



A ATRAÇÃO DE NACIONAIS DE
PAÍSES TERCEIROS QUALIFICADOS E
ALTAMENTE QUALIFICADOS:
O CASO PORTUGUÊS

2013

EMN FOCUSSED STUDY 2013

Attracting Highly Qualified and Qualified Third-Country Nationals

Top-line “Factsheet”

(National Contribution)

Executive Summary

(Synthesis Report)

National contribution (one page only)

Overview of the National Contribution – introducing the study and drawing out key facts and figures from across all sections of the Focussed Study, with a particular emphasis on elements that will be of relevance to (national) policymakers.

O estudo “A Atração de nacionais de países terceiros qualificados e altamente qualificados: o caso português” foi realizado no âmbito do programa de trabalhos de 2013 da Rede Europeia das Migrações. Afigurando-se a estratégia de captação de quadros qualificados como um dos vetores das políticas migratórias da União Europeia, como evidencia a Diretiva «Cartão Azul UE» (Diretiva 2009/50/CE, do Conselho, de 25 de maio), o presente estudo procura caracterizar as principais políticas, medidas nacionais, a respetiva avaliação, desafios e barreiras existentes no que respeita às condições de entrada, permanência e integração dos estrangeiros altamente qualificados.

A reduzida expressão quantitativa de estrangeiros que residem em Portugal com os estatutos relativos aos altamente qualificados decorre da natureza dos fluxos migratórios conjugada com a dinâmica do mercado de trabalho. No entanto, Portugal tem empreendido algumas políticas tendentes à promoção deste tipo de imigração, em particular no que refere ao quadro legal, medidas de integração e de reconhecimento de qualificações. Para alguns setores de atividade, em particular o setor da saúde, foram celebrados acordos tendentes à contratação de médicos e enfermeiros estrangeiros. Também no setor da saúde, a sociedade civil desenvolveu respostas no que respeita ao combate à sobrequalificação de imigrantes já residentes em Portugal.

A elaboração do presente estudo pelo SEF, enquanto Ponto de Contacto Nacional da REM, esteve a cargo de Pedro Dias e Alexandra Ramos Bento, tendo contado com a imprescindível colaboração de António Carlos Patrício (SEF), Catarina Oliveira (ACIDI, IP), Cláudia Pina (INE), Leonor Santa Clara (DGES), Ana Bela Antunes (GEE), Carlos Malaca (DGEEC), Filipa Pereira (DGS), Ana Luísa Ribeiro (SEF). A tradução do estudo esteve a cargo de Rita Pinto Ferreira.

Synthesis Report (up three pages)

Executive Summary of Synthesis Report: this will form the basis of an EMN Inform, which will have EU and National policymakers as its main target audience.

Section 1

National Policies and Measures

(Maximum 8 pages)

This section reviews the national policies and measures that Member States employ in order to attract highly qualified and qualified third-country nationals. Reference is made to the International Standard Qualifications as regards education (ISCED) and occupation (ISCO-08) and/or the respective salary threshold when outlining the target group of these policies and measures (see examples above).

1.1 Policies

Q.1. Are there national policies in place for the attraction of highly qualified and qualified third-country nationals?

Sim.

Q1.a. If Yes, please indicate the following:

- ***National definition of highly qualified third-country nationals, including references to relevant international standards such as ISCED/ISCO and/or salary thresholds;***

A definição nacional de nacionais de países terceiros altamente qualificados decorre do conceito de “atividade altamente qualificada” prevista na Lei de Imigração (artigo n.º 3, alínea *a*) da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, alterada pela Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto). Neste diploma, entende-se por atividade altamente qualificada “aquela cujo exercício requer competências técnicas especializadas ou de caráter excecional e, conseqüentemente, uma qualificação adequada para o respetivo exercício, designadamente de ensino superior”. Outro conceito relevante constante neste diploma é o de «Qualificações profissionais elevadas», sendo definido como “as qualificações comprovadas por um diploma de ensino superior ou por um mínimo de cinco anos de experiência profissional de nível comparável a habilitações de ensino superior que seja pertinente na profissão ou setor especificado no contrato de trabalho ou na promessa de contrato de trabalho (artigo n.º 3, alínea *t*)).

A legislação portuguesa prevê assim dois regimes para imigrantes altamente qualificados:

- Regime de investigação científica e altamente qualificados, consagrado nos artigos 61.º e 90.º da Lei de Imigração, incorporando as duas definições supra referidas;
- Regime do Cartão Azul da União Europeia, compreendendo a definição de exercício de atividade altamente qualificada em termos de relação de trabalho subordinado, conforme aos artigos 61.º-A e 121.º- A e seguintes do mesmo diploma.

No caso do regime de investigação científica e altamente qualificados, apenas é considerada a necessidade de o imigrante deter qualificações académicas ao nível de ensino superior (pelo menos o nível 5 da classificação ISCED 2011). Por outro lado o imigrante carece do reconhecimento da existência de relação laboral (efetiva ou promessa) para o exercício de atividade altamente qualificada.

Quanto ao Regime do Cartão Azul da União Europeia existe um limite mínimo remuneratório anual, bem como a necessidade de reconhecimento de qualificações académicas e profissionais no caso das profissões regulamentadas, ou o reconhecimento de qualificações profissionais elevadas (conforme o citado conceito de qualificações profissionais elevadas).

Os limites remuneratórios definidos compreendem dois regimes distintos:

- Regime geral – remuneração correspondente a 1,5 vezes o salário médio anual bruto¹ (22.775,55€) ou 3 vezes o valor indexante de apoios sociais (1.257,66€)²;
- Regime de especial carência de profissionais em profissões pertencentes aos grandes grupos 1 e 2 da Classificação Internacional Tipo (**International Standard Classification of Occupations – ISCO**), representantes do poder legislativo e de órgãos executivos, dirigentes, diretores e gestores executivos (**Managers**), especialistas das atividades intelectuais e científicas (**Professionals**), respetivamente – as remunerações deverão corresponder a 1,2 vezes o salário médio anual bruto (18.220,44€) ou 2 vezes o valor indexante de apoios sociais (838,44€).

O reconhecimento das qualificações académicas poderá ser feito em acordo com dois regimes: o registo do grau académico obtido em estabelecimento de ensino estrangeiro (Decreto-Lei n.º 341/2007, de 12 de outubro); processo de equivalência ou reconhecimento de qualificação académica estrangeira (Decreto-Lei n.º 283/83, de 21 de junho).

No que respeita ao reconhecimento das qualificações profissionais, as associações profissionais de profissões regulamentadas procedem à validação das competências em função das respectivas regras estatutárias. No que respeita às profissões não regulamentadas, caso existam dúvidas relativamente ao enquadramento da atividade enquanto altamente qualificada será emitido parecer prévio obrigatório pelo Ministério da Educação e Ciência para os vistos de estada temporária (artigo 21.º, n.º 3 do Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de novembro, alterado pelo Decreto Regulamentar n.º 2/2013, de 18 de março) ou das entidades governamentais responsáveis pelas áreas da economia, emprego, ciência, tecnologia e ensino superior relativamente a vistos de residência, autorizações de residência e “cartão azul UE” para exercício de atividade altamente qualificada (artigo 32.º, n.º 3, artigo 32.º-A, n.º 3, e artigo 56.º n.º 3, todos do Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de novembro, alterado pelo Decreto Regulamentar n.º 2/2013, de 18 de março).

A definição de políticas tendentes à atração e integração de nacionais de países terceiros altamente qualificados, para melhor adequação das mesmas, implica a categorização de grupos de imigrantes. Em acordo com a tipologia dos fluxos migratórios e processo de integração, são propostas três categorias de imigrantes altamente qualificados (Oliveira, Fonseca; 2012):

- **Imigrantes altamente qualificados que entram em Portugal:** aqueles cuja entrada em território nacional teve como pressuposto o preenchimento dos requisitos estabelecidos na Lei de Imigração, designadamente quanto ao exercício de atividade altamente qualificada (artigo n.º 3, alínea a)), investigador nacional de um Estado Terceiro (artigo n.º 3, alínea g));

¹ Valor indicativo calculado com base no ganho médio anual constante em “Quadros de Pessoal 2011 – Publicação”, publicado em 12/04/2013, e em “Quadros de Pessoal 2011 – Síntese”, publicado em 27/03/2013. Os documentos foram obtidos em <http://www.gee.min-economia.pt/>. O valor médio é de 1084,55€, tendo sido multiplicado por 14 remunerações (12 meses mais subsídio de férias e de natal).

