

Reserva



UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO

MESTRADO EM: DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

**“AS NOVAS POLÍTICAS DE ATRACÇÃO DOS MIGRANTES
ALTAMENTE QUALIFICADOS E O DESENVOLVIMENTO”**

CATARINA RIBEIRO RUAS LOPES SABINO

Orientação: Professor Doutor João Alfredo dos Reis Peixoto

Júri:

Presidente: Doutor Manuel Fernando Cília de Mira Godinho

Vogais: Doutora Maria Ioannis Benis Baganha

Doutor João Alfredo dos Reis Peixoto

Junho 2003



“Aucun pays, à l’heure actuelle, ne peut faire l’impasse sur les sciences et la technologie s’il veut assurer son développement”

Siegbert Raither, director da secção de matemáticas, físicas e químicas na UNESCO

(L’Homme, 2001: 6)

“La liberté est pour la science ce que l’air est pour l’animal”

Henri Poincaré, matemático francês (1854-1912)

(Sopova, 1999: 31)



Glossário

ACWIA – American Competitiveness and Workforce Improvement Act

APD – Ajuda Pública ao Desenvolvimento

APEC – Asia Pacific Economic Cooperation (Cooperação Económica Ásia-Pacífico)

ASEAN – Association of South East Asian Nations (Associação das Nações do Sudeste Asiático)

CER – Closer Economic Relation

CIC – Citizenship and Immigration Canada

DIMIA – Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs (Departamento de Imigração e Assuntos Multiculturais e Indígenas)

DOL – Department of Labour (Ministério do Trabalho)

EI – Espaço Europeu da Investigação

EUA – Estados Unidos da América

GAN – Grupo de Peritos de Alto Nível para a Melhoria da Mobilidade dos Investigadores

GATS – General Agreement on Trade in Services (Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços)

HRDC – Human Resources Development Canada

HSMP – Highly Skilled Migrant Programme (Programa para Migrantes Altamente Qualificados)

I&D – Investigação e Desenvolvimento

INS – Immigration and Naturalization Service (Serviço de Imigração e Naturalização)

LCA – Labour Condition Attestation (Certificado de Condições de Trabalho)

NAFTA – North American Free Trade Agreement (Acordo de Comércio Livre da América do Norte)

NPI – Novos Países Industrializados

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ONU – Organização das Nações Unidas

PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

PD – Países Desenvolvidos

PED – Países Em Desenvolvimento

SOL – Skilled Occupations Lists (Listas de Actividades Profissionais Qualificadas)

TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação

UE – União Europeia

UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura)

Resumo

Desde meados dos anos 60 que as migrações altamente qualificadas, frequentemente referidas pelo termo *brain drain*, têm adquirido progressiva relevância nas migrações internacionais. A centralidade económica e social destes movimentos tem levado muitos dos países receptores a alterarem progressivamente as suas políticas de imigração no sentido de maior abertura em relação aos segmentos de topo, criando maiores obstáculos, em termos relativos, à entrada dos menos qualificados. No âmbito desta tendência geral nas políticas migratórias, alguns países, como a França (*Visa Scientifique*), a Alemanha (*Green Card*), o Reino Unido (*Highly Skilled Migrant Programme*), os EUA (Programa H-1B), o Canadá e a Austrália desenvolveram políticas específicas ou novas políticas de atracção de migrantes altamente qualificados. Assim, apesar da eterna polémica em torno do *brain drain* ou dos possíveis efeitos que estas migrações têm nos países envolvidos, nomeadamente as dificuldades criadas ao desenvolvimento dos países emissores, as migrações altamente qualificadas deram lugar não só a políticas cada vez mais selectivas como a um tipo de emigração por solicitação resultante destas políticas. Os efeitos sobre o desenvolvimento, porém, têm deixado de ser encarados de forma unilateral, acreditando-se cada vez mais na possibilidade de ganhos conjugados nos países envolvidos.

Palavras chave: migrações, migrações altamente qualificadas, *brain drain*, políticas de imigração, desenvolvimento, tecnologias de informação e comunicação



Abstract

Since the mid-60s, highly skilled migrations, frequently referred to as the *brain drain*, have acquired increasing importance in international migrations. The economic and social centrality of these movements has prompted many host countries to progressively change their immigration policies, easing immigration by elites and placing obstacles in the path of less qualified workers. In accordance with this general trend in migration policies, some countries like France (*Visa Scientifique*), Germany (Green Card), United Kingdom (Highly Skilled Migrant Programme), USA (H-1B Programme), Canada and Australia have developed specific programmes or new policies in order to attract highly skilled migrants. Therefore, despite on-going controversy regarding the *brain drain* and its possible effects on the countries involved — namely its negative consequences for the development of countries of origin — highly skilled migrations have led, not only to more selective policies but also to a demand-driven emigration. However, the impact of these migrations on development are no longer seen in a unilateral way, as the belief that mutual gains result for both parties involved is spreading.

Key words: migrations, highly skilled migrations, brain drain, migration policies, development, information and communication technologies.

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	8
INTRODUÇÃO	9
PARTE I. A FUGA DOS CÉREBROS, OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO E OS PAÍSES DESENVOLVIDOS	16
CAPÍTULO 1. PRINCIPAIS CONCEITOS SOBRE O <i>BRAIN DRAIN</i>	17
1. <i>Delimitação do conceito de brain drain</i>	17
2. <i>Origem e evolução do conceito de brain drain</i>	22
2. 1. Época pré-moderna	22
2. 2. Origem do conceito: 1962 e depois	24
2. 3. O conceito generaliza-se	25
2. 4. Novos conceitos	29
CAPÍTULO 2. ASPECTOS ACTUAIS DO <i>BRAIN DRAIN</i>	33
1. <i>Causas do brain drain</i>	33
1.1. Desequilíbrios internacionais.....	33
1.2. Desequilíbrios internos	35
1.3. Relações pessoais.....	37
1. 4. Novas tecnologias	39
1. 5. Outros factores causais	41
2. <i>Amplitude e geografia actuais do brain drain</i>	44
2.1. Escassez de dados	44
2.2. Tendências principais, numéricas e geográficas.....	47
3. <i>Vantagens e desvantagens do brain drain: PD e PED</i>	52
3. 1. Países desenvolvidos.....	53
3. 2. Países em desenvolvimento	56
PARTE II. AS POLÍTICAS DE ATRACÇÃO DE MIGRANTES ALTAMENTE QUALIFICADOS	65
CAPÍTULO 3. AS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS: EM DIRECÇÃO A UMA MAIOR SELECTIVIDADE	66
1. <i>Evolução das políticas migratórias internacionais</i>	66
1. 1. Fases de evolução das políticas migratórias	66
1. 2. Factores conducentes às novas políticas de imigração para os mais qualificados.....	71
2. <i>Políticas para os mais qualificados</i>	73
2. 1. Plano multilateral	73
2. 2. Plano regional	74
2. 3. No plano dos Estados.....	82
CAPÍTULO 4. AS NOVAS POLÍTICAS DE ATRACÇÃO DE MIGRANTES ALTAMENTE QUALIFICADOS	86
1. <i>As políticas europeias</i>	86
1. 1. A França e o <i>Visa Scientifique</i>	86
1. 2. A Alemanha e o <i>Green Card</i>	90

1. 3. O Reino Unido e o <i>Highly Skilled Migrant Programme (HSMP)</i>	96
2. <i>Os receptores tradicionais de imigração</i>	99
2. 1. Os EUA e o Programa H-1B.....	99
2. 2. O Canadá e os programas de migrações permanentes e temporárias qualificadas	107
2. 3. A Austrália e os programas de migrações permanentes e temporárias qualificadas	114
CONCLUSÃO	125
BIBLIOGRAFIA	136
ANEXO	147

Agradecimentos

Ao longo deste trabalho várias foram as pessoas que de uma forma ou outra “intervieram” na sua elaboração, tornando assim mais fácil o percurso iniciado há um ano.

