



MOBILIDADE HUMANA INTERNACIONAL, POLÍTICAS MIGRATÓRIAS E DIREITOS HUMANOS: avanços e recuos

Maria da Conceição Pereira Ramos¹

Resumo

O contexto atual de crescente e diversificada mobilidade humana a nível global, caracterizado pelo aumento dos fluxos migratórios e do número de refugiados, coloca questões aos níveis económico, social e político e novos desafios às políticas migratórias e à proteção dos direitos humanos. Este artigo pretende refletir sobre o fortalecimento de políticas públicas promotoras da inclusão e do trabalho digno e decente de populações em situação de migração e refúgio, assim como contribuir para uma melhor gestão da mobilidade humana e para a promoção de políticas migratórias que fomentem a coesão social, a defesa dos direitos humanos, a luta contra a discriminação e a desigualdade de oportunidades e a cooperação com os países de origem dos migrantes em favor do desenvolvimento.

Palavras-chave: Migrações. Refugiados. Políticas Migratórias. Políticas Públicas. Direitos Humanos.

INTERNATIONAL HUMAN MOBILITY, MIGRATION POLICIES AND HUMAN RIGHTS: progress and setbacks

Abstract

The present scenario of increasing and diversified human mobility at a global level, characterized by increasing migratory flows and refugee populations, raises questions at economic, social and political levels and poses new challenges to migration policies and human rights protection. In this article, we intend to reflect upon the strengthening of public policies that promote inclusion and proper, decent work for migrating and refugee populations, as well as to contribute to a better management of human mobility and the promotion of migration policies that foster social cohesion, the defense of human rights, the fight against discrimination and unequal opportunities, and the cooperation with migrants' countries of origin in favor of development.

Keywords: Migration. Refugees. Migration Policies. Public Policies. Human Rights.

Artigo recebido em: 18/08/2019 Aprovado em: 27/01/2020
DOI: <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v24n1p405-421>

¹ Doutora em Ciência Económica – Economia do Trabalho e dos Recursos Humanos pela Universidade de Paris I, Sorbonne, França. Professora da Faculdade de Economia (FEP) da Universidade do Porto (UP), Portugal. Investigadora do Centro de Estudos das Migrações e das Relações Interculturais (CEMRI/UAb-FCT), Grupo de Investigação Saúde, Cultura e Desenvolvimento. E-mail: cramos@fep.up.pt.

1 INTRODUÇÃO – MOBILIDADE HUMANA INTERNACIONAL: algumas tendências nos países da OCDE e da UE

As migrações são essenciais ao processo de globalização, reforçando a sua parte humana, processo que salienta as desigualdades económicas e sociais e impulsiona a procura migratória por melhores condições de vida e de trabalho. Atualmente, exceto no caso dos conflitos armados e desastres naturais, a globalização e a sua relação com as desigualdades são as principais causas de migrações internacionais (MARTINE, 2005; RAMOS, 2013a). As migrações têm um carácter estrutural e permanente na economia global, constituindo um dos fatores essenciais do processo de desenvolvimento e de transformação social em todo o mundo (CASTLES, 2010; RAMOS, 2012).

O aumento da mobilidade humana a nível mundial questiona os direitos humanos, os direitos de cidadania e a integração dos migrantes, a consciência social, a governação e soberania dos Estados, as novas formas de regulação mundial e da construção europeia, obrigando ao ajustamento das políticas públicas.

O sistema mundial criou um mercado de trabalho global e impulsionou os movimentos transnacionais de pessoas, com duplas e múltiplas nacionalidades, culturas, identidades e pertenças (RAMOS, 2011a). Os perfis dos migrantes diversificaram-se: reforço da qualificação e feminização dos fluxos, temporalidade e sazonalidade, destacamentos, expatriações, empreendedorismo transnacional, mobilidade estudantil, etc. A diversidade dos fluxos migratórios, a grande circulação das mobilidades por um curto período de tempo, os diferentes registos nos países de acolhimento e a mobilidade de trabalhadores entre empresas, etc., fazem com que as estatísticas não apreendam a totalidade das migrações internacionais.

Cerca de 128 milhões de imigrantes vivem nos países da OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico), tendo os fluxos de imigração aumentado na maioria dos países desta Organização (OECD, 2019). Países como a Alemanha têm consolidado a sua posição como um dos principais países de imigração, tendo uma população ativa envelhecida e necessitando de profissionais qualificados ao nível de saúde, engenharia, etc. A União Europeia (UE) tem 58 milhões de residentes nascidos no estrangeiro, ou seja, cerca de 12% da sua população, sendo cerca de dois terços originários de países não membros da União (OECD, 2019).

Os países da OCDE receberam cerca de 5,3 milhões de novos migrantes permanentes em 2018 (OECD, 2019). A migração, por razões humanitárias, foi o principal fator impulsionador em 2015/16. Em 2018, o número de pedidos de asilo nos países da OCDE diminuiu para 1,09 milhões, representando um decréscimo relativamente aos 1,65 milhões de pedidos registados em 2015 e 2016, um máximo histórico. A maioria dos requerentes de asilo provinha do Afeganistão, Síria, Iraque e

Venezuela. Em 2015, a reunificação familiar e a livre circulação entre países da UE representaram, cada uma individualmente, cerca de um terço da totalidade da migração permanente para a OCDE, apesar de o nível de mobilidade intra-UE ainda ser baixo.