² O valor indexante de apoios sociais ascende, em 2013, a 419,22€.

- **Imigrantes reconhecidos como altamente qualificados após processo de reconhecimento de equivalências e/ou qualificações ou após obtenção de grau académico no sistema de ensino superior português:** aqueles cuja inserção no mercado de trabalho primário³ é precedida de inserção no mercado de trabalho secundário e de processo de reconhecimento das qualificações. Estão também incluídos neste grupo os imigrantes que completaram o ensino superior em Portugal.
- **Imigrantes potencialmente altamente qualificados:** aqueles que não utilizam as suas qualificações no mercado de trabalho, verificando-se uma sobrequalificação e *brain waste* dos trabalhadores.

Q1.b. If Yes, do the policies distinguish between highly qualified and qualified third-country nationals?

Não.

Q1.c. If Yes, please indicate the rationale for their distinction.

[Insert Response here]

Q1.d. If Yes, what is the main rationale for these policies? What is the objective? Please consider whether this rationale is linked to circular, temporary or permanent migration.

[Insert response here]

Q1.e. If Yes, briefly outline the main features of the policies. Please consider whether the following exists:

- *Points-based system (i.e. a system that admits third-country nationals who have a sufficient number of qualifications and experiences from a list that typically includes language skills, work experience, education and age⁴);*

[Yes/No plus brief description]

- *Employer-led system (i.e. a system that allows employers to select the workers they need, subject to, government regulations⁵);*

[Yes/No plus brief description]

- *Hybrid system (i.e. combination of points-based and employer-driven model⁶);*

[Yes/No plus brief description]

Q.2. Are other groups of third-country nationals included in the national policies on attracting (highly) qualified third-country nationals?

³ Teoria do Mercado de Trabalho Segmentado / Dual ([theory of labour market segmentation / dual labour market](#))

⁴ Definição de: <http://www.migrationpolicy.org/pubs/rethinkingpointssystem.pdf>

⁵ Ibid

⁶ Ibid

Sim.

Q2.a. If Yes, please indicate what other groups are included (i.e. investors, entrepreneurs, international graduates, transferred workers etc.)?

Refer whenever possible to existing EMN studies covering relevant information on these groups.

[Insert response here]

Existem políticas de atração direcionadas para outros nacionais de países terceiros, designadamente investidores, empreendedores, doutorandos e investigadores.

No caso das políticas direcionadas para investidores e empreendedores, estas não são presididas pelo objetivo de promover a atração de imigrantes altamente qualificados, mas antes a dinamização da atividade económica. Quanto aos investidores, em 2012 foi criada uma autorização de residência para atividade de investimento a qual procura a atração de investimento estrangeiro quando um nacional de estado terceiro, pessoalmente ou através de uma sociedade que, por um período mínimo de cinco anos, transfira capitais no montante igual ou superior a 1 milhão de euros; proceda à criação de, pelo menos, 30 postos de trabalho; adquira bens imóveis de valor igual ou superior a 500 mil euros (artigo 90.º-A da Lei de Imigração). Para os empreendedores, para além de um regime legal específico (artigos 60.º, n.º 2, e 77.º da Lei de Imigração), tem vindo a ser desenvolvido o Projeto "Promoção do Empreendedorismo Imigrante", promovido pelo Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, ACIDI I.P., visando o desenvolvimento de negócios dinamizados por imigrantes através da sua capacitação para a aquisição de competências empreendedoras (formação, parcerias e articulação com agentes relevantes).

As políticas de atração de doutorandos e investigadores versam a promoção da imigração altamente qualificada para atividades de investigação científica (tendo os interessados de deter qualificações de nível 8 ISCED 2011), sendo similares do ponto de vista legislativo às direcionadas para os altamente qualificados (artigos 61.º e 90.º da Lei de Imigração).

Q.3. Do the policies in your Member State focus on specific areas of occupations?

[Yes/No]

As políticas direcionadas à atração de altamente qualificados para sectores de atividade específicos são promovidas através de programas ou acordos estabelecidos para o efeito.

No âmbito dos programas importa evidenciar os desenvolvidos na promoção da atração de imigrantes altamente qualificados para o sector da saúde.

Quanto aos acordos, genericamente de cooperação bilateral entre Portugal e outros países (exemplo, Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Timor Leste, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Argélia, Jordânia, Líbia, Filipinas, Tunísia), destinados essencialmente para o intercâmbio de estudantes, docentes, formadores, investigadores ou peritos.

If Yes, please briefly indicate the specific areas of occupations and their link

with the policies.

O desenvolvimento de mecanismos de atração de trabalhadores altamente qualificados no domínio da medicina foi fomentado pelo défice de profissionais nas unidades de saúde, em particular a distribuição regional assimétrica (Baganha *et al*: 2002), conjugado com a reforma deste sector no contexto de carência de recursos financeiros, adoção de novos modelos de gestão (gestão empresarial pública e gestão privada) e constrangimentos à contratação pública de médicos e enfermeiros (Baganha e Ribeiro: 2007).

Neste âmbito evidencia-se o Programa «Integração profissional de médicos imigrantes», promovido com o objetivo de apoiar a integração de 150 nacionais de países terceiros em situação legal, dotados de qualificações em medicina (nível 5 ISCED) obtidas em países não pertencentes à União Europeia e com os quais Portugal não tenha acordos de reconhecimento automático de formações e exerçam atividades profissionais diversas da sua formação (Portaria n.º 925/2008, de 18 de agosto). Este programa foi desenvolvido em parceria com entidades da sociedade civil (Fundação Calouste Gulbenkian e Serviço Jesuíta aos Refugiados) e governamentais (Administração Central do Sistema de Saúde, I. P., e apoio dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros e Administração Interna, bem como das Faculdades de Medicina), tendo sido também incluído no Programa de Integração de Imigrantes 2007-2009 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 63-A/2007, de 3 de maio), na medida 27 (Programa de integração profissional de imigrantes com licenciatura em medicina).

Importa ainda salientar que, no domínio do ensino superior e tendente ao posterior reconhecimento de qualificações entre países, têm sido empreendidas ações diversas no sentido de internacionalizar o ensino superior português (“Estratégia de captação de estudantes internacionais” desenvolvido pelo Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas – CRUP), celebração de acordos bilaterais de agilização dos processos de reconhecimento, revalidação e equivalência de graus académicos (como por exemplo entre Portugal e o Brasil) e o desenvolvimento de instrumentos de facilitação de procedimentos de admissão e permanência em território nacional de estudantes e investigadores internacionais (exemplos: Protocolo SEF/CRUP relativo à emissão de vistos e autorizações de residência no âmbito dos programas "Erasmus Mundus" e "Ciência sem Fronteiras"; Sistema ISU – Interface SEF/Universidades tendente ao reconhecimento automatizado e simplificado da situação documental dos estudantes estrangeiros pelos estabelecimentos de ensino superior).

Q.4.Has the transposition of EU Directives⁷ led to more favourable legislation/measures/conditions for specific groups of (highly) qualified third-country nationals?

Sim.

Q4.a. If Yes, please indicate the relevant Directives and the more favourable legislation/measures/conditions which were created for these specific groups (i.e. EU Blue Card Directive and Researchers Directive).

A Diretiva Investigadores (Diretiva 2005/71/CE, do Conselho, de 12 de outubro)

⁷ E.g. Diretiva do Cartão Azul UE e a Diretiva dos Investigadores

permitiu a facilitação dos processos de admissão e concessão de autorização de residência em território nacional. Anteriormente à publicação da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, não existia um regime destinado aos investigadores ou profissionais altamente qualificados, pelo que se aplicava o regime geral de admissão e permanência em território nacional. Com a transposição daquela diretiva pela referida lei, os nacionais de países terceiros que preenchem os requisitos de investigadores ou profissionais altamente qualificados passaram a ter um regime específico (artigo 90.º). Este regime permite, para efeitos de concessão de autorização de residência, a dispensa da obrigatoriedade da posse de visto de residência para atividade de investigação ou exercício de atividade altamente qualificada desde que cumpridas as formalidades legais de entrada e permanência em território nacional (artigo 90.º, n.º 2). A Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto, manteve na essência este regime, tendo-o aperfeiçoado nos regimes laborais relativos à atividade altamente qualificada de modo a não se sobrepor com o regime do “Cartão Azul UE”.

