2015 sentir-se-iam desconfortáveis se no mesmo cargo político estivesse uma pessoa de origem étnica diferente da maioria (média europeia atinge os 18%), passando em 2019 para 11% dos inquiridos (versus 16% na UE28). Já no que diz respeito a colegas de trabalho, os inquiridos de Portugal em 2015 atingem piores resultados do que a média da UE28 no que toca a ter colegas de trabalho judeus, asiáticos e budistas, uma vez que a percentagem dos que afirmam sentir-se desconfortáveis (9%, 8% e 8%, respetivamente) é superior à média da UE na mesma situação (6%, 6% e 7%, respetivamente), percepção que melhora ligeiramente em 2019, aproximando-se os resultados de Portugal aos do valor global dos restantes países da UE28 (8%, 8% e 8% em Portugal versus 7%, 7% e 8% na UE28), sendo que em 2019 apenas 2% dos inquiridos disseram sentir-se ‘totalmente desconfortáveis’ em ter um colega de trabalho de ‘raça negra’ (por comparação a 7% do observado na UE28) quando em 2015 tinham sido 6% dos inquiridos. No caso de colegas muçulmanos essa percentagem sobe para 12% nos portugueses e 13% para a média da UE28 em 2015 e reforça-se em 2019 com 15% no caso dos inquiridos de Portugal por comparação a 13% na UE28.

Relativamente ao “**conhecimento dos direitos em matéria de discriminação**”, no relatório de 2019 Portugal surge destacado ao lado da Bulgária como um dos países com maior percentagem de inquiridos que diz desconhecer onde reportar se for vítima de discriminação (24%). As edições de 2015 e de 2019 mostram também que a maioria dos respondentes de Portugal (45% e 37%, respetivamente, em cada um dos anos de inquirição) prefere denunciar à polícia situações de discriminação (a média da UE28 para 2019

é de 35%). A percentagem de inquiridos de Portugal que tem preferência pela denúncia ao organismo para a promoção da igualdade no país é de 13% em ambos os anos de inquirição. De notar que a percentagem dos que preferem denunciar estas situações a ONGs ou associações é de apenas 2% em 2015 e 3% em 2019.

No que toca a “**políticas de combate à discriminação**”, em 2015 cerca de 76% dos respondentes de Portugal (face a 62% da média dos cidadãos da UE) referia que deviam ser introduzidas novas medidas de proteção dos grupos em risco de discriminação, mostrando-se favoráveis à introdução de medidas adicionais neste âmbito. Por outro lado, cerca de metade (47% em 2015 e 52% em 2019) dos respondentes de Portugal considerava que os esforços feitos no país para combater todas as formas de discriminação são eficazes ou moderadamente eficazes, observando-se ainda assim que em 2019 já 33% de inquiridos (+5pp face a 2015) tinham a percepção de que os esforços do país em combater todas as formas de discriminação são ‘totalmente ineficazes’ (contra 28% no caso da média da UE28) e apenas 4% considerava que o país não faz qualquer esforço (3% na UE28). Finalmente, importa referir que nestas inquirições europeias os respondentes de Portugal apresentam melhores resultados que a média dos inquiridos da União Europeia em diversas medidas para fomentar a diversidade cultural e promover a igualdade de oportunidades no local de trabalho (e.g. monitorizar os procedimentos de recrutamento e a composição da força de trabalho de forma a assegurar que os grupos em risco de discriminação tenham as mesmas oportunidades que os restantes trabalhadores; formação sobre questões de diversidade para empregados e empregadores).

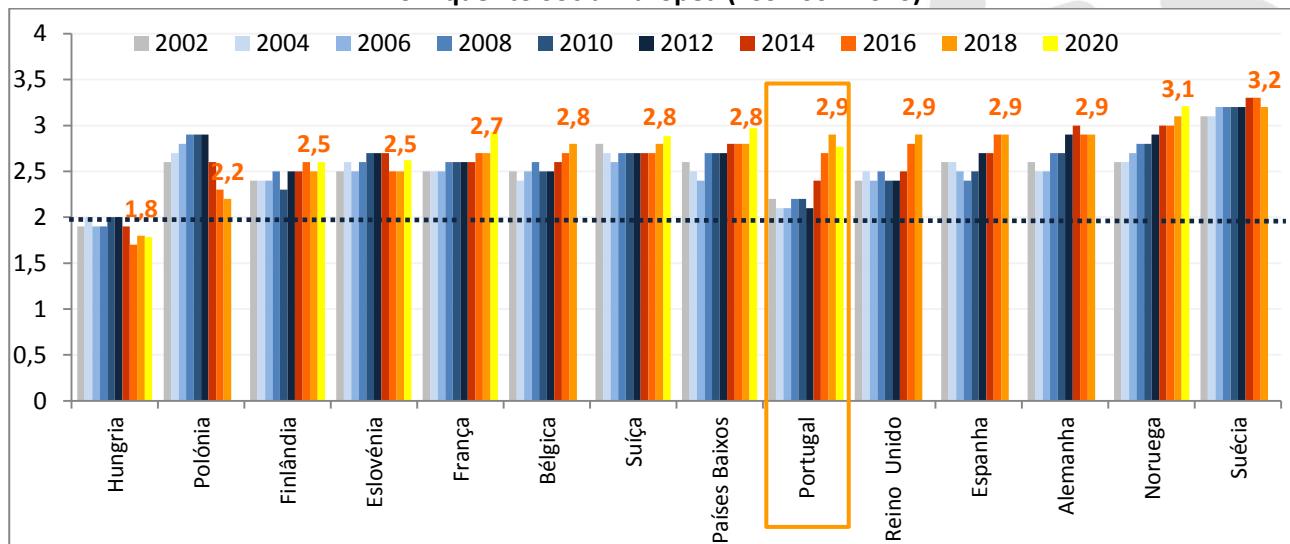
Outra fonte que ajuda a enquadrar esta realidade é o *Inquérito Social Europeu* (ESS⁷³) que integra questões acerca de percepções em torno da ‘cor da pele’, ‘raça’, ‘nacionalidade’ ou ‘grupo étnico’ dos residentes. Embora este inquérito não se consolide com uma amostragem de imigrantes – estando os imigrantes representados nas amostras ao longo dos anos em função da proporção que têm nos diferentes países onde o inquérito é aplicado (países com baixas prevalências de imigrantes – como Portugal – têm bases amostrais necessariamente reduzidas de imigrantes) –, constitui-se também como um importante apuramento para analisar as percepções dos residentes nos países europeus de uma maneira geral. Nas diversas inquirições do ESS (entre 2002 e 2020) procurou-se aferir o grau de abertura dos europeus à entrada de imigrantes de outras etnias com a questão “*em que medida acha que o país [e.g. Portugal] deve deixar que pessoas de raça ou grupo étnico diferente da maioria [e.g. dos portugueses] venham e fiquem a viver cá?*”. Embora este não seja um indicador direto de aferição da potencial prática de discriminação racial e étnica em cada país europeu, permite encontrar algumas tendências relevantes quanto ao grau de abertura ou de fechamento da maioria face à entrada e permanência de *pessoas de raça ou grupo étnico diferente da maioria*, e dar uma leitura longitudinal. Numa escala de 1 (não deixar vir ninguém) a 4 (deixar entrar muitas pessoas), os resultados da inquirição do ESS a esta questão, de dois em dois anos entre dezembro de 2002 e dezembro de 2020 (com dez momentos de inquirição), mostram que os inquiridos residentes nos países europeus globalmente se tornaram tendencialmente **mais favoráveis à entrada de pessoas “de raça ou grupo étnico diferente da maioria”** (com a exceção da Hungria, Polónia e Eslováquia que se tornaram mais desfavoráveis), num contexto em que na última década e meia aumentou a imigração e a diversidade racial e étnica na generalidade dos países europeus, e alguns países europeus foram gravemente afetados por uma crise económica e financeira entre 2008 e 2014. Na análise de detalhe destes resultados identifica-se que os países mais abertos à entrada de imigrantes de outras raças e etnias, ao longo dos anos, são a Suécia (3,2 na maioria dos anos desta série, tendo tido 3,3 em 2014 e 2016) e a Noruega (3,1 em 2018 e 2020). Por contraste, o país mais desfavorável, onde a maioria dos respondentes considera que o país não devia deixar entrar ninguém com “raça ou grupo étnico diferente da maioria”, é a Hungria (1,8 em 2018 e 2020, tendo em 2016 atingido o valor mais baixo de 1,7) – vd. gráfico 12.3.

Neste indicador **Portugal é o país que obtém a evolução mais rápida e favorável à entrada de imigrantes “de raça ou grupo étnico diferente da maioria”**: se entre 2002 e 2012 Portugal variou o seu resultado

⁷³ Inquérito bienal que tem vindo a ser realizado desde 2002 com amostras aleatórias de 800 a 1.900 entrevistas em cada país onde é aplicado, a pessoas com 15 ou mais anos de idade, residentes nos países, independentemente da nacionalidade, cidadania ou língua falada.

neste indicador entre 2,1 e 2,2 (apenas ligeiramente acima do valor médio de 2), a partir de 2014 assume um incremento consistente (2014 com 2,4, 2016 com 2,7, 2018 com 2,9, e em 2020 com 2,8), assumindo o valor mais favorável da série em 2018 quando atinge o valor médio de 2,9 (ao lado do Reino Unido, Espanha e Alemanha). Deve considerar-se que estes resultados dos diferentes países são influenciados também pela experiência migratória do país e pela dimensão da população imigrante no mesmo.

Gráfico 12.3. Resultados da questão *Em que medida acha que o país deve deixar que pessoas de raça ou grupo étnico diferente da maioria dos residentes venham e fiquem a viver cá?* no Inquérito Social Europeu (ESS 2002-2020)



Fonte: European Social Survey – ESS (sistematização, análise e tratamento gráfico da autora). // Nota: Estão representados apenas os países que dispõem de dados para esta questão em todos os momentos da inquirição ESS entre 2002 e 2018 (em 2020 um menor número de países participou na inquirição).

12.2. Experiências reportadas de discriminação de base étnica e racial

O inquérito acerca da integração e discriminação de imigrantes e minorias residentes nos vários países da União Europeia - *Inquérito sobre Minorias e Discriminação na União Europeia* (EU-MIDIS II⁷⁴) - promovido pela Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais (FRA, 2017a) - baseado em entrevistas presenciais realizadas em 2016, com 25.515 pessoas de diferentes grupos de imigrantes e minorias étnicas nos 28 Estados-membros da União Europeia -, procurou identificar **experiências de discriminação**, tendo sido também abordados os crimes de ódio (incluindo assédio e violência) e as questões relacionadas com a identificação de imigrantes e policiamento, bem como o conhecimento dos direitos e das instituições que salvaguardam em matéria de discriminação.

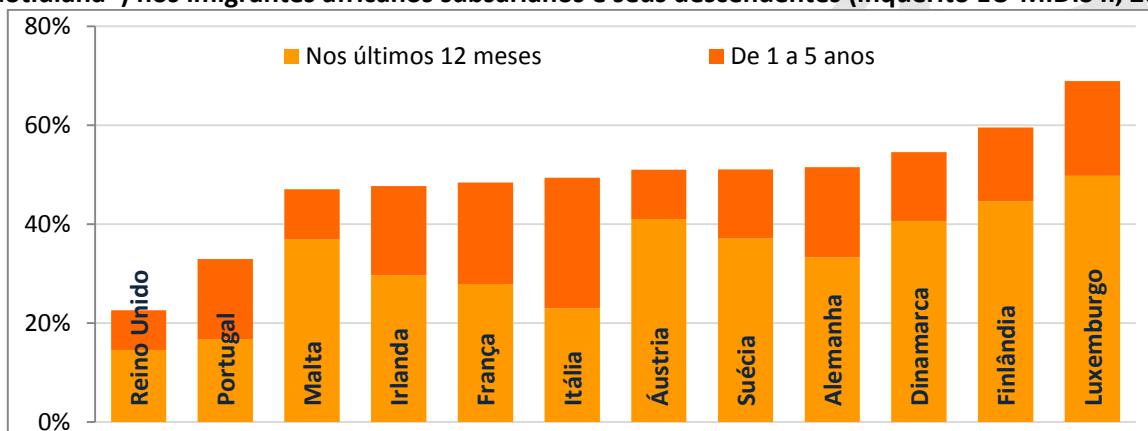
Tal como tinha sido identificado no EU-MIDIS I (de 2008), no segundo inquérito aplicado em 2016 é a **origem étnica e a origem de imigração as principais causas de discriminação** (experienciadas por 1 em cada 4 dos inquiridos nos últimos 5 anos para quatro áreas da vida quotidiana, no total de países onde foi

⁷⁴ Os inquiridos, selecionados aleatoriamente, são representativos para os grupos de imigrantes e minorias étnicas selecionados. Foram selecionados entre um e três grupos-alvo por país, sendo que este inquérito surge na sequência de um primeiro inquérito já realizado em 2008. Inclui imigrantes nascidos fora da UE (primeira geração) e descendentes de imigrantes com pelo menos um dos pais nascidos fora da UE (segunda geração), bem como ciganos. Os grupos selecionados de imigrantes incluíram os imigrantes da Turquia, Norte de África, África Subsaariana e Ásia (do Sul). Da edição de 2008 para 2016 registaram-se alterações no processo de identificação dos inquiridos: o critério de inclusão passou da autoidentificação subjetiva com o grupo (que se verificou no primeiro inquérito) para a declaração da sua própria naturalidade e da dos seus progenitores. Os grupos entrevistados em cada país também mudaram em alguns casos. Por exemplo, em Portugal na edição mais recente do EU-MIDIS II foram inquiridos 553 ciganos (em vez do grupo dos brasileiros) e 525 imigrantes africanos subsarianos e seus descendentes.

aplicado o inquérito). Acresce ainda que 12% dos inquiridos se sentiu discriminado pela sua cor de pele, 12% pela sua religião ou crenças religiosas, 7% pela sua idade, 2% pelo seu sexo ou género e 1% por deficiência. No caso de Portugal, verifica-se que 7% dos inquiridos de origem da África Subsariana declararam ter tido experiências de discriminação com base na sua origem étnica e 23% com base na sua cor de pele, invertendo-se esses valores nas respostas do grupo dos ciganos inquiridos em Portugal (61% desses inquiridos declarou ter sido discriminado com base na sua origem étnica e apenas 2% com base na sua cor de pele). Os grupos que mais sofrem de discriminação em razão da sua etnia ou origem imigratória são os naturais do Norte de África (31%), ciganos (26%) e os imigrantes da África Subsaariana (24%). O estudo identifica ainda que os respondentes da segunda geração de imigrantes sentem-se mais discriminados (20%) que os respondentes da primeira geração de imigrantes (12%) no país onde residem. Existem ainda algumas diferenças nas experiências dos inquiridos de primeira e segunda geração da África Subsaariana, atribuindo-se a essas diferenças o facto do grupo de imigrantes da África Subsaariana ser, em média, mais jovem e composto principalmente por imigrantes de primeira geração. Por exemplo, a taxa de discriminação para os respondentes de segunda geração de africanos da África Subsaariana em Portugal é mais do dobro do que a dos respondentes da primeira geração (32% versus 15%). Os respondentes da segunda geração deste grupo também indicam maiores taxas de discriminação no Reino Unido (21% versus 12%), Luxemburgo (54% versus 48%) e França (33% versus 27%). Em contraste, na Finlândia, mais inquiridos da primeira geração do que a segunda geração deste grupo sentiram-se discriminados devido à sua origem étnica e imigrante (incluindo a cor da pele e a religião) nos 12 meses anteriores à pesquisa (46% versus 40%) (aprofundar em FRA, 2017a: 30).

Resulta deste estudo (FRA, 2017a) que, em 2016, as mais altas taxas de discriminação ocorridas nos últimos 12 meses para os inquiridos com origens na África Subsaariana são observadas no Luxemburgo (50%) e na Finlândia (FRA, 2017a: 30). Taxas elevadas são também registadas na Áustria (42%) e na Dinamarca (41%). Por contraste, as taxas mais baixas observam-se em Portugal (17%) e no Reino Unido (15%). Acumulando a prevalência de discriminação baseada na etnia nos últimos 12 meses, com a prevalência nos últimos anos (de 1 a 5 anos), identifica-se que o Reino Unido (23%) e Portugal (33%) continuam a mostrar-se os contextos onde os imigrantes africanos subsarianos e seus descendentes reportam menos experiências de discriminação, mantendo-se o Luxemburgo com a maior prevalência global (69%) – vd. gráfico 12.4. Constatase, pois, que persistiam em 2016 diferenças nas experiências de discriminação com base na etnia e cor de pele, tanto em função do país de residência dos entrevistados como em função do grupo a que os indivíduos pertencem.

Gráfico 12.4. Prevalência da discriminação baseada na etnia (agregadas as quatro áreas da vida quotidiana*) nos imigrantes africanos subsarianos e seus descendentes (inquérito EU-MIDIS II, 2016)

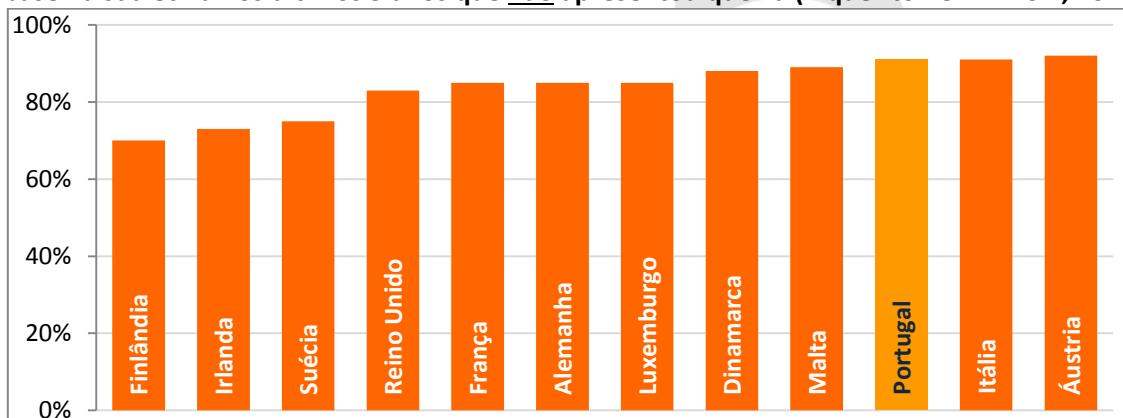


Fonte: Inquérito EU MIDIS II, FRA (cálculos e tratamento gráfico da equipa do OM). // Nota: Os imigrantes africanos subsarianos e seus descendentes apenas foram inquiridos nos países representados. / * As quatro áreas da vida quotidiana inquiridas são: procura de trabalho, o trabalho, a habitação, e a educação.

À semelhança da edição de 2008, em 2016 aos inquiridos que reportaram ter tido alguma experiência de discriminação com base na sua etnia foi perguntado se tinham **apresentado ou formalizado queixa**. Os

países onde os discriminados africanos subsarianos formalizaram mais queixas foi na Finlândia (70% não apresentou queixa), na Irlanda (73% não apresentou queixa) e na Suécia (75% não apresentou queixa). Os restantes nove grupos de imigrantes inquiridos no Reino Unido, França, Alemanha, Luxemburgo, Dinamarca, Malta, Portugal, Itália, e Áustria apresentam a menor prevalência de formalização de queixas de discriminação (entre 83% e 92% não apresentaram queixa) – vd. gráfico 12.5.

Gráfico 12.5. Percentagem dos imigrantes africanos subsarianos e seus descendentes discriminados com base na sua etnia nos últimos 5 anos que não apresentou queixa (inquérito EU-MIDIS II, 2016)



Fonte: Inquérito EU MIDIS II, FRA (cálculos e tratamento gráfico da equipa do OM). // Nota: embora toda a UE28 tenha participado neste inquérito, os imigrantes subsarianos apenas foram inquiridos nestes países.

Acompanhamento de queixas de discriminação de base racial e étnica em Portugal

Em Portugal é a **Comissão para a Igualdade contra a Discriminação Racial (CICDR)** o órgão especializado no acompanhamento de queixas de discriminação de base racial e étnica, tendo como missão assegurar a aplicação do regime jurídico que proíbe a discriminação no exercício de direitos por motivos baseados na raça, cor, nacionalidade ou origem étnica. A CICDR foi criada pela Lei n.º 134/99, de 28 de agosto de 1999, sendo desde a sua génese um órgão presidido pelo Alto-comissário para as Migrações e que integra representantes da Assembleia da República, do Governo, de associações patronais, de centrais sindicais, das associações de imigrantes, de associações antirracistas, bem como de associações de defesa dos direitos humanos, ou personalidades designadas pelos restantes membros.⁷⁵

Com a entrada em vigor da Lei n.º 18/2004, de 11 de maio, que transpôs para a ordem jurídica nacional, a Diretiva n.º 2000/43/CE, do Conselho de 29 de junho, conhecida como "Diretiva Raça", a CICDR viu o seu papel reforçado como órgão especializado na luta contra a discriminação de base racial ou étnica em Portugal. Em cumprimento das atribuições legalmente estipuladas e respeitando os limites decorrentes da legislação em vigor, a CICDR reúne anualmente informação relevante sobre práticas discriminatórias e eventuais sanções aplicadas em matéria de discriminação racial e étnica em Portugal, sendo este o organismo que recebe de forma privilegiada as queixas ou denúncias desta natureza de discriminação.

Em 2017 uma alteração legislativa do regime jurídico de combate à discriminação racial e étnica, através da entrada em vigor da Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto (que revogou a Lei n.º 134/99, de 28 de agosto), em vigor desde 1 de setembro de 2017, reacomodou no regime jurídico nacional orientações mais recentes da política nacional, europeia e internacional na vertente do combate à discriminação e da maior proteção das vítimas, dilatando o enquadramento para a prevenção, proibição e punição da discriminação, em **razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem**. Também em termos do ónus da prova com a Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto, saiu reforçada a proteção das vítimas de discriminação, presumindo-se a intenção discriminatória de prática ou ato discriminatório no âmbito da Lei, sem necessidade de prova por parte da vítima dos critérios que os motivaram. Esta presunção é ilidível, nos

⁷⁵ Para mais detalhes sobre a CICDR ver o seu sítio oficial em www.cicdr.pt.

termos gerais do direito. A alteração legislativa veio permitir que eventuais práticas discriminatórias possam agora ser denunciadas, pelas vítimas, e também por quaisquer pessoas que tenham tido conhecimento de tais práticas. Ao abrigo deste novo regime legal, a CICDR viu reforçadas as suas competências, tanto ao nível instrutório⁷⁶ como decisório⁷⁷, a sua composição foi alargada, e assumiu novos conceitos e formas de resolução alternativa de litígios.⁷⁸ A nova lei outorgou à CICDR poderes quanto à determinação e aplicação de coimas⁷⁹ e sanções acessórias e atribuiu competência instrutória ao ACM, junto do qual funciona uma equipa que presta apoio técnico e administrativo à Comissão. A composição da CICDR foi também alargada para 31 Conselheiros (antes eram 18 conselheiros), passando a estar legalmente prevista a representação dos grupos parlamentares da Assembleia da República, membros do Governo responsáveis pelas áreas da administração interna, justiça, cidadania e da igualdade, educação, ciência, tecnologia e ensino superior, trabalho, solidariedade e segurança social, saúde, cultura, Governo Regional dos Açores e Governo Regional da Madeira, associações de imigrantes, associações antirracistas, associações de defesa dos direitos humanos, comunidades ciganas, centrais sindicais, associações patronais e personalidades de reconhecido mérito, cooptadas pelos restantes membros.

A Lei de 2017 veio ainda estabelecer uma maior cooperação entre entidades, prevendo expressamente que todas as entidades públicas têm o dever de participar à Comissão os factos que tomem conhecimento suscetíveis de serem qualificados como práticas discriminatórias da respetiva área de competências, bem como passam a ter o dever de remeter à Comissão quaisquer denúncias relativas a práticas discriminatórias (CICDR, 2018: 9-10). Este diploma veio ainda estabelecer mecanismos de cooperação estreita entre o ACM e a Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT), em matéria de discriminação de base racial e étnica em contexto laboral.⁸⁰ O novo enquadramento legal (Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto) atendeu ainda à interseccionalidade da discriminação, definindo sinergias entre a CICDR e a Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG) e a Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE), sendo que estas últimas coadjuvarão na introdução de uma perspetiva de género no acompanhamento da situação da igualdade e da não discriminação em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem em Portugal. Outras instituições assumem também um papel relevante no âmbito da intervenção na discriminação de base racial e étnica em Portugal: e.g. o Provedor de Justiça recebe queixas atinentes a questões de igualdade e não discriminação que surjam no contexto da administração pública, a Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV) tem uma Unidade de Apoio à Vítima Migrante e de Discriminação (UAVMD), o Instituto Português do Desporto e da Juventude (IPDJ) é a entidade competente para receber queixas e tramitar os processos decorrentes de práticas discriminatórias em espetáculos

⁷⁶ Passou a deter competências para instruir os processos de contraordenação promovendo as diligências de recolha de prova, competindo-lhe ainda coordenar os atos inspetivos que se afigurem necessários. O regime jurídico em vigor consagra a possibilidade das associações e organizações não-governamentais cujo objeto estatutário se destine essencialmente à prevenção e combate à discriminação racial ou étnica se constituam assistentes nos processos de contraordenação, não sendo devidas quaisquer taxas pela sua constituição.

⁷⁷ A Comissão Permanente da CICDR passa a ter competência decisória. Se no regime anterior a decisão dos processos de contraordenação estava confiada ao Presidente da Comissão (o Alto-Comissário para as Migrações) depois de ouvida a Comissão Permanente, o que tornava a Comissão Permanente apenas um órgão com poder meramente consultivo; com o novo regime o poder decisório passou para a Comissão Permanente, incluindo a determinação e aplicação das coimas e sanções acessórias.

⁷⁸ O novo regime jurídico veio prever ainda a possibilidade de as partes poderem submeter a resolução dos litígios a um procedimento de mediação a seu pedido ou por impulso da Comissão, com o consentimento do/a infrator/a e da vítima ou seus representantes legais.

⁷⁹ A nova Lei prevê um agravamento das coimas a aplicar às infrações de natureza contraordenacional, prevendo-se como limite máximo o valor de €4.289,00, tratando-se de pessoa singular, e de €8.578,00, no caso de se tratar de pessoa coletiva. No regime anterior previa-se apenas como limites máximos o valor de €2.525,00 e de €5.050,00, caso se tratasse de pessoa singular ou pessoa coletiva, respetivamente.

⁸⁰ Em matéria de discriminação laboral, por força do Código do Trabalho (Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro), da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (Lei n.º 35/2014, de 20 de junho) ou da lei que proíbe a discriminação no trabalho independente (Lei n.º 3/2011, de 15 de fevereiro), a Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT) permanece a entidade competente para o processamento de denúncias e queixas, tendo a obrigação de comunicar à CICDR todas as decisões comprobativas de práticas discriminatórias (artigo 23.º da Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto).

desportivos, cabendo à Entidade Reguladora da Comunicação Social (ERC), entidade administrativa independente, tramitar as queixas relativas aos órgãos de comunicação social.

Em 2019, a CICDR viu ainda ser reforçada a sua intervenção no âmbito do regime jurídico no combate à violência, ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos, nos termos da Lei n.º 113/2019, de 11 de setembro (que procedeu à alteração da Lei n.º 39/2009, de 30 de julho), passando a Autoridade para a Prevenção e o Combate à Violência no Desporto (APCVD) a solicitar à Comissão Permanente da CICDR a emissão de parecer vinculativo sobre a natureza discriminatória quando haja indícios de práticas discriminatórias no desporto.

Também em 2019, pela primeira vez foi assinalado o *Dia Nacional para a Eliminação da Discriminação Racial*, 21 de março, data aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 140/2018, de 26 de abril, e foi produzido, no âmbito da Subcomissão para a Igualdade e Não Discriminação da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República, e discutido o *Relatório sobre Racismo, Xenofobia e Discriminação Étnico-racial em Portugal* (concluído a julho de 2019 pela Deputada Relatora Catarina Marcelino).

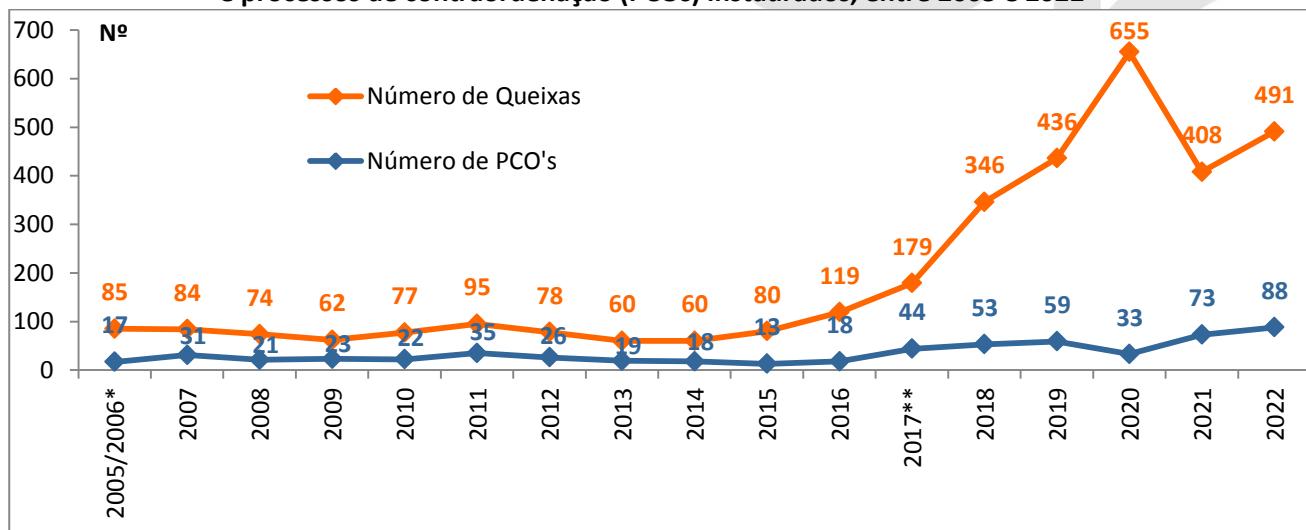
Complementarmente, em 2021, foi aprovado o **primeiro Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação 2021-2025 – Portugal contra o racismo** (PNCRD 2021-2025), através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2021, de 28 de julho de 2021, tendo como principal objetivo a promoção da igualdade, o combate do racismo e da discriminação racial, nos termos do artigo 1º da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. No preâmbulo ao plano pode ler-se que “*o Governo reconhece que, não obstante o quadro legal existente, continuam a registar-se fenómenos de racismo e de discriminação que violam direitos fundamentais consagrados na Constituição da República Portuguesa.*” Para implementação do plano foi definida uma Comissão Interministerial de Alto Nível (CIAN), presidida pelo membro do Governo responsável pela área da Presidência do Conselho de Ministros. A Secretaria Geral da Presidência do Conselho de Ministros (SGPCM) ficou designada como entidade coordenadora do PNCRD 2021-2015, competindo-lhe proceder a avaliação intermédia da implementação do plano, elaborar um relatório final de execução do plano e articular com o secretariado técnico da CICDR para efeitos de consulta alargada aos conselheiros da CICDR. O PNCRD 2021-2025 desenvolve-se a partir de quatro grandes princípios – (I) a desconstrução de estereótipos; (II) a coordenação, governança integrada e territorialização; (III) intervenção integrada no combate às desigualdades; e (IV) interseccionalidade – desagregados em dez áreas de intervenção – (1) governação, informação e conhecimento para uma sociedade não discriminatória; (2) educação e cultura; (3) ensino superior; (4) trabalho e emprego; (5) habitação; (6) saúde e ação social; (7) justiça, segurança e direitos; (8) participação e representação; (9) desporto; e (10) meios de comunicação e o digital.

Em virtude destas mudanças no enquadramento e na intervenção para o combate à discriminação racial e étnica, desde 2018 que se observa um incremento substantivo das queixas de discriminação de base racial e étnica recebidas pela CICDR. Antes da alteração legislativa de 2017, o ano com maior número de queixas de discriminação de base racial e étnica registadas pela CICDR tinha sido 2016 com 119 queixas, subindo esse número sucessivamente nos anos seguintes, atingindo o valor inédito de 655 queixas⁸¹ de

⁸¹ O número de “queixas” reportado agrupa participações, queixas e denúncias. Conforme referido no *Relatório Anual 2018* da Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR, 2019: 25) “pese embora seja comumente utilizado o termo queixa para nos referirmos ao relato descritivo e circunstanciado de uma alegada prática discriminatória, para entender quem reporta os factos à CICDR, torna-se necessário distinguir participações, queixas e denúncias”. São “participações quando os factos são reportados à Comissão por entidades públicas, designadamente as integradas na administração direta e indireta do Estado, regiões autónomas, autarquias locais, outras pessoas coletivas da administração autónoma, bem como as autoridades administrativas independentes e demais pessoas coletivas públicas”. Estamos perante uma queixa “quando os factos são reportados à Comissão pela alegada vítima das práticas discriminatórias, entendendo-se como tal o titular dos interesses que a lei especialmente quis proteger”. Por fim, estamos perante uma denúncia “quando os factos são reportados à Comissão por um terceiro, que não a

discriminação étnico-racial em 2020, refletindo um incremento de +50,2% face a 2019, quando se contabilizaram 436 queixas, e um incremento de +450,4% face a 2016 (tornaram-se seis vezes mais queixas que as registadas antes da alteração legislativa do regime jurídico de combate à discriminação racial e étnica). Em 2021, porém, o número de queixas de discriminação diminui para 408 (-37,7% queixas face a 2020 e -6,4% face a 2019, ainda que +242% face a 2016), voltando a subir em 2022 para 491 queixas (+20,3%), o segundo maior número de queixas apurados da série – vd. gráfico 12.6. Conforme explicado no *Relatório da Igualdade e Não Discriminação em Razão da Origem Racial e Étnica, Cor, nacionalidade, Ascendência e Território de Origem* (CICDR, 2022: 53), deve atender-se que o ano de 2020 foi um ano atípico com vários casos mediatizados que induziram a um reforço na utilização dos meios digitais, dos quais resultou que algumas situações tivessem sido alvo de mais de uma queixa à CICDR, o que inflacionou o número total de queixas desse ano. Não tendo 2021 e 2022, porém, fenómenos mediáticos semelhantes aos reportados em 2020, o número de queixas apresentadas à CICDR diminui face a 2020.

Gráfico 12.6. Queixas de discriminação de base racial e étnica recebidas pela CICDR, e processos de contraordenação (PCOs) instaurados, entre 2005 e 2022



Fonte: Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial – CICDR (sistematização da autora).

Notas: *Entre Setembro de 2005 e o ano de 2006; **Quebra de série: Em Agosto de 2017 entrou em vigor o novo regime jurídico de combate e prevenção da discriminação racial - Lei nº93/2017 de 23 de Agosto, com efeitos na evolução das queixas e nos PCOs.

Importa atender que este **aumento significativo das queixas de discriminação de base racial e étnica em Portugal nos últimos anos não reflete necessariamente um aumento da discriminação e do racismo no país**, mas tem inerente também os impactos de mudanças no regime jurídico da prevenção, da proibição e do combate à discriminação, em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem (Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto), podendo ainda refletir uma maior consciencialização para a problemática da discriminação racial e étnica e um maior reconhecimento dos mecanismos e entidades que acompanham o combate a esta discriminação por via do seu contacto para encaminhamento. Por outro lado, conforme retratado antes (CICDR, 2021), verifica-se um incremento de queixas que extravasam os limites de atuação da CICDR, e que por isso são encaminhadas para outras entidades: em 2022 cerca de 46% das queixas (226) se inseriam na esfera de competência da CICDR, e 46,2% das queixas (227 queixas) recebidas não se enquadravam nos limites da atuação desta Comissão (CICDR, 2023: 75). Já em 2021, do conjunto de queixas acolhidas pela CICDR, verificou-se um aumento do impacto das queixas que se inserem na espera de competência da CICDR 48% (ou 196 queixas), sendo que o número de queixas (179) que não se enquadravam nos limites da atuação da Comissão diminuíram face a 2020 (quando foram dois terços das queixas), justificando uma redução do número de queixas encaminhadas para outras instituições – vd. quadro 12.1.

1. _____
pretensa vítima, considerando-se terceiros todos os que tiveram conhecimento ou testemunharam quaisquer práticas discriminatórias" (CICDR, 2019: 25).

Quadro 12.1. Queixas recebidas pela CICDR, e respetivo desenvolvimento, entre 2017 e 2022

| Desenvolvimento das queixas | 2017* | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Conversão em processos de contraordenação (PCO) | 44 | 53** | 59** | 33** | 73 | 88 |
| Análise, preparação e encaminhamento para outras entidades *** | 71 | 99 | 129 | 447 | 179 | 227 |
| Queixas incompletas / infundadas | 18 | 68 | 122 | 81 | 72 | 101 |
| Queixas incorretas | 0 | 66 | 41 | 27 | 33 | 38 |
| Aguardam esclarecimentos dos denunciantes | 29 | 57 | 78 | 57 | 39 | 28 |
| Total | 179 | 346 | 436 | 655 | 408 | 491 |

Fonte: Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR), ACM, IP.

Notas: *Quebra de série: Em agosto de 2017 entrou em vigor o novo regime jurídico de combate e prevenção da discriminação racial - Lei nº93/2017 de 23 de agosto, com efeitos na evolução das queixas e nos PCOs. ** Atendendo a que algumas queixas versavam sobre os mesmos factos, em 2018 foram 56 queixas que deram origem a 53 PCOs; em 2019 foram 66 queixas que deram origem a 59 PCOs, em 2020 foram 43 queixas que deram origem a 33 PCOs. Por esse motivo no quadro em referência a soma das parcelas não corresponde ao total de queixas. ***Inclui Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT), Ministério Público (MP), Linha Alerta Internet Segura (LAIS), Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), Instituto Português do Desporto e da Juventude (IPDJ), Conselho Superior de Magistratura, Provedor de Justiça, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Serviço de Regulação e Inspeção de Jogos, Ordem dos Advogados, Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG), Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP), Direção-Geral do Consumidor (DGC).

Do conjunto de queixas acolhidas pela CICDR, foram instaurados 59 processos de contraordenação (PCO) em 2019 e 33 em 2020, o que correspondeu, respetivamente, a 13,5% (14 PCOs por cada 100 queixas) e 5% (5 PCOs por cada 100 queixas) do total de queixas rececionadas. Em 2021 e 2022 os processos de contraordenação atingem os valores inéditos de 73 e 88 casos, passando a representar 17,9% do total de queixas (18 PCOs por cada 100 queixas) nos dois anos, subindo ainda mais essa prevalência se se considerar o número de contraordenações apenas pelo número de queixas que se inserem da esfera de competência da CICDR: de 18,2% em 2020 (18 PCOs por cada 100 queixas da esfera de competência da CICDR) para 37,2% em 2021 (37 PCOs por cada 100 queixas da esfera e competência da CICDR) e 38,9% em 2022 (39 PCOs por cada 100 queixas da esfera e competência da CICDR).

A discrepância entre o número de queixas e o número de processos de contraordenação efetivamente instaurados pela CICDR está associada a diversos fatores. Em primeiro lugar, as queixas apresentadas carecem muitas vezes de elementos de prova suficientes, verificando-se simultaneamente um significativo número de situações em que a ausência de respostas dos denunciantes a pedidos subsequentes de informação, face à necessidade de clarificação ou de reforço de fundamentos na origem da queixa, coloca em causa a reunião dos elementos necessários que servem de suporte à abertura do respetivo processo de contraordenação. Por esse motivo, e considerando os desafios colocados na reunião dos elementos em falta, verificam-se duas situações: queixas que aguardam esclarecimentos, estando a decorrer prazo para o efeito (57 queixas em 2018, 78 em 2019, 57 queixas em 2020, 39 queixas em 2021 e 28 queixas em 2022); e queixas incompletas/infundadas, em que foram solicitados esclarecimentos adicionais, não tendo sido recebida resposta no prazo concedido e previsto na Lei n.º 93/2017 de 23 de agosto, o que conduziu ao arquivamento liminar por falta de fundamento (num total de 68 queixas em 2018, 122 em 2019, 81 em 2020, 72 em 2021 e 101 queixas em 2022). Importa ainda referir a situação atípica que assumiu maior relevância em 2018 e 2019, relacionado com queixas incorretas recebidas pela CICDR (66 queixas em 2018, 41 queixas em 2019, embora descendo para 27 em 2020, 33 em 2021 e 28 em 2022) e que abrangem situações que não têm por base as características protegidas na Lei, ou seja, os factos relatados não resultam em indícios de discriminação racial e étnica, tendo sido identificadas situações ocorridas em estabelecimentos prisionais (encaminhadas para o Ministério Público), e outras situações do foro laboral (e.g. falta de condições de trabalho, discriminação com base na idade), bem como outras situações diversas de discriminação com base no género, entre outras (CICDR, 2021: 58; CICDR, 2022: 85; CICDR, 2023: 76).

Os Relatórios Anuais da CICDR alertam ainda que o número de processos de contraordenação instaurados

em cada ano não se relaciona diretamente com o número de queixas recebidas porque “*algumas queixas, ao versarem sobre os mesmos factos, foram apensadas, dando origem ao mesmo processo de contraordenação*”, pelo que consideram que 56 queixas deram origem a 53 PCOs em 2018 (CICDR: 2019: 40), 66 queixas em 2019 deram origem a 59 PCOs (CICDR, 2020: 56), 43 queixas recebidas em 2020 deram origem a 33 PCOs (CICDR, 2021: 55-56), 85 queixas em 2021 geraram 73 PCOs (CICDR, 2022: 82) e 97 queixas recebidas em 2022 deram origem a 88 PCOs (CICDR, 2023: 76).

Verificam-se também (ao abrigo do regime jurídico anterior à Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto) algumas situações em que no decorrer da análise da queixa resulta ser mais eficaz, antes da abertura do processo de contraordenação, recorrer à mediação como forma de acautelar os interesses e direitos da vítima de discriminação, tendo o sucesso da mediação prévia influência na percentagem de processos de contraordenação por número de queixas (16 situações de mediação em 2017, mas nenhuma reportada nos anos seguintes).

Finalmente, acresce que um número substantivo de queixas acolhidas pela CICDR é encaminhado para outras entidades com competência na matéria, o que conduz a não se consubstanciarem em processos de contraordenação instaurados pela CICDR (mas podem assumir processos instaurados por outras entidades competentes). Já em 2020, no conjunto dos 447 encaminhamentos para outras entidades (68,2% do total de queixas desse ano) destacaram-se, em razão da competência na matéria, após análise e preparação, o encaminhamento para o Ministério Público (347 queixas encaminhadas, correspondendo a 53% do total de queixas) quanto a ilícitos criminais, e para a Linha Internet Segura (LIS) quanto a conteúdos ilegais, com apologia ao racismo, discurso de ódio ou incitamento à violência, disseminados na internet sob a forma de publicações ou comentários em redes sociais (104 queixas encaminhadas, o correspondente a 15,9%). Por sua vez, em 2021, no conjunto das 179 queixas encaminhadas para outras entidades, destaca-se sobretudo o Ministério Público quanto a ilícitos criminais (109 queixas encaminhadas, correspondendo a 26,7% do total), seguindo-se a Linha Internet Segura (LIS) quanto a conteúdos ilegais, com apologia ao racismo, discurso de ódio ou incitamento à violência, disseminados na internet sob a forma de publicações ou comentários em redes sociais (37 queixas encaminhadas ou 9,1%), a Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) quanto a matéria laboral (22 queixas encaminhadas, 5,4%) e a Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) quanto a questões relacionadas com os órgãos de comunicação social (19 queixas encaminhadas, 4,7%). Finalmente, em 2022, registaram-se 227 encaminhamentos para outras entidades (46,2% das queixas acolhidas pela CICDR), em razão da competência na matéria, após análise e preparação, destacando-se nesse universo os encaminhamentos para o Ministério Público quanto a ilícitos criminais (30,3% das queixas encaminhadas), para a Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) quanto à matéria laboral (6,9% das queixas encaminhadas), para Linha Internet Segura quanto a conteúdos ilegais na internet (5,3% das queixas encaminhadas) e para a Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) sobre questões relacionadas com órgãos de comunicação social (2,9% queixas encaminhadas).

Noutra leitura destes dados administrativos da CICDR, há ainda a atender que para além da discrepância entre o número de processos de contraordenação e o número de queixas, verifica-se que nem todos os processos de contraordenação instaurados induzem a decisões de condenação. Conforme referido anteriormente, o novo regime jurídico (Lei n.º 93/2017 de 23 de agosto) veio reforçar as competências da Comissão Permanente da CICDR, passando a mesma a ter competência decisória, incluindo a determinação e aplicação das coimas e sanções acessórias. O atual regime jurídico veio ainda reforçar as competências desta Comissão Permanente noutros aspetos, cabendo-lhe nomeadamente encaminhar as partes para processos de mediação (prestado o respetivo consentimento), sem prejuízo de meios extrajudiciais de resolução de conflitos que sejam obrigatórios nos termos da lei. Cabe ainda a esta Comissão solicitar informações e pareceres, bem como a realização das diligências probatórias que considere necessárias, decidir e aplicar as coimas e sanções acessórias no âmbito dos processos de contraordenação e articular com os órgãos competentes na área da não discriminação nos casos de discriminação múltipla. No âmbito destas competências, em 2017 a Comissão Permanente da CICDR “*tomou conhecimento e pronunciou-se relativamente a diversos processos de contraordenação, destacando-se catorze deliberações, entre as quais*

uma condenação em coima⁸² e uma admoestação, e doze arquivamentos” (CICDR, 2018: 15). Por sua vez, em 2020, “*foram proferidas 5 decisões condenatórias pela Comissão Permanente da CICDR, 4 em Coima e 1 (uma) Admoestação, e 3 decisões condenatórias pela APCVD [2 (duas) em Coima e 1 (uma) Admoestação]*” (CICDR, 2021: 67). Já em 2021, segundo o relatório da CICDR (2022:31), foram proferidas 2 decisões de condenação, das quais 1 convertida em coima e 1 em admoestação, mais reiterando-se 1 decisão de manutenção de condenação anteriormente proferida. As 2 decisões condenatórias proferidas em 2021 referiram-se a práticas discriminatórias de “*adoção de ato em que, publicamente ou com a intenção de ampla divulgação, seja emitida uma declaração ou transmitida uma informação em virtude da qual uma pessoa ou grupo de pessoas seja ameaçado, insultado ou aviltado*”, estando uma delas relacionada com a intervenção de uma deputada, suscetível de ofender pessoas com base na sua origem racial e étnica e outra relacionada com ofensas verbais em razão da nacionalidade brasileira dirigida por uma vizinha a outra. Finalmente em 2022, a CICDR, através da sua Comissão Permanente, “*proferiu 11 decisões condenatórias em sede de processo de contraordenação, das quais 9 em coima e 2 (duas) em admoestação, respeitantes a processos de ano corrente ou anteriores, o que representa o maior número de condenações proferidas pela CICDR num só ano desde a sua criação*” (CICDR, 2023: 17).

Relativamente ao **modo de receção das queixas pela CICDR**, embora o correio eletrónico tenha sido até 2019 a via mais utilizada (93 queixas recebidas por essa via em 2017, o correspondente a 52,0% do total; 153 queixas em 2018, representando 44,2% do total desse ano; 173 queixas por esta via em 2019, o correspondente a 39,7% do total de queixas), a partir de 2020 diminui a sua expressão (para 27,2% ou 178 queixas em 2020, 32,8% ou 134 queixas em 2021 e 38,7% ou 275 queixas em 2022). A partir de 2020 a formalizações de queixas de discriminação passa a estar mais associada à submissão do formulário eletrónico no sítio da internet da CICDR⁸³ (66,9% das queixas de 2020 entraram por esta via, equivalendo a 438 queixas; 58,3% em 2021 ou 238 queixas; e 56% em 2022 ou 275 queixas). Nos últimos anos já se sentia esta tendência de incremento da utilização do formulário eletrónico, sendo a adesão a esta ferramenta maior nas próprias vítimas: de 52 queixas entradas por formulário eletrónico da CICDR em 2017 ou 29,1% do total, passam a 89 queixas em 2018 ou 25,7% do total, subindo para 148 queixas ou 33,9% das queixas de 2019, passam a 438 queixas ou 66,9% das queixas de 2020; 238 queixas ou 58,3% das queixas de 2021; e 275 queixas ou 56% em 2022. Em contraste, a comunicação via postal tem perdido significativamente importância ao longo do tempo (19 queixas em 2017 ou 10,6% do total, 94 queixas em 2018 ou 27,2% do total, 106 queixas em 2019 ou 24,3% do total, apenas 32 queixas em 2020 ou 4,9% do total de queixas, 33 queixas ou 8,1% em 2021, e 26 ou 5,3% em 2022), sendo utilizada quase exclusivamente por entidades públicas. Conforme explicado no relatório da CICDR (2021: 36-37), o contexto pandémico COVID-19 induziu aos meios de comunicação eletrónicos serem os mais utilizados a partir de 2020 para reportar queixas à CICDR, numa tendência progressiva de desmaterialização.

A queixa presencial (12 casos em 2017 ou 6,7% do total, 6 casos em 2018 ou 1,7% do total, 5 queixas em 2019 ou 1,1%, zero em 2020, apenas 1 em 2021, e novamente 0 em 2022) foi feita essencialmente por alegadas vítimas de discriminação, estando este canal de formalização de queixa a perder expressão. Em 2017 deram ainda entrada 2 queixas pela via de comunicação telefónica, e 1 procedimento de queixa de iniciativa da própria CICDR relativo a uma situação que indiciava práticas discriminatórias no âmbito das competências atribuídas pela Lei nº 93/2017, de 23 de agosto (CICDR, 2018: 19). Em 2018 há a assinalar 4 procedimentos oficiais por impulso da CICDR, o que corresponde a 1,2% do total de queixas (CICDR, 2019: 26-27), tal como em 2019 em que se contabilizaram também 4 procedimentos oficiais iniciados por impulso da CICDR e que corresponderam a 0,9% do total de queixas acompanhadas pela comissão no último ano (CICDR, 2020: 34-35). Em 2020 identificaram-se 7 procedimentos oficiais por impulso da CICDR, o que corresponde a 1,1% do total de queixas (CICDR, 2021: 36-37). Em 2021 registaram-se 2 procedimentos oficiais por impulso da Presidente da CICDR, representando apenas 0,5% do total de queixas do último ano (CICDR, 2022: 56), e em 2022 não há registo de procedimentos oficiais por impulso da Presidente da CICDR (CICDR, 2023: 50).

⁸² Não transitada em julgado por ter sido apresentado recurso de impugnação judicial (CICDR, 2018: 15).

⁸³ A queixa online remete para um formulário eletrónico disponível em <https://www.cicdr.pt/queixa>

Considerando a **proveniência ou remetente das queixas de discriminação de base racial e étnica** recebidas pela CICDR (quadro 12.2.), observa-se que em 2022 a maioria das queixas provêm das alegadas vítimas (54,8% ou 269 queixas), importância relativa que ganha especial destaque desde 2021 quando passam a representar 47,1% (192 queixas). Em 2020 destacou-se em primeiro lugar a proveniência de queixas por terceiros (49,6% do total), entendidos como pessoas que tiveram conhecimento ou testemunharam alegadas situações discriminatórias nas quais não eram diretamente visadas⁸⁴ – quando esta era a terceira proveniência mais expressiva em 2019 (25,5%) –, e logo de seguida as alegadas vítimas (31,8% em 2020). As queixas com proveniência de terceiros têm ganho expressão e importância relativa no total de queixas recebidas nos últimos anos: em 2017 estas queixas representaram 19% do total (34 queixas), em 2018 aumentaram o seu peso relativo para 25,1% (87 queixas), em 2019 representaram 25,5% (111 queixas) do total de queixas, em 2020 assumem o número mais elevado de sempre (325 queixas, metade das queixas recebidas nesse ano), voltando a perder importância relativa em 2021 para 33,3% (136 queixas) e 2022 para 19,6% (96 queixas).

Quadro 12.2. Queixas recebidas pela CICDR, por remetente das queixas, entre 2018 e 2022

| Proveniência ou remetente das queixas | 2018 | | 2019 | | 2020 | | 2021 | | 2022 | |
|---------------------------------------|------------|------------|------------|------------|-------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % |
| Vítima | 99 | 28,6 | 127 | 29,1 | 208 | 31,8 | 192 | 47,1 | 269 | 54,8 |
| Associação/ONG* | 48 | 13,9 | 77 | 17,7 | 60 | 9,2 | 29 | 7,1 | 24 | 4,9 |
| Terceiro | 87 | 25,1 | 111 | 25,5 | 325 | 49,6 | 136 | 33,3 | 96 | 19,6 |
| Entidades públicas** | 108 | 31,2 | 117 | 26,8 | 53 | 8,1 | 49 | 12,0 | 102 | 20,8 |
| Iniciativa CICDR | 4 | 1,2 | 4 | 0,9 | 7 | 1,1 | 2 | 0,5 | 0 | 0 |
| Total | 346 | 100 | 436 | 100 | 655⁸⁵ | 100 | 408 | 100 | 491 | 100 |

Fonte: CICDR, ACM, IP. // Nota: * Associação/ONG: inclui SOS Racismo, Letras Nómadas, APAV, Assomada, AI-Portugal, ADDHU – Associação de Defesa dos Direitos Humanos e ASRCCA – Associação Social, Recreativa e Cultural Cigana de Águeda. / ** Entidades Públicas: inclui ASAÉ – Autoridade de Segurança Alimentar e Económica, Ministério Público, SECI - Secretaria de Estado para a Cidadania e a Igualdade, IRAE - Inspeção Regional das Atividades Económicas (Açores), MADJ – Ministro Adjunto, CIG – Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género, PSP – Polícia de Segurança Pública, GNR – Guarda Nacional Republicana, Procuradoria-Geral Repúblida, INR - Instituto Nacional para a Reabilitação I.P., MTSSS - Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social; MAI; IGAI, IGEC; DSEIR, ERC.

As queixas encaminhadas para a CICDR são ainda provenientes de Associações/ONGs e Entidades Públicas, remetendo para participações por via indireta, que incluem queixas e denúncias das próprias entidades. Relativamente às Entidades Públicas que remeteram mais queixas à CICDR em 2021 e 2022, destaca-se a ASAÉ – Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (26 queixas em 2021 e 27 em 2022) com queixas consubstanciadas em reclamações apresentadas contra estabelecimentos comerciais, quer nos livros de reclamação disponibilizados presencialmente, quer através de meios eletrónicos de contacto direto com a ASAÉ, tendência que se mantém de anos anteriores (em 2018, do total de 108 queixas remetidas por entidades públicas, 98 são proveniente da ASAÉ; em 2019, do total de 117 queixas de entidades públicas, 94 vieram da ASAÉ; e em 2020 do total de 53 queixas, 17 foram da ASAÉ); seguindo-se as queixas provenientes da Polícia de Segurança Pública (em 2020 foram 11 queixas, entre as 53 queixas encaminhadas de entidades públicas; em 2021 foram 7 queixas das 49 queixas recebidas pela CICDR de Entidades Públicas; e em 2022 foram 9 queixas remetidas). Em 2022 destaca-se ainda o acolhimento na CICDR de queixas formalizadas na Entidade Reguladora da Saúde – ERS (23 queixas), dizendo estas respeito a reclamações apresentadas contra estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde; na Autoridade da Mobilidade e dos Transportes – AMT (16 queixas), consubstanciadas em reclamações apresentadas contra

⁸⁴ Na proveniência de queixas por terceiros estão aqui também incluídas situações em que não é possível identificar uma vítima específica por as alegadas práticas discriminatórias não se dirigirem a uma pessoa concreta e determinada (CICDR, 2021: 38).