O meu primeiro agradecimento é para o meu orientador, o Professor Doutor João Peixoto, por sempre ter demonstrado um grande interesse pelo tema abordado nesta tese, dando todo o apoio e saber, imprescindíveis para o desenvolvimento desta. De realçar, também, a sua compreensão e flexibilidade no que toca à articulação entre o tempo necessário para a realização deste trabalho e o tempo consagrado ao projecto de investigação científica.

Ao Professor Doutor John Salt e à Gail McLaughlan do Migration Research Unit da University College London que me prestaram importantes informações sobre o tema. É de salientar o aconselhamento do Professor Doutor John Salt em relação à estrutura do trabalho. Agradecimento também ao Holger Kolb pela colaboração e por me ter fornecido dados relevantes.

A todos os colegas e amigos do mestrado de Desenvolvimento e Cooperação Internacional de quem eu guardo recordações de um ano muito especial. Entre o grupo do mestrado gostaria dedicar um especial agradecimento à minha amiga e colega de trabalho, Susana Murteira, cujo “pacto” estabelecido entre nós, ajudou a fixar prazos, representando sobretudo um incentivo e uma força para alcançar o objectivo final.

A todos os meus amigos pelas ausências sucessivas.

À Quénia, pelos passeios na praia, imprescindíveis para “descontrair”.

E porque os últimos são sempre os primeiros: À minha avó e à Inha pela atenção dada. Aos meus pais e irmãos pela motivação. Fica, porém, ainda, o meu agradecimento ao meu pai, o meu “segundo orientador”, pela dedicação e ajuda, preciosas ao longo deste trabalho. E uma saudação especial à minha mãe pela preocupação demonstrada e pelas noções de história.

E finalmente ao Janica pelo incentivo, compreensão e paciência.

Introdução

“O tempo das migrações” (“*the age of migration*”): assim Castles e Miller (1998) caracterizaram o século XX. A mobilidade internacional envolveu, no decorrer do século, cada vez mais países e pessoas, manifestando-se numa multiplicidade de situações como as migrações permanentes, migrações temporárias, migrações de retorno e circulação, trocas culturais, cooperação científica, turismo internacional e, também, migrações forçadas e asilo (Niessen, 2002: 1).

Não obstante, as migrações internacionais reflectem mais um fenómeno de “excepção”, visto que “à escala mundial cerca de 150 milhões de pessoas são consideradas migrantes internacionais, aproximadamente 2% da população mundial” (King, 2001: 5). Mas 150 milhões de pessoas que participam na mobilidade internacional ainda é algo que suscita questões políticas de vária espécie. As migrações constituem um tema delicado e, se tem havido a nível global uma tendência para a livre circulação de mercadorias e de capital, inexistente tendência paralela quanto ao fluxo de pessoas (Zlotnik, 1999: 22). Mais especificamente, a verdade é que nem todas as categorias de migrantes são “*personae non gratae*”, ou seja, se, por um lado, as leis e políticas de imigração e asilo dos países de acolhimento se têm vindo a tornar cada vez mais restritivas, por outro, têm sido introduzidas medidas para facilitar e mesmo incentivar a entrada de trabalhadores altamente qualificados.

Em direcção a uma maior selectividade é como podem ser qualificadas as políticas migratórias internacionais da segunda metade do século XX. Já na década de 60, vários

países de imigração liberalizaram as suas políticas de admissão de estrangeiros, permitindo assim a imigração de pessoas de vários países e dando prevalência às qualificações dos imigrantes. Mais recentemente, a par da geral redução dos entraves em vários países em relação às migrações altamente qualificadas, alguns também desenvolveram políticas específicas ou novas políticas para atrair esse universo de migrantes.

Desde o último quarto de século que as migrações altamente qualificadas ou o *brain drain* (termo comumente usado para referir as migrações dos segmentos de topo) têm adquirido actualidade, representando um fenómeno polémico pelas desvantagens e vantagens que acarretam para o desenvolvimento dos países de origem e de destino. Na verdade, a perda dos melhores e dos mais brilhantes não é tão-só a perda de recursos humanos, mas também um indicador de se um país é um lugar onde é bom viver, o que não é alheio ao facto dos países em desenvolvimento serem os mais expostos à fuga dos cérebros.

Em comparação com o volume dos migrantes não qualificados e das migrações forçadas, os fluxos de pessoas qualificadas são relativamente diminutos (McDonald e Crush, 2000: 3). Contudo, a importância dada a este segmento de topo reside “na percepção de que esses migrantes, sem embargo do seu relativamente reduzido número, podem afectar significativamente a inovação e o crescimento económico nos países receptores” (Guellec e Cervantes, 2001: 71).



A crescente visibilidade e centralidade das migrações qualificadas foi reforçada pelo papel que estas desempenham no contexto económico dos países receptores, mas também, entre outros factores, pelo processo de globalização e pela escassez de profissionais em alguns sectores e, em particular, no das novas tecnologias de informação e comunicação (TIC). Por isso, algumas das políticas específicas ou novas políticas concebidas para atrair os altamente qualificados centraram-se na procura, frequentemente de forma temporária,¹ de trabalhadores para o sector das tecnologias de informação e comunicação.

Aos tradicionais fluxos migratórios internacionais junta-se, então, entre outras, “a parte crescente, no conjunto dos fluxos, das migrações de trabalhadores temporários e de trabalhadores altamente qualificados” (SOPEMI, 2000: 13).

O objectivo desta tese é tratar o tema das migrações altamente qualificadas, demonstrando o papel central que têm desde o final dos anos 60 até aos nossos dias nas migrações internacionais. Tal será visto tendo em conta a origem, a evolução e as causas das migrações altamente qualificadas ou *brain drain*, e os ganhos e prejuízos no desenvolvimento dos países envolvidos nas migrações dos segmentos de topo. É também objectivo analisar as novas políticas de atracção de migrantes altamente qualificados, que existem, na maioria, desde os anos 90 em alguns países desenvolvidos, e tentar perceber a importância destas no conjunto das políticas migratórias e nos fluxos dos indivíduos altamente qualificados (ou na origem de uma segunda vaga de *brain drain*).

¹ Em vários sectores de actividade o recurso ao trabalho temporário tem aumentado (contrariamente ao dos trabalhadores estrangeiros permanentes), permitindo uma maior flexibilidade do mercado de trabalho e remediar as penúrias sectoriais de mão-de-obra nos países de acolhimento (SOPEMI, 2000: 15).

Duas hipóteses de pesquisa principais podem ser consideradas neste trabalho. A primeira é que as novas políticas de atracção de migrantes altamente qualificados são, na prática, a continuação de uma tendência iniciada na década de 60, nos EUA, em particular com o *Immigration and Nationality Act* de 1965. A segunda hipótese é que as novas políticas de atracção de migrantes altamente qualificados reflectem algumas tendências estruturais das novas economias (economias baseadas no “saber” e na sociedade de informação), nomeadamente o peso do sector das tecnologias de informação e comunicação (TIC).

Do ponto de vista metodológico, este trabalho baseou-se fundamentalmente no método da recolha e tratamento bibliográfico e documental. A pesquisa teve origem na consulta bibliográfica efectuada em Portugal na biblioteca do Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG) e na biblioteca do Instituto Nacional de Estatística (INE). Depois, a pesquisa continuou em Bruxelas, na biblioteca central da Comissão Europeia e na da *Université Libre de Bruxelles (ULB)*. Por fim, terminou em Londres, na biblioteca da *London School of Economics (LSE)* e no *Migration Research Unit*, centro de investigação sediado no Departamento de Geografia da *University College London (UCL)*. Foram coligidas e analisadas a maioria das referências disponíveis sobre o tema das migrações altamente qualificadas e, em particular, sobre as novas políticas de atracção.