Quanto à Diretiva do “Cartão Azul UE” (Diretiva 2009/50/CE, do Conselho, de 25 de maio), esta foi transposta pela Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto, a qual alterou a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho. Para além das virtudes decorrentes do “Cartão Azul UE”, em particular em matéria de mobilidade e direitos conexos (reagrupamento familiar, igualdade de tratamento igual aos nacionais), este regime estabelece um conjunto facilitado de condições de entrada e residência de nacionais de países terceiros, tendo a Diretiva estabelecido mecanismos de monitorizar a implementação do sistema, de modo a permitir melhor informação para adequação e desenvolvimento de medidas e instrumentos destinados à atração de altamente qualificados.

De notar que o regime do “Cartão Azul UE” permite o reconhecimento da qualificação elevada pelo mercado de trabalho, sendo que se existirem dúvidas acerca do seu enquadramento haverá lugar a pronúncia pelos ministérios responsáveis pelas áreas do emprego, educação e ciência.

Q.5. Are the national policies addressing the aspect of brain drain in the countries of origin?

Em termos gerais, as políticas nacionais promovidas pelo quadro legislativo não expressam uma atenção particular ao *brain drain* dos países de origem no que refere à atracção de altamente qualificados. No entanto, ao definir regimes de permanência legal de natureza temporária – visto de estada temporária (quatro meses; artigo 54.º, n.º 1, alínea *d*) e n.º 2 da Lei de Imigração), autorização de residência temporária (um ano; artigos 75.º e 90.º da Lei de Imigração) e “cartão azul UE” (um ano; artigo 121.º-E da Lei de Imigração) – a Lei de Imigração perspectiva um processo de imigração legal de média duração o que permite abrandar o *brain drain* dos países de origem.

No entanto, a Lei de Imigração acautela o *brain drain* relativo aos estudantes que tenham vindo para Portugal frequentar programas de ensino ao abrigo de acordos de cooperação, limitando-os no acesso a autorização de residência para o exercício de actividade profissional (artigo 122º, número 1, alínea *p*). Este aspecto foi objecto de intervenção no âmbito do II Plano para a Integração dos Imigrantes (2010-2013), através da constituição de um grupo de trabalho, no contexto da medida 72 tendente à coordenação da concessão de bolsas de estudo com as necessidades do país de origem para limitar o *brain drain*.

Por outro lado, no sentido de suprir as necessidades de médicos no Serviço Nacional de Saúde foram empreendidos acordos bilaterais e multilaterais acautelando a

limitação do número de profissionais a contratar e cumprindo os princípios orientadores da Organização Mundial de Saúde previstos no *Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel*, em particular a transparência, equidade, benefício mútuo e salvaguarda da sustentabilidade dos sistemas de saúde dos países de origem.

Q.6. Are the national policies addressing the aspect of brain circulation with the countries of origin?

Sim.

Q6.a. If Yes (to either of these questions), please briefly indicate how the national policies address these aspects, supporting your answers with reference to research or any other sources of information.

Os acordos celebrados com os países da CPLP tendentes à formação e capacitação de quadros, bem como o regime de vistos de estada temporária para exercício de atividade de investigação ou altamente qualificada (artigo 57.º da Lei de Imigração) prevêm a permanência por curtos períodos de tempo e o regresso ao país de origem.

Q.7. Have your national policies been the subject of public debate?

Sim.

Q7.a. If Yes, please briefly indicate the main features of the policies which were debated as well as the reasons for such debate and the level at which these occurred (e.g. Parliament, society, media). Please support your answer with reference to research or any other sources of information.

O processo legislativo nacional na elaboração da Lei de Imigração e também do Plano de Integração de Imigrantes obedece a uma ampla consulta pública com a participação dos mais relevantes agentes neste domínio (a Lei de Imigração mereceu aprovação de uma ampla maioria parlamentar).

No processo de consulta pública na elaboração de políticas e processos legislativos, Portugal reconhece o potencial dos contributos dos imigrantes e assegura a efetiva participação e cooperação das associações representativas, parceiros sociais e Serviços do Estado, promovendo a eficácia das políticas de imigração, integração e preventivas da exclusão e discriminação.

Neste âmbito, evidencia-se o desenvolvimento do instrumento fundamental para garantir a participação das comunidades na implementação das políticas de integração e imigração, designadamente o Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração (COCAI) em 1988. O COCAI assegura a consulta e o diálogo entre as organizações que representam os imigrantes, bem como gere os procedimentos de reconhecimento e concessão de apoio financeiro às associações de imigrantes.

Q7.b. If Yes, please briefly indicate possible impacts of the debate on the national policies.

[Insert Response]

1.2 Measures

Refer to the legal framework in case relevant changes to labour migration legislation have occurred as compared to the information contained in the EMN Study on Satisfying Labour Demand through Migration.

Q.8. Does your Member State employ concrete measures in order to satisfy the policy goals?

Sim.

Q8.a. If Yes, please indicate the measures that contribute to the implementation of the national policies

Portugal tem desenvolvido um conjunto de programas tendentes à redução da sobrequalificação de imigrantes, especialmente no setor da saúde. O desenvolvimento destes programas foi promovido por organizações da sociedade civil com o posterior apoio da administração pública.

A título de exemplo, evidencia-se que o Programa «Integração Profissional de Médicos Imigrantes» (Portaria n.º 925/2008, de 18 de agosto) previa a concessão de um conjunto de apoios concedidos de natureza financeira (bolsa durante um período máximo de 12 meses, em montante equivalente a dois salários mínimos; ressarcimento de despesas efetuadas com traduções de documentos relativos à candidatura ao programa, até ao montante máximo de € 800; ressarcimento de despesas de inscrição nas Faculdades de Medicina, emissão de certidão de equivalência e inscrição na Ordem dos Médicos), formativa (ações para desenvolvimento da língua portuguesa, disponibilização de bibliografia para a preparação do exame exigido pelas Faculdades de Medicina), logística (apoio na autenticação dos documentos exigidos para participação no programa; realização dos pedidos de equivalência de habilitações) e social (apoio na procura de alojamento, trabalho para os cônjuges e identificação de creches/jardim-de -infância para crianças a cargo).

The listings below can be used as examples. Please support your answers with reference to research or any other sources of information.

- *Employer sponsorship and/or involvement in migration process;*
- *Free access to the labour market;*
- *Fast-tracking of procedures;*
- *Provision of information including information campaigns;*
- *Attendance of recruitment fairs abroad;*
- *Cooperation with institutions/organisations in third countries;*

Q8.b. If Yes, are there any measures aimed at facilitating the integration of (highly) qualified third-country nationals?

As medidas facilitadoras do processo de integração visam a identificação das necessidades e vulnerabilidades dos imigrantes bem como a criação de respostas a estas dificuldades. No caso de Portugal, e em particular no que refere aos imigrantes altamente qualificados, é de salientar as seguintes políticas facilitadoras do processo

de integração:

- a) Política de imigração expressa na Lei de Imigração:
 - Regimes de vistos (artigos 57.º, 61.º e 61.º- A) e autorizações de residência para altamente qualificados (artigos 90.º e 121.º-A a 121.º- K);
- b) Política de Integração, através dos Planos de Ação Nacional para a Integração de Imigrantes (PII):
 - A articulação de três medidas definidas no primeiro Plano para a Integração de Imigrantes (2007-2009)⁸ permitiu a criação de melhores instrumentos para a promoção da integração de altamente qualificados, através da Medida 1 - Consolidação dos Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante (*Consolidating National Immigration Support Centres*); e a facilitação da entrada no ensino superior português de estudantes; da Medida 6 – Simplificação do reconhecimento de graus superiores estrangeiros e da Medida 45 - Publicação de um guia com informação útil privilegiando os estudantes de ensino superior. Estas medidas permitiram responder às necessidades até então evidenciadas para a promoção do acolhimento e integração de altamente qualificados.
 - Criação de um serviço de apoio para o reconhecimento das qualificações estrangeiras nestes centros que funcionam segundo o modelo *one-stop-shop* para satisfação das necessidades dos imigrantes na relação com a administração pública nas suas diferentes funções. O relatório de avaliação do Plano refletiu o impacto positivo destas medidas, as quais foram implementadas com sucesso em colaboração com as instituições públicas relevantes.
 - O segundo Plano para a Integração de Imigrantes (2010-2013)⁹ direcionou três medidas para os imigrantes altamente qualificados, designadamente a simplificação do processo de reconhecimento das qualificações (medida 17), criação de um sistema de informação sobre imigrantes altamente qualificados (medida 19) e o reforço do apoio para a migração circular (medida 73). Atenta a melhoria significativa do processo de reconhecimento de qualificações com o Decreto-Lei n.º 341/2007, de 12 de outubro, importa promover a simplificação do procedimento com vista à integração dos imigrantes qualificados no mercado de trabalho. A justificação para a criação de uma base de dados sobre imigrantes altamente qualificados visa, fundamentalmente, combater a sobrequalificação no mercado de trabalho português, através da identificação de qualificações e/ou áreas de competências disponíveis e subutilizadas.
- c) Política de ensino superior e de reconhecimento de qualificações e títulos académicos:
 - Equivalência e reconhecimento de qualificação académica (Decreto-Lei n.º 283/83, de 21 de junho);
 - Registo de grau académico – reconhecimento dos graus académicos de ensino superior (Decreto-Lei n.º 341/2007, de 12 de outubro);
 - Regime do Processo de Bolonha (Decreto-Lei n.º 74/2006 de 24 de março), permitindo a redução de obstáculos relacionados com a mobilidade;

⁸ Resolução do Conselho de Ministros n.º 63-A/2007, de 3 de maio

⁹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2010, de 17 de setembro

- Estabelecimento, no quadro da cooperação para o desenvolvimento, de um regime especial de acesso para estudantes nacionais dos Países Africanos de Língua Portuguesa (PALOP) que sejam bolseiros do Governo português, dos respetivos Governos, da Fundação Calouste Gulbenkian ou ao abrigo de Convenções da UE, ou outros. Existe, também, um regime especial para estudantes naturais de Timor-Leste;
 - Celebração de vários acordos entre o Estado português e diversos países no sentido de promover a cooperação no ensino superior e o reconhecimento académico de graus a diplomas;
 - Apoio à mobilidade de investigadores, através da rede EURAXESS.
- d) Política de saúde, em particular o Plano Nacional de Saúde e o recrutamento de profissionais oriundos de países terceiros:
- A disponibilidade reduzida de recursos humanos no setor da saúde em Portugal, refletida no plano para 2011-2016, pode ser suprida através da mobilidade de imigrantes altamente qualificados. No entanto haverá que salvaguardar o princípio de que esta necessidade não deve justificar o recrutamento/contratação de profissionais de países onde haja falta desses profissionais (de acordo com o código de ética da Organização Mundial de Saúde). Para o efeito, a contratação de profissionais de saúde poderá ser realizada mediante a celebração de acordos especiais de cooperação estabelecidos entre os Ministros da Saúde de Portugal e outros países, bem como através do acolhimento de profissionais ou estagiários para formação técnica ou profissional como complemento dos seus estudos.

As políticas promotoras da integração de altamente qualificados decorrem, essencialmente das medidas genéricas para toda a população estrangeira, desdobram-se em medidas diversas, coordenadas ou complementares, focadas em objetivos concretos.

The listings below can be used as examples. Please support your answers with reference to research or any other sources of information.

➤ *Improvement of language proficiency;*

Assim, no domínio da aprendizagem da língua portuguesa, evidencia-se o PPT – Programa Português para Todos, desenvolvendo as medidas e o desenvolvimento de diversos cursos de língua portuguesa dirigidos à comunidade imigrante residente em Portugal. A organização dos cursos é feita em acordo com o Quadro Europeu de Referência Comum (CEFR), com a duração de 150 horas, vocacionados em particular para futuros utilizadores elementares (nível A2) e independentes (nível B2). Existem também cursos técnicos vocacionados para setores específicos, designadamente comércio, restauração e hotelaria, cuidados de beleza, construção e engenharia civil.

➤ *Provision of information and civic orientation;*

No que respeita à promoção de informação e orientação cívica, é de realçar a implementação de diversos instrumentos de apoio aos imigrantes criados no sentido de facilitar o processo de integração, em particular no que refere ao constrangimento à integração laboral associado ao reconhecimento das qualificações:

- Serviço de Apoio do ACIDI para o Reconhecimento dos Graus Académicos e Competências, incorporado no Centro Nacional de Apoio ao Imigrante de

Lisboa (CNAI);

- Centro Nacional de Reconhecimento de Informação (NARIC – *National Academic Recognition Information Centre*), que no âmbito da União Europeia, visa facilitar a troca de informação atualizada sobre diplomas, instituições e sistemas de ensino. O NARIC Portugal é gerido pela Direção Geral do Ensino Superior, sendo de destacar a elaboração de um documento com a informação útil e necessária para o acolhimento de estrangeiros, “Reconhecimento de qualificações: um guia para estudantes estrangeiros” (<http://www.dges.mctes.pt/NR/rdonlyres/DEF331EC-2119-4F03-9B52-F322F3C42FBB/5397/Guia17versãofinal270410.pdf>), desenvolvido no âmbito do Primeiro Plano de Integração dos Imigrantes (medida 45);
- Portal EURAXESS Portugal, promovido pela Comissão Europeia e operacionalizado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia, o qual visa apoiar a mobilidade internacional de investigadores de/e para Portugal

➤ *Social and legal guidance.*

No domínio do aconselhamento jurídico e social, é de destacar os seguintes serviços:

- Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante (CNAI), sendo um serviço de apoio aos imigrantes segundo o modelo das *one-stop-shop*, permitindo uma resposta integrada e eficiente sobre as questões de integração dos imigrantes. Para além dos serviços de atendimento dos serviços de imigração, segurança social, condições de trabalho, registos civis, educação e saúde, os CNAI dispõem de gabinetes de apoio especializados, designadamente nas matérias jurídica, social, habitação, qualificação e reagrupamento familiar.
- No âmbito do Gabinete de Apoio ao Emprego importa evidenciar a criação de duas recentes vertentes, uma de coordenação da Rede GIP Imigrante - Gabinete de Inserção Profissional - e outra especializada na área do Empreendedorismo. Com estes instrumentos, tem sido possível a resposta ao aumento da taxa de desemprego entre os imigrantes e a particular fragilidade destes no mercado de trabalho português. Os serviços deste Gabinete têm apoiado o processo de procura ativa de trabalho, permitindo a adequação dos perfis dos candidatos face às ofertas de trabalho (preparação de currícula e agendamento de entrevistas com diferentes empresas e empregadores).
- Gabinetes de Inserção Profissional (GIP), criados com o objetivo de facilitar a integração sócio laboral da população imigrante, tendo sido desenvolvidos pelo O IIEFP, I.P. e o ACIDI, I.P.. Os GIP são estruturas de apoio ao emprego, que assumem um papel fundamental na diminuição de barreiras e no acesso aos serviços por parte dos imigrantes ao mercado de trabalho. De salientar que foi constituída uma rede com 25 GIP, com abrangência nacional maioritariamente localizados em zonas geográficas com grande concentração de população imigrante, em especial Lisboa.

Q.9. Do public policies exist in your Member State that specifically aim at positively influencing the immigration decision of (highly) qualified third-country nationals?

As políticas públicas promovidas no sentido de influenciar as decisões dos imigrantes altamente qualificados são definidas, essencialmente, ao nível da política legislativa de imigração e medidas de integração, articulando-as com os regimes gerais das políticas setoriais relevantes.

A revisão da Lei de Imigração¹⁰ permitiu a criação de mecanismos legais e instrumentais direcionados a imigrantes altamente qualificados, investigadores (carreira de investigação e académicos), empreendedores e investidores, em particular com a transposição da Diretiva “Cartão Azul UE”. A articulação da lei de imigração com a lei da nacionalidade pode igualmente constituir um instrumento relevante no processo de decisão de imigração.

Por outro lado, não será despidendo considerar os instrumentos criados no sentido de promover o reconhecimento das qualificações académicas e equivalência das habilitações, a mobilidade de investigadores e o financiamento à atividade de investigação.

Ao nível da promoção da empregabilidade e do empreendedorismo imigrante, as medidas operacionalizadas pelo ACIDI e pelo Ministério da Economia e Emprego, podem igualmente, em particular os Gabinetes de Inserção Profissional e de apoio à qualificação, influenciar a tomada de decisão.

Q9.a. If Yes, please also indicate such incentives.

[Insert Response]

The listings below can be used as example. Please support your answers with reference to research or any sources of information

➤ *Family reunification rights*

Os imigrantes altamente qualificados têm o direito ao reagrupamento familiar em acordo com o regime geral. De salientar a adoção de critérios de apreciação dos meios de subsistência adequados à atual conjuntura económica, bem como o Gabinete de Apoio ao Reagrupamento Familiar do CNAI e o Programa “SEF vai à Escola” na sua vertente de sensibilização para a migração regular e agilização da migração familiar.

➤ *Tax incentives*

Em termos de incentivos fiscais, apenas poderão ser considerados os regimes de negociação de investimentos concretos e de potencial elevado para a economia nacional, bem como os acordos bilaterais em matéria de evitamento da dupla tributação.

➤ *Social security / other welfare benefits*

No que refere ao sistema de segurança social e outros mecanismos de proteção social, prevalece em Portugal o princípio de igualdade entre cidadãos, relevando o percurso individual contributivo e a regularidade em território nacional.

➤ *Equal treatment / anti-discrimination measures*

Em Portugal têm sido prosseguidas políticas inclusivas, em que os imigrantes têm, genericamente, os mesmos direitos que os cidadãos nacionais.

¹⁰ Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, alterada pela Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto

1.3 Relations with third countries and labour migration agreements

Q.10. Do the policies in your Member State focus on specific third countries?

As políticas públicas de atração de imigrantes altamente qualificados não privilegiam determinados países de origem.

Q10.a. If Yes, please list these third countries, providing a brief indication of the reasons for focusing on specific third countries?

No domínio da saúde foram celebrados acordos bilaterais.

Q.11. Has your Member State entered into labour migration agreements relating to attracting qualified and/or highly qualified third-country nationals to the national territory?

Não existem acordos de migração laboral relativos à atração de imigrantes altamente qualificados. No entanto, existem acordos especiais, em particular os de amizade e cooperação com os Países Africanos de Língua Portuguesa e com o Brasil, bem como com países da América Latina, os quais podem constituir mecanismos de atração de altamente qualificados. Deste modo, para efeitos ilustrativos indicam-se dois instrumentos de cooperação bilateral, o Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil e o Memorando de Entendimento entre os Ministérios da Saúde da República Portuguesa e da República Oriental do Uruguai.

Q11.a. If Yes, what role do these labour migration agreements play in executing your Member State's policies?

[Insert response here]

Q11.b. If Yes, please fill out the following:

- Agreement No.1

Third country: República Federativa do Brasil

Date of agreement: 22 de Abril de 2000

Purpose of agreement: O Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil¹¹ estipula um conjunto de regras genéricas e em regime de reciprocidade relativas à entrada e permanência, estatuto de igualdade entre portugueses e brasileiros, cooperação cultural, científica e tecnológica (bolsas de estudo, língua portuguesa, ensino e da investigação, reconhecimento de graus e títulos académicos e de títulos de especialização, acesso a profissões e seu exercício, direitos de autor e conexos), cooperação económica e financeira (investimento,

¹¹ Resolução da Assembleia da República n.º 83/2000, que Aprova, para ratificação, o Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil, assinado em Porto Seguro em 22 de abril de 2000.

formação, intercâmbio de informação, acesso de agentes económicos, comércio, finanças e fiscalidade, propriedade industrial e concorrência desleal) bem como em outras áreas (meio ambiente e ordenamento do território, segurança social, saúde).

Number of third-country nationals who have benefited from this measure:
Não determinável.

Was the agreement adopted in the framework of Mobility Partnerships?

Não.

- Agreement No.2:

Third country: República Oriental do Uruguai

Date of agreement: 20/09/2007

Purpose of agreement: O memorando de entendimento entre os Ministérios da Saúde da República Portuguesa e da República Oriental do Uruguai visa consolidar a cooperação mútua no que respeita a matérias relacionadas com a saúde, em particular no que refere à promoção, proteção, recuperação e reabilitação da saúde, intercâmbio de informação tecnológica e do conhecimento, desenvolvimento profissional e inserção temporária de recursos humanos nos respetivos serviços nacionais de saúde.

Number of third-country nationals who have benefited from this measure:
Não determinável, apesar de o relatório de recursos humanos estrangeiros no ministério da saúde indicar 18 profissionais de saúde desta nacionalidade a exercer funções no ano de 2010.

Was the agreement adopted in the framework of Mobility Partnerships?

Não.

Q.12. Has your Member State adopted legislations facilitating labour migration from specific third countries ('country-specific legislation')?

Não.

Q12.a. If yes, please elaborate concisely.

[Insert response here]

Q.13. Has your Member State entered into other more favourable arrangements with non-EU/EEA countries and/or regions relating to attracting qualified and/or highly qualified third-country nationals to the national territory?

Não.

Q13.a. If yes, please elaborate concisely.

[Insert response here]

This section reflects on the effectiveness of national measures as described in Section 1 and the methods used for evaluation. This analysis shall help to identify good practices and lessons learnt in Section 4.

2.1 Evidence of effectiveness based on statistics

A template table for statistics will be provided.

Please provide statistics that reflect the scale and scope of highly qualified and qualified labour immigration of third-country nationals using statistics provided by Eurostat and other relevant national statistics that are available¹². Please present the following:

- The number of third-country nationals employed and self-employed in the respective Member State in the relevant ISCO groups (i.e. those related to qualified and highly qualified employment according to national definitions) over the last 5 years aggregated by sex and age group.
- The number of third-country nationals employed and self-employed in the respective Member State over the last 5 years aggregated by relevant ISCED level of education (i.e. those associated with qualified and highly qualified employment according to national definitions), sex and age group.
- The number of first residence permits issued for relevant reasons (e.g. highly skilled workers, EU Blue Card) over the past 5 years aggregated by sex and age group.

Q.14. Is there any evidence (quantitative and/or qualitative) of a link existing between the measures outlined in Section 1 and the immigration of highly qualified and qualified third-country nationals?

Não existe qualquer comprovativo da existência de relação entre as medidas desenvolvidas em um e o número de imigrantes altamente qualificados. Tal facto deriva da pouca expressividade do número de altamente qualificados. No entanto assinala-se a manutenção do quantitativo deste tipo de migrantes no tempo, em contraste com a redução da migração para atividades económicas não especificadas.

Q14.a. If yes, please elaborate concisely.

[Insert response here]

The listings below can be used as examples. Please support your answers with reference to statistics or any other sources of information.

- *Increase in the number of residence permits for the purpose of highly qualified employment since implementation of the measure(s);*
- *Faster filling of job vacancies corresponding to the domestic demand according to employer response survey;*
- *Qualification and occupation match (over/under-qualification).*

Q.15. Is there a quota for highly qualified and qualified third-country nationals?

¹² Please take into account the comments made under section V. Available Statistics.

Não.

Q15.a. If Yes, is the quota exhausted?

[Insert response here]

Q.16. Is there any evidence (quantitative and/or qualitative) of a link existing between the labour migration agreements (also in the framework of Mobility Partnerships) outlined in Section 1 and the immigration of highly qualified and qualified third-country nationals?

Não.

Q16.a. If yes, please elaborate concisely.

[Insert response here]

If (statistical) evidence as requested above regarding concrete measures and labour migration agreements is not available, please outline and analyse any other statistics which may provide indications of the effectiveness of the national policies and measures.

Verificando-se esta lacuna, o Plano de Integração dos Imigrantes 2010-2012 incluiu uma medida tendente à criação de um sistema de informação sobre imigrantes altamente qualificados (Medida 19), a qual articulará os organismos da administração pública atuantes na imigração, integração, reconhecimento de qualificações e emprego, bem como a Rede de Centros Locais de Apoio à Integração de Imigrantes (CLAII) e os Gabinetes de Inserção Profissional no sentido de desenvolver uma base de dados relativa às qualificações de nível superior dos imigrantes. Este instrumento encontra-se em desenvolvimento e permitirá potenciar o conhecimento das qualificações disponíveis e/ou subaproveitadas no mercado de trabalho.

2.2 National methods of evaluation

Q.17. Does primary research (using any methods) exist in your Member State evaluating the national policies, related practical measures and labour migration agreements (also in the framework of Mobility Partnerships) implemented to attract highly qualified and qualified third-country nationals?

A avaliação direta de políticas não tem sido objeto de investigação. No entanto os programas específicos são objeto de avaliação da implementação e impactos, bem como existe um conjunto alargado de investigação sobre a imigração qualificada, como por exemplo:

- Oliveira, C. Fonseca, V (2012) “Integration of high skilled third country nationals in Europe: a new proposal for circular talent management”, Portuguese national report for the Project HOME/2010/EIFX/CA/1832 – co-funded by the European Fund for Integration 2010
- Marques, J., Góis, P. (2008), “Imigrantes altamente qualificados em Portugal: uma tipologia”, in Peixoto, João (org.), Revista Migrações - Número Temático Imigração e Mercado de Trabalho, Abril 2008, n.º 2, Lisboa: ACIDI, pp. 73-94
- Valle, Luísa, Farmhouse, Rosário e Marques, Vera (2008), “Reconhecimento

de habilitações académicas de médicos e de enfermeiros imigrantes”, in Peixoto, João (org.), Revista Migrações - Número Temático Imigração e Mercado de Trabalho, Abril 2008, n.º 2, Lisboa: ACIDI, pp. 171-176

- Góis P., Marques J. (2007), Estudo Prospectivo sobre Imigrantes Qualificados em Portugal, Estudos OI; n.º 24
- Baganha, M., Ribeiro, J. (2007), “Imigração qualificada no sector da saúde – as oportunidades do mercado laboral português”, in Dias, Sónia (org.), Revista Migrações - Número Temático Imigração e Saúde, Setembro 2007, n.º 1, Lisboa: ACIDI, pp. 53-78
- Peixoto, J. (2004), “Highly Skilled Migration in Portugal – an overview”, Socius Working Papers, n.º 3, Lisboa: ISEG, pp. 1-28.

Q17.a. If Yes, which methods have been used?

Para além da conceptualização teórica, os referidos estudos procedem à análise de informação estatística oficial bem como a recolha e tratamento de elementos empíricos, como entrevistas e *focus groups* com imigrantes qualificados, não procedendo no entanto à avaliação direta de políticas orientadas.

Q17.b. If Yes, what is the outcome regarding the effectiveness of these measures and labour migration agreements?

[Insert response here]

2.3 Policy makers’ or other stakeholders’ (i.e. academics, non-governmental or private sector representatives) experience

Q.18. If evidence (see 2.1 and 2.2) is not available, what is then the national policies makers’ or other stakeholders’ experience and assessment regarding the (perceived) effectiveness of measures (see also questions under 2.2)?

[Insert response here]

Ver resposta ao ponto anterior.

Section 3
Challenges and Barriers
(Maximum 4 pages)

This section reflects on possible challenges and barriers that may affect the attractiveness of a Member State for highly qualified and qualified third-country nationals’ immigration.

3.1 Possible challenges and barriers

Q.19. Have challenges and barriers in your country been identified based on previous research which affect the attractiveness of your Member State for (highly) qualified third-country nationals?

O contributo da investigação no domínio das ciências sociais e económicas tem

permitido a identificação e análise sobre os fluxos migratórios e as suas especificidades, permitindo, entre outros aspetos, a concretização conceptual das tipologias dos imigrantes altamente qualificados existentes em Portugal. No entanto, verifica-se alguma negligência na análise dos fluxos migratórios de altamente qualificados no domínio da inserção laboral e da mobilidade profissional.

Do ponto de vista dos fluxos migratórios, Portugal é caracterizado por uma migração económica assente em grandes investimentos em infraestruturas, em convergência com as relações históricas com os países de língua portuguesa e com transformações de ordem política e económica nos países de origem (quer lusófonos quer de outras origens, em particular do leste europeu). Em termos de imigração altamente qualificada, importa evidenciar os seguintes aspetos (Marques, Góis; 2008):

- Reduzida significância quantitativa dos fluxos face à restante migração;
- Existência de “vagas” migratórias com integração no mercado de trabalho primário nas décadas de 1980 (brasileiros – *markteers* e médicos dentistas; espanhóis – quadros em resposta à iberização dos mercados) e de 1990 (docentes e investigadores oriundos do leste europeu respondendo ao crescimento do ensino superior português);
- Internacionalização crescente da economia portuguesa;
- Alargamento do mercado interno de recursos humanos qualificados;
- Saturação de alguns setores tendendo à desqualificação profissional.

As políticas de imigração e integração empreendidas procuram responder às tendências e constrangimentos desta realidade, em particular no quadro do desenvolvimento da política comum de imigração a nível europeu, bem como na resposta conjuntural em termos económicos e sociais. No atual contexto económico, político e social, verifica-se uma complexidade na articulação das diversas vertentes de atuação política no sentido de promover a atração de imigrantes altamente qualificados para Portugal.

Assim, os principais desafios neste contexto residem na capacidade de promover os mecanismos adequados face às dinâmicas e impactos económicos, demográficos, sociais e culturais da imigração altamente qualificada, e por outro lado na caracterização deste tipo de população em Portugal. Acresce ainda a natureza dos “regime migratório misto” de Portugal, cuja conjuntura económica tem adensado as dificuldades na manutenção e atração de altamente qualificados (nacionais e estrangeiros). Deste modo, para o sucesso nas dimensões de atração de imigrantes altamente qualificados e efetiva integração, concorrerão a melhoria das condições económicas e sociais de Portugal, e a concretização de políticas e instrumentos nas diferentes vertentes de intervenção pública.

Q19.a. If Yes, please indicate these factors.

[Insert response here]

The listing below can be used as an example. Please support your answers with reference to statistics, research or any other sources of information (e.g. media debates, case-law, policy documents, practitioners' views, private

sector and other stakeholders):

Do ponto de vista jurídico, a lei de imigração em Portugal adota os conceitos harmonizados ao nível da União Europeia, no quadro da transposição das diretivas relativas às condições de entrada e permanência de imigrantes altamente qualificados e de admissão de investigadores. Deste modo, o regime de admissão e permanência deste tipo de estrangeiros residentes é distinto dos regimes migratórios laborais genéricos, sem no entanto comprometer a igualdade de tratamento e direitos em termos de trabalho, saúde, educação, segurança social e integração.

Salaries/Wages;

Um dos desafios emergentes em termos de atração de altamente qualificados decorre das práticas salariais em Portugal, em particular quando se verifica um hiato entre os salários auferidos por cidadãos nacionais e estrangeiros, sendo que os salários dos imigrantes tendem a convergir com o desenvolvimento das competências (Cabral, Duarte; 2012). Esta divergência é explicada, em parte, pelos setores de trabalho, evidenciando-se os casos de sobrequalificação de imigrantes face à atividade desenvolvida.

Por outro lado, o facto de os salários em Portugal serem inferiores comparativamente à média da União Europeia, constitui uma barreira face à concorrência dos outros Estados Membros.

Economic crisis;

A contração da atividade económica em Portugal desde 2008 tem reduzido as oportunidades em todo o mercado de trabalho, em particular nos setores da construção civil, atividades imobiliárias, comércio, alojamento, restauração e similares, verificando-se um aumento considerável do desemprego em Portugal, sendo que a taxa de desemprego dos imigrantes tem um aumento superior aos nacionais em períodos de recessão económica (Cabral, Duarte; 2011). A orientação de política económica e financeira em Portugal, no quadro do apoio pela Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional, tem privilegiado o controlo das despesas públicas e o equilíbrio da balança de pagamentos, tendo-se verificado uma redução do crescimento económico e o aumento da taxa de desemprego. Deste modo, não é espectável que curto prazo possa verificar-se uma inversão da tendência recessiva, limitando as políticas de atração de altamente qualificados.

Language;

O domínio da língua portuguesa não constitui um óbice à atração de imigrantes altamente qualificados, antes mais uma oportunidade. Por um lado, é uma das línguas mais faladas no mundo. Por outro lado, em Portugal existe uma grande adaptabilidade da população para línguas estrangeiras (inglês, espanhol e francês) e existem comunidades bastante significativas estrangeiras que dominam o português, em particular as comunidades originárias de países em que esta é a língua oficial (Angola, Brasil, Cabo-verde, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Moçambique) e as originárias do leste da Europa que facilmente adquiriram as competências linguísticas (Ucrânia, Roménia, Moldávia, Rússia).

Acresce o facto ainda de existir uma oferta formativa extensa de “português para estrangeiros”, quer através do programa “Português para Todos”, quer no âmbito de cursos livres promovidos por universidades e centros de línguas.

De realçar que o processo de integração poderá ser facilitado, conforme recomendação de Góis e Marques (2007) tendente à certificação das aptidões linguísticas no processo de integração dos imigrantes através da criação de um teste uniformizado de língua portuguesa (tipo TOEFL – *test of english as a foreign language*). Este teste poderá ser administrado a todos os estrangeiros que pretendam exercer uma profissão altamente qualificada, na qual a comunicação linguística em português seja essencial, habilitando-os com um diploma de língua portuguesa. Para a implementação desta medida será fundamental a concertação entre diferentes entidades, em particular os diversos organismos do Estado, Universidades e Politécnicos.

Lack of information;

No sentido de reduzir as falhas de informação dos imigrantes, em particular os altamente qualificados, são disponibilizados diversos serviços que permitem suprir as respetivas necessidades:

- Portais web:
 - Imigração: www.sef.pt e www.imigrante.pt;
 - Integração: www.acidi.gov.pt
 - Reconhecimento e/ou equivalência das suas qualificações e habilitações
 - DGES/NARIC:
<http://www.dges.mctes.pt/dges/pt/reconhecimento/naricenic>;
 - Instituto de Emprego e Formação Profissional, I.P. (IEFP, I.P.):
<http://www.iefp.pt/perfil/Paginas/imigrante.aspx>;
- Centros de contacto complementares
 - ACIDI – vocacionado para matérias de integração;
 - SEF – direcionado para a regularização da situação documental;
- Centro Nacional de Apoio ao Imigrante (CNAI) e Centros Locais de Apoio à Integração de Imigrantes (CLAII), prestando informação nos diversos aspetos do acolhimento.

No sentido de reduzir a falta de informação por parte dos principais atores nos processos de integração, o ACIDI assegurou a participação no projeto europeu *Integration of highly skilled third country nationals in Europe: a new proposal for circular talent management*. Este projeto visa identificar e definir políticas adequadas ao nível da imigração altamente qualificada de cidadãos de países terceiros para a União Europeia, tendo em atenção as necessidades socioeconómicas dos Estados-Membros e a necessidade de proporcionar condições para a integração dos migrantes, bem como no que refere à mobilidade e migração circular de altamente qualificados. Na elaboração do estudo enquadrado neste projeto (Oliveira, Fonseca; 2012), para além da caracterização dos regimes e práticas relativas a altamente qualificados, foi

identificada uma tipologia de perfis para efeitos de respostas adequadas relativas às respetivas necessidades de integração:

- Tipo A – Imigrantes altamente qualificados integrados no mercado de trabalho português, exercendo funções adequadas às suas qualificações estando estas formalmente reconhecidas;
- Tipo B – Imigrantes altamente qualificados integrados no mercado de trabalho português, a exercer funções adequadas às suas qualificações sem que estas estejam formalmente reconhecidas;
- Tipo C – Imigrantes altamente qualificados que se encontram em processo de reconhecimento de qualificações ou equivalências oficiais, mas que não exercem funções no mercado de trabalho de acordo com as suas competências.
- Tipo D – Imigrantes altamente qualificados, integrados no mercado de trabalho, mas cujas qualificações não são nem aproveitadas nem oficialmente reconhecidas. Constituem o grupo mais vulnerável.

Os tipos A e B têm melhores níveis de integração, havendo que acautelar o *brain drain* dos principais países de origem (ex.: recrutamento de profissionais altamente qualificados no sector da saúde, através dos acordos bilaterais com países da América Latina).

Nos casos dos tipos C e D, as principais vulnerabilidades prendem-se com a sobrequalificação, processo de reconhecimento (académico e profissional) e limitações no recrutamento e mobilidade profissional. Assim, as políticas e medidas a desenvolver devem procurar potenciar o capital humano disponível (ex. Planos Nacionais para a Integração dos Imigrantes e os programas especiais de integração de médicos e enfermeiros estrangeiros).

Para melhorar a informação por parte dos decisores políticos Góis e Marques (2007) recomendam que possa ser realizado um “levantamento aprofundado das qualificações de nível superior detidas pelos imigrantes presentes em território nacional” e o desenvolvimento de medidas de complemento, adaptação e atualização das qualificações detidas pelos migrantes. Por outro lado, os mesmos autores sugerem ainda adoção de uma estratégia global de diagnóstico das necessidades de profissionais altamente qualificados e estruturação e publicitação de mecanismos de informação sobre os procedimentos de reconhecimento e/ou equivalência de diplomas e de acompanhamento dos imigrantes que pretendam encetar o processo de reconhecimento do seu diploma.

Como resposta a estas necessidades, o segundo Plano de Integração dos Imigrantes preconiza a criação de sistema de informação sobre imigrantes altamente qualificados (Medida 19), em estreita articulação entre organismos da administração pública, a Rede de CLAI e os Gabinetes de Inserção Profissional (GIP), no sentido de desenvolver uma base de dados relativa às qualificações de nível superior dos imigrantes. Neste sentido, será criado um instrumento que potencie o conhecimento das áreas de formação disponíveis ou subaproveitadas no mercado laboral. O mesmo Plano promoveu a agilização do processo de reconhecimento de qualificações (medida 17).

Formal/Informal discrimination;

Em Portugal, o reconhecimento das qualificações (formal e informal) e as diferenças salariais (entre imigrantes e nacionais portugueses) constituem os principais aspetos que poderão ser considerados como práticas discriminatórias. No entanto, não existem evidências que permitam uma afirmação taxativa da existência de fatores discriminatórios nestas duas dimensões, mas sim dificuldades nos processos legitimadores (ex. reconhecimento de qualificações ou verificação das condições de acesso a profissões) que constroem a inclusão no mercado de trabalho (Góis, Marques; 2008).

Public discourse / debate;

As temáticas migratórias em Portugal não constituem um tema de primeira linha no debate público, sendo que o discurso político e o debate público não apresentam posições muito extremadas nem radicalizadas. A título de exemplo refira-se que a aprovação parlamentar dos diplomas legais relativos à imigração tem, nos últimos anos, obtido amplas maiorias.

Working conditions;

As barreiras para a atração de altamente qualificados em termos de condições de trabalho prendem-se, essencialmente com o reconhecimento formal das qualificações académicas e profissionais, em particular no que refere às profissões regulamentadas. Os fluxos migratórios de imigrantes altamente qualificados após o reconhecimento/obtenção de qualificações e potencialmente altamente qualificados são os que encontram maiores dificuldades de integração e mobilidade no mercado de trabalho.

Um aspeto a reter neste domínio é a evidência de uma maior propensão risco de sinistralidade laboral por imigrantes altamente qualificados quando integrados no mercado de trabalho secundário em setores como a construção civil, em manifesta sobrequalificação (Oliveira, Pires; 2010), explicável pela inexperiência e desconhecimento de regras de segurança.

Por outro lado, importará desenvolver mecanismos ágeis de recrutamento de altamente qualificados direcionado a pequenas e médias empresas (Góis, Marques, 2007), aspeto que encontra uma barreira conjuntural elevada associada ao impacto da crise económica no desemprego.

Living conditions;

As condições de vida em Portugal, em particular o bem-estar e a segurança que as populações beneficiam, a par das condições climatéricas (clima temperado mediterrânico), constituem elementos a não desvalorizar na atratividade de imigrantes altamente qualificados.

Q.20. If such evidence is not available, what is then the national policies makers' or other stakeholders' experience and assessment regarding the challenges and

barriers which affect the attractiveness of your Member State for (highly) qualified third-country nationals?

Section 4
Conclusions
(Maximum 2 pages)

The Synthesis Report will outline the main findings of the Study and present conclusions relevant for policymakers at national and EU level.

Q.21. What conclusions would you draw from your findings that are relevant to the aims of this Focussed Study? Can you identify good practices and lessons learnt with regard to attracting highly qualified and qualified third-country nationals? What is the relevance of your findings to (national and/or EU level) policymakers?

[Insert response here]

A realidade da imigração de altamente qualificados para Portugal revela uma reduzida significância quantitativa dos fluxos face à restante migração e relação com as vagas migratórias com integração no mercado de trabalho primário (1980 e 1990) e de desqualificação (vagas da transição de século), a crescente internacionalização da economia portuguesa e conseqüente alargamento do mercado interno de recursos humanos qualificados (Marques, Góis; 2008). Estes aspetos determinam a definição de uma tipologia de altamente qualificados para Portugal, optando pela proposta por Oliveira e Fonseca (2012), que agrega em três categorias: os imigrantes altamente qualificados à entrada em Portugal, aqueles que são reconhecidos após processo de reconhecimento de equivalências e/ou qualificações ou após obtenção de grau académico no sistema de ensino superior português e aqueles que são potencialmente altamente qualificados.

Em Portugal, as medidas de atração de altamente qualificados são de natureza genérica, estando essencialmente associadas às dinâmicas do mercado de trabalho primário e para a harmonização da política de imigração da União Europeia, em particular com a transposição das diretivas investigadores (Diretiva n.º 2005/71/CE, de 12 de outubro) e altamente qualificados – “Cartão Azul UE” (Diretiva n.º 2009/50/CE, de 25 de maio). No entanto, existem práticas de medidas focalizadas para suprir necessidades do mercado de trabalho de determinados setores, em particular no domínio da saúde (médicos e enfermeiros), quer em termos de contratação (acordos bilaterais) quer no combate à sobrequalificação (Programa «Integração profissional de médicos imigrantes»).

Assim, as medidas desenvolvidas em Portugal relativas à atração de imigrantes altamente qualificados foram-no no quadro das políticas de imigração, integração, reconhecimento de qualificações e de saúde.

Dos instrumentos que vêm sendo desenvolvidos importa evidenciar os que visam a redução das limitações de informação e os promotores da agilização do reconhecimento de qualificações. De salientar ainda que as medidas que vêm sendo empreendidas contam com a participação de organismos públicos e de parceiros da sociedade civil.

No entanto, não pode deixar de ser referido que, no atual contexto de crise económica com recessão da capacidade produtiva e aumento da taxa de desemprego, acompanhado por uma tendência de mobilidade de altamente qualificados portugueses, a promoção de medidas de atração de altamente qualificados surge em contra ciclo, o que limita a avaliação das políticas, medidas e impactos.

Bibliografia

- Abreu, A., Peixoto, J. (2009), “Demografia, mercado de trabalho e imigração de substituição: tendências, políticas e prospectiva no caso português”, in: *Análise Social*, Vol. XLVIV (193), pp. 719-746
- Baganha, M. I., Pires, S., Ribeiro, J.S. (2002), ““O Sector da Saúde em Portugal – Funcionamento do Sistema e Caracterização Sócio-Profissional””, *Oficina do CES*, 182
(<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/index.php?id=2652>)
- Baganha, M.I., Ribeiro, J.S. (2007), “Imigração qualificada no sector da saúde – as oportunidades do mercado laboral português”, in Dias, Sónia (org.), *Revista Migrações - Número Temático Imigração e Saúde*, Setembro 2007, n.º 1, Lisboa: ACIDI, pp. 53-78
- Cabral, S., Duarte, C. (2011), *Os imigrantes no mercado de trabalho português*, Banco de Portugal, Boletim Económico, Primavera
- Cabral, S., Duarte, C. (2012), *O diferencial de salários dos imigrantes no mercado de trabalho português*, Banco de Portugal, Boletim Económico, Inverno
- Comissão Europeia (2012) *Glossário de Migração e Asilo, uma ferramenta para a melhoria a comparabilidade*, Rede Europeia das Migrações, Luxemburgo
- Góis P., Marques J. (2007), *Estudo Prospectivo sobre Imigrantes Qualificados em Portugal*, Estudos OI; n.º 24
- Oliveira, C.R., Pires, C. (2010), *Imigração e sinistralidade laboral*, ACIDI, I.P. OI, 41
- Oliveira, C.R., Fonseca, V (2012) “Integration of high skilled third country nationals in Europe: a new proposal for circular talent management”, Portuguese national report for the Project HOME/2010/EIFX/CA/1832 – co-funded by the European Fund for Integration 2010
(http://www.oi.acidi.gov.pt/docs/pdf/hsm/pt_acidi_final_version_hsm.pdf)
- Marques, J., Góis, P. (2008), “Imigrantes altamente qualificados em Portugal: uma tipologia”, in Peixoto, João (org.), *Revista Migrações - Número Temático Imigração e Mercado de Trabalho*, Abril 2008, n.º 2, Lisboa: ACIDI, pp. 73-94
- SEF (2011) *A Satisfação das Necessidades de Mão-de-Obra através da Imigração*, Rede Europeia das Migrações, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Lisboa
- Peixoto, João. 2004. *As Teorias Explicativas das Migrações: Teorias Micro e Macro-Sociológicas*, SOCIUS Working Papers, SOCIUS – Centro de Investigação em Sociologia Económica e das Organizações, ISEG, Lisboa
- Peixoto, J. (2004), “Highly Skilled Migration in Portugal – an overview”, Socius Working Papers, n.º 3, Lisboa: ISEG, pp. 1-28.
- Peixoto, J. (2007), “Dinâmicas e regimes migratórios: o caso das migrações internacionais em Portugal”, in: *Análise Social*, vol. XLII (183), 2007, 445-469
- Peixoto, J., Iorio, J. (2011), *Crise, Imigração e Mercado de trabalho em Portugal: retorno, regulação ou resistência?*, Princípiã, Cascais
- Reis, J.; Pereira, T.S.; Tolda, J.; Serra, N. (2010), *Imigrantes em Portugal. Economia, pessoas, qualificações e territórios*, Edições Almedina, Coimbra

- Valle, L., Farmhouse, R., Marques, V. (2008), “Reconhecimento de habilitações académicas de médicos e de enfermeiros imigrantes”, in Peixoto, João (org.), Revista Migrações - Número Temático Imigração e Mercado de Trabalho, Abril 2008, n.º 2, Lisboa: ACIDI, pp. 171-176

Outros recursos:

- “Quadros de Pessoal 2011 – Publicação”, publicado em 12/04/2013, e em “Quadros de Pessoal 2011 – Síntese”, publicado em 27/03/2013 (<http://www.gee.min-economia.pt/>).
- <http://www.acidi.gov.pt/es-imigrante/informacao/promocao-do-empendedorismo-imigrante>
- Decreto Regulamentar n.º 2/2013, de 18 de março (altera o Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de novembro) – regulamenta o Regime de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros de território nacional
- Decreto-Lei n.º 341/2007, de 12 de outubro – reconhecimento das qualificações académicas Decreto-Lei n.º 283/83, de 21 de junho – processo de equivalência ou reconhecimento de qualificação académica estrangeira
- Diretiva n.º 2009/50/CE, do Conselho, de 25 de maio – relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado (Diretiva Altamente Qualificados)
- Diretiva n.º 2005/71/CE, de 12 de outubro – relativa a um procedimento específico de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação científica (Diretiva Investigadores)
- Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto (altera a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho) Regime de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros de território nacional
- Portaria n.º 432-A/2012, de 31 de dezembro – atualização dos montantes dos regimes de apoio social
- Portaria n.º 674/2010, de 11 de agosto - Prorroga a duração do Programa «Integração profissional de médicos imigrantes» (PIPMI)
- Portaria n.º 925/2008, de 18 de agosto – Programa «Integração profissional de médicos imigrantes» (PIPMI)
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2010, de 17 de setembro – Programa de Integração de Imigrantes 2010-2012
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 63-A/2007, de 3 de maio – Programa de Integração de Imigrantes 2007-2009
- Resolução da Assembleia da República n.º 83/2000 – Aprova, para ratificação, o Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil, assinado em Porto Seguro em 22 de Abril de 2000