⁸⁵ Total de queixas recebidas em 2020 inclui 2 queixas com outras proveniências (CICDR, 2021: 37).

entidades/operadores económicos do setor da mobilidade e dos transportes; e no Ministério Público (10 queixas).

Por sua vez, as queixas encaminhadas para a CICDR por associações ou ONGs têm perdido expressão nos últimos anos: em 2017, foram 56 queixas remetidas pelas Associações/ONG, representando 31,3% do total das queixas (das quais 49 queixas através do Movimento SOS Racismo), passando em 2018 a representar 13,9% (48 queixas, 38 das quais do Movimento SOS Racismo), em 2019 a 17,7% (77 queixas, das quais 63 queixas do Movimento SOS Racismo), em 2020 passam a ter uma importância relativa de apenas 9,2% das queixas (60 queixas, das quais 42 através do Movimento SOS Racismo), em 2021 descem ainda para 7,1% (29 queixas, das quais 18 foram do Movimento SOS Racismo) e em 2022 para 4,9% (24 queixas).

Os dados referentes à queixas acompanhadas pela CICDR permitem ainda analisar a **área geográfica onde ocorreram as situações discriminatórias**⁸⁶ (variável inexistente na série de dados anterior). Globalmente observa-se uma sobre representação de queixas de factos ocorridos no distrito de Lisboa (38% do total de queixas em 2017, 32,7% em 2018, e 28% em 2019, 24,2% em 2021 e 28,7% em 2022), porém, em 2020 a importância relativa das queixas ocorridos neste distrito desceu para 13,3% em virtude de ganhar especial expressão as queixas de situações de discriminação ocorridas nos meios de comunicação ou na internet (de 14,2% das alegadas práticas de discriminação em 2018, passa a 22,2% em 2019 e 61,7% em 2020). Em 2021 e 2022, porém, as práticas discriminatórias veiculadas nos meios de comunicação e na internet voltam a perder importância relativa (respectivamente, 23,5% e 14,7%) – vd. quadro 12.3.

Quadro 12.3. Queixas recebidas pela CICDR, por área geográfica das alegadas práticas discriminatórias, entre 2017 e 2022 (%)

| Área Geográfica (por principais distritos) | 2017* | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Distrito de Lisboa | 38 | 32,7 | 28 | 13,3 | 24,5 | 28,7 |
| Distrito do Porto | 6,1 | 8,1 | 7,6 | 4,9 | 8,3 | 13 |
| Distrito de Setúbal | 8,4 | 5,5 | 7,6 | 2,6 | 5,9 | 5,5 |
| Distrito de Braga | 2,8 | 2 | 1,4 | 1,4 | 5,4 | 3,3 |
| Distrito de Faro | 2,2 | 1,4 | 4,1 | 1,7 | 2,7 | 5,3 |
| Meios de Comunicação Social/Internet | 22,3 | 14,2 | 22,2 | 61,7 | 23,5 | 14,7 |
| Não determinável na queixa | 5 | 2,9 | 3,2 | 2,3 | 2,7 | 2,6 |
| Não aplicável | - | 19,1 | 9,4 | 4,1 | 8,1 | 7,7 |
| Total (%) | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Total (números absolutos)** | 179 | 346 | 436 | 655 | 408 | 491 |

Fonte: Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR) – ACM, IP. (cálculo da autora).

Nota: *Quebra de série com entrada em vigor do novo regime jurídico (Lei nº93/2017 de 23 de Agosto).

Nos últimos anos identificam-se algumas mudanças nas **principais áreas de discriminação de base racial e étnica reportadas pelos queixosos** (vd. quadro 12.4). Enquanto 2016 ficou marcado por uma sobre representação de queixas por discriminação dos media (cerca de 35%⁸⁷), seguindo-se as participações por discriminação na área laboral (16%); desde 2017 destacam-se as queixas de discriminação da área do comércio (e.g. em lojas, super/hipermercados, discotecas/bares/estabelecimentos noturnos e restaurantes/cafés/pastelarias: 19,6% em 2017, 28,3% em 2018, 25,7% em 2019, embora descendendo para 6,4% em 2020, para recuperar para 15% em 2021 e 14,3% em 2022), seguindo-se as queixas por discriminação por publicações na internet e medias sociais (11,7% em 2017, 9,2% em 2018, 11,7% em 2019, 48,7% em 2020, num ano atípico, e 14,7% em 2021 e 9% em 2022). Nota-se, nos últimos anos, uma progressiva diminuição da importância relativa das queixas de discriminação da área laboral recebidas pela

⁸⁶ Considera-se a área geográfica onde ocorreram as situações de discriminação e não a área de residência da alegada vítima (CICDR, 2018: 21).

⁸⁷ Subida substantiva (passando de 5 em 2015 para 42 em 2016) explicada pela equipa técnica da CICDR, por terem sido transmitidos na televisão programas de entretenimento que conduziram a diversas denúncias apresentadas por distintos queixosos à CICDR.

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

CICDR (eram 26,2% das queixas em 2015, descendo para 16% em 2016, para 11,2% em 2017, para 4,6% em 2018, para 6,9% em 2019, para 2,6% em 2020, embora subindo ligeiramente para 7,1% em 2021 e 2022), quando, por contraste, têm aumentado (desde 2012) as queixas motivadas por discriminação na internet, assumindo-se como um novo canal de discriminação racial e étnica (6 queixas em 2015, passando para 7 em 2016 e subindo para 21 queixas em 2017, 32 queixas em 2018, 51 queixas em 2019, 404 queixas em 2021, 60 em 2021 e 44 em 2022). Em 2020 e 2021, numa situação pandémica, as tendências alteram-se profundamente, passando para as principais áreas de discriminação a internet (48,7% das queixas de 2020, embora 14,7% em 2021) e os media tradicionais (8,7% em 2020 e 6,6% em 2021). Em 2020 e 2021 as queixas de discriminação de factos alegadamente ocorridos no comércio passam a representar apenas, respetivamente, 6,4% e 15% das queixas formalizadas à CICDR (quando representaram 28,3% em 2018 e 25,7% em 2019), seguindo-se as queixas com a vizinhança (4,6% em 2020 e 5,9% em 2021) – quadro 12.4.

Quadro 12.4. Queixas recebidas pela CICDR, por área de discriminação, entre 2017 e 2022 (%)

| Área de discriminação | 2017* | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Comércio | 19,6 | 28,3 | 25,7 | 6,4 | 15,0 | 14,3 |
| Internet/Media Social | 11,7 | 9,2 | 11,7 | 48,7 | 14,7 | 9,0 |
| Media tradicionais | 6,7 | 3,8 | 7,1 | 8,7 | 6,6 | 3,9 |
| Laboral | 11,2 | 4,6 | 6,9 | 2,6 | 7,1 | 7,1 |
| Vida Social Privada | 6,1 | 4 | 5,5 | 4,0 | 4,7 | 6,7 |
| Educação | 2,8 | 2,6 | 4,8 | 2,6 | 5,4 | 6,3 |
| Forças de Segurança | 5 | 2 | 3,2 | 2,1 | 2,2 | 1,6 |
| Vizinhança | 6,1 | 2,6 | 3,0 | 4,6 | 5,9 | 6,3 |
| Saúde | 2,8 | 1,2 | 3,0 | 1,5 | 3,9 | 8,6 |
| Habitação | 1,7 | 1,4 | 2,8 | 1,5 | 2,9 | 2,9 |
| Transportes | 3,9 | 4 | 1,6 | - | 2,2 | 5,5 |
| Juntas/Câmaras | 3,9 | 1,7 | 1,6 | - | 7,1 | 1,0 |
| Desporto | se | 2 | 1,1 | 1,1 | - | 0,6 |
| Outros serviços públicos | 6,7 | 5,2 | 2,5 | 1,2 | 2,2 | 3,5 |
| Outros serviços privados | se | 0,9 | 1,4 | 1,8 | 3,9 | 4,9 |
| Outras áreas** | 6,7 | 4,4 | 5,5 | 6,1 | 6,6 | 5,9 |
| Mais do que uma área de discriminação | 0 | 1,2 | 1,4 | 1,5 | 9,7 | 1,6 |
| Não determinável na queixa | 5 | 1,7 | 1,8 | 1,4 | 1,7 | 2,6 |
| Não aplicável | - | 19,1 | 9,4 | 4,1 | 8,1 | 7,7 |
| Total (%) | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Total (números absolutos) | 179 | 346 | 436 | 655 | 408 | 491 |

Fonte: Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR) – ACM, IP. (cálculo da autora).

Notas: *Quebra de série: Em Agosto de 2017 entrou em vigor o novo regime jurídico de combate e prevenção da discriminação racial - Lei nº93/2017 de 23 de Agosto. **Outras áreas inclui situações ocorridas especificamente nas áreas da banca, desporto, cultura, justiça, formação, seguros, entre outras áreas protegidas por segredo estatístico.

No que respeita ao **sexo da alegada vítima de discriminação de base racial e étnica**, entre as queixas com informação passível de determinação, nota-se que se até ao final de 2016 se observava uma sobre representação de alegadas vítimas do sexo masculino (32,1% em 2015 e 32,8% em 2016), em 2017 observa-se uma inversão de tendência, passando o sexo feminino a estar sobre representado no universo de queixas recebidas pela CICDR (30,7%). Globalmente, em 2018 e 2019, não se verificaram distâncias significativas entre ambos os sexos (96 e 124 queixas referiam-se a pessoas do sexo masculino, respetivamente em 2018 e 2019, ou 27,7% e 28,4%; e 87 e 104 queixas a pessoas do sexo feminino, respetivamente em 2018 e 2019, ou 25,1% e 23,9%), sendo ainda possível identificar queixas respeitantes a situações ocorridas com grupos mistos, integrando pessoas de ambos os性os (11,3% em 2018 e 13,5% em 2019). Em 2020, porém, sendo um ano atípico, no qual as 655 queixas que deram entrada na CICDR ao longo do ano refletem apenas 405 situações (coexistindo queixas que reportam a mesma situação de

discriminação), verifica-se uma sobre representação de queixas referentes práticas discriminatórias dirigidas a comunidades ou grupos sociais para as quais não é aplicável a identificação ou caracterização em função do sexo (44,9% ou 294 queixas). Em 2021 e 2022, volta-se a não se identificar diferenças significativas entre os sexos (respetivamente, 28,4% e 32% das queixas do sexo masculino e 27,2% e 33,2% do sexo feminino) e as queixas sobre alegadas práticas de discriminação sobre grupos sociais, para os quais não é aplicável a caracterização em função do sexo da vítima, perdem importância nas queixas (24,8% ou 101 queixas em 2021 e 13,8% ou 68 queixas em 2022) – vd. quadro 12.5.

Quadro 12.5. Queixas recebidas pela CICDR, por sexo da alegada vítima, entre 2018 e 2022

| Sexo | 2018 | | 2019 | | 2020 | | 2021 | | 2022 | |
|--|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|
| | N | % |
| Masculino (<i>homens ou grupo de homens</i>) | 96 | 27,7 | 124 | 28,4 | 95 | 14,5 | 116 | 28,4 | 157 | 32,0 |
| Feminino (<i>mulheres ou grupo de mulheres</i>) | 87 | 25,1 | 104 | 23,9 | 172 | 26,3 | 111 | 27,2 | 163 | 33,2 |
| Grupo Misto (<i>integra pessoas de ambos os sexos</i>) | 39 | 11,3 | 59 | 13,5 | 42 | 6,4 | 33 | 8,1 | 59 | 12,0 |
| Não aplicável (Comunidade/grupo social)* | 46 | 13,3 | 94 | 21,6 | 294 | 44,9 | 101 | 24,8 | 68 | 13,8 |
| Não determinável na queixa | 78 | 22,5 | 55 | 12,6 | 52 | 7,9 | 14 | 3,4 | 44 | 9,0 |
| Total de queixas | 346 | 100 | 436 | 100 | 655 | 100 | 408 | 100 | 491 | 100 |

Fonte: Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR) – ACM, IP. (cálculo da autora).

Notas: *Esta categoria diz respeito a práticas discriminatórias dirigidas a “comunidades ou grupos sociais” que não podem ser caracterizados em razão do sexo, por não lhes ser aplicável.

**Quadro 12.6. Queixas recebidas pela CICDR, por fator de discriminação/
característica protegida alegadamente ofendida, entre 2018 e 2022 (%)**

| Característica Protegida | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Origem Racial e Étnica | 22,5 | 21,3 | 12,2 | 16,9 | 5,5 |
| Nacionalidade | 19,1 | 28,4 | 22,1 | 39,2 | 51,7 |
| Cor da Pele | 17,9 | 18,6 | 27,9 | 17,2 | 15,3 |
| Território de Origem | 4,9 | 3 | 12,7 | 0,7 | 2,2 |
| Ascendência | 0 | 0,2 | 0,2 | 0 | 0 |
| Múltiplas características* | 8,7 | 6,0 | 11,3 | 3,9 | 6,5 |
| Não é percetível** | 7,8 | 13,1 | 9,5 | 14 | 11 |
| Não aplicável*** | 19,1 | 9,4 | 4,1 | 8,1 | 7,7 |
| Total (%) | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Total (números absolutos) | 346 | 436 | 655 | 408 | 491 |

Fonte: Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR) – ACM, IP. (cálculo da autora).

Notas: *Múltiplas Características Protegidas: Combinação de duas ou mais características protegidas. **Não é percetível: Quando do teor da queixa não resulta claro qual a característica protegida ofendida, apesar de se perceber que se encaixa na temática da discriminação racial e étnica. ***Não Aplicável: Queixas incorretas, que não têm por base as características protegidas na Lei n.º 93/2017 de 23 de Agosto.

Com a entrada em vigor do novo regime jurídico de combate e prevenção da discriminação racial há uma mudança no enquadramento das queixas recebidas, passando o fator de discriminação a estar enquadrado por **característica protegida alegadamente ofendida** (vd. quadro 12.6). As queixas rececionadas pela CICDR são analisadas em função do seu conteúdo, sendo que o artigo 1º do novo enquadramento legal (Lei nº93/2017 de 23 de agosto) explicita os fatores ou características protegidas, em função da pertença a determinada origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem. Neste domínio observa-se que a maioria das queixas em 2017 e 2018 relacionaram-se com a característica protegida “origem racial e étnica” (38% em 2017, 22,5% em 2018), seguindo-se as características protegidas “nacionalidade” (22,3% em 2017 e 19,1% em 2018) e “cor de pele” (21,8% em 2017 e 17,9% em 2018); porém, em 2019 a característica protegida “nacionalidade” (28,4% das queixas) suplanta a característica “origem racial e étnica” (21,3% das queixas), mantendo-se na terceira posição o fator “cor da pele” (18,6%). Já em 2020, foi a “cor de pele” a característica protegida que se relacionou com a maioria das queixas

(27,9%), seguindo-se a “nacionalidade” (22,1%) e o “território de origem” (12,7%), passando a “origem racial” a quarta principal causa de queixa de discriminação (12,2%). De assinalar também que em 2020 incrementaram as queixas por discriminação múltipla (74 queixas ou 11,3%), das quais quase metade (32 queixas) associaram-se a conteúdos e comentários publicados em redes sociais, cujo teor era diversificado e foi considerado pelos denunciantes como sendo discriminatório em razão da Nacionalidade, da Cor da Pele, da Origem Racial e Étnica e do Território de Origem. Em 2021 e 2022 a maioria das queixas relacionaram-se com a característica protegida “nacionalidade” (respetivamente, 39,2% e 51,7% das queixas, no último ano a representar mais de metade das queixas), seguindo-se a “cor de pele” (17,2% e 15,3%) e a “origem racial e étnica” (16,9% em 2021, mas apenas 5,5% em 2022).

Considerando, por sua vez, a principal **expressão usada no fundamento da queixa de discriminação**, a partir de 2017 ao abrigo do novo regime jurídico, mantém-se a identificação de a “etnia cigana” (32,4% das queixas em 2017, 21,4% em 2018 e 19,3% em 2019, embora descendo para 11,9% em 2020, 16,4% em 2021 e apenas 5,1% em 2022) e a “cor da pele negra/negro/preto/raça negra” (19,6% em 2017, 17,6% em 2018, 17,7% em 2019, 11,9% em 2020, 15,9% em 2021 e 15,1% em 2022) estão entre os principais fatores de discriminação (vd. quadro 12.7). Entre as nacionalidades identificadas, continua a destacar-se a nacionalidade brasileira (10,1% das queixas em 2017, 13% em 2018, 17% em 2019, 14,7% em 2020, subindo para 26,7% em 2021 e 34,2% em 2022) como fundamento da discriminação, surgindo ainda outras nacionalidades de forma residual (e.g. nacionalidade ucraniana com 1,7% das queixas em 2017, 1,4% em 2019 e 0,6% em 2022). O ano de 2020 surge como um ano atípico por nesse ano destacarem-se também as queixas com a expressão “cor de pele branca” (16%) e “estrangeiros/imigrantes em geral” (14,5%), expressões que voltam a perder importância relativa em 2021 (0,7% e 4,4%, respetivamente) e 2022 (0% e 4,5%, respetivamente) – vd. quadro 12.7.

Quadro 12.7. Queixas recebidas pela CICDR, por fator de discriminação/principal expressão usada como fundamento da discriminação, entre 2018 e 2022 (%)

| Expressão usada no fundamento da discriminação | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|
| Etnia cigana | 21,4 | 19,3 | 11,9 | 16,4 | 5,1 |
| Cor da pele negra/negro/preto/raça negra | 17,6 | 17,7 | 11,9 | 15,9 | 15,1 |
| Cor de pele branca | - | - | 16,0 | 0,7 | - |
| Nac. Brasileira | 13 | 17 | 14,7 | 26,7 | 34,2 |
| Racismo | 3,8 | 8,3 | 4,3 | 3,7 | 5,7 |
| Estrangeiros/Imigrantes em geral | 2,6 | 6,2 | 14,5 | 4,4 | 4,5 |
| Muçulmanos | 0 | 0,7 | 0 | 0 | 0 |
| Outras expressões | 8,4 | 9,6 | 5,9 | 9,9 | 7,5 |
| Múltiplas Expressões* | 8,7 | 6 | 11,3 | 3,9 | 6,5 |
| Não é percepível** | 5,5 | 6 | 5,3 | 10,3 | 5,7 |
| Não Aplicável*** | 19,1 | 9,4 | 4,1 | 8,1 | 7,7 |
| Total (%) | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Total (nímeros absolutos) | 346 | 436 | 655 | 408 | 491 |

Fonte: Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR) – ACM, IP. (cálculo da autora).

Notas: *Múltiplas Expressões: Situações em que na mesma queixa são referidas múltiplas expressões relacionadas com múltiplas características protegidas. **Não é percepível: Queixas em que as expressões referidas não são claras, apesar de se perceber que estão relacionadas com as características protegidas na Lei nº93/2017 de 23 de agosto.

***Não Aplicável: Queixas incorretas, que não têm por base as características protegidas na Lei.

Ação inspetiva laboral no domínio da igualdade e não discriminação

Nos termos da Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto, as **queixas das áreas do trabalho e do emprego são remetidas pela CICDR à Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT)**, por ser esta a entidade com competência exclusiva nesta matéria, mesmo em casos que possam estar em causa fundamentos de discriminação racial. Nesse sentido, compete exclusivamente à ACT a abertura, instrução e decisão dos processos de contraordenação em matéria laboral.

No âmbito das **ações inspetivas dos serviços da ACT** está prevista a proteção de grupos vulneráveis de trabalhadores, nos quais se incluem os trabalhadores imigrantes. A ação desenvolvida no âmbito da proteção dos trabalhadores imigrantes é realizada “*por exercício da atividade de informação e controlo direcionada para assegurar a igualdade de tratamento no acesso ao emprego e nas condições de trabalho dos trabalhadores imigrantes*” (ACT, 2013: 111).

No sentido da **proteção dos trabalhadores imigrantes**, no ano de 2021⁸⁸ foram realizadas 818 visitas inspetivas (em 2018 tinham sido 282 visitas, 1.432 em 2019 e 539 em 2020) (vd. quadro 12.8). Nota-se que estas ações decresceram entre 2016 e 2017 (-33,4%), porém para 2019 incrementaram (+407,8% face a 2018), embora voltando a diminuir em 2020 (-62,4%), para voltar a incrementar em 2021 (+51,8%). Em 2021 foram 541 os procedimentos coercivos formalizados (infrações autuadas), a que correspondeu uma moldura sancionatória mínima de 934.720€ (o valor mais elevado dos últimos dez anos). Neste âmbito os dados indicam que também se verifica um incremento dos procedimentos coercivos instaurados em 2021 (+35,3% face a 2020 e +145,9% face a 2011), depois de vários anos (especialmente entre 2014 e 2018) a apresentarem um decréscimo. O mesmo se observa na moldura sancionatória que aumentou de forma expressiva no último ano (+49,9% face a 2020, e +256,1% face ao registado dez anos antes), observando-se igualmente um incremento expressivo das advertências realizadas pelos inspetores da ACT: em 2011 foram apenas 79 as advertências, subindo para 232 em 2020 e 281 em 2021, tendo 2019 registando o número mais expressivo de advertências (496).

Quadro 12.8. Ação inspetiva no domínio dos trabalhadores imigrantes, entre 2011 e 2021

| Ano | Visitas | Infrações autuadas | Moldura sancionatória (€) | Advertências |
|---------------------------------------|---------|--------------------|---------------------------|--------------|
| 2011 | 2.416 | 220 | 262.469 € | 79 |
| 2012 | 1.087 | 586 | 827.109 € | 87 |
| 2013 | 875 | 366 | 629.222 € | 130 |
| 2014 | 794 | 461 | 558.531 € | 177 |
| 2015 | 532 | 171 | 242.831 € | 171 |
| 2016 | 347 | 191 | 246.472 € | 104 |
| 2017 | 231 | 166 | 247.846 € | 174 |
| 2018 | 282 | 280 | 299.538 € | 191 |
| 2019 | 1.432 | 377 | 466.842 € | 496 |
| 2020 | 539 | 400 | 623.627 € | 232 |
| 2021 | 818 | 541 | 934.720 € | 281 |
| Taxa de variação 2011-2021 (%) | -66,1 | +145,9 | +256,1 | +255,7 |
| Taxa de variação 2020-2021 (%) | +51,8 | +35,3 | +49,9 | +21,1 |

Fonte: ACT - Relatórios da Atividade de Inspeção do Trabalho (sistematização e cálculo da autora).

A ACT tem privilegiado a sua ação inspetiva no domínio dos trabalhadores imigrantes na agricultura, destacando no seu *Relatório da Atividade de Inspeção do Trabalho* (ACT, 2020: 175) que “é neste setor de atividade que tem vindo a detetar as piores condições de exploração laboral (...). Geograficamente, as visitas realizaram-se maioritariamente no Distritos de Évora, Santarém e Beja.” O mesmo relatório alude ainda à ação inspetiva de 2019 desenvolvida conjuntamente com o SEF e outros países europeus, na zona de Lisboa, Ave e Oeste, com vista à identificação de situações de tráfico de seres humanos para exploração laboral e/ou trabalho forçado.

No que respeita à **atividade inspetiva no domínio da igualdade e não discriminação no trabalho** e no emprego e nas condições de trabalho, a partir de 2012 a ACT passa a desagregar e a disponibilizar dados em função da “nacionalidade” (quadro 12.9.) e “raça” (quadro 12.10.), permitindo análises adicionais às tendências descritas relativamente à atividade inspetiva no sentido de assegurar a proteção dos

⁸⁸ À data da redação deste relatório não estava disponível o *Relatório da Atividade da Inspeção do Trabalho* para 2022, não sendo por isso possível atualizar a informação. Vd. Relatórios de atividade da ACT em https://portal.act.gov.pt/Pages/planeamento_e_gestao.aspx

trabalhadores imigrantes.

Quadro 12.9. Ação inspetiva no domínio da igualdade e não discriminação no trabalho e no emprego, em função da nacionalidade, entre 2012 e 2021

| Ano | Visitas | Infrações autuadas | Moldura sancionatória (€) | Advertências |
|---------------------------------------|---------|--------------------|---------------------------|--------------|
| 2012 | 183 | 85 | 121.626 € | 13 |
| 2013 | 144 | 51 | 247.244 € | 21 |
| 2014 | 86 | 20 | 30.297 € | 15 |
| 2015 | 25 | 2 | 662 € | 6 |
| 2016 | 17 | 18 | 15.354 € | 4 |
| 2017 | 28 | 20 | 16.879 € | 31 |
| 2018 | 16 | 2 | 2.244 € | 2 |
| 2019 | 300 | 8 | 9.120 € | 161 |
| 2020 | 66 | 49 | 173.646 € | 40 |
| 2021 | 36 | 25 | 41.004 € | 12 |
| Taxa de variação 2012-2021 (%) | -80,3 | -70,6 | -66,3 | -7,7 |
| Taxa de variação 2020-2021 (%) | -45,5 | -49,0 | -76,4 | -70,0 |

Fonte: ACT - Relatórios da Atividade de Inspeção do Trabalho (sistematização e cálculo da autora).

Quadro 12.10. Ação inspetiva no domínio da igualdade e não discriminação no trabalho e no emprego, em função da raça, entre 2012 e 2021

| Ano | Visitas | Infrações autuadas | Moldura sancionatória (€) | Advertências |
|---------------------------------------|---------|--------------------|---------------------------|--------------|
| 2012 | 22 | 9 | 9.792 € | 9 |
| 2013 | 26 | 7 | 6.630 € | 1 |
| 2014 | 17 | 3 | 1.836 € | 6 |
| 2015 | 3 | 4 | 1.962 € | 1 |
| 2016 | 5 | 2 | 1.062 € | 1 |
| 2017 | 6 | 2 | 1.062 € | 7 |
| 2018 | 8 | 0 | 0 | 0 |
| 2019 | 269 | 4 | 5.244 € | 145 |
| 2020 | 44 | 46 | 170.994 € | 37 |
| 2021 | 16 | 5 | 8.058 € | 1 |
| Taxa de variação 2012-2021 (%) | -27,3 | -44,4 | -17,7 | -88,9 |
| Taxa de variação 2020-2021 (%) | -63,6 | -89,1 | -95,3 | -97,3 |

Fonte: ACT - Relatórios da Atividade de Inspeção do Trabalho (sistematização da autora).

Em 2019 foram realizadas 300 visitas com o objetivo de prevenir a **discriminação no trabalho em função da nacionalidade** (quadro 12.9), validando a ACT o respeito pelas diferenças e a universalidade das garantias associadas ao contrato de trabalho para todas as nacionalidades, diminuindo, porém, essas visitas para 66 em 2020 e 36 em 2021. As advertências neste domínio também diminuíram nos dois últimos anos: de apenas 2 em 2018, passaram a 161 advertências em 2019, voltando a descer para 40 em 2020 e 12 em 2021. Apesar de terem diminuído nos dois últimos dois anos o número de visitas e o número de advertências da ação inspetiva no domínio da igualdade e não discriminação em função da nacionalidade (em consequência também do contexto pandémico), em 2020 e 2021 verifica-se um forte incremento das infrações autuadas (de apenas 2 em 2018 e 8 em 2019, sobem para 49 em 2020 e 25 em 2021), o que teve impactos nos valores da moldura sancionatória mínima aplicada (de 2.244€ em 2018 e 9.120€ em 2019, passa para 173.646€ em 2020 e 41.004€ em 2021) – vd. quadro 12.9.

Relativamente à **ação inspetiva com o objetivo de prevenir a discriminação em função da “raça”** (quadro 12.10), em 2019 registaram-se 269 visitas, o número de visitas mais elevado de sempre com o objetivo de prevenir a discriminação em função da “raça” do trabalhador, voltando, porém, a descer para 44 e 16 visitas, respetivamente em 2020 e 2021. Também o número de advertências neste domínio de intervenção da ACT incrementou em 2019 (145 advertências, representando o número mais elevado da década) para voltar a diminuir em 2020 e 2021 para, respetivamente, 37 e 1 advertências. Embora o universo de visitas e

advertências tenham diminuído nos últimos dois anos verifica-se um incremento do número de infrações autuadas (de 4 em 2019 para 46 em 2020 e 5 em 2021), o que se refletiu no aumento da moldura sancionaria aplicada (de 5.244€ em 2019 para 170.994€ em 2020, embora descendo novamente para 8.058€ em 2021).

Deve atender-se que **o estado pandémico fez com que grande parte da atividade da ACT em 2020 e 2021 tivesse sido mais direcionada para a ação inspetiva no âmbito da COVID-19**, nessa medida, denota-se uma grande diminuição nos números de visitas e advertências registadas no domínio da igualdade e não discriminação, em função da nacionalidade e da raça, por comparação com o ano de 2019.

Queixas de discriminação racial e étnica reportadas a outras instituições

Importa igualmente atender às queixas submetidas ao **Provedor de Justiça**. Nos anos de referência deste relatório, e mantendo a tendência de anos anteriores, apenas uma proporção pequena do número total de participações se encontra relacionada com o direito de estrangeiros (511 queixas entre 12.219 novos processos abertos pelo Provedor de Justiça em 2021 ou 4%, subindo para 5% em 2022, entre 6.237 novos processos). As queixas na vertente do direito de estrangeiros são na sua maioria associadas à tramitação de procedimentos de pedidos de autorização de residência e atrasos nos procedimentos (309 queixas sobre direitos de estrangeiros em 2021 e 286 em 2022). No âmbito das queixas recebidas pelo Provedor de Justiça, importa referir que, segundo os Relatórios Anuais da CICDR, em 2022 o Provedor de Justiça acolheu 4 queixas especificamente por discriminação de base racial ou étnica, das quais 3 tiveram como fator de discriminação a nacionalidade (brasileira) (CICDR, 2023: 145). Em 2021 o Provedor de Justiça reportou ter acolhido 14 queixas especificamente por discriminação de base racial ou étnica, das quais 9 queixas tiveram como fator de discriminação a origem racial e étnica e 5 a nacionalidade (CICDR, 2022: 149-150).

Com queixas mais específicas relativamente ao universo de imigrantes, consideram-se ainda os dados relativos às vítimas registadas pela **Unidade de Apoio à Vítima Migrante e de Discriminação (UAVMD)**, unidade especializada no apoio a cidadãos imigrantes vítimas de crime e a cidadãos vítimas de discriminação, criada em 2005 pela Associação de Apoio à Vítima (anteriormente com a designação de *Unidade de Apoio à Vítima Imigrante de Discriminação Racial ou Étnica - UAVIDRE*) com o objetivo de prestar apoio especializado a estes públicos-alvo. No universo de vítimas que esta unidade acompanha, apenas uma pequena proporção se enquadrava em situações de discriminação de base racial e étnica: em 2020 há registo de 27 situações passíveis de constituir discriminação racial ou étnica, entre as quais 12 queixas que tiveram por base o fator de discriminação nacionalidade, 12 com base na cor de pele, 2 por múltiplos fatores e 1 situação não percetível (CICDR, 2021: 76-77); já em 2021, há o registo de 16 situações passíveis de constituir discriminação racial ou étnica, das quais 10 tiveram por base o fator de discriminação nacionalidade, 1 com base na cor de pele, 4 por múltiplos fatores e 1 situação não percetível (CICDR, 2022: 107-109); finalmente, em 2022, a UAVMD acompanhou um total de 13 situações passíveis de constituir discriminação racial ou étnica (CICDR, 2023: 99), das quais em 8 queixas o fator de discriminação identificado foi o da nacionalidade, seguindo-se 3 casos em que a cor da pele foi o alegado motivo discriminatório, e nas restantes situações, 1 situação com, simultaneamente, a nacionalidade e a cor de pele como fatores de discriminação, 1 situação referia-se à origem racial e étnica, 1 ao território de origem e 1 em que não era percetível o fator discriminatório invocado.

Outras entidades têm também competências em matéria de discriminação de base racial e étnica (para aprofundar vd. relatórios da CICDR, 2021, 2022 e 2023), por exemplo:

- a **Autoridade para a Prevenção e o Combate à Violência no Desporto (APCVD)**⁸⁹ com a missão da prevenção e fiscalização do cumprimento do regime jurídico de combate à violência, ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos: em 2022 a APCVD recebeu 17 queixas

⁸⁹ Esta Autoridade foi criada pelo Decreto-Regulamentar nº10/2018, de 3 de outubro, sucedendo a partir de 1 de novembro de 2018 ao Instituto Português do Desporto e Juventude (IPDJ) nas suas atribuições previstas na Lei nº39/2009, de 30 de julho.

relacionadas com prática de atos ou incitamento ao racismo, à xenofobia ou à intolerância nos espetáculos desportivos, das quais 12 das queixas se prenderam com a característica protegida cor da pele; em 2021 recebeu 7 queixas, das quais 4 relacionadas com a cor da pele; e em 2020 recebeu 10 queixas das quais 7 relacionaram-se com cor da pele.

- a **Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC)** que supervisiona todas as entidades que prossigam atividades de comunicação social em Portugal, nomeadamente em matéria de práticas que consubstanciem incitamento ao ódio racial ou motivado pela origem étnica, cor ou nacionalidade: em 2022 registaram-se 18 procedimentos de averiguações relativos a discriminação racial ou étnica, tendo a origem racial ou étnica sido identificada como fator predominante de alegada discriminação (10 casos), seguindo-se a nacionalidade (6 casos) e em terceiro lugar o território de origem (2 casos). Em 2021 procederam-se a 34 averiguações, das quais 23 por identificação da origem racial e étnica e 11 por identificar o território de origem; 4 originaram processos, dos quais resultou a aplicação de sensibilização/advertência ao órgão de comunicação social, 4 foram arquivados e 1 (um) foi reencaminhado para o Ministério Público.
- a **Direção-Geral da Política de Justiça (DG PJ)** analisa crimes de discriminação e incitamento ao ódio e à violência que abrangem discriminação com base em outros fatores para além da origem racial e étnica, tais como cor, origem nacional, ascendência, religião, sexo, orientação sexual, identidade de género ou deficiência, não havendo registo isolado da motivação subjacente. Em 2022, de um total de 343.845 crimes registados pelas autoridades policiais, 270 diziam respeito a crimes de discriminação e incitamento ao ódio e à violência (classificados de acordo com o Código Penal, artigo 240º, cuja epígrafe foi alterada pela Lei n.º 94/2017, de 23 de agosto, de “discriminação racial, religiosa ou sexual” para “discriminação e incitamento ao ódio e à violência” – mais detalhes em CICDR, 2023: 113), o que reflete uma subida acentuada no número de crimes registados pelas autoridades policiais. Em 2020 foram 132 crimes de discriminação e incitamento ao ódio e à violência (entre 298.797 crimes registados) e em 2021, 150 crimes de discriminação e incitamento ao ódio e à violência (entre 301.394 crimes registados pelas autoridades policiais).
- o **Instituto de Registos e Notariado I.P. (IRN)** em 2022 recebeu 13 queixas relacionadas com alegadas práticas de discriminação, uma com base na nacionalidade e outra com base no território de origem (CICDR, 2021: 100), e em 2021 foram 10 queixas.
- a **Entidade Reguladora da Saúde (ERS)** também prevenindo e punindo as práticas de rejeição discriminatória ou infundada de utentes no setor da saúde acolheu 83 queixas com fundamento em discriminação racial ou étnica em 2022, 40 das quais tiveram por base a nacionalidade – brasileira, espanhola, italiana, Indiana, paquistanesa, angolana e ucraniana – 21 tiveram por base a origem racial ou étnica, 8 a cor da pele, 4 o território de origem, sendo que nas 10 restantes não era percutível qual o fator discriminatório especificamente invocado. Em 2021 o número de queixas com fundamento em discriminação foi de 65.
- a **Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC)**, com competência para intervir no sistema educativo (especificamente nos estabelecimentos de educação do pré-escolar, do ensino básico, secundário e superior), bem como nos organismos da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e Educação, recebeu em 2022 quinze (15) queixas por discriminação racial e étnica, mais do dobro das queixas acolhidas em 2021 (6 queixas). A maioria das queixas recebidas em 2022 estão relacionadas com a nacionalidade das alegadas vítimas (13 queixas), com predomínio da referência à nacionalidade brasileira (9 casos) e sem especificar em 2 (dois) casos outras nacionalidades, seguindo-se a cor da pele mencionada numa queixa e a origem racial ou étnica na outra.
- o **Instituto da Segurança Social, I.P (ISS)**, recebeu 4 queixas por discriminação racial ou étnica em 2022, relacionadas com a nacionalidade das alegadas vítimas (2 queixas) e em razão da origem racial ou étnica (2 queixas) (CICDR, 2023: 140). Já em 2020 e 2021 recebeu, respetivamente, apenas 1 e 3 queixas.
- a **Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT)**, com a missão de regular e fiscalizar o setor da mobilidade e dos transportes terrestres, fluviais, ferroviários, e respetivas infraestruturas, e da atividade económica no setor dos portos comerciais e transportes marítimos, recebeu em 2022 dezasseis (16) reclamações por discriminação racial ou étnica (5 em razão da nacionalidade, 2 com base na origem racial, 2 com origem na cor da pele e 1 com base no território de origem, não sendo claro nas restantes queixas o fator de discriminação) e em 2021 recebeu 16 queixas de discriminação racial ou étnica.

CAPÍTULO 13.

RECENSEAMENTO ELEITORAL DE ESTRANGEIROS

A participação política dos imigrantes é também uma dimensão de integração nas sociedades de acolhimento, assumindo-se como uma importante ferramenta para os imigrantes poderem participar na definição das políticas que lhes afetam diretamente nos seus locais de residência (Arrighi et al. 2013: 17; Katsiaficas, 2014: 1; Oliveira e Carvalhais, 2017; Oliveira e Carvalhais, 2019). A expansão do acesso a direitos políticos por um maior número de residentes das sociedades induz a maior participação na democracia e no destino das sociedades (Hudlleston e Tjaden, 2012: 44).

Embora se reconheça que a participação eleitoral é apenas uma dimensão da participação política, existindo outras formas de integração política e cívica nas sociedades de acolhimento (e.g. filiação e organização associativa, participação em manifestações, filiação sindical, filiação partidária, candidatura a cargos políticos), foca-se este capítulo nos dados disponíveis acerca do recenseamento eleitoral de residentes em Portugal (automático de nacionais e voluntário de estrangeiros residentes elegíveis).

O direito de voto e de ser eleito por cidadãos de países extracomunitários residentes nos vários países da União Europeia apresenta uma considerável variação (Oliveira, 2017): ao nível de eleições nacionais são poucos os exemplos no contexto europeu que liberalizam direitos eleitorais – no contexto europeu apenas Portugal e o Reino Unido concedem direitos eleitorais para as eleições legislativas nacionais para pelo menos uma nacionalidade (caso dos brasileiros em Portugal e caso dos cidadãos da *Commonwealth* que residem no Reino Unido) –, e ao nível local apenas cerca de metade dos 28 Estados-membros permitem o voto (pelo menos para algumas nacionalidades de imigrantes), persistindo países europeus que não concedem quaisquer direitos de voto a cidadãos não nacionais residentes de países terceiros à União Europeia (Arrighi et al. 2013: 55). Enquadramentos constitucionais dos estados europeus tendem a reservar os direitos políticos a nacionais, persistindo falta de consenso político quanto à generalização ou à extensão dos direitos políticos a estrangeiros residentes (Arrighi et al. 2013: 10). As limitações geradas pelo enquadramento legal para os direitos políticos dos estrangeiros induzem, por sua vez, à reduzida expressão de eleitores imigrantes nas diversas sociedades de acolhimento. Por outro lado, mesmo considerando apenas o universo de estrangeiros elegíveis para votar, identifica-se que os estrangeiros tendem a mostrar uma reduzida expressão no recenseamento eleitoral e na efetivação da participação política nas sociedades de acolhimento (Arrighi et al., 2013: 59). Resultados de investigação mostram que a mobilização e participação política dos imigrantes é determinada no confluir de estruturas de oportunidades políticas (as condições de acesso a direitos políticos), discursos e percepções acerca do acesso e uso de direitos políticos, motivações dos indivíduos (a agência), características das populações imigrantes e recursos políticos dos grupos e redes (Oliveira e Carvalhais, 2017: 788-791; Oliveira, 2021).

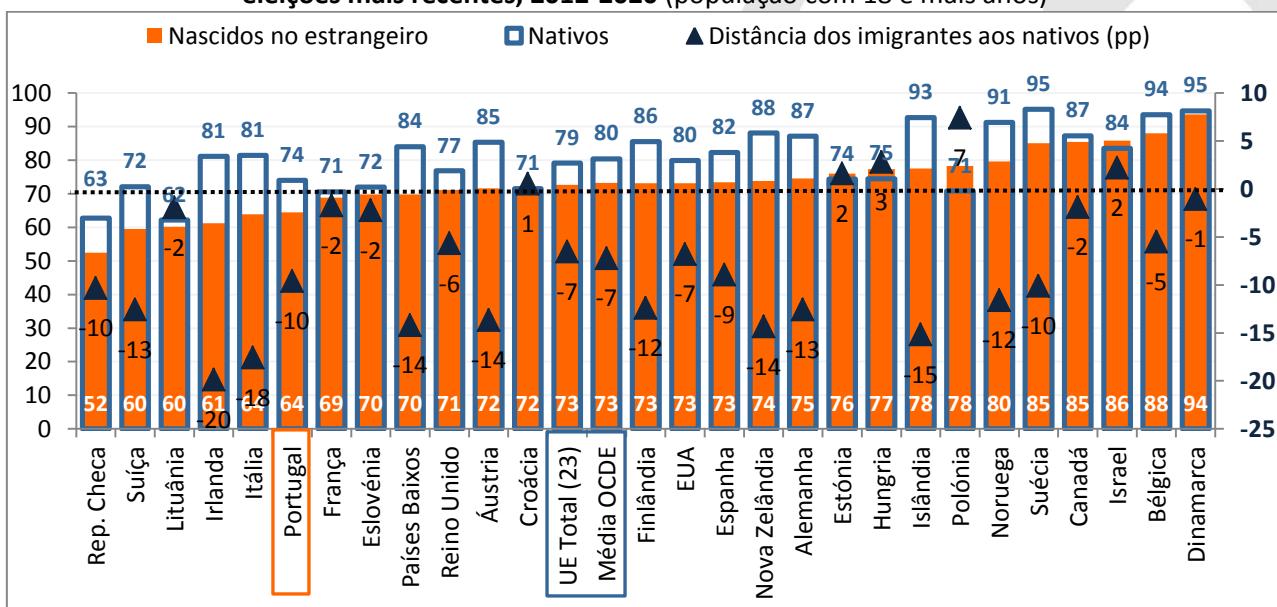
A monitorização da efetiva participação eleitoral dos imigrantes é um desafio reconhecido na maioria dos países de acolhimento (Arrighi et al., 2013: 62; OCDE, 2015: 209; Oliveira e Carvalhais, 2019; Oliveira, 2021), atendendo à escassez de informação desagregada acerca dos eleitores que votaram de acordo com o sexo e o país de nascimento ou a nacionalidade, sendo o eleitorado estrangeiro contado genericamente e

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

agregado ao total de residentes que exerceram o direito de voto no país. Perante a dificuldade de identificar dados oficiais fiáveis e informação disponível acerca da efetiva participação política de estrangeiros residentes em países de acolhimento, os estudos nesta vertente têm sido escassos ou limitados. Ainda assim, quando há dados disponíveis acerca da participação política dos imigrantes, conclui-se que os imigrantes estão sub-representados entre os eleitores, os eleitos e entre os membros de partidos políticos (Hudlleston e Tjaden, 2012: 44; Oliveira e Carvalhais, 2017: 787).

A participação política dos imigrantes tem sido medida por via de inquéritos de opinião, sendo a caracterização do voto dos indivíduos recenseados baseado na intenção ou declaração de participação dos próprios ou que, para alguns casos, tende a mostrar resultados mais expressivos do que os reportados pelas administrações eleitorais (OCDE, 2015: 209). Deve ainda atender-se que a **intenção ou motivação dos imigrantes votarem na sociedade de acolhimento** nem sempre se efetiva na realidade, uma vez que inúmeros imigrantes desconhecem que os direitos políticos não são universais na sociedade de acolhimento, mas limitados aos nacionais ou restritos a algumas características e condições de acesso às populações imigrantes. Verifica-se, pois, que em inúmeras sociedades de acolhimento há imigrantes que reportam ter a intenção de votar quando não são elegíveis para o fazerem (OCDE, 2015: 209).

Gráfico 13.1. Percentagem da população nascida no estrangeiro e nativa que reporta ter votado nas eleições mais recentes, 2012-2020 (população com 18 e mais anos)



Fonte: Dados do Inquérito Social Europeu sistematizados por OCDE/CE (2023: 131) (gráfico da autora).

Reconhecendo estas limitações e recorrendo aos resultados de inquéritos sistematizados e analisados pela OCDE (2015: 206-207; OCDE/CE 2018: 126-127 e 2023: 130-131), nomeadamente do Inquérito Social Europeu, nas questões relacionadas com a participação política em eleições nacionais reportada por nacionais de origem imigrante por comparação aos nascidos nativos, verifica-se que **na quase totalidade dos países de acolhimento os imigrantes apresentavam menor prevalência que os nativos para votarem** (cit. in Oliveira, 2017: 6-7). Em média, nos diferentes países da OCDE e da UE, entre 2012 e 2020, 73% dos nascidos no estrangeiro reportam terem participado nas eleições mais recentes do país de acolhimento, uma prevalência inferior à reportada pelos nativos (80% na média dos países da OCDE e 79% na média dos países da UE23). Os imigrantes continuam a reportar menor prevalência na participação política nas eleições da sociedade de acolhimento mesmo quando controlados os efeitos das variáveis da idade, sexo e da educação (OCDE, 2018: 126). Os poucos países onde os imigrantes reportam maior prevalência que os nativos continuam a identificar-se na Europa de Leste (e.g. Estónia, Hungria, Polónia e Rússia). Na Europa Central verificava-se uma maior aproximação entre a participação política dos eleitores nativos e nascidos no estrangeiro, sendo explicado nos relatórios da OCDE que muitos desses eleitores de origem estrangeira eram na realidade coétnicos em virtude de mudanças de fronteiras. A participação eleitoral mostrou-se,

contudo, menor no caso dos nacionais nascidos no estrangeiro que nos nativos em países recentes de imigração, sendo Portugal incluído neste grupo de países (OCDE, 2015: 206; OCDE, 2018: 126-127). A justificação para esta última tendência associa-se ao facto de, sendo países de imigração mais recente, muitos destes imigrantes só mais proximamente conseguiram reunir condições para adquirir a nacionalidade, desconhecendo também os direitos políticos que dispõem ou passaram a dispor no país – vd. gráfico 13.1.

Os mesmos dados (OCDE/CE, 2023: 130) permitem concluir que é na Dinamarca (94%) e na Bélgica (88%), onde há uma obrigação formal para todos os cidadãos residentes votarem, seguindo-se Israel (86%), Canadá (85%) e a Suécia (85%), onde a importância relativa de imigrantes que reportam ter votado nas últimas eleições é maior. Por contraste é na República Checa (52%), na Suíça (60%), na Lituânia (60%) e na Irlanda (61%) onde os imigrantes declaram menor prevalência de voto. Portugal está entre os países onde os imigrantes (64%) reportaram menor importância relativa de votantes nas últimas eleições, sendo essa prevalência também menor que a reportada pelos nativos (74%). As maiores distâncias entre a importância relativa de votantes nos imigrantes e nos nativos observam-se nos países nórdicos (e.g. na Islândia os imigrantes têm -15 pontos percentuais de votantes reportados que os nativos, nos Países Baixos -14pp, na Áustria -14pp, na Alemanha -13pp, na Suíça -13pp, na Noruega -12pp, na Finlândia -12pp, na Suécia -10pp), Europa do Sul (na Itália -18pp, em Portugal -10pp e na Espanha -9pp) e na Irlanda (imigrantes com -20pp). O relatório da OCDE/CE (2023: 130) identifica que as taxas de participação política dos imigrantes nas sociedades de acolhimento europeias têm variado pouco ao longo dos anos, embora se observe uma aproximação das suas taxas de participação com as dos nativos: a distância entre os dois grupos diminuiu mais nos últimos anos na Dinamarca, no Canadá, na Estónia, na Hungria, na Croácia, na Lituânia e na França; embora se identifique também países onde se incrementou a distância entre as taxas de participação em eleições de nativos e imigrantes (e.g. Suíça, Rep. Checa, Irlanda, Itália e Islândia). As taxas de participação em eleições das sociedades de acolhimento por nascidos no estrangeiro aumentaram especialmente na Espanha e na Dinamarca.

Identifica-se ainda que **quantos mais anos de residência dos nascidos no estrangeiro maior é a propensão para votarem em eleições nacionais**. Na maioria dos países analisados, identifica-se que os cidadãos imigrantes que residem há 10 ou mais anos na sociedade de acolhimento tendem a mostrar taxas de participação política superiores aos imigrantes recém-chegados ou com direitos políticos há menos tempo. Nota-se, no entanto, que os cidadãos imigrantes com mais anos de residência continuam a mostrar, na maioria dos países, uma menor taxa de participação em eleições que os nativos desses países, embora aumentem os países onde se aproxima ou inverte essa prevalência: no Reino Unido, Polónia e outros países da Europa Central e de Leste, os imigrantes com mais anos de residência passam a mostrar maiores taxas de participação nas eleições do país de acolhimento que os nativos desses países (OCDE, 2018: 126).

Concluiu-se também que o **comportamento eleitoral dos imigrantes varia em função do seu país de nascimento**: os nascidos em países de elevado rendimento tendem a ter maiores taxas de participação eleitoral que os nascidos em países de baixo rendimento.

Importa atender, porém, que a maior ou menor percentagem de população nascida no estrangeiro que participa em eleições na sociedade de acolhimento, é influenciada não apenas pelas características da própria população imigrante que reside em cada país (e.g. mais anos de residência, país de origem e respetivo sistema político de origem, idade, sexo, habilitações), mas também pelo enquadramento legal de concessão de direitos políticos de cada país de acolhimento.

Em Portugal os direitos políticos dos estrangeiros, no sentido mais estrito e formal do acesso a direitos eleitorais ativos e passivos, estão limitados a três situações: (1) aos cidadãos de países de língua portuguesa com residência permanente em Portugal e em condições de reciprocidade (excluindo o acesso a cargos de Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro, Presidente dos tribunais supremos e serviço nas Forças Armadas e na carreira diplomática) – o que confere direitos políticos em reciprocidade aos cidadãos do Brasil e de Cabo Verde, ao fim de dois anos de residência para

votar e ao fim de três anos para ser eleito em eleições locais⁹⁰; (2) aos estrangeiros residentes no território nacional, em condições de reciprocidade, é conferida a capacidade eleitoral ativa e passiva para as autarquias locais ao fim de pelo menos três anos de residência em Portugal – constando neste grupo, nos anos de referência deste relatório, a Argentina, o Chile, a Colômbia, a Islândia, a Noruega, a Nova Zelândia, o Perú, o Uruguai e a Venezuela (apenas com direitos de voto e não de ser eleitos); e (3) aos cidadãos dos Estados-membros da União Europeia residentes em Portugal, em condições de reciprocidade, são concedidos para além dos anteriores direitos eleitorais, ainda os direitos de elegerem e serem eleitos para o Parlamento Europeu, não sendo exigido um período mínimo de residência a estes cidadãos, tendo apenas de provar a sua residência habitual em Portugal para proceder ao Recenseamento Eleitoral no país (Oliveira, Carvalhais e Cancela, 2014; Carvalhais e Oliveira, 2015; Oliveira e Carvalhais, 2017). Com a saída do Reino Unido da União Europeia, a partir de 2020, ficaram também salvaguardados os direitos políticos dos britânicos residentes em Portugal nas eleições locais com a Resolução da Assembleia da República n.º 158/2019, de 4 de setembro⁹¹.

Para todas as nacionalidades estrangeiras residentes com direitos eleitorais, o recenseamento não é automático, carecendo de inscrição junto da Administração Eleitoral. Verifica-se, porém, a exceção para os Brasileiros que requerem o *Estatuto de Igualdade de Direitos e Deveres no âmbito do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta* entre a República Portuguesa e a República Federal do Brasil (artigo 15º da Resolução da Assembleia da República n.º 83/2000, de 14 de dezembro), para quem o recenseamento eleitoral se torna automático (à semelhança do verificado para os nacionais portugueses).

Gráfico 13.2. Evolução do número de brasileiros recenseados e que adquiriram o Estatuto de igualdade de direitos e deveres (com recenseamento eleitoral automático), entre 2007 e 2022



Fonte: SGMAI - Administração Eleitoral e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (sistematização da autora).

A partir de 2017 verifica-se um incremento do número de brasileiros que requereram o estatuto de igualdade de direitos, e obtiveram o inerente recenseamento eleitoral automático. Segundo dados reportados pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, de 3.354 cidadãos brasileiros residentes com estatuto de igualdade em 2018, passam a 7.320 em 2019, 7.532 em 2020, 10.451 em 2021, embora descendo

⁹⁰ No caso dos cidadãos brasileiros, o *Tratado da Amizade, Cooperação e Consulta*, assinado entre o Brasil e Portugal (Resolução da Assembleia da República n.º 83/2000, de 28 de setembro), concede ainda aos brasileiros que solicitarem o “estatuto de igualdade de direitos políticos” um conjunto mais alargado de direitos políticos, ao fim de dois anos de residência, incluindo o voto em todas as eleições e ser eleito em praticamente todas as eleições, salvo para o cargo de Presidente da República.

⁹¹ Resolução que aprovou o Acordo entre a República Portuguesa e o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte sobre a Participação em Eleições Locais de Nacionais de cada Um dos Estados Residentes no Território do Outro, assinado em Lisboa, em 12 de junho de 2019.

ligeiramente em 2022 para 9.269 (vd. gráfico 13.2), dos quais 124 pedidos foram especificamente para igualdade de direitos políticos (foram 28 pedidos semelhantes em 2019, 33 em 2020 e 100 pedidos em 2021). A diminuição do número de pedidos deste estatuto de igualdade entre 2007 e 2016 associou-se tanto à tendência de decréscimo do número de brasileiros residentes, como ao aumento de aquisições da nacionalidade portuguesa desde 2008. Deve ainda atender-se que por o estatuto de igualdade remeter para os requerentes abdicarem de direitos políticos no Brasil (onde o voto é obrigatório), pode conduzir a um efeito desmobilizador desta população de beneficiar do estatuto de igualdade. Desde 2017, porém, observa-se uma recuperação e incremento inédito dos requerentes brasileiros deste estatuto de igualdade (+118,2% em 2019 face ao ano anterior, +2,9% em 2020 e +38,8% em 2021, embora -11,3% em 2022). Embora se observe um incremento para valores inéditos do número de brasileiros com estatuto de igualdade, têm assumido pouca expressão os pedidos específicos de igualdade de direitos políticos (em 2018 foram apenas 18, em 2019 sobem ligeiramente para 28, em 2020 para 33 e atingindo os valores inéditos de 100 pedidos em 2021 e 124 pedidos em 2022).

É importante atender ainda que o universo de recenseados brasileiros e cidadãos brasileiros com estatuto de igualdade não tem exatamente os mesmos direitos políticos: se o primeiro universo, tem de voluntariamente se recensear ao fim de dois anos de residência em Portugal e só adquire acesso ao direito de voto em eleições locais (6.591 recenseados brasileiros em 2022); o segundo universo, com o estatuto de igualdade, estatuto que pode requerer ao fim de dois anos de residência (9.269 em 2022), adquire automaticamente o número de eleitor, podendo votar em todas as eleições locais e nacionais que decorrem em Portugal. É importante, assim, identificar que desde 2019 os cidadãos brasileiros com estatuto de igualdade suplantam os cidadãos brasileiros recenseados: em 2020 (7.532 com estatuto de igualdade por comparação a 4.782 recenseados), em 2021 (10.451 com estatuto de igualdade por comparação a 5.497 recenseados) e em 2022 (9.269 com estatuto de igualdade por comparação a 6.591 recenseados) – vd. gráfico 13.2.

Atendendo a este enquadramento, salvaguardado na própria Constituição da República Portuguesa, no qual os imigrantes com nacionalidade estrangeira ficam limitados à participação política nas eleições locais e segundo o princípio da reciprocidade, inúmeros estudos têm concluído que Portugal tem sido menos efetivo na integração política dos imigrantes, excluindo, assim, do acesso a direitos políticos um número substantivo de nacionalidades residentes no país (Oliveira *et al.*, 2014; Carvalhais e Oliveira, 2015; e Oliveira e Carvalhais, 2017).

Como se mostrou antes (Oliveira, 2017), na década passada ainda que se tenha observado um aumento da importância relativa de estrangeiros elegíveis para votar no universo de residentes estrangeiros no país (de 53,3% em 2001 para 62,9% em 2011), manteve-se uma parte importante de estrangeiros residentes sem direitos políticos em Portugal (37%). Na década seguinte, desde 2012, e contrariando a tendência da década anterior, verifica-se uma ligeira diminuição do número absoluto de estrangeiros residentes elegíveis para votar em eleições locais (de 215,5 mil em 2012 para 199,3 mil em 2015, ano em que atinge o valor mais baixo da década), observando-se também uma diminuição da sua importância relativa no universo de residentes estrangeiros (passam de 62,9% em 2011 para 60,1% em 2014 e 60,5% em 2015, ou seja, menos 3 pontos percentuais face ao início desta década – vd. quadro 13.1.), o que em parte acompanhou a diminuição da população estrangeira residente nesses anos. A partir de 2016, porém, inverte-se a tendência, verificando-se a recuperação deste rácio, passando os estrangeiros elegíveis para votar a representar 62% do total de estrangeiros residentes com idade para votar; incremento que se reforça em 2017 e 2018 (respectivamente, 63,7% e 65,2%), em virtude especialmente do incremento de residentes estrangeiros da União Europeia e do Brasil. Em 2019, por sua vez, o rácio assume o valor inédito de 66 estrangeiros elegíveis para votar por cada 100 residentes estrangeiros no país. Em 2020, porém, volta a verificar-se uma quebra na percentagem de estrangeiros residentes elegíveis para votar no total de residentes estrangeiros (passam a 59,4%, ou seja, -7 pontos percentuais face a 2019). Já em 2021, com o aumento do número de residentes de nacionalidades elegíveis para votar (especialmente do Brasil e do Reino que se tornam as duas nacionalidades estrangeiras mais numerosas em Portugal), a percentagem de estrangeiros residentes elegíveis para votar no total de residentes estrangeiros atinge o rácio mais elevado

de sempre (passam a 66,9%, ou seja, +7,5 pontos percentuais face a 2020) – vd. quadro 13.1.

Quadro 13.1. Relação entre estrangeiros recenseados para votar, estrangeiros residentes com mais de 20 anos e estrangeiros elegíveis para votar com mais de 20 anos, entre 2011 e 2022

| Ano | Estrangeiros recenseados para votar*(A) | Estrangeiros residentes com mais de 20 anos **(B) | Estrangeiros residentes com mais de 20 anos de nacionalidades elegíveis para votar em eleições locais** (C) | A / C (%) | C / B (%) |
|-----------------------------------|---|---|---|-----------|-----------|
| 2011 | 26.957 | 316.406 | 199.064 | 13,5 | 62,9 |
| 2012 | 26.698 | 348.722 | 215.529 | 12,4 | 61,8 |
| 2013 | 27.441 | 336.054 | 203.788 | 13,5 | 60,6 |
| 2014 | 27.280 | 332.537 | 199.741 | 13,7 | 60,1 |
| 2015 | 27.088 | 329.458 | 199.257 | 13,6 | 60,5 |
| 2016 | 26.990 | 340.215 | 210.091 | 12,8 | 61,8 |
| 2017 | 27.895 | 362.715 | 231.229 | 12,1 | 63,7 |
| 2018 | 27.869 | 414.087 | 270.151 | 10,3 | 65,2 |
| 2019 | 27.628 | 507.967 | 335.673 | 8,2 | 66,1 |
| 2020 | 27.602 | 568.841 | 337.910 | 8,2 | 59,4 |
| 2021 | 29.846 | 600.894 | 402.057 | 7,4 | 66,9 |
| 2022 | 31.043 | 675.774 | - | - | - |
| Taxa de variação 2011/2021 | +10,7 | +89,9 | +102,0 | - | - |
| Taxa de variação 2021/2022 | +4,0 | +12,5 | - | - | - |

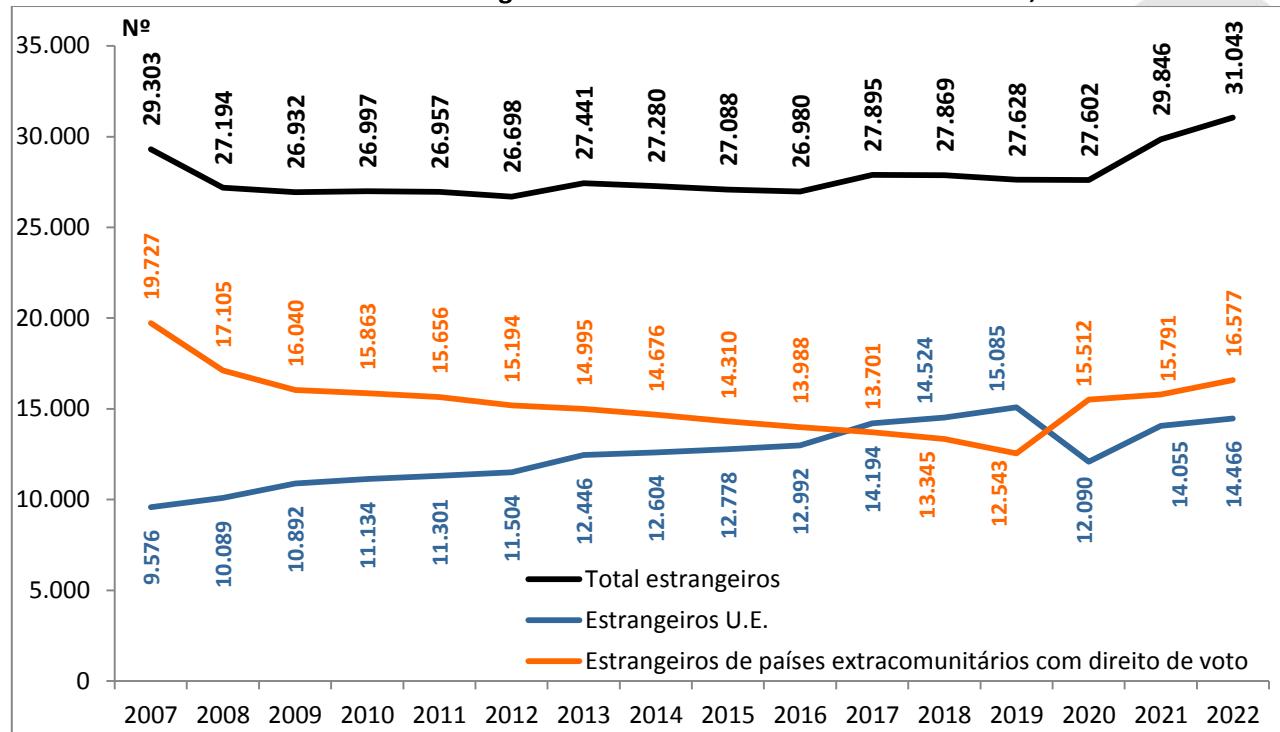
Fonte: * SGMAI - Administração Eleitoral e **INE- Estimativas Anuais da População Residente (sistematização e cálculos da autora).

Também contrariando a tendência da década anterior, entre 2012 e 2015 verificou-se um aumento da importância relativa dos estrangeiros recenseados para votar por total de residentes estrangeiros elegíveis para votar (passam de 12,4% em 2012, para 13,7% em 2014 e 13,6% em 2015, ou seja, mais 1 ponto percentual, com uma taxa de variação de +9,7%). A partir de 2016, porém, este rácio entra em quebra, atingindo o valor mais baixo em 2021 com 7,4%, ou seja, apenas se contabilizam 7 estrangeiros recenseados para votar por cada 100 estrangeiros com mais de 20 anos de nacionalidades elegíveis para votar em eleições locais. A diminuição gradual deste rácio reflete essencialmente um aumento da população elegível para votar (+16,8%, 335.673 em 2019 significando +24,3% face ao ano anterior, 337.910 em 2020 ou +0,7% face ao ano anterior, e 402.057 em 2021 refletindo um aumento de +19%), não acompanhado por proporcional aumento dos estrangeiros recenseados para votar (-0,9% em 2019 quando passam a 27.628 recenseados, -0,1% em 2020 para 27.602, +8,1% em 2021 quando aumentam para 29.846, e +4% em 2022 quando passam a 31.043 recenseados estrangeiros).

As oscilações no número total de eleitores estrangeiros, com alguns momentos de decrescimento ao longo da década, estão essencialmente associadas à diminuição de inscritos no recenseamento eleitoral de nacionalidades extracomunitárias com direitos de voto: entre 2008 e 2019 os estrangeiros extracomunitários inscritos no recenseamento eleitoral diminuíram progressivamente, recuperando ligeiramente desde 2020. Se no início da presente década os estrangeiros extracomunitários inscritos para votar eram 15.656 (e foram 19.727 em 2007, ano em que atingiram o pico), passam para 13.345 em 2018 e 12.543 em 2019, ou seja, uma diminuição de 2011 para 2019 em cerca de -19,9% (vd. gráfico 13.3). A partir de 2020, porém, verifica-se, artificialmente, a recuperação do número de estrangeiros extracomunitários recenseados, causada unicamente pela transferência dos eleitores do Reino Unido (3.292 recenseados em 2020, 3.606 recenseados em 2021 e 3.588 em 2022) do universo de estrangeiros da UE para os estrangeiros extracomunitários. Se em 2020 os cidadãos britânicos não fossem contabilizados neste universo dos eleitores extracomunitários em Portugal, ter-se-ia mantido a tendência de decréscimo (de -2,5% face ao

ano anterior, representando apenas 12.220 os eleitores extracomunitários). Nos ano de referência deste relatório, porém, já com os nacionais do Reino Unido como extracomunitários, verifica-se um incremento dos eleitores extracomunitários: de 15.512 em 2020 (+23,7% face ao ano anterior com a transferência dos britânicos para este grupo), passam a 15.791 em 2021 (+1,8%) e 16.577 em 2022 (+5%).

Gráfico 13.3. Número eleitores estrangeiros inscritos no Recenseamento Eleitoral, entre 2007 e 2022



Fonte: SGMAI - Administração Eleitoral (Sistematização da autora).

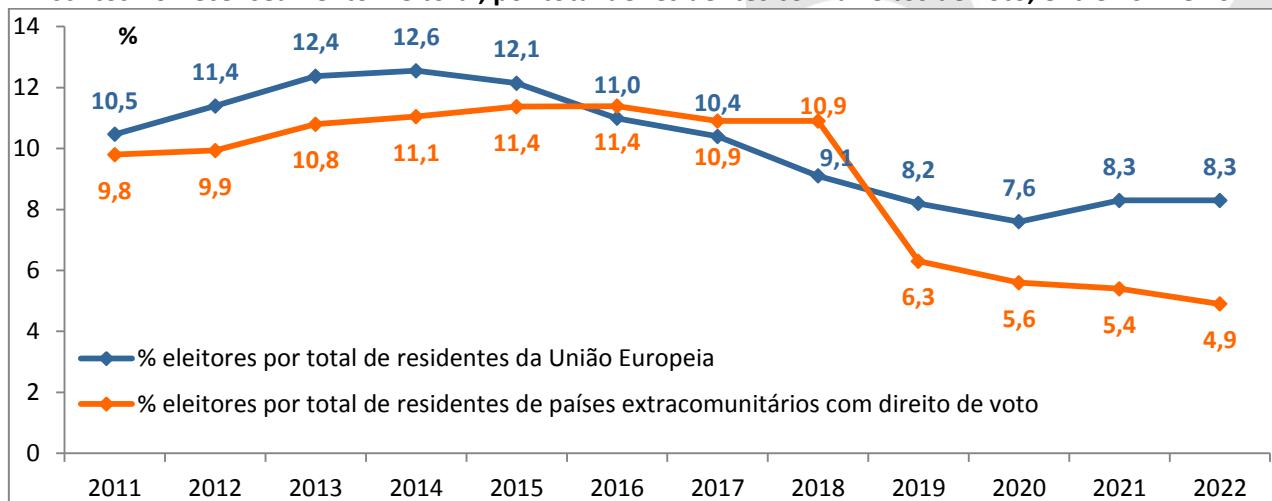
Deste modo, em contrapartida, os eleitores de países da União Europeia têm mantido a tendência de crescimento que se verifica desde a década anterior: de 2011 para 2019 os eleitores comunitários passaram de 11.301 para 15.085, respetivamente, ou seja, passaram a ser +33,5% em 2019 face ao início da presente década (vd. gráfico 13.3), suplantando (pela primeira vez) entre 2017 e 2019 o número de eleitores de países extracomunitários recenseados. Em 2020, se os cidadãos do Reino Unido ainda fossem contabilizados como eleitores comunitários, verificar-se-ia um incremento global de +2% face ao ano anterior nos eleitores da UE28 residentes em Portugal (para 15.382). Em 2021 e 2022, já com os cidadãos do Reino Unido como extracomunitários, os eleitores estrangeiros da UE aumentaram de 12.090 em 2020 (-19,9% face a 2019 com a saída dos britânicos deste grupo) para, respetivamente, 14.055 (+16,3%) e 14.466 (+2,9%), mostrando um incremento superior ao verificado nos eleitores extracomunitários.

A diminuição dos eleitores estrangeiros acompanhou globalmente a diminuição dos residentes estrangeiros em Portugal até 2016, mantendo-se por isso mais ou menos estável a importância relativa de eleitores estrangeiros por total de residentes, em especial no caso dos eleitores extracomunitários com direitos de voto. Tanto os eleitores da União Europeia como os eleitores extracomunitários com direitos de voto representavam cerca de 11% do seu respetivo total de residentes em 2016. No entanto, a partir de 2017, com o regresso ao incremento da população estrangeira residente, especialmente reforçada desde 2019 em que o país atinge valores inéditos de mais de meio milhão de estrangeiros residentes, é reforçada uma inversão de tendência, diminuindo tanto nos cidadãos extracomunitários como nos cidadãos da União Europeia a importância relativa dos eleitores (vd. gráfico 13.4): a partir de 2020 os eleitores extracomunitários, integrando os britânicos neste universo, vão perdendo expressão nos seus residentes com direitos de voto, passando a representar 5,6% em 2020, 5,4% em 2021 e 4,9% em 2022, em resultado tanto do aumento dos seus residentes (especialmente dos brasileiros, dos cabo-verdianos e dos britânicos), como da diminuição dos seus eleitores. Em contraste, os eleitores estrangeiros da União Europeia passaram a representar 7,6% em 2020 e 8,3% em 2021 e 2022 dos seus residentes, sendo que a diminuição

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

da importância relativa em 2019 e 2020 neste caso é consequência direta do incremento da população estrangeira residente de cidadãos da UE27 (+16,2% em 2019 e +10,9% em 2020, embora -17,4% em 2021 com a saída dos cidadãos do Reino Unido desse universo), não inteiramente acompanhada pelo crescimento de eleitores desta nacionalidade (+3,9% em 2019 e -19,9% em 2020, embora +16,3% em 2021 e +2,9% em 2022).

Gráfico 13.4. Percentagem de eleitores estrangeiros da União Europeia e de países extracomunitários inscritos no Recenseamento Eleitoral, por total de residentes com direitos de voto, entre 2011 e 2022



Fonte: SGMAI - Administração Eleitoral e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (sistematização e cálculos da autora).

Quadro 13.2. Relação entre recenseados para votar, residentes de nacionalidades elegíveis para votar, e residentes com mais de 20 anos de nacionalidades elegíveis para votar, 2011, 2019, 2020, 2021 e 2022

| | 2011 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|--------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Cidadãos Nacionais | Recenseados (A) | 9.454.640 | 9.318.394 | 9.314.947 | 9.298.389 |
| | Total de residentes (B) | 10.105.576 | 9.705.561 | 9.636.157 | 9.662.944 |
| | Residentes + 20 anos (C) | 8.045.481 | 7.845.635 | 7.704.785 | 7.899.170 |
| | % A/B | 93,6 | 96,0 | 96,7 | 96,2 |
| | % A / C | 117,5 | 118,8 | 120,9 | 117,7 |
| Cidadãos da União Europeia* | Recenseados (A) | 11.301 | 15.085 | 12.090 | 14.055 |
| | Total de residentes (B) | 107.971 | 184.722 | 158.588 | 169.169 |
| | Residentes + 20 anos (C) | 94.308 | 166.755 | 142.966 | n.d. |
| | % A/B | 10,5 | 8,2 | 7,6 | 8,3 |
| | % A / C | 12 | 9,0 | 8,5 | n.d. |
| Cidadãos de países extra-UE com direito de voto** | Recenseados (A) | 15.656 | 12.543 | 15.512 | 15.791 |
| | Total de residentes (B) | 159.741 | 198.983 | 278.796 | 293.909 |
| | Residentes + 20 anos (C) | 132.898 | 168.918 | 237.744 | n.d. |
| | % A/B | 9,8 | 6,3 | 5,6 | 5,4 |
| | % A / C | 11,8 | 7,4 | 6,5 | n.d. |
| % de eleitores estrangeiros por total de eleitores no país | | 0,28 | 0,30 | 0,30 | 0,32 |
| | | | | | 0,33 |

Fonte: SGMAI - Administração Eleitoral e INE-Estimativas Anuais da População Residente (Sistematização e cálculos da autora). // Notas: *Em 2011 e 2012 UE27 (excluindo PT); a partir de 2013 UE28 (excluindo PT); a partir de 2020 UE27 (excluindo Portugal e o Reino Unido). ** Países fora da União Europeia com acordos de reciprocidade com Portugal para direito de voto: Argentina, Brasil, Cabo Verde, Chile, Colômbia, Islândia, Noruega, Nova Zelândia, Peru, Uruguai e Venezuela (e também Reino Unido a partir de 2020).

Como alertado antes (Oliveira, 2017: 10), deve atender-se, porém, que o apuramento da taxa de recenseados, por total de residentes, pode estar subestimado atendendo a duas razões: (1) por um lado,

porque o número total de potenciais votantes tende a ser inferior ao número de estrangeiros residentes considerados nas Estimativas Anuais da População Residente do INE, uma vez que nessa fonte consideram-se os estrangeiros residentes a partir de 1 ano de permanência, quando os residentes estrangeiros têm de residir e permanecer legalmente no país por períodos superiores a 1 ano para poderem se recensear; (2) por outro lado, deve reconhecer-se que as taxas de recenseados de cidadãos extracomunitários se encontram subestimadas quando comparadas às taxas dos cidadãos da União Europeia, uma vez que enquanto os primeiros têm de acumular no mínimo 2 anos de residência antes de poderem se recensear, no caso dos segundos não é exigido qualquer período mínimo de residência legal em Portugal antes do recenseamento para eleições locais (Oliveira, 2017: 10).

Globalmente os eleitores estrangeiros representam ainda um universo bastante diminuto: nos últimos anos os eleitores com nacionalidade estrangeira inscritos no recenseamento eleitoral representaram apenas 0,30% do total de recenseados no país em 2020, 0,32% em 2021 e 0,33% em 2022 (quando os estrangeiros residentes representaram cerca de 6,4% em 2020, 6,8% em 2021 e 7,5% em 2022 do total de residentes no país) – vd. quadro 13.2. Sendo o recenseamento automático para nacionais, mas por inscrição para os estrangeiros, pode estar subjacente a esta diminuta importância relativa não apenas restrições de acesso a direitos políticos a estrangeiros residentes em Portugal, como também algum desconhecimento dos direitos políticos pelos imigrantes que induzem à sua falta de inscrição (Oliveira et al., 2014; Oliveira e Carvalhais, 2017; Oliveira e Carvalhais, 2019). Como também alertam Arrighi et al. (2013: 17), o problema por vezes não é apenas as restrições *per si* para a participação política dos estrangeiros, mas também a proliferação de autoridades eleitorais, burocracias e práticas eleitorais para cidadãos europeus e para cidadãos extracomunitários.

Verifica-se, por outro lado, que mesmo as nacionalidades com semelhantes direitos políticos reconhecidos mostram diferentes motivações para o recenseamento eleitoral (Oliveira, 2021). Na análise dos **inscritos no recenseamento eleitoral segundo a nacionalidade**, observa-se que eram globalmente nacionais de países da União Europeia que dominavam os eleitores residentes de nacionalidade estrangeira: 54,6% dos eleitores estrangeiros em 2019, passando a representar 43,8% em 2020 (quando os eleitores britânicos passam a integrar o universo dos extracomunitários), 47,1% em 2021 e 46,6% em 2022, embora no universo de residentes estrangeiros apenas representem 31,3% em 2019, 24% em 2020, 24,2% em 2021 e 22,3% em 2022, ou seja, como eleitores representam quase o dobro do esperado (+23,3pp em 2019, +19,8pp em 2020, +23,1pp em 2021 e +24,3pp em 2022 no universo de eleitores estrangeiros), refletindo a discriminação positiva que se verifica sobre estes residentes estrangeiros quanto ao acesso a direitos políticos no país por comparação aos residentes extracomunitários.

No universo dos eleitores europeus destacaram-se aos longo da década os nacionais do Reino Unido (3.197 e 3.302 eleitores, respetivamente em 2018 e 2019, correspondendo a 11,5% e 12% do total de eleitores estrangeiros no país), mas que passam a partir de 2020 a reforçar o universo de eleitores extracomunitários (3.292 eleitores em 2020, 3.606 eleitores em 2021 e 3.588 em 2022, representando respetivamente 11,9%, 12,1% e 11,6% do total de eleitores estrangeiros em Portugal nesses anos), deixando nesse contexto de ser a nacionalidade com maior número de eleitores (sendo suplantada pelos eleitores cabo-verdianos e brasileiros) – vd. quadro 13.3. Entre os eleitores europeus destacam-se ainda os nacionais da França (3.069 em 2022, correspondendo a 9,9% do total de eleitores estrangeiros), da Alemanha (2.746, correspondendo a 8,8% dos eleitores estrangeiros), da Espanha (2.168, representando 7% do total de eleitores estrangeiros), dos Países Baixos (1.674 ou 5,4% em 2022) e da Itália (1.376 ou 4,4% em 2022).

Os cidadãos nacionais de países terceiros à União Europeia mantiveram a evolução decrescente até ao final de 2019 (12.543 eleitores), incrementando com a entrada neste universo dos britânicos a partir de 2020 (passam a 15.512 eleitores em 2020, 15.791 em 2021 e 16.577 em 2022). Entre os eleitores extracomunitários mantêm-se em destaque os cidadãos cabo-verdianos e brasileiros: 6.329 e 6.017 eleitores cabo-verdianos (o correspondente a 21,2% e 19,4% do total de eleitores estrangeiros, respetivamente, em 2021 e 2022) e 5.497 e 6.591 eleitores brasileiros (o correspondente a 18,4% e 21,2% dos eleitores estrangeiros) – vd. quadro 13.3. Embora a diminuição observada da população estrangeira

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

residente entre 2011 e 2015, explique em parte a redução do número de recenseados de países terceiros à União Europeia nos últimos anos, deve ainda atender-se ao aumento nas aquisições de nacionalidade portuguesa desses cidadãos desde a viragem do século (Oliveira et al., 2017) e, assim, a adquirir plenos direitos políticos, desaparecendo por isso dos dados do recenseamento eleitoral dos estrangeiros (particularmente evidente no caso dos cabo-verdianos que têm diminuído bastante o recenseamento eleitoral nos últimos anos).

Quadro 13.3. Estrangeiros inscritos no Recenseamento Eleitoral, por nacionalidades, entre 2020 e 2022

| Nacionalidades | 2020 | | 2021 | | 2022 | |
|---|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|
| | N | % | N | % | N | % |
| França | 2.284 | 8,3 | 3.001 | 10,1 | 3.069 | 9,9 |
| Alemanha | 2.521 | 9,1 | 2.696 | 9,0 | 2.746 | 8,8 |
| Espanha | 2.025 | 7,3 | 2.143 | 7,2 | 2.163 | 7,0 |
| Países Baixos | 1.451 | 5,3 | 1.607 | 5,4 | 1.674 | 5,4 |
| Itália | 1.020 | 3,7 | 1.305 | 4,4 | 1.376 | 4,4 |
| Roménia | 932 | 3,4 | 1.010 | 3,4 | 1.039 | 3,3 |
| Bélgica | 635 | 2,3 | 732 | 2,5 | 770 | 2,5 |
| Bulgária | 329 | 1,2 | 343 | 1,1 | 352 | 1,1 |
| Suécia | 190 | 0,7 | 339 | 1,1 | 345 | 1,1 |
| Irlanda | 175 | 0,6 | 242 | 0,8 | 252 | 0,8 |
| Áustria | 121 | 0,4 | 142 | 0,5 | 149 | 0,5 |
| Dinamarca | 104 | 0,4 | 113 | 0,4 | 116 | 0,4 |
| Finlândia | 79 | 0,3 | 94 | 0,3 | 95 | 0,3 |
| Polónia | 62 | 0,2 | 91 | 0,3 | 103 | 0,3 |
| Luxemburgo | 39 | 0,1 | 43 | 0,1 | 48 | 0,2 |
| Outros U.E. | 123 | 0,4 | 153 | 0,5 | 169 | 0,5 |
| Total União Europeia | 12.090 | 43,8 | 14.055 | 47,1 | 14.466 | 46,6 |
| Brasil | 4.783 | 17,3 | 5.497 | 18,4 | 6.591 | 21,2 |
| Cabo Verde | 7.127 | 25,8 | 6.329 | 21,2 | 6.017 | 19,4 |
| Reino Unido | 3.292 | 11,9 | 3.606 | 12,1 | 3.588 | 11,6 |
| Venezuela | 147 | 0,5 | 174 | 0,6 | 190 | 0,6 |
| Argentina | 54 | 0,2 | 57 | 0,2 | 58 | 0,2 |
| Noruega | 50 | 0,2 | 51 | 0,2 | 49 | 0,2 |
| Outros (Chile, Perú, Uruguai, Colômbia, Nova Zelândia e Islândia) | 59 | 0,2 | 77 | 0,3 | 84 | 0,3 |
| Total Países Terceiros com direito de voto | 15.512 | 56,2 | 15.791 | 52,9 | 16.577 | 53,4 |
| Total de estrangeiros recenseados | 27.602 | 100 | 29.846 | 100 | 31.043 | 100 |

Fonte: SGMAI - Administração Eleitoral (sistematização e cálculos da autora).

Nota-se, assim, que estamos perante uma ordenação de nacionalidades que não reflete a importância relativa dos residentes estrangeiros residentes em função da nacionalidade em Portugal, nem retrata a ordenação das nacionalidades estrangeiras que têm mais direitos políticos no país. Na lista de países com acordos de reciprocidade com Portugal para o acesso e exercício de direitos políticos no país não estão representadas todas as nacionalidades residentes em Portugal, excluindo-se mesmo grande parte das dez nacionalidades numericamente mais expressivas no país: o caso da ucraniana, (4,3% do total de residentes estrangeiros, o equivalente a 28.629 residentes em 2020; 3,9% do total de residentes estrangeiros ou 27.195 residentes em 2021; e 3,3% ou 25.445 residentes em 2022); da chinesa (3,9% dos estrangeiros residentes, com 26.074 cidadãos em 2020, e 3,3% ou 22.782 residentes em 2021, embora deixando de constar em 2022 nas dez nacionalidades numericamente mais expressivas); ou da india que entrou em 2020 diretamente para o grupo das dez nacionalidades estrangeiras mais numerosas (24.550 residentes que representaram 3,7% dos estrangeiros residentes em 2020; 4,3% dos estrangeiros residentes ou 30.251

cidadãos em 2021; e 4,5% ou 35.416 residentes em 2022); ou da angolana (em 2020 com 24.449 residentes que representaram 3,7%; em 2021 com 25.802 cidadãos residentes, representando 3,7% dos estrangeiros; e em 2022 com 31.761 residentes ou 4,1% do total). No seu conjunto só estas quatro nacionalidades mais numerosas nos residentes e sem direitos políticos representam um pouco mais de 106 mil estrangeiros residentes em 2021 e perto de 114,6 mil em 2022, ou seja, só estas quatro nacionalidades agregam cerca de um sétimo da população estrangeira que reside em Portugal e sem qualquer direito político.

Por outro lado, como se referiu antes, entre os estrangeiros inscritos no recenseamento eleitoral em Portugal, os brasileiros e os cabo-verdianos são os cidadãos que reúnem mais direitos políticos no país. Verifica-se também que são duas das nacionalidades numericamente mais expressivas nos residentes estrangeiros: segundo dados do SEF, em 2021 e 2022, os brasileiros correspondiam ao maior grupo de residentes estrangeiros em Portugal (29,3% dos estrangeiros residentes ou 204.694 residentes em 2021 e 31% ou 239.744 residentes em 2022) e os cabo-verdianos são a terceira nacionalidade mais representada nos estrangeiros residentes (4,9% do total de estrangeiros residentes ou 34.093 residentes em 2021, e 4,7% ou 36.748 residentes em 2022). Nota-se, porém, que estas duas nacionalidades apresentam padrões de recenseamento eleitoral bastante diversos (Oliveira e Carvalhais, 2017). Se no caso dos cabo-verdianos se verifica uma sobre representação no universo de recenseados estrangeiros (21,2% dos eleitores estrangeiros em 2021, representando +16,3pp que a sua importância relativa no total de residentes estrangeiros, e 19,4%, +14,7pp), no caso dos brasileiros a sua expressão no recenseamento (18,4% e 21,2% do total de recenseados estrangeiros, respetivamente em 2021 e 2022) fica aquém da sua importância relativa no total de residentes estrangeiros (-10,9pp em 2021 e -9,5pp em 2022).

Muito embora os dados do Recenseamento Eleitoral não reflitam objetivamente o número de estrangeiros residentes em Portugal que efetivamente exercem o seu direito de voto, é relevante analiticamente estimar a proporção de recenseados estrangeiros face ao total de residentes que têm direito de voto em Portugal de cada nacionalidade. Como é possível verificar no quadro 13.4. continuam, em 2021, a ser relativamente baixas as taxas de recenseamento da generalidade das nacionalidades estrangeiras residentes, refletindo ainda uma tendência de diminuição nos anos mais recentes: 4,3% do total de estrangeiros residentes (+0,1pp face ao ano anterior) ou 5% no total de estrangeiros com mais de 20 anos de idade (+0,1pp); ou 6,4% para o total de estrangeiros elegíveis para votar (+0,1pp que no ano anterior), subindo ligeiramente para 7,4% no caso dos maiores de 20 anos desse universo.

Nos cidadãos da União Europeia, apesar de cerca de 152,5 mil (com mais de 20 anos de idade) se encontrar em situação de elegibilidade para o recenseamento em 2021, apenas cerca de 14 mil efetivamente se recenseou, ou seja, apenas 9,2% desse universo. Entre os cidadãos europeus, são os nacionais da Alemanha, dos Países Baixos, da Bélgica e da Espanha os que mais se destacam na taxa de recenseados em 2021 (16,2%, 16,1%, 14,1% e 12,9%, respetivamente). Em contrapartida, entre os cidadãos da União Europeia numericamente mais representados no país e com a mais baixa percentagem de recenseamento por total de residentes com mais de 20 anos de idade, destacam-se novamente em 2021 os romenos (4%, ou seja, apenas mil recenseados entre 25,6 mil residentes com mais de 20 anos de idade) e os italianos (apenas 4,7%, com 1,3 mil recenseados entre 27,7 mil residentes em Portugal com mais de 20 anos).

Já no caso dos eleitores extracomunitários (vd. quadro 13.4), se em 2021 os cabo-verdianos continuam a destacar-se com a mais alta taxa de recenseamento da generalidade dos estrangeiros residentes com mais de 20 anos no país (22 recenseados por cada 100 residentes elegíveis para votar com mais de 20 anos de idade), os brasileiros continuam a estar entre os grupos estrangeiros residentes em Portugal que menos se recenseia por total dos seus residentes com mais de 20 anos de idade (apenas 3,2%). Assim, se é verdade que em Portugal são os brasileiros os estrangeiros que têm mais direitos políticos – mesmo por comparação aos cidadãos da União Europeia (podendo, no caso de requerer o estatuto de igualdade de direitos políticos, votar e ser eleito em praticamente todas as eleições) –, não se deve excluir a hipótese de que é o requisito de terem de abdicar dos seus direitos políticos no Brasil, que os desmobiliza de se recensearem e beneficiarem de direitos políticos em Portugal (Oliveira e Carvalhais, 2017; Oliveira, 2021).

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

Quadro 13.4. Proporção de estrangeiros recenseados no total de residentes, em 2021

| Nacionalidades | Número de recenseados (A) | População residente (B) | População residente com mais de 20 anos (C) | Taxa de recenseados (A/B) | Taxa de recenseados (A/C) |
|---|---------------------------|-------------------------|---|---------------------------|---------------------------|
| França | 3.001 | 26.719 | 24.245 | 11,2 | 12,4 |
| Alemanha | 2.696 | 18.340 | 16.617 | 14,7 | 16,2 |
| Espanha | 2.143 | 18.546 | 16.639 | 11,6 | 12,9 |
| Países Baixos | 1.607 | 11.013 | 10.002 | 14,6 | 16,1 |
| Itália | 1.305 | 30.819 | 27.658 | 4,2 | 4,7 |
| Roménia | 1.010 | 28.911 | 25.569 | 3,5 | 4,0 |
| Bélgica | 732 | 5.657 | 5.188 | 12,9 | 14,1 |
| Bulgária | 343 | 6.491 | 5.713 | 5,3 | 6,0 |
| Suécia | 339 | 5.486 | 5.183 | 6,2 | 6,5 |
| Irlanda | 242 | 3.327 | 3.048 | 7,3 | 7,9 |
| Áustria | 142 | 1.467 | 1.365 | 9,7 | 10,4 |
| Dinamarca | 113 | 1.528 | 1.384 | 7,4 | 8,2 |
| Finlândia | 94 | 1.157 | 1.079 | 8,1 | 8,7 |
| Polónia | 91 | 3.651 | 3.317 | 2,5 | 2,7 |
| Luxemburgo | 43 | 472 | 395 | 9,1 | 10,9 |
| Outros U.E. | 153 | 5.585 | 5.056 | 2,7 | 3,0 |
| Total União Europeia | 14.055 | 169.169 | 152.458 | 8,3 | 9,2 |
| Brasil | 5.497 | 204.694 | 170.298 | 2,7 | 3,2 |
| Cabo Verde | 6.329 | 34.093 | 28.691 | 18,6 | 22,1 |
| Reino Unido | 3.606 | 41.934 | 38.900 | 8,6 | 9,3 |
| Venezuela | 174 | 8.296 | 7.293 | 2,1 | 2,4 |
| Argentina | 57 | 813 | 755 | 7,0 | 7,5 |
| Noruega | 51 | 1.052 | 939 | 4,8 | 5,4 |
| Outros (Chile, Perú, Uruguai, Colômbia, Nova Zelândia e Islândia) | 77 | 3.029 | 2.723 | 2,5 | 2,8 |
| Total Países Terceiros com direito de voto | 15.791 | 293.911 | 249.599 | 5,4 | 6,3 |
| Total de estrangeiros elegíveis para votar | 29.846 | 463.080 | 402.057 | 6,4 | 7,4 |
| Total de estrangeiros geral | 29.846 | 698.887 | 600.894 | 4,3 | 5,0 |

Fonte: SGMAI - Administração Eleitoral e INE – Estimativas Anuais da População Residente (sistematização e cálculos da autora).

Tendências semelhantes se observaram em 2022 (comparar quadro 13.4 com quadro 13.5), mantendo-se o sentido de agravamento da diminuição do número de recenseados estrangeiros por total de residentes: em 2018 a importância relativa de recenseados por total de estrangeiros residentes era de 5,8%, descendo para 4,7% em 2019 (-1,1pp), 4,2% em 2020 (-0,5pp), 4,3% em 2021 (+0,1pp) e 4% em 2022 (-0,3pp). Considerando apenas o universo de estrangeiros elegíveis para votar, a tendência de decréscimo (que já se sente desde 2016) mantém-se também: de 9,1% em 2018, passam a 7,2% em 2019 (-1,9pp), a 6,3% em 2020 (-0,9pp), 6,4% em 2021 (+0,1pp) e a 6,1% em 2022 (-0,3pp). A diminuição na proporção de eleitores por total de residentes tanto é sentida nos cidadãos da União Europeia (10,4% em 2017 ou -0,6pp face ao ano anterior, 9,1% em 2018 ou -1,3pp, 8,2% em 2019 ou -0,9pp, 7,6% em 2020 ou -0,6pp, embora subindo para 8,3% em 2021 ou +0,7pp, mantendo-se em 8,3% em 2022), como nos cidadãos extracomunitários (de um rácio estável durante anos, de 11,4%, desce gradualmente para 10,9% em 2017, 9,0% em 2018, 6,3% em 2019, 5,6% em 2020, incluindo a partir deste último ano os recenseados britânicos, para 5,4% em 2021 e para 4,9% em 2022). À diminuição na proporção dos europeus não é alheia a evolução positiva e crescente, nos últimos anos, dos europeus comunitários residentes em Portugal, nomeadamente em idade da reforma, podendo estes recém-chegados ou mostrar menor interesse em participar politicamente no

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

país ou ainda não terem procedido ao seu recenseamento eleitoral, desconhecendo que este não é automático mas requer inscrição voluntária.

Quadro 13.5. Proporção de estrangeiros recenseados no total de residentes, em 2022

| Nacionalidades | Número de recenseados (A) | População residente (B) | Taxa de recenseados (A/B) |
|---|---------------------------|-------------------------|---------------------------|
| França | 3.069 | 27.512 | 11,2 |
| Alemanha | 2.746 | 20.500 | 13,4 |
| Espanha | 2.163 | 19.508 | 11,1 |
| Países Baixos | 1.674 | 12.066 | 13,9 |
| Itália | 1.376 | 34.039 | 4,0 |
| Roménia | 1.039 | 23.393 | 4,4 |
| Bélgica | 770 | 6.088 | 12,6 |
| Bulgária | 352 | 5.139 | 6,8 |
| Suécia | 345 | 5.653 | 6,1 |
| Irlanda | 252 | 4.159 | 6,1 |
| Áustria | 149 | 1.643 | 9,1 |
| Dinamarca | 116 | 1.583 | 7,3 |
| Finlândia | 95 | 1.210 | 7,9 |
| Polónia | 103 | 4.326 | 2,4 |
| Luxemburgo | 48 | 605 | 7,9 |
| Outros U.E. | 169 | 6.639 | 2,5 |
| Total União Europeia | 14.466 | 174.063 | 8,3 |
| Brasil | 6.591 | 239.744 | 2,7 |
| Cabo Verde | 6.017 | 36.748 | 16,4 |
| Reino Unido | 3.588 | 45.218 | 7,9 |
| Venezuela | 190 | 8.936 | 2,1 |
| Argentina | 58 | 1.079 | 5,4 |
| Noruega | 49 | 1.086 | 4,5 |
| Outros (Chile, Perú, Uruguai, Colômbia, Nova Zelândia e Islândia) | 84 | 3.908 | 2,1 |
| Total Países Terceiros com direito de voto | 16.577 | 336.719 | 4,9 |
| Total de estrangeiros elegíveis para votar | 31.043 | 510.782 | 6,1 |
| Total de estrangeiros geral | 31.043 | 781.915 | 4,0 |

Fonte: SGMAI - Administração Eleitoral e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (sistematização e cálculos da autora).

Colocando-se os direitos políticos de estrangeiros em Portugal essencialmente ao nível local, importa destacar a importância relativa dos eleitores estrangeiros nos vários distritos e municípios do país. Assumindo as diferenças em cima elencadas entre cidadãos europeus e cidadãos extracomunitários quanto à sua evolução e quanto à sua elegibilidade eleitoral em Portugal, distinguindo-se estes dois grupos de eleitores em função da nacionalidade – todos os cidadãos comunitários têm os mesmos direitos de voto no país (eleições europeias e locais), mas apenas um grupo restrito de cidadãos extracomunitários têm direitos políticos ao nível local – e em função das condições de acesso (mais tempo de residência para extracomunitários antes de reunirem o direito de voto por comparação aos europeus), considera-se relevante proceder à análise de forma separada para os dois universos de eleitores.

Enquanto no caso dos cidadãos extracomunitários se torna evidente que ainda é diminuto o universo com direitos políticos que se recenseia para votar entre os residentes da respetiva nacionalidade em cada distrito do país, variando em 2021 entre 1,4% no distrito do Porto, com 443 eleitores e 10% em Faro com 4.147 eleitores (variou em 2020 entre 1% no distrito de Braga, com 130 eleitores extracomunitários e 9,4% em Faro, com 3.972 eleitores); no caso dos nacionais de países da União Europeia, observa-se que é bastante maior a expressão de eleitores por total de residentes da respetiva nacionalidade em cada

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

distrito, dilatando o intervalo para entre 6,1% dos residentes comunitários no distrito Lisboa, com 3.582 recenseados, e 20,9% registado no distrito de Beja com 759 eleitores da UE27 (variou em 2020 entre 5% no distrito de Lisboa com 3.184 eleitores, e 18,2% no distrito de Beja com 659 eleitores) – vd. quadro 13.6.

Quadro 13.6. Eleitores estrangeiros com direitos de voto, por total da respetiva população residente em cada distrito de Portugal, em 2021

| Distritos | Eleitores Estrangeiros | | | Eleitores estrangeiros por residentes estrangeiros de igual nacionalidade (%) | | | % Eleitores estrangeiros por total de recenseados |
|------------------|------------------------|---------------|---------------------|---|------------|---------------------|---|
| | Total estrangeiros | UE27 | Extracomunitários * | Total estrangeiros | UE27 | Extracomunitários * | |
| Lisboa | 10.265 | 3.582 | 6.683 | 3,5 | 6,1 | 5,5 | 0,5 |
| Faro | 8.856 | 4.709 | 4.147 | 8,4 | 12,5 | 10,0 | 2,3 |
| Setúbal | 2.723 | 778 | 1.945 | 4,1 | 6,5 | 5,9 | 0,4 |
| Leiria | 1.146 | 614 | 532 | 4,3 | 10,0 | 4,4 | 0,3 |
| Porto | 1.049 | 606 | 443 | 1,9 | 6,3 | 1,4 | 0,1 |
| Beja | 951 | 759 | 192 | 6,0 | 20,9 | 9,4 | 0,8 |
| Coimbra | 768 | 508 | 260 | 4,4 | 11,7 | 3,1 | 0,2 |
| Santarém | 588 | 336 | 252 | 3,2 | 8,5 | 3,8 | 0,2 |
| Braga | 519 | 299 | 220 | 2,2 | 7,4 | 1,6 | 0,1 |
| Aveiro | 441 | 195 | 246 | 2,2 | 6,6 | 2,2 | 0,1 |
| Viana do Castelo | 379 | 228 | 151 | 5,0 | 10,6 | 4,0 | 0,2 |
| Évora | 260 | 187 | 73 | 5,3 | 12,8 | 3,7 | 0,2 |
| Viseu | 254 | 163 | 91 | 3,5 | 11,9 | 2,3 | 0,1 |
| Castelo Branco | 241 | 131 | 110 | 3,4 | 7,4 | 3,5 | 0,1 |
| Bragança | 195 | 143 | 52 | 5,1 | 15,0 | 3,0 | 0,1 |
| Portalegre | 175 | 126 | 49 | 6,1 | 10,2 | 5,1 | 0,2 |
| Guarda | 150 | 116 | 34 | 5,6 | 14,3 | 3,6 | 0,1 |
| Vila Real | 114 | 75 | 39 | 3,9 | 9,1 | 3,0 | 0,1 |
| R. A. Madeira | 495 | 277 | 218 | 4,8 | 7,6 | 4,6 | 0,2 |
| R. A. Açores | 277 | 223 | 54 | 6,2 | 12,6 | 4,0 | 0,1 |
| Total | 29.846 | 14.055 | 15.791 | 4,3 | 8,3 | 5,4 | 0,3 |

Fonte: SGMAI - Administração Eleitoral e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (sistematização e cálculos da autora).

Notas: * Países fora da UE27 com acordos de reciprocidade com Portugal para direito de voto: Argentina, Brasil, Cabo Verde, Chile, Colômbia, Islândia, Noruega, Nova Zelândia, Peru, Uruguai, Venezuela e Reino Unido (desde 2020).

Globalmente verifica-se que em 2021 e 2022 é novamente no distrito de Faro (vd. quadros 13.6 e 13.7) que os eleitores estrangeiros assumem maior impacto no total de eleitores do distrito, representando 2,3% e 2,4%, respetivamente, do eleitorado, ou seja, 8.856 recenseados entre um total de 389.227 recenseados no distrito em 2021 e 9.320 recenseados estrangeiros dum total de 380.822 recenseados no distrito. Também é no distrito de Faro onde os estrangeiros se recenseiam mais entre o universo de estrangeiros residentes no distrito (8,4% em 2021 e 8,5% em 2022), mostrando este distrito uma sobre representação de eleitores estrangeiros da UE27 (4.709 em 2021 e 4.921 em 2022) por comparação aos eleitores extracomunitários (4.147 em 2021 e 4.399 em 2022). Assim, embora em número absoluto continue a ser o distrito de Lisboa que reúne maior número de eleitores estrangeiros (em 2021 foram 10.265, dos quais 3.582 cidadãos da UE27 e 6.683 extracomunitários; em 2022 foram 10.398 recenseados estrangeiros, dos quais 3.693 cidadãos da UE27 e 6.705 extracomunitários), o impacto é bastante menor no universo global de recenseados residentes nesse distrito (apenas 0,5% em 2021 e em 2022, entre o universo global de 1.930.224 eleitores do distrito de Lisboa em 2021 e do universo global de 1.912.946 em 2022) e entre o total de estrangeiros residentes no distrito (3,5% em 2021 e 3,2% em 2022), já que também é no distrito de Lisboa onde se concentra maior número absoluto de residentes estrangeiros (vd. subcapítulo 3.1).

Quadro 13.7. Eleitores estrangeiros com direitos de voto, por total da respetiva população residente em cada distrito de Portugal, em 2022

| | Total estrangeiros | UE27 | Extracomunitários * | % Eleitores estrangeiros por total de recenseados | % Eleitores estrangeiros por total de residentes estrangeiros residentes |
|------------------|--------------------|---------------|---------------------|---|--|
| Lisboa | 10.398 | 3.693 | 6.705 | 0,54 | 3,2 |
| Faro | 9.320 | 4.921 | 4.399 | 2,39 | 8,5 |
| Setúbal | 2.911 | 789 | 2.122 | 0,39 | 3,8 |
| Leiria | 1.240 | 644 | 596 | 0,30 | 4,0 |
| Porto | 1.092 | 606 | 486 | 0,07 | 1,6 |
| Beja | 975 | 782 | 193 | 0,81 | 5,5 |
| Coimbra | 776 | 509 | 267 | 0,21 | 3,9 |
| Santarém | 617 | 347 | 270 | 0,16 | 3,0 |
| Aveiro | 594 | 201 | 393 | 0,09 | 2,5 |
| Braga | 517 | 300 | 217 | 0,07 | 1,8 |
| Viana do Castelo | 434 | 231 | 203 | 0,18 | 4,7 |
| Évora | 261 | 184 | 77 | 0,19 | 4,8 |
| Viseu | 261 | 163 | 98 | 0,08 | 3,1 |
| Castelo Branco | 249 | 135 | 114 | 0,15 | 3,0 |
| Bragança | 194 | 145 | 49 | 0,14 | 4,1 |
| Portalegre | 170 | 123 | 47 | 0,18 | 5,4 |
| Guarda | 148 | 115 | 33 | 0,10 | 5,2 |
| Vila Real | 112 | 73 | 39 | 0,05 | 3,4 |
| R. A. da Madeira | 491 | 276 | 215 | 0,19 | 4,2 |
| R. A. dos Açores | 283 | 229 | 54 | 0,12 | 5,5 |
| Total | 31.043 | 14.466 | 16.577 | 0,33 | 4,0 |

Fonte: SGMAI - Administração Eleitoral e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (sistematização e cálculos da autora).

Notas: * Países fora da UE27 com acordos de reciprocidade com Portugal para direito de voto: Argentina, Brasil, Cabo Verde, Chile, Colômbia, Islândia, Noruega, Nova Zelândia, Peru, Uruguai, Venezuela e Reino Unido (desde 2020).

Embora globalmente no país os eleitores estrangeiros não representem mais do que 0,33% do total de eleitores do país, em 2022, entre os trinta municípios com maior número de eleitores estrangeiros, identificavam-se 25 municípios onde os eleitores estrangeiros representam mais do 0,33% do total de eleitores e, entre esses, em 9 municípios os eleitores estrangeiros têm uma importância relativa igual ou superior a 2% no total de recenseados residentes no concelho (vd. quadro 13.8).

É especialmente nos municípios algarvios onde os eleitores estrangeiros assumem maior impacto no total de eleitores de cada município (quadro 13.8). No topo dessa lista surge Vila do Bispo com 6,82% de estrangeiros nos inscritos no recenseamento eleitoral do município em 2022 (subindo de 5,67% em 2020 e de 6,47% em 2021), seguido de Aljezur com 5,68% em 2022 (5,58% em 2021, e foi 4,96% em 2020), de Tavira (4% em 2020, 4,37% em 2021, e 4,35% em 2022), de Lagos (3,75% em 2021, +1pp face ao ano anterior, e 4,06% em 2022), de Odemira (3,53% em 2021 e 3,66% em 2022), e de Albufeira (3,03 em 2021 e 3,12% em 2022).

Os municípios da Área Metropolitana de Lisboa ficam bastante abaixo nesta lista de municípios onde os eleitores estrangeiros assumem maior importância relativa no total de eleitores do município, surgindo primeiro Oeiras (14ª posição na ordenação geral dos municípios em 2022 com 0,92% de eleitores estrangeiros no total de eleitores do município, e na 15ª posição em 2021 com 0,90%), a Amadora (na 15ª posição em 2022 com 0,85%, versus 0,88% de eleitores estrangeiros no total de recenseados do município em 2021), seguindo-se o município do Seixal (na 16ª posição em 2022 com 0,79%, incremento face ao impacto de 0,75% de eleitores estrangeiros em 2021). Em 2022 o município de Lisboa fica na 17ª posição,

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

com os eleitores estrangeiros a representarem apenas 0,72% do total de recenseados do concelho (foi 0,6% em 2019, 0,62% em 2020 e 0,68% em 2021).

Quadro 13.8. Municípios com maior número de recenseados europeus e de extracomunitários, e municípios onde os recenseados estrangeiros assumem maior impacto no total de recenseados, em 2022

| Concelho do país (top 30) | N.º Eleitores Europeus (A) | (A) por total recenseados município (%) | Concelho do país (top 30) | N.º Eleitores Extracomunit. (B) | (B) por total recenseados município (%) | Concelho do país (top 30) | % eleitores estrangeiros por total recenseados município |
|---------------------------|----------------------------|---|---------------------------|---------------------------------|---|---------------------------|--|
| Lisboa | 2.062 | 0,44 | Lisboa | 1.325 | 0,28 | Vila do Bispo | 6,82 |
| Loulé | 952 | 1,53 | Amadora | 1.137 | 0,79 | Aljezur | 5,68 |
| Odemira | 662 | 3,25 | Sintra | 1.022 | 0,32 | Tavira | 4,35 |
| Lagos | 623 | 2,51 | Oeiras | 1.009 | 0,69 | Lagos | 4,06 |
| Tavira | 614 | 2,75 | Seixal | 939 | 0,65 | Odemira | 3,66 |
| Cascais | 580 | 0,32 | Loulé | 914 | 1,47 | Albufeira | 3,12 |
| Silves | 462 | 1,47 | Albufeira | 795 | 2,17 | Loulé | 2,99 |
| Portimão | 386 | 0,76 | Loures | 595 | 0,35 | Silves | 2,91 |
| Albufeira | 352 | 0,96 | Alenquer | 572 | 1,53 | Lagoa | 2,21 |
| Oeiras | 337 | 0,23 | Cascais | 516 | 0,29 | Portimão | 1,75 |
| Caldas Rainha | 305 | 0,67 | Portimão | 502 | 0,99 | Alenquer | 1,64 |
| Olhão | 289 | 0,76 | Silves | 450 | 1,44 | Olhão | 1,23 |
| Sintra | 262 | 0,08 | Lagos | 384 | 1,55 | Caldas Rainha | 0,97 |
| Lagoa | 226 | 1,18 | Almada | 359 | 0,24 | Oeiras | 0,92 |
| Porto | 223 | 0,11 | Tavira | 356 | 1,60 | Amadora | 0,85 |
| Seixal | 206 | 0,14 | Leiria | 303 | 0,27 | Seixal | 0,79 |
| Vila do Bispo | 186 | 4,50 | Odivelas | 257 | 0,20 | Lisboa | 0,72 |
| Aljezur | 181 | 4,23 | Faro | 221 | 0,39 | Faro | 0,67 |
| Faro | 162 | 0,28 | Montijo | 220 | 0,50 | Cascais | 0,61 |
| Almada | 155 | 0,91 | Moita | 209 | 0,36 | Montijo | 0,60 |
| Setúbal | 114 | 0,08 | Lagoa | 198 | 1,0 | Loures | 0,40 |
| Leiria | 107 | 0,10 | Oliveira Az. | 191 | 0,3 | Sintra | 0,40 |
| Braga | 104 | 0,09 | Olhão | 178 | 0,5 | Moita | 0,39 |
| Amadora | 83 | 0,05 | Porto | 178 | 0,1 | Leiria | 0,36 |
| Loures | 79 | 0,05 | Setúbal | 158 | 0,1 | Oliveira Az. | 0,36 |
| Odivelas | 61 | 0,04 | Braga | 142 | 0,1 | Almada | 0,33 |
| Montijo | 45 | 0,04 | Caldas Rainha | 135 | 0,3 | Setúbal | 0,26 |
| Alenquer | 40 | 0,09 | Vila Bispo | 96 | 2,3 | Odivelas | 0,25 |
| Oliveira Az. | 24 | 0,06 | Odemira | 82 | 0,4 | Porto | 0,19 |
| Moita | 20 | 0,03 | Aljezur | 62 | 1,4 | Braga | 0,15 |
| Total | 14.466 | 0,16 | Total | 16.577 | 0,18 | Total | 0,33 |

Fonte: SGMAI - Administração Eleitoral (sistematização e cálculos da autora).