Para além da recolha bibliográfica, foram ainda contactados alguns especialistas mundiais neste tema, de modo a orientar melhor a pesquisa. Esteve, sobretudo, neste caso John Salt, director do *Migration Research Unit* da UCL. A participação da autora

num projecto de investigação internacional intitulado *The Political Economy of Migration in an Integrating Europe*, projecto financiado pela Comissão Europeia e coordenado por Maria Ioannis Baganha (v. Baganha *et al*, s.d.), deve ser ainda referida, devido a serem objecto de pesquisa as migrações contemporâneas no sector das tecnologias de informação e comunicação (TIC).

Este trabalho é constituído por duas grandes partes que, por sua vez, se subdividem em dois capítulos.

A primeira parte – A fuga dos cérebros, os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento – refere-se, em particular, ao conceito e fenómeno de *brain drain*.² No capítulo 1 – Principais conceitos sobre o *brain drain* – é feita uma delimitação do conceito, em que, entre considerações gerais, é dada uma definição de *brain drain* assim como das pessoas qualificadas (ou cérebros) que participam nas migrações (altamente) qualificadas. Segue-se uma descrição da origem e evolução do conceito em que, tendo em conta que não é um fenómeno novo, são considerados exemplos da mobilidade dos cérebros na época pré-moderna. Referem-se ainda, a origem do próprio conceito de *brain drain*; a generalização do conceito a outras regiões, uma vez que o *brain drain* tende a ser, em particular, associado às migrações qualificadas Sul-Norte; e, por fim, os novos conceitos que desde os anos 80 têm vindo a pôr em causa a conotação negativa frequentemente associada ao *brain drain*.

² Salvo quando mencionado, o conceito de *brain drain* é referido ao longo do texto no sentido de migrações (altamente) qualificadas.

Em relação ao capítulo 2 – Aspectos actuais do *brain drain* – são analisadas algumas das causas do *brain drain*, tais como os desequilíbrios internacionais; os desequilíbrios internos; as redes de relações pessoais; o surgimento das novas tecnologias; assim como outros factores causais. Posteriormente, procede-se à identificação da amplitude e geografia actuais do *brain drain*, em que se realça o problema da escassez de dados relativos às migrações de “topo”, não deixando, contudo, de se apresentar as tendências principais, quantitativas e geográficas destes movimentos. Na tentativa de fazer a ligação entre as migrações (altamente) qualificadas e o desenvolvimento têm-se em conta as vantagens e desvantagens do *brain drain* nos países desenvolvidos e nos países em desenvolvimento.³

A segunda parte – As políticas de atracção de migrantes altamente qualificados – é dedicada, em particular, ao facto das políticas migratórias terem vindo a tornar-se cada vez mais selectivas e à descrição das políticas específicas de alguns países para atrair trabalhadores altamente qualificados. No capítulo 3 – As políticas migratórias: em direcção a uma maior selectividade – é traçada a evolução das políticas migratórias internacionais, através de fases de evolução das políticas migratórias. Segue-se a identificação de factores conducentes às novas políticas de imigração para os mais qualificados e de políticas para os mais qualificados, a nível multilateral, a nível regional e a nível dos Estados.

Quanto ao capítulo 4 – As novas políticas de atracção de migrantes altamente qualificados –, dedica-se à “procura activa” de alguns países que, nos últimos anos,

³ Apesar do *brain drain* não se referir unicamente às migrações dos países em desenvolvimento (PED) para os países desenvolvidos (PD) (Sul-Norte), estas últimas são as mais expostas a este fenómeno e que mais atenção têm suscitado quando se fala de *brain drain* e desenvolvimento.

conceberam políticas específicas para atrair os migrantes altamente qualificados: as políticas europeias materializadas no *Visa Scientifique* da França, no *Green Card* da Alemanha, no *Highly Skilled Migrant Programme (HSMP)* do Reino Unido; e as políticas dos receptores tradicionais de imigração representadas pelo Programa H-1B dos EUA, pelos programas de migrações permanentes e temporárias qualificadas do Canadá e pelos programas de migrações permanentes e temporárias qualificadas da Austrália. No final, procede-se a um resumo dos pontos principais do trabalho e à apresentação de algumas conclusões.

Parte I. A fuga dos cérebros, os países em desenvolvimento e os países desenvolvidos

Quando se fala de migrações, reticências e mesmo sentimentos de receio, quando não de medo, têm dominado a opinião pública. O acto de migrar, que deve ser entendido como um direito humano,⁴ põe em jogo países de origem ou de emigração e países de destino ou de imigração. Os primeiros temem sobretudo que as suas camadas mais educadas e qualificadas da população abandonem o país e não contribuam para o seu desenvolvimento; os segundos expressam preocupação por uma invasão de trabalhadores estrangeiros susceptíveis de competir com os trabalhadores nacionais e, assim, gerar tensões sociais e culturais.

Há, no entanto, aqui um paradoxo: se, por um lado, os países de imigração procuram fechar as suas fronteiras aos potenciais requerentes de asilo e aos trabalhadores estrangeiros, por outro lado, têm vindo a aperceber-se da importância que as migrações de trabalhadores altamente qualificados podem ter para as suas economias; por isso, como veremos mais adiante, têm orientado as suas políticas migratórias no sentido de atrair este tipo de migrantes.⁵

No que diz respeito ao “par” emigração/imigração, os países “doadores” de emigrantes são, em geral, países em desenvolvimento (PED), enquanto os “receptores” de imigrantes são desenvolvidos (PD) e fortemente industrializados (Raunet, 2001: 4). Ora,

⁴ O direito de “sair” é ainda proibido na China, Cuba e Coreia do Norte (Wihtol de Wenden, 2002: 30).

⁵ Nesta matéria, o papel dos EUA (seguido de outros tradicionais receptores de imigração), na década de 60 foi determinante. Com o *Immigration and Nationality Act* de 1965, os EUA puseram fim ao “sistema de quotas baseado nas nacionalidades, que vigorava desde os anos 20 e privilegiava as nacionalidades europeias”, e passaram a dar “preferência às qualificações detidas pelos indivíduos” (Peixoto, 1999: 21-22).

sucede que, nas migrações de quadros qualificados, a maioria dos PED formam, tanto em território nacional como estrangeiro, mais quadros do que os que conseguem empregar. Há uma discrepância entre a procura de qualificações e a oferta de emprego, o que leva muitos dos que se formaram no estrangeiro a não regressarem, e os outros a partirem, uma vez concluídas as suas formações, por não poderem desenvolver no país de origem uma carreira ao nível das suas expectativas.

São estes fluxos migratórios que participam no fenómeno polémico de “fuga de cérebros”, universalmente conhecido por *brain drain*.

Capítulo 1. Principais conceitos sobre o *brain drain*

1. Delimitação do conceito de *brain drain*

Preliminarmente a uma definição de *brain drain* – que daremos mais adiante – há que considerar diversos elementos, que passaremos em revista.

O conceito de *brain drain* não se refere a um fenómeno novo; assinala-se, aliás, que são muito menores as migrações internacionais de cérebros ou de quadros altamente qualificados quando comparadas com o volume total dos fluxos mundiais. No entanto, a mobilidade de talentos tem vindo a aumentar, sendo vários os factores que justificam esse aumento e o interesse recente por este segmento profissional – “a maior centralidade dos quadros na estrutura económica e social, a integração crescente das economias e sociedades mundiais e as fortes possibilidades de transporte e comunicação” (Peixoto, 1999: 12). Apesar das migrações de trabalhadores altamente

qualificados não serem um fenómeno de massa, a qualificação é um elemento qualitativo que favorece o crescimento e o desenvolvimento, razão por que o seu estudo tem vindo também a ter progressiva relevância.

As migrações de mão-de-obra qualificada são componente importante dos movimentos contemporâneos, tendo aumentado tanto em dimensão como em variedade nos últimos anos. Convém, no entanto, notar a dificuldade em identificar a dimensão deste fenómeno migratório de “topo”, tal como não é simples saber quem entra na categoria de “cérebros”, isto é, quem participa no *brain drain*.

Muitos são os autores que utilizam o termo *brain drain* numa acepção générica, sinónimo de migrações altamente qualificadas, descrevendo, assim, através do mesmo termo, fenómenos migratórios diferentes. A duração das migrações pode, por exemplo, ter resultados bem diversos. Formações específicas temporárias no estrangeiro ou transferências de emprego com retornos periódicos podem constituir uma mais-valia para o país de origem e não resultarem necessariamente em *brain drain*; ao passo que partidas permanentes, sem contacto com o país de partida, podem efectivamente resultar na perda de capital humano para o país de origem. É por haver uma diversidade cada vez maior dos fluxos que, a par do termo *brain drain*, já coexistem, como veremos no capítulo 1, ponto 2. 4., outros termos como *brain circulation*, *brain exchange*, *brain gain*, *brain waste*, etc.

Aliás, como refere Peixoto (2002: 1-2), são identificáveis algumas fases mais nítidas na evolução internacional das migrações altamente qualificadas reflectidas por sua vez na produção bibliográfica sobre o assunto e no surgimento de novos conceitos. Nos anos 60 e 70, as migrações qualificadas foram sobretudo estudadas na vertente do *brain drain* (“primeira vaga”) em que os países emissores eram sobretudo países em desenvolvimento e os receptores países desenvolvidos. “A partir dos anos 80, o estudo alargou-se aos quadros de empresas multinacionais (...) e, após 1989, aos movimentos oriundos da Europa de Leste”. Sendo que desde o final dos anos 90, as migrações altamente qualificadas estão sobretudo associadas às políticas de atracção de migrantes altamente qualificados e a uma eventual “segunda vaga” de *brain drain* que resultaria destas políticas.

A ausência, à escala internacional, de uma tipologia destas migrações, que permitiria identificar os grupos que entram na categoria de “altamente qualificados”, tal como a ausência de uma definição internacionalmente aceite dos altamente qualificados, testemunham a falta de conhecimentos e de dados sobre estes movimentos. Assim sendo, não será de estranhar que a medição das migrações qualificadas não é tarefa fácil – a escassez de estatísticas sobre estes fluxos explica, portanto, em grande parte a dificuldade em identificar este segmento profissional.

Tendo em conta o que se expôs preliminarmente, diga-se que não há uma definição universal do conceito de *brain drain*; pode-se, por exemplo, considerar a da Enciclopédia Britânica – “saída de pessoas com formação ou de profissionais de um país, de um sector económico ou de uma área de actividade para outro país, em geral em

busca de melhores salários ou de melhores condições de vida” (“*departure of educated or professional people from one country, economic sector, or field for another usually for better pay or living conditions*”) (Mahroum, 1998: 1). Trata-se de pessoas em que o país de origem investiu em educação e formação e que vão fazer uso (quer temporária quer permanentemente) das suas qualificações e dos seus conhecimentos noutra país.

Parece interessante a distinção entre *brain drain* directo e indirecto feita por Katsva (2000: 47): o *brain drain* dito “directo” implica deslocação física, enquanto o “indirecto” não. Este último aspecto é também designado por *brain without body* ou teletrabalho, sendo cada vez mais frequente no sector das novas tecnologias da informação e da comunicação (sector TIC). É o caso, por exemplo, de um informático indiano que vive em território nacional, mas que trabalha à distância para uma empresa americana. A mão-de-obra qualificada encontra-se no país de origem, mas a força de trabalho é utilizada em proveito de uma empresa estrangeira.

Pode haver, também, *brain drain* indirecto na partilha de conhecimentos, por exemplo, em conferências e seminários, em artigos de revistas da especialidade ou através de comunicações electrónicas.

O conceito de *brain drain* (tanto directo como indirecto) tem, portanto, inerente a ideia de perda de cérebros, ou seja, de talentos ou de pessoas qualificadas do país de origem para o de destino. Também aqui não haverá uma definição única de quadros qualificados, a qual varia de país para país; como diz Pellegrino (2001: 114) em relação

às migrações qualificadas, várias definições têm sido adoptadas, consoante o tipo de especialistas que se incluem nesta designação.

A OCDE inclui na categoria de qualificados/cérebros: “especialistas altamente qualificados, executivos independentes e gestores seniores, técnicos especializados ou negociantes, investidores, médicos, empresários, “trabalhadores chave” e trabalhadores subcontratados” (“*highly skilled specialists, independent executives and senior managers, specialized technicians or trades-people, investors, physicians, business people, “keyworkers” and sub-contract workers*”) (Iredale, 1999:90). Entre os migrantes que participam na fuga dos cérebros podem ser igualmente incluídos os estudantes (L’Homme, 2001a: 14).

Num aspecto parece haver consenso: muitas das definições referem-se a estes quadros como sendo titulares de um grau académico de ensino superior. Aliás, já em 1965, a OCDE, para efeitos de um estudo, definiu o universo populacional do *brain drain* como sendo composto pelas pessoas titulares de um diploma de nível universitário (Grubel e Scott, 1977: 49).

Além deste aspecto da “qualificação”, ou, mais precisamente, por deterem níveis de conhecimentos superiores, estes migrantes distinguem-se dos migrantes menos qualificados pelo nível de vida de que desfrutam (habitação, condições sociais, etc), pelo número de dependentes, pela periodicidade da estada (em que predominam as migrações temporárias), mas também pela importância económica e pelo potencial político que podem desempenhar no país de acolhimento (Yeoh e Khoo, 1998: 160).

2. Origem e evolução do conceito de *brain drain*

2. 1. Época pré-moderna

Como é sabido, a mobilidade internacional dos cérebros não é um fenómeno novo, antes tendo permitido a troca e o desenvolvimento do saber durante séculos. Na antiguidade clássica, a mobilidade dos sábios era uma constante – quarenta e cinco dos sessenta sábios mais conhecidos da época deixaram as suas pátrias por motivos de ensino, investigação ou estudo. Alguns regressaram posteriormente, outros continuaram as suas vidas em terras longínquas, como foi o caso de Pitágoras (570 a.C.), que criou uma escola em Itália (Gaillard e Gaillard, 1998: 28).

Após a queda do império Romano (século V d. C.), em todo o espaço muçulmano e no Ocidente medieval cristão a circulação dos intelectuais foi fértil e permanente, permitindo um intercâmbio dos vários espaços com a difusão do saber. Estes movimentos possibilitaram, nomeadamente, que o Ocidente cristão, através dos intelectuais árabes, redescobrisse os autores gregos da época clássica.

A partir do começo da baixa Idade Média (século XI), e em resultado dos contactos precedentes, verificou-se um “renascimento” cultural de que é emblemática a expansão das universidades europeias, novos centros de dinâmica cultural e motores de migrações (sobretudo desde o século XIII ao XV). Este facto relembra que os movimentos estudantis e de académicos não são um episódio recente na Europa (Peixoto, 1999: 14).

Ao longo dos séculos, outros exemplos de migrações qualificadas por motivos de vária ordem (necessidade, perseguição, desejo da viagem, etc.) podem destacar-se – “Galileu, fugindo à Inquisição, exilado em Veneza, os irmãos Cassini contratados a peso de ouro por Luís XIV para a construção do Observatório de Paris, os aristocratas (como Dupont de Nemours) que fugiram à Revolução Francesa ou ainda os cientistas recrutados na Europa pelos primeiros grandes laboratórios americanos” (Salomon, 1991: 413).

Esta circulação, tão antiga como o próprio conhecimento, não era objecto de especial preocupação; somente a partir dos anos 60 é que os movimentos de recursos humanos qualificados passam a ser identificados sob o termo *brain drain*, com conotação negativa. Isto porque a assimetria económica entre os países envolvidos nas migrações anteriores não era tão forte como a subjacente aos movimentos de *brain drain* contemporâneos, em particular nas migrações entre o Terceiro Mundo e os PD. “O tipo de ligações internacionais existentes (incluindo as relações de dependência das economias-mundo); a maior intensidade de aplicação da ciência e tecnologia; e o facto de estes fluxos se moverem no sentido contrário aos do capital” são igualmente razões, apontadas por Peixoto, que justificam esta atenção recente e que caracterizam o *brain drain* do século XX (Peixoto, 1999: 18).

2. 2. Origem do conceito: 1962 e depois

A origem do conceito *brain drain* remonta a 1962, quando o termo surge num relatório da *Royal Society* britânica descrevendo as emigrações de cientistas e intelectuais britânicos para os EUA, com particular destaque para os médicos (Gaillard e Gaillard, 1998: 30). No decorrer da década de 60, aquele conceito estende-se a outros países europeus que passam por idêntica experiência. Esta primeira vaga de *brain drain* tem uma conotação negativa, em que ocorre uma perda de capital humano em proveito do país de acolhimento e em detrimento do de partida.

Inicialmente, o conceito de *brain drain* fazia referência a um problema europeu, não designando o fenómeno que posteriormente se vulgarizou sob este termo – a fuga dos recursos humanos mais qualificados dos PED para os PD. Nessa altura, os fluxos Sul-Norte não eram subsumidos no conceito de fuga dos cérebros por várias razões. A maioria destes fluxos era principalmente constituída por mão-de-obra pouco qualificada (por exemplo, na área da construção civil). As migrações qualificadas (tanto universitárias, como por razões profissionais) ocorriam, sobretudo, entre países industrializados, a partir de países europeus menos desenvolvidos para outros economicamente mais desenvolvidos, ou em grande parte para os EUA (Körner, 2000: 73).

Os movimentos Sul-Norte qualificados eram menores e realizavam-se, em geral, com o objectivo de aquisição de estudos superiores; representavam um mal necessário até os PED desenvolverem os seus sistemas de educação superior. Acreditava-se que estes

estudantes expatriados seriam a solução para a carência de mão-de-obra qualificada de que o Terceiro Mundo sofria. Mas a realidade foi outra. A década de 70 aproximava-se, os pedidos de formação superior que o Sul fazia ao Norte aumentavam (entre 1960 e 1990 aumentaram de 245 000 para 1 178 000), tornando estes fluxos incontrolláveis. O regresso dos que se pensava virem a ser o futuro das nações menos desenvolvidas nem sempre se verificava, pois muitos eram os estudantes dos PED que, após a obtenção do diploma, não regressavam ao país de origem (Gaillard e Gaillard, 1998: 30).

Surge então a noção de êxodo em relação a estas migrações Sul-Norte qualificadas, que levam a uma “transferência inversa de tecnologia” e retiram aos países mais pobres elementos essenciais ao seu desenvolvimento e crescimento (Körner, 2000: 73).

Assim, apesar do conceito de *brain drain* ter surgido num contexto de receio quanto às emigrações avultadas de profissionais europeus (mais especificamente oriundos do Reino Unido) em direcção aos EUA durante os anos 50 e 60, essa noção torna-se rapidamente mais abrangente, fazendo referência à maioria dos movimentos qualificados, mas com especial destaque para as emigrações de universitários e profissionais do Terceiro Mundo para o Primeiro, incluindo os estudantes que não regressavam.

2. 3. O conceito generaliza-se

Esta generalização do conceito de *brain drain* está associada ao aumento do fenómeno em cadência acelerada desde os anos 60, que por sua vez é uma tendência inerente à



globalização (interdependência mundial) e ao surgimento das novas tecnologias, em que escasseia a mão-de-obra e em que é necessário importar pessoas qualificadas. O conceito tornou-se mais lato, passando a incluir, além das migrações qualificadas Norte-Norte (que estavam nas premissas do conceito), também as Sul-Norte e as Sul-Sul, como também, após 1989, os fluxos com países da ex-URSS⁶.

Como exemplo desta dinâmica global temos a África do Sul, que recebe (entre outros) médicos oriundos da Zâmbia e, sobretudo, cubanos, enquanto o seu pessoal de saúde emigra em larga escala para o Reino Unido e Oceânia; também o Canadá “perde” muitos dos seus cérebros em direcção aos EUA; outro exemplo bem conhecido é a presença de indianos e magrebinos que vêm compensar nos EUA e na Alemanha (ou em outros países do Norte) a escassez de mão-de-obra no sector das ciências e tecnologias da informação (Meyer, 2001a: 47).

A fuga de cérebros parece não ter fronteiras e não ser característica de uma situação específica. Contudo, são as migrações qualificadas Sul-Norte que têm sido mais frequentemente associadas ao conceito de *brain drain* e alvo de candentes debates,⁷ por se considerarem avultados os custos destas para os PED em oportunidades de desenvolvimento e de perda de investimentos, constituindo, segundo Körner, uma forma de “subvenção dos ricos pelos pobres” (Körner, 2000: 75).

É tendo em conta a circunstância de cerca de 150 milhões de pessoas no mundo estarem envolvidas em actividades científicas e tecnológicas, de 90% residirem nos sete países

⁶ V. Katsva, 2000: 46-67, em relação ao *brain drain* militar da Rússia.

⁷ Em particular durante os anos 60 e 70 em que as migrações qualificadas foram sobretudo estudadas na vertente de *brain drain* em que os países emissores eram sobretudo PED e os receptores PD.

mais industrializados e de 25% dos investigadores trabalharem nos EUA e no Canadá (L'Homme, 2001a: 14), que as migrações qualificadas para o hemisfério Norte são vistas como funcionando no sentido inverso ao que deveriam.

Apontado desde o início pelos analistas terceiro-mundistas como um problema, o fenómeno do *brain drain* levou ao surgir de diversas correntes onde se confrontaram pontos de vista “nacionalistas” e “internacionalistas” (Meyer, 2001: 95). Os primeiros, influenciados pela ideologia neo-marxista, inscreviam estas migrações na “pilhagem” que o Norte exercia no Sul desde a era colonial. Os segundos, com base nas teorias do capitalismo liberal, consideravam as migrações qualificadas como próprias de um mercado onde os mais qualificados se movem para onde podem exercer profissões à altura dos seus conhecimentos e com a remuneração correspondente (L'Homme, 2001b: 2).

Tanto as organizações internacionais como a maioria dos países emissores apoiaram o pensamento oriundo dos PED. Assim, apesar de algumas divergências de opiniões, prevaleceu o termo *brain drain* com a sua conotação negativa e enquanto sinónimo de perda para o país de origem. Foi neste contexto que a ONU definiu o *brain drain* como uma migração de sentido único, ou um êxodo que diz respeito a uma corrente migratória do Sul para o Norte, e em proveito dos países industrializados com economia de mercado (Gaillard e Gaillard, 1998: 31).

Assim, os anos subsequentes – entre finais de 60 e até aos 80 – foram marcados por tentativas nacionais ou internacionais para regulamentar as migrações de cérebros e remediar os seus efeitos negativos.

Uma das medidas mais conhecidas foi a proposta pelo economista indiano Jadhav Bhagwati, em 1976, de uma *brain drain tax* (Findlay, 2001: 2), ou imposto sobre as migrações qualificadas, que seria pago pelos emigrantes ao país de origem ou cobrado pelos governos dos países receptores da mão-de-obra qualificada e entregue por estes aos países doadores de qualificados. Outras propostas semelhantes foram consideradas mas, com o decorrer do tempo, nenhuma medida de prevenção ou de compensação foi adoptada.

É de notar, aliás, que o *brain drain* representa uma “transferência financeira”, porquanto se está perante fundos públicos aplicados na formação de indivíduos para desenvolver capital humano que são perdidos em proveito do país de destino. Daí a ideia de recuperar uma parte desta “transferência” através de um imposto sobre as migrações qualificadas.

A impossibilidade de estabelecer “um sistema fiscal mundial” (Körner, 2000: 75) ou outro tipo de instrumento deve-se, em parte, à falta de apoio ou “egoísmo financeiro” (Körner, 2000: 75) dos países industrializados que mais contribuem para a hemorragia dos cérebros do Terceiro Mundo. Noutra parte, resulta da dificuldade de instaurar uma solução global para um problema complexo por natureza ou, ainda, por as soluções propostas se basearem no paradigma do capital humano. Nos termos deste paradigma

“cada ser humano é uma unidade individual de capital humano susceptível de se deslocar em função das necessidades do mercado” (Meyer, 2001b: 95), o que apenas parcialmente explica o fenómeno de *brain drain* (Meyer e Brown, 1999: 10).

De facto, como as ciências sociais apontam, as migrações não resultam somente de uma escolha individual impulsionada pela oferta e procura do mercado (leis do mercado). As qualificações (o capital humano) de cada indivíduo não podem ser separadas do contexto onde se desenvolvem: “a criação, difusão e utilização do conhecimento encontram-se estreitamente ligadas ao comportamento e regulação da comunidade”, devendo as migrações (qualificadas e não qualificadas) ser interpretadas através da “*human capital approach*” e da “*network approach*” (Meyer, 2001b: 95); por outras palavras, as dinâmicas migratórias estão intimamente ligadas a acções colectivas, a redes humanas ou “*network approaches*”.

2. 4. Novos conceitos

A visão de contenção e regulação do *brain drain* predominou até aos anos 80. Nessa altura o estudo das migrações qualificadas alargou-se aos quadros de empresas multinacionais, e, após 1989, aos movimentos provenientes da Europa de Leste. Assim, apesar do conceito não se ter extinguido e de subsistir preocupação em torno da fuga de capital humano de alguns países, pode dizer-se que se “desactualizou”, tendo sido “contestado” por conceitos como “*brain gain*” (Kapur, 2001: 265), “*brain exchange*” (Findlay, 2001: 2), “*brain circulation*” (Mahroum, 1998: 1) e por outros termos que

destacam os proveitos para ambos os países envolvidos nas migrações de recursos humanos qualificados.

A par destes conceitos, o fim da Guerra Fria, o desmembramento da URSS e o aumento das migrações Este-Oeste introduziram também um “novo” conceito nos movimentos de pessoas qualificadas, o de “*brain waste*” (Findlay, 2001: 2), que se assemelha ao de *brain drain* por ter uma conotação negativa.

A par do próprio termo “migração” têm surgido progressivamente outros termos como mobilidade, circulação, movimentos, etc, que incluem formas menos definitivas de deslocações e que acentuam a possibilidade de haver vantagens tanto para os países de chegada como de partida de profissionais qualificados. O regresso ao país de origem das elites expatriadas também foi identificado com o termo “*reverse brain drain*”.

O relatório da OCDE de 1997 sobre as migrações das pessoas altamente qualificadas apontou dois principais conceitos básicos relacionados com o *brain drain* – *brain exchange* e *brain waste* (Mahroum, 1998: 1). O primeiro, “intercâmbio de cérebros”, tem a ver com um movimento recíproco entre países que, se for unidireccional, resulta em *brain drain* ou *brain gain*. Salt (1988) afirma que os *brain exchanges* são mais característicos das economias desenvolvidas (e foram frequentemente associados às transferências de trabalhadores entre empresas multinacionais e transnacionais) (Findlay, 2001: 2); o segundo, “desperdício de cérebros”, resulta da subutilização, no país receptor, da mão-de-obra qualificada, a qual não obtém empregos ou posições

compatíveis com a sua formação, não aproveitando, assim, o país de destino, uma capacidade que tem à sua disposição.

É por esta razão que Brandi assinala que a entrada de migrantes altamente qualificados não se traduz necessariamente na efectiva existência de uma “classe” de trabalhadores qualificados (Brandi, 2001: 103).

Assinale-se, ainda, a introdução recente por Johnson e Regets (1998) (del Álamo, 2000: 2) do termo *brain circulation*, entendido como um movimento dos que vão estudar ou trabalhar no estrangeiro, regressando posteriormente ao país de origem; por outras palavras, e mais especificamente nas da economista Lee Saxenian – “as elites não fogem, viajam”, tendo estes intercâmbios proveitos para todos (Kahn, 2001: 1). Esta migração qualificada de tipo circular, segundo Johnson e Regets (1998), tenderá a aumentar no futuro caso haja uma atenuação das disparidades económicas entre os vários países (facto que somente se tem verificado em algumas partes do mundo, como na zona ocidental da Europa) (del Álamo, 2000: 2).

Note-se, aliás, que, não obstante a delimitação conceptual, a realidade compreende uma diversidade de situações em que os conceitos se entrecruzam ou sobrepõem.

Como concluem Johnson e Regets (1998) num estudo sobre cientistas e engenheiros oriundos da Europa, da Ásia e da América do Norte, tanto o “*brain drain* (num sentido de migração permanente) como o *brain circulation* (migração temporária) coexistem no caso dos imigrantes qualificados nos EUA”; e os autores acrescentam que “a

predominância de um modelo sobre outro depende das características dos países de origem e das políticas aplicadas aos seus recursos humanos qualificados” (cit. in Pellegrino, 2001: 118).

O ponto central é que nas últimas duas décadas, paralelamente às perdas ocasionadas por algumas partidas, houve circunstâncias – *brain exchange* e *brain circulation* - aptas a gerar *brain gain*, não só para os países receptores mas também para os emissores. Observe-se, de resto, que *brain gain* sempre existiu para os países de destino. A novidade é existir algum ganho para os países de origem.

A hipótese do *brain gain* supõe vantagens para o país de origem no caso de haver regresso dos expatriados ou criação de redes (ou diásporas, comunidades científicas e técnicas), ligando os emigrantes ao país de partida (Hunger, 2002: 1). Não obstante, para que as elites expatriadas possam representar uma potencial vantagem ou fonte de desenvolvimento socioeconómico para o país de origem devem existir pré-condições que propiciem esses regressos (como, por exemplo, uma situação económica estável e perspectivas de emprego) ou a operacionalidade das redes (por exemplo, capacidade de localizar e mobilizar os expatriados), as quais escasseiam, em particular nos PED.

Posto isto, não se conclua que desapareceu inteiramente a “perda” decorrente da saída das elites qualificadas, pois tal só não ocorre se houver uma “contrapartida” ou compensação por via de regresso, de constituição de redes ou por outro modo. Aliás, alguns autores assinalam uma “segunda” ou “nova vaga” de *brain drain* (não que o fenómeno tivesse deixado de existir, claro) resultante das políticas de atracção de

migrantes altamente qualificados que têm proliferado desde os anos 90 (Findlay, 2001: 3). Nos últimos anos, os países de imigração têm tomado cada vez mais consciência dos benefícios da admissão de trabalhadores altamente qualificados, havendo criado programas específicos para incentivar a mobilidade destes ou “ajustado as suas leis/políticas sobre as migrações permanentes e/ou temporárias no sentido de facilitar a entrada”, sem, no entanto, prejudicar os seus nacionais (Iredale, 1999: 89).

Capítulo 2. Aspectos actuais do *brain drain*

1. Causas do *brain drain*

1.1. Desequilíbrios internacionais

Tradicionalmente, é comum associar o *brain drain* à longa série de consequências que resultam das disparidades políticas e económicas mundiais. Há umas décadas atrás, Portes afirmou que “a emigração das elites é uma consequência dos desequilíbrios internacionais que permitem às nações avançadas industrializadas oferecer remunerações, possibilidades de trabalho, estatuto social e condições de vida mais atractivos para os que detêm as qualificações e talentos de que essas nações carecem” (Portes, 1976: 492). As assimetrias ou diferenciais de vária ordem entre países mais desenvolvidos e países menos desenvolvidos levam os indivíduos mais qualificados das economias periféricas a emigrarem em direcção ao centro. Segundo esta perspectiva há uma dependência entre a periferia e o centro, sendo que os emigrantes se movem em função do nível de desenvolvimento, procurando maximizar as suas qualificações – ou

seja, presupõe-se que os países menos desenvolvidos sofrem mais partidas em direcção aos economicamente mais avançados.

Sem dúvida que o débil crescimento económico da África Subsariana, ou de outras regiões do mundo, ao longo das últimas décadas, tal como a instabilidade política de muitos países como, por exemplo, a Nigéria, têm fomentado a emigração (Oyowe, 1996: 3).

Na África do Sul grande parte das migrações contemporâneas está relacionada com aspectos da vida política. Os trabalhadores qualificados, em particular de raça branca, emigram por não terem confiança no governo actual, por não se sentirem representados e por entenderem que as acções governamentais os prejudicam (Mattes e Richmond, 2000: 18).

Os efeitos da crise económica na América Latina condicionaram os movimentos migratórios da região. Durante os anos 80, a generalização da crise da dívida levou à deterioração dos níveis de vida e ao aumento das taxas de pobreza. Nas últimas décadas, a balança migratória dos agentes mais qualificados tornou-se deficitária, com a constante emigração para os EUA e outros países desenvolvidos (Pellegrino, 2001: 113).

Os baixos níveis salariais e as condições precárias de trabalho dos cientistas, engenheiros e militares russos, associados à total desvalorização destas profissões, têm

obrigado muitos a partirem em busca de melhores condições económicas (Sopova, 1999: 31).⁸

Segundo Couvrat, a fuga dos docentes franceses tem causas materiais evidentes: as baixas remunerações leva muitos professores a partirem para as universidades americanas. A despesa pública francesa por cada estudante universitário é em um quarto inferior à despesa alemã, sendo a despesa dos EUA 2,7 vezes superior à da França (Couvrat, 2001: 1).

As assimetrias internacionais explicam, sem dúvida, uma parte dos movimentos qualificados, justificando, por exemplo, a atracção exercida pelos EUA ou outros países fortemente industrializados sobre os migrantes altamente qualificados. Não obstante, esta explicação é claramente insuficiente, nem sempre correspondendo à realidade porque não são os países mais pobres que exportam o maior número de qualificados.

1.2. Desequilíbrios internos

Salomon afirmou que o “talento vai para onde é reconhecido” (Salomon, 1991: 413). Por outros termos, são factores internos aos países de origem que levam muitos dos seus nacionais qualificados a partirem. Trata-se de “tensões estruturais” (Portes, 1976: 496) que se traduzem em um desfasamento entre a procura de qualificações e a oferta de emprego: os sistemas educativos produzem um superavit de licenciados em relação às necessidades do sistema produtivo e à capacidade de absorção da sociedade.

⁸ De acordo com o Relatório mundial sobre a ciência de 1998, publicado pela *UNESCO*, a Rússia tinha cerca de 900 000 investigadores em actividades de I&D em 1991, na altura da queda da URSS. Em 1995 contava somente com 500 000 (Sopova, 1999: 31).

Oyowe explica que em África os programas de ensino não têm ligação directa com o contexto sociocultural e económico desse continente, influenciados como ainda estão pelos modelos dos antigos colonizadores. A par deste facto, a penúria de material científico e de docentes leva a uma sobreprodução de licenciados em áreas que não correspondem às necessidades do continente, em vez de licenciados em ciências e tecnologias, sectores chave do crescimento económico e do desenvolvimento (Oyowe, 1996: 2-3).

Alguns PED, como a Índia⁹, China ou Filipinas, ilustram a situação de discrepância entre a procura de qualificações e a oferta de emprego: são países em que foram criados cursos universitários de prestígio que formam licenciados extremamente competitivos (sobretudo no sector TIC); no entanto, o desemprego ou os empregos que não correspondem às formações obrigam-nos a emigrar.

Para além desta emigração de pessoas altamente qualificadas que obtiveram formação no país de origem, a valorização dos diplomas obtidos no Norte leva também muitos estudantes do Sul a partirem, sendo os estudos em universidades do Norte vistos como uma “passagem obrigatória”, sobretudo nas áreas científicas e tecnológicas (L’Homme, 2001b: 4).

⁹ Há cerca de dois anos, a situação na Índia tem vindo a mudar devido ao surto recente do sector TIC no país. A expansão da externalização a que recorrem as economias mais desenvolvidas tem levado ao crescimento de empresas do sector TIC, nomeadamente de *software* e de serviços à distância, havendo, desta forma, maior absorção dos trabalhadores locais (Tharakan, 2002; Prakash, 2003 e The Economist, 2003).

Os escassos fundos atribuídos à investigação, a inércia institucional, a corrupção, os conflitos ou guerras civis que devastam países como a Libéria e a Serra Leoa, entre outros, e que levaram à deslocação de mais de 6 milhões de pessoas somente na África ao Sul do Saara (ou seja: 3,3 milhões de refugiados, 1,6 milhões de pessoas deslocadas e 1,3 milhões de pessoas repatriadas) (Raunet, 2001: 11), ou as discriminações ligadas à raça, à origem étnica ou à casta, são outras das muitas condicionantes internas da emigração.

1.3. Relações pessoais

Nesta tentativa de identificar as causas que conduzem alguns a optar pela emigração, é de considerar factores no plano da interacção humana, das redes de relações pessoais ou da “microestrutura das relações” (Portes, 1976: 500).

A opção de emigrar pode, assim, depender da existência de uma rede pessoal de conhecimentos (familiares, amigos, etc.) no país de destino, que possam ajudar a lidar numa primeira fase com a nova vida que espera os emigrantes, de comunidades já estabelecidas que dão algumas garantias de sucesso, de fontes de informação (família, amigos, ex-colegas de trabalho, jornais, associações profissionais e publicações profissionais) sobre as condições de vida e oportunidades de emprego no estrangeiro (Mattes e Richmond, 2000: 18-19).

Robinson e Carey (2000: 95-100) realçam, em relação à emigração de médicos indianos para o Reino Unido, o facto destes movimentos parecerem economicamente orientados;

no entanto, após um conhecimento mais aprofundado das circunstâncias da migração, torna-se evidente a relevância dos factores sociais e culturais. A herança colonial, não somente pessoal e emocional mas também institucional (ou seja, o sistema de saúde indiano, plasmado sobre o sistema nacional de saúde britânico, e as práticas médicas britânicas, consideradas modelos a seguir pelas escolas de medicina indianas), o facto de desde então se terem tornado tradição as migrações da Índia para o Reino Unido, as redes sociais que deram origem a redes migrantes, etc., são razões inerentes a contactos prévios entre os dois países que facilitam, *inter alia*, a emigração de indianos para o Reino Unido.

Ainda nesta ordem de ideias – no plano das relações pessoais – Yeoh e Khoo apontaram para a experiência individual que tende a ser preterida nas explicações sobre as migrações em favor dos mecanismos institucionais, reguladores das transferências de pessoas qualificadas. A literatura sobre os movimentos qualificados tende a negligenciar o papel da família e, em particular, das mulheres que são vistas como “*trailing spouses*” (Yeoh e Khoo, 1998: 160). A partir de um estudo efectuado em comunidades estrangeiras em Singapura, 77% das mulheres referiram que a expatriação era devida ao emprego do marido. Se é certo que, num primeiro momento, a decisão de migrar decorre das prioridades e oportunidades profissionais do marido, também é verdade que a mulher desempenha ali um papel importante, sendo vital a sua opção em muitos aspectos (Yeoh e Khoo, 1998: 164-166).

Como explica Meyer (2001b: 93-94), a óptica das “redes” enriqueceu consideravelmente o estudo do processo migratório em geral, chamando a atenção para

a importância das determinantes de nível micro, ou seja, para o valor que as emigrações anteriores podem ter para os potenciais emigrantes, ao fornecer informação de várias ordens sobre o país de destino, diminuindo, assim, os riscos e custos do acto de migrar. As redes têm o “poder” de facilitar, mas também de limitar os movimentos no caso de não existirem num determinado destino ou de o migrante a elas não pertencer, ou de não darem as garantias esperadas. As migrações altamente qualificadas respondem, tal como as não qualificadas, a esta lógica. O recrutamento de pessoal especializado pode requerer contactos para facilitar os encontros adequados entre os potenciais empregadores e os empregados. Esta perspectiva é contestada por um estudo sobre emigrantes de Hong Kong, que defende que o acesso a cargos mais elevados no estrangeiro está menos dependente das redes do que no caso de quadros menos qualificados. Mas num facto parece haver consenso: a relevância das “conexões ou mediações humanas” no processo migratório (Meyer, 2001b: 93-94).

1. 4. Novas tecnologias

A segunda metade do século XX foi marcada pela progressão das tecnologias de informação e de comunicação, que se traduziu na omnipresença destas nos países industrializados (Steinmueller, 2001: 239). Assim, em particular na última década, assistiu-se ao advento da “nova economia” ou da “sociedade de informação”, ou seja, economias e sociedades assentes no conhecimento e nas novas tecnologias e, nomeadamente no peso crescente das (TIC).¹⁰ Presentes em todos os aspectos da

¹⁰ O sector TIC abrange as actividades económicas integradas na indústria e nos serviços TIC. Não existindo uma única definição deste sector, pode-se considerar a adoptada em 1998 pelos países membros da OCDE que se baseia num padrão internacional de classificação de actividades (ISIC Rev. 3) e define o

sociedade, as TIC ou novas tecnologias foram descritas por Freedman e Soete (1994) como “a maior ‘perturbação’ de todos os tempos, um processo de mutação técnica e económica sem precedente” (cit. in. Soete, 2001: 183).

O papel desempenhado na transformação actual das economias mais avançadas tem levado ao reconhecimento da importância das TIC na criação de novas possibilidades de emprego e actividades, nos ganhos consideráveis de produtividade,¹¹ e, também, nas novas exigências que estas tecnologias acarretam em matéria de competências (Lopez-Bassols, 2002: 4).

Com efeito, a par da importância das TIC para o crescimento e para o emprego, o advento destas novas tecnologias criou uma procura crescente de trabalhadores altamente qualificados com competências adequadas às novas necessidades do mercado. Muitos países defrontam-se, actualmente, com a penúria de mão-de-obra no sector TIC e com a inadaptabilidade das competências existentes no mercado nacional e, conseqüentemente, com a dificuldade em assegurar o crescimento das suas economias.

É neste contexto que alguns países de imigração têm vindo a desenvolver programas de atracção de migrantes altamente qualificados: “os cientistas e engenheiros estrangeiros constituem o segmento da força de trabalho que cresce mais rapidamente na área das indústrias de computadores, *software*, biomedicina e telecomunicações nos EUA,

sector TIC “como uma combinação de serviços e indústrias que captam, transmitem e afixam electronicamente dados e informações” (OCDE, 2002: 81).

¹¹ A origem do sucesso económico dos EUA durante a década de 90 é frequentemente associado à difusão das novas tecnologias de informação e comunicação.

Em relação aos PED, é também cada vez mais aceite que, quando “sensatamente aplicadas”, as TIC oferecem grandes oportunidades de redução das desigualdades sociais e económicas (Le Courier UE-ACP, 2002: 37).



Canadá e Europa Ocidental” (Koser e Salt, 1997 cit. in Cornelius e Espenshade, 2001: 1). O acto de migrar dos segmentos de topo é, assim, reforçado por as economias mais desenvolvidas carecerem de competências adequadas às novas transformações tecnológicas. A natureza transversal do sector TIC e o carácter universal das formações e profissões TIC tendem a facilitar ainda mais a mobilidade dos titulares de tais qualificações.

O recurso à imigração revela-se um meio de aumentar a oferta, a curto prazo, de trabalhadores TIC. Contudo, é de notar que a falta de mão-de-obra em alguns sectores e, em particular no das novas tecnologias, pode não se dever tanto a uma efectiva carência de especialistas TIC mas sim ao desinteresse dos estudantes pelas áreas científicas e, mesmo, ao desfasamento das formações em relação às necessidades do mercado. Donde resulta que as políticas de imigração que visam atrair trabalhadores TIC devem ser acompanhadas também de medidas para incentivar a população nacional a dotar-se de competências TIC, pois, como refere Lopez-Bassols (2002), “a imigração não resolve por si os problemas de ajustamento cíclico do mercado do emprego e, ao refrear os aumentos salariais, pode dar indicações contraditórias às empresas, aos trabalhadores e aos estudantes” (2002: 4).

1. 5. Outros factores causais

“Ficar ou não? Eis a questão” (Eiras, 2002: 1). Para que esta análise seja o mais completa possível deve considerar-se, ainda, o seguinte:

As políticas de imigração dos países receptores são um factor importante que pode dificultar ou facilitar os fluxos migratórios. Neste contexto, as alterações legislativas da década de 60 nas políticas de imigração dos tradicionais receptores, em que o papel dos EUA foi determinante, contribuíram para o aumento do *brain drain* (“primeira” vaga) das regiões menos desenvolvidas. Em 1965, o *Immigration and Nationality Act* adoptado pelos EUA pôs fim a quase cinquenta anos de um sistema de imigração por quotas, assente na nacionalidade, que favorecia os imigrantes europeus. A nova política de imigração passou a dar preferência às qualificações dos imigrantes independentemente da origem. Esta abertura relativa das fronteiras resultou num “grande aumento da entrada de profissionais qualificados e outros imigrantes provenientes de países em desenvolvimento – com destaque relativo para Taiwan, Índia e Filipinas” (Fortney, 1970 cit. in Peixoto, 1999: 22). Se as “velhas políticas” foram causas da emigração de alguns dos mais talentosos da primeira vaga de *brain drain*, incertezas existem quanto ao impacto que as “novas políticas”, analisadas na parte II, podem vir a ter nas migrações qualificadas, nomeadamente numa “segunda” vaga de *brain drain*.

O *brain drain* ou a mobilidade dos quadros altamente qualificados poderá também ser uma consequência da globalização. Este fenómeno, que se traduz pela dependência económica, pelo aumento das trocas e dos investimentos transnacionais, pela abertura das fronteiras, tem imposto aos Estados uma nova forma de concorrência para atