



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 5.12.2007
COM(2007) 780 final

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

Rumo a uma política comum de imigração

{SEC(2007) 1632}

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

Rumo a uma política comum de imigração

1. INTRODUÇÃO

A imigração constitui simultaneamente um desafio e uma oportunidade para a UE. Tem um impacto sobre a economia, a sociedade e as relações externas e, tendo em conta o envelhecimento das sociedades europeias e as necessidades crescentes dos mercados, a procura da UE em termos de imigração irá aumentar. A Europa parece obrigada a recorrer cada vez mais à imigração para equilibrar a oferta e a procura nos mercados de trabalho e, em geral, para impulsionar o crescimento económico. Para além do interesse económico na imigração existe um conjunto complexo de questões dela resultantes, que vão do respeito dos direitos das pessoas à necessidade de integração, passando pela segurança e pelas relações da Europa com os países de origem dos imigrantes e, por último, a necessidade de resolver o problema da imigração ilegal.

A globalização está a acelerar o ritmo da evolução da imigração. Tem sido acompanhada de uma mobilidade humana crescente, geradora de um forte aumento do número de nacionais de países terceiros na UE nas últimas décadas. Muitas zonas da Europa tornaram-se destinatários líquidos de fluxos de imigração, incluindo algumas regiões que anteriormente tinham registado fluxos persistentes de emigração líquida.

Simultaneamente, as tendências demográficas constituem um desafio considerável para a sustentabilidade das finanças públicas e para a viabilidade dos sistemas de protecção social em numerosos Estados-Membros da União. Embora não possa substituir as reformas estruturais, uma imigração controlada, juntamente com uma mobilidade acrescida dos trabalhadores na União, permitirá aumentar a dimensão global da força laboral e reduzir a escassez de mão-de-obra.

Contudo, a imigração é acompanhada de novas exigências em termos de políticas. A luta contra a imigração ilegal exige especiais esforços por parte das autoridades competentes. A falta de integração dos imigrantes em situação regular implica custos socioeconómicos, que atingem sobretudo as comunidades imigrantes da primeira e segunda gerações. As políticas de integração devem estar no centro das políticas de imigração. Uma política de integração baseada na não discriminação, na igualdade de tratamento e na igualdade de direitos e deveres permite que os imigrantes contribuam mais para a sociedade e melhora o seu potencial em termos de educação e de emprego. Melhora igualmente a percepção mitigada da imigração pelo público.

Tanto os inquéritos Eurobarómetro como as sondagens nacionais revelam que a imigração é sistematicamente uma das principais preocupações dos cidadãos europeus: sendo a imigração tão importante para o tecido económico e social da Europa, algumas preocupações são verdadeiramente genuínas, mas o receio alimenta muitos preconceitos. A Europa necessita de uma política de imigração coerente, para demonstrar que a acção pública está a encarar as preocupações verdadeiramente justificadas e beneficiar do apoio da opinião pública europeia. É urgente fornecer informações de melhor qualidade e mais rigorosas para evitar os sensacionalismos a respeito da imigração nos meios de comunicação social.

Paralelamente à imigração proveniente de países terceiros, a UE regista igualmente um aumento da mobilidade das pessoas no seu território. As vantagens criadas pela União Europeia incentivaram a

mobilidade intracomunitária dos europeus e cada vez mais pessoas beneficiam desta possibilidade. Estes movimentos intracomunitários são muito diferentes da imigração vinda do exterior e, por conseguinte, não são objecto da presente comunicação.

- A população da UE está perto de atingir 493 milhões de pessoas, entre as quais se contam 18,5 milhões de nacionais de países terceiros, ou seja, um pouco menos de 3,8% da população total.
- Os grupos mais numerosos de nacionais de países terceiros residentes na UE são oriundos da Turquia, Marrocos, Albânia e Argélia.
- Desde 2002, a imigração líquida para a UE tem oscilado entre 1,5 e 2 milhões de pessoas por ano. A maioria dos novos recém-chegados estabeleceu-se na Grécia, Itália, Espanha e Reino Unido.
- Enquanto os desafios demográficos variam consoante as regiões e os países europeus, projecções demográficas recentes sugerem que a população da UE registará uma diminuição natural entre 2010 e 2050. Pressupondo uma imigração líquida igual a zero, a população da UE diminuiria cerca de 26 milhões de pessoas até 2030 e cerca de 50 milhões até 2050.
- Em termos económicos, a principal alteração diz respeito à dimensão da população em idade activa (15-64 anos), que segundo as tendências actuais diminuirá cerca de 59 milhões até 2050. Tal significa que a UE passará de quatro para apenas duas pessoas em idade activa por cada cidadão com 65 anos e mais, se a taxa de participação se mantiver inalterada.

A imigração é, por natureza, um fenómeno transfronteiras. É essencial uma abordagem coordenada para que os Estados-Membros a possam gerir de forma mais eficaz.

A presente comunicação explica a razão por que uma política de imigração europeia eficaz é tão importante. Examina os progressos alcançados até ao momento, analisa algumas das lacunas e pontos fracos existentes e apresenta as principais questões que exigem uma acção para fazer avançar a política comum da UE em matéria de imigração nos próximos anos.

2. OS FUNDAMENTOS DA POLÍTICA COMUM DE IMIGRAÇÃO

Durante a última década foram estabelecidas gradualmente as bases de uma política comum de imigração no quadro de Tampere e do Programa da Haia. Em Outubro de 2005, os Chefes de Estado e de Governo reunidos em Hampton Court identificaram a imigração como um dos principais domínios de acção futura, tendo convidado a União e os Estados-Membros a elaborarem uma abordagem comum. Em seu resultado, foi adoptada a Abordagem Global das migrações pelo Conselho Europeu, em Dezembro de 2005, que foi confirmada pelo Conselho Europeu de Dezembro de 2006. Neste contexto, a Comissão instituiu um grupo de Comissários para a migração.

Mais recentemente a comunicação da Comissão intitulada "O interesse europeu: ter êxito na era da globalização"¹, confirmou que numa Europa sem fronteiras internas, a alteração das necessidades de uma sociedade caracterizada pelo envelhecimento demográfico e por um mercado de trabalho em constante evolução pôs em causa alguns pressupostos acerca da imigração.

¹ COM(2007) 581 de 3.10.2007.

Imigração legal

A abordagem relativa à imigração legal era ambiciosa, segundo o espírito do mandato de Tampere, **mas esta política continua ainda muito incompleta**. As tentativas de harmonização foram reduzidas ao mínimo necessário, embora tenham sido lançadas as bases do direito ao reagrupamento familiar subordinado ao respeito de um determinado número de condições. Os direitos dos nacionais de países terceiros que residem há mais de cinco anos no território de um Estado-Membro foram consolidados, tendo-lhes sido igualmente concedida a possibilidade de residir e trabalhar noutra Estado-Membro. A admissão dos estudantes está agora sujeita a normas comuns, mas ainda não se conseguem atrair os jovens talentos para as nossas universidades.

Embora se reconheça a urgência das necessidades a nível demográfico e **económico**, não foi possível adoptar normas comuns visando a admissão de trabalhadores de países terceiros. Só foi regulamentada a admissão dos investigadores, para conseguir colmatar parcialmente as lacunas neste importante sector. Todavia, as primeiras avaliações da transposição dessa directiva indicam que apenas 6 dos 27 Estados-Membros a aplicam.

Qualquer política de imigração tem actualmente de ser acompanhada por **políticas de integração** e este domínio beneficiou de uma abordagem pragmática apoiada por um **mandato político forte** que se traduziu, de forma simbólica, na adopção de princípios de base comuns. A dotação de 825 milhões de euros do Fundo para a Integração, até 2013, permitirá prosseguir este trabalho. Importa referir ainda as acções a favor da integração, financiadas desde há muito tempo pelos Estados-Membros através do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e, sobretudo, do Fundo Social Europeu.

As necessidades do mercado de trabalho também são perfeitamente reconhecidas e as políticas de recrutamento dos Estados-Membros, por vezes contraditórias, não permitem solucionar o problema. Uma abordagem sectorial, tal como anunciada pelo Programa de acção relativo à imigração legal, de 2005, parece ser actualmente a única possibilidade de sair do impasse e de ultrapassar a reserva dos Estados-Membros quanto a uma competência que consideram nacional. A urgência reside sobretudo no domínio dos **trabalhadores altamente qualificados**, tendo a Comissão apresentado, em Outubro último, uma proposta de directiva para facilitar a sua admissão (concessão do "cartão azul UE"). Noutros sectores da economia que recorrem a trabalhadores pouco qualificados, designadamente os trabalhadores sazonais, será apresentada uma proposta legislativa no Outono de 2008. Finalmente, e em consonância com a proposta da Comissão de Outubro último, estas regulamentações sectoriais devem encontrar a sua coerência no quadro de uma directiva que estabeleça um **conjunto comum de direitos para os trabalhadores de países terceiros**, a fim de evitar qualquer risco de *dumping* social e de exploração dos trabalhadores. Por último, é importante recordar que qualquer política em matéria de imigração económica deve ser plenamente compatível com o princípio da preferência comunitária.

Schengen, vistos, gestão das fronteiras externas e novas tecnologias

O espaço Schengen alarga-se e reforça-se, sendo uma das grandes conquistas da União e um dos resultados mais visíveis para os cidadãos nos últimos tempos. Após alguns anos de aplicação a nível da União, o acervo de Schengen será objecto em 2008 de uma revisão, tanto a nível jurídico como operacional. O código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras será seguido de um código "vistos", constituindo estes dois instrumentos um quadro processual claro e coerente, respectivamente em matéria de controlos nas fronteiras e de emissão de vistos. Outros instrumentos jurídicos foram ou devem ser adoptados para regular o pequeno tráfego fronteiriço, estabelecer as condições de recolha e de controlo de identificadores biométricos ou para lançar as bases da criação de centros comuns de pedido de vistos.

A **Agência Frontex**, criada em 2005, favoreceu a cooperação prática entre os Estados-Membros e conferiu uma dimensão mais operacional ao controlo das pessoas nas fronteiras externas da União Europeia. A Agência Frontex também desempenha um papel importante na gestão das fronteiras marítimas e na coordenação da acção dos Estados-Membros em matéria de redução dos fluxos de imigração ilegal. Contudo, o potencial da Agência só será plenamente atingido se houver um compromisso mais determinado por parte dos Estados-Membros e uma implicação efectiva nas suas actividades operacionais por parte dos países terceiros em causa. Por outro lado, o **Sistema de Informação de Schengen (SIS II)** está a ser objecto de uma modernização profunda, tanto em termos técnicos como de introdução de novas funcionalidades. Logo que fique operacional, o **Sistema de Informação sobre Vistos (VIS)** permitirá tornar simultaneamente mais eficaz e mais seguro o procedimento de emissão de vistos de curta duração.

É preciso que a União utilize melhor as **novas tecnologias** de controlo e de detecção, assegurando a plena interoperabilidade dos sistemas existentes, desenvolvendo novos instrumentos e explorando plenamente o potencial proporcionado pela biometria. É necessário continuar a desenvolver, a nível europeu, um modelo integrado de gestão do controlo nas fronteiras a atingir num futuro próximo e, em geral, adoptar uma política coerente visando um controlo integrado do acesso ao território da União e dos seus Estados-Membros.

Estes instrumentos operacionais e legislativos foram apoiados por um esforço financeiro substancial: o Fundo para o controlo das fronteiras externas foi dotado de 1 590 milhões de euros para o período compreendido entre 2007 e 2013.

Imigração ilegal

Uma melhor gestão da imigração legal e uma luta determinada contra a imigração ilegal são duas faces da mesma moeda. Os progressos em matéria de prevenção e de luta contra a imigração ilegal foram rápidos, graças à adopção de um conjunto de instrumentos legislativos e operacionais, enquadrados por três planos de acção sobre, nomeadamente, a luta contra a imigração clandestina, o controlo das fronteiras externas e o regresso.

As estatísticas sobre a **presença de imigrantes em situação irregular** são – devido à sua própria natureza – difíceis de obter. As regularizações podem fornecer informações sobre os imigrantes em situação irregular. Desde o início dos anos 80, pelo menos 3,7 milhões de pessoas foram regularizadas em Estados-Membros da UE (França, Alemanha, Grécia, Itália, Países Baixos, Portugal e Espanha). Uma das fraquezas do dispositivo instaurado até ao momento deve-se à inadequação da política europeia em matéria de regresso dos imigrantes. Actualmente, só uma de três ordens de afastamento é efectivamente executada. O estabelecimento de normas europeias neste domínio continua a ser objecto de debate, e desde há muito tempo, a nível do Conselho e do Parlamento, sendo essencial a adopção destes instrumentos legislativos o mais rapidamente possível. Foi no entanto aberta uma nova frente de trabalho num domínio conexo: a luta contra os factores de atracção dos imigrantes ilegais, em especial o trabalho clandestino. Enquanto o mercado de trabalho europeu proporcionar esse tipo de oportunidades, os fluxos de imigração não poderão ser geridos de forma coerente e registarão mesmo um recrudescimento. A directiva proposta em Maio último deverá permitir lutar na origem contra os empregadores de trabalhadores em situação irregular. A Comunicação da Comissão relativa ao trabalho não declarado, de 23 de Outubro de 2007, apresenta um balanço das acções empreendidas nos Estados-Membros visando desencorajar o trabalho não declarado, incluindo medidas diferentes das repressivas, por exemplo instrumentos fiscais, e ilustra as possibilidades de aprendizagem mútua em relação a práticas bem sucedidas neste domínio.

Qualquer política de imigração legal ou de luta contra a imigração ilegal fica limitada quando os Estados-Membros adoptam medidas de regularização em grande escala. Ultrapassando o mecanismo de informação mútua instaurado, chegou o momento de iniciar um verdadeiro debate visando adoptar uma abordagem comum desta problemática. Medidas nacionais instauradas de forma isolada podem enfraquecer a coerência e a solidariedade europeias.

Medidas eficazes contra a imigração ilegal implicam a cooperação dos países de origem e de trânsito através da sua participação activa nos seguintes mecanismos:

- A criação de mecanismos de cooperação para lutar contra as redes e os grupos que organizam e participam no tráfico de seres humanos;
- No que diz respeito à gestão das fronteiras externas, a formação do pessoal competente nos países de origem e de trânsito e a cooperação com esse pessoal, bem como o reforço de dispositivos conjuntos de controlo e de vigilância das fronteiras;
- A cooperação nos trabalhos e procedimentos necessários para o regresso dos imigrantes ilegais, em especial quanto à sua identificação e documentação, reforçando simultaneamente a criação de mecanismos de regresso eficazes. Estes mecanismos incluem a aplicação efectiva da obrigação de readmissão prevista no artigo 13.º do Acordo de Cotonu, bem como a conclusão de acordos de readmissão da CE com outros países terceiros.

A dimensão externa

A importância da dimensão externa da política da UE em matéria de migrações aumentou nos últimos anos e as preocupações neste domínio foram integradas nas políticas e programas das relações externas da UE, bem como na agenda para o desenvolvimento. Verificou-se, em especial, uma concentração nos países vizinhos da UE, com a criação de um quadro institucional específico. Neste quadro, o diálogo político e a cooperação em matéria de migrações e questões conexas já estão a ser desenvolvidos e reforçados, sempre que necessário.

Mais recentemente, a UE definiu a **Abordagem Global das Migrações**, baseada no reforço do diálogo e da cooperação com os países terceiros, num espírito de parceria, solidariedade e responsabilidade partilhada. Esta abordagem incidiu inicialmente em África e no Mediterrâneo.

A Abordagem Global apoia-se no **diálogo político e na cooperação** estabelecidos no quadro da Política Europeia de Vizinhança através de programas bilaterais. Cobre toda a África e também se desenvolve a nível regional e multilateral. O quadro político aplicável a esse diálogo e cooperação com os países da África Subsariana é o artigo 13.º do Acordo de Cotonu. A Estratégia UE-África e a sua "Parceria sobre migrações, mobilidade e emprego", que deve ser adoptada na cimeira de Lisboa em Dezembro, consolidarão o programa de trabalho a longo prazo sobre as migrações e o desenvolvimento, realizado até ao momento com África.

No contexto da Abordagem Global, foram igualmente desenvolvidos **instrumentos financeiros e técnicos de cooperação mais específicos**, que estão a ser utilizados e aplicados quando necessário. As novas iniciativas da UE são as seguintes: centros de informação e de gestão das migrações geridas em África; migração circular para tentar gerir a imigração laboral de forma mais flexível, tendo em vista beneficiar os países de origem e de destino e os próprios imigrantes; parcerias para a mobilidade a fim de estabelecer um quadro equilibrado visando organizar mais eficazmente a cooperação entre os países de origem e de destino; estabelecer perfis migratórios para fornecer um instrumento aos responsáveis políticos; e plataformas de cooperação destinadas a reunir os intervenientes a nível da imigração e desenvolvimento nos países e regiões.

Contudo, agora que as prioridades foram estabelecidas é que começa o verdadeiro teste do valor e eficácia da Abordagem Global em África. Nos próximos anos, todos os intervenientes envolvidos - Estados-Membros, Comissão e organizações internacionais, em parceria com países terceiros - devem intensificar o processo já em curso e apresentar resultados. Em especial, é absolutamente imperioso assegurar um seguimento adequado e resultados palpáveis em relação a marcos políticos importantes que foram acordados entre a Europa e África nas conferências de Rabat e de Tripoli no ano passado.

A Abordagem Global foi agora alargada às regiões do leste e sudeste vizinhas da UE. A natureza do diálogo político e da cooperação da UE em matéria de migrações com estas regiões é muito diferente da que é mantida com a África Subsariana. O verdadeiro desafio relativamente a estas regiões consiste em conciliar as preocupações da UE em matéria de segurança com as expectativas dos nossos vizinhos (e o próprio interesse da UE) em termos de mobilidade crescente.

A aplicação da Abordagem Global ao Leste também cobre a Ásia, continente em que até ao momento o interesse da UE se limita a questões de readmissão. Por conseguinte, são necessários esforços adicionais para alargar a referida abordagem a outras vertentes com interesse para as nossas relações com estes países, designadamente a imigração de trabalhadores altamente qualificados. As migrações são uma das prioridades da nova Estratégia da UE para a Ásia Central. Deve sublinhar-se que os principais temas do Fórum Mundial sobre Migrações e Desenvolvimento, que se realizará em Manila, em Outubro de 2008, serão a protecção dos direitos dos migrantes e a relação entre migrações, desenvolvimento e segurança.

No que diz respeito à América Latina e às Caraíbas, as migrações devem continuar a ser abordadas no contexto da preparação das cimeiras UE/ALC (em especial, a Cimeira de Lima, em Maio de 2008), com o objectivo de contribuir para um diálogo e uma cooperação mais estruturados e regulares.

O documento de trabalho dos serviços da Comissão anexo à presente comunicação apresenta um panorama da aplicação da Abordagem Global com África e as regiões europeias do Leste e Sudeste até ao momento.

3. NECESSIDADE DE UMA POLÍTICA COMUM DE IMIGRAÇÃO: OPORTUNIDADES E DESAFIOS

Num mercado único caracterizado pela livre circulação de pessoas, existe a necessidade evidente em **ir mais além** do que ter 27 políticas distintas em matéria de imigração. Os Estados-Membros têm necessidades diferentes, pois também são diferentes a sua situação económica, perspectivas demográficas, normas sociais e laços históricos e, por isso, são também bastante diferentes as suas políticas em matéria de imigração. Em resultado desta situação, existem incoerências e falta de coordenação a nível da UE. Além disso, as políticas nacionais em matéria de imigração têm um impacto evidente para além das fronteiras nacionais e as medidas tomadas num Estado-Membro por motivos nacionais ou regionais podem produzir rapidamente efeitos noutros Estados-Membros. Os cidadãos da UE devem sentir que a acção a nível da UE dá resposta às suas preocupações, sendo necessário simultaneamente liderança e um esforço constante de comunicação.

Tendo em conta as considerações anteriores, é necessária uma mudança: as bases que foram estabelecidas devem ser utilizadas para desenvolver um **novo compromisso** e construir uma **política europeia comum de imigração**, aumentando as oportunidades económicas e as medidas de integração, com base na solidariedade e na partilha dos encargos.

Muitas políticas devem adaptar-se ao novo mundo do trabalho por forma a apoiar o financiamento público da saúde, da protecção social e do sistema de pensões face à evolução demográfica e ajudar os cidadãos da UE a adaptarem-se à mudança.

Esta abordagem comum necessita de um **quadro europeu** no âmbito do qual os níveis nacional e da União se possam completar entre si - um quadro que respeite as diferenças e necessidades dos Estados-Membros, mas que também reconheça os desafios comuns colocados pela natureza aberta da economia e do território da Europa e reforce a nossa capacidade para os enfrentar. É conveniente ter em conta a problemática da imigração nas decisões sobre questões económicas, sociais, internacionais e de desenvolvimento. Conferir transversalidade à imigração ajudará tanto as sociedades europeias a enfrentar os desafios da imigração como os próprios imigrantes.

Caso seja bem gerida, a imigração pode contribuir significativamente para atenuar os efeitos do envelhecimento da população e ajudar as sociedades europeias a colmatar as carências em termos de mão-de-obra e de qualificações. Sem uma iniciativa estratégica europeia credível em matéria de imigração económica, os poderosos factores que levam à imigração continuarão a desafiar as normas e as legislações nacionais. O debate a nível da UE deve agora centrar-se nas acções necessárias para gerir eficazmente a imigração e nos recursos necessários para a sua aplicação. Uma primeira etapa no processo é ter uma compreensão mais aprofundada do impacto potencial da imigração e dos desafios que suscita.

Oportunidades económicas

Embora a imigração não constitua um remédio para a escassez de qualificações e de mão-de-obra da Europa, os trabalhadores nacionais de países terceiros pouco, medianamente e altamente qualificados contribuem para a sua prosperidade económica. A nossa estratégia em matéria de imigração deve ter em conta as nossas tendências demográficas e de emprego, bem como o papel da externalização de certas actividades, tanto para os países de origem como de destino. Como a população europeia regista um declínio demográfico e os nossos mercados de trabalho sofrem de escassez em determinados sectores, devemos avaliar a forma como a imigração pode ajudar a atingir os nossos objectivos de crescimento e de emprego.

- Os imigrantes fazem mais do que simplesmente aumentar o volume global da **mão-de-obra**. O potencial dos imigrantes para se estabelecerem como empresários é cada vez mais reconhecido e são cada vez mais notórios os benefícios económicos decorrentes da diversidade, designadamente a diversidade étnica.
- Os imigrantes ajudam igualmente a atenuar a **escassez de mão-de-obra**. Por um lado, alguns Estados-Membros registam escassez de trabalhadores altamente qualificados. Estes imigrantes não só contribuem para responder à escassez de mão-de-obra, como também fornecem especialização técnica, alargando a base de competências e melhorando a qualidade do capital humano. Por outro lado, já se verificam necessidades crescentes no sector dos serviços, em especial nos serviços domésticos, hotelaria e restauração, construção e nos sectores caracterizados por uma forte sazonalidade, como é o caso da agricultura. Estes sectores fundamentais também se confrontam com uma procura crescente, porque é cada vez maior a proporção de mulheres que integra o mercado de trabalho e porque a nossa população envelhece, sendo necessários mais trabalhadores nos sectores da saúde e dos cuidados de saúde de longa duração, da enfermagem, de guarda de crianças e de assistência a idosos. Neste âmbito, o reforço das infra-estruturas do mercado de trabalho tem um papel evidente a desempenhar, sobretudo os serviços públicos de emprego.

- A percentagem de imigrantes qualificados é de 1,7% na UE. Comparativamente, estas percentagens atingem 9,9% na Austrália, 7,3% no Canadá, 5,3% na Suíça e 3,2% nos EUA.
- O peso económico dos empregos com salários baixos no emprego total de cada Estado-Membro é bastante significativo, indo desde 10,8% na Suécia até 38,8% na Roménia em 2005². Os trabalhadores imigrantes desempenham um papel fundamental nestes sectores em alguns Estados-Membros, o qual aumentará seguramente no futuro tendo em conta as tendências actuais.

- O envelhecimento da população da UE tem **implicações orçamentais**. O declínio da população em idade activa pode ter graves implicações a nível do financiamento das pensões e colocar mais pressão nas despesas de saúde e cuidados de longa duração. A imigração pode contribuir para o financiamento dos regimes públicos de pensões através do sistema de repartição, mas apenas a médio prazo, uma vez que os imigrantes acumulam direitos à pensão com o tempo. Com o passar dos anos serão necessárias reformas adequadas dos sistemas de pensões para garantir a sua sustentabilidade a longo prazo.
- Os imigrantes em situação regular contribuem para o **desenvolvimento económico dos Estados-Membros** enquanto contribuintes e consumidores de bens e serviços.

Desafios da integração

- A UE regista um atraso em relação a outros importantes destinos de imigração em termos de integração. O grande potencial de benefícios globais resultantes da imigração só pode ser realizado se a integração for bem sucedida. A política de integração devia ser considerada, portanto, um *continuum*, desde o momento da entrada, passando pela instalação, até à inclusão social e económica. São necessárias políticas de integração eficazes e eficientes, em especial nos domínios da educação, da saúde, da habitação e do mercado de trabalho, que são da competência directa dos Estados-Membros e em que a UE só pode ter um mero papel de apoio. Os responsáveis políticos deviam igualmente evitar a rigidez nas instâncias reguladoras dos mercados de trabalho ou nos mercados de produtos e financeiros, que impedem que se beneficie plenamente das vantagens da imigração. Por último, a luta contra a discriminação e as políticas em matéria de igualdade de direitos são importantes para ultrapassar alguns obstáculos com que se defrontam os imigrantes e os seus descendentes; neste contexto, o diálogo intercultural e interconfessional deve ser promovido.
- As políticas de integração implicam custos a curto prazo para as **finanças públicas**. Este aspecto representa um elemento importante no debate público sobre a imigração. Os Estados-Membros da UE deviam considerar a interacção entre imigração e política social como um investimento a longo prazo no seu próprio progresso económico e social e avaliar os custos a curto prazo das políticas dirigidas para a promoção da integração numa perspectiva a longo prazo.
- O **acesso ao mercado de trabalho** continua a ser uma das principais condições para uma integração bem sucedida. Implica um amplo conjunto de benefícios para as pessoas, as empresas, a sociedade e a economia. Contudo, os números actuais revelam que os imigrantes registam taxas de emprego tendencialmente muito inferiores às dos cidadãos da UE. Os imigrantes são mais frequentemente sujeitos a trabalho não declarado e de nível inferior às suas qualificações

² Estes números têm por base os dados recolhidos pelo Eurostat nos três sectores seguintes: agricultura, caça e silvicultura; construção; hotelaria e restauração.

(aceitam empregos para os quais estão sobrequalificados). Em termos de género, as mulheres nacionais de países terceiros enfrentam especiais dificuldades em comparação com as cidadãs da UE, em especial quando se trata de trabalhadoras altamente qualificadas, em que a diferença entre as taxas de emprego para as nacionais de países terceiros e as cidadãs da UE ultrapassa 20 pontos percentuais. Um emprego legal e remunerado será a melhor forma de combater a exclusão social e económica e, quanto mais curto for o período de integração, mais cedo os imigrantes se tornarão contribuintes líquidos, em termos sociais e económicos, para as sociedades que escolheram. Restringir o acesso aos direitos sociais e à formação pode ser um obstáculo à integração no mercado de trabalho: o pleno acesso à protecção social e à aprendizagem ao longo da vida proporciona resultados muito mais satisfatórios. A este respeito, deve sublinhar-se a importância da proposta recentemente adoptada de directiva-quadro relativa a um conjunto comum de direitos para os trabalhadores de países terceiros que residem legalmente nos Estados-Membros.

- Os jovens oriundos da imigração, em especial, são excessivamente afectados pelo desemprego. A diferença entre a taxa de desemprego total e a taxa relativa aos nacionais de países terceiros na população activa total é elevada (12-25 pontos percentuais). Verificam-se diferenças análogas em relação à escolaridade dos jovens.

Em 2005, a taxa de emprego dos nacionais de países terceiros era substancialmente inferior (55%) à taxa dos nacionais da UE (65%). As taxas de desemprego eram cerca de duas vezes superiores para os nacionais de países terceiros (17%) do que para os cidadãos da UE (9%). Contudo, nem todos os Estados-Membros registam taxas de emprego de nacionais de países terceiros inferiores às dos cidadãos da UE. Em muitos dos novos Estados-Membros, bem como na Grécia, em Espanha e em Portugal, a taxa de emprego dos nacionais de países terceiros é superior à dos cidadãos da UE.

- A **educação** é crucial sob vários aspectos, pelo menos para assegurar a interacção entre os imigrantes e outros sectores da população. Contudo, os resultados actuais dos filhos dos imigrantes suscitam em muitos casos preocupações sobre o seu desenvolvimento pessoal e profissional, o que influenciará certamente a sua participação futura no mercado de trabalho. A origem étnica estrangeira constitui outro factor que influencia significativamente os resultados destes alunos em muitos países, segundo dados de todas as sondagens internacionais pertinentes que o confirmam. Por conseguinte, os programas escolares devem ser cada vez mais adaptados às necessidades dos alunos imigrantes, enquanto os professores devem possuir as competências interculturais adequadas para fazer face à diversidade nas escolas. Em 2008, a Comissão adoptará um Livro Verde sobre as migrações e a educação.
- Os conhecimentos **linguísticos** são cruciais para a integração. Os imigrantes podem ser apanhados num círculo vicioso, em que o acesso ao mercado de trabalho é restringido em razão dos seus fracos conhecimentos linguísticos, embora estes se desenvolvam através do emprego e da formação. Adquirir o conhecimento da língua do país de acolhimento pode ser particularmente importante para as mulheres imigrantes que, caso contrário, correm o risco de ficarem isoladas da sua nova sociedade e de terem dificuldade em ajudar os seus filhos a integrarem-se na escola.
- Do mesmo modo, devem ser tomadas disposições adequadas em termos de **habitação** para os imigrantes. Este aspecto é crucial em termos de integração social dos imigrantes e das suas famílias nas comunidades locais. Em média, os imigrantes são excessivamente prejudicados neste domínio, mas as medidas de integração representam um enorme desafio. É necessário obter melhores previsões em relação ao número de imigrantes e ao lugar onde provavelmente se concentrarão para efeitos de emprego ou reagrupamento familiar. Quando as comunidades de

imigrantes permanecem isoladas ou segregadas, estamos perante um obstáculo real à sua participação na sociedade em geral.

- A imigração e a **saúde** estão ligadas de várias formas importantes. Com frequência, os imigrantes enfrentam riscos adicionais para a saúde associados às suas condições de vida e de trabalho. Os imigrantes devem ter igualmente acesso aos serviços de saúde, tal como os demais membros da população, e pode ser necessária uma ajuda específica e informações a esse respeito. Os imigrantes ilegais podem considerar particularmente difícil obter cuidados de saúde devido à sua situação precária. No entanto, a emigração de profissionais de saúde especializados está a causar uma penúria grave em muitos países em vias de desenvolvimento. As questões de saúde relacionadas com os imigrantes serão tratadas mais aprofundadamente através de iniciativas desenvolvidas no contexto da nova Estratégia da UE para a saúde³.

Desafios externos

A imigração constitui agora uma vertente essencial da política de relações externas da União, tendo sido plenamente integrada no **diálogo político, diplomacia e cooperação** da União com países terceiros. É o que acontece especialmente com as regiões do leste e do sul vizinhas da União, em que os desafios consistem actualmente em estabelecer um equilíbrio em todos os aspectos da nossa abordagem, designadamente os que dizem respeito à segurança e à mobilidade. Registaram-se progressos consideráveis com os países dos Balcãs Ocidentais em termos de mobilidade e de contactos entre os povos. Além disso, o diálogo sobre questões de imigração ocupa um lugar cada vez mais importante no programa de trabalho com os países da América Latina, da Ásia Central e asiáticos, devendo a União ter por objectivo reforçar e alargar o âmbito deste diálogo. Com África, a parceria em matéria de migrações, mobilidade e emprego permitirá obter uma visão comum concreta da via a seguir.

A plena integração da questão da imigração nas relações externas da União ajudou a assegurar a sua coerência e complementaridade com outras políticas e a abordar mais eficazmente os desafios associados à imigração, em parceria com os países terceiros em causa. Além disso, integrar a imigração na **política de desenvolvimento** permitirá que a política de imigração tenha em conta as questões do desenvolvimento e que a política de desenvolvimento contribua para que a imigração represente um factor positivo neste domínio. É importante que a UE contribua para minimizar a fuga de cérebros e o desperdício de competências, bem como para maximizar os benefícios da mobilidade e da imigração em relação aos países em vias de desenvolvimento, por exemplo reduzindo os custos das **remessas** enviadas pelos imigrantes, concedendo maiores oportunidades de regresso temporário ou protegendo de recrutamento activo os sectores que registam carências graves em recursos humanos.

O regresso temporário ou permanente dos trabalhadores imigrantes ao seu país de origem é susceptível de constituir um **"ganho de cérebros"**, uma vez que os imigrantes podem ter adquirido competências adicionais no estrangeiro, por exemplo a nível das línguas, das novas tecnologias ou de espírito empresarial, o que aumentará a sua produtividade e a capacidade de transferência. A migração circular apresenta vantagens evidentes para os países de destino e de origem, bem como para os imigrantes. Para favorecer a migração circular, a União tem de estabelecer um quadro que a reconheça e incentive enquanto estrutura dinâmica de movimento transnacional, e não um simples meio de evitar os desafios colocados pela integração dos imigrantes. Este quadro deve ser associado

³ No que diz respeito ao documento sobre a Estratégia para a saúde, intitulado "Juntos pela saúde: uma abordagem estratégica para a União Europeia 2008-2013", ver http://ec.europa.eu/health/ph_overview/Documents/strategy_wp_en.pdf

às agendas da UE em matéria de relações externas e desenvolvimento. A mobilidade das pensões devia ser examinada enquanto questão importante a nível da migração circular.

4. CONCLUSÕES

A imigração moldará a sociedade europeia no futuro como sempre fez no passado. Uma política de imigração bem sucedida exige uma acção determinada e coerente tanto a nível nacional como da UE. Apenas uma abordagem comum e transversal pode dar uma resposta política eficaz através de um amplo conjunto de políticas. Uma estratégia coerente e equilibrada permitirá à UE aproveitar as oportunidades que a imigração proporciona e combater a percepção negativa que o público possa ter, bem como enfrentar os desafios da imigração, incluindo práticas detestáveis associadas à imigração ilegal, como o tráfico e a exploração de seres humanos.

A imigração pode **contribuir significativamente para a prosperidade da UE**, mas sob condição de melhorar radicalmente a combinação entre as necessidades do mercado de trabalho, as qualificações dos imigrantes e a sua integração global. A integração eficaz dos novos imigrantes e dos imigrantes já presentes no mercado de trabalho constitui uma condição essencial para realizar os objectivos de Lisboa de crescimento e emprego. Se for gerida correctamente, a imigração legal pode contribuir para suprir as necessidades do mercado de trabalho e constituir uma verdadeira alternativa à imigração ilegal e à economia paralela.

Ao mesmo tempo, favorecer a integração pode ajudar a combater os preconceitos e a promover uma sociedade tolerante e inclusiva. A luta contra a discriminação e as políticas em matéria de igualdade de direitos são importantes para ultrapassar alguns obstáculos com que se defrontam os imigrantes e os seus descendentes.

A questão da imigração exige igualmente uma **cooperação e uma aprendizagem mútua** mais eficazes entre todos os sectores relevantes da acção pública. A União Europeia e os seus Estados-Membros devem trabalhar em conjunto e com os seus parceiros estrangeiros nestas questões, a fim de integrar os diferentes aspectos económicos, sociais e externos da imigração no quadro de uma mesma estratégia coerente.

É necessário um **compromisso renovado** no sentido de desenvolver uma política de imigração comum, a fim de permitir à União gerir a imigração em proveito próprio, em termos de crescimento económico e de competitividade. Esta medida não implica qualquer alteração a nível das actuais competências da UE, constituindo uma forma política e prática de trabalhar em conjunto para alcançar resultados que não podem ser atingidos individualmente por nenhum Estado-Membro.

De um modo geral, este compromisso:

- assenta numa avaliação da situação dos imigrantes nos Estados-Membros, nomeadamente em termos de necessidades actuais e futuras e de carência de qualificações;
- define um plano destinado a obter uma visão comum do tipo de imigração de que a Europa tem necessidade, bem como das medidas de acompanhamento necessárias para assegurar uma integração adequada dos imigrantes;
- estabelece medidas comuns eficazes de luta contra a imigração ilegal, visando tanto os imigrantes recém-chegados como os imigrantes ilegais já presentes na UE;

- assegura uma coordenação e informações genuínas e eficazes entre os Estados-Membros no que diz respeito a decisões importantes em matéria de imigração, em especial as medidas de regularização e de luta contra a imigração ilegal;
- assegura a coerência das políticas: todas as políticas, tanto nacionais como da UE e sem esquecer as diferentes políticas sectoriais, devem contribuir e funcionar em termos de complementaridade para enfrentar os desafios comuns;
- dá continuidade ao processo de ligação da política de imigração da UE à agenda externa, incluindo o desenvolvimento.

Na prática, trata-se de:

- levar os Estados-Membros e as instituições europeias a trabalharem em **parceria e transparência**, com base na **solidariedade mútua e na partilha de encargos**, graças a uma agregação mais eficaz e mais bem orientada dos recursos disponíveis;
- converter a necessidade de coerência e de solidariedade em **normas e princípios comuns**;
- realizar as iniciativas previstas no quadro da Estratégia de emprego, do método aberto de coordenação sobre a inclusão social, a protecção social e a saúde, bem como no quadro de políticas de não discriminação, a fim de reforçar a coerência entre estas diferentes políticas;
- apresentar **objectivos e indicadores quantificáveis** para permitir uma avaliação regular do impacto das medidas adoptadas;
- lançar as bases de uma **maior cooperação** entre as administrações dos Estados-Membros graças a uma melhor utilização dos fundos e dos meios tecnológicos disponíveis;
- incentivar os Estados-Membros a desenvolverem a sua acção para melhorar a situação dos imigrantes nos mercados do trabalho, no contexto da política de coesão.

A Comissão está pronta para apresentar propostas visando desenvolver e executar este compromisso renovado até ao final do primeiro semestre de 2008, para que sejam examinadas e aprovadas pelo Conselho Europeu na sua reunião de Dezembro de 2008.