Este impacto de eleitores estrangeiros nesses concelhos algarvios associa-se principalmente a residentes recenseados de nacionalidade de um país da União Europeia (excluindo a partir de 2020 desse universo os nacionais do Reino Unido). Os cinco municípios onde os recenseados da União Europeia assumiram maior importância relativa foram Vila do Bispo (os 175 de 2021 representaram 4,19% dos eleitores do município; e os 186 em 2022 representaram 4,5% dos eleitores do concelho), Aljezur (os 179 recenseados em 2021 tiveram um impacto de 4,13% do total de eleitores do município, e os 181 recenseados em 2022 tiveram

um impacto de 4,23%), Odemira (640 eleitores representaram 3,14% dos recenseados no município em 2021, e os 662 em 2022 representaram 3,25%) e Tavira (612 eleitores retrataram 2,74% em 2021, e os 614 recenseados em 2022 representaram 2,75%) – vd. quadro 13.7.

Apesar de no caso dos eleitores extracomunitários se destaquem também municípios algarvios onde esses recenseados assumem maior impacto (especialmente desde 2020 com a inclusão dos nacionais do Reino Unido nesse universo), essa expressão é ligeiramente mais ténue que a observada para os eleitores europeus: os municípios onde os recenseados extracomunitários assumem maior importância relativa no total de eleitores são Vila do Bispo (2% ou 83 eleitores em 2020, 2,28% ou 95 eleitores em 2021, e 2,3% com 96 eleitores em 2022), Albufeira (2,2% ou 793 eleitores extracomunitários em 2020, 2,08% ou 761 eleitores em 2021 e 2,17% com 795 eleitores em 2022), Tavira (1,6% ou 361 recenseados em 2020, 1,63% ou 365 recenseados em 2021, 1,60% com 356 eleitores), Lagos (1,44% ou 358 eleitores em 2021, e 1,55% com 384 eleitores em 2022) e Loulé (1,4% ou 845 eleitores em 2020, 1,39% ou 860 recenseados em 2021, e 1,47% com 914 eleitores em 2022).

Embora estes resultados possam induzir à interpretação de que há municípios onde os estrangeiros tendem a assumir maior ou menor motivação para se recensearem e votar, importa também atender que a população estrangeira residente com direitos de voto em Portugal (número limitado de nacionalidades estrangeiras e com correspondência a 66,9% dos estrangeiros residentes com mais de 20 anos em 2021) não apresenta uma distribuição homogénea pelo território português, associando-se mais a alguns municípios do país (extracomunitários com direitos de votos mais representados nos municípios da Área Metropolitana de Lisboa – AML, e os cidadãos da União Europeia nos municípios da AML e do Algarve), sendo por isso também mais expectável uma maior prevalência de recenseamento em alguns municípios de Portugal. Assim, enquanto no universo de recenseados europeus (da UE27) se voltam a destacar nos cinco municípios com maior número de eleitores alguns municípios algarvios (1.756 recenseados da UE27 em Lisboa em 2020, 1.978 em 2021 e 2.062 em 2022; 809 em Loulé em 2020, 912 em 2021 e 952 em 2022; 550 em Odemira em 2020, 640 em 2021 e 662 em 2022; 528 em Tavira em 2020, 612 em 2021 e 614 em 2022; e 481 em Cascais em 2020, 575 em 2021 e 580 em 2022), no caso dos recenseados extracomunitários os cinco concelhos com maior número de eleitores são todos da Área Metropolitana de Lisboa (1.236 em Lisboa em 2020, 1.273 em 2021 e 1.325 em 2022; 1.371 recenseados extracomunitários na Amadora em 2020, 1.185 em 2021 e 1.137 em 2022; 1.219 em Sintra em 2020, 1.065 em 2021 e 1.022 em 2022; 1.118 em Oeiras em 2020, 1.019 em 2021 e 1.009 em 2022; e 910 no Seixal em 2020, 872 em 2021 e 939 em 2022) – vd. quadro 13.8. Embora a distribuição dos eleitores não reproduza exatamente os municípios com maior número de residentes de cada nacionalidade (analisado no subcapítulo 3.1 deste relatório), verifica-se que os europeus concentrando a sua residência mais nos municípios algarvios é aí que também reúnem maior número de eleitores; enquanto os eleitores extracomunitários (especialmente os cabo-verdianos e os brasileiros) concentrando a sua residência essencialmente em municípios da Área Metropolitana de Lisboa, reúnem aí maior número de eleitores.

CAPÍTULO 14.

ACESSO À NACIONALIDADE PORTUGUESA

A **cidadania** (ou nacionalidade na terminologia jurídica) é um princípio organizacional da vida política que define membros e participantes, assumindo-se como o **estatuto que cria a ligação legal entre um indivíduo e um Estado e estabelece direitos e obrigações para os indivíduos por relação a esse Estado**. Sem os indivíduos que pertencem a um Estado (em função da sua nacionalidade), o Estado não pode existir, tornando-se por isso a cidadania a instituição a partir da qual cada Estado se constitui e reconstitui. Reconhecendo a importância significativa da cidadania e, inherentemente, do **princípio de admissibilidade incondicional de residência no território do Estado**, os Estados enquadram o acesso à nacionalidade e aos direitos que lhe estão inerentes de forma privilegiada nos seus enquadramentos legais (Vink e Bauböck, 2013: 622).

Há inúmeras formas, **modalidades e tipos de acesso à nacionalidade**: pode ser obtida por nascimento ou depois do nascimento, ou ainda retrospectivamente ao local de nascimento do próprio ou de ascendentes; e pode ser automática ou por pedido, depois de um conjunto de requisitos verificados e as autoridades competentes tomarem uma decisão. São salvaguardadas várias modalidades de acesso à nacionalidade: por descendência, por nascimento, por legitimação, por casamento, por adoção, por idade (chegar à maioridade), ou por estabelecer residência regular num determinado país. Os procedimentos podem ser chamados de “**aquisição**” ou de “**atribuição**” em função de se tratarem de uma “**nacionalidade derivada**” ou “**nacionalidade original**”. Deste modo, são inúmeras as matrizes a considerar para enquadrar o acesso à nacionalidade, sendo que as condições de acesso variam bastante de país para país (Bauböck et al., 2013).

As **migrações internacionais são uma das principais causas de complexificação das regulamentações de cidadania** (Vink e Bauböck, 2013: 623). Num mundo sem mobilidade, o território e a população nele residente dariam uma correspondência direta a um Estado, sendo que a concessão de nacionalidade seria direta ao nascimento das pessoas no território, não sendo necessários enquadramentos para a naturalização de cidadãos nascidos noutras territórios. A mobilidade humana causa, porém, desconexões entre territórios e a população que a esses territórios pertence ou que neles reside. A **experiência migratória de cada país – tanto na sua componente de imigração, como da emigração – infere, assim, nos diferentes enquadramentos legais de acesso à nacionalidade, em função da expectativa e da definição que cada Estado assume para enquadrar quem são os seus nacionais**. Em diferentes momentos da história de cada país, alguns Estados reagiram aos desafios de integração dos seus imigrantes residentes, promovendo a naturalização e a concessão da nacionalidade às segundas e terceiras gerações de imigrantes; enquanto outros Estados promoveram ligações mais próximas aos seus emigrantes, permitindo a naturalização desses no estrangeiro sem perderem a nacionalidade de origem (Bauböck et al., 2013). Outras políticas de cidadania assumiram ainda objetivos mistos, conciliando políticas inclusivas para ambos os universos de imigrantes residentes e emigrantes (Vink e Bauböck, 2013: 640). É, assim, claro que os enquadramentos legais criam as condições a partir das quais a nacionalidade pode ser obtida ou perdida, assumindo vários objetivos na construção e constituição da população de um Estado.

Os enquadramentos legais de acesso à nacionalidade assumem, assim, um importante impacto tanto na perspetiva da integração das populações imigrantes e da manutenção de ligações às populações emigrantes, como na perspetiva da atenuação do fenómeno da quebra populacional ou envelhecimento demográfico, pois interferem diretamente no universo de nacionais de cada país. Os países da OCDE que incentivaram o acesso à nacionalidade das suas populações imigrantes, verificaram o aumento da sua população nacional residente.

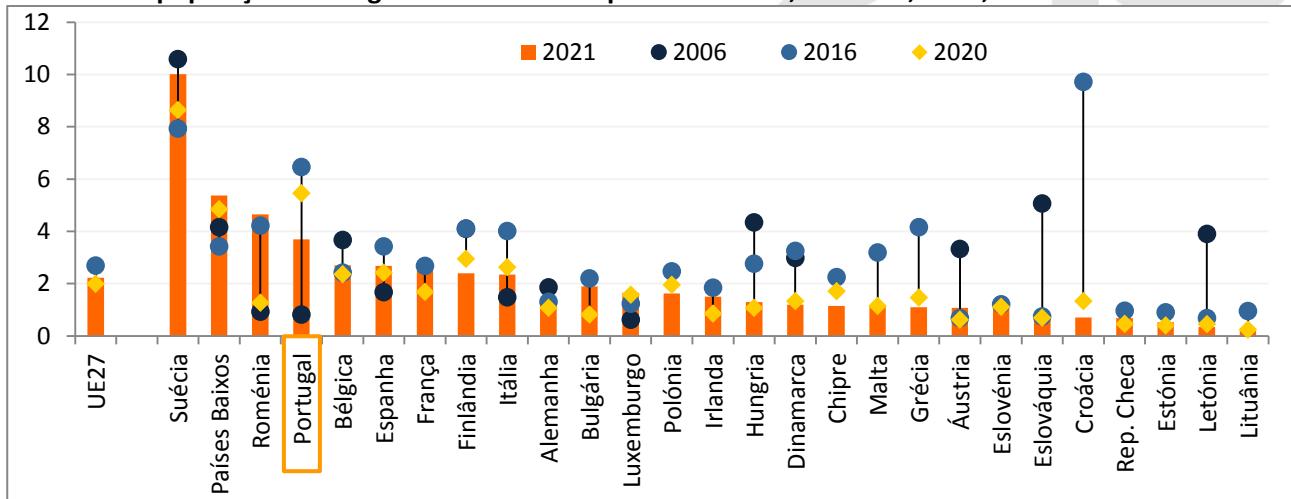
Desde 2006 que Portugal tem recebido atenção e reconhecimento internacional por ter passado a constar entre os países do mundo com melhor enquadramento legal para a aquisição da nacionalidade. Portugal surge no contexto internacional como um caso muito interessante de analisar porque torna muito evidentes os impactos de mudanças legislativas do regime de cidadania na evolução das concessões de nacionalidade. A evolução da concessão da nacionalidade portuguesa desde a viragem do século em Portugal reflete uma importante mudança no Regulamento da Nacionalidade Portuguesa em 2006. Embora nem sempre sejam explícitos ou imediatos os efeitos dos enquadramentos legais nos dados administrativos e estatísticos disponíveis, no caso dos dados acerca dos processos entrados e findos de concessão da nacionalidade portuguesa verifica-se de forma evidente e precisa os efeitos das mudanças da regulamentação da nacionalidade portuguesa a partir de 2006 (Oliveira et al., 2017). Desde 2007 que se verifica um aumento expressivo dos pedidos de nacionalidade portuguesa: entre 2007 e 2022, mais de um milhão de cidadãos pediram a nacionalidade portuguesa (1.270.618 pedidos desde a nova regulamentação), revertendo-se em 866.666 “novos” cidadãos portugueses (média anual de cerca de 54 mil novos cidadãos portugueses). A evolução da última década é particularmente positiva se se comparar com a década anterior (entre 1997 e 2006): nos dez anos que antecederam esta regulamentação, registaram-se cerca de dez vezes menos concessões de nacionalidade portuguesa (total de 61.156 concessões), decidindo-se em média apenas cerca de 5,6 mil processos ao ano. O ano de 2020 é o ano em que maior número de cidadãos adquiriu a nacionalidade portuguesa (quase 104 mil num único ano), valor inédito e mais elevado de sempre para o país, tendo em 2021 adquirido a nacionalidade mais de 96 mil cidadãos, segundo maior número absoluto, e em 2022 cerca de 87,6 mil cidadãos. Acresce que 2022 foi o ano com maior número de processos entrados para a concessão da nacionalidade portuguesa, com 246 mil (valor mais elevado de sempre), representando quase mais cem mil pedidos face ao registado no ano anterior (148 mil pedidos em 2021, segundo ano com maior número de processos entrados).

Segundo a OCDE (2018), Portugal registou uma evolução muito positiva na promoção da obtenção da nacionalidade na sua população imigrante residente: numa década, Portugal passou da cauda dos países europeus com menor importância relativa de “novos cidadãos” por total de estrangeiros residentes, para o extremo oposto, com uma das maiores percentagens de aquisições de nacionalidade por total de residentes estrangeiros (apenas superado pela Suécia em 2016). Em 2006 apenas 0,8% do total de estrangeiros residentes em Portugal se tornaram “novos portugueses”. Com a mudança de enquadramento legal e de década, o país passa a ter das mais altas importâncias relativas de aquisições de nacionalidade por total de residentes estrangeiros: em 2016 esse valor sobe para 6,5%, apenas ultrapassado pela Suécia com 7,9%. No conjunto dos países da OCDE analisados para o período entre 2006 e 2016 (OCDE, 2018), Portugal foi o país que mais aumentou a distância (em pontos percentuais) entre o valor que apresentava no início e no fim dessa década (+6 pontos percentuais, de 0,8% passa para 6,5% a percentagem de aquisições de nacionalidade portuguesa por total de população estrangeira residente). Se Portugal apresentou uma evolução muito positiva na promoção da aquisição da nacionalidade na sua população imigrante de 2006 para 2016 (percurso acompanhado pelos restantes países do Sul da Europa, ainda que não de forma tão exponencial), o caminho inverso foi seguido pelos principais países do Centro Norte da Europa, para os quais a percentagem de aquisições de nacionalidade por total de estrangeiros residentes diminuiu gradualmente nesses dez anos – para aprofundar vd. Oliveira et al. (2017: 19-21).

De acordo com a informação mais recente do EUROSTAT, em 2021 Portugal continuou a posicionar-se entre os países com melhores resultados na aquisição da nacionalidade por total de residentes estrangeiros, mas desce para a quarta posição (3,7% de novas aquisições de nacionalidade portuguesa por residentes estrangeiros no país) refletindo não uma quebra das concessões de nacionalidade, mas um

aumento da população estrangeira residente nos anos mais recentes. Assim, a perda da segunda posição de 2016 (em que tinha 6,5% aquisições por total de estrangeiros residentes), em 2017 (com 4,6%, -1,8pp de aquisições por total de estrangeiros residentes em Portugal), em 2018 (5,6%, -0,8pp face a 2016), em 2019 (4,4%, -2pp face a 2016) e em 2020 (5,5%, -1pp face a 2016), não refletiu na realidade de forma direta uma diminuição em números absolutos das aquisições de nacionalidade no país que, como será analisado em detalhe adiante neste capítulo, mantiveram uma evolução muito positiva de forte incremento, mas associa-se antes ao aumento da população estrangeira residente no país nesses anos (conforme aprofundado no capítulo 2 deste relatório), fazendo diluir o volume de aquisições da nacionalidade portuguesa por total de residentes estrangeiros nos anos mais recentes por comparação a 2016.

Gráfico 14.1. Percentagem de aquisições da nacionalidade no total da população estrangeira residente nos países da UE27, em 2006, 2016, 2020 e 2021



Fonte: EUROSTAT - Share of foreign citizens who have acquired citizenship (Sistematização e elaboração da autora).

Em 2021, Portugal (com 5,5% em 2020 e 3,7% em 2021 de aquisições de nacionalidade no total de residentes estrangeiros) é ultrapassado pela Suécia (com 10% em 2021, e tinha 8,6% em 2020), os Países Baixos (5,4% em 2021 e teve 4,8% em 2020) e a Roménia (de 1,3% em 2020 aumenta a prevalência para 4,7% em 2021), mantendo-se com importâncias relativas muito acima da média da UE27 (2,7% em 2016, 2% em 2020 e 2,2% em 2021). No extremo oposto, com as percentagens mais baixas de aquisições da nacionalidade no total da população estrangeira residente, encontram-se países como a Lituânia (0,23% em 2020 e 0,19% em 2021), a Letónia (0,44% em 2020 e 0,34% em 2021), a Estónia (0,39% em 2020 e 0,52% em 2021) e a República Checa (0,45% em 2020 e 0,68% em 2021) – vd. gráfico 14.1.

14.1. Acesso à nacionalidade: processos entrados e findos

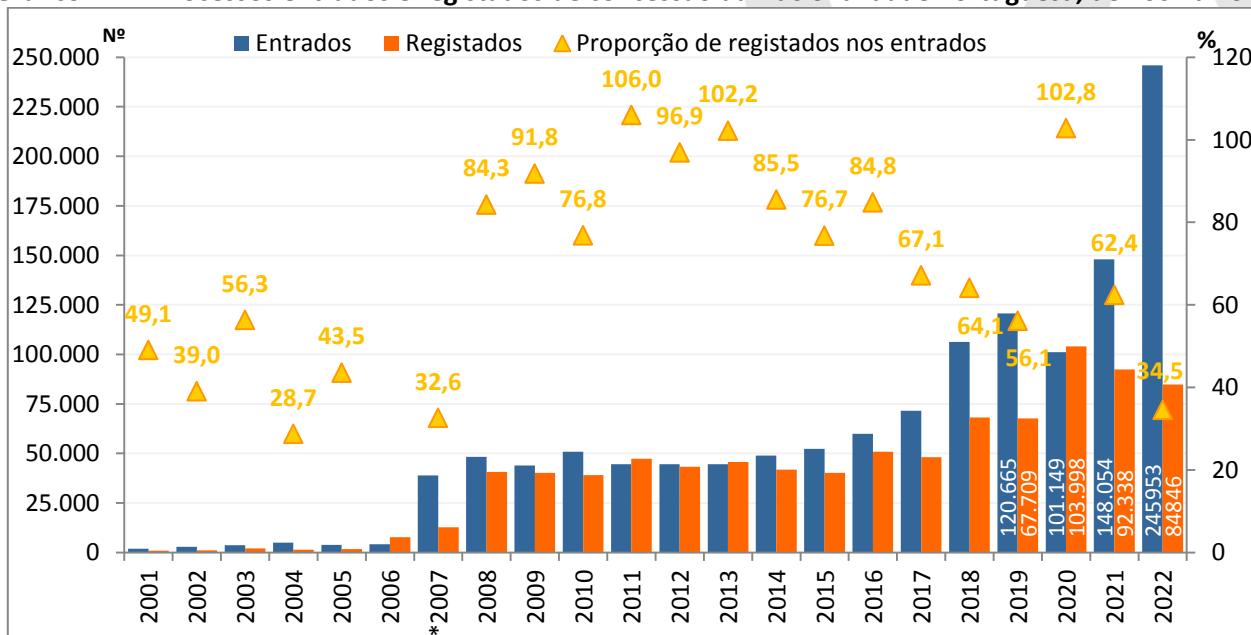
Os dados administrativos da Conservatória dos Registos Centrais de Portugal tornam muito explícitos os **efeitos das revisões à regulamentação da nacionalidade a partir de 2006** (Oliveira et al., 2017: 39-47):

1. primeiro com Lei Orgânica n.º2/2006, complementada pelo Decreto-Lei n.º 237-A/2006 (quarta alteração à Lei n.º37/81), que **alterou profundamente o quadro de referência da aquisição da nacionalidade portuguesa**, ganhando importância o **princípio do ius soli** para estrangeiros nascidos em Portugal, tornando-se mais flexível e mais tipificado o acesso à naturalização;
2. depois com a Lei Orgânica n.º 1/2013 (quinta alteração à lei, que estabeleceu um regime de naturalização para descendentes judeus de sefarditas);
3. em 2015, com a Lei Orgânica n.º 8/2015 (sexta alteração à Lei), que veio fixar novos fundamentos para a concessão da nacionalidade por naturalização e de oposição à aquisição à nacionalidade portuguesa (por questões de segurança), e a Lei Orgânica n.º 9/2015 (sétima alteração da Lei), que veio estender a nacionalidade originária aos netos de portugueses nascidos no estrangeiro (passando esta anterior forma de naturalização para as atribuições de nacionalidade);

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

4. em 2018 com a Lei Orgânica n.º 2/2018 (oitava alteração da Lei), que introduziu mudanças nos requisitos tanto para as atribuições como para as aquisições por via da naturalização, nomeadamente reduzindo anos de residência requerida, e **flexibilizando ainda outros requisitos para menores e descendentes de imigrantes** e emigrantes;
5. em 2020 com a Lei Orgânica n.º 2/2020, de 10 de outubro (nona alteração à Lei da Nacionalidade) que, entre as principais novidades, se destaca a **atribuição de nacionalidade originária aos indivíduos nascidos em território português, filhos de estrangeiros**, “que não declararem não querer ser portugueses, desde que, no momento do nascimento, um dos progenitores resida legalmente no território português, ou aqui resida, independentemente do título, há pelo menos um ano” (alínea f do artigo 1º), destacando-se o **reforço do princípio do ius soli**. Esta lei veio ainda dispensar de requisitos na aquisição da nacionalidade por naturalização aos estrangeiros que não conservaram a nacionalidade portuguesa nos termos do Decreto-Lei n.º308-A/75, de 24 de junho, por residirem à época há menos de cinco anos em Portugal, corrigindo as consequências do decreto que determinou em 1975 a perda de nacionalidade portuguesa para milhares de indivíduos nascidos nos “novos” países africanos (muitos deles perdendo a nacionalidade portuguesa sem o saberem), não atendendo às motivações ou ligações afetivas com Portugal (Oliveira et al., 2017: 42). Embora o decreto de 1975 já havia sido revogado em 1988, a orientação política que esteve na sua base conduziu a efeitos incalculáveis, sendo por isso ao longo dos anos bastante criticado (Baganha e Sousa, 2006: 444), pelo que é também de destacar esta alteração na mais recente revisão da lei da nacionalidade.
6. e, mais recentemente, com o Decreto-Lei n.º 26/2022, de 18 de março, que veio alterar o regulamento da nacionalidade portuguesa (quarta alteração ao Regulamento da Nacionalidade), foram introduzidas algumas alterações à Lei da Nacionalidade, nomeadamente na atribuição da nacionalidade originária a indivíduos nascidos em território português, filhos de estrangeiros, na aquisição da nacionalidade por adoção, e na aquisição da nacionalidade por naturalização (e.g. naturalização de estrangeiros nascidos em Portugal e novo regime de naturalização de ascendentes de cidadãos portugueses originários). Procederam-se ainda a alterações ao regime de oposição à aquisição da nacionalidade e aos novos regimes de nulidade e consolidação da nacionalidade, e foi agilizada a tramitação dos procedimentos de nacionalidade, alargando-se o regime de tramitação eletrónica.

Gráfico 14.2. Processos entrados e registados de concessão da Nacionalidade Portuguesa, de 2001 a 2022



Fonte: Conservatória dos Registos Centrais (sistematização da autora).

Nota: *Inclui processos entrados e findos desde 15-12-2006 já ao abrigo no novo enquadramento legal.

Conforme fica evidente na evolução dos processos entrados e findos de concessão da nacionalidade portuguesa (vd. gráfico 14.2), **desde 2007 que se verifica um aumento expressivo dos pedidos de**

nacionalidade portuguesa, revertido em atribuições e aquisições da nacionalidade de forma manifesta a partir de 2008. Entre 2007 e 2022, mais de um milhão de cidadãos pediram a nacionalidade portuguesa (1.270.618 pedidos desde a nova regulamentação), revertendo-se em quase novecentos mil “novos” cidadãos portugueses (866.666 processos registados de concessão da nacionalidade portuguesa), ou seja, em média, por ano, cerca de 54 mil indivíduos tornaram-se cidadãos portugueses. A evolução desta última década é particularmente positiva se se comparar com a década imediatamente anterior à regulamentação de 2006: nos dez anos que antecederam esta regulamentação (entre 1997 e 2006), registaram-se apenas 61.156 concessões de nacionalidade portuguesa, decidindo-se em média apenas cerca de 5,6 mil processos ao ano.

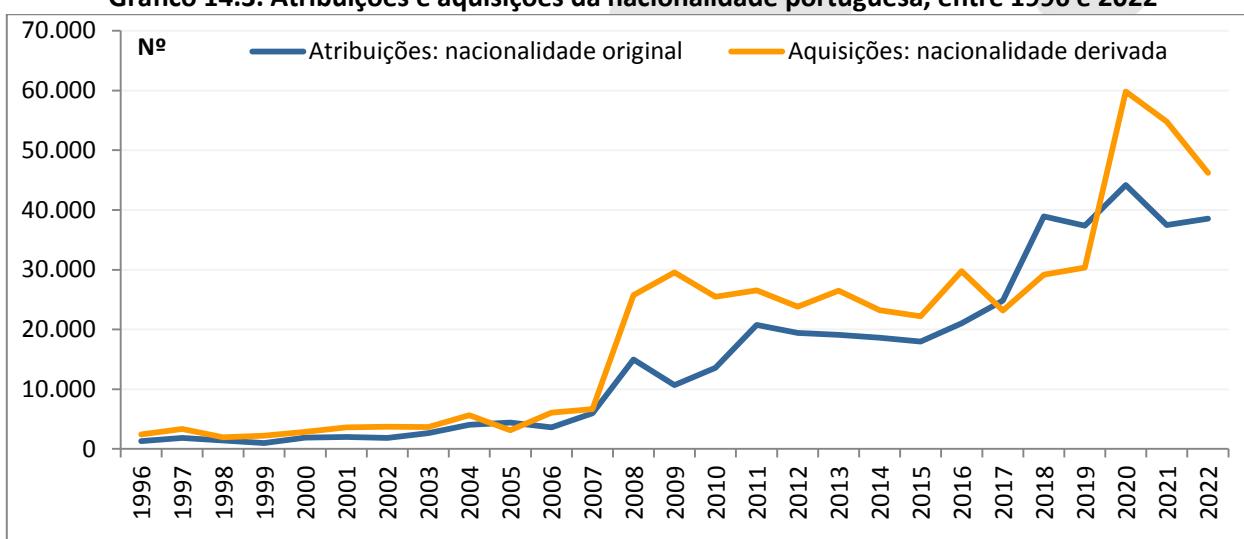
Mas as mudanças não se observam apenas no volume de concessões de nacionalidade, mas também na proporção de processos registados por processos entrados: até 2005 havia uma relação anual de cerca do dobro de processos entrados face aos processos findos, passando essa relação a partir de 2008 a ser mais equilibrada, assumindo-se a distância entre processos entrados e findos em cada ano como residual, verificando-se mesmo em alguns anos (2011, 2013 e novamente em 2020) mais processos a concluir que a entrar (vd. gráfico 14.2.). Em 2018 e 2019, diminuiu ligeiramente a proporção de processos registados por total de processos entrados (para 64,1% em 2018 e 56,1% em 2019), mas ainda assim longe da proporção de anos anteriores à regulamentação de 2006. Já em 2020, volta-se a verificar mais processos findos (103.998 processos findos durante o ano) que processos entrados (101.149 processos entrados durante o ano), gerando uma proporção de 102,8%. Por sua vez em 2021, a proporção passa a 62,4%, observando-se um novo incremento dos processos entrados (a que não deve ser alheio os efeitos das mudanças à lei da nacionalidade introduzidas em 2020) para 148.054 e uma descida ligeira nos processos findos registados durante o ano para 92.338. Finalmente em 2022, novamente no quadro de novas mudanças ao enquadramento legal de concessão da nacionalidade portuguesa, a proporção desce para 34,5%, refletindo o aumento abrupto e inédito de processos entrados (incrementam para 245.953, valor mais elevado de sempre), tendo descido ligeiramente os processos findos registados durante o ano para 84.846.

Em 2020 observa-se uma diminuição na entrada de processos de pedidos de nacionalidade portuguesa face ao ano anterior (-16,2%, de 120.665 novos processos em 2019 passam a 101.149 processos em 2020) que é recuperada em **2021 e, muito especialmente, em 2022, ano em que se atinge o maior número de sempre de processos entrados de pedidos de nacionalidade portuguesa:** de um pouco mais de 148 mil processos entrados em 2021 (representando +46,4% face ao ano anterior) em 2022 sobem para quase 246 mil (+66,1% face ao ano anterior). Já nos **processos findos de concessão da nacionalidade portuguesa** verifica-se um incremento substantivo em 2020 (+53,6%), praticamente duplicando o número face ao ano anterior (de 67.709 processos findos em 2019, sobem para 103.998 em 2020), o que contrasta com a ligeira diminuição de anos anteriores (-5,5% em 2017, e -0,6% em 2019) e que se volta a verificar em 2021 e 2022 com ligeiras quebras (-11,2%, quando descem para 92.338 processos findos em 2021, e -8,1% em 2022 quando passam a 84.846). Resulta que **2020 foi o ano em que maior número de cidadãos adquiriram a nacionalidade portuguesa, quase 104 mil, e 2022 foi o ano em que mais pedidos de nacionalidade portuguesa deram entrada, 246 mil, valor inédito e mais elevado de sempre no país.**

A evolução dos processos entrados e findos nos últimos anos, reflete alguns dos impactos das mudanças mais recentes à Lei da Nacionalidade: particularmente em consequência da sétima alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade), com a Lei Orgânica n.º 9/2015, de 29 de julho, que estendeu a nacionalidade portuguesa originária aos netos de portugueses nascidos no estrangeiro; e da oitava alteração com a Lei Orgânica n.º 2/2018, de 5 de julho, que veio alargar o acesso à nacionalidade originária e à naturalização às pessoas nascidas em território português. Estas duas alterações tiveram impacto em particular no **incremento dos processos de atribuição de nacionalidade portuguesa (nacionalidade original)**, passando mesmo, entre 2017 e 2019, as atribuições a suplantar as aquisições de nacionalidade portuguesa (nacionalidade derivada), o que não se verificava desde 2005. A partir de 2020, porém, as atribuições de nacionalidade portuguesa (nacionalidade original) voltam a ser superadas pelas aquisições de nacionalidade portuguesa – vd. gráfico 14.3.

Os dados disponibilizados pela Conservatória dos Registos Centrais permitem realçar que, entre o universo de processos findos de concessão da nacionalidade, foi a via das aquisições (“nacionalidade derivada”) que, entre 2006 e 2016, dominou o canal de acesso à nacionalidade portuguesa para a maioria dos “novos cidadãos” portugueses (vd. gráfico 14.3): entre 401.669 novos cidadãos portugueses, para o período entre 2007 e 2016, perto de 60% adquiriu a nacionalidade derivada, assumindo o ano de 2009 o valor mais elevado (73,4% das concessões de nacionalidade portuguesa). Entre 2017 e 2019, porém, observa-se uma mudança de tendência, verificando-se que as atribuições da nacionalidade (51,8% das concessões de nacionalidade) suplantaram as aquisições de nacionalidade (48,2%), refletindo um crescimento constante das atribuições que se verifica desde 2015. Em 2018 este incremento das atribuições ainda se tornou mais substancial, passando essas a representar 57,2% do total de concessões de nacionalidade nesse ano, abrandando ligeiramente em 2019 para uma proporção de 55,2% de concessões de nacionalidade original. A partir de 2020, porém, volta a inverter-se a tendência, voltando as aquisições de nacionalidade portuguesa (nacionalidade derivada) a suplantar as atribuições de nacionalidade originária que passam a representar 42,5% em 2020, e 40,6% em 2021 e 45,5% em 2022.

Gráfico 14.3. Atribuições e aquisições da nacionalidade portuguesa, entre 1996 e 2022



Fonte: Direção-Geral da Política da Justiça (1996-2006) e Conservatória dos Registos Centrais (2007-2021).
(Sistematização e projeção em gráfico da autora).

As oscilações na evolução das **atribuições** de nacionalidade portuguesa nos últimos anos (+16,9% em 2016, +18,3% em 2017, +56,6% em 2018, embora -4% em 2019, mas +18,2% em 2020, -15,1% em 2021, e +2,8% em 2022) não são alheias as recentes alterações à Lei da Nacionalidade. Desde logo a Lei Orgânica n.º 9/2015, de 29 de julho, na qual se passou a estender a nacionalidade portuguesa originária aos netos de portugueses nascidos no estrangeiro (nos termos da alínea d)⁹² do artigo 1º, ou seja, passam esses a ser considerados também como “portugueses de origem” para atribuição de nacionalidade portuguesa. Esta alteração conduziu, por sua vez, à revogação do n.º 4 do artigo 6º referente a processos de naturalização de indivíduos nascidos no estrangeiro “com, pelo menos, um ascendente do 2.º grau da linha reta da nacionalidade portuguesa e que não tenha perdido esta nacionalidade”. Induziu-se, pois, neste âmbito, ao acréscimo de uma via de atribuição da nacionalidade portuguesa e à dedução de uma via de naturalização

⁹² Nos termos da alínea d) do artigo 1º da Lei n.º 9/2015, de 29 de julho, passa a ser explicitado que são (também) portugueses de origem os indivíduos nascidos no estrangeiro com, pelo menos, um ascendente de nacionalidade portuguesa do 2.º grau na linha reta que não tenha perdido essa nacionalidade, se declararem que querem ser portugueses, possuírem laços de efetiva ligação à comunidade nacional e, verificados tais requisitos, inscreveram o nascimento no registo civil português. Mais se define no ponto 3 do artigo, por remissão à alínea d) que a verificação da existência de laços de efetiva ligação à comunidade nacional (...) implica o reconhecimento, pelo Governo, da relevância de tais laços, nomeadamente pelo conhecimento suficiente da língua portuguesa e pela existência de contactos regulares com o território português, e depende de não condenação, com trânsito em julgado da sentença, pela prática de crime punível com pena de prisão de máximo igual ou superior a 3 anos, segundo a lei portuguesa.

(de aquisição da nacionalidade), o que influiu num tendencial aumento das atribuições e redução nas naturalizações (neste caso para portugueses de origem). Importa, no entanto, atender a que esta lei só foi regulamentada em 2017, com o Decreto-Lei n.º 71/2017, de 21 de junho, ano a partir do qual se passa efetivamente a observar a entrada de processos ao abrigo desta nova alínea d) do artigo 1º (1.637 processos entrados em 2017, 6.348 em 2018, 4.802 em 2019, 3.137 novos processos em 2020, 14.506 em 2021 e 19.526 em 2022), mantendo-se em 2017 ainda a resolução de processos do antigo artigo 6º n.º 4 (1.454 processos findos). Apenas a partir de 2018 passam a existir processos findos deferidos (227 em 2018, 1.658 em 2019, 2.442 em 2020, 4.710 em 2021 e 4.163 em 2022) de indivíduos nascidos no estrangeiro com, pelo menos, um ascendente de nacionalidade portuguesa do 2º grau na linha reta que não tenha perdido essa nacionalidade.

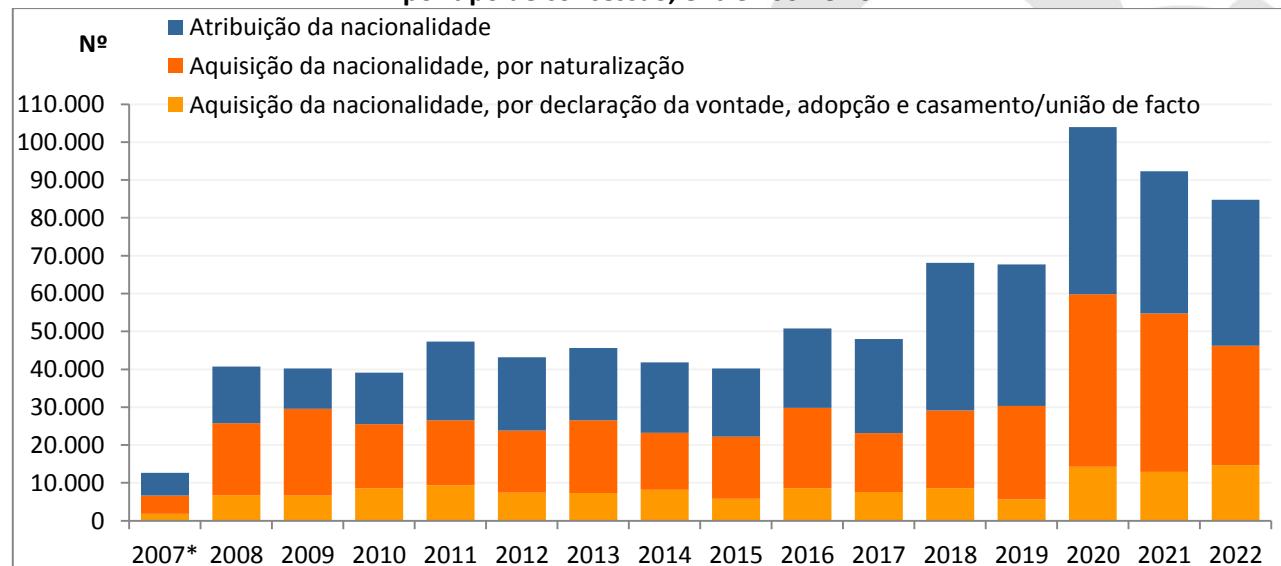
Ainda ao nível das atribuições de nacionalidade portuguesa, com a Lei Orgânica n.º 2/2018 é alterada a alínea f) do artigo 1º, passando a prever-se a atribuição da nacionalidade portuguesa aos “*indivíduos nascidos no território português, filhos de estrangeiros que não se encontrem ao serviço do respetivo Estado, que não declarem não querer ser portugueses, desde que, no momento do nascimento, um dos progenitores aqui resida legalmente há pelo menos dois anos*”, quando até esta alteração se requeriam pelo menos cinco anos de residência legal (ou seja, a redação de 2018 reduziu em três anos o tempo de residência legal requerido). Por sua vez a Lei Orgânica n.º 2/2020 reduziu a um ano o tempo de residência dos progenitores de nascidos no território português para acederem à nacionalidade original portuguesa, embora os efeitos desta alteração mais recente ainda não sejam sentidos nos dados analisados neste relatório. Entre 2017 e 2022 embora tenham diminuído os processos entrados ao abrigo da alínea f) do artigo 1º (de 1.996 processos entrados em 2017, para 1.675 em 2018, para 499 em 2019, para 43 em 2020, para 103 em 2021, e apenas 7 em 2022), verifica-se um incremento nos processos findos deferidos desta alínea f) do artigo 1º (de 1.379 atribuições de nacionalidade ao abrigo desta alínea em 2017, passam para 1.773 atribuições em 2018, +28,6% em 2018, embora voltem a decrescer em 2019, 2020, 2021 e 2022 para, respetivamente, 763, 22, 48 e 54 atribuições).

Deve atender-se ainda que os aumentos nas atribuições de nacionalidade entre 2015 e 2019 explicam-se (e sobretudo) pelo crescimento dos processos entrados e deferidos no âmbito da alínea c) do artigo 1º relativa à atribuição de nacionalidade portuguesa a “*filhos de mãe portuguesa ou de pai português nascidos no estrangeiro se tiverem o seu nascimento inscrito no registo civil português ou se declararem que querem ser portugueses*”: de 20.010 processos entrados em 2014 ao abrigo deste artigo da Lei da Nacionalidade, vai progressivamente aumentado para 21.958 em 2015, 22.479 em 2016, para 28.296 em 2017 e sobe exponencialmente para 45.585 processos entrados em 2018 (+61,1% de processos entrados face ao ano anterior) e 49.627 em 2019 (+8,9% face ao ano anterior), embora descendo para 33.703 novos processos em 2020 (-32,1% face ao ano anterior), 39.602 processos entrados em 2021 (+17,5%) e 44.629 processos entrados em 2022 (+12,7%). A evolução destes processos de atribuição de nacionalidade portuguesa (da alínea c) do artigo 1º) reflete-se diretamente na estatística dos processos findos deferidos que de 17.263 em 2014 passam para 22.057 em 2017 (+27,8%) e 36.923 em 2018 (+67,4% face a 2017), embora em 2019 diminuam ligeiramente para 34.960 (-5,3% face ao ano anterior), subindo novamente em 2020 para 41.717 (+19,3% face a 2019), para descerem em 2021 para 32.738 (-21,5%), e recuperando em 2022 para 34.335 (+4,9%). Este aumento (desde 2015) da procura da alínea c) do artigo 1º da Lei da Nacionalidade, pode refletir tanto uma antecipação à utilização da nova alínea d) – neste caso, observando-se uma procura inicial dos descendentes diretos de emigrantes portugueses para depois acederem os netos (que são os filhos desses descendentes diretos e que, assim, também ganham acesso por aquela mesma alínea) –, como refletir a situação económico-financeira de alguns dos países da América Latina (e.g. Brasil, Venezuela), observada em anos mais recentes, e que tem conduzido à procura crescente da nacionalidade portuguesa de origem por famílias de descendentes de emigrantes portugueses residentes nesses destinos.

A acompanhar o incremento nas atribuições de nacionalidade portuguesa, nos últimos anos observa-se uma estabilização nas **aquisições** de nacionalidade portuguesa entre 2008 e 2019 e um novo incremento acentuado em 2020 (+97,2% face ao ano anterior), para decrescer em 2021 (-8,4%) e em 2022 (-15,6%).

No universo das aquisições (**nacionalidade derivada**) continuam a destacar-se as naturalizações (vd. gráfico 14.4). Embora as naturalizações tenham perdido importância relativa no total de concessões de nacionalidade em 2017, 2018 e 2019, continuam a representar em si uma parte substantiva do universo de “novos” cidadãos portugueses, voltando a ser o principal enquadramento de acesso à nacionalidade portuguesa a partir de 2020: entre 2007 e 2016, as aquisições de nacionalidade por via da naturalização significaram 42,1% do total de concessões de nacionalidade (169 mil), seguidas das atribuições de nacionalidade (40,4%, correspondendo a 162 mil) e, só depois, as aquisições de nacionalidade portuguesa por declaração de vontade (17,5%, cerca de 70,5 mil); contudo em 2017, as naturalizações passam a significar apenas 32,5% do total de concessões de nacionalidade, sendo suplantadas pelas atribuições que passam a representar 51,8% do total de concessões, descendo também a importância relativa das aquisições de nacionalidade por declaração de vontade (15,7% em 2017). Em 2018 e 2019 reforça-se a perda de importância relativa das naturalizações (passam a ser 30,2% em 2018 e 36,5% em 2019 do total de concessões) e das aquisições de nacionalidade por declaração de vontade (12,6% das concessões de nacionalidade em 2018 e apenas 8,3% em 2019), reforçando-se o peso das atribuições (57,2% do total de concessões de nacionalidade portuguesa em 2018 e 55,2% em 2019). Já em 2020 e 2021 as naturalizações voltam a representar a maioria das concessões de nacionalidade portuguesa (43,8% e 45,4%, respetivamente, do total de concessões de nacionalidade, correspondendo a 45.541 naturalizações em 2020, +84,5% que no ano anterior, e 41.873 em 2021), seguindo-se as atribuições de nacionalidade portuguesa (42,5% em 2020 e 40,6% em 2021) e as aquisições de nacionalidade portuguesa por declaração de vontade (13,7% em 2020, correspondendo a 14.276 concessões de nacionalidade, praticamente o triplo face ao ano anterior, e 14% em 2021, descendo ligeiramente para 12.912). Em 2022, porém, as atribuições de nacionalidade portuguesa (45,5% ou 38.553 das concessões de nacionalidade portuguesa) voltam a superar as naturalizações (31.538 ou 37,2% do total de concessões de nacionalidade), incrementando também o impacto das aquisições de nacionalidade portuguesa por declaração de vontade (17,3% ou 12.912 concessões).

Gráfico 14.4. Processos Findos de Concessão de Nacionalidade Portuguesa, por tipo de concessão, entre 2007 e 2022



Fonte: Conservatória dos Registos Centrais (sistematização e gráfico da autora). // Nota: *O ano de 2007 inclui dados de 2006. /De 2007 a 2016 os dados apuram as alíneas c) e e) do artigo 1º, artigo 2º, números 1 e 3 do artigo 3º, artigos 4º, 5º, 29º, 30º, 31º e 6º da Lei Orgânica da Nacionalidade. Em 2017 os dados correspondem às alíneas c) d) e) e f) do artigo 1º, artigo 2º, números 1 e 3 do artigo 3º, artigos 4º, 5º, 29º, 30º, 31º e 6º. A partir de 2018 os dados incluem as alíneas c) d) e f) do artigo 1º, artigo 2º, números 1 e 3 do artigo 3º, artigos 4º, 5º, 29º, 30º, 31º e 6º.

A **naturalização** foi a via privilegiada de obtenção de nacionalidade em Portugal na última década e meia do regime de cidadania, refletindo um dos principais canais de integração dos imigrantes residentes no país. Embora entre 2017 e 2019, as naturalizações tenham perdido importância relativa no total de concessões

de nacionalidade portuguesa – refletindo também uma descida em números absolutos em 2017 (de 21.158 naturalizações em 2016 para 15.622 em 2017, gerando uma quebra de -26,2%), com sinais de recuperação em 2018 (passam para 20.555 naturalizações, +31,6% que no ano anterior) e em 2019 (sobem para 24.683 naturalizações, representando +20,1% face ao ano anterior) –, verifica-se um incremento substantivo em 2020 (quando sobem para 45.541 naturalizações, +84,5% que em 2019). Em 2021 e 2022, verifica-se, porém, quebras das naturalizações (-8,1% em 2021 e -24,7% em 2022), passando a 41.873 cidadãos naturalizados portugueses em 2021 e 31.538 em 2022, deixando no último de ano de ser o principal canal de acesso à nacionalidade portuguesa.

O incremento nas naturalizações a partir de 2018 pode estar associado às alterações introduzidas com a Lei Orgânica n.º 2/2018 que trouxe uma nova redação do artigo 6º (que define os requisitos de concessão de nacionalidade portuguesa por via da naturalização) em alguns dos seus pontos: no ponto 1 do artigo 6º passa o requisito do tempo de residência legal em território português a prever “*pelo menos cinco anos*” quando na redação anterior se requeriam seis anos (ou seja, reduz-se 1 ano); na alínea b) do ponto 2 do artigo 6º passa a ser concedida a naturalização aos menores nascidos em território português, filhos de estrangeiros, que tenham “*concluído pelo menos um ciclo do ensino básico ou o ensino secundário*”, flexibilizando a naturalização dos menores independentemente do ciclo de ensino frequentado no país (antes estava fechado ao “1º ciclo do ensino básico”); na alínea c) do ponto 5 do artigo 6º passa a requerer-se cinco anos de residência (ao invés de dez anos), independentemente do título, aos indivíduos que tenham nascido em território português sendo filhos de estrangeiros (ou seja, reduz-se em cinco anos o requisito de anos de residência). Por sua vez, a Lei Orgânica n.º2/2020 veio flexibilizar mais algumas destas disposições: no ponto 2 do artigo 6º prevê-se a naturalização aos menores nascidos em Portugal, filhos de estrangeiros, que tenham “*frequentado [e não concluído como estava antes] pelo menos um ano da educação pré-escolar ou ensino básico, secundário ou profissional*”, dilatando a todos os níveis de ensino e contabilizando apenas um ano de frequência, deixando de requerer a conclusão de um ciclo completo. A lei mais recente veio ainda prever a concessão de naturalização pelo governo com dispensa dos requisitos previstos aos indivíduos que “*não sendo apátridas, tenham tido nacionalidade portuguesa, aos que forem havidos como descendentes de portugueses originários, aos membros de comunidade de ascendência portuguesa e aos estrangeiros que tenham prestado ou sejam chamados a prestar serviços relevantes ao Estado Português ou à comunidade nacional*” (ponto 6 do artigo 6º), e aos indivíduos “*que não conservaram a nacionalidade portuguesa nos termos do Decreto-Lei n.º 308-A/75, de 24 de junho, por residirem em Portugal há menos de cinco anos em 25 de abril de 1974, desde que, após a perda da nacionalidade portuguesa, não tenham estado ao serviço do respetivo Estado e tenham permanecido ou permaneçam em Portugal, independentemente do título, bem como aos seus filhos, nascidos em território nacional, aos quais não tenha sido atribuída a nacionalidade originária.*” (ponto 9 do artigo 6º).

Observaram-se, assim, vários incrementos nos processos entrados e findos de naturalização nestes artigos da lei. No artigo 6.1 os processos entrados passam de 16.561 em 2017, para 20.974 em 2018 (+26,6%) e para 21.270 em 2019 (+1,4%), embora descendo para 13.826 em 2020 (-35% face ao ano anterior), voltando a aumentar em 2021 para 17.078 (+23,5%) e em 2022 para 21.493 (+%25,9%), verificando-se também um incremento nos processos findos deferidos em 2018 (+24,2%, quando passam de 11.650 em 2017 para 14.470 em 2018), em 2019 (+9,9%, passando a 15.908), em 2020 (+42,5% quando passam a 22.663, quase metade do total das naturalizações nesse ano), embora descendo em 2021 (para 15.102 processos deferidos, -33,4% face ao ano anterior) e em 2022 (para 11.696 deferidos ou -22,6% face ao ano anterior). Já ao abrigo do artigo 6.2 verifica-se um aumento nos processos entrados em 2018 (+11,3%, passam a 1.271) e em 2019 (+25,3%, passam a 1.592), tal como um incremento dos processos findos no âmbito deste artigo (+83,6% em 2018, quando passaram de 633 em 2017 para 1.162, e +22% em 2019, passando a 1.418 naturalizações neste âmbito), embora se observe uma diminuição em 2020 (-24,6% de processos entrados em 2020, quando passam a 1.201, e -10,5% de processos findos, descem para 1.267) para se recuperar em 2021, quando atingem os valores mais elevados da série (2.249 processos entrados, +87,3% face ao ano anterior, e 2.049 processos deferidos registados, +61,7%), voltando porém a perder impacto em 2022 (apenas 1.624 processos entrados ou -27,8%, e 1.626 deferidos ou -20,6%). Continua, por outro lado, a verificar-se pouca procura do artigo 6.5 (apenas 72 processos entrados em 2017, 63 em 2018,

58 em 2019, 39 em 2020, 46 em 2021 e 53 em 2022), não se fazendo ainda sentir os efeitos das mudanças recentes da lei com a redução do tempo de residência de 10 para 5 anos (com 88 processos deferidos em 2020, apenas 27 em 2021 e 8 em 2022).

Deve ainda destacar-se o incremento das **naturalizações de descendentes judeus sefarditas** portugueses (artigo 6.7 da Lei da nacionalidade), em consequência da implementação do Decreto-Lei n.º 30-A/2015, de 27 de fevereiro (para maior detalhe vd. Oliveira et al., 2017: 92-93). Em 2015 deram entrada 466 processos, subindo rapidamente esse número para 5.100 processos entrados em 2016, 7.044 em 2017, duplicando para 14.165 processos em 2018 (+101,1% face ao ano anterior), subindo para 25.199 processos entrados em 2019 (+77,9% face ao ano anterior), para 34.876 em 2020 (+38,3% face ao ano anterior), para 50.407 pedidos em 2021 (+44,5%) e para o valor extraordinário de 124.663 pedidos em 2022 (+147,3%). A mesma evolução crescente se observa nos processos findos registados: de 431 processos deferidos em 2016, sobe-se para 1.729 em 2017, 3.525 em 2018 (+103,9% face ao ano anterior), 5.615 em 2019 (+59,3%) e, exponencialmente, para 20.859 em 2020 (+271,5%) e 24.531 em 2021 (+17,6%), embora descendo para 18.139 em 2022 (-26,1% face ao ano anterior).

Entre as aquisições de nacionalidade, as naturalizações, mantêm-se a representar mais do dobro das **aquisições de nacionalidade por declaração de vontade**. Em 2021 e 2022 as naturalizações representaram, respetivamente, 41.873 e 31.538 aquisições de nacionalidade portuguesa, quando as aquisições de nacionalidade por declaração de vontade representaram, respetivamente, 12.912 e 14.691 “novos” cidadãos portugueses. Entre 2007 e 2022 foram sempre mais as aquisições de nacionalidade portuguesa por via da naturalização que por declaração de vontade, alcançando nesse período 348.839 e 134.138 concessões, respetivamente. Esta tendência observada desde 2007 contraria, porém, o que se observava em décadas anteriores em Portugal, em que a naturalização era preterida pelos requerentes de nacionalidade portuguesa por comparação à aquisição por declaração de vontade, nomeadamente por via do casamento, atendendo às dificuldades que o regime de cidadania impôs entre 1981 e 2006 à naturalização dos estrangeiros residentes no país (para maior detalhe vd. Oliveira e Inácio, 1999).

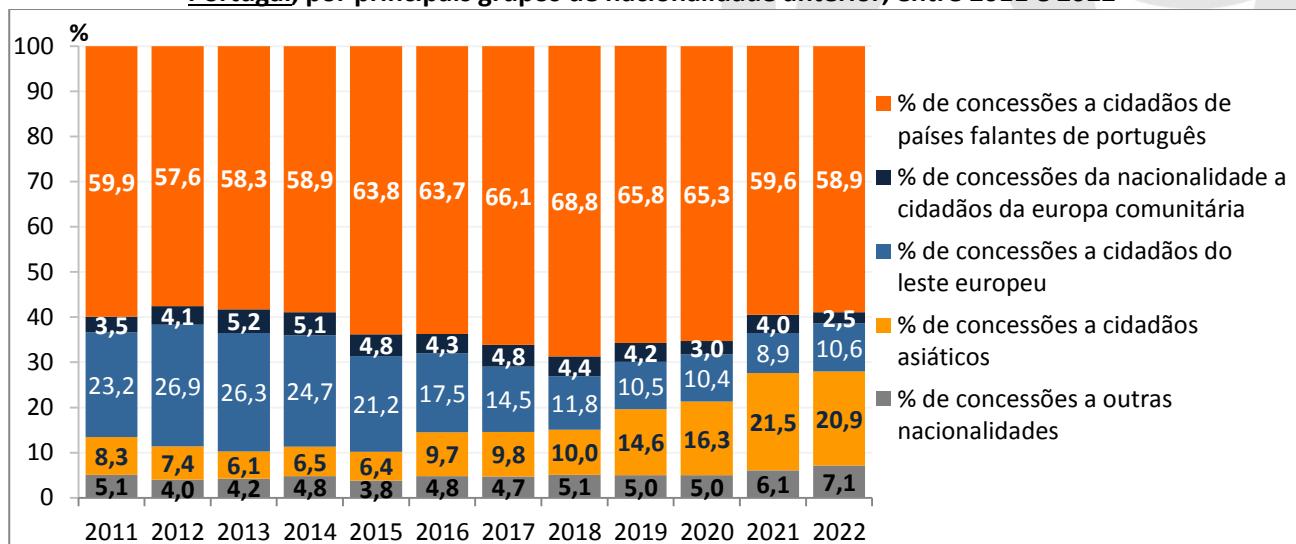
Conforme desenvolvido em Oliveira et al. (2017), uma análise comprehensiva dos resultados estatísticos em termos da evolução das concessões de nacionalidade de um regime de cidadania de um país deve sempre remeter tanto para as **características sociais, económicas, políticas e culturais do país de acolhimento (que confere a nacionalidade)**, como dos países de origem dos cidadãos que requerem a cidadania, combinando ainda nesses determinantes as características individuais dos cidadãos que influem as suas motivações para acederem a outra nacionalidade (e.g. anos de residência, língua materna, sexo, educação, situação socioeconómica, direitos políticos).

Para além dos determinantes do enquadramento legal português, torna-se ainda evidente a influência de três fatores externos fundamentais na propensão para a aquisição da nacionalidade portuguesa (Oliveira et al. 2017). Por um lado, **(1) a relação histórica** com alguns países – são os falantes de português e/ou oriundos de países que integraram o território português durante o período colonial, que constituem em todos os anos analisados a maioria dos “novos” cidadãos portugueses. Por outro lado, **(2)** confirma-se a tendência verificada noutros contextos quanto à interferência dos **regimes de cidadania dos países de origem** na evolução das concessões de nacionalidade, sendo os oriundos de países que permitem a dupla nacionalidade (como Portugal) e que não obrigam a abdicar da nacionalidade de origem, que mais se destacam na obtenção de cidadania portuguesa e, por contraste, os regimes de origem que não o permitem que fazem baixar a procura da nacionalidade portuguesa. Finalmente, **(3) os anos de residência em Portugal** e os títulos de residência que os indivíduos tiveram até 2006 influem também muito na capacidade das diferentes nacionalidades de origem requererem a nacionalidade: sendo Portugal um país relativamente recente de imigração no contexto europeu, e que a partir da década de 1990 complexificou a variedade de títulos atribuídos aos estrangeiros residentes, embora só um título (autorização de residência) permitisse acumular anos de residência para obter a nacionalidade, constrangeu milhares de imigrantes que chegaram ao país em finais da década de 1990 (essencialmente da Europa de Leste e Asiáticos) no acesso à nacionalidade portuguesa. É especialmente evidente também, a partir de 2006, que é a efetiva

residência em Portugal que motiva a aquisição de nacionalidade – entre 2008 e 2016⁹³ os residentes no país tiveram uma prevalência acima dos 90% nas aquisições de nacionalidade portuguesa, o que não se verificava antes de 2006 (em especial durante as décadas de 1980 e 1990, vd. Oliveira e Inácio, 1999).

Resulta, pois, que os padrões de obtenção da nacionalidade portuguesa das diferentes populações estrangeiras residentes, enquadradas pelo mesmo regime de cidadania, não são uniformes, identificando-se que há nacionalidades de origem onde a prevalência em adquirir a nacionalidade portuguesa é maior, e outras em que é menor. Nota-se tanto a interferência de **afinidades históricas e culturais** a favorecer a procura pela obtenção da nacionalidade portuguesa por alguns grupos; como a **interferência de constrangimentos associados aos regimes de cidadania de origem** (e.g. inibição da dupla nacionalidade) que desmobilizam a obtenção da nacionalidade portuguesa para alguns imigrantes. **Embora em Portugal a lei permita a dupla nacionalidade para os requerentes de nacionalidade portuguesa, há imigrantes que optam por não adquirir a nacionalidade portuguesa porque a política de cidadania do seu país de origem os obriga a abdicar da nacionalidade de origem** quando adquirem uma nova nacionalidade. A perda automática de nacionalidade é uma consequência do regime de cidadania de países como Bangladesh, China, Índia e Ucrânia, o que enquadra a decisão dos nacionais desses países residentes em Portugal na aquisição de nacionalidade portuguesa. Por outras palavras, a eventual baixa prevalência na aquisição da nacionalidade portuguesa no universo de residentes estrangeiros em Portugal desses países (mais evidente no caso da China), pode refletir os constrangimentos associados ao país de origem e não tanto à integração que assumem no contexto onde residem (aprofundado em Oliveira et al., 2017: 31-38 e 61-70).

Gráfico 14.5. Percentagem de concessões de nacionalidade portuguesa a residentes estrangeiros em Portugal, por principais grupos de nacionalidade anterior, entre 2011 e 2022



Fonte: Conservatória dos Registos Centrais (sistematização e gráfico da autora).

Nota: Os dados correspondem às aquisições e atribuições da nacionalidade portuguesa de cidadãos residentes em Portugal (não inclui cidadãos residentes no estrangeiro).

Em Portugal, se é verdade que o enquadramento legal salvaguardou até 2006 uma situação de discriminação positiva para **falantes de português** (com origem em países de língua portuguesa), essa condição desaparece a partir da regulamentação da nacionalidade de 2006. Ainda assim os dados administrativos da Conservatória dos Registos Centrais confirmam que, mesmo depois de desaparecer a discriminação positiva que estava salvaguardada na política de cidadania anterior, são os estrangeiros oriundos de países falantes de português que mais adquirem a nacionalidade em Portugal (vd. gráfico

⁹³ Entre 2017 e 2020 os residentes em Portugal continuam a representar mais de metade dos que adquiriram a nacionalidade portuguesa, embora com prevalência decrescente, atingindo em 2020 a percentagem mais baixa de 54%. Em 2021 e 2022, porém, voltam os residentes no estrangeiro a representar mais de metade dos que adquiriram nacionalidade: residentes em Portugal a representar 45% em 2021 e em 2022 (a detalhar adiante com o gráfico 14.7).

14,5). Em 2008 cerca de 74% das concessões de nacionalidade portuguesa a residentes estrangeiros em Portugal foram cidadãos com origem em países falantes de português (Brasil e PALOP), flutuando nos anos seguintes mas mantendo sempre valores acima dos 60% do total de concessões de nacionalidade (64% em 2015 e 2016, 66,1% em 2017, 68,8% em 2018, 65,8% em 2019, 65,3% em 2020), embora descendo para 59,6% em 2021 e 58,9% em 2022. Para estes resultados contribui também o facto destes cidadãos residentes em Portugal falarem a mesma língua do país de acolhimento (neste caso o português).

Identifica-se, porém, nos últimos anos, o incremento da importância relativa da concessão da nacionalidade portuguesa a cidadãos de origem de países asiáticos: se em 2011 (dez anos antes) apenas representavam 8,3% do total de concessões de nacionalidade portuguesa, e nos anos seguintes perderam gradualmente importância relativa (assumindo a percentagem mais baixa em 2013 com 6,1%), nos anos mais recentes incrementaram o seu impacto, passando a representar 14,6% em 2019, 16,3% em 2020, 21,5% em 2021 e 20,9% em 2022, passando a destacar-se neste grupo os cidadãos com nacionalidade de origem da Índia, do Bangladesh, do Nepal, do Paquistão e de Israel.

Em contrapartida, nos últimos anos, perderam importância relativa os cidadãos de origem de países da Europa de Leste: em 2011 representaram 23,2% e em 2012 atingiram os 26,9%, perdendo gradualmente importância relativa para representarem apenas 10,5% em 2019, 10,4% em 2020, 8,9% em 2021 e 10,6% em 2022 do total de concessões de nacionalidade portuguesa a residentes estrangeiros em Portugal. Neste universo, porém, continuam a destacar-se os ucranianos na aquisição de nacionalidade portuguesa por europeus de leste ao longo da década.

O tempo de residência no país é, igualmente, uma dimensão explicativa importante na propensão para a aquisição da nacionalidade. Nesse âmbito, importa recordar que a imigração de nacionais de países da Europa de Leste e da Ásia só se tornou expressiva já na transição para o século XXI, quando a imigração dos PALOP e do Brasil ficou evidente nos Recenseamentos Gerais da População logo a partir da década de 1980. Resulta, pois, que a maior antiguidade em Portugal dos nacionais dos PALOP e do Brasil também explica a maior propensão destas nacionalidades para a aquisição da nacionalidade portuguesa num percurso de integração. Do mesmo modo, a subida gradual da proporção de ucranianos que adquirem a nacionalidade (especialmente até 2013, quando atingem o pico no número de aquisições de nacionalidade de residentes em Portugal nesta década) acaba por refletir o culminar de anos de residência em Portugal que começaram a acumular mais tarde que a maioria dos imigrantes residentes no país oriundos dos PALOP e do Brasil. O mesmo se observa no caso dos asiáticos: com menor prevalência na aquisição da nacionalidade portuguesa, têm ainda assim aumentado a sua proporção na aquisição da nacionalidade portuguesa em virtude de estarem a acumular mais anos de residência no país (especialmente evidente no caso dos nacionais da Índia e, mais recentemente, do Bangladesh, Paquistão e do Nepal).

Desde a viragem do século, e particularmente antes da recessão económica, aumentou bastante a população estrangeira residente em Portugal, tendo nos anos de referência deste relatório voltado a reforçar-se o universo de residentes estrangeiros, atingindo-se em 2021 e 2022 os valores inéditos de 698.887 e 781.915 estrangeiros residentes, respetivamente, passando a representar 6,8% em 2021 e 7,5% em 2022 da população residente no país. Ora o natural **acumular de anos de residência na população estrangeira no país** (em particular das nacionalidades mais antigas no país), e a sua situação económica nos últimos anos, **induz a um aumento expectável da procura pela naturalização pelos estrangeiros residentes em Portugal**.

A evolução positiva da importância relativa dos europeus de leste e dos asiáticos ao longo da última década, acaba por refletir o culminar de anos de residência em Portugal que começaram a acumular mais tarde que a maioria dos imigrantes residentes no país oriundos dos PALOP e do Brasil. Recorde-se que até 2007, com a definição de uma nova lei de imigração, os imigrantes podiam assumir diferentes títulos de residência (e.g. autorizações de permanência, vistos de trabalho) que não as autorizações de residência – que era o título requerido para acumular anos de residência para efeitos de pedido de nacionalidade portuguesa até à regulamentação da nacionalidade de 2006 – ficando por isso automaticamente inibidos

de reunir as condições para pedir a nacionalidade até acederem a uma autorização de residência.

Embora nem todas as populações imigrantes reflitam o mesmo tempo de residência em Portugal – e, assim, a mesma capacidade de alcançar o requisito associado ao número de anos de residência previsto na lei –, é relevante identificar que enquadrados pela mesma lei (que desde 2006 não discrimina positivamente nenhum grupo de nacionalidades), as populações imigrantes não apresentam a mesma prevalência para a aquisição da nacionalidade portuguesa e podem ser afetados de forma distinta por fatores mobilizadores ou desmobilizadores para a aquisição da nacionalidade do país de residência (e.g. política do país de origem quanto ao acesso à nacionalidade do país de residência dos imigrantes; possibilidade ou não de assumir dupla nacionalidade; intenção de retorno ao país de origem; expectativa do tempo associado ao processo migratório) (para aprofundar vd. Oliveira et al., 2017: 61-70).

14.1.1. Aquisição de nacionalidade portuguesa: nacionalidade derivada

Os dados administrativos dos processos de concessão da nacionalidade portuguesa permitem realçar que a **aquisição da nacionalidade portuguesa, enquanto nacionalidade derivada**, tem sido o canal privilegiado de acesso à nacionalidade portuguesa (ainda que entre 2017 e 2019 tenham havido ligeiramente mais atribuições de nacionalidade portuguesa que aquisições – vd. gráfico 14.3), assumindo-se ainda como **um instrumento de integração dos imigrantes**.

Quadro 14.1. Aquisições de nacionalidade portuguesa (nacionalidade derivada), entre 2011 e 2022

| Ano | Aquisições da nacionalidade | % de aquisições no total de concessões de nacionalidade |
|------------------------------------|-----------------------------|---|
| 2011 | 26.518 | 56,1 |
| 2012 | 23.798 | 55,1 |
| 2013 | 26.485 | 58,1 |
| 2014 | 23.222 | 55,5 |
| 2015 | 22.209 | 55,3 |
| 2016 | 29.776 | 58,6 |
| 2017 | 23.166 | 48,2 |
| 2018 | 29.161 | 42,8 |
| 2019 | 30.328 | 44,8 |
| 2020 | 59.817 | 57,5 |
| 2021 | 54.785 | 59,4 |
| 2022 | 46.229 | 54,5 |
| Valor médio anual 2011-2022 | 32.958 | 53,9 |
| Total 2011-2022 | 395.494 | 53,9 |
| Valor médio anual 2007-2022 | 30.186 | 55,7 |
| Total 2007-2022 | 482.977 | 55,7 |

Fonte: Conservatória dos Registos Centrais (sistematização e cálculos da autora).

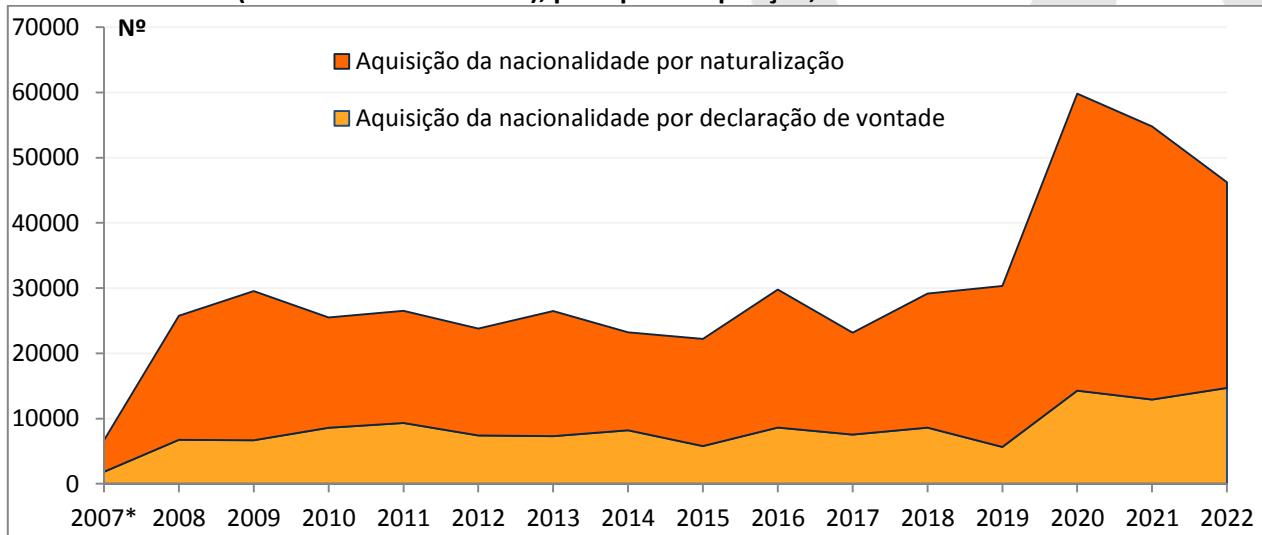
Tanto no enquadramento legal anterior a 2006, como no posterior, as aquisições representaram sempre, entre 1996 e 2017, a maioria do universo de concessões de nacionalidade (em média, significaram 60% do total de concessões de nacionalidade nas duas últimas décadas): o que correspondeu a um total de cerca de 39 mil aquisições de nacionalidade entre 1996 e 2006 e a perto de 263 mil aquisições entre 2007 e 2017. Verifica-se também, em números absolutos, um aumento substantivo das aquisições de nacionalidade de uma década para outra: entre 1996 e 2006, o valor médio anual de aquisições de nacionalidade era de 3,5 mil ao ano, atingindo o seu valor máximo em 2006 quando foi adquirida a nacionalidade portuguesa por 6.095 indivíduos (vd. Oliveira et al. 2017: 79); enquanto na década seguinte (entre 2007 e 2017), após revisão do regime de cidadania, verifica-se um aumento substantivo do valor médio anual das aquisições para cerca de sete vezes mais (cerca de 23,9 mil ao ano), atingindo o pico da década em 2016 quando foi adquirida a nacionalidade portuguesa por 29.776 indivíduos. Embora entre 2017 e 2019 as concessões de

nacionalidade portuguesa deixem de estar sobre representadas por aquisições de nacionalidade derivada (passando as atribuições de nacionalidade original a representar mais de metade das concessões de nacionalidade portuguesa nesses três anos), mantiveram sempre a tendência de incremento: em 2018 e 2019 as aquisições da nacionalidade representaram, respetivamente, 29.161 e 30.328 “novos” cidadãos portugueses, representando 42,8% em 2018 e 44,8% em 2019 do total de concessões de nacionalidade portuguesa (vd. quadro 14.1). A partir de 2020 retoma-se, porém, a tendência de sobre representação das aquisições de nacionalidade no total de concessões de nacionalidade portuguesa (57,5% em 2020, 59,4% em 2021 e 54,5% em 2022), atingindo-se o valor inédito de 59.817 aquisições de nacionalidade portuguesa em 2020 (o número mais elevado de sempre no enquadramento legal em vigor desde 2007), 54.785 aquisições de nacionalidade portuguesa em 2021 e 46.229 em 2022.

Na última década, entre 2011 e 2022, mais de 395 mil cidadãos adquiriram a nacionalidade portuguesa (nacionalidade derivada), refletindo uma média de cerca de 33 mil aquisições por ano. O ano de 2020 surge, assim, com valores inéditos, com praticamente o dobro das aquisições de nacionalidade (cerca de 60 mil) verificadas na média de aquisições anuais da última década (quadro 14.1).

O universo das aquisições de nacionalidade portuguesa integra as aquisições de **nacionalidade por naturalização e por declaração de vontade** (por via do casamento ou união de facto, ou adoção plena). A aquisição de nacionalidade por qualquer um dos canais de naturalização não é um processo automático, mas antes resulta da **expressão de vontade voluntária dos indivíduos que desejam adquirir a nacionalidade**, tendo sido aprofundada a tipificação de situações a partir de 2006, e mais recentemente novamente detalhada com as revisões à lei de 2015, 2018 e 2020. Entre o universo global de aquisições, nota-se que é por via da naturalização que a maioria das aquisições de nacionalidade se efetuou em Portugal entre 2007 e 2022 (72,5% em 2007, e 76,4% e 68,2%, respetivamente, em 2021 e 2022 do total de aquisições de nacionalidade portuguesa derivada), representando a aquisição da nacionalidade por declaração de vontade 27,5% em 2007, e apenas 23,6% do total de aquisições da nacionalidade em 2021 e 31,8% em 2022 (vd. gráfico 14.6).

Gráfico 14.6. Processos findos de aquisição da nacionalidade portuguesa (nacionalidade derivada), por tipo de aquisição, entre 2007 e 2022



Fonte: Conservatória dos Registos Centrais (sistematização da autora).

Nota: Os dados correspondem ao artigo 2.º, artigo 3.º, artigos 4º, 5º e 6º da Lei Orgânica da Nacionalidade.

Resulta, pois, que a aquisição por **via do casamento ou da união de facto** (há mais de três anos com cidadão português ou cidadã portuguesa), via incluída também na aquisição da nacionalidade por declaração da vontade, apresenta valores reduzidos quando comparados com os valores da naturalização (apenas 9,4% em 2007 e 17,1% e 15,9%, respetivamente, em 2020 e 2021, subindo para 31,8% em 2022 do total de aquisições de nacionalidade). Esta tendência está bastante longe da importância que esta via de

aquisição da nacionalidade assumiu no enquadramento legal que vigorou até ao início do século XXI: entre 1985 e 1996, cerca de 94% das aquisições de nacionalidade foram por via do casamento e apenas 6% pela via da naturalização (Oliveira e Inácio, 1999). Entre 1996 e 2005, por sua vez, as naturalizações, no universo geral de aquisições de nacionalidade portuguesa (33 mil), representaram apenas 30% (perto de 10 mil). O novo regime de cidadania a partir de 2006 trouxe, assim, importantes impactos na evolução positiva das naturalizações, confirmando que **o enquadramento que vigorava antes impunha dificuldades à naturalização de imigrantes residentes no país**. Verifica-se que **desde a viragem do século, não apenas aumentou substancialmente o número absoluto de aquisições de nacionalidade** (integrando um crescimento tanto das naturalizações como das aquisições por declaração de vontade), **como a importância relativa das naturalizações no total de aquisições aumentou substancialmente**, invertendo por completo a tendência das décadas passadas de final do século XX, passando as naturalizações a significar mais do dobro do que representavam anteriormente (de 30% das aquisições entre 1996 e 2005, passam a representar mais de 70% a partir de 2007).

No universo de **naturalizações**, destacam-se os **residentes no território português** há pelo menos seis anos (artigo 6.1), com cerca de 155 mil naturalizações contabilizadas entre 2007 e 2017. Em 2018 este artigo da lei é revisto, passando a ser **requisito cinco anos** (menos 1 ano que o previsto anteriormente), verificando-se um crescimento das naturalizações para 14.470 em 2018 (em 2017 tinham sido 11.650), representando nesse ano 70,4% do total de naturalizações, e crescendo ainda para 15.908 em 2019 (+9,9% face ao ano anterior, embora, representando 64,4% do total das naturalizações em 2019) e para 22.663 naturalizações em 2020 (+42,5% face ao ano anterior, passando no entanto a representar apenas metade do total de naturalizações do ano, 49,8%), embora descendo para 15.102 naturalizações em 2021 (-33,4%, perdendo ainda mais impacto no total de naturalizações para 36,1%) e para 11.696 em 2022 (-22,6% face ao ano anterior, passando a representar 37,1% do total das naturalizações desse ano).

A **naturalização de menores nascidos no território português**, filhos de estrangeiros, desde que um dos progenitores resida legalmente em Portugal há pelo menos cinco anos, assume-se como a terceira via de naturalização com valores mais expressivos. Entre 2007 e 2017, contabilizaram-se cerca de 17 mil naturalizações o que demonstra o importante impacto da lei junto dos descendentes de imigrantes. Em 2018 este artigo 6.2 da lei representou 1.162 novos cidadãos portugueses, em 2019 cifrou 1.418 novos cidadãos portugueses (+22% face ao ano anterior, representando 5,7% do total de naturalizações), embora descendo em 2020 para 1.267 naturalizados portugueses (-10,6% face ao ano anterior, representando 2,8% do total naturalizados no ano), para incrementar em 2021 para 2.049 naturalizados (+61,7% face ao ano anterior, passando a representar 4,9% do total de naturalizados), voltando a perder expressão em 2022 para 1.626 naturalizados (-20,6%, passando a representar 5,2% das naturalizações). Em 2020 e 2021 parecem notar-se alguns efeitos das mudanças da lei de 2018 e 2020 no incremento das concessões de nacionalidade portuguesa por este artigo de naturalização, embora 2022 traga uma nova quebra.

Nos últimos anos ganhou especial expressão a concessão de nacionalidade portuguesa por **naturalização a descendentes de judeus sefarditas portugueses** (por via do Decreto-Lei n.º 30-A/2015, de 27 de fevereiro), sendo a segunda via de naturalização com mais efetivos até 2020 e tornando-se no principal canal de naturalização em 2021 (58,6% das naturalizações) e em 2022 (57,5% das naturalizações). Com a revisão à lei de 2013, efetivada em 2015 na segunda alteração ao Regulamento da Nacionalidade Portuguesa (com o Decreto-Lei n.º30-A/2015), foi criado o regime de naturalização com fundamentos históricos específicos a descendentes de judeus sefarditas portugueses que se tornou numa das principais vias de naturalização: em 2015 os 466 processos entrados não geraram processos deferidos; em 2016 dão entrada ao abrigo deste artigo 6.7 da lei da nacionalidade 5.100 processos, saindo 431 deferimentos (2% dos deferimentos por naturalização); em 2017 sobem para 7.044 novos processos e 1.729 deferimentos (11,1% do total de deferimentos de naturalização); em 2018 entram 3.528 processos e registam-se 3.525 deferimentos (17,1% do total de naturalizações do ano); em 2019 sobem para 25.199 novos processos de pedido de nacionalidade ao abrigo deste enquadramento especial de naturalização, registando-se 5.615 deferimentos, representando 22,7% do total de naturalizações; em 2020, verifica-se um novo incremento dos pedidos de naturalização ao abrigo deste regime, dando entrada 34.876 novos pedidos e sendo

deferidos 20.859 (45,8% do total de naturalizações do ano); em 2021 deram entrada 50.407 novos pedidos (+44,5% pedidos que no ano anterior), sendo deferidos 24.531 (+17,6% que no ano anterior) gerando um impacto de 58,6% das naturalizações do ano; e em 2022, com a eminência de serem introduzidas mudanças ao regime jurídico, regista-se o número recorde de 124.663 novos pedidos (+147,3%), sendo deferidos 18.139 (-26,1% face ao ano anterior).

Entre 2015 e 2017 adquiriram a nacionalidade portuguesa, por este disposto do artigo 6.7 da lei, 2.159 cidadãos, tendo a quase totalidade destes cidadãos residência no estrangeiro (55,9% na Turquia e 25,7% em Israel). Em 2018 a maioria dos naturalizados por este regime tinham residência em Israel (1.640 ou 46,7%) e na Turquia (1.119 ou 31,9%), tendo aumentado a expressão de outros países de nacionalidade originária (321 do Brasil, 128 de Marrocos, e 117 da Argentina). Em 2019 e 2020 persistiu a tendência de a maioria das concessões de nacionalidade portuguesa por naturalização de descendentes de judeus sefarditas portugueses ser para residentes no estrangeiro (99,4% e 95,5%, respetivamente), sendo que em 2020 a maioria dos naturalizados por este regime tinham residência em Israel (15.756 ou 79,1%), no Brasil (1.509 ou 7,6%) e na Turquia (1.343 ou 6,7%). Já em 2021 e 2022, mantendo-se a grande maioria das concessões de naturalização para residentes no estrangeiro (94,9% e 95,4%, respetivamente), destacam-se entre os principais países de residência Israel (18.883 cidadãos em 2021, representando 77,5% dos naturalizados por este regime, e 14.021 ou 77,3% em 2022), Brasil (1.527 ou 6,3% em 2021, e 1.217 ou 6,7% em 2022), Turquia (875 ou 3,6% em 2021, e 391 ou 2,2% em 2022) e Argentina (850 ou 3,5% em 2021, e 707 ou 3,9% em 2022).

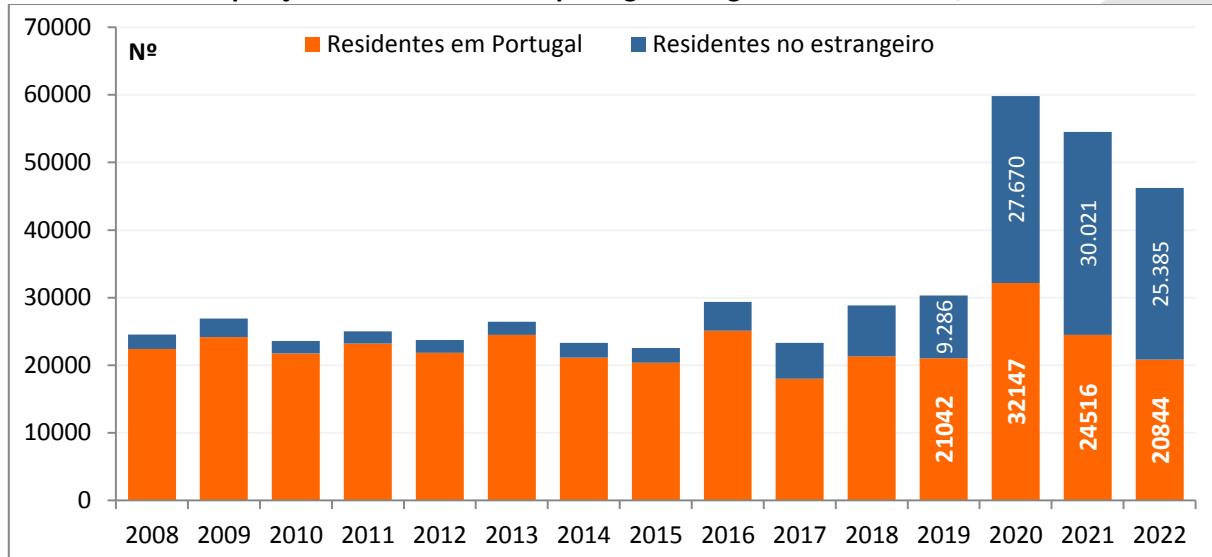
Importa atender que o enquadramento para a naturalização não é exclusivo para imigrantes residentes no Estado que concede a nacionalidade, mas tem-se focado também na concessão da nacionalidade a nacionais e seus descendentes que residem fora do país. Facilitar a reaquisição da nacionalidade por antigos nacionais e seus descendentes é um elemento também presente em inúmeras políticas de cidadania que promovem a aquisição da nacionalidade a pessoas de origem étnica ou com afinidades culturais e linguísticas ao país. Alguns países têm criado mecanismos de proteção a diásporas presentes noutras regiões do mundo, mas sobre as quais é possível identificar a mesma origem étnica e cultural do atual Estado. Portugal está no grupo restrito de países que concede a nacionalidade às suas diásporas e descendentes de antigos portugueses, mesmo quando esses residem no estrangeiro. Entre 2007 e 2017, a naturalização de estrangeiros descendentes de nacional português contemplou um universo de 9,5 mil cidadãos residentes fora de Portugal (tendo este nº 4 do artigo 6º sido revogado a partir de 2017, com reforço das atribuições de nacionalidade original para estes casos).

Assumindo realidades distintas, é relevante caracterizar o **universo de aquisições de nacionalidade portuguesa em função do local de residência do requerente**: residentes em Portugal versus residentes no estrangeiro. Realçando o impacto que o reforço e a flexibilização dos princípios do *ius soli* e o *ius domicilii* têm assumido desde 2006, verificou-se que a maioria das aquisições de nacionalidade derivada foi de estrangeiros residentes em território português até 2020 (vd. gráfico 14.7): entre 2008 e 2015, a importância relativa dos **residentes em Portugal** no universo de aquisições de nacionalidade portuguesa foi sempre superior a 90%, sendo que 2013 foi o ano com maior expressão (92,9%) e 2009 de menor (89,9%). Nos anos de referência deste relatório nota-se, porém, uma perda de importância relativa dos residentes em Portugal no total de aquisições de nacionalidade portuguesa, deixando mesmo de estar sobre representados em 2021 e em 2022 (de 73,9% em 2018, 69,4% em 2019 e 53,7% em 2020, passam a representar menos de metade em 2021 e 2022, com a importância relativa de 45% nos dois últimos anos). Em números absolutos, contudo, **2020 foi o ano em que mais estrangeiros residentes em Portugal obtiveram por via da aquisição a nacionalidade portuguesa** (32.147 cidadãos residentes no país, suplantando o pico de 2016 em que tinham sido 25.104 cidadãos), depois de em 2019 as aquisições de nacionalidade de residentes estrangeiros em Portugal terem diminuído face ao ano anterior (21.042 em 2019, quando tinham sido 21.333 “novos” cidadãos residentes em Portugal em 2018). Em 2021 e 2022 os residentes em Portugal que adquiriram a nacionalidade portuguesa diminuem (para 24.516 e 20.844, respetivamente), sendo suplantados pela primeira vez pelos residentes no estrangeiro (30.021 em 2021 e 25.385 em 2022). É nos últimos três anos (em 2020, 2021 e 2022) que se apura o maior número de

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

aquisições de nacionalidade portuguesa (nacionalidade derivada) por cidadãos residentes no estrangeiro (27.670, 30.021 e 25.385, respetivamente, conforme gráfico 14.7), estando este resultado muito associado ao incremento das naturalizações de descendentes de judeus sefarditas portugueses (a maioria dos quais residentes em Israel, como se detalhou anteriormente).

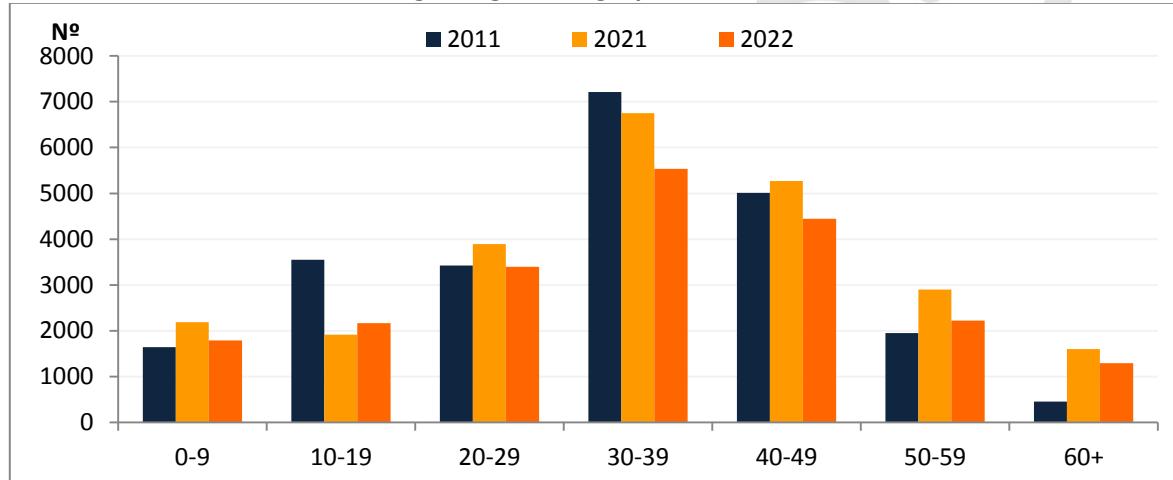
Gráfico 14.7. Aquisições da nacionalidade portuguesa segundo a residência, entre 2008 e 2022



Fonte: NE, Aquisição e atribuição da nacionalidade Portuguesa / Conservatória dos Registos Centrais (sistematização e cálculos da autora). / Nota: Os dados correspondem aos artigos, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º da Lei da Nacionalidade.

A **distribuição etária** dos cidadãos que adquiriram a nacionalidade portuguesa desde o início desta década difere bastante em função do local de residência dos indivíduos (compare-se os gráficos 14.8 e 14.9). As **aquisições de nacionalidade de residentes em Portugal refletem uma estrutura etária dominada por cidadãos jovens ou em idade ativa** (entre os 30 e os 39), misturando-se neste universo tanto imigrantes como descendentes de imigrantes residentes há anos em Portugal (gráfico 14.8). Em 2021 e 2022, entre as aquisições de nacionalidade de residentes em Portugal, 27,5% e 26,6%, respetivamente, foram de cidadãos estrangeiros com idades entre 30 e 39 anos, representando os cidadãos com menos de 29 anos (0 a 29 anos), respetivamente, 32,6% e 35,3%, ou seja, mais de metade dos “novos” cidadãos portugueses residentes em Portugal tinha menos de 39 anos, quando os cidadãos com 40 anos e mais anos representaram 39,9% e 38,2%, respetivamente em 2021 e 2022 (vd. gráfico 14.8).

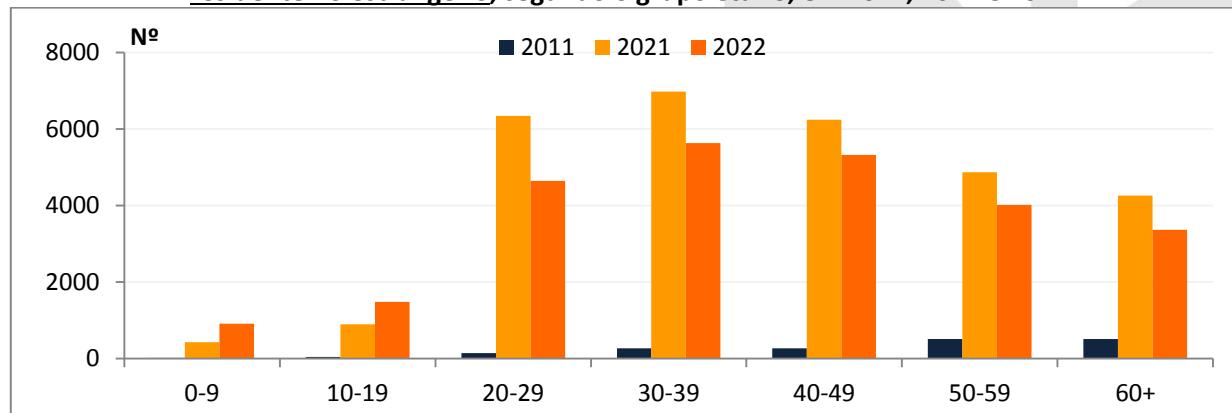
Gráfico 14.8. População estrangeira que adquiriu nacionalidade portuguesa, residente em Portugal, segundo o grupo etário, em 2011, 2021 e 2022



Fonte: INE, Aquisição e Atribuição da Nacionalidade Portuguesa (sistematização da autora).

Tendência exatamente inversa observa-se nos residentes no estrangeiro que adquiriram a nacionalidade nos últimos anos (vd. gráfico 14.9). A maioria das aquisições de nacionalidade portuguesa foi de cidadãos com 40 anos e mais anos, a representar 51,2% e 50% do total de cidadãos residentes no estrangeiro que adquiriram a cidadania portuguesa, respetivamente em 2021 e 2022, assumindo-se o grupo etário de 60 anos e mais anos como o grupo numericamente mais representado neste universo até 2019 (a representar 29% do total das aquisições de nacionalidade de residentes no estrangeiro em 2011, 21% em 2019, embora apenas 14,2% em 2021 e 13,3% em 2022). Os anos de 2020, 2021 e 2022 mostram-se como anos atípicos face à tendência de outros anos, refletindo não apenas um forte incremento das aquisições de nacionalidade portuguesa por residentes no estrangeiro, mas também pelo reforço nesse universo do grupo etário de 30-39 anos a assumir-se como o grupo numericamente mais representado (24,1% do total de aquisições de residentes no estrangeiro em 2020, 23,2% em 2021 e 22,2% em 2022).

Gráfico 14.9. População estrangeira que adquiriu nacionalidade portuguesa, residente no estrangeiro, segundo o grupo etário, em 2011, 2021 e 2022



Fonte: INE, Aquisição e Atribuição da Nacionalidade Portuguesa (sistematização da autora).

Atendendo à composição da população estrangeira residente em Portugal por nacionalidades, é relevante observar de que forma a **aquisição da nacionalidade portuguesa incide nas diferentes nacionalidades estrangeiras residentes no país, podendo transmitir uma leitura quanto às opções de integração das diferentes populações imigrantes**. Por outras palavras, deve estudar-se se a sobre representação de algumas nacionalidades na população estrangeira residente se reflete de forma proporcional ou próxima no universo dos “novos cidadãos portugueses”. Conforme se pode verificar no quadro 14.2, não se observa uma relação direta entre a importância relativa das nacionalidades estrangeiras que mais adquirem a nacionalidade portuguesa e o peso relativo que essas mesmas nacionalidades assumem no total de estrangeiros residentes em Portugal: tal como em anos anteriores (vd. Oliveira et al., 2017: 62-63), os cidadãos com nacionalidade de origem da Roménia, da China e do Reino Unido são os que mostram maiores discrepâncias negativas, ou seja, correspondem às nacionalidades de residentes em Portugal com menor proporção de residentes a adquirir a nacionalidade portuguesa (face à proporção esperada que assumem no total de estrangeiros residentes, têm -2,5pp, -2,8pp, e -5,2pp, respetivamente, em 2021 de percentagem de aquisições de nacionalidade portuguesa no universo total de concessões de nacionalidade, e, respetivamente, -1,7pp, -2,2pp e -5pp em 2022). Por contraste, mantêm-se os cidadãos com nacionalidades de origem de países falantes de português a assumir maior prevalência na procura de nacionalidade portuguesa: como em anos anteriores, os cabo-verdianos de origem destacam-se (em 2019 assumem +10pp face ao esperado por analogia à proporção que assumem no total de estrangeiros residentes no país, em 2020 +9,1pp, em 2021 +7pp e em 2022 +5,9pp), destacando-se ainda os cidadãos com nacionalidade de origem de Angola (+2,8pp em 2021 e + 3,8pp em 2022), da Guiné-Bissau (+2,4pp em 2021 e +2,1pp em 2022) e do Brasil (+2,3pp em 2021 e +0,7pp em 2022). Saliente-se ainda os ucranianos, com maior prevalência de aquisições de nacionalidade (na terceira posição, a representar 8,5% das aquisições de nacionalidade portuguesa em 2022) que no total de residentes estrangeiros (3,3% dos estrangeiros residentes em Portugal em 2022), traduzindo +5,2pp de proporção face ao esperado.

Deve destacar-se ainda algumas nacionalidades de origem de estrangeiros residentes em Portugal que se têm vindo a realçar entre as aquisições de nacionalidade portuguesa, embora não se encontrem entre as principais nacionalidades nos universo de estrangeiros residentes. Os israelitas⁹⁴ e os nepaleses são um bom exemplo disso, destacando-se entre as nacionalidades de origem com mais aquisições de nacionalidade portuguesa (representaram 4,1% e 5,7% em 2021, respetivamente, das aquisições de nacionalidade portuguesa, e 3,1% e 5,7% em 2022), quando entre os residentes estrangeiros não estão entre as nacionalidades mais numerosas (representavam 0,1% e 3%, respetivamente, em 2022). O mesmo incremento rápido se verifica entre os estrangeiros residentes em Portugal do Bangladesh: embora nos dois últimos anos não tenham representado mais do que 1,6% e 2,1% da população estrangeira residente, constam entre as nacionalidades de origem de residentes com maior número de aquisições de nacionalidade portuguesa nos últimos dois anos (representando 2,1% das aquisições em 2020, +0,6pp que a percentagem dos seus residentes; 3,2% em 2021, +1,6pp que a importância relativa dos seus residentes no país; e 2,5% em 2022 ou +0,4pp) – quadro 14.2.

Quadro 14.2. Aquisição da nacionalidade de residentes em Portugal, por principais nacionalidades de origem, em 2011, 2021 e 2022 (%)

| Nacionalidade | Percentagem de nacionais de cada país por total de residentes estrangeiros em Portugal (A) | | | % aquisições da nacionalidade dessa nacionalidade de origem por total de aquisições de nacionalidade (B) | | | Discrepância de B-A (pontos percentuais) | | |
|-----------------|--|------------|------------|--|------------|------------|--|------|------|
| | 2011 | 2021 | 2022 | 2011 | 2021 | 2022 | 2011 | 2021 | 2022 |
| Brasil | 25,5 | 29,3 | 30,7 | 23,0 | 31,6 | 31,4 | -2,5 | +2,3 | +0,7 |
| Cabo Verde | 10,1 | 4,9 | 4,7 | 15,1 | 11,9 | 10,6 | +5,0 | +7,0 | +5,9 |
| Ucrânia | 11,0 | 3,9 | 3,3 | 10,1 | 6,5 | 8,5 | -0,9 | +2,6 | +5,2 |
| Angola | 4,9 | 3,7 | 4,1 | 8,0 | 6,5 | 7,8 | +3,1 | +2,8 | +3,8 |
| Nepal | 0,3 | 3,1 | 3,0 | 0,2 | 5,7 | 5,7 | 0,0 | +2,7 | +2,7 |
| Índia | 1,2 | 4,3 | 4,5 | 3,7 | 4,5 | 5,2 | +2,5 | +0,2 | +0,7 |
| Guiné-Bissau | 4,2 | 2,9 | 3,0 | 7,8 | 5,3 | 5,2 | +3,6 | +2,4 | +2,1 |
| Israel | - | 0,1 | 0,1 | - | 4,1 | 3,1 | - | +4,1 | +3,1 |
| São T. Príncipe | 2,4 | 1,6 | 1,7 | 5,0 | 3,0 | 3,1 | +2,6 | +1,4 | +1,4 |
| Bangladesh | 0,3 | 1,6 | 2,1 | 0,8 | 3,2 | 2,5 | +0,6 | +1,6 | +0,4 |
| Venezuela | - | 1,2 | 1,1 | - | 1,7 | 2,0 | - | +0,5 | +0,9 |
| Paquistão | 0,6 | 1,1 | 1,4 | 2,0 | 2,1 | 2,0 | +1,5 | +1,0 | +0,6 |
| Roménia | 9,0 | 4,1 | 3,0 | 2,0 | 1,6 | 1,2 | -7,0 | -2,5 | -1,7 |
| Rússia | 1,1 | 0,7 | 0,8 | 2,5 | 0,9 | 1,0 | +1,4 | +0,2 | +0,2 |
| Moçambique | - | 0,5 | 0,6 | - | 0,8 | 0,8 | - | +0,3 | +0,2 |
| Reino Unido | - | 6,0 | 5,8 | - | 0,8 | 0,7 | - | -5,2 | -5,0 |
| Moldávia | 3,1 | 0,7 | 0,7 | 10,0 | 1,2 | 0,7 | +6,9 | +0,5 | +0,1 |
| China | 3,8 | 3,3 | 2,8 | 0,6 | 0,5 | 0,6 | -3,3 | -2,8 | -2,2 |
| Guiné | - | 0,2 | 0,2 | - | 0,5 | 0,4 | - | +0,3 | +0,3 |
| Marrocos | - | 0,3 | 0,3 | - | 0,5 | 0,4 | - | +0,2 | +0,0 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | | | |

Fonte: INE, Aquisição da Nacionalidade Portuguesa, Conservatória dos Registos Centrais, e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras para dados dos residentes estrangeiros (sistematização e cálculos da autora).

Na verdade, não é só o peso relativo das nacionalidades no conjunto das aquisições de nacionalidade que difere do seu peso relativo no total de estrangeiros residentes, como também **no conjunto das principais nacionalidades residentes em Portugal há taxas de aquisição de nacionalidade bastante díspares** (vd. quadro 14.3). Em 2021 e 2022 as taxas de aquisição de nacionalidade portuguesa de residentes em Portugal para as principais nacionalidades de origem com mais aquisições de nacionalidade, variaram entre a taxa mais baixa obtida pelos nacionais de origem do Reino Unido (0,5% em 2021 e 0,3% em 2022) e a taxa

⁹⁴ Curiosamente em 2020 e 2021 há na realidade a reportar maior número de aquisições da nacionalidade portuguesa de residentes em Portugal com nacionalidade de origem de Israel (742 em 2020 e 1.014 em 2021) que residentes registados no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras dessa nacionalidade (337 em 2020 e 401 em 2021).

mais elevada obtida pelos nacionais da Guiné (10,1% em 2021 e 8% em 2022) – não considerando as taxas obtidas para os nacionais de origem de Israel por se tratarem de taxas desenquadradas, atendendo ao universo reduzido de residentes: 253% em 2021 e 117% em 2022) –, revelando 2021 e 2022 intervalos de valores menos latos por comparação ao verificado em 2020 e menores que o observado dez anos antes (em 2011) quando as taxas variaram entre 0,8% (caso dos nacionais da China) e 19,2% (caso dos nacionais do Paquistão), tendo outras nacionalidades assumindo também valores altos nesse ano (caso da Moldávia com 17,1% e Índia com 16%). Nos últimos anos tem incrementado a taxa de aquisição de nacionalidade portuguesa entre residentes em Portugal com origem em outros países africanos para além dos tradicionais PALOP (e.g. Guiné com 16,4% em 2020, 10,1% em 2021 e 8% em 2022; Marrocos com 9,2% em 2020, 5,8% em 2021 e desce para 3% em 2022) e com origem em países asiáticos (e.g. Paquistão com 10,8% em 2020, 6,8% em 2021 e 3,9% em 2022; Bangladesh com 6,8% em 2020, 7,2% em 2021, embora descendo para 3,2% em 2022; Nepal com 5,9% em 2020, 6,5% em 2021 e 5,1% em 2022; e Índia com 5,4% em 2020, 3,7% em 2021 e 3,1% em 2022). Por outro lado, mantendo a tendência de anos anteriores (vd. Oliveira et al., 2017: 63), verifica-se que são os cidadãos com origem na Roménia (-2,9pp em 2020, -2,1pp em 2021 e -1,6pp em 2022), no Reino Unido (-4,3pp em 2020, -3pp em 2021 e -2,4pp em 2022), e na China (-4,3pp em 2020, -2,9pp em 2021 e -2,1pp em 2022) os que mostram menores taxas de aquisição de nacionalidade, por comparação à tendência geral do total de estrangeiros residentes.

Quadro 14.3. Taxa de aquisição da nacionalidade de residentes em Portugal, por principais nacionalidades de origem, em 2011, 2021 e 2022

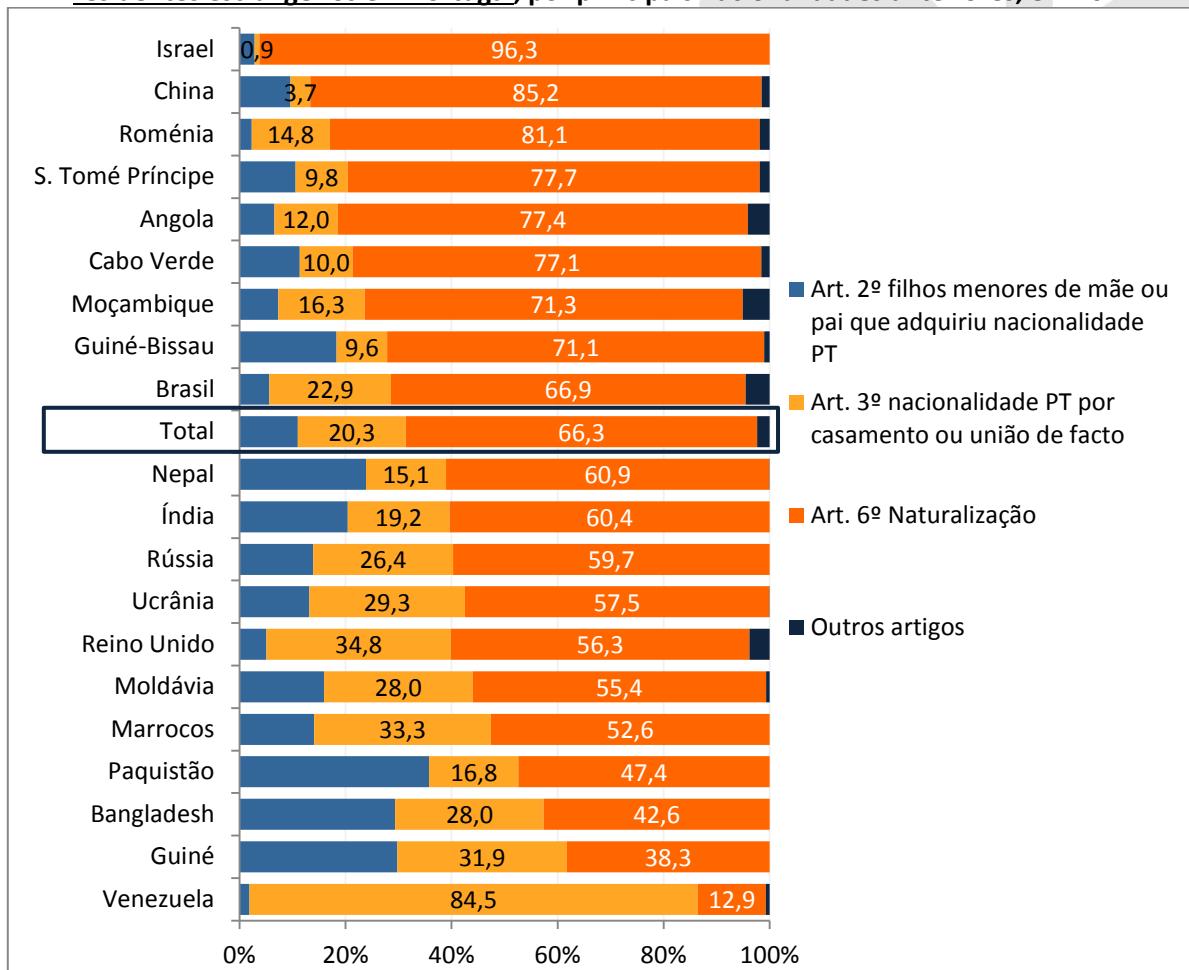
| Nacionalidade | 2011 | 2021 | 2022 | Taxa de discrepancia 2021 face ao total | Taxa de discrepancia 2022 face ao total |
|---------------------|------------|------------|------------|--|--|
| Brasil | 4,8 | 3,8 | 2,8 | +0,3 | +0,1 |
| Cabo Verde | 8,0 | 8,5 | 6,1 | +5,0 | +3,4 |
| Ucrânia | 4,9 | 5,9 | 7,1 | +2,4 | +4,4 |
| Angola | 8,7 | 6,2 | 5,2 | +2,6 | +2,5 |
| Nepal | 4,5 | 6,5 | 5,1 | +3,0 | +2,4 |
| Índia | 16,0 | 3,7 | 3,1 | +0,2 | +0,4 |
| Guiné-Bissau | 9,8 | 6,4 | 4,6 | +2,9 | +1,9 |
| Israel | - | 252,9 | 117,4 | +249,4 | +114,7 |
| São Tomé e Príncipe | 11,0 | 6,5 | 5,0 | +3,0 | +2,3 |
| Bangladesh | 16,8 | 7,2 | 3,2 | +3,7 | +0,5 |
| Venezuela | - | 4,9 | 4,8 | +1,4 | +2,1 |
| Paquistão | 19,2 | 6,8 | 3,9 | +3,3 | +1,2 |
| Roménia | 1,2 | 1,4 | 1,1 | -2,1 | -1,6 |
| Rússia | 12,1 | 4,4 | 3,6 | +0,9 | +0,9 |
| Moçambique | - | 5,3 | 3,7 | +1,8 | +1,0 |
| Reino Unido | - | 0,5 | 0,3 | -3,0 | -2,4 |
| Moldávia | 17,1 | 5,8 | 3,0 | +2,2 | +0,3 |
| China | 0,8 | 0,6 | 0,6 | -2,9 | -2,1 |
| Guiné | - | 10,1 | 8,0 | +6,6 | 5,3 |
| Marrocos | - | 5,8 | 3,0 | +2,3 | 0,3 |
| Total (N) | 5,3 | 3,5 | 2,7 | 0 | 0 |

Fonte: INE, Aquisição da Nacionalidade Portuguesa, Conservatória dos Registos Centrais, e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras para dados residentes estrangeiros (sistematização e cálculos da autora).

Considerando **entre as aquisições da nacionalidade portuguesa o tipo de enquadramento para a concessão dos que declaravam residência em Portugal, verifica-se que há alguma discrepancia entre nacionalidades** (vd. gráfico 14.10). Se para a generalidade dos estrangeiros residentes em Portugal, a maioria das aquisições de nacionalidade portuguesa são por via da naturalização (77% em 2020, 74,7% em 2021 e 66,3% em 2022), observa-se entre as principais nacionalidades estrangeiras anteriores alguma

variação nessa sobre representação das naturalizações: os asiáticos destacam-se especialmente por adquirirem a nacionalidade portuguesa quase exclusivamente por via da naturalização (93,9% dos chineses em 2020, 89,1% em 2021 e 85,2% em 2022; 87,4% dos nepaleses em 2020, 81% em 2021 e embora descendo para 60,4% em 2022; 75,7% dos nacionais do Bangladesh em 2020 e 74,6% em 2021, mas descendo abruptamente para 42,6% em 2022). A mesma sobre representação das naturalizações encontramos nos europeus de leste (88% em 2020, 86% em 2021 e 81,1% em 2022 das aquisições de nacionalidade portuguesa por romenos; 82,8% em 2020 dos ucranianos e 80,8% em 2021, mas descendo para 57,5% em 2022) e nos nacionais dos PALOP (86,2% em 2020, 81,3% em 2021 e 77,1% em 2022 das aquisições de nacionalidade portuguesa por cabo-verdianos; 83,9%, 78% e 77,7% dos são-tomenses, respectivamente; 81,7% em 2020, 75,4% em 2021 e 77,4% em 2022 dos angolanos; e 77,3%, 69,8% e 71,1%, respectivamente, dos originários da Guiné-Bissau).

Gráfico 14.10. Percentagem de tipo de aquisições de nacionalidade portuguesa (por artigo legal) a residentes estrangeiros em Portugal, por principais nacionalidades anteriores, em 2022



Fonte: Conservatória dos Registos Centrais (sistematização e gráfico da autora).

Em contraste, identificam-se outras nacionalidades em que a principal via de aquisição da nacionalidade portuguesa é o casamento ou a união de facto com um cidadão português. O melhor exemplo verifica-se com os nacionais da Venezuela, para os quais 88,4% em 2020, 82,3% em 2021 e 84,5% em 2022 das aquisições de nacionalidade portuguesa de residentes em Portugal foi por via do artigo 3º, por casamento ou união de facto, representando as naturalizações nesse grupo de nacionalidade anterior apenas 9,6% em 2020, 14,5% em 2021 e 12,9% em 2022 (vd. gráfico 14.10). Embora entre as principais nacionalidades de origem que adquiriram nacionalidade portuguesa em 2021 e 2022, mais nenhuma evidencie a sobre representação da via do casamento ou união de facto para a aquisição da nacionalidade portuguesa com um nacional português, outras nacionalidades mostram maior representatividade dessa via por comparação ao verificado no total de estrangeiros residentes que adquiriram a nacionalidade portuguesa

(16,6% de aquisições pelo artigo 3º em 2021 e 20,3% em 2022): destaque para os britânicos (33% em 2021 e 34,8% em 2022), os marroquinos (33,1% em 2021 e 33,3% em 2022), os moldavos (23,8% em 2021 e 28% em 2022), os russos (23,7% em 2021 e 26,4% em 2022), os guineenses (23,8% em 2021 e 31,9% em 2022), os bangladeshianos (28% em 2022) e os brasileiros (21,9% em 2021 e 22,9% em 2022).

14.1.2. Atribuições de nacionalidade portuguesa: nacionalidade original

A **atribuição da nacionalidade portuguesa remete para o conceito de nacionalidade originária concedida ao indivíduo pelo nascimento**. Na atribuição da nacionalidade está subjacente, por um lado, o critério da consanguinidade ou filiação (*ius sanguinis*) – a nacionalidade dos progenitores determina a dos filhos –; e, por outro lado, o critério do território – a nacionalidade é determinada pelo local de nascimento (*ius soli*). Assim, além do princípio da ascendência ou consanguinidade, a atribuição da nacionalidade também é aplicável a indivíduos nascidos no território português, filhos de pais estrangeiros e que residem legalmente em Portugal há pelo menos cinco anos até 2017 ou, desde as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º2/2018, há pelo menos dois anos, e pela Lei Orgânica n.º 2/2020 passa a um ano de residência.

Quadro 14.4. Atribuições de nacionalidade portuguesa (nacionalidade original), entre 2011 e 2022

| Ano | Atribuições da nacionalidade | % de atribuições no total de concessões de nacionalidade |
|------------------------------------|------------------------------|--|
| 2011 | 20.763 | 43,9 |
| 2012 | 19.407 | 44,9 |
| 2013 | 19.115 | 41,9 |
| 2014 | 18.640 | 44,5 |
| 2015 | 17.974 | 44,7 |
| 2016 | 21.017 | 41,4 |
| 2017 | 24.856 | 51,8 |
| 2018 | 38.923 | 57,2 |
| 2019 | 37.381 | 55,2 |
| 2020 | 44.181 | 42,5 |
| 2021 | 37.496 | 40,6 |
| 2022 | 38.553 | 45,5 |
| Valor médio anual 2011-2022 | 28.192 | 46,1 |
| Total 2011-2022 | 338.306 | 46,1 |
| Valor médio anual 2007-2022 | 23.973 | 44,3 |
| Total 2007-2022 | 383.568 | 44,3 |

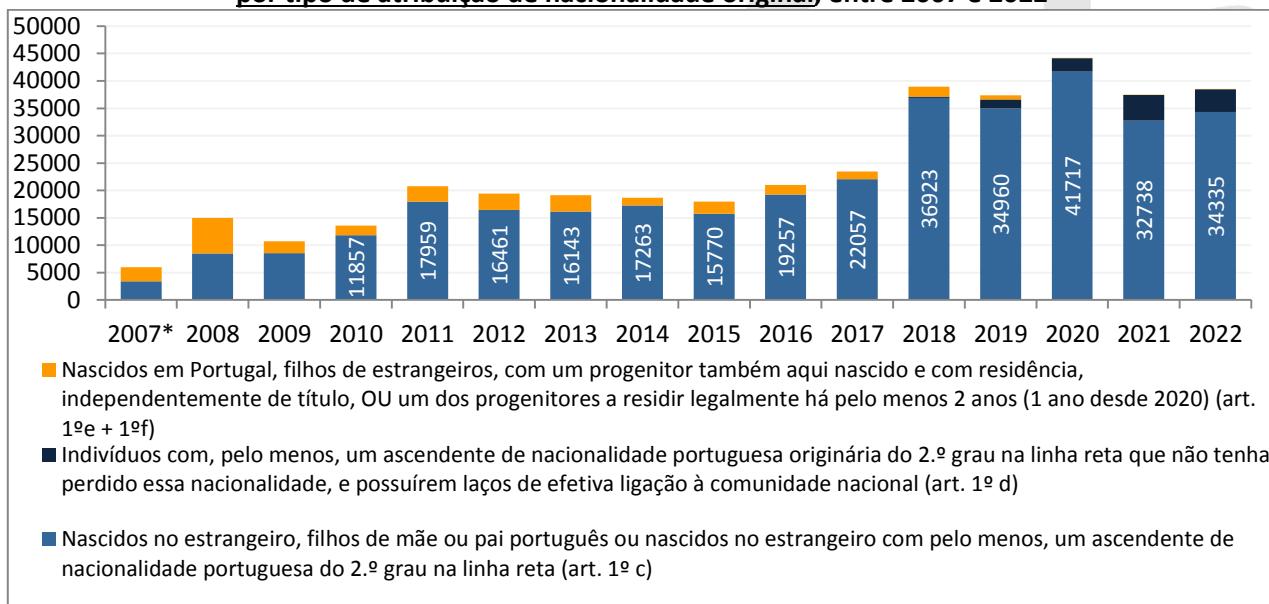
Fonte: Conservatória dos Registos Centrais (sistematização e cálculos da autora).

Os dados administrativos dos processos de concessão da nacionalidade portuguesa permitem realçar que até 2016 a atribuição da nacionalidade (nacionalidade original) não era o canal privilegiado de acesso à nacionalidade portuguesa, tendência que se altera entre 2017 e 2019 com o incremento substantivo das atribuições de nacionalidade, que passam a representar nesse período mais de metade das concessões de nacionalidade portuguesa (57,2% em 2018 e 55,2% em 2019, embora descendo para 42,5% em 2020, 40,6% em 2021 e 45,5% em 2022, sendo o valor médio da importância relativa entre 2007 e 2022 de 44,3%) – vd. quadro 14.4. Tanto no enquadramento legal anterior a 2006, como no posterior, as atribuições não significaram além de cerca de 45%, em média, do total de concessões de nacionalidade portuguesa. Verifica-se, porém, em números absolutos, um aumento substantivo das atribuições de “nacionalidade originária” de uma década para outra: entre 1996 e 2006, o valor médio anual de atribuições de nacionalidade correspondeu a 2,4 mil ao ano, atingindo o seu valor máximo em 2005 quando foi atribuída a nacionalidade portuguesa a 4.413 indivíduos; já na década seguinte (entre 2007 e 2017), após a revisão da regulamentação do regime de cidadania, verifica-se um aumento substantivo do valor absoluto médio anual das atribuições para cerca de oito vezes mais, cerca de 17 mil ao ano, atingindo-se os valores mais

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

altos da década nos anos seguintes: em 2019 foi atribuída a nacionalidade portuguesa a 37.381 cidadãos, em 2020 a 44.181, em 2021 a 37.496 cidadãos e em 2022 a 38.553 cidadãos. O incremento nas atribuições é uma consequência direta das alterações à lei da nacionalidade em 2015, que vieram estender a nacionalidade portuguesa originária a descendentes de terceiro grau de portugueses de nascidos no estrangeiro. Espera-se que as mais recentes alterações ao enquadramento legal da nacionalidade de 2018 e 2020, em particular ao nível das atribuições de nacionalidade portuguesa aos “*indivíduos nascidos no território português, filhos de estrangeiros*” (ao abrigo da alínea f) do artigo 1º, também venham a determinar um incremento nos próximos anos das atribuições de nacionalidade portuguesa a filhos de imigrantes que nascem em Portugal, sabendo que diminuiu bastante a procura deste canal de acesso à nacionalidade original (vd. gráfico 14.11).

Gráfico 14.11. Processos registados de atribuição da nacionalidade portuguesa, por tipo de atribuição de nacionalidade original, entre 2007 e 2022



Fonte: Conservatória dos Registos Centrais (sistematização da autora). / Notas: * inclui dados desde 15-12-2006. Entre 2007 e 2016 os dados correspondem às alíneas do art. 1º c) para nascidos no estrangeiro e alínea e) para nascidos em Portugal, da Lei Orgânica da Nacionalidade. A partir 2017 os dados correspondem às alíneas c) e d) para nascidos no estrangeiro e) e f) para nascidos em território português (com a redação da nona alteração da Lei da Nacionalidade). A partir de 2018 os dados correspondem às alíneas c) para nascidos no estrangeiro, d) e f) para nascidos em território português (com a nova redação da alteração da Lei da Nacionalidade de 2018 e 2020) do art. 1º.

Entre 2007 e 2022, um pouco mais de 383,5 mil cidadãos tornaram-se portugueses com “nacionalidade originária” por via da atribuição (vd. quadro 14.4). Entre as atribuições de nacionalidade portuguesa ao longo dos anos, destacam-se as atribuições concedidas a cidadãos nascidos no estrangeiro, filhos de mãe ou pai português, que têm assumido um claro crescimento ao longo da última década (vd. gráfico 14.11): em 2007 e 2008 os nascidos no estrangeiro filhos de pais portugueses representaram 57% do total de atribuições de nacionalidade originária, passando a representar 94,9% em 2018, 93,5% em 2019, 94,4% em 2020, 87,3% em 2021 e 89,1% em 2022. Esta tendência de crescimento reflete-se no total das concessões de nacionalidade portuguesa, onde também se observa o aumento da sua importância relativa: em 2007 estes processos representavam 26,8% do total de concessões da nacionalidade, passando a representar 45,9% em 2017, 54,6% em 2018 (com 36.923 atribuições de nacionalidade portuguesa original a nascidos no estrangeiros) e 51,6% em 2019 (descendo ligeiramente para 34.960 atribuições), embora voltando a perder importância relativa para 40,1% em 2020 (atingindo em 2020 o valor inédito de 41.717 atribuições, o valor mais elevado da década), 35,5% em 2021 (descendo para 32.738 atribuições de nacionalidade portuguesa) e 40,5% em 2022 (com 34.335 atribuições). Neste universo a atribuição da nacionalidade portuguesa encontra-se muito associada à **emigração portuguesa e/ou aos descendentes de emigrantes portugueses** que nascem e residem noutras países. Ora tendo a emigração portuguesa voltado a aumentar na década passada (passando as saídas a ultrapassar as entradas em Portugal entre 2010 e 2016, anos em

que o país regressou a saldos migratórios negativos) este resultado é expectável e, simultaneamente, relevante porque reflete que a combinação salvaguardada na regulamentação portuguesa (do *ius sanguinis* com o *ius soli*), conseguiu efetivamente manter o **duplo resultado do país se manter ligado à sua diáspora e conjuntamente integrar os seus imigrantes residentes no país e seus descendentes, reconhecendo todos igualmente como portugueses**.

Deve ainda assinalar-se nos últimos anos ao incremento das atribuições de nacionalidade original portuguesa aos *indivíduos com, pelo menos, um ascendente de nacionalidade portuguesa originária do 2.º grau na linha reta que não tenha perdido essa nacionalidade, se declararem que querem ser portugueses e possuírem laços de efetiva ligação à comunidade nacional* (artigo 1º, alínea d), com a nova redação desta alínea a partir de 2018 (deixando de ser explícito que os indivíduos enquadrados neste diploma têm de nascer no estrangeiro): de 227 atribuições em 2018, sobe-se sucessivamente para 1.658 em 2019, 2.442 em 2020 (dos quais a grande maioria tinha como nacionalidade anterior a brasileira, 2.323 indivíduos em 2020), 4.710 em 2021 (dos quais 4.287 tinha como nacionalidade anterior a brasileira) e 4.163 em 2022 (novamente dos quais a maioria tinha nacionalidade anterior brasileira, 3.526 cidadãos).

Além do princípio da ascendência ou consanguinidade, a atribuição da nacionalidade portuguesa original também é aplicável a **indivíduos nascidos no território português, filhos de pais estrangeiros residentes** legalmente em Portugal há pelo menos cinco anos (*ius soli*) – até à introdução da Lei Orgânica n.º2/2018, a partir da qual se passam a considerar dois anos (menos 3 anos que no enquadramento que vigorou até 2018), e com a Lei Orgânica n.º 2/2020 passa a ser 1 ano. Embora as mudanças introduzidas induzam a um favorecimento das condições de atribuição da nacionalidade original a descendentes de imigrantes nascidos em Portugal, os seus efeitos ainda não se fizeram sentir uma vez que os dados administrativos evidenciam um claro decréscimo das concessões de nacionalidade por este canal. Se em 2007 estes processos representaram 20,5% do total de concessões da nacionalidade, em 2008 passaram a representar apenas 15,9% (6.458 atribuições por este canal, ano em que atinge o valor absoluto mais elevado), tendo registado desde então uma quebra acentuada que se torna evidente na percentagem alcançada em 2016 (3,5% do total de concessões da nacionalidade portuguesa), em 2017 (5,8% do total de concessões), em 2018 (2,6% do total de concessões de nacionalidade), em 2019 (apenas 1,1% com 763 atribuições de nacionalidade por este canal), em 2020 (com apenas 22 registos), em 2021 (com apenas 48 registos) e em 2022 (com 54 registos). Verifica-se, portanto, que foi nos primeiros anos da implementação do novo regulamento da nacionalidade portuguesa (em especial em 2007 e 2008) que os descendentes de imigrantes mais se destacaram entre o total de pedidos de nacionalidade e de atribuições da nacionalidade portuguesa, refletindo também como o enquadramento legal anterior já não respondia à realidade migratória do país (Oliveira et al. 2017: 73-74): os nascidos em Portugal representaram em 2007 e 2008 cerca de 43% do total de atribuições de nacionalidade original, descendo a sua importância relativa ao longo da década para 5,9% das atribuições em 2017, apenas 4,6% em 2018, 2% em 2019, 0% em 2020, 0,1% em 2021 e em 2022. Resolvidos esses processos, a lei parece estar a estabilizar os seus impactos, predominando os seus resultados essencialmente nas atribuições a nascidos no estrangeiro, filhos de mãe e pai português (Oliveira et al, 2017: 71-77). As mudanças introduzidas pelas Leis Orgânicas n.º2/2018 e n.º2/2020, nomeadamente com a redução do requisito de anos de residência para 2 anos em 2018 e 1 ano em 2020, parecem, assim, ainda não ter impacto na evolução da importância relativa destas atribuições de nacionalidade portuguesa a nascidos em Portugal, filhos de pais estrangeiros residentes, sendo ainda nulos os efeitos desta mudança nos dados administrativos analisados, incluindo no número de processos entrados (em 2018 entraram 1.675 pedidos de nacionalidade portuguesa a abrigo deste artigo, em 2019 apenas 499, em 2020 apenas 43 pedidos, em 2021 foram 103 e em 2022 apenas 7 pedidos).

Deve reconhecer-se que o decréscimo das atribuições a nascidos em Portugal, filhos de pais estrangeiros, pode ainda refletir alguns dos efeitos da diminuição da população imigrante no país e o decréscimo das entradas de estrangeiros, nomeadamente em idade fértil, especialmente entre 2010 e 2015, em resultado da situação económica e financeira do país, com consequências também observáveis na quebra dos nascimentos de mães estrangeiras entre 2010 e 2015 (vd. Oliveira e Gomes, 2014: 52 e Oliveira e Gomes, 2016: 40), embora em recuperação progressiva desde 2016. Assim, se o aumento dos últimos anos nas

atribuições de nacionalidade a nascidos no estrangeiro filhos de pais portugueses esteve relacionado com o aumento da emigração portuguesa em idade fértil e ativa; a diminuição das atribuições a nascidos em Portugal, filhos de pais estrangeiros, acompanhou tanto a diminuição da população imigrante residente no país, observada especialmente entre 2010 e 2015, como a diminuição dos nascimentos de mães estrangeiras nesses anos; embora nos anos mais recentes esta quebra das atribuições de nacionalidade a nascidos em Portugal seja contraditória com o aumento para valores inéditos da população estrangeira residente (mais de meio milhão desde 2019, atingindo perto dos 782 mil em 2022) e o incremento dos seus impactos nos nascimentos em Portugal (13,6% dos nascimentos em 2021 e 16,7% em 2022). Verifica-se, pois, que **as atribuições de nacionalidade estão muito dependentes da evolução dos saldos migratórios do país e/ou da evolução dos fluxos de emigração e de imigração de e para Portugal.**

É relevante destacar ainda que a maioria das atribuições de nacionalidade portuguesa para nascidos em Portugal (vd. quadro 14.5), filhos de pais estrangeiros residentes há pelo menos cinco anos (ou desde 2018 há dois anos, e a partir de 2020 há um ano), diz respeito a residentes em território português (52 dos 54 registos de 2022), mostrando a legítima ligação e permanência no país dos imigrantes que solicitam a atribuição da nacionalidade para os seus filhos.

Quadro 14.5. Atribuições de nacionalidade portuguesa a nascidos em Portugal, por local de residência, entre 2008 a 2022

| Ano | Portugal | Estrangeiro | % de residentes em Portugal |
|--------------|---------------|-------------|-----------------------------|
| 2008 | 5.512 | 21 | 99,6 |
| 2009 | 2.008 | 11 | 99,5 |
| 2010 | 1.618 | 0 | 100 |
| 2011 | 2.752 | 0 | 100 |
| 2012 | 3.011 | 17 | 99,4 |
| 2013 | 2.841 | 9 | 99,7 |
| 2014 | 1.409 | 6 | 99,6 |
| 2015 | 2.344 | 8 | 99,7 |
| 2016 | 1.747 | 10 | 99,4 |
| 2017 | 1.412 | 8 | 99,4 |
| 2018 | 1.703 | 12 | 99,3 |
| 2019 | 752 | 12 | 98,4 |
| 2020 | 21 | 1 | - |
| 2021 | 47 | 1 | - |
| 2022 | 52 | 2 | - |
| Total | 27.229 | 118 | 99,6 |

Fonte: INE, Aquisição e Atribuição da Nacionalidade Portuguesa e Conservatória dos Registos Centrais (sistematização e cálculos da autora). // Nota: A partir de 2018 há quebra de série: os dados passam a incluir das alíneas f) e g) do art.º 1º , nº 1, da Lei da Nacionalidade.

Relativamente às principais **nacionalidades de origem** na atribuição de nacionalidade **a nascidos em Portugal**, os dados refletem essencialmente as nacionalidades imigrantes mais representadas no país. Entre 2008 e 2019 destacavam-se nas atribuições de nacionalidade a nascidos em Portugal, filhos de pais oriundos de países com língua oficial portuguesa: do Brasil (8,7% do total de atribuições a filhos de estrangeiros em 2008, passando para 19,9% em 2017, 19,9% em 2018 e 23,3% em 2019) e de Cabo Verde (26,6% em 2008, passando para 19,7% em 2017 e 2018, e para 16,5% em 2019). Em 2019 os cidadãos com ascendentes de nacionalidade da Guiné-Bissau passam ao terceiro grupo com mais atribuições de nacionalidade portuguesa entre nascidos em Portugal, representando 12,4%. Seguem-se algumas nacionalidades de origem da Europa de Leste: Ucrânia (3,5% em 2008, passando a representar 10,4% em 2017 e 2018, e 5,8% em 2019). Em 2020 foram apenas 22 as atribuições de nacionalidade originária a nascidos em Portugal (das quais 7 para descendentes de brasileiros), em 2021 das 48 dessas atribuições destacaram-se essencialmente filhos de pais oriundos de países com língua oficial portuguesa (18 de Cabo

Verde, 13 do Brasil e 6 de Angola), e em 2022 das 54 atribuições voltam a destacar-se filhos de pais da CPLP (15 do Brasil, 13 de Angola e 10 de Cabo Verde).

Importa atender que estes dados refletem também as nacionalidades estrangeiras residentes em Portugal que mais contribuem para a natalidade do país (conforme aprofundado no subcapítulo 4.4 deste relatório). As mães nacionais do Brasil contribuíram em 2021 com 5,4% do total de nascimentos em Portugal e em 2022 com 6,7%, destacando-se ainda os nascimentos de mães de Angola (0,0% do total de nascimentos em 2021 e 1,2% em 2022) e de Cabo Verde (0,8% do total de nascimentos em Portugal em 2021 e 1,1% em 2022).

Portugal parece, assim, ter garantido na última década a implementação do princípio do *ius soli* e a integração de segundas e terceiras gerações de imigrantes no país, reconhecendo-as como portugueses de nascimento, limitando ainda assim o “efeito chamada” que este canal poderia ter (preocupação do contexto europeu, conforme apresentado em Bauböck et al., 2013: 42), se não tivesse o requisito do mínimo de tempo de anos de residência para os pais em Portugal. Os três últimos anos surgem, porém, em contraciclo com o que seria de esperar, já que a diminuição do tempo requerido de residência, complementado pelo aumento da população estrangeira residente e dos nascimentos de pais estrangeiros residentes em Portugal, faria crer num aumento da procura por este canal de atribuição de nacionalidade portuguesa original.

14.2. Acesso à nacionalidade portuguesa: deferimentos e indeferimentos

Muito embora o indicador da taxa de indeferimento não reflita objetivamente o grau de acessibilidade da cidadania num país, a informação que transmite pode ser útil para dar alguma indicação acerca da dificuldade do procedimento. Neste âmbito, alguns estudos internacionais destacam Portugal como um dos raros países europeus em que a reforma legal de 2006 tornou os procedimentos e requerimentos para a aquisição de nacionalidade menos discricionários pelas autoridades (Bauböck et al., 2013: 18; Huddlestone, 2013: 5; Tjaden, 2010).

Para Portugal os dados administrativos acerca dos indeferimentos, no universo de processos findos, permitem realçar mudanças efetivas a partir de 2007, por comparação aos anos anteriores em que vigorava outra regulamentação da lei da nacionalidade. Entre 2007 e 2022, foi concedida a nacionalidade portuguesa a 866.666 cidadãos, com uma taxa média de indeferimento nesse período de apenas 5% (vd. quadro 14.6). Destacando-se, entre esse universo global, os processos de naturalização, nos quais, entre 2007 e 2022, cerca de 349 mil cidadãos naturalizaram-se com uma taxa de indeferimento de 5,3% (subindo ligeiramente para 5,5% entre 2011 e 2022) – vd. quadro 14.7. Esta evolução é especialmente positiva se se comparar com o período anterior: entre 1996 e 2006, e recorrendo a dados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras para esse período, apenas se registaram cerca de 17 mil processos de naturalização deferidos, com uma taxa de indeferimento média com o dobro da expressão (12,4%) (para aprofundar vd. Oliveira et al., 2017: 47-49).

Também da relação entre os processos entrados de pedidos de naturalização e processos deferidos se observam resultados contrastantes de uma década para a outra. Entre 1996 e 2005, em média, por ano, os processos findos de naturalização (considerando o somatório de processos deferidos e indeferidos em cada ano) representaram apenas 52% dos processos entrados. Entre 2007 e 2021, embora o volume de processos entrados corresponda a cerca de doze vezes mais do que os recebidos na década anterior, verifica-se uma relação mais favorável entre o número de processos findos por total de processos entrados (79%), descendo, porém, esta proporção em 2022 atendendo à entrada de mais do dobro dos processos face ao ano imediatamente anterior (de forma extraordinária entraram em 2022 cerca de 149,8 mil pedidos de naturalização, quando em 2020 foram apenas 50,3 mil e em 2021 cerca de 70 mil) e a quebra nos processos deferidos (de 41,9 mil em 2021, descem para 31,5 mil em 2022) e indeferidos (de 1,8 mil em 2021 descem para 0,8 mil em 2022), considerando-se este ano como atípico num contexto pós-pandemia.

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

Verifica-se, pois, que de uma década para a outra não apenas aumentou substantivamente a procura pela aquisição da nacionalidade portuguesa em função das mudanças do regime de cidadania – nomeadamente verificando-se um aumento significativo dos processos entrados de naturalização (de 22 mil entre 1996 e 2005, passa-se para cerca 346,4 mil entre 2011 e 2021) –, como também aumentou substantivamente a capacidade de resposta e de finalização anual de processos pelas autoridades responsáveis, em particular nos processos de naturalização, neste caso do Ministério da Administração Interna para o Ministério da Justiça, de 52% para 79% (vd. quadro 14.7).

Quadro 14.6. Processos entrados e findos de concessão da Nacionalidade Portuguesa, entre 2007 e 2022

| Ano | Entrados | Findos Deferidos | Findos Indeferidos | % de indeferimentos por total de processos findos | % de processos deferidos por total de processos entrados |
|--------------|------------------|---------------------|-----------------------|--|---|
| *2007 | 38.864 | 12.679 | 345 | 2,6 | 32,6 |
| 2008 | 48.336 | 40.744 | 1840 | 4,3 | 84,3 |
| 2009 | 43.856 | 40.243 | 2993 | 6,9 | 91,7 |
| 2010 | 50.900 | 39.079 | 2255 | 5,5 | 76,7 |
| 2011 | 44.610 | 47.281 | 2248 | 4,5 | 105,9 |
| 2012 | 44.602 | 43.205 | 2396 | 5,3 | 96,8 |
| 2013 | 44.610 | 45.600 | 4319 | 8,7 | 102,2 |
| 2014 | 48.947 | 41.862 | 4300 | 9,3 | 85,5 |
| 2015 | 52.373 | 40.183 | 3254 | 7,5 | 76,7 |
| 2016 | 59.870 | 50.793 | 3552 | 6,5 | 84,8 |
| 2017 | 71.550 | 48.022 | 2919 | 5,7 | 67,1 |
| 2018 | 106.279 | 68.084 | 2418 | 3,4 | 64,1 |
| 2019 | 120.665 | 67.709 | 2576 | 3,7 | 56,1 |
| 2020 | 101.149 | 103.998 | 3501 | 3,3 | 102,8 |
| 2021 | 148.054 | 92.338 | 3908 | 4,1 | 62,4 |
| 2022 | 245.953 | 84.846 | 2751 | 3,1 | 34,5 |
| Total | 1.270.618 | 866.666 | 45.575 | 5,0 | 68,2 |

Fonte: Conservatória dos Registos Centrais (sistematização e cálculos da autora).

Nota: *Processos entrados e findos desde 15-12-2006.

Quadro 14.7. Processos entrados, deferidos e indeferidos de naturalização, entre 2011 e 2022

| Ano | Processos Entrados | Processos findos Deferidos | Processos findos Indeferidos | % de indeferidos por total de deferidos | % do total de processos findos por processos entrados ao ano |
|------------------------|--------------------|-------------------------------|---------------------------------|--|---|
| 2011 | 15.579 | 17.195 | 439 | 2,6 | 113,2 |
| 2012 | 16.171 | 16.389 | 375 | 2,3 | 103,7 |
| 2013 | 15.720 | 19.182 | 2.397 | 12,5 | 137,3 |
| 2014 | 18.231 | 15.021 | 2.190 | 14,6 | 94,4 |
| 2015 | 20.102 | 16.428 | 1.417 | 8,6 | 88,8 |
| 2016 | 26.105 | 21.158 | 1.718 | 8,1 | 87,6 |
| 2017 | 28.430 | 15.622 | 1.582 | 10,1 | 60,5 |
| 2018 | 36.911 | 20.555 | 861 | 4,2 | 58,0 |
| 2019 | 48.825 | 24.683 | 712 | 2,9 | 52,0 |
| 2020 | 50.202 | 45.541 | 1.420 | 3,1 | 93,5 |
| 2021 | 70.087 | 41.873 | 1.787 | 4,3 | 62,3 |
| 2022 | 149.793 | 31.538 | 844 | 2,7 | 21,6 |
| Total 2007-2022 | 575.386 | 348.839 | 18.443 | 5,3 | 63,8 |
| Total 2011-2022 | 496.156 | 285.185 | 15.742 | 5,5 | 60,7 |

Fonte: Conservatória dos Registos Centrais (sistematização e cálculos da autora).

CAPÍTULO 15.

MIGRAÇÕES E REMESSAS

No estudo das migrações tem havido um interesse crescente pela temática das remessas, em consequência do próprio **aumento destas transações económicas refletido nas estatísticas internacionais** das últimas décadas. Mesmo em conjunturas adversas, vários estudos (Ratha et al. 2016; Tolentino et al., 2008:30) têm mostrado que as remessas, ao contrário de outras fontes de financiamento, não se extinguem, embora nos últimos anos a evolução das remessas tenha abrandado o seu crescimento em virtude das fragilidades económicas dos principais países de envio de remessas, ou seja, dos principais países de destino de fluxos migratórios. Ratha e colaboradores produziram para o Banco Mundial, em 2016, o *Migration and Remittances Factbook 2016* (Ratha et al., 2016b), constatando que as remessas cresceram menos de 2014 para 2015 (0,4%) do que no ano anterior (3,2%), o que atribuem sobretudo à fraca performance económica dos principais países donde as remessas partem, embora projetassem crescimentos na ordem dos 4% anuais para os anos seguintes (Ratha et al., 2016).

Os relatórios internacionais para o Banco Mundial sobre migrações e remessas (Ratha et al., 2016b; Plaza et al., 2019) têm demonstrado ainda que **o volume de remessas para os países em desenvolvimento é cerca de três vezes superior ao dos fluxos de ajuda ao desenvolvimento**, sendo que esta constatação se baseia apenas em valores oficiais, o que se atendesse ainda aos fluxos não registados de remessas, através de canais informais, o volume assumiria uma importância significativamente maior. Os **custos de transação associados às remessas continuam a incentivar o uso de canais informais**, embora esses custos assumam uma tendência de decréscimo: no último trimestre de 2014 em termos globais representaram 7,4% do valor das remessas (Ratha et al., 2016) e no primeiro trimestre de 2019 cerca de 7% (Plaza et al., 2019), embora ainda longe do objetivo de 3% estabelecido pela ONU nos *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*.

Resulta, assim, que as **remessas dos migrantes são uma das importantes fontes de financiamento externo dos diferentes países do mundo**, assumindo em alguns Estados montantes anuais que ultrapassam largamente a ajuda pública ao desenvolvimento ou o investimento direto estrangeiro.

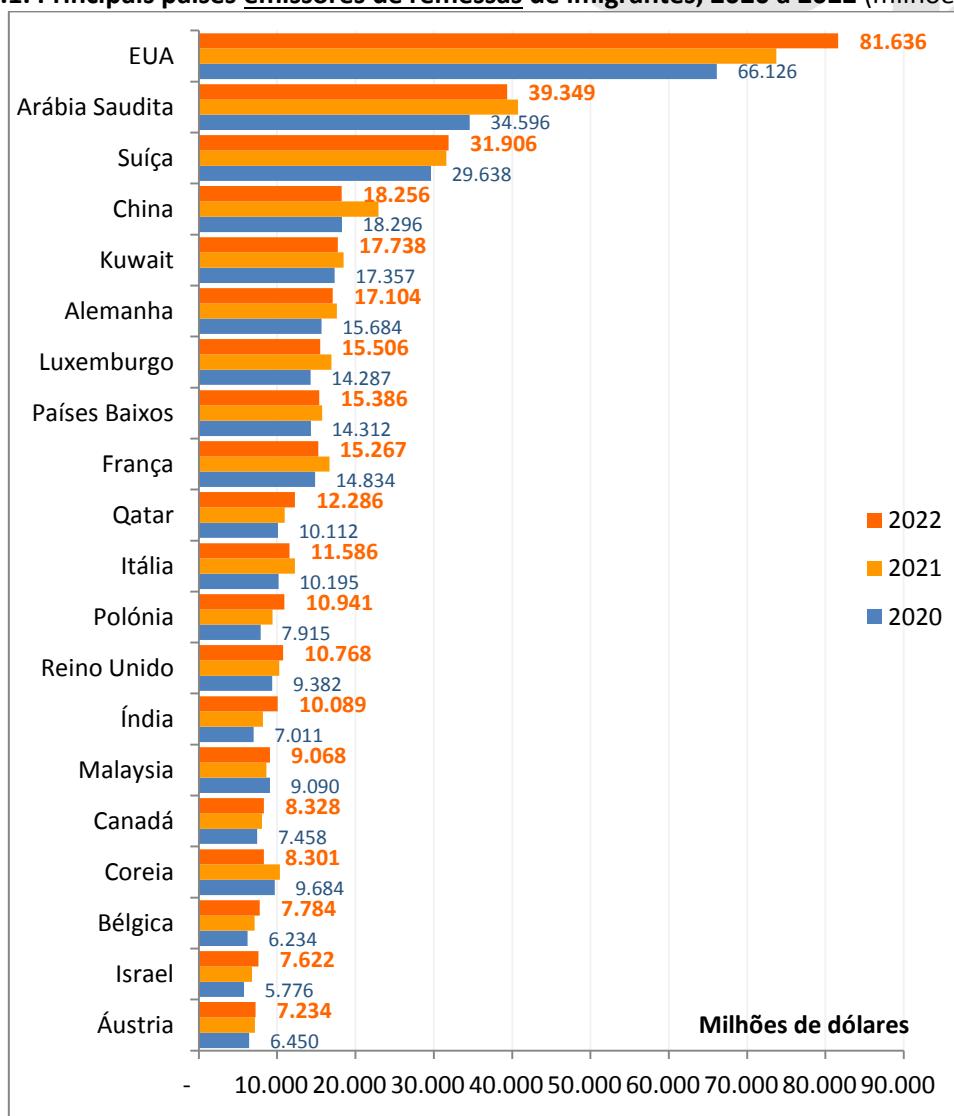
Portugal, na sua dupla condição de país de emigração e de imigração, apresenta na sua Balança de Pagamentos transações económicas com o resto do mundo, assumindo tanto **fluxos de entrada de remessas de emigrantes portugueses para as suas famílias, como fluxos de saída de remessas das suas comunidades imigrantes** residentes para vários países do mundo. **Portugal continua a ter um saldo muito positivo** na relação entre as remessas que entram no país (com origem na emigração portuguesa) e as remessas que saem do país associadas aos imigrantes residentes, o que o destaca no contexto europeu, embora longe da situação dos principais países do mundo de origem de migrantes.

Segundo dados disseminados pelo Banco Mundial, baseados nas Estatísticas da Balança de Pagamentos do FMI (Fundo Monetário Internacional), nos anos mais recentes os dez principais **países emissores de**

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

remessas (de imigrantes residentes para os seus países de origem) foram: em primeiro lugar, os Estados Unidos da América (66.126 milhões de dólares em 2020, 73.720 milhões em 2021 e 81.636 milhões em 2022), seguido da Arábia Saudita (34.596 milhões em 2020, 40.735 milhões em 2021 e 39.349 milhões em 2022), da Suíça (29.638 milhões em 2020, subindo para 31.593 milhões em 2021 e 31.906 milhões em 2022), da China (de 22.958 milhões em 2021 desce para 18.256 milhões em 2022), do Kuwait (17.357 milhões em 2020, 18.468 milhões em 2021 e 17.738 milhões em 2022), da Alemanha (15.684 milhões em 2020, 17.621 milhões em 2021 e 17.104 milhões em 2022), do Luxemburgo (de 14.287 milhões de dólares em 2020 para 16.947 milhões em 2021, embora descendo para 15.506 milhões em 2022), dos Países Baixos (14.312 milhões de dólares em 2020, 15.768 em 2021 e 15.386 em 2022), da França (14.834 milhões em 2020, 16.683 em 2021 e 15.267 em 2022), e do Qatar (10.966 milhões em 2021 e 12.286 milhões em 2022). Portugal está bastante longe deste universo de países (com apenas cerca de 259 milhões de dólares de saída de remessas em 2019, 256 milhões de dólares em 2020 e 322 milhões de dólares em 2021), refletindo que o país continua a não se posicionar entre os principais destinos de imigração – vd. gráfico 15.1.

Gráfico 15.1. Principais países emissores de remessas de imigrantes, 2020 a 2022 (milhões de dólares)



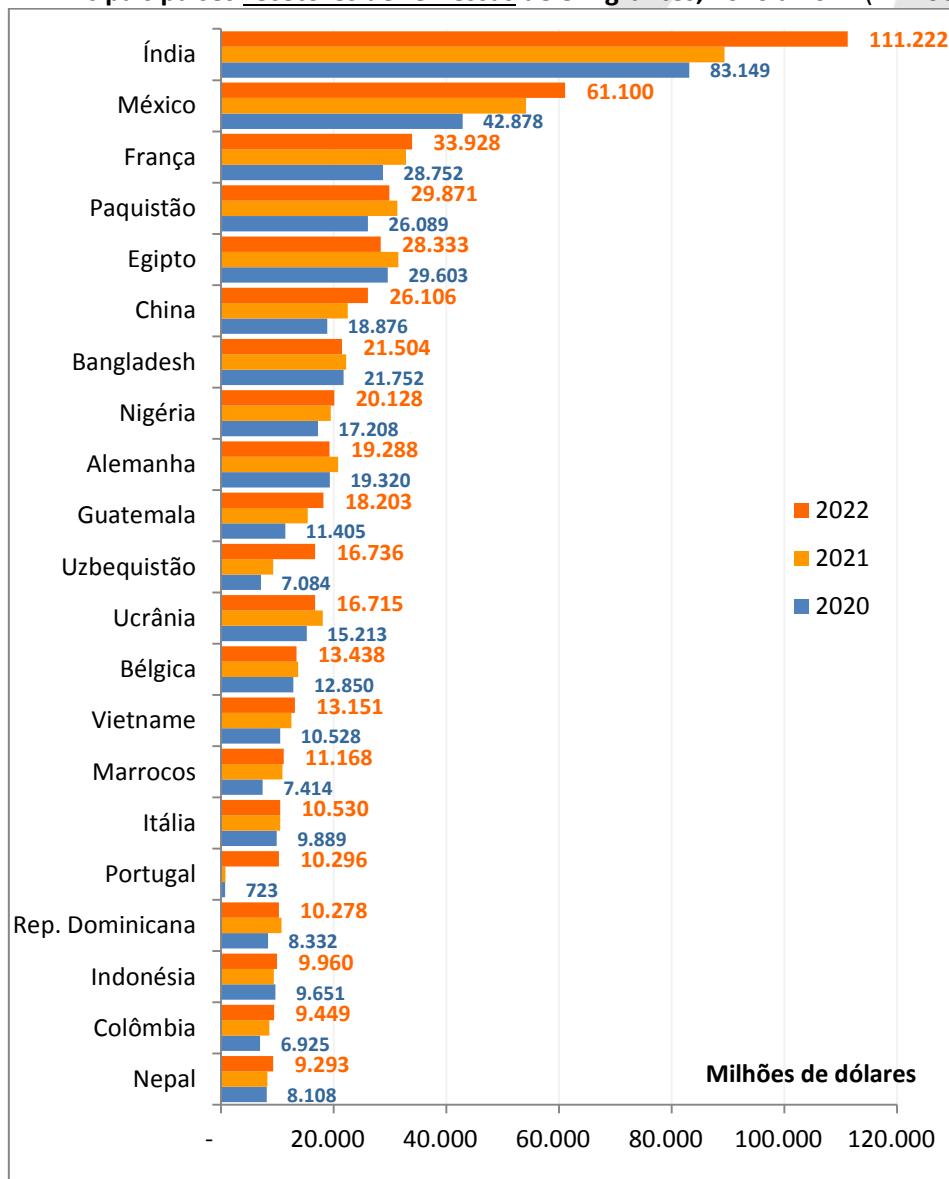
Fonte: Banco Mundial, Estatísticas da Balança de Pagamentos do FMI (sistematização da autora).

Em contraponto, segundo a mesma fonte, nos fluxos de entrada de remessas (**recetores de remessas**) destacam-se os países com a maior diáspora no mundo: há vários anos, encontram-se nas duas primeiras posições a Índia (em 2022 recebeu 111.222 milhões de dólares de remessas dos seus emigrantes, traduzindo um aumento de 24,4% face ao verificado em 2020 e 2021, respetivamente, 83.149 e 89.375 milhões de dólares) e o México (61.100 milhões de dólares em 2022, incrementando de 42.878 milhões em

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

2020 e 54.130 milhões em 2021). Em 2022 surge na terceira posição a França (33.928 milhões), seguida do Paquistão (29.871 milhões, mostrando uma quebra face ao verificado em 2021 com 31.312 milhões), do Egito (também em quebra de 31.487 milhões em 2021 desce para 28.333 milhões em 2022), da China (em incremento, de 18.876 milhões de dólares em 2020 para 22.480 milhões em 2021 e 26.106 milhões em 2022) e do Bangladesh (com valores relativamente estáveis nos últimos anos: 21.752 milhões em 2020, 22.206 em 2021 e 21.504 em 2022), da Nigéria (20.128 milhões de dólares). Nos últimos dois anos destacam-se vários países europeus nas vinte primeiras posições dos principais países recetores de remessas de emigrantes: a França na terceira posição (32.832 milhões de dólares em 2021 e 33.928 em 2022), a Alemanha na nona posição (20.784 milhões de dólares em 2021 e 19.288 milhões em 2022), a Ucrânia na décima segunda posição (18.060 milhões em 2021 e 16.715 em 2022), Bélgica na décima terceira posição (13.709 milhões em 2021 e 13.438 milhões em 2022), na décima sexta posição a Itália (10.508 milhões em 2021 e 10.530 milhões em 2022), e na décima sétima posição (pela primeira vez) surge Portugal que mostra um incremento substantivo na receção de remessas no último ano (de 723 milhões de dólares em 2020 e 777 milhões em 2021, incrementa de forma extraordinária para 10.296 milhões de dólares). O Banco Mundial reporta que Portugal recebeu em 2022 o valor de 10.296 milhões de dólares de remessas das suas comunidades emigrantes – vd. gráfico 15.2.

Gráfico 15.2. Principais países recetores de remessas de emigrantes, 2020 a 2022 (milhões de dólares)



Fonte: Banco Mundial, Estatísticas da Balança de Pagamentos do FMI (sistematização da autora).

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

Ainda segundo dados disseminados pelo Banco Mundial, considera-se o **impacto da entrada de remessas no Produto Interno Bruto (PIB)** nos diferentes países do mundo. Em 2022 nos países mais dependentes da entrada de remessas destacaram-se: Tajiquistão (remessas entradas no país a representar 50,9% do PIB em 2022), Samoa (33,6%), Quirguistão (29,5% em 2022), Gâmbia (27,1%), Honduras (26,8%), Bermuda (23,8%), El Salvador (23,7%), Nepal (22,8%), Lesoto (22,5%), Haiti (22,4%), Jamaica (21,6%) e Somália (21,4%).

Resulta que, embora a Índia permaneça no topo dos países que receberam mais remessas das suas comunidades emigradas em milhões de dólares, na realidade essas remessas representaram muito pouco no seu PIB (2,8% em 2021 e 3,3% em 2022, ocupando o 73º lugar na lista de países com mais remessas recebidos por percentagem do PIB). Face às nacionalidades de imigrantes mais representadas nos residentes em Portugal, há ainda interesse em destacar desta lista de países, para além do Nepal (8ª posição, com as remessas a assumir um impacto de 22,8% do PIB), a Moldávia (ocupa o 23º lugar em 2022 no grupo de países com maior percentagem de remessas no valor do PIB com 14,1%), Cabo Verde (25º lugar em 2022, as remessas a representar 13,5% do PIB), a Guiné-Bissau (10,9%, 26º lugar em 2022), a Ucrânia (10,4% do PIB a ocupar a 30ª posição) e o Paquistão (7,9% em 2022, ocupando o 42º lugar). Nesta lista de países, segundo o Banco Mundial, Portugal assume em 2022 o 65º lugar no mundo quanto às remessas recebidas por percentagem do seu PIB (4,1%).

Entre os países da União Europeia, no entanto, em 2022 Portugal ocupa o segundo lugar, depois da Croácia, representando a entrada de remessas no país cerca de 4,1% do seu PIB. Em 2022 a Croácia continua a ser o país da União Europeia com mais impacto das remessas recebidas no seu PIB (7,6% em 2022), seguindo-se a Portugal (4,1%), a Letónia (3,2%), a Roménia (2,9%), o Luxemburgo (2,7%), a Bélgica (2,3%), a Bulgária (2,3%), a Hungria (2%), a Eslováquia (1,9%), o Chipre (1,8%), a República Checa (1,4%) e Malta (com 1,3%). Entre os países da União Europeia (UE27), as remessas assumem menor impacto no PIB na Irlanda (0,1% em 2020), na Finlândia (0,2%), nos Países Baixos (0,2%), na Grécia (0,3%), na Espanha (0,3%) e na Dinamarca (0,3%) – vd. gráfico 15.3.

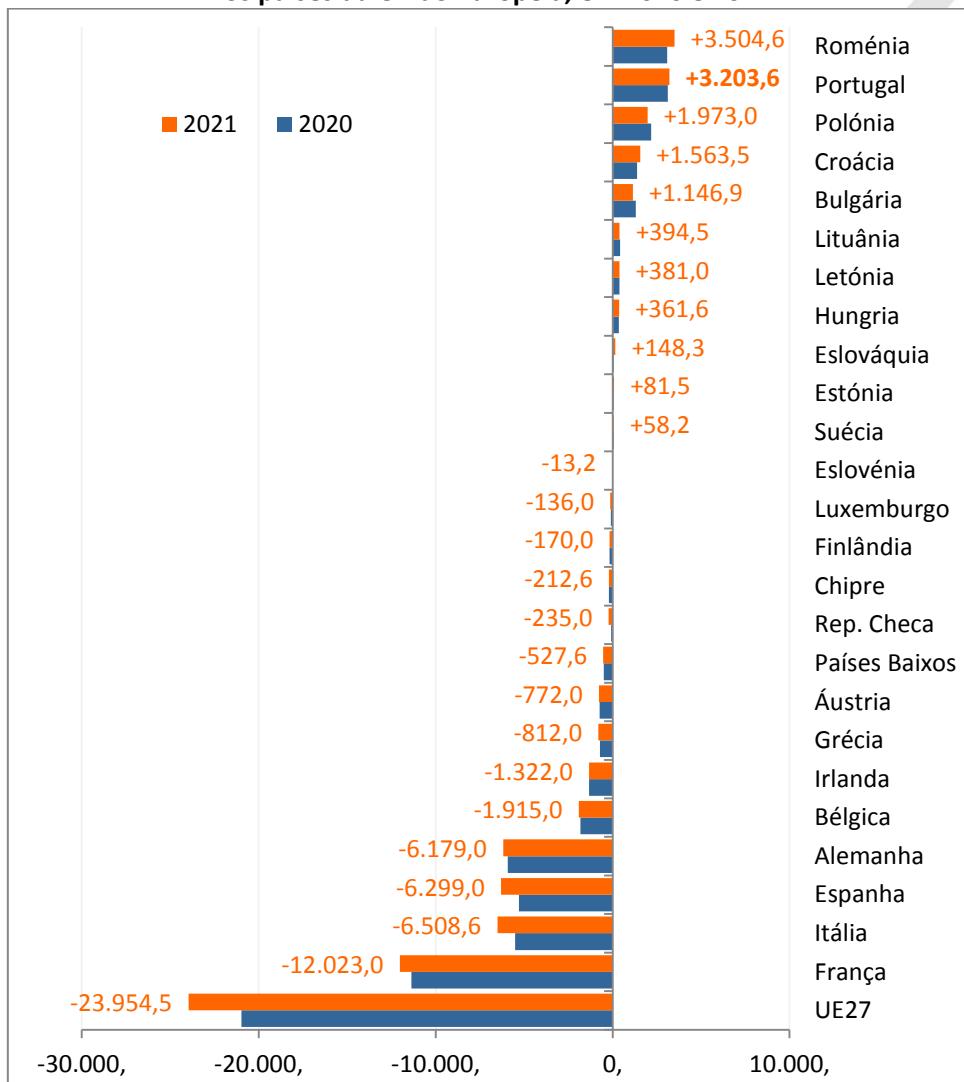
Gráfico 15.3. Remessas de trabalhadores recebidas por país da União Europeia enquanto percentagem do PIB, em 2021 e 2022 (%)



Fonte: Banco Mundial, Estatísticas da Balança de Pagamentos do FMI (sistematização da autora).

A União Europeia assume tradicionalmente um maior fluxo de saída de remessas que um fluxo de entrada de remessas, o que traduz um saldo negativo das remessas. Esta tendência reflete as próprias características migratórias da maioria dos Estados-membros da UE que apresentam maior número de imigrantes residentes no seu território que de emigrantes nacionais residentes fora do país (EUROSTAT 2020: 2). Globalmente a União Europeia assume saldos negativos das remessas de trabalhadores, refletindo valores superiores nas saídas das remessas de trabalhadores imigrantes e valores inferiores nas entradas de remessas de trabalhadores emigrantes: em 2021 o saldo das remessas de trabalhadores assumiu um deficit de -23.954,5 milhões de euros, refletindo um incremento maior nas saídas de remessas de trabalhadores imigrantes residentes na UE27 que nas entradas de remessas de trabalhadores emigrantes da UE27 (em 2020 o deficit foi de -20.969,9 milhões de euros) – vd. gráfico 15.4.

Gráfico 15.4. Saldo das remessas de trabalhadores emigrantes e imigrantes nos países da União Europeia, em 2020 e 2021



Fonte: *Inflows of personal transfers and compensation of employees*, EUROSTAT (sistematização da autora).

Os dados do **saldo das remessas de emigrantes e de imigrantes** (diferença entre as remessas que entram e as remessas que saem) nos diferentes países da União Europeia colocam Portugal em destaque como um dos países da União Europeia com o saldo mais positivo na remessa de trabalhadores – vd. gráfico 15.4. Nos últimos anos Portugal tem se destacado como um dos países da União Europeia com maior saldo das suas remessas (+3.183,7 milhões de euros em 2019, +3.126,6 milhões de euros em 2020, +3.203,6 milhões de euros em 2021), ficando à frente de mais nove países com saldos positivos e dos restantes catorze países com saldos negativos. Este grupo de países de saldo positivo no fluxo de remessas de trabalhadores retrata os principais países da União Europeia com uma emigração mais expressiva que a imigração: liderado em 2021 pela Roménia (com +3.504,6 milhões de euros), seguindo-se a Portugal (que em 2021 ocupa a segunda posição, depois de em 2020 ter estado na primeira posição com o saldo mais positivo na remessa de trabalhadores) e a Polónia (+1.973 milhões de euros em 2021). No grupo de países com saldo positivo das remessas destacam-se ainda outros países cujos trabalhadores emigrantes obtêm remunerações mais elevadas que as atribuídas aos imigrantes residentes no país o que induz a valores superiores nas entradas que nas saídas, embora o número de emigrantes seja menor que o número de imigrantes (e.g. Suécia com +58,2 milhões de euros). Por contraste, em 2021, os países da União Europeia com saldos mais negativos nas suas remessas, ou seja, com mais saída de remessas de trabalhadores imigrantes residentes que entrada de remessas dos seus trabalhadores emigrantes, correspondem aos principais países da União Europeia com mais população imigrante no total dos seus residentes: França

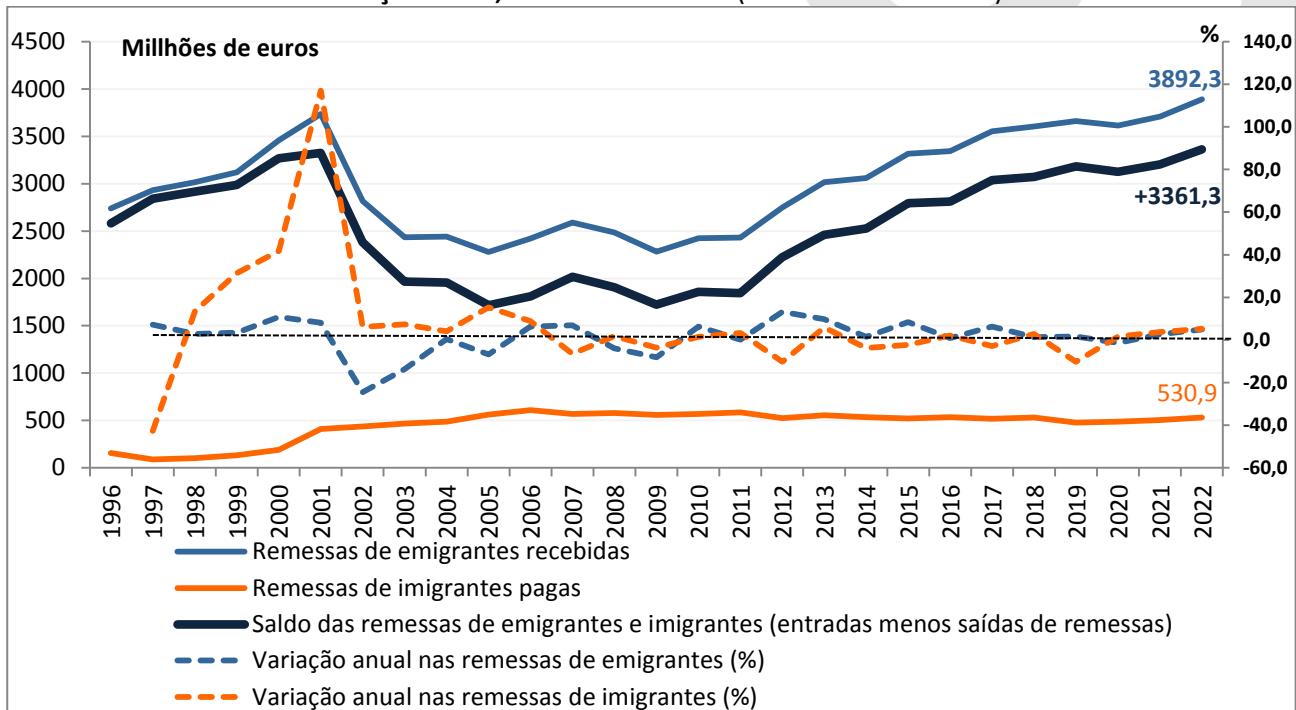
IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

(com -12.023 milhões de euros em 2021), Itália (-6.508,6 milhões de euros), Espanha (-6.299 milhões de euros) e Alemanha (-6.179 milhões de euros).

Portugal assume-se, pois, tal como outros países da União Europeia, como um país simultaneamente recetor e emissor de remessas no mundo. Os dados disponibilizados pelo Banco de Portugal permitem caracterizar os fluxos de entrada e saída de remessas, tendo-se calculado taxas de variação anual para melhor retratar a evolução e o impacto destas transferências no país. As transferências regulares de salários e de outras remunerações provenientes do trabalho efetuadas por migrantes para familiares, contabilizadas nas *Estatísticas da Balança de Pagamentos*, contemplam os fluxos de remessas de imigrantes residentes em Portugal para os seus países de origem e os fluxos de remessas de emigrantes portugueses para Portugal em milhões de euros. As remessas apenas incluem as transferências dos migrantes que estão (ou pretendem estar) fora do seu país durante mais de um ano, excluindo ainda as transferências realizadas com vista ao investimento ou aplicação em depósitos bem como as prestações sociais. As *Estatísticas da Balança de Pagamentos* são compiladas em Portugal pelo Banco de Portugal e registam de forma sistemática o conjunto de transações económicas de Portugal face ao resto do mundo, sendo produzidas segundo os princípios metodológicos do Manual da Balança de Pagamentos e de Investimentos Internacionais do Fundo Monetário Internacional (FMI).

Como é possível observar no gráfico 15.5., **Portugal tem-se assumido predominantemente, e de forma estável (com variações contidas), principalmente como um país recetor de remessas**, tendo voltado a aumentar a entrada de remessas no país (de emigrantes portugueses para Portugal) nas duas últimas décadas, como resultado do aumento das saídas de portugueses do país.

Gráfico 15.5. Remessas de e para Portugal, saldo das remessas de emigrantes e imigrantes em Portugal, e variação anual, entre 1996 e 2022 (em milhões de euros)



Fonte: Banco de Portugal – Estatísticas de Balança de Pagamentos (sistematização, tratamento e cálculos da autora).

Os fluxos de saída de remessas do país (de imigrantes residentes em Portugal) apenas começam a crescer em meados da década de 1990, atingindo o seu pico em 2006 (609,8 milhões de euros). Na segunda década do século XXI, atinge-se o segundo valor mais elevado da série em 2011 (585,6 milhões de euros), entrando desde então numa descida pronunciada a partir de 2012, com tendência a estabilizar nos anos de referência deste relatório: em 2019, antes da crise pandémica, atinge-se o valor mais baixo da década (478,4 milhões), recuperando progressivamente em 2020 para 486,2 milhões, em 2021 para 504,2 milhões

e 530,9 milhões de euros em 2022, embora ainda longe do valor assumido em 2006 (vd. gráfico 15.5.).

As taxas de variação da saída de remessas de Portugal foram particularmente instáveis nas décadas de 1980 e 1990 quando o país começou a ser também um país de imigração, estabilizando em variações positivas nos anos da transição para o século XXI, anos em que se verifica um grande crescimento da população estrangeira residente no país. As remessas dos imigrantes residentes em Portugal para os seus países de origem tiveram uma evolução muito positiva na primeira década do século XXI: entre 2001 e 2011 as remessas saídas de Portugal tiveram um crescimento de +42,8%. A partir de finais da primeira década do século XXI, porém, as remessas dos imigrantes diminuem, refletindo os efeitos da crise económica e a redução do número de empregos e de residentes estrangeiros no país, o que fez diminuir os montantes das transações económicas de saída de Portugal: entre 2011 e 2021 verifica-se uma diminuição em -13,9% nas remessas saídas de Portugal dos imigrantes residentes no país para os seus países de origem. Já no início desta terceira década do século XXI verifica-se o incremento das remessas dos imigrantes, acompanhando também o aumento da população estrangeira residente no país nos anos mais recentes: em 2021 registou-se um aumento de +3,7% nas remessas saídas de Portugal e em 2022 de +5,3% face ao ano anterior.

Resulta que, as transações económicas de Portugal com o resto do mundo, mostram sempre **saldos muito positivos na relação das remessas que entram e das remessas que saem do país**: Portugal continua, pois, a ser um país com uma diáspora emigrante importante e ativa no envio de remessas. As remessas que entram no país (dos emigrantes portugueses) continuam a suplantar substantivamente as remessas que saem do país (dos imigrantes residentes em Portugal), representando em 2020 um saldo de +3.126,6 milhões de euros, em 2021 um saldo de +3.203,6 milhões de euros e em 2022 subindo para +3.361,3 milhões de euros (vd. gráfico 15.5). Estes dados permitem, assim, retratar a evolução da imigração e da emigração de Portugal. Em anos de aumento da imigração verifica-se em Portugal um crescimento das remessas que saem do país associadas aos imigrantes residentes (particularmente evidente nos anos da transição para o século XXI, e, em contrapartida, em anos de aumento da emigração verifica-se um crescimento das remessas que entram no país e um aumento do saldo das remessas para o país – há mais transferências para o país que a partir do país (especialmente evidente a partir de 2011 com o aumento da emigração e regresso do país a saldos migratórios negativos entre 2011 e 2016).

Quadro 15.1. Remessas de emigrantes, imigrantes e saldo em % do PIB, entre 2011 e 2022

| Ano | Remessas de <u>emigrantes</u> (A) Milhões de € | Em % do PIB | Remessas de <u>imigrantes</u> (B) Milhões de € | Em % do PIB | <u>Saldo</u> de remessas (A-B) Milhões de € | Em % do PIB |
|------|---|-------------|---|-------------|--|-------------|
| 2011 | 2.430,5 | +1,4 | 585,6 | -0,3 | +1.844,9 | +1,0 |
| 2015 | 3.315,6 | +1,8 | 522,6 | -0,3 | +2.793,0 | +1,6 |
| 2016 | 3.343,2 | +1,8 | 533,3 | -0,3 | +2.809,3 | +1,5 |
| 2017 | 3.554,8 | +1,8 | 518,2 | -0,3 | +3.036,5 | +1,5 |
| 2018 | 3.604,0 | +1,8 | 532,7 | -0,3 | +3.071,3 | +1,5 |
| 2019 | 3.662,1 | +1,7 | 478,4 | -0,2 | +3.183,7 | +1,5 |
| 2020 | 3.612,9 | +1,8 | 486,2 | -0,2 | +3.126,6 | +1,6 |
| 2021 | 3.707,8 | +1,7 | 504,2 | -0,2 | +3.203,6 | +1,5 |
| 2022 | 3.892,3 | +1,6 | 530,9 | -0,2 | +3.361,3 | +1,4 |

Fonte: Banco de Portugal-Estatísticas da Balança de Pagamentos do INE e Banco de Portugal-Contas Nacionais Anuais.

Este **saldo muito positivo do país com as remessas** reflete essencialmente o volume de transferências regulares da diáspora portuguesa no mundo para Portugal. Em 2022 as remessas dos emigrantes portugueses totalizaram 3.892,3 milhões de euros (+5% face ao ano anterior quando se tinha totalizado 3.707,8 milhões de euros), o que correspondeu em cerca de +1,6% do PIB. Já a saída de remessas dos imigrantes representou cerca de -0,2% do PIB em 2021 e 2022, subindo estas transações económicas para cerca de 530 milhões de euros de transferências para os países de origem dos imigrantes residentes em Portugal em 2022 (+5,3% face ao ano anterior quando tinham sido 504,2 milhões de euros) – quadro 15.1.

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

Nas remessas que Portugal recebe da sua diáspora, continuaram a destacar-se os trabalhadores portugueses residentes em França (1.093,5 milhões de euros em 2019, 1.036,6 milhões de euros em 2020, 1.063,3 milhões de euros em 2021 e 1.081,6 milhões de euros em 2022) e na Suíça (988,7 milhões em 2019, 1.037 milhões de euros em 2020, 1.048,3 milhões de euros em 2021 e 1.061,6 milhões de euros em 2022). Na lista dos países com mais transferências para Portugal, destacam-se ainda o Reino Unido (359,6 milhões de euros em 2019, 379,4 milhões em 2020, 423,2 milhões em 2021 e 458,6 milhões de euros em 2022), Angola (248,4 milhões em 2019, 245,5 milhões em 2020, 253,4 milhões em 2021 e 308,6 milhões em 2022), os Estados Unidos da América (231,1 milhões em 2019, 244,7 milhões em 2020, 245,3 milhões em 2021 e 245 milhões em 2022) e a Alemanha (274,5 milhões de euros em 2019, 225,9 milhões em 2020, 224,3 milhões em 2021 e 235,8 milhões em 2022). Face à década anterior, nos últimos anos verifica-se alguma mudança na ordenação destes países de onde os emigrantes portugueses enviam mais remessas, refletindo a revitalização e mudança mais recente dos destinos de alguns dos fluxos emigratórios de portugueses, com destaque para as remessas vindas do Reino Unido e de Angola que ganharam importância nos últimos anos.

Já nos fluxos de saída de remessas de Portugal, destaca-se como principal país de destino das transferências o país de origem da população numericamente mais representada em Portugal: o Brasil mantém a primeira posição como o principal destino das remessas que saem de Portugal, assumindo cerca de metade dessas remessas (50% em 2019, 49,7% em 2020, embora descendo para 47,5% em 2021, reforçando a sua preponderância em 2022 para 48,9%), verificando-se um reforço das remessas para o Brasil nos últimos dois anos (de 2021 para 2022 há um ligeiro reforço dos montantes enviados de 239,34 milhões de euros para 259,48 milhões, ou +8,4%). O segundo país com maior importância nas remessas continua ser a China (8,4% das remessas dos imigrantes em Portugal em 2019, 8,8% em 2020, 8,6% em 2021 e 7,3% em 2022), embora a população chinesa residente corresponda apenas à décima população numericamente mais representada nos residentes estrangeiros em Portugal e represente somente 3,3% do total de estrangeiros residentes em 2021, deixando de constar nas dez nacionalidades estrangeiras mais representadas em 2022 quando passam a representar 2,8% dos estrangeiros residentes – vd. quadro 15.2.

Quadro 15.2. Saída de remessas de Portugal, por principais países de destino, em 2021 e 2022

| Principais países de destino | 2021 | | 2022 | | Variação 2021-2022 | |
|------------------------------|---------------|------------|---------------|------------|--------------------|-------------|
| | Milhões de € | % | Milhões de € | % | Milhões de € | % |
| Brasil | 239,34 | 47,5 | 259,48 | 48,9 | +20,14 | +8,4 |
| China | 43,44 | 8,6 | 38,63 | 7,3 | -4,81 | -11,1 |
| França | 22,54 | 4,5 | 20,64 | 3,9 | -1,9 | -8,4 |
| Cabo Verde | 17,15 | 3,4 | 19,97 | 3,8 | +2,82 | +16,4 |
| EUA | 13,12 | 2,6 | 19,24 | 3,6 | +6,12 | +46,6 |
| Roménia | 19,53 | 3,9 | 18,79 | 3,5 | -0,74 | -3,8 |
| Espanha | 10,98 | 2,2 | 12,06 | 2,3 | +1,08 | +9,8 |
| Ucrânia | 13,76 | 2,7 | 11,32 | 2,1 | -2,44 | -17,7 |
| Angola | 9,12 | 1,8 | 9,58 | 1,8 | +0,46 | +5,0 |
| Reino Unido | 6 | 1,2 | 6,7 | 1,3 | +0,7 | +11,7 |
| Bulgária | 6,94 | 1,4 | 6,63 | 1,2 | -0,31 | -4,5 |
| Alemanha | 5,03 | 1,0 | 5,14 | 1,0 | +0,11 | +2,2 |
| Índia | 4,16 | 0,8 | 4,43 | 0,8 | +0,27 | +6,5 |
| Guiné-Bissau | 2,84 | 0,6 | 3,13 | 0,6 | +0,29 | +10,2 |
| Rússia | 3,82 | 0,8 | 1,2 | 0,2 | -2,62 | -68,6 |
| Total | 504,16 | 100 | 530,94 | 100 | +26,78 | +5,3 |

Fonte: Banco de Portugal-Estatísticas da Balança de Pagamentos (sistematização e cálculos da autora).

Nos últimos anos observam-se algumas mudanças na ordenação dos países de destino dos fluxos de remessas e nos montantes remetidos, refletindo os países diferentes taxas de variação (vd. quadro 15.2.).

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

Se, por um lado, é notório o crescimento das remessas que saem de Portugal com destino aos EUA (+34,6% em 2020, +58,3% em 2021 e +46,6% 2022), a Cabo Verde (de -6,5% em 2020, aumenta em +5,6% em 2021 e +16,4% 2022), ao Reino Unido (+34% em 2020, +33,6% em 2021 e +11,7% em 2022), à Guiné Bissau (-11% em 2019 e -6,2% em 2020, mas +5,1% em 2021 e +10,2% em 2022), a Espanha (+9,8% em 2022), ao Brasil (+8,4% em 2022), à Índia (de -11,3% em 2019 e -4,7% em 2020, incrementa em +4,2% em 2021 e +6,5% em 2022), a Angola (de -4,5% em 2019 e -12,2% em 2020, incrementa em +11,1% em 2021 e +5% em 2022) e à Alemanha (de -13,1% em 2019 e -2,6% em 2020, incrementa em +34,5% em 2021 e +2,2% em 2022); é também notória a quebra de remessas para a Rússia (-68,6% em 2022), a Ucrânia (de +9,9% em 2020 e +7% em 2021, tem uma quebra de -17,7% em 2022), a China (de +20,1% em 2021 desce em -11,1% em 2022), a França (-23,7% em 2019, -5,8% em 2020, embora incrementando +11,3% em 2021, para voltar a ter uma quebra em 2022 de -8,4%), a Bulgária (-12,1% em 2020, -5,9% em 2021 e -4,5% em 2022) e a Roménia (quebra de -3,8% em 2022).

Vários estudos têm destacado que o acumular de anos de residência influi diretamente na diminuição das remessas enviadas para o país de origem, uma vez que induz a um crescimento de encargos locais (e.g. aquisição de casa, carro, educação de filhos) que, por sua vez, conduz à reorganização das despesas familiares que passam a ser mais canalizadas para o país de acolhimento (Malheiros e Esteves, 2013: 242). Nestas inversões de tendência nos últimos anos não foram, contudo, alheios também os efeitos da crise económica, entre 2008 e 2014, com aumento do desemprego entre a população imigrante que tiveram sinais de inversão e melhoria desde 2015, induzindo também a um retorno ao aumento da capacidade destas populações imigrantes em remeter remessas para os seus países de origem. Os anos de 2020 e 2021, por sua vez, ficaram marcados pelo contexto pandémico com efeitos nos rendimentos e capacidade de transferências de remessas para os países de origem de algumas das comunidades imigrantes mais afetadas. Ainda assim os resultados das remessas de imigrantes de Portugal para os seus países de origem em 2022 mostram já algum efeito de recuperação face à quebra sentida muito especialmente em 2020.

À ordenação dos países, em função do volume de remessas enviadas para os países de origem em milhões de euros, também não é alheia a inserção no mercado de trabalho das diferentes populações imigrantes em Portugal e os respetivos rendimentos e remunerações médias. As remessas assumem-se como uma prática habitual dos imigrantes na sua relação com o país de origem, correspondendo a transferências privadas muito dependentes dos ganhos que os imigrantes conseguem obter na sociedade de acolhimento. Neste âmbito a relativização do **volume de remessas por total de residentes** de cada uma das nacionalidades dos países de destino das remessas permite aferir efetivamente as populações que (per capita) enviam mais remessas para os seus países de origem e, indiretamente, obtêm mais rendimentos em Portugal (vd. quadro 15.3).

Em 2021 e 2022, tal como em anos anteriores, embora seja o Brasil o principal país de destino das remessas dos imigrantes residentes em Portugal, congregando perto de metade do montante global de remessas enviadas para o estrangeiro (47,5% em 2021 e 48,9% em 2022), se a análise do volume das remessas for relativizada por número de residentes estrangeiros de cada nacionalidade, conclui-se que foram os nacionais dos Estados Unidos da América (1,9 e 2 milhões de euros por cada 1000 cidadãos norte-americanos residentes em Portugal, respetivamente em 2021 e 2022) e da China (com 1,9 milhões de euros por 1000 residentes em 2021 e 1,8 milhões de euros por cada 1000 residentes em 2022) os que mais remessas por habitantes enviaram para o seu país de origem (vd. quadro 15.3). Em 2021 e 2022 os cidadãos brasileiros ocupam a terceira posição (com 1,2 e 1,1 milhões de euros por 1000 residentes brasileiros em Portugal, respetivamente em 2021 e 2022).

Em contraste, os imigrantes que menos remessas enviaram para os seus países de origem por total de residentes no país em 2021 e 2022 foram os nacionais do Reino Unido (0,1 milhões de euros por cada 1000 cidadãos britânicos residentes nos dois últimos anos), da Guiné-Bissau (0,1 milhões de euros por cada 1000 cidadãos guineenses residentes nos dois últimos anos) e da Índia (0,1 milhões de euros por cada 1000 cidadãos indianos residentes nos dois anos). Com uma quebra acentuada identifica-se a Rússia (de 0,7 milhões de euros por cada 1000 residentes em 2021, desce abruptamente para 0,2 milhões de euros por

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

cada 1000 residentes em 2022), seguindo-se a Alemanha (0,3 milhões de euros por cada 1000 cidadãos alemães residentes nos dois anos), Angola (0,4 e 0,3 milhões de euros por cada 1000 cidadãos angolanos residentes, respetivamente em 2021 e 2022), a Ucrânia (também em quebra de 0,5 milhões de euros por cada 1000 ucranianos residentes em Portugal em 2021, para 0,4 milhões de euros por 1000 residentes em 2022) e de Cabo Verde (0,5 milhões de euros por cada 1000 cidadãos cabo-verdianos residentes nos dois últimos anos). Nota-se que estas nacionalidades correspondem tanto a comunidades imigrantes mais antigas no país (influindo o aumento de anos de residência diretamente na diminuição do envio de remessas), como a algumas das populações estrangeiras mais afetadas pelo desemprego em Portugal e pela diminuição de ganhos, ou de remunerações mais baixas no país (conforme mostrado no capítulo 7), como ainda nacionalidades imigrantes com perfis específicos (caso da população mais envelhecida ou já reformada da União Europeia) sem atividade económica no país e, inherentemente, com reduzidas remessas ou mesmo sem remessas a enviar para o país de origem (e.g. Reino Unido).

Quadro 15.3. Relação entre remessas de imigrantes de Portugal para principais países de destino e total de residentes dessa nacionalidade, em 2021 e 2022

| Principais países de destino | 2021 | | | 2022 | | |
|------------------------------|-------------------------|---------------------|--|-------------------------|---------------------|--|
| | Remessas (milhões de €) | Total de residentes | Remessas em milhões de € por cada 1000 estrangeiros residentes | Remessas (milhões de €) | Total de residentes | Remessas em milhões de € por cada 1000 estrangeiros residentes |
| E.U.A. | 13,12 | 6.885 | 1,9 | 19,24 | 9.794 | 2,0 |
| China | 43,44 | 22.782 | 1,9 | 38,63 | 22.000 | 1,8 |
| Brasil | 239,34 | 204.694 | 1,2 | 259,48 | 239.744 | 1,1 |
| Bulgária | 6,94 | 6.491 | 1,1 | 6,63 | 5.139 | 1,3 |
| França | 22,54 | 26.719 | 0,8 | 20,64 | 27.512 | 0,8 |
| Roménia | 19,53 | 28.911 | 0,7 | 18,79 | 23.393 | 0,8 |
| Espanha | 10,98 | 18.546 | 0,6 | 12,06 | 19.508 | 0,6 |
| Cabo Verde | 17,15 | 34.093 | 0,5 | 19,97 | 36.748 | 0,5 |
| Ucrânia | 13,76 | 27.195 | 0,5 | 11,32 | 25.445 | 0,4 |
| Angola | 9,12 | 25.802 | 0,4 | 9,58 | 31.761 | 0,3 |
| Alemanha | 5,03 | 18.340 | 0,3 | 5,14 | 20.500 | 0,3 |
| Rússia | 3,82 | 5.156 | 0,7 | 1,2 | 6.075 | 0,2 |
| Índia | 4,16 | 30.251 | 0,1 | 4,43 | 35.416 | 0,1 |
| Guiné-Bissau | 2,84 | 20.357 | 0,1 | 3,13 | 23.737 | 0,1 |
| Reino Unido | 6,00 | 41.932 | 0,1 | 6,7 | 45.218 | 0,1 |
| Total Geral | 504,16 | 698.887 | 0,7 | 530,94 | 781.915 | 0,7 |

Fonte: Banco de Portugal-Estatísticas da Balança de Pagamentos e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras para os dados da população estrangeira residente (sistematização e cálculos da autora).

SUMÁRIO DAS TENDÊNCIAS DA INTEGRAÇÃO DE IMIGRANTES EM PORTUGAL

O **Observatório das Migrações** (OM), com génese em 2002, tem entre as suas atribuições “*recolher, sistematizar e analisar informação estatística e administrativa de fontes nacionais e internacionais respeitantes ao fenómeno da imigração, nomeadamente os indicadores de integração de imigrantes e de refugiados*”. Concretizando esta atribuição (publicada em Diário da República pela Deliberação n.º 1243/2016, de 8 de agosto), o OM sistematiza, analisa e dissemina dados nos seus canais de comunicação (www.om.acm.gov.pt e <https://www.facebook.com/observatoriodasmigracoes>) e através da [Coleção Imigração em Números](#), lançada em 2014 com a coordenação científica e autoria de Catarina Reis Oliveira.

O OM tem recorrido a inúmeras fontes com dados desagregados por nacionalidade dos residentes em Portugal, sistematizando e analisando informação com o intuito de melhor caracterizar a **situação dos estrangeiros no país nas mais variadas dimensões que compõem o seu processo de integração**. Os dados de 32 fontes nacionais e 16 internacionais, publicados neste *Relatório Estatístico Anual – Indicadores de Integração de Imigrantes 2023*, organizados em mais de três centenas de indicadores (total de 312 indicadores), **têm como anos de referência 2021 e 2022**. Fixaram-se estes dois anos para assegurar a comparabilidade da informação e melhor identificar tendências na situação dos estrangeiros residentes no país, por comparação aos nacionais, nas diferentes dimensões analíticas de integração.

Assumindo-se a **integração de imigrantes como um processo multidimensional**, sendo umas dimensões mais fáceis de medir do que outras (nomeadamente atendendo à disponibilidade de informação passível de tratamento estatístico), este relatório sintetiza algumas das tendências observadas na **situação dos estrangeiros residentes em Portugal**, comparada com os residentes com nacionalidade portuguesa, **em quinze diferentes dimensões da sua permanência e integração no país**: demografia, educação e qualificações, aprendizagem da língua portuguesa, trabalho, inclusão e proteção social, condições de habitação, saúde, sistema de justiça, discriminação de base racial e étnica, recenseamento eleitoral, acesso à nacionalidade, e remessas.

A análise e publicação de indicadores de integração de imigrantes em relatórios estatísticos pelo OM, desde 2014, tem vindo a concretizar medidas de planos de ação para a integração de imigrantes em Portugal, nomeadamente a medida 4 do segundo *Plano para a Integração de Imigrantes* (PII), implementado entre 2010 e 2014, a medida 6 do *Plano Estratégico para as Migrações* (PEM), implementado entre 2015 e 2020, que procurou a “melhoria dos dados oficiais sobre a integração dos migrantes”, e a primeira medida do *Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações* (PNIPGM), publicado em Diário da República a 20 de agosto de 2019 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2019), em implementação desde então. O PNIPGM estabeleceu no objetivo 1 a prioridade de “*recolher e utilizar informação precisa e discriminada para definição de políticas assentes em dados concretos*” e determina na primeira medida “*criar uma rede de pontos focais para a uniformização da recolha de dados de acolhimento e de integração de migrantes, incrementando a qualidade da informação administrativa e estatística e assegurando a sua divulgação através de relatórios anuais, elaborados pelo Observatório das Migrações*”.

Com a publicação destes relatórios estatísticos anuais da sua *Coleção Imigração em Números*, o Observatório das Migrações veio responder também às preocupações e recomendações internacionais de ser assegurada a recolha de indicadores e mecanismos de monitorização da integração dos imigrantes. No espaço europeu, desde a viragem do século que se destaca a necessidade de se monitorizar as migrações e as políticas de integração de imigrantes com a recolha harmonizada de dados comparáveis. Desde 2010 que os Estados-membros da UE se comprometeram a recolher indicadores comuns de integração de imigrantes, tendo acordado na harmonização de fontes com indicadores de simples entendimento, de fácil comunicação e focados no resultado de integração. Neste processo, na última década, o EUROSTAT

assumiu um papel crescente na recolha e disseminação de dados acerca dos imigrantes e na advocacia em torno dos dados que as agências nacionais de estatísticas devem recolher para ser garantida a estandardização dos sistemas nacionais de dados acerca de imigrantes. Também reforçando este ímpeto de aprofundamento da mensuração e recolha de dados, a OCDE publicou desde 2012 quatro relatórios estatísticos (sendo o mais recente de 2023) sobre indicadores de integração de imigrantes, focando a análise na população nascida no estrangeiro. Nos anos mais recentes, embora seja reconhecida a melhoria substantiva dos dados disponíveis acerca das migrações e da integração de imigrantes, é amplamente **incentivado o contínuo aprofundamento da recolha de dados precisos e desagregados sobre a população imigrante para sustentar políticas com evidências** – conforme o *Global Compact for Migration* (Resolução A/73/L.66 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de dezembro de 2018) e o plano de ação europeu para a integração e a inclusão de imigrantes (2021-2027) da Comissão Europeia.

Sendo bastante atual e dinâmico o **foco na medição e monitorização da integração de imigrantes em Portugal**, é também evidente a importância de continuar a refletir sobre os nexos entre recolha de dados, sistematização, análise e disseminação de dados, e definição de políticas públicas mais informadas por evidência. Assim, acompanhando as recomendações europeias, nomeadamente clarificadas com a Declaração de Zaragoza que consagrou em 2010 os ‘indicadores comuns de integração’, e reforçadas posteriormente na cooperação estabelecida entre a Comissão Europeia (DG Migration and Home Affairs) e a Divisão das Migrações Internacionais da OCDE com a publicação *Indicators of Immigrant Integration*, Portugal – através do OM – procurou construir na última década um sistema nacional de recolha, sistematização e análise de informação estatística e administrativa disponível no país acerca dos estrangeiros. Na última década incrementou também o uso de estatísticas e indicadores por decisores políticos e aumentou a recolha de dados e a produção de conhecimento nas instituições públicas e governativas.

Ainda que Portugal tenha uma experiência recente de imigração e apesar da sua população estrangeira ser relativamente menor quando comparada com outros países europeus, o investimento em políticas públicas e serviços para imigrantes com evidência e na sua monitorização estatística nas últimas décadas, conduziram ao **reconhecimento internacional** em inúmeros índices comparativos e rankings que colocam Portugal como um dos países do mundo com melhores respostas para imigrantes (MIPEX 2007, 2010, 2015, 2020; IOM 2010; UNDP 2009) e como um dos raros países (ao lado da Alemanha) que aprofundou a recolha de dados e indicadores acerca da integração de imigrantes (FRA 2017).

Principais tendências da integração de imigrantes residentes em Portugal

0. Pese embora as percepções acerca da imigração sejam subjetivas e influenciadas por fatores conjunturais, nota-se que essas **imagens e representações sociais são importantes indicadores, nomeadamente do sentido da definição de políticas públicas de integração**. Entre 2015 e 2019 a imigração foi identificada como a principal questão da União Europeia (58% de respondentes no Eurobarómetro Padrão de outono de 2015, embora em diminuição gradual, para 34% em 2019). Em 2020 a imigração passa para a terceira posição na lista das maiores preocupações europeias, descendo para os 23% os inquiridos que destacam a imigração como a principal questão da UE na inquirição do verão e 18% na inquirição de inverno de 2020. Em 2021 identifica-se novo ligeiro incremento para 25% no primeiro semestre do ano, descendo ligeiramente para 22% no semestre seguinte (no inverno de 2021/22). No verão de 2022 verifica-se novamente uma quebra na percepção de que a imigração é a principal questão enfrentada pela UE no momento (desce para 13%), voltando, porém, a subir no inverno (para 17%) e na primavera de 2023 (para 24%). Em Portugal a imigração nunca se destacou entre as principais preocupações do país: **Portugal surge entre (os poucos) países europeus com a menor percentagem de inquiridos a identificar a imigração como a principal questão que o país enfrenta** (variando entre 1% e 4% de inquiridos, entre 2011 e 2019, e descendo para 2% no primeiro semestre de 2020, 0% no segundo semestre de 2020 e 2% no primeiro e segundo semestre de 2021 e no inverno 2021/22). A partir de 2022 verifica-se, porém, um ligeiro incremento dos inquiridos que têm a percepção de que a imigração é uma questão nacional: 4% no verão de 2022 (+2pp que na inquirição anterior, embora -4pp que a média das

respostas dos vários países da UE), 3% no inverno de 2022/23 e 5% na primavera de 2023 (+2pp que na inquirição anterior, embora -9pp que a média de respostas da UE). Na percepção dos inquiridos de Portugal, entre as principais questões enfrentadas pelo país nos últimos anos estiveram essencialmente assuntos ligados à situação económica, financeira e do mercado de trabalho do país, nomeadamente relativamente ao aumento dos preços, a inflação e o custo de vida (48%, +3pp que a média dos países europeus na inquirição da primavera de 2023), seguindo-se as questões de saúde (39%, +25pp que a média da UE na primavera de 2023), a situação económica (22%, +4pp que a média europeia na primavera de 2023), e a habitação (16%, +10pp que a média europeia na inquirição da primavera de 2023).

1. A percepção dos inquiridos nos diferentes Estados-membros acaba por refletir as características socioeconómicas de cada país, o volume de imigrantes, e a percepção quanto aos impactos da imigração para o país (oportunidade ou ameaça). Ao longo dos anos tem havido mudanças nas percepções dos residentes nos países europeus face ao que consideram ser **o impacto da imigração**: no *Eurobarómetro Especial* 519 de 2021 identifica-se que cerca de 3 em cada 10 inquiridos considera a imigração de pessoas nascidas fora da UE27 mais como um problema que como uma oportunidade (31%), e um quinto (22%) vê a imigração como uma oportunidade. Portugal surge ao lado do número limitado de países onde se identificava maior prevalência de inquiridos a considerar a imigração como uma oportunidade (24%) que como um problema (22%). O Inquérito Social Europeu (ESS) também tem estudado a percepção de se **O país tornou-se um lugar pior ou melhor para se viver com a vinda de pessoas de outros países?**, confirmando que, entre 2002 e 2018, a maioria dos públicos europeus se tornou tendencialmente **mais favorável acerca dos efeitos da imigração**, mesmo quando aumentou a imigração, aumentaram os debates acerca da imigração, e alguns países europeus foram gravemente afetados por uma crise económica e financeira. Os países que tendem a associar-se às visões mais favoráveis da imigração (caso de Portugal), são também aqueles que **valorizam mais o desenvolvimento de políticas de integração para imigrantes**. No estudo dos valores europeus (*European Values Study*) também é analisada a opinião dos inquiridos sobre como percecionam a imigração como fator de desenvolvimento do país, surgindo novamente Portugal, na mais recente inquirição (2017/2019), no grupo de países que considera a **imigração como um fator ‘bom’ ou ‘muito bom’ para o desenvolvimento do país**, com perto de metade dos inquiridos com respostas favoráveis (48%, versus apenas 14% a considerar a imigração como ‘má’ ou ‘muito má’).

2. Pese embora se verifique alguma **subjetividade na forma como se definem e identificam percepções sociais acerca da imigração em diferentes países do mundo, e essas percepções não são estáveis ao longo do tempo, rapidamente se conseguem desconstruir distorções desta realidade com factos baseados em sustentação estatística**. A falta de informação contribui para alimentar mitos e estereótipos errados e influenciar negativamente a percepção dos cidadãos sobre a imigração e os reais contributos dos imigrantes para o país. Resulta, assim, que a recolha, sistematização, análise e disseminação de informação estatística inerente a este relatório estatístico anual dos indicadores de integração de imigrantes é da maior relevância e deve ser aprofundada com uma leitura atenta. As **percepções e atitudes perante a imigração devem ser confrontadas com a realidade efetiva dos números da imigração**, procurando assim desconstruir não apenas estereótipos e mitos em torno do volume efetivo da população imigrante, mas também enquadrar de forma redimensionada a realidade que este relatório aborda.

3. Importa desde já compreender que **os dados estatísticos e administrativos aqui sistematizados se reportam a um universo de apenas 6,8% da população residente em Portugal em 2021 (7,5% em 2022)** se nos referirmos a residentes **com nacionalidade estrangeira, ou a um universo de cerca de 11,6% dos residentes se nos reportarmos a nascidos no estrangeiro**. É esta baixa importância relativa de imigrantes no total da população do país que faz **Portugal assumir apenas o décimo oitavo lugar entre os 27 países do espaço europeu com estrangeiros residentes**, embora tenha aumentado a sua população estrangeira nos anos mais recentes, assumindo valores inéditos de mais de meio milhão de estrangeiros residentes desde 2019. Com valores abaixo de Portugal estavam apenas nove países da UE27: a Finlândia (5,3% estrangeiros no total de residentes ou 296,5 mil residentes estrangeiros), a República Checa (5,1%, com 538,2 mil), a Hungria (2,1% ou 202,5 mil), a Bulgária (2% ou 140 mil), a Roménia (1,3% ou 247,2 mil), a Lituânia (1,2% ou 34,3 mil), a Polónia (1,2% ou 456,1 mil), a Eslováquia (1,2% ou 63 mil) e a Croácia (0,9% ou 36,1 mil). No contexto europeu continua a destacar-se o Luxemburgo com 47,1% de estrangeiros no

total de residentes (e 49,4% de nascidos no estrangeiro), tendo o segundo país com mais estrangeiros por total de residentes no contexto europeu (Malta) menos 26 pontos percentuais, com apenas 20,6%, seguindo-se Chipre com 18,8% estrangeiros no total de residentes e Áustria com 17,7%.

4. A acumular com uma baixa importância relativa da população estrangeira no total de residentes estrangeiros, Portugal é ainda assumido como um dos países europeus mais **envelhecido e com mais grave fragilidade demográfica**: a 1 de janeiro de 2022 **Portugal foi o segundo país da UE com maior proporção de pessoas com mais de 65 anos** (23,7%), sendo apenas ultrapassado pela Itália (23,8%). Acumulando com o envelhecimento demográfico (da base e do topo da pirâmide etária), Portugal assumiu na década passada saldos naturais e migratórios negativos, o que induziu a saldos totais negativos e a um efetivo decréscimo da população residente no país. **A partir de 2019 Portugal consegue, porém, reverter a tendência da última década de quebra da população, voltando a assumir um saldo total positivo: +41.899 em 2019** (quando ainda em 2018 se tinha mantido negativo em -2.274), resultado do saldo migratório (+67.163) ter conseguido compensar o saldo natural (-25.264); em 2020, Portugal manteve um saldo total positivo (+18.902), embora não tão expressivo como no ano anterior, refletindo um incremento da mortalidade (nomeadamente associada à pandemia COVID-19) que induziu a um saldo natural ainda mais negativo que no ano anterior (-38.866), ainda assim compensado pelo saldo migratório (+57.768); tal como em 2021 (saldo total de +26.820, evidenciado um reforço positivo do saldo migratório de +72.040 que conseguiu compensar o também incremento da negatividade do saldo natural de -45.220); e **em 2022 Portugal atinge um saldo populacional total de +46.249, que resultou dum novo incremento positivo do saldo migratório (+86.889) e dum abrandamento da negatividade do saldo natural (-40.640)**.

5. Em 2020, atendendo ao contexto pandémico, verifica-se uma quebra nos vistos de residência atribuídos nos postos consulares portugueses (de 22.703 vistos de residência atribuídos em 2019, +11,4% face ao ano anterior, para 16.215 em 2020, -28,6% que no ano anterior). A inversão da tendência de incremento das entradas de estrangeiros em 2020 não é alheia aos efeitos da pandemia COVID-19 que induziu ao incremento de restrições à mobilidade entre países, ao fechamento de fronteiras no decurso de 2020 e à definição de novas medidas administrativas nos vários países do mundo, entre os quais Portugal, para a gestão dos fluxos imigratórios. Em 2021, todavia, a tendência de incremento dos vistos de residência para Portugal da década é retomada, subindo para 26.864 vistos de residência atribuídos nos postos consulares, representando +65,7% de vistos atribuídos face ao ano anterior e +18,3% que o verificado em 2019, quando tinha atingido o número mais elevado da década passada. Já **em 2022 atinge-se o número mais elevado de sempre da atribuição de vistos de residência em postos consulares**: sobem para 52.597, representando +95,8% que no ano anterior, quando em apenas um ano praticamente duplicam. As **razões de entrada de estrangeiros no país mantêm-se principalmente associadas ao estudo, ao reagrupamento familiar e a reformados**: em 2019 estes três tipos de vistos representaram em conjunto 85,1% do total de vistos de residência atribuídos nos postos consulares (46,6% de vistos para estudo, 14% de vistos para reformados e 24,5% de vistos para reagrupamento familiar), repetindo-se a tendência no ano de 2020, quando representaram 88% do total de vistos (53,6% de vistos para estudo, 12,8% para reformados e 21,6% de vistos para reagrupamento familiar), em 2021 quando significaram 82,4% do total de vistos de residência atribuídos (46,5% de vistos de estudo, 21,5% para reformados e 14,4% para reagrupamento familiar), e em 2022 foram 78,7% dos vistos (31,8% de vistos de estudo, 19,2% para reformados e 27,7% para reagrupamento familiar). Estando Portugal numa situação de acentuado envelhecimento demográfico, importa reconhecer que **nem todos os perfis imigratórios aliviam a situação demográfica do país**: os estrangeiros reformados tendem a reforçar a importância relativa de idosos residentes e, ao contrário da população imigrante em idade ativa e em idade fértil que tradicionalmente o país recebeu nas últimas décadas, não atenuam o envelhecimento demográfico do país, mas antes acentuam-no.

6. Embora em 2020 se tenha assistido a uma diminuição das entradas, atendendo ao contexto pandémico, a evolução do número de estrangeiros com títulos de residência em Portugal manteve a sua trajetória de crescimento, especialmente reforçada em 2021 e 2022. **Em 2022 Portugal atingiu o valor inédito de 782 mil estrangeiros residentes no país, impacto de 7,5% do total de residentes (+11,9% de residentes estrangeiros face a 2021)**. Atendendo a que entre o início da década passada e 2015 se verificou um decréscimo da população estrangeira residente no país, o **país atinge no início da presente década valores**

inéditos de perto de oitocentos mil estrangeiros residentes, stock nunca antes alcançado em Portugal. Os títulos que mais cresceram desde o início da presente década foram as autorizações de residência para atividade profissional subordinada (de 7.501 em 2011 passa-se para 32.872 em 2019, 30.795 em 2020, 62.206 em 2021 e 72.506 em 2022, +16,6% no último ano), as autorizações de residência para atividade independente (eram 174 autorizações de residência em 2011, passando a 975 em 2019, embora descendo para 449 em 2020, e voltando a incrementar para 997 em 2021, e muito especialmente em 2022 para 12.732 titulares), as autorizações para atividade altamente qualificada (eram 334 AR em 2011, passando para 2.051 em 2018, embora descendo para 1.349 em 2019 e 929 em 2020, para voltar a recuperar em 2021 para 1.762, e muito especialmente em 2022, para 4.237 títulos ou +141% face ao ano anterior) e as autorizações de residência para investimento (de 0 ARI em 2011, passa-se para 11.651 em 2018, embora descendo para 6.371 em 2019, 6.146 em 2020, 4.574 em 2021, e para 3.956 em 2022, -13,5% face ao ano anterior). Em 2020 e 2021 também aumentam os titulares de autorização de residência por reagrupamento familiar (de 11.811 em 2017 passam para 32.081 em 2019, 30.829 em 2020, 36.290 em 2021 e 42.241 em 2022, +16,4% face ao ano anterior). Importa atender que estas oscilações por tipo de despacho associado à autorização de residência refletem também uma transferência de titulares para autorizações de residência permanente que aumentaram substancialmente nos últimos anos e nas quais não é especificada a razão da permanência: em 2017 contabilizavam-se 50.403 titulares de autorização de residência permanente, triplicando esse valor em 2018 para 145.783 (+189,2% face ao ano anterior), voltando, porém, a estabilizar nas 53.643 autorizações de residência permanente em 2019, 48.060 em 2020 e 43.663 em 2021, embora descendo para apenas 28.988 em 2022 (-33,6%).

7. No que toca às **características sociodemográficas da população estrangeira residente** nota-se que não há uma distribuição equilibrada pelo país, **concentrando-se principalmente nas zonas urbanas do litoral de Portugal**, assumindo maiores impactos no total de residentes nos municípios do Algarve: em 2022 voltam-se a identificar municípios algarvios onde a população estrangeira representa mais de um terço dos residentes (destaque para Vila do Bispo onde os estrangeiros representam 42,2% do total de residentes no município, Albufeira onde representam 37,1%, em Aljezur 36,7% e em Lagos 36,3%), destacando-se ainda o município alentejano de Odemira (em 2022 os estrangeiros residentes representaram 39% do total de residentes). A partir de 2019 inverte-se a tendência verificada desde o início da década passada de **feminização da imigração**, passando os homens a ultrapassar a importância relativa das mulheres no total de estrangeiros residentes (em 2020 as mulheres representavam 49,2%, passando a representar 48,5% em 2021 e 47,6% em 2022). A estrutura das dez nacionalidades estrangeiras numericamente mais representativas em Portugal sofreu algumas alterações nos anos de referência deste relatório, nomeadamente associadas ao aumento (em valores absolutos e importância relativa) de nacionais de alguns países europeus (e.g. Itália, França e Reino Unido) e da Ásia (e.g. Índia, Nepal), e à diminuição de algumas nacionalidades dos PALOP e da Europa de Leste. Finalmente, mantendo a distribuição das últimas décadas, nota-se que a população estrangeira residente é tendencialmente mais jovem que a população portuguesa, concentrando-se nos **grupos etários mais jovens, em idades férteis e em idades ativas**.

8. Continuam a verificar-se os **contributos positivos dos imigrantes para a demografia portuguesa**. Os estrangeiros continuam a contribuir de forma expressiva para os nascimentos em Portugal: em 2021 e 2022 as **mulheres de nacionalidade estrangeira foram responsáveis por, respetivamente, 13,6% e 16,7% do total dos nados-vivos em Portugal, importâncias relativas bastante significativas quando a população estrangeira nesses anos apenas representou 6,8% em 2021 e 7,5% em 2022 do total da população residente no país**. Acresce que em 2021 e 2022 por cada 1000 mulheres verifica-se mais do dobro da prevalência de nascimentos nas mulheres estrangeiras (32 nados-vivos por cada 1000 mulheres estrangeiras em 2021 e 38 em 2022) por comparação ao verificado nas mulheres de nacionalidade portuguesa (14 nados-vivos por cada 1000 mulheres portuguesas em 2021 e 2022), confirmando-se a maior fecundidade dos estrangeiros residentes por comparação aos portugueses e, assim, os efeitos positivos que promovem para a estrutura etária do país, atenuando o envelhecimento demográfico.

9. Do total de casamentos celebrados em 2022, 80,8% foram casamentos entre cidadãos portugueses (representavam 86,2% em 2011), 5,1% casamentos entre cidadãos estrangeiros (2,2% em 2011) e 14,1% (11,6% em 2011) corresponderam a casamentos mistos (entre cônjuge português e cônjuge estrangeiro).

Em 2020 verificou-se uma quebra global de casamentos (-47,5% face a 2011), tanto para os portugueses (-52,2%) como para os estrangeiros (-8,3%), e nos casamentos mistos (-20,6%), que se relacionou com o contexto pandémico COVID-19 e as consequentes medidas de proteção da saúde pública e de contenção da pandemia que geraram constrangimentos para a celebração de casamentos ao longo do ano. Em 2021 e 2022, porém, recupera-se o volume de casamentos (passam a 29 mil ou +53,7% face ao ano anterior em 2021, e 37 mil ou +27,2% em 2022), crescimento sentido tanto nos casamentos entre portugueses (+63,6% em 2021 e +22,8% em 2022), como nos casamentos mistos (+13,1% em 2021 e +39,1% em 2022) ou entre estrangeiros (+37,5% em 2021 e +89,5% em 2022). Em 2021 e 2022 a taxa de nupcialidade geral dos estrangeiros desce (para 10,3% e 13,6%, respetivamente) face ao verificado em 2019 (16,5%), aproximando-se mais da taxa de nupcialidade dos portugueses (de 7,8% em 2019, para 4,5% em 2020, 7,2% em 2021 e 9,1% em 2022).

10. Em 2022 os óbitos de indivíduos de nacionalidade estrangeira apenas representaram 2% no total de óbitos ocorridos em Portugal (+0,2pp que em 2021). Nos últimos anos têm aumentado os óbitos de cidadãos da União Europeia, refletindo que são também as nacionalidades estrangeiras com estruturas etárias mais envelhecidas e com maior expressão de indivíduos com mais de 65 anos: em 2011 cerca de 37,8% dos óbitos ocorridos em Portugal de população estrangeira foram de nacionais da União Europeia, evoluindo para 42,3% em 2019, quando estes nacionais apenas representavam 25% em 2011 e 31,3% em 2019 do total da população estrangeira residente no país. A partir de 2020, com a passagem do Reino Unido para os estrangeiros extracomunitários (e sendo esta uma das nacionalidades estrangeiras residentes no país mais envelhecida), verifica-se um incremento da importância relativa dos óbitos de residentes extracomunitários (de 57,7% em 2019, para 71,6% em 2020, 70,7% em 2021 e 71,7% em 2022).

11. No ano letivo de 2021/2022 encontravam-se matriculados no ensino básico e secundário 86.436 alunos de nacionalidade estrangeira, verificando-se um crescimento de +20,6% face ao ano letivo anterior, incremento que acompanha também o crescimento anual da população estrangeira residente no país. Os alunos estrangeiros representaram no último ano letivo **8,7% do total de alunos** matriculados no ensino básico e secundário em Portugal, tendo, porém, mais impacto nas regiões da Área Metropolitana de Lisboa e do Algarve, onde representam, respetivamente, 13,4% e 15,8% dos alunos dessas regiões no ano letivo 2021/2022. De uma forma geral, os imigrantes tendem a apresentar maiores dificuldades em obter bons resultados escolares, quando comparados com os nacionais dos países de acolhimento. Não sendo Portugal exceção neste domínio nota-se, porém, nos últimos anos uma evolução positiva no desempenho escolar dos estrangeiros matriculados, diminuindo a distância entre alunos estrangeiros e nacionais. No início da década, no ano letivo de 2011/2012, a taxa de transição/conclusão dos alunos de nacionalidade estrangeira (75,9%) situava-se 15,1 pontos percentuais abaixo da taxa apresentada pelos alunos de nacionalidade portuguesa (91%), quando no último ano letivo de 2021/2022 os alunos estrangeiros (88,1%) passam a ter apenas menos 7,8 pontos percentuais de taxa de transição que os alunos portugueses (95,9%) do ensino básico e secundário (embora um ligeiro aumento da distância face ao ano letivo anterior quando tinha alcançado o valor mais baixo da série de 5,7pp).

12. Nos últimos anos, inúmeros programas de captação de estudantes internacionais para o ensino superior têm feito aumentar os fluxos migratórios de estudantes estrangeiros para vários graus do ensino superior nos diferentes países da OCDE. Algumas mudanças também no enquadramento legal português, com vista à **captação de estudantes internacionais para o ensino superior** influenciaram a evolução dos alunos estrangeiros no ensino superior. A última década ficou marcada pelo **aumento substantivo do número de estudantes estrangeiros no ensino superior português**. No ano letivo de 2021/2022, os alunos estrangeiros do ensino superior corresponderam a **66.638 inscritos, representando 16,1%** do total de inscritos, representando um aumento face ao ano letivo anterior (2020/2021), no qual, num contexto pandémico com constrangimentos na mobilidade de pessoas, se tinha observado uma quebra no número de alunos estrangeiros inscritos no ensino superior (de 62.690 em 2019/2020 tinham descido para 56.323 em 2020/2021). Por comparação ao início do século, os alunos estrangeiros passaram a ser cerca de cinco vezes mais.

13. Em 2018 é aprovado um novo regime jurídico de **reconhecimento de graus académicos e diplomas de**

ensino superior atribuídos por instituições de ensino superior estrangeiras, com efeitos a partir de 2019, o que induziu a uma quebra de série estatística com as mudanças operacionais no tratamento dos dados, procedendo-se a 3.152 reconhecimentos de graus académicos superiores estrangeiros em 2019, 4.091 em 2020, **6.081 em 2021 e 6.514 em 2022, atingindo-se nos dois últimos anos os números mais elevados de sempre** desde o início deste século. **Em 2023 há novas alterações ao regime jurídico de reconhecimento de graus académicos e diplomas de ensino superior** (com o Decreto-Lei n.º 86/2023, de 10 de outubro), sendo destacado no mais recente diploma legal o aumento desde 1 de janeiro de 2019 do número de países cujos graus são alvo de reconhecimento automático em Portugal (38 países, quando o enquadramento anterior aplicava-se apenas a 34 países) e do número de graus e diplomas que são alvo de reconhecimento automático (382 graus ou diplomas estrangeiros, quando antes eram 276), pretendendo-se ampliar ainda mais a partir de 2023. Nos reconhecimentos de graus académicos obtidos no estrangeiro de 2021 e 2022 passam a estar sobre representados os reconhecimentos de licenciatura (respetivamente, 2.811 ou 46,4% e 3.266 ou 50,1%), seguidos dos reconhecimentos de mestrado (respetivamente, 2.191 ou 36,2% e 2.224 ou 34,1%), tendo menor expressão os reconhecimentos de doutoramento (respetivamente, 1.050 ou 17,3% e 1.024 ou 15,7%). Nas **áreas de estudo** onde se regista maior número de reconhecimentos de graus académicos estrangeiros continuam a destacar-se os reconhecimentos de Medicina (10,2% dos reconhecimentos de graus académicos superiores estrangeiros em 2021 e 12,2% em 2022), seguidos dos reconhecimentos de Engenharia e técnicas afins (7,2% em 2021 e 5,4% em 2022) e, na terceira posição, os reconhecimentos de graus académicos superiores da área da Psicologia (4,7% em 2021 e 4,8% em 2022).

14. A compreensão da língua do país de acolhimento é um requisito fundamental no processo de integração de imigrantes, tendo por isso aumentado a oferta de programas de aprendizagem da língua de acolhimento na generalidade dos Estados-membros da União Europeia. Em Portugal, **a aprendizagem da língua portuguesa é considerada uma dimensão importante da integração dos imigrantes**, assumindo o país vários programas e recursos nesta vertente, embora nunca como um requisito obrigatório à entrada no país ou à integração dos imigrantes no país, mas como programas voluntários e disponibilizados em território português – o *Português como Língua Não Materna* (PLNM), o *Português Língua de Acolhimento* (PLA), e a *Plataforma de Português Online*. No ano letivo de 2021/2022 o número de alunos matriculados na disciplina de **PLNM atinge o valor de 6.332, número mais alto alguma vez alcançado** (o que pode ser uma consequência do incremento da população estrangeira residente nos últimos anos), destacando-se como a principal nacionalidade estrangeira destes alunos a indiana (6,8% dos alunos matriculados em PLNM no ano letivo de 2021/2022). Por sua vez, o **PLA atingiu no último ano um número extraordinário de formandos (31.373 formandos em 2022) que foi muito para além dos valores máximos de formandos atingidos pelo PPT** (Português para Todos) entre 2008 e 2020 (13.179 formandos em 2020), tornando-se no número mais elevado alguma vez alcançado na oferta do ensino do português para adultos estrangeiros, assumindo também o maior impacto alguma vez alcançado na população estrangeira residente (a importância relativa de formandos de português atingiu os 4% do total de residentes estrangeiros no país), com uma taxa de certificação de 59,3%. A oferta do ensino português para adultos estrangeiros chegou a cerca de duas centenas de países, tendo em 2022 (de forma atípica) estado **sobre representada a nacionalidade ucraniana** (da quarta posição em 2021 com 7,2% dos formandos ou 1.055 formandos, passam para a primeira posição com 30,4% ou 9.534 formandos), não sendo alheio a este crescimento o aumento das chegadas a Portugal de beneficiários de proteção temporária para deslocados da Ucrânia durante o ano de 2022. Nas outras primeiras posições destacam-se essencialmente **asiáticos**: os nacionais da Índia (2.709 formandos, representando 18,5% dos formandos em 2021; e 4.682 formandos ou 14,9% em 2022), os nacionais do Nepal (2.385 formandos ou 16,3% em 2021 e 3.484 ou 11,1% em 2022), do Bangladesh (1.173 formandos ou 8% em 2021, e 1.788 ou 5,7% em 2022) e do Paquistão (781 formandos ou 5,3% em 2021, subindo para 1.416 ou 4,5% em 2022). O destaque destas nacionalidades asiáticas entre os formandos do PLA reflete o próprio incremento de novos fluxos migratórios para Portugal nos anos mais recentes. Finalmente a *Plataforma de Português Online*, criada em 2016, continuou nos últimos dois anos a aumentar a procura dos seus recursos, especialmente por comunidades hispânicas com maior representação de descendentes de emigrantes portugueses (e.g. Peru, Argentina, Venezuela e Colômbia): 21.178 novos utilizadores em 2022 (de 210 nacionalidades diferentes), com um novo incremento face a 17.057 novos utilizadores registados em 2021.

15. Na vertente da **inserção laboral**, os imigrantes assumem um papel fundamental na eficiência dos mercados de trabalho, sendo claro que **sem os imigrantes alguns setores económicos e atividades entrariam em colapso**. Mantendo essencialmente tendências de anos anteriores, verifica-se que na maioria dos países europeus de acolhimento de imigrantes, entre os quais Portugal, **os estrangeiros apresentam taxas de atividade superiores aos nacionais** (neste âmbito Portugal surge na quinta posição dos países da UE27 onde os estrangeiros têm mais elevada taxa de atividade, 76,9% em 2022, representando +18,7pp que o verificado nos nacionais portugueses nesse ano). Porém, os **estrangeiros continuam a estar, por comparação aos nacionais, mais representados nos grupos profissionais da base** (em 2021, 50,9% dos trabalhadores estrangeiros estavam empregados nos grupos profissionais 7, 8 e 9, enquanto apenas 37,7% dos trabalhadores portugueses se enquadravam nesses mesmos grupos profissionais), embora se observem melhorias na última década, tendo diminuído a importância relativa dos estrangeiros nesses grupos por comparação ao observado na década anterior. A maioria dos trabalhadores estrangeiros encontra-se associada a atividades económicas de alojamento, restauração e similares (15,8% dos trabalhadores estrangeiros em 2021, representando nesse ano +9 pontos percentuais que o observado nos trabalhadores portugueses) e atividades económicas administrativas e dos serviços de apoio (22,2% em 2021, representando +14pp que o observado nos portugueses). A inserção dos estrangeiros no mercado de trabalho português continua a não refletir necessariamente as suas qualificações, verificando-se que **os trabalhadores estrangeiros, por comparação aos trabalhadores portugueses, têm uma percentagem maior de trabalhadores que não usam as suas habilitações nas funções que exercem no mercado de trabalho português**: em 2021, menos de metade dos trabalhadores estrangeiros (40,8%, representando -16pp que os nacionais) com habilitações superiores estavam incorporados nos dois primeiros grupos profissionais (que incluem dirigentes e especialistas das atividades intelectuais e científicas), tendo aumentado a importância relativa dos trabalhadores estrangeiros com habilitação de nível superior incorporados nos grupos profissionais da base (7, 8 e 9) – passaram a 12% em 2021 (+8pp que os nacionais) –, realçando-se em particular os trabalhadores estrangeiros com habilitações de nível superior inseridos como “trabalhadores não qualificados” (grupo 9) – 7,2% em 2021, representando respetivamente +4,7pp que o verificado entre os trabalhadores portugueses). Em 2021 **persistem desequilíbrios nas remunerações base médias**, observando-se que globalmente os trabalhadores estrangeiros continuam a ter remunerações médias mais baixas que os trabalhadores portugueses (-5,3% em 2021 e foi -6,7% em 2020). Embora a **característica dominante no mercado de trabalho português seja o vínculo permanente (contrato de trabalho sem termo)**, este vínculo laboral tem uma menor prevalência nos trabalhadores de nacionalidade estrangeira: em 2021 mais de dois terços dos trabalhadores portugueses por conta de outrem tinha um contrato de trabalho sem termo (70,8% em 2021), quando no caso dos trabalhadores estrangeiros apenas cerca de um terço detinha esse tipo de vínculo laboral (36,8% em 2021), ou seja, os estrangeiros com -34 pontos percentuais que os portugueses em vínculos laborais permanentes. Os **trabalhadores estrangeiros também tendem a mostrar uma duração média mensal do período de trabalho normal superior aos trabalhadores portugueses**.

16. Os **estrangeiros continuam a ter maior número de trabalhadores por conta própria por total de população empregada que os nacionais**: Portugal está entre os Estados-membros da UE27 (na quarta posição) onde os estrangeiros extracomunitários (TCN) apresentam taxas de empreendedorismo mais elevadas (15,5% em 2022), com +2,6 pontos percentuais por comparação aos nacionais, embora abaixo dos estrangeiros nacionais de outro país da UE27 (-4,1pp em 2022), relacionando-se com os distintos perfis migratórios destes grupos. Entre as principais nacionalidades dos empregadores estrangeiros destacam-se os brasileiros (26,2% dos empregadores estrangeiros registados nos Quadros de Pessoal em 2021) e os chineses (16%). Noutra vertente, os **estrangeiros continuam a apresentar maiores taxas de desemprego que os nacionais**, tendo no último ano aumentado a sua **taxa de desemprego e a distância face aos nacionais**: em 2021 a taxa de desemprego dos extracomunitários desceu para 12,1% e da população total em Portugal para 6,7% (gerando uma distância de 5 pontos percentuais); em 2022, porém, a taxa de desemprego dos estrangeiros volta a aumentar ligeiramente (14,3%) quando a taxa do total da população desce ligeiramente (6,1%), o que fez aumentar a distância entre os dois grupos (8 pontos percentuais). No final do ano de 2022, os desempregados de nacionalidade estrangeira registados nos Centros de Emprego do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) atingiram os 39.585 indivíduos, +17% face ao

verificado no ano anterior, ficando ainda assim ligeiramente aquém do contabilizado dez anos antes (em 2012 foram 41.516 os estrangeiros com desemprego registado). Também o impacto do desemprego registado de estrangeiros aumentou no total de desempregados em Portugal nos últimos anos: a percentagem de estrangeiros no total dos trabalhadores desempregados inscritos nos Centros de Emprego passou de 6,2% em 2019, para 9,8% em 2020, 10,4% em 2021 e 13,6% em 2022 (superando o impacto que assumiu no início da década passada, de 6,7%). A evolução do desemprego nos dois últimos dois anos deve ser enquadrada pelos impactos da pandemia COVID-19 na economia portuguesa. Por sua vez, nos beneficiários de prestações sociais de desemprego, em 2022, com o fim das medidas sociais extraordinárias no âmbito da proteção em contexto pandémico, verifica-se uma quebra tanto nos beneficiários portugueses (-52,5%) como nos estrangeiros (-47,9%), embora ainda não atingindo integralmente os valores pré-pandemia: em 2022 os beneficiários de prestações de desemprego estrangeiros descem para 47.805, subindo, no entanto, o seu impacto no total de beneficiários desta prestação social para 10,2%.

17. À semelhança do verificado nos restantes países europeus, em Portugal observa-se que os estrangeiros residentes apresentam maiores riscos de pobreza e vivem com maior privação material. Nos anos de referência deste relatório nota-se um **agravamento no risco de pobreza ou exclusão social tanto nos estrangeiros residentes em Portugal como nos nacionais**: em 2020 o risco de pobreza ou exclusão social dos estrangeiros em Portugal foi de 18,9%, subindo para 36% em 2021, descendo ligeiramente em 2022 para 30,5% (+11 pontos percentuais que os nacionais portugueses). Ainda que de 2021 para 2022 se observe um forte incremento, a percentagem de residentes estrangeiros em Portugal em risco de pobreza ou exclusão social está ainda longe do valor assumido em 2015 quando o risco de pobreza dos estrangeiros foi de 45,1% (nesse ano +20 pontos percentuais que o observado para os nacionais portugueses). **Estes resultados associados à maior vulnerabilidade, pobreza e privação dos estrangeiros não induzem, contudo, à sua maior dependência pela proteção social do país.**

18. À semelhança de outros fenómenos sociais, há em torno da relação entre imigração e inclusão social ou proteção social alguns erros de percepção: em inquéritos de opinião e de valores realizados em vários países europeus, **Portugal aparece no grupo restrito de países em que a maioria da população é da opinião de que os imigrantes não são uma sobrecarga para a segurança social**. Acompanhando a tendência da última década, em Portugal, a relação entre as contribuições dos estrangeiros e as suas contrapartidas do **sistema de Segurança Social português** – as prestações sociais de que beneficiam –, nos anos de referência deste relatório, continua a traduzir um **saldo financeiro bastante positivo com os estrangeiros residentes no país**, de **+968 milhões de euros em 2021 e +1.604,2 milhões de euros em 2022**. Verifica-se, pois, que a relação entre as contribuições dos estrangeiros para a segurança social (+1.293,2 milhões euros em 2021 e +1.861 milhões em 2022) e os gastos do sistema com prestações sociais de que os contribuintes estrangeiros beneficiam (-325,2 milhões em 2021, e -256,8 milhões em 2022) é bastante favorável e positiva em Portugal. **Em 2022, num contexto de normalização das prestações sociais com o fim do contexto pandémico, verifica-se tanto uma diminuição das prestações sociais (-21,1% face ao ano anterior) como um forte incremento das contribuições dos trabalhadores estrangeiros para a segurança social (+43,9% face ao ano anterior) o que explica o forte incremento do saldo da segurança social com os estrangeiros residentes (+65,7% ou mais 636,3 milhões de euros em 2022 face ao ano anterior)** para o valor mais elevado de sempre, representando quase o dobro do alcançado em 2019, antes do início da pandemia.

19. Em 2022, mantendo a tendência de anos anteriores, os **estrangeiros mostram maior capacidade contributiva que os nacionais para o sistema de segurança social**: os estrangeiros mantêm mais contribuintes por total de residentes (87 contribuintes por cada 100 residentes em 2022) que a população total em Portugal (48 contribuintes por cada 100 residentes). Verifica-se, por outro lado, que **os estrangeiros, por comparação ao total de residentes em Portugal, continuam a ter menos beneficiários de prestações sociais por total de contribuintes**: em 2022, no caso dos estrangeiros a relação é de 38 por cada 100 contribuintes, quando para o total dos residentes a relação é de 79 beneficiários por cada 100 contribuintes. Em 2022 os **estrangeiros passam a representar 13,5% do total de contribuintes do sistema de segurança social** de Portugal, importância relativa inédita (e mais expressiva do que a que seria de esperar atendendo a que só representam 7,5% da população residente). Para explicar o incremento dos

contribuintes estrangeiros deve destacar-se a introdução da medida **atribuição de NISS na hora para cidadãos estrangeiros** que pretendem exercer uma atividade subordinada ou independente em Portugal e ter um relacionamento com o sistema de Segurança Social, no âmbito de uma obrigação contributiva: esta medida teve um impacto especialmente favorável no incremento do número de contribuintes estrangeiros no país (de 393.937 contribuintes estrangeiros em 2019, passaram a 424.249 em 2020, +7,7%, entre anos, subindo ainda para 475.892 em 2021, +12,2% que no ano anterior, e para 682.719 em 2022, +43,5%). Verifica-se, assim, que a **população estrangeira residente em Portugal continua a ter um papel importante para contrabalançar as contas do sistema de Segurança Social, contribuindo para um relativo alívio do sistema e para a sua sustentabilidade**. Atendendo à grande pressão com que se confronta o sistema de Segurança Social português face aos efeitos do envelhecimento demográfico que induzem a um saldo financeiro para o total da população com valores negativos e com tendência a agravar-se, os contributos da imigração e dos estrangeiros residentes para as contas da segurança social são particularmente importantes. A continuação dos valores positivos dos saldos financeiros do sistema de Segurança Social português com estrangeiros reforça também a conclusão de que a imigração em Portugal é essencialmente laboral e ativa, contrariando o argumento defendido em alguns países europeus de que a imigração tem iminentemente objetivos de maximizar apoios públicos e, assim, desgastar as contas públicas das sociedades de acolhimento. Nota-se, assim, que os imigrantes economicamente produtivos e, inherentemente, contributivos, serão cada vez mais necessários para conduzir à sustentabilidade do sistema de Segurança Social português.

20. A situação de desvantagem das populações imigrantes na vertente da **habitação** é comum nos diversos países da União Europeia, sendo evidente a **maior associação dos imigrantes a alojamentos sobrelotados, e o acesso à propriedade da habitação muito mais difícil do que para a população nativa**. Os dados mais recentes confirmam a manutenção destas desvantagens dos estrangeiros residentes por comparação aos nacionais dos países europeus: em 2021 e 2022, na maioria dos países da União Europeia as populações de nacionalidade estrangeira continuam a mostrar maior prevalência em alojamentos sobrelotados que os nacionais (+16pp em 2021 e +14,4pp em 2022 para a média da UE27). Embora Portugal mostre uma prevalência abaixo da média da UE27 nos últimos anos, os estrangeiros apresentam +8,8 pontos percentuais em 2021 e +11,2pp em 2022 de prevalência em viver em habitação sobrelotada por comparação aos nacionais. No grupo de países da União Europeia onde a distância entre nacionais e estrangeiros se mostra mais significativa, destacam-se a Áustria, a Eslovénia, a Itália, a Suécia, a Grécia, a Alemanha, a França, a Dinamarca e a Polónia. Em 2022 a população de nacionalidade portuguesa que vivia em alojamentos sobrelotados representava 7,9% (-6pp que a média dos nacionais dos respetivos países da UE27 com 13,9%) e a população de nacionalidade estrangeira significava 19,1% do seu universo de residentes no país (-9,2pp que a média da UE27 com 28,3% em 2022). A situação da habitação da população num país tem inerentes inúmeros fatores estruturais, nomeadamente associados ao próprio ordenamento do território, à regulamentação do mercado da habitação, a políticas de apoio social e de realojamento, e à situação social e económica do país. Em períodos de crise económica, de aumento do desemprego e de diminuição dos rendimentos das famílias verificam-se consequências diretas nas condições de alojamento (e.g. sobrelocação, diminuição da prevalência de proprietários) e na distribuição das populações pelos regimes de alojamento (proprietários versus arrendatários).

21. Na vertente da relação entre **saúde** e imigração, de uma forma geral, em Portugal os **imigrantes revelam indicadores do estado de saúde mais favoráveis do que os naturais portugueses**: apresentam uma maior prevalência de respondentes a classificar o seu estado de saúde como bom ou muito bom (58,9% dos imigrantes versus 48,6% dos nativos em 2022, ou seja, os imigrantes a reportar +10,3pp de boa saúde); têm uma menor prevalência de limitações de atividades diárias devido a problemas de saúde (em 2022 os imigrantes com -6pp que os nativos, com respetivamente 20,5% versus 26,5%) e menor proporção de benefícios de proteção social por razões de doença; e uma menor prevalência de doenças crónicas (em 2022, reportado por 39,8% dos nascidos no estrangeiro versus 45,1% nos nativos portugueses, refletindo os nativos uma estrutura demográfica mais envelhecida que resulta em importâncias relativas superiores por comparação aos restantes países europeus). Confirma-se que a estrutura etária das populações residentes nos vários países infere diretamente na autoapreciação do estado de saúde dos indivíduos, identificando-se que são os países com imigração mais jovem versus uma população nativa mais envelhecida onde se

observam maiores discrepâncias entre os dois grupos de residentes. Globalmente **os imigrantes tendem a procurar menos os serviços de saúde** que os portugueses não-imigrantes, a consultar menos um médico nos últimos meses e a passar mais tempo desde a última consulta médica de especialidade que tiveram, embora deva reconhecer-se que os indicadores em torno da utilização dos cuidados de saúde nem sempre refletem, de forma direta, as reais necessidades efetivas e efetivadas de cuidados de saúde (tanto podem refletir melhor estado de saúde dos imigrantes que dispensa os cuidados de saúde; como pode ainda refletir dificuldades ou barreiras no acesso aos cuidados de saúde que os tornam sub-representados no universo de utilizadores dos serviços de saúde). Deve ainda atender-se que as circunstâncias sociais e económicas de alguns grupos imigrantes (e.g. mais baixos rendimentos, piores condições de trabalho, e com maior exposição ou risco de exclusão social) afetam diretamente o uso dos serviços de saúde das sociedades onde residem, não se devendo descurar a interferência destes determinantes sociais na utilização dos serviços de saúde e/ou de enviesamento na menor procura dos serviços de saúde, que nada tem a ver com melhores estados de saúde. **Este relatório sistematiza ainda dados administrativos nacionais acerca de utentes estrangeiros que contactaram com serviços prestados pelo SNS português.** Considerando os dados dos últimos anos, observa-se uma tendência de grande crescimento dos utentes estrangeiros inscritos no SNS (de 600.212 inscritos em 2019, aumentam para 685.619 em 2020, 804.279 em 2021 e 891.454 em 2022), sendo evidente que esse universo excede o número de estrangeiros com título de residência válido em Portugal (em 2019 contabilizavam-se 102 utentes estrangeiros inscritos no SNS por cada 100 residentes estrangeiros no país, subindo essa proporção para 104 em 2020, 115 em 2021 e 114 em 2022).

22. No contexto pandémico SARS-CoV-2 e da infecção epidemiológica por COVID-19, o Eurobarómetro Especial sobre integração de imigrantes na União Europeia (2021) considerou um indicador novo que relacionou a pandemia COVID-19 com a integração dos imigrantes, sendo perguntado aos inquiridos de cada Estado-membro da UE27 se consideravam importante as medidas definidas para combater os efeitos da pandemia COVID-19 atenderem também às necessidades de integração dos imigrantes. Em quinze países da UE27 cerca de três quartos dos inquiridos consideram ser **importante que as medidas de combate aos efeitos da pandemia COVID-19 atendam às necessidades de integração dos imigrantes, destacando-se Portugal na primeira posição** (96% dos inquiridos). **Durante a pandemia COVID-19 Portugal promoveu várias medidas extraordinárias que atenderam às necessidades de integração dos imigrantes** no país. Os dados administrativos acerca da população com nacionalidade estrangeira vacinada em Portugal contra a COVID-19 em 2020, 2021 e 2022 mostram a adesão ao programa de vacinação: 990.630 vacinados contra a COVID-19 com nacionalidade estrangeira em 2021, universo que suplanta largamente (142%) o universo de estrangeiros com título de residência em 2021 (698.887, segundo dados do SEF) e é também superior (123%) ao universo dos estrangeiros inscritos no SNS em 2021 (804.279), já que o universo de vacinados inclui não apenas imigrantes com residência permanente em Portugal, como turistas estrangeiros, imigrantes temporários ou imigrantes em situação irregular no país. Em 2022 o número de vacinados com nacionalidade estrangeira decresce para 406.729, verificando-se uma quebra de proporções (apenas 46% dos inscritos no SNS e 52% dos estrangeiros residentes no país em 2022).

23. Sabendo que a relação entre imigração e saúde é normalmente caracterizada apenas na perspetiva da integração dos imigrantes enquanto utentes dos serviços nacionais de saúde, sistematizam-se neste relatório também alguns dados administrativos (disponibilizados pela Administração Central do Sistema de Saúde – ACSS) acerca dos **recursos humanos estrangeiros que trabalham no Ministério da Saúde**. Os imigrantes têm assumido um papel enquanto prestadores de cuidados de saúde, nomeadamente para suprir carências ao nível da oferta de profissionais de saúde no sistema nacional de saúde (SNS): o número de recursos humanos estrangeiros integrados no SNS evoluiu positivamente até 2004 (ano em que atinge o maior número de efetivos com 4.490, e que assume maior impacto no total de recursos humanos do Ministério de Saúde com 3,5%), descendo desde então, atingido o número de efetivos mais baixo em 2020 (com 3.228) e o menor impacto (2,2%). **Em 2021 e 2022 há um incremento de recursos humanos estrangeiros que trabalham no Ministério da Saúde** (aumentam para 3.958 em 2021 e 4.055 em 2022), anos em que passam a ter um **impacto de 2,7% no universo de recursos humanos do SNS**. Ao longo da última década, a maioria dos recursos humanos de nacionalidade estrangeira do Ministério da Saúde tem proveniência de Espanha (33% em 2011, diminuindo gradualmente ao longo da década para 19,6% em

2022), seguindo-se o Brasil (13,5% em 2011, incrementando gradualmente ao longo da década para representar 24,9% em 2022, o impacto mais elevado da série) e Angola (de 8,2% em 2011 para 8,6% em 2022). Observa-se que estes recursos humanos são **principalmente médicos** (em 2015 os médicos representavam 62% do total de recursos humanos estrangeiros, embora perdendo importância relativa em 2022 quando passam a representar 43%), integrados para responder às necessidades de recursos humanos do SNS de Portugal, nomeadamente de médicos de clínica geral e de medicina familiar. Em 2022 o SNS integrava 1.729 médicos estrangeiros, 677 enfermeiros estrangeiros (cerca de metade do que eram na década passada), 1.312 assistentes operacionais estrangeiros, e 337 recursos humanos estrangeiros em outras profissões do Ministério da Saúde.

24. A importância relativa de **reclusos estrangeiros** no sistema prisional português deve ser enquadrada pelo contexto internacional: a subpopulação de reclusos estrangeiros em Portugal regista uma importância relativamente baixa quando comparada com alguns países da União Europeia. A 1 de janeiro de 2022, segundo as estatísticas penais publicadas pelo Conselho da Europa, Portugal apresentava 14,3% de reclusos estrangeiros no sistema prisional, situando-se abaixo da média dos países europeus (24,8% em janeiro de 2022). Desde o início da presente década que **o número de reclusos estrangeiros no sistema prisional português tem vindo a diminuir: de 2.548 em 2011 para 1.661 em 2021** (tendência que é contracorrente ao aumento da população estrangeira residente no país). Em 2022, porém, o número de reclusos estrangeiros volta a incrementar para 1.900 (+14% face ao ano anterior, embora ainda bastante aquém do verificado dez anos antes). Os dados sobre reclusos estrangeiros analisados mostram que **a evolução do número de estrangeiros nas prisões portuguesas não está correlacionada com a evolução dos fluxos imigratórios em direção a Portugal** (que têm vindo a aumentar na última década). Muitos dos reclusos estrangeiros são “**indivíduos em trânsito**”, isto é, **são estrangeiros mas não imigrantes**, sem residência nem atividade profissional em Portugal. Outro fator que contribui para a importância relativa dos reclusos de nacionalidade estrangeira no sistema prisional português (14,3% em 2021 e 15,3% em 2022) relaciona-se com a aplicação da medida de prisão preventiva: quando comparados com os cidadãos nacionais, observa-se que **os cidadãos estrangeiros têm estado mais sujeitos à aplicação da medida de prisão preventiva** por alegado maior risco de fuga e pelo tipo de crime de que estão acusados e a moldura penal que lhe está subjacente. Em 2022, a proporção de reclusos preventivos entre os estrangeiros foi de 38,5%, quando no caso dos reclusos portugueses a proporção de presos preventivos desce para 16,6% (ou seja, os reclusos estrangeiros apresentam mais do dobro da prevalência).

25. Os Eurobarómetro Especiais acerca da integração dos imigrantes na União Europeia (de 2017 e 2021) mostraram que em todos os Estados-membros da UE uma maioria de respondentes vê a **discriminação dos imigrantes como um obstáculo à sua integração**. Por sua vez, segundo os Eurobarómetros especiais sobre percepções de discriminação na União Europeia, verifica-se um **aumento da percepção de que a discriminação com base na origem étnica** é ‘comum’ ou ‘muito comum’ nos vários países da União Europeia, nomeadamente em Portugal (67% em 2019), que passou a suplantar a média obtida pelos países da União Europeia (59%). **Dados de queixas de discriminação de base racial e étnica** reportados em Portugal a instituições que acompanham juridicamente esta realidade permitem detalhar experiências de discriminação racial no país. A *Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial* (CICDR) apurou em 2021 e 2022, respetivamente, 408 (-37,7% face ao ano anterior) e 491 (+20,3% face ao ano anterior) queixas de discriminação de base racial e étnica. A evolução das queixas de discriminação de base racial e étnica em Portugal nos anos mais recentes reflete a revisão em 2017 do regime jurídico da prevenção, da proibição e do combate à discriminação, em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem, e mostra uma maior consciencialização para a problemática da discriminação racial e étnica e um maior reconhecimento dos mecanismos e entidades associadas ao combate a este tipo de discriminação.

26. **Os estrangeiros continuam a estar sub-representados no recenseamento eleitoral**, estando limitados à participação política nas eleições locais e segundo o princípio da reciprocidade. Em 2021 o rácio de estrangeiros elegíveis para recenseamento eleitoral em Portugal e com idade para votar por total de residentes estrangeiros com idade para votar foi de 66,9% (ligeiro incremento face aos 59,4% apurados em 2020). Continuam, no entanto, a diminuir **os estrangeiros recenseados para votar por total de residentes**

estrangeiros elegíveis para votar: 7,4% em 2021 (-6,1pp face ao registado dez anos antes e -1pp face ao ano anterior), como consequência do número de recenseados estrangeiros (de 27.602 passam a 29.846) não ter uma evolução proporcional ao incremento da população elegível para votar (de 337.910 em 2021 aumentaram para 402.057 em 2022). As oscilações no número total de eleitores estrangeiros, com alguns momentos de decrescimento ao longo da década, estão essencialmente associadas à diminuição de inscritos no recenseamento eleitoral de nacionalidades extracomunitárias com direitos de voto. Em contrapartida, os eleitores de países da União Europeia têm mantido a tendência de crescimento. Nos anos de referência deste relatório, porém, já com os nacionais do Reino Unido como extracomunitários, verifica-se um incremento dos eleitores extracomunitários: de 15.512 em 2020 (+23,7% face ao ano anterior com a transferência dos britânicos para este grupo), passam a 15.791 em 2021 (+1,8%) e 16.577 em 2022 (+5%).

27. A evolução da **concessão da nacionalidade portuguesa** desde a viragem do século em Portugal reflete uma importante mudança no Regulamento da Nacionalidade Portuguesa de 2006. Embora nem sempre sejam explícitos ou imediatos os efeitos dos enquadramentos legais nos dados administrativos e estatísticos disponíveis, no caso dos dados acerca dos processos entrados e findos de concessão da nacionalidade portuguesa **verifica-se de forma evidente e precisa na última década os efeitos das mudanças da regulamentação da nacionalidade portuguesa** desde 2006, incluindo as revisões, de 2013, 2015, 2018, 2020 e 2022. Entre 2007 e 2022 verifica-se um aumento expressivo dos pedidos, atingindo-se mais de um milhão (1.270.618 processos entrados), revertendo-se em quase novecentos mil “novos” cidadãos portugueses (866.666 processos registados de concessão da nacionalidade portuguesa), ou seja, em média, por ano, cerca de 54 mil indivíduos tornaram-se cidadãos portugueses, identificando-se ainda uma diminuição da taxa média de indeferimento de processos de concessão da nacionalidade portuguesa (5% entre 2007 e 2022). Entre os processos de concessão de nacionalidade portuguesa continuam a destacar-se os canais de naturalização, nos quais, entre 2007 e 2022, cerca de 348,8 mil cidadãos naturalizaram-se com uma taxa de indeferimento de 5,3%. **De antes de 2006 para depois de 2007 não apenas aumentou substancialmente a procura pela aquisição da nacionalidade portuguesa em função das mudanças do regime de cidadania** – nomeadamente verificando-se um aumento significativo dos processos entrados de naturalização (de 22 mil entre 1996 e 2005, passa-se para cerca 348,8 mil entre 2011 e 2022) –, **como também aumentou substancialmente a capacidade de resposta e de finalização anual de processos** pelas autoridades responsáveis. **Em 2022 atinge-se o maior número de sempre de processos entrados de pedidos de nacionalidade portuguesa:** de um pouco mais de 148 mil processos entrados em 2021 (representando +46,4% face ao ano anterior) em 2022 sobem para quase 246 mil (+66,1% face ao ano anterior). O ano de **2020 surge como o ano em que maior número de cidadãos adquiriu a nacionalidade portuguesa, quase 104 mil “novos” cidadãos portugueses num único ano, valor inédito e mais elevado de sempre para o país, tendo em 2021 adquirido a nacionalidade mais de 92 mil cidadãos e em 2022 perto de 85 mil.** Neste domínio, Portugal tem recebido reconhecimento internacional por ter rapidamente passado a constar no grupo dos países com melhor enquadramento legal de acesso à nacionalidade e por **apurar mais concessões de nacionalidade por total de residentes estrangeiros.**

28. Continuam a verificar-se **saldo muito positivos da relação das remessas que entram e das remessas que saem do país:** Portugal continua a ser um país com uma diáspora emigrante importante e ativa no envio de remessas, sendo que as remessas que entram no país (dos emigrantes portugueses) continuam a suplantar muito as remessas que saem do país (dos imigrantes residentes em Portugal), **representando em 2022 um saldo de +3.361,3 milhões de euros.** Os dados do **saldo das remessas de emigrantes e de imigrantes** nos diferentes países da União Europeia **colocam Portugal em destaque como o segundo país da União Europeia com o saldo mais positivo na remessa de trabalhadores e com mais impacto da entrada de remessas no seu PIB.** As **remessas dos imigrantes** residentes em Portugal para os seus países de origem tiveram uma evolução muito positiva desde a viragem do século, tendo atingido na década passada, em 2011, o valor mais alto (585,6 milhões de euros), porém desde então as remessas dos imigrantes diminuíram (entre 2011 e 2021 verifica-se uma diminuição em -13,9% nas remessas saídas de Portugal dos imigrantes residentes no país para os seus países de origem), embora em 2021 e 2022 se observe um aumento das remessas saídas do país (+3,7% em 2021 e +5,3% em 2022). O principal destino das remessas de imigrantes continua a ser o Brasil (48,9% das remessas saídas de Portugal em 2022), seguindo-se a China (7,3% das remessas saídas em 2022).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACM (2018), *Relatório de Atividades 2018*, Lisboa: Alto Comissariado para as Migrações.
- ACT (2015), *Atividade de Inspeção do Trabalho - Relatório*, Lisboa: Autoridade para as Condições do Trabalho-ACT.
- ACT (2016), *Atividade de Inspeção do Trabalho - Relatório*, Lisboa: Autoridade para as Condições do Trabalho-ACT.
- ACT (2017), *Atividade de Inspeção do Trabalho - Relatório*, Lisboa: Autoridade para as Condições do Trabalho-ACT.
- ACT (2020), *Atividade de Inspeção do Trabalho - Relatório*, Lisboa: Autoridade para as Condições do Trabalho-ACT.
- Aebi, M. F. et al. (2018), *Foreign offenders in prison and probation in Europe. Trends from 2005 to 2015 (inmates) and situation in 2015 (inmates and probationers)*. Estrasburgo: Conselho da Europa.
- Aluttis, C., Bishaw, T., e Frank, M. W. (2014) "The workforce for health in a globalized context—global shortages and international migration", *Global Health Action*, 7(1), 23611.
- Arrighi, J-T. et al. (2013), *Franchise and Electoral participation of Third Country Citizens residing in the European Union and of European Union Citizens residing in Third Countries*, Study, European Parliament – Committee on Constitutional Affairs, European Union.
- Baganha, M. I. e Sousa, C. U. (2006), "Portugal", in Bauböck, R. et al. (eds.), *Acquisition and Loss of Nationality Policies and Trends in 15 European States. Volume 2 Country Analyses*, IMISCOE, Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 435-476.
- Baganha, M. I., Ribeiro, J. S., e Pires, S. (2002), "O Sector da Saúde em Portugal - Funcionamento do Sistema e Caracterização Sócio-Profissional", Oficina do CES, 182.
- Barros, P.P. (2013), *Pela sua saúde*, Ensaios da Fundação, Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Bauböck, R. et al. (2013), *Access to Citizenship and its Impact on Immigrant Integration: European Summary and Standards*, Florença, Instituto Universitário Europeu.
- Bernardino, M. (2017), *Gestão em saúde: organização interna dos serviços*, Coimbra: Edições Almedina
- Carrilho, M.J. e Craveiro, M.L. (2015), "A situação demográfica recente em Portugal", in *Revista de Estudos Demográficos*, n.º 54, pp. 57-107.
- CICDR (2018), *Relatório Anual 2017. Igualdade e não discriminação em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem*, Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial, Lisboa: ACM.
- CICDR (2019), *Relatório Anual 2018. Igualdade e não discriminação em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem*, Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial, Lisboa: ACM.
- CICDR (2020), *Relatório Anual 2019. Igualdade e não discriminação em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem*, Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial, Lisboa: ACM.
- CICDR (2021), *Relatório Anual 2020. Igualdade e não discriminação em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem*, Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial, Lisboa: ACM.
- CICDR (2022), *Relatório Anual 2021. Igualdade e não discriminação em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem*, Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial, Lisboa: ACM.
- CICDR (2023), *Relatório Anual 2022. Igualdade e não discriminação em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem*, Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial, Lisboa: ACM.
- CE (COMISSÃO EUROPEIA) (2018), *The 2018 Ageing Report. Underlying Assumptions and Projection Methodologies & Economic ad Budgetary Projections for EU Member States (2016-2070)*, Bruxelas: Comissão Europeia.
- Destaque INE (2016), *Rendimento e Condições de Vida: O risco de pobreza reduziu-se em 2015 para 19%*, Destaque INE, 15 de dezembro de 2016.

- Destaque INE (2018), *Rendimento e Condições de Vida: O risco de pobreza reduziu-se para 17,3%*, Destaque INE, 30 de novembro de 2018.
- Destaque INE (2019), *Rendimento e Condições de Vida: A maioria das pessoas em risco de pobreza residiam nas regiões Norte e Centro*, Destaque INE, 7 de maio de 2019.
- DGS (2016), *A Saúde dos Portugueses 2016*, Lisboa: Direção Geral da Saúde.
- Dias, C. M. et al. (2008), *A saúde dos imigrantes - resultados do Quarto Inquérito Nacional de Saúde 2005/2006*, Departamento de Epidemiologia, Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge, IP.
- Dias, S. et al. (2018), "Health Policies, Patterns and Barriers to Migrants' Access to Primary Health Care", in Rosano, A. (eds.), *Access to Primary Care and Preventative Health Services of Migrants*, SpringerBriefs in Public Health book series, Springer: Cham, pp. 82-91.
- Dias, S. (coord.) et al. (2018a), *Atitudes e representações face à saúde, doença e acesso aos cuidados de saúde nas populações imigrantes*, Coleção de Estudos do Observatório das Migrações, vol. 62, Lisboa: ACM.
- Dubois, H. e Molinuevo, D. (2014), *Access to healthcare in times of crisis*, Eurofound, Luxemburgo: Publications Office of the European Union.
- ERS, 2015, *Acesso a Cuidados de Saúde por Imigrantes*, Porto: Entidade Reguladora da Saúde.
- EUROBAROMETRO Especial 386 (2012), *Europeans and their Languages*, Report. Luxemburgo: Gabinete de Publicações da Comissão Europeia.
- EUROBAROMETRO Especial 469 (2017), *Integration of immigrants in the European Union*, Report. Luxemburgo: Gabinete de Publicações da Comissão Europeia.
- EUROBAROMETRO Especial 469 (2017), *Integration of immigrants in the European Union*, Report. Luxemburgo: Gabinete de Publicações da Comissão Europeia.
- EUROBAROMETRO Especial 493 (2019), *Discrimination in the European Union*, Report. Luxemburgo: Gabinete de Publicações da Comissão Europeia.
- EUROBAROMETRO Especial 519 (2021), *Integration of immigrants in the European Union*, Report. Luxemburgo: Gabinete de Publicações da Comissão Europeia.
- EUROBAROMETRO Qualitativo (2011), *Migrant Integration*, Agregate Report, maio de 2011. Luxemburgo: Gabinete de Publicações da Comissão Europeia.
- Eurofound (2015), *Families in the economic crisis: changes in policy measures in the European Union*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Publications Office of the European Union: Luxemburgo.
- European Union (2019), *Demographic Scenarios for the EU - Migration, Population and Education*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- EUROSTAT (2013), *Sustainable development in the European Union. 2013 monitoring report of the EU sustainable development strategy*, Eurostat Statistical books, Luxemburgo: European Commission.
- EUROSTAT (2017), *Migrant integration*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- EUROSTAT (2020), *Migrant integration Statistics – 2020 edition*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- EUROSTAT (2020), *Personal remittances statistics. Statistics explained*, Eurostat em <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/39326.pdf>
- Ferreira, A. et al. (2017), *Introdução ao estudo – Porque melhoraram os resultados do PISA em Portugal?; Estudo longitudinal e comparado (2000-2015)*, Fundação Francisco Manuel dos Santos: Lisboa.
- Fonseca, G. (2010), *Percursos estrangeiros no sistema de justiça penal*, estudo 43 do Observatório da Imigração, Lisboa: ACIDI.
- Fonseca, L. et al. (2013), "Habitação, imigração e integração sócio-territorial: notas e reflexões a partir do caso da Região do Algarve", in Fonseca L., Góis, P., Marques, J.C. e Peixoto, J. (orgs.), *Migrações na Europa e em Portugal – Ensaios de Homenagem a Maria Ioannis Baganha*, Lisboa: Almedina/CES, pp.123-158.
- Freire, J. (2008), *Economia e Sociedade. Contributos para uma Sociologia da Vida Económica em Portugal na Viragem do Século*, Oeiras: Celta Editora.
- Freitas, C. (2006), *Em busca de um bom médico. Percepções dos Cabo-Verdianos sobre profissionais de saúde na Holanda*, Teses OM, volume 6, Lisboa: ACIME.

- FRA (2017), *Together in the EU. Promoting the participation of migrants and their descendants*, European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), março.
- FRA (2017a), *Second European Union Immigrants and Minorities, Integration and Discrimination Survey: Main results*, European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), dezembro.
- Gaspar, S. (coord.), Ferreira, A.C. e Ramos, M. (2017), *Evolução e Perfis dos Divórcios em Casais Binacionais em Portugal (1995-2013)*, Estudo 61 do Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.
- Góis, P. e Marques, J. C. (2014), *Processos de admissão e de integração de imigrantes altamente qualificados em Portugal e a sua relação com a migração circular*, estudo 54 do Observatório da Imigração, Lisboa: ACIDI.
- Gomes, N. (2017), “A Mulher estrangeira na população residente em Portugal”, *Boletim Estatístico OM #1, Coleção Imigração em Números* do Observatório das Migrações, Lisboa: OM.
- Huddleston, T. (2013), “The naturalisation procedure: measuring the ordinary obstacles and opportunities for immigrants to become citizens”, RSCAS Policy Paper 2013/16, Florença: Instituto Universitário Europeu.
- Huddleston, T., Niessen, J., e Tjaden J. D. (2013), *Using EU Indicators of Immigrant Integration*, Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.
- Huddleston, T. e Tjaden, J. (2012), *Immigrant Citizens Survey*, Bruxelas: King Baudoin Foundation & Migrant Policy Group.
- Katsiaficas, C. (2014), “Political Participation of Immigrants in the EU. Challenges and Tools”, *EU Migration Policy Working Paper*, No. 11, Bridging Europe.
- Kupiszewska, D. et al. (2010), *Possibilities and limitations of comparative quantitative research on international migration flows*, PROMINSTAT Working Paper No. 4.
- INE (2014), *Projeções de população residente 2012-2060*, Destaque INE, 28 de março de 2014.
- INE (2016), *Inquérito Nacional de Saúde 2014*, Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.
- INE (2020), *Projeções de população residente 2018-2080*, Destaque INE, 31 de março de 2020, Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.
- INE (2019), *Redução da população residente em 2018 menor que a de 2017*, Destaque INE, 14 de junho, Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.
- Legido-Quigley, H. et al. (2016), “Effects of the financial crisis and Troika austerity measures on health and health care access in Portugal”, in *Health Policy*, pp. 833-839.
- Machado, M. C. et al. (2006), *Iguais ou diferentes? Cuidados de Saúde materno-infantil a uma população de imigrantes*, Laboratórios Bial.
- Malheiros, J. e Fonseca, L. (coord.) (2011), *Acesso à habitação e problemas residenciais dos imigrantes em Portugal*, Estudo 48 do Observatório da Imigração, Lisboa: ACIDI.
- Malheiros, J. M., e Esteves, A. (2013), *Diagnóstico da População Imigrante em Portugal: Desafios e potencialidades*, Coleção Portugal Imigrante do Observatório da Imigração, Lisboa: ACIDI.
- Marques, J.C. e Góis, P. (2012), *A Emergência das Migrações no Feminino - Feminização das migrações de (e para) Portugal e suas consequências sociopolíticas*, Cascais: Principia.
- Masanet, E. (2010), “La migración cualificada de los profesionales de la salud en Portugal y España: una aproximación general”, *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, 5(2), pp. 243-267.
- Monteiro, R. (2020), “Literacia e Sucesso Escolar dos Estudantes Imigrantes”, *Boletim Estatístico OM #6, Coleção Imigração em Números* do Observatório das Migrações, Lisboa: OM.
- Monteiro, R. (2021), “A aprendizagem da língua de acolhimento por estrangeiros”, *Boletim Estatístico OM #7, Coleção Imigração em Números* do Observatório das Migrações, Lisboa: OM.
- MS (2017), *Relatório Anual. Acesso a Cuidados de Saúde nos Estabelecimentos do SNS e Entidades Convencionadas em 2016*, Lisboa: Ministério da Saúde.
- MS (2018), *Retrato da Saúde 2018*, Portugal: Ministério da Saúde.
- Münz, R. et al. (2006), *The costs and benefits of European Immigration*, Hamburg: Hamburg Institute of International Economics.
- OCDE (2006), *Where immigrant students succeed: a comparative review of performance and engagement in PISA 2003*, OECD Publishing: Paris.
- OCDE (2010), *OECD Reviews of Migrant Education: Closing the Gap for Immigrant Students – policies, practice and performance*, OECD Publishing: Paris.

- OCDE (2015), *Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling In*, Paris: OCDE Publishing.
- OCDE (2016), *International Migration Outlook 2016*, Paris: OCDE Publishing.
- OCDE (2017), "Migrants' well-being: moving to a better life?", in *How's Life? 2017: Measuring Well-Being*, Paris: OECD Publishing.
- OCDE (2017a), *Health at a Glance 2017: OECD Indicators*, Paris: OECD Publishing.
- OCDE (2018), *International Migration Outlook 2018*, Paris: OCDE Publishing.
- OCDE (2019), *International Migration Outlook 2019*, Paris: OCDE Publishing.
- OCDE/CE (2018), *Settling In 2018: OECD Indicators of Immigrant Integration*, Paris e Bruxelas: OCDE/ CE.
- OCDE/CE (2023), *Indicators of Immigrant Integration 2023. Settling in*, Paris e Bruxelas: OCDE/ CE.
- OIT (2014), *World Social Protection Report 2014-15: Building economic recovery, inclusive development and social justice*, Genebra: International Labour Organization.
- Oliveira, C. R. (2004), *Estratégias Empresariais de Imigrantes em Portugal*, Volume 10 da Coleção de Estudos do Observatório da Imigração, Lisboa: ACIME.
- Oliveira, C. R. (2010), "The determinants of immigrant entrepreneurship and employment creation in Portugal", in OCDE, *Open for Business. Migrant Entrepreneurship in OECD Countries*, Paris: OCDE, pp. 125-148.
- Oliveira, C. R. (2012), "Monitoring immigrant integration in Portugal: Managing the gap between available data and implemented policy", in Bijl, R. e Verweij, A. (eds.), *Measuring and monitoring immigrant integration in Europe*, The Hague: The Netherlands Institute for Social Research (SCP), pp. 291-312.
- Oliveira, C. R. (2014), "Empregadores estrangeiros em Portugal: o que os Censos nos ajudam a compreender", in *Revista Estudos Demográficos* (RED), volume 53, INE, pp. 7-33.
- Oliveira, C. R. (2017), "Recenseamento Eleitoral de Estrangeiros", *Boletim Estatístico OM* #2, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações, Lisboa: OM.
- Oliveira, C. R. (2019), *Empregadores e Empreendedores Imigrantes: Tipologia de Estratégias Empresariais*, Volume 65 da Coleção de Estudo OM, Lisboa: ACM.
- Oliveira, C. R. (2020), *Entrada, Acolhimento e Integração de Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal. Relatório do Asilo 2020*, Coleção Imigração em Números (C. R. Oliveira, coord.), Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.
- Oliveira, C. R. (2021), *Requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal. Relatório Estatístico do Asilo 2021*, Coleção Imigração em Números, Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.
- Oliveira, C. R. (2021), "Inequality in Electoral Rights of Non-citizen residents: the case of Portugal", comunicação no âmbito do painel *Migration and Citizenship* (RC46.19) do 26th World Congress of Political Science (IPSA), 10 a 15 de julho de 2021, Lisboa.
- Oliveira, C. R. (2023), *Requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal. Relatório Estatístico do Asilo 2023*, Coleção Imigração em Números, Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.
- Oliveira, C. R. e Carvalhais, I. E. (2017), "Immigrants' political claims in Portugal: confronting the political opportunity structure with perceptions and discourses", *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 40, Issue 5, pp. 787-808.
- Oliveira, C. R. e Carvalhais, I. E. (2019), *Report on political participation of mobile EU citizens: Portugal*, Political Participation Reports, Global Citizenship Observatory (GLOBALCIT), Itália: RSCAS/GLOBALCIT-PP 2019/3.
- Oliveira, C. R.; Carvalhais, I. E. e Cancela, J. (2014), *Political parties openness to immigrants in Portugal: between the opportunity structure and the individual perceptions*, Portuguese Country Report to DIVPOL – Diversity in Political Parties' Programmes, Organization and Representation, European Fund for the Integration of Third-Country Nationals, Lisboa: ACIDI.
- Oliveira, C. R. e Fonseca, V. (2013), "Highly skilled immigrants in Portugal: analysing policy developments and its impacts with a typology", *Revista Migrações* do Observatório da Imigração, setembro, pp. 79-117.
- Oliveira, C. R. (coord.) e Gomes, N. (2014), *Monitorizar a integração de Imigrantes em Portugal. Relatório Estatístico Decenal*, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.
- Oliveira, C. R. (coord) e Gomes, N. (2016), *Indicadores de Integração de Imigrantes. Relatório Estatístico Anual 2016*, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.
- Oliveira, C. R. (coord) e Gomes, N. (2017), *Indicadores de Integração de Imigrantes. Relatório Estatístico*

- Anual 2016, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.
- Oliveira, C. R. e Gomes, N. (2017a), "Estudantes estrangeiros nos diferentes níveis de ensino", *Boletim Estatístico OM #3*, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações, Lisboa: OM.
- Oliveira, C. R. (coord) e Gomes, N. (2018), *Indicadores de Integração de Imigrantes. Relatório Estatístico Anual 2018*, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.
- Oliveira, C. R. (coord.) e Gomes, N. (2018a), *Migrações e Saúde em números: o caso português*, Caderno Estatístico Temático #2, Coleção *Imigração em Números* do Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.
- Oliveira, C. R. (coord) e Gomes, N. (2019), *Indicadores de Integração de Imigrantes. Relatório Estatístico Anual 2019*, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.
- Oliveira, C. R. (coord.), Gomes, N. e Santos, T. (2017), *Acesso à Nacionalidade Portuguesa: 10 anos da lei em números*, Caderno Estatístico Temático #1, Coleção *Imigração em Números* do Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.
- Oliveira, C. R. e Inácio, A. (1999), "Nacionalizações em Portugal (1985-1996)", *Working Paper # 11*, Lisboa: SociNova.
- Oliveira, C. R. e Peixoto, J. (2022), "Why choose the inclusionary path? Social policy in a recent welfare and immigration country: the case of Portugal", in Koning, E. (org.), *The Exclusion of Immigrants from Welfare Programs: cross-national analysis and contemporary developments*, University of Toronto Press, pp. 195-225.
- Oliveira, C. R., Peixoto J., e Góis, P. (2017), "A nova crise dos refugiados na Europa: o modelo de repulsão-atração revisitado e os desafios para as políticas migratórias", in *Revista Brasileira de Estudos de População*, 34(1), pp. 73-98.
- Oliveira, C. R. e Pires, C. (2010), *Imigração e sinistralidade laboral*, Estudo 41 do Observatório da Imigração, Lisboa: ACIDI.
- Oliveira, C. R. e Rath, J. (org.) (2008), *Empreendedorismo Imigrante*, volume temático #3 da Revista Migrações, Lisboa: Observatório da Imigração.
- ONU (2000), *Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?*, Nova Iorque: Organização das Nações Unidas.
- ONU (2015), *World Population Ageing 2015*. Nova Iorque: Organização das Nações Unidas.
- ONU (2017), *World Population Ageing 2017*. Nova Iorque: Organização das Nações Unidas.
- ONU (2019), *World Population Prospects 2019: Highlights*. Nova Iorque: Organização das Nações Unidas.
- Padilla, B. et al. (2013), "Cidadania e diversidade em saúde: necessidades e estratégias de promoção de equidade nos cuidados", *Saúde y Tecnologia*, suplemento de julho de 2013, pp. 57-64.
- Peixoto, J. (2008), "Imigração e mercado de trabalho em Portugal: investigação e tendências recentes", in Peixoto, J. (org.), *Revista Migrações*, Número Temático "Imigração e Mercado de Trabalho", vol. 2, abril, Observatório da Imigração, pp. 19-46.
- Peixoto, J. (coord.) et al. (2011), *Imigrantes e Segurança Social em Portugal*, estudo 49 do Observatório da Imigração, Lisboa: ACIDI.
- Peixoto, J.; Craveiro, D.; Malheiros, J. e Oliveira, I. (2017), *Migrações e sustentabilidade demográfica. Perspetivas de evolução da sociedade e economia portuguesas*, Estudos da Fundação, Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Peixoto, J.; et al. (2017a), *Introdução ao estudo Migrações e sustentabilidade demográfica. Perspetivas de evolução da sociedade e economia portuguesas*, Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- PISA (2016) *PISA 2015 results. Excellence and Equity in Education*, volume I, Paris: OCDE.
- PISA (2019), *Portugal Country Note, PISA 2018 Results*, PISA, OECD Publishing, Paris.
- PISA(2019b), *PISA 2018 Results Combined Executive Summaries Volume I, II e II*, PISA, OECD Publishing, Paris.
- PISA (2019c), *PISA 2018 Results: Where all students can succeed*, Volume II, PISA, OECD Publishing, Paris.
- Plaza, S. et al. (2019), *Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook*, Abril, Washington DC: World Bank Group e KNOMAD.
- Ramos, A. e Magalhães, P. (2020), *European Values Study. Relatório do Estudo dos Valores Europeus 2017-2019*, Gulbenkian Studies, Future Forum.
- Ratha, D. et al. (2016), *Migration and Remittances. Recent Developments and Outlook*, Migration and Development Brief 26, Abril, Washington DC: World Bank Group e KNOMAD (Global Knowledge

- Partnership on Migration and Development).
- Ratha, D., Eigen-Zucchi, c., e Plaza, S. (2016b), *Migration and remittances Factbook 2016*. Washington: World Bank Publications.
- Rechel, B., Mladovsky, P., e Devillé, W. (2011), "Monitoring the health of migrants", in Rechel, B. et al. (org.), *Migration and Health in the European Union*, European Observatory on Health Systems and Policies, pp. 81-98.
- Rechel, B., Mladovsky, P., e Devillé, W. (2012), "Monitoring migrant health in Europe: a narrative review of data collection practices", *Health Policy*, 105(1), pp. 10-16.
- Rechel, B., et al. (2013), "Migration and health in an increasingly diverse Europe", *The Lancet*, 381(9873), pp. 1235-1245.
- Rosa, M. J.V., Seabra, H. e Santos, T. (2004), *Contributos dos imigrantes na demografia portuguesa*, Estudo 4 do Observatório da Imigração, Lisboa: ACIME.
- Rosa, M. J. V. e Chitas, P. (2013), *Portugal e a Europa: os Números*, Ensaios da Fundação Manuel dos Santos.
- Sakellarides, C. et al. (2014), *The impact of the financial crisis on the health system and health in Portugal, Case Study*, Copenhagen: World Health Organization.
- Santos, T. e Godinho, S. (2018), "Europeus Comunitários em Portugal: uma análise exploratória", *Boletim Estatístico OM* #4, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações, Lisboa: OM.
- Schmid, S. D.; Arrighi, J-T; e Bauböck, R. (2017), *ELECLAW Indicators: Measuring Voting and Candidacy Rights of Resident Citizens, Non-Resident Citizens and Non-Citizen Residents. Version 4.0*. Florença: Instituto Universitário Europeu.
- Seabra, H. e Santos, T. (2005), *A criminalidade de estrangeiros em Portugal: um inquérito científico*, estudo 13 do Observatório da Imigração, Lisboa: ACIME.
- Seabra, H. e Santos, T. (2006), *Reclusos estrangeiros em Portugal: esteios de uma problematização*, estudo 20 do Observatório da Imigração, Lisboa: ACIME.
- Tjaden, J. (2010), *Acesso à Cidadania e o seu Impacto sobre a Integração dos Imigrantes. Guia para Portugal*, Florença, Instituto Universitário Europeu.
- Toletino, A. C. et al. (2008), *A importância e o impacto das Remessas dos Imigrantes em Portugal no desenvolvimento de Cabo Verde*, estudo 27 do Observatório da Imigração, Lisboa: ACIDI.
- SEF (2019), *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2018*, Oeiras: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.
- Vink, M. e Bauböck, R. (2013), "Citizenship configurations: Analysing the multiple purposes of citizenship regimes in Europe", in *Comparative European Politics*, 11 (5), pp. 621-648.
- Wall et al. (2008), "Mulheres imigrantes e novas trajetórias de migração: um croché transnacional de serviços e cuidados no feminino", in Villaverde, M., Wall, K., Aboim, S. e Silva, F. C. (eds.), *Itinerários: A Investigação nos 25 Anos do ICS*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, pp. 603-622.
- World Bank (2019), *Leveraging Economic Migration for Development: A Briefing for the World Bank Board*, Washington, DC: World Bank.

OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

O Observatório das Migrações, com génese em 2002, tem assumido como prioridade aprofundar o conhecimento sobre as populações imigrantes residentes em Portugal, informando decisores políticos para a definição de políticas públicas e iniciativas legislativas para a integração de imigrantes, e sensibilizando a opinião pública em geral, combatendo mitos e estereótipos acerca dos imigrantes através de factos e dados estatísticos.

Para cumprir essa missão o Observatório das Migrações tem recorrido a inúmeras fontes estatísticas e administrativas disponíveis em Portugal com dados desagregados por nacionalidade, sistematizando e analisando essa informação com o intuito de melhor caracterizar a situação das populações estrangeiras no país nas mais variadas dimensões que compõem o seu processo de integração.

Neste relatório são analisados mais de três centenas de indicadores acerca da integração de imigrantes, distribuídos por quinze dimensões analíticas, de mais de quatro dezenas de fontes de dados estatísticos e administrativos, reforçando a Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações, lançada em 2014 com coordenação científica de Catarina Reis de Oliveira. Todos os relatórios encontram-se em livre acesso no sítio do Observatório das Migrações em www.om.acm.gov.pt.

Os Relatórios Estatísticos Anuais de Indicadores de Integração de Imigrantes de Portugal publicam e analisam informação que vai muito para além dos indicadores de integração de imigrantes recomendados pela Comissão Europeia (na Declaração de Zaragoza) e concretizam medidas previstas nos planos de ação de integração de imigrantes em Portugal, nomeadamente a medida 6 do Plano Estratégico para as Migrações implementada entre 2015 e 2020, para a “melhoria dos dados oficiais sobre a integração dos migrantes”, que o Observatório das Migrações promove em parceria com o Instituto Nacional de Estatística, e a medida 1 do objetivo 1 do Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações (Pacto aprovado pela Assembleia-Geral das Nações Unidas) em implementação em Portugal desde 2019 para incrementar a qualidade da informação administrativa e estatística, “assegurando a sua divulgação através dos relatórios anuais elaborados pelo Observatório das Migrações.”