A migração laboral temporária, ou seja, a migração por um período limitado para trabalhar, também cresceu nos países da OCDE, atingindo 4,9 milhões em 2017 (OCDE, 2019). A mobilidade intraempresa tem aumentado, assim como o recrutamento internacional de trabalhadores sazonais, a mobilidade transfronteiriça e o destacamento de trabalhadores. No espaço da UE e da Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA/AECL), os trabalhadores “destacados” pelos seus empregadores noutros países membros da UE/EFTA representaram o canal principal de trabalhadores temporários, com quase 2,7 milhões de destacamentos.

2 REFUGIADOS – DESASTRE HUMANITÁRIO NAS FRONTEIRAS DA EUROPA E MEDIDAS DE INTEGRAÇÃO

O número de pessoas que procuraram asilo em países da OCDE, nomeadamente europeus, atingiu máximos históricos. Em 2015, como em 2016, os países da OCDE registaram mais de 1,6 milhões de novos pedidos de asilo, quase três quartos em países europeus desta Organização. Em 2016, mais de 20% dos pedidos na zona da OCDE foram feitos por cidadãos sírios e 13% por afegãos.

Em 2015, a UE recebeu mais de um milhão de refugiados, 34% oriundos da Síria (UNHCR, 2016). Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), pela primeira vez na história o número de mulheres refugiadas e de crianças ultrapassou o de homens, pedindo asilo em países da Europa, aumentando o seu risco de abuso e de exploração.

Em 2015, existiam 65,3 milhões de pessoas no mundo que foram forçadas a deslocar-se, o número mais elevado desde a Segunda Guerra Mundial (UNHCR, 2016).

Apesar da diminuição das liberdades públicas na Turquia, a UE assinou um acordo muito discutível, em março de 2016, com este país, para fazer face à “crise migratória e de refugiados sem precedentes” e viabilizar a reinstalação enquanto canal de acesso legal à UE para as pessoas carecidas de proteção internacional. Esta crise demonstra algumas fragilidades da UE e da sua política de asilo e de integração (SOROMENHO-MARQUES, 2016):

- a) Necessidade da UE criar uma agência comum para os refugiados;
- b) Ausência de uma polícia comum de fronteiras externas;
- c) Ausência de políticas comuns de asilo;

- d) Lógica política primordialmente de securitização e não tanto de cooperação cosmopolita;
- e) Insucesso das políticas de integração das comunidades islâmicas nas cidadanias europeias;
- f) Egoísmos nacionais em vez de respostas estratégicas coordenadas.

As divergências entre os Estados-membros colocam vários entraves à construção de uma política global e coerente no seio da UE. Fala-se de uma “crise de refugiados”, mas existe também uma certa crise de solidariedade na Europa, com aumento de nacionalismos, xenofobia e movimentos anti-imigração em alguns países do espaço comunitário (Hungria, Polónia, Áustria, República Checa, Itália,...), que se reflete na adoção de medidas mais restritivas por parte de alguns Estados-membros.

As condições oferecidas às pessoas com estatuto de proteção fora da Convenção do ACNUR de 1951 tornaram-se menos favoráveis em vários países que implementam controlos de fronteiras mais rigorosos e uma verificação mais rígida de entradas e de estadias. Alguns países harmonizaram os seus procedimentos em matéria de asilo ou introduziram restrições ao reagrupamento familiar. Os atrasos no reagrupamento familiar afetam os cônjuges e as suas perspetivas de integração, sobretudo as mulheres. A integração das crianças migrantes também pode ser fortemente afetada pelas longas demoras, sobretudo no que respeita à sua aprendizagem no idioma do país de acolhimento e dos resultados académicos (OECD, 2019).

Em resposta à crescente procura de proteção internacional, muitos países europeus aumentaram os seus programas de integração, nomeadamente através dos serviços públicos, especificamente habitação, serviços sociais, serviços de saúde e de educação, na integração social e económica de refugiados e requerentes de asilo (EUROFOUND, 2019). Após o afluxo de mais de três milhões de requerentes de asilo na UE no período de 2015 a 2017, os Estados-membros mais afetados (Alemanha, Áustria, Suécia e Reino Unido) elaboraram políticas estratégicas para facilitar a integração dos refugiados e requerentes de asilo na sociedade e no mercado de trabalho. Muitos países diversificaram as suas medidas de inserção de acordo com as necessidades laborais e realizaram avaliações das competências profissionais, participação obrigatória em programas de aprendizagem da língua do país de acolhimento, cursos sobre valores cívicos e normas sociais e inovações sociais dirigidas a estes grupos, visando promover a sua integração educacional, laboral, habitacional, reagrupamento familiar, etc. Alguns países europeus também desenvolveram medidas destinadas aos mais vulneráveis, designadamente menores não acompanhados e crianças que entram tarde no sistema educativo.

Para os países europeus, estima-se que o impacto relativo dos recentes influxos de refugiados ao nível da população ativa deverá ser bastante reduzido, menos de 0,25% até dezembro

de 2020 (OECD, 2018). É provável que o impacto seja muito maior em setores específicos do mercado de trabalho, nomeadamente entre os jovens do sexo masculino com um nível de instrução reduzido e nos países mais expostos (Áustria, Alemanha e Suécia).

3 CRESCIMENTO DAS MIGRAÇÕES SELETIVAS E QUALIFICADAS DE HOMENS E MULHERES A NÍVEL GLOBAL

Ao mesmo tempo, os países da OCDE continuam a melhorar as suas políticas para atraírem estudantes, trabalhadores estrangeiros altamente qualificados, empresários e investidores, oferecendo-lhes um maior número de canais de entrada e melhores condições de residência, assim como ajustam os seus programas de migração laboral para melhorarem a seleção e as competências necessárias e criam novos programas para migrantes que financiam *start-ups*, incluindo o aumento do número de vistos.

Assistimos à acelerada internacionalização do trabalho, ao desenvolvimento da sociedade de informação e do conhecimento e à procura de pessoal altamente qualificado em determinados setores: tecnologias de informação e comunicação, saúde e educação (RAMOS, 2008, 2013b). A formação e desenvolvimento das competências dos expatriados tornou-se uma das prioridades para a gestão internacional de recursos humanos. Há uma atenção acrescida à gestão da educação, das competências e da interculturalidade, face ao aumento da migração qualificada internacional e da diversidade cultural (RAMOS, 2011a). Com a mobilidade internacional, os jovens procuram maior formação e conhecimentos, desenvolvimento da carreira internacional, novas experiências, desafios profissionais e orientações cosmopolitas (FRACALOSSO; RAMOS, 2015).

Verifica-se a atração dos migrantes qualificados e dos estudantes internacionais, num quadro de globalização e de internacionalização do ensino superior (RAMOS, 2014a; ROBERTSON, 2013). O número de estudantes internacionais inscritos no ensino superior nos países da OCDE (2019) atingiu, em 2016, mais de 3,5 milhões. Estes estudantes em mobilidade internacional estão fortemente representados nos estudos de mestrado e de doutoramento, constituindo os EUA, Reino Unido, Alemanha, França, Espanha e Austrália os principais países de destino.

Programas e bolsas de incentivo à mobilidade internacional, como o Erasmus Mundus, promovem a mobilidade entre estudantes da UE e países não europeus, contribuindo para o desenvolvimento dos recursos humanos, empregabilidade e perspetivas de carreiras dos estudantes e para a internacionalização das instituições universitárias envolvidas e dos respetivos sistemas de ensino (RAMOS, 2014a). De acordo com dados do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES), nas universidades e politécnicos de Portugal, o número de alunos estrangeiros representa

15% do total de inscritos no ensino superior, sendo a grande maioria brasileiros. Cerca de 20 a 30% dos estudantes internacionais ficam no país dos seus estudos, por razões familiares/casamento com um residente ou profissionais (OECD, 2011).

Os estudantes internacionais que permanecem no país constituem um forte potencial de trabalhadores imigrantes altamente qualificados para os países da OCDE, daí a importância da transferência e valorização das qualificações adquiridas no estrangeiro no mercado de trabalho. Nos últimos anos, os países europeus introduziram medidas de integração laboral para atrair estudantes e diplomados internacionais: sistemas de avaliação e reconhecimento de qualificações formais; prolongamento da duração de estadia, cartão azul UE, etc. (OECD, EU, 2016). O Parlamento Europeu aprovou uma diretiva de vistos que estabelece padrões mínimos para os direitos de trabalho e permite movimentação interna de estudantes e pesquisadores internacionais, de modo a tornar a UE um destino mais atrativo para o estudo (19/05/2016 – *Passaporte mundo União Europeia*).

A análise da inserção laboral, da mobilidade profissional e do contributo socioeconómico de migrantes altamente qualificados, nomeadamente mulheres, constitui uma dimensão frequentemente negligenciada no estudo das migrações. As práticas de empreendedorismo destas migrantes merecem maior atenção na literatura académica. A globalização da economia e as necessidades dos mercados de trabalho aumentaram a procura do trabalho feminino na economia global, na saúde, educação, serviços pessoais e sociais (RAMOS, 2013a,b; 2014b).

Tem crescido o papel das mulheres migrantes como agentes económicos e de desenvolvimento tanto nos países de origem como nos de acolhimento, no envio das remessas para países de emigração em desenvolvimento, provocando mudanças progressistas que afetam mentalidades, hábitos de vida, educação, participação cívica e igualdade de género. A Organização das Nações Unidas (ONU) alerta para a promoção do empreendedorismo das mulheres migrantes e das suas remessas em favor do desenvolvimento, pois, além de enviarem parte significativa das remessas, são também elas que as recebem no país de origem e que as investem na educação e na saúde (LONNBACK, 2014).

4 POLÍTICAS MIGRATÓRIAS SELETIVAS, DIREITOS DOS MIGRANTES E REGULAÇÃO DOS FLUXOS

As políticas migratórias merecem especial atenção nos processos migratórios: políticas de migração adotadas nos países de acolhimento, programas de integração de migrantes, direitos de cidadania, reagrupamento familiar, reconhecimento de diplomas, valorização dos direitos humanos, entre outros.

Os imigrantes são “escolhidos” de acordo com as necessidades do mercado de trabalho, e as políticas migratórias tornaram-se mais seletivas, com base nas competências linguísticas, experiência profissional, nível de instrução, idade, etc. O direito à mobilidade, devendo ser um direito humano fundamental, é apenas efetivo para os que têm meios e qualificações para a mobilidade, pois as migrações internacionais requerem recursos e competências. À desigualdade nas qualificações corresponde uma desigualdade nas oportunidades migratórias. A generalização das práticas de mobilidade não subentende a garantia de equidade ao nível das condições de mobilidade. Para o sociólogo Bauman (1998), nos custos humanos da globalização, a mobilidade tornou-se um privilégio de classe, constituindo um fator essencial das estratificações sociais contemporâneas.

A defesa da migração como direito humano surge também na obra de Carens (2013), que critica a forma injusta como a decisão sobre a sorte dos migrantes é deixada à soberania estatal, ajudando assim a manter as discrepâncias entre pessoas e Estados ricos e pobres. O autor defende o argumento a favor das fronteiras abertas.

Investigadores associados à UNESCO concebem o cenário de migrações sem fronteiras ou fronteiras abertas (PÉCOUD; GUCHTENEIRE, 2009). No mundo global, em que os fluxos migratórios escapam à regulação pelo Estado, este cenário representa uma oportunidade para repensar as políticas migratórias, as consequências éticas, económicas, sociais e os direitos humanos dos migrantes e os controlos nas fronteiras. Esta preocupação sobre políticas de imigração restritivas e seletivas dos países desenvolvidos manifesta-se igualmente no relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2009) *Ultrapassar barreiras: mobilidade e desenvolvimento humanos*.

Em tempo de crise e de desemprego, numerosos países colocaram restrições à contratação de estrangeiros e introduziram sistemas de pontos para aumentar a flexibilidade de seleção dos candidatos à imigração qualificada e para atrair investidores e empresários (Austrália, Canadá, Reino Unido, Alemanha, Espanha, Suíça,...). Sobretudo depois da crise internacional de 2008, o desenvolvimento das políticas migratórias foi afetado pela recessão económica e pela conjuntura política, com medidas restritivas à migração e alterações da legislação adotadas em alguns países da OCDE:

- a) procura de trabalhadores qualificados escolhidos de forma seletiva;
- b) procura de investidores e empreendedores segundo critérios mais rigorosos;
- c) flexibilização de alguns procedimentos de imigração, como no caso de estudantes internacionais;

- d) adoção de medidas em resposta à crise humanitária na região do Mediterrâneo, com a chegada à Europa da maior vaga de refugiados depois da Segunda Guerra Mundial;
- e) reforço do controlo nas fronteiras, incentivo ao regresso voluntário e combate ao emprego ilegal de trabalhadores estrangeiros e à imigração irregular.

Em 2011, a UE adotou a *Abordagem global para a migração e a mobilidade*, que tem os direitos humanos dos migrantes como base e assenta em quatro pilares: a migração irregular e o tráfico de seres humanos; a proteção internacional e a política de asilo; a migração regular e a mobilidade; e a maximização do impacto da migração e da mobilidade sobre o desenvolvimento. De forma a combater e desincentivar os empregadores que mantêm os seus colaboradores em situação irregular, a UE aplicou em 2014 a *Diretiva 2009/52/CE*, que estabelece sanções e medidas a serem aplicadas, nos Estados-membros, contra os empregadores que mantenham trabalhadores em situação irregular.

Cerca de 21 milhões de pessoas no mundo são vítimas do trabalho forçado, das quais mais de 11 milhões são mulheres e jovens do sexo feminino. Esta exploração gera mais de 150 mil milhões de USD em lucros ilícitos por ano (OECD, 2017). Alguns investigadores propõem também integrar nos custos económicos das migrações o custo das políticas repressivas, nomeadamente das políticas de expulsão e de controlo nas fronteiras.

5 PROCURA PELO TRABALHO MIGRANTE DIGNO E DECENTE

Em mensagem para o Dia Mundial da Justiça Social (proclamado a 20 de fevereiro pela ONU), o diretor da Organização Internacional do Trabalho (OIT) pede proteção para os trabalhadores migrantes e a adoção de diretrizes para uma governação nacional, regional e global das migrações (BIT, 2017), afirmando que “A maior parte da migração está ligada atualmente, direta ou indiretamente, à procura de oportunidades de trabalho decente” (19/02/2018).

Muitos trabalhadores migrantes ocupam empregos com baixa remuneração e condições de trabalho inseguras e insalubres, frequentemente na economia informal, sem respeito pelos direitos de trabalho e outros direitos humanos, o que os torna altamente vulneráveis ao trabalho forçado (OIT, 2008, 2017). Saliente-se a importância dos trabalhadores sazonais, em geral homens jovens e pouco qualificados, nos trabalhos agrícolas e dependentes de acordos com os países de origem ou trabalhando na clandestinidade, em outras atividades como a construção e a indústria (OECD, 2018).

É importante integrar na agenda internacional das migrações os objetivos do desenvolvimento sustentável e do trabalho digno da OIT e da ONU. Nos países europeus da OCDE, 47% dos trabalhadores estrangeiros desempenham funções que envolvem sobretudo tarefas rotineiras,

o que aumenta o risco de perda dos empregos à medida que a automatização avança e os torna mais vulneráveis ao desemprego (OECD, 2017). Em média, a taxa de desemprego dos trabalhadores estrangeiros atingiu 12,4%, em 2016, nos países europeus da OCDE, ou seja, mais 4,3 pontos percentuais, respetivamente, do que a taxa de desemprego da população nativa (OECD, 2017). O acesso ao emprego é difícil para grupos específicos de imigrantes, especialmente os jovens e os que possuem poucas habilitações académicas. Na UE, em 2018, mais de 18% dos imigrantes com idade entre os 15 e os 24 anos não tinham emprego e não estavam a estudar nem se encontravam em formação, comparativamente com 11% dos seus pares nascidos no país (OECD, 2019).

A crise económica afetou as condições de trabalho, os serviços públicos e a qualidade de vida dos trabalhadores na Europa, constituindo os imigrantes um grupo especialmente vulnerável aos efeitos da crise, através do desemprego, precariedade e empobrecimento (AWAD, 2009). Os imigrantes foram afetados pela recessão económica e pelo desemprego a partir de 2008, sobretudo nalguns setores onde os homens estão fortemente representados (construção, finanças, etc.), verificando-se a concentração do emprego das mulheres nos serviços sociais, educativos, de saúde, de cuidados e serviços domésticos, menos sensíveis aos ciclos conjunturais, obtendo assim melhores resultados no mercado de trabalho do que os homens no período de crise. Os jovens imigrantes foram particularmente afetados pela recessão. O impacto foi mais forte entre os migrantes da América Latina e do Norte de África na Europa, tendo estes últimos registado taxas de desemprego de 26,6% em 2012 (OECD, 2013).

A organização do trabalho e as condições de emprego provocam riscos profissionais crescentes para a saúde dos trabalhadores, aumentando os custos sociais e humanos do trabalho, afetando grupos e categorias socioprofissionais diversos (migrantes, trabalhadores na economia informal, jovens e idosos, homens e mulheres).

Os trabalhadores imigrantes tendem a estar sobre-representados em setores sensíveis às flutuações económicas e mais expostos ao risco de trabalhos perigosos, com maior incidência de acidentes de trabalho e doenças profissionais, com contratos temporários e menor estabilidade e qualificação do emprego e trabalho frequente com horas extraordinárias (RAMOS; PATRÍCIO, 2015).

Por razões legislativas, organizativas, económicas, culturais e linguísticas, nem sempre os serviços de saúde são acessíveis aos imigrantes nalguns países, o que contraria o direito à saúde universal (LEITE; RAMOS, 2018). Uma razão de vulnerabilidade reside no facto de certos empregos a que têm acesso estarem na economia informal e não serem abrangidos pela proteção social do país de acolhimento. Particularmente os imigrantes em situação irregular são relutantes em reclamar, uma vez que, dadas as condições inseguras de trabalho e de residência, receiam perder o emprego ou ser expulsos do país, ou porque não estão cientes dos seus direitos laborais (RAMOS; PATRÍCIO, 2015).

O trabalho das mulheres migrantes e a invisibilidade das suas condições no serviço doméstico e na prestação de cuidados, por vezes com abusos e exploração, são menos suscetíveis de identificar, uma vez que se realizam em situações laborais privadas, em áreas de fraca regulação e proteção social (RAMOS, N., 2014). Mulheres imigrantes em situação irregular e vivendo com filhos menores veem os seus direitos de cidadania aprisionados, vivem com medo da deportação, isoladas, exploradas, em sofrimento psicológico e em ansiedade quanto ao seu futuro e ao dos seus filhos (RAMOS; FRANKEN, 2018). Há riscos em certos trabalhos tradicionalmente femininos, nos quais as mulheres migrantes estão fortemente representadas, empregos atípicos e precários, com baixos salários e ambiente de trabalho pouco seguro, condições de trabalho e horários nocivos para a saúde e conciliação da vida familiar. As mulheres migrantes têm forte representação em postos de trabalho e setores específicos: enfermagem, serviços domésticos, serviços na restauração e hotelaria, entre outros (RAMOS, 2011b, 2014b).

O aumento do desemprego conduziu muitos dos países tradicionais de acolhimento a implementarem políticas restritivas à entrada de imigrantes, provocando a sua entrada ilegal e o crescimento dos imigrantes irregulares, com implicações na vulnerabilidade da sua integração social, podendo ser vítimas de redes de tráfico humano (RAMOS, N., 2014).

Mulheres e homens migrantes podem sofrer discriminação e xenofobia, desqualificação profissional e desigualdade de oportunidades, o que se agrava em situação irregular e de desemprego, podendo verificar-se no recrutamento, desigualdade salarial e perspetivas de carreira (OECD, 2008; RAMOS, 2010). A discriminação étnica no trabalho nos países europeus e da OCDE e a crise e o desemprego acrescem as tensões sociais e raciais (OCDE, 2013; OECD, 2014). A discriminação dos imigrantes no mercado de trabalho e na sociedade tem repercussões negativas na coesão social (TARAN *et al.*, 2009). Alguns países europeus introduziram medidas de luta contra a discriminação no mercado de trabalho (introdução de quotas e CV anónimos) e alargaram as medidas de integração económica e social dos imigrantes, com destaque para o reconhecimento das qualificações adquiridas no estrangeiro e a aprendizagem ao longo da vida, designadamente para quem não dispõe de competências básicas.

6 MOBILIDADE INTERNACIONAL DE PROFISSIONAIS QUALIFICADOS DE SAÚDE: (des)governança global da saúde?

Os profissionais qualificados de saúde têm uma grande procura a nível mundial. Enfermeiros, farmacêuticos e médicos-dentistas, etc., encontram na Europa um destino privilegiado. As migrações de profissionais de saúde intensificaram-se na última década, particularmente nos países da

OCDE, onde o número de médicos e enfermeiros estrangeiros aumentou 60% desde 2004 (OCDE, 2015). Em 2011, a percentagem de médicos nascidos no estrangeiro nesses países era de 22%, e a percentagem de enfermeiros nessa situação, de 14,5%. Desde 2001, o número de médicos formados no estrangeiro aumentou fortemente nos EUA, Canadá e Suíça, sendo o Reino Unido o segundo país mais importante no acolhimento de médicos formados no estrangeiro depois dos EUA. Neste país e na Irlanda, um terço dos médicos formou-se no estrangeiro.

Em 2000, os enfermeiros nascidos nas Filipinas e os médicos nascidos na Índia representavam o essencial dos profissionais de saúde imigrantes na zona da OCDE, seguindo-se o Reino Unido e a Alemanha, sendo os países da Ásia as principais fontes mundiais de emigração de médicos e enfermeiros. Nos países africanos, a taxa de expatriação dos médicos é superior a 50% (muito elevada nos países lusófonos, como Moçambique e Angola), representando uma grave perda de recursos humanos qualificados destes países, como constatou o Banco Mundial (OZDEN; SCHIFF, 2006). Este estudo mostra a importância da procura de migrantes qualificados e a fuga de cérebros no mundo lusófono: entre os 30 países com taxas mais elevadas de emigração da população qualificada em 2000 (países com mais de cinco milhões de habitantes), estão, em 3.º lugar, Moçambique, em 7.º, Angola e, em 21.º, Portugal.

Portugal importa médicos espanhóis, brasileiros, cubanos, etc., e exporta serviços de saúde, procurando os que emigram melhores condições laborais e salariais, desenvolvimento profissional e perspectivas de carreira como jovens enfermeiros, dentistas e técnicos de diagnóstico e terapêutica (RAMOS; DEACONU; RADU, 2013). A saída de médicos e enfermeiros para os países nórdicos, o Reino Unido, a Alemanha, o Dubai, os Emiratos Árabes Unidos, etc., cuja formação foi muito cara ao Estado português, provoca a falta destes profissionais sobretudo nas regiões do interior de Portugal.

7 PROFISSIONAIS DE SAÚDE NASCIDOS E FORMADOS NO ESTRANGEIRO – MOBILIZAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS E RECRUTAMENTO ÉTICO

O aumento dos níveis de rendimento e da procura de cuidados, as novas tecnologias médicas, a maior especialização dos serviços de saúde e o envelhecimento da população e dos efetivos no setor da saúde aumentam a procura de profissionais de saúde nos países da OCDE e o recurso à imigração. Na Europa, estes profissionais estrangeiros são indispensáveis aos serviços de saúde e a sua disponibilidade é necessária no trabalho por turnos, ao fim de semana, etc. A degradação das condições económicas dos países de origem reforça a procura de melhores

oportunidades de emprego no estrangeiro, como no caso dos enfermeiros e médicos portugueses (OCDE, 2010; GRIGNON; OWUSU; SWEETMAN, 2012; RAMOS; DEACONU; RADU, 2013).

A Organização Mundial de Saúde (OMS) questiona o impacto das migrações de pessoal de saúde nos países de origem, afetados por carências graves desses profissionais. Uma parte dos fluxos migratórios é originária de movimentos internacionais entre países da OCDE, mas o essencial provém dos países em desenvolvimento e dos países de economias emergentes, como no caso de enfermeiros e médicos originários da Ásia. Entre 2000/01 e 2010/11, o número de médicos e enfermeiros que emigraram para países da OCDE de países com carências graves de profissionais de saúde aumentou mais de 80%.

As necessidades de profissionais de saúde dos países em desenvolvimento excedem as expatriações. Os países de origem dos profissionais de saúde migrantes (sobretudo africanos e asiáticos) têm graves défices deste pessoal e sistemas de saúde frágeis, pelo que devem poder conservar os seus profissionais de saúde, atrair efetivos para zonas rurais e isoladas, melhorar as condições de trabalho e de gestão, fornecer melhores equipamentos e facilitar o seu desenvolvimento profissional (CONNELL, 2010). Os países de destino devem desenvolver a sua capacidade educativa e de formação, favorecer a integração dos profissionais de saúde e organizar mais eficientemente as suas competências (OECD, 2008a).

A migração laboral de médicos e enfermeiros constitui um desafio à regulação da saúde a nível nacional e internacional, ampliando o papel dos atores institucionais (ordens profissionais, agentes governamentais e entidades formativas, entre outros). Assinale-se a importância dos acordos bilaterais, regulações supranacionais, programas governamentais de recrutamento externo e programas não-governamentais de requalificação socioprofissional, tendo em conta a globalização do mercado laboral na saúde, a transnacionalização das qualificações e a sua interseção com os regimes de emprego, educação e imigração.

É preciso melhorar a cooperação internacional e a gestão dos fluxos e dos efetivos para fazer face à crise mundial de défice de profissionais de saúde e fomentar o codesenvolvimento (TARAN *et al.*, 2009). Para reforçar a cooperação internacional, estabeleceram-se códigos éticos de recrutamento internacional de pessoal de saúde, sensibilização da opinião pública e dos responsáveis públicos, melhorando a coerência das políticas públicas em favor do desenvolvimento (MCINTOSH; TORGERSON; KLASSEN, 2007). Em 2004, os Estados-membros da OMS pediram a esta Organização a elaboração de um código de práticas éticas para o recrutamento internacional dos profissionais de saúde. A cooperação na gestão das migrações pode assumir a forma de acordos bilaterais ou multilaterais entre países ou instituições de saúde, que poderão facilitar as migrações circulares ou de

retorno, visando repartir equitativamente as vantagens das migrações entre países de destino e países de origem e limitar os seus efeitos negativos nos países emissores.

8 CONCLUSÃO – ALGUMAS PROPOSTAS E POLÍTICAS

A globalização torna necessária a transição do “controle migratório” para a “gestão migratória”, apelando à responsabilidade das políticas públicas para evitar graves desequilíbrios a médio e longo prazo.

1. É necessário repensar as políticas migratórias dos Estados, sendo uma boa gestão das migrações benéfica para países de origem e países de destino.
2. É importante a gestão intercultural, fator de coesão social e de prevenção da discriminação. As diretivas europeias proíbem a discriminação e estabelecem um quadro de igualdade no emprego e atividade profissional.
3. A boa utilização das competências dos imigrantes melhora a relação migração-desenvolvimento nos países de acolhimento e no retorno aos países de origem.
4. Novos paradigmas das migrações apelam à cooperação e fortalecimento do desenvolvimento e à partilha mais equitativa entre países de imigração e países de emigração, de modo a potenciar os efeitos positivos das migrações. Há necessidade de definir políticas de cooperação internacional entre países de origem e países de destino e de ajuda ao desenvolvimento dos países de emigração.
5. Facilitar a mobilidade internacional, a circulação migratória e as múltiplas cidadanias. A dupla cidadania facilita a mobilidade e a participação efetiva dos migrantes.
6. É necessário fazer com que os direitos dos migrantes e o desenvolvimento de recomendações face à mobilidade crescente resultem em ações concretas por parte dos Estados e dos organismos internacionais que atuam na área das migrações e das mobilidades forçadas.
7. O trabalho digno e um salário justo, a segurança no local de trabalho e a proteção social para homens e mulheres migrantes constituem formas de reduzir as desigualdades económicas, nomeadamente de rendimento e qualidade de vida.
8. As políticas de combate ao emprego ilegal de trabalhadores estrangeiros devem ser conduzidas não apenas aos níveis nacional e setorial, mas também internacional, envolvendo quer a política económica, quer a política de migração.

9. Os aspetos multidimensionais do trabalho, da saúde, da segurança e da qualidade de vida devem ser conjugados com políticas públicas eficazes, europeias e nacionais.

É necessário tratar de forma eficaz as questões da gestão migratória europeia no contexto internacional. Portugal criou uma política migratória de Estado que se encontra bem estruturada, com objetivos definidos em planos nacionais, incluindo o atual “Plano Estratégico para as Migrações 2015-2020” (GOVERNO DE PORTUGAL, 2015). O país tem ainda 100 CLAIM (Centros Locais de Apoio à Integração de Migrantes) e 3 CNAIM (Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes). A 1 de agosto de 2019, Portugal aprovou um plano nacional para implementar o Pacto Global para a Migração, aprovado em dezembro de 2018 pela Assembleia Geral das Nações Unidas e estruturado em 23 objetivos, para melhorar a gestão de fluxos e os processos de acolhimento e integração. O Plano Nacional de Implementação está estruturado em torno dos seguintes eixos:

- “- Promoção de migrações seguras, ordenadas e regulares;
- Melhoria dos processos de organização dos fluxos migratórios e da gestão integrada de fronteiras;
- Promoção e qualificação dos mecanismos de acolhimento e integração dos imigrantes;
- Apoio à ligação dos migrantes ao seu país de origem e aos seus projetos de retorno;
- Incremento das parcerias para o desenvolvimento com os países de origem e de trânsito.”

A mobilidade internacional, nas suas diferentes formas, desafia os países a desenvolverem políticas migratórias mais adequadas à gestão local, nacional e internacional da migração internacional e políticas públicas integradoras que respeitem os direitos humanos e promovam a solidariedade internacional e o desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS

AWAD, I. **The global economic crisis and migrant workers: impact and response**. International Migration Programme. Geneva: ILO, 2009.

BAUMAN, Z. **Globalization: the human consequences**. Cambridge: Polity Press, 1998.

BIT. **Migrations de main-d’œuvre**. Nouvelle donnée et enjeux de gouvernance. Genève: BIT, 2017.

CARENS, J. **The ethics of immigration**. New York: Oxford University Press, 2013.

CASTLES, S. Understanding global migration: a social transformation perspective. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 36, issue 10, p. 1565-1586, 2010.

CONNELL, J. **Migration and the globalisation of health care: the health worker exodus?**. Cambridge: Edward Elgar Publishing, 2010.

DUMONT, J.-C.; ZURN, P. Les personnels de santé immigrés dans les pays de l'OCDE dans le contexte général des migrations des travailleurs hautement qualifiés. In: OCDE. **Perspectives des migrations internationales**. Paris: OCDE, 2007, p. 172-244.

EUROFOUND. **Role of public services in integrating refugees and asylum seekers**. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019.

FRACALOSSO, C.; RAMOS, M. C. Mobilidade internacional e desenvolvimento da carreira de jovens migrantes portugueses qualificados no Brasil. **Revista TOMO**, n. 26, p. 11-35, 2015.

GOVERNO DE PORTUGAL. **Plano estratégico para as migrações 2015-2020**. Lisboa, Portugal, 2015.

GRIGNON, M.; OWUSU, Y.; SWEETMAN, A. **The international migration of health professionals**. IZA DP, n. 6517, 2012.

LEITE, V. R.; RAMOS, M. C. P. Acesso dos migrantes ao serviço de saúde: estudo comparativo entre Portugal e Brasil. **Revista Ambivalências**, v. 6, n.11, p. 64-86, jan./jun. 2018.

LONNBACK, L. **Integrating migration into the post-2015 United Nations Development Agenda**. Bangkok and Washington, D.C.: IOM and Migration Policy Institute, 2014.

MARTINE, G. A globalização inacabada: migrações internacionais e pobreza no século 21. **São Paulo em Perspectiva**, 19 (3), p. 3-22, 2005.

MCINTOSH, T.; TORGERSON, R.; KLASSEN, N. **The ethical recruitment of internationally educated health professionals: lessons from abroad and options for Canada**. Ottawa: Canadian Policy Research Networks Inc, 2007.

OCDE. **Les migrations internationales des personnels de santé**. Paris: OCDE, 2010.

OCDE. Discrimination envers les immigrés – mesures, incidence et instruments politiques. In: **Perspectives des migrations internationales**. Paris: OCDE, 2013, p. 203-246.

OCDE. Nouvelles tendances des migrations internationales de médecins et d'infirmiers vers les pays de l'OCDE. In: **Perspectives des migrations internationales**. Paris: OCDE, 2015, p. 111-190.

OECD. **International migration outlook**. Paris: OECD, 2008, 2011, 2013, 2014, 2017, 2018, 2019.

OECD. **The looming crisis in the health workforce: how can OECD countries respond?**. Paris: OECD Health Policy Studies, 2008a.

OECD; EU. **Recruiting immigrant workers: Europe 2016**. Paris: OECD, 2016.

OIT. **Trabalhadoras e trabalhadores migrantes: alcançar a igualdade de direitos e oportunidades**. Lisboa: OIT, 2008.

OIT. **O trabalho digno e a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Geneva: OIT, 2017.

OZDEN, C.; SCHIFF, M. (eds.). **International migration, remittances and the brain drain**. Washington: World Bank and Palgrave Macmillan, 2006.

PÉCOUD, A.; GUCHTENEIRE, P. (dir.). Migrations sans frontières. Essais sur la libre circulation des personnes. Paris: Unesco; **Migration without borders**. Paris: Unesco Publishing e New York, Oxford: Berghahn Books, 2009.

PNUD. **Relatório do desenvolvimento humano 2009** – Ultrapassar barreiras: mobilidade e desenvolvimento humanos. Coimbra: Almedina, 2009.

RAMOS, M. C. P. Desafios à Europa social no contexto da globalização. Gestão da diversidade e da educação nas sociedades multiculturais e do conhecimento. In: RAMOS, N. (coord.). **Educação, interculturalidade e cidadania**. Bucareste: Milena Press, 2008, p. 6-29.

RAMOS, M. C. P. Migrações e género – Trabalho, empreendedorismo e discriminações. In: Anais eletrônicos do **Seminário internacional fazendo gênero 9 – Diásporas, diversidades, deslocamentos**. Florianópolis: UFSC, 2010, p. 1-9.

RAMOS, M. C. P. Mondialisation, citoyennetés, cultures. **Crossing Boundaries in Culture and Communication**, v. 2, n. 2, p. 85-95, 2011a.

RAMOS, M. C. P. Migrações internacionais e género – dinâmicas de participação das mulheres portuguesas imigrantes. In: BOSCHILIA, R.; ANDREAZZA, M. L. (orgs.). **Portuguesas na diáspora: histórias e sensibilidades**. Curitiba: UFPR, 2011b, p. 137-160.

RAMOS, M. C. P. Migrações, desenvolvimento, dinâmicas locais e regionais. In: PINA, H.; MARQUES, H.; RAMOS, M. C.; REMOALDO, P. (orgs.). **Grandes problemáticas do espaço europeu** – Políticas de ordenamento e recomposições territoriais nas periferias europeias. Porto: FLUP, 2012, p. 63-102.

RAMOS, M. C. P. Globalização e multiculturalismo. **Revista Eletrónica Inter-Legere** “Políticas públicas, teorias e experiências”, n. 13, p. 75-101, 2013a.

RAMOS, M. C. P. Mobilidades qualificadas e empreendedoras no contexto dos movimentos migratórios contemporâneos e da crise económica. **Revista Ambivalências**, v.1, n. 2, p. 73-99, 2013b.

RAMOS, M. C. P. Mobility, internationalisation, higher education: european challenges. In: DIMA, A. (coord.). **Trends in european higher education convergence**. IGI Global, Hershey: PA, 2014a, p. 44-61.

RAMOS, M. C. P. Migrações qualificadas femininas: desafios e oportunidades. In: SIMAS, R. (coord.). **A vez e a voz da mulher: relações e migrações**. Lisboa: Colibri, 2014b, p. 301-315.

RAMOS, M. C.; DEACONU, A.; RADU, C. Brain drain of health care professionals – can we manage the process? In **Proceedings of the 7 th International Management Conference** “New Management for the New Economy”, 7th-8th November 2013, Bucharest: ASE, 2013, p.149-155.

RAMOS, M. C. P.; PATRÍCIO, O. Riscos laborais de homens e mulheres migrantes e segurança no trabalho. In: SILVA, I. C.; PIGNATELLI, M.; VIEGAS, S. M. (eds.). **Livro de atas do 1.º Congresso da Associação Internacional de Ciências Sociais e Humanas em Língua Portuguesa**. Lisboa: AICSHLP, 2015, p. 2948-2955.

RAMOS, N. Migrações, tráfico de pessoas e trabalho doméstico. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, (18), 2, p. 425-438, 2014.

RAMOS, N.; FRANKEN, I. Cidadania e direitos aprisionados de brasileiros imigrantes ilegais na Suíça: implicações na saúde e qualidade de vida. **Revista Ambivalências**, v. 6, n. 11, p. 9 -34, 2018.

ROBERTSON, S. **Transnational student migrants and the state: the education-migration nexus**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.

SOROMENHO-MARQUES, V. O desastre humanitário nas fronteiras da Europa. Teoria e prática de uma tragédia anunciada. Lisboa, **Conferência na Universidade Aberta**, 12 Abril, 2016.

TARAN, P.; IVACHNYUK, I.; RAMOS, M. C. P.; TANNER, A. Economic migration, social cohesion and development: an integrated approach. **Migrations économiques, cohésion sociale et développement: vers une approche intégrée**. Strasbourg: Conseil de l'Europe, 2009.

UNHCR. **Global trends: forced displacement in 2015**. Geneva: UNHCR, 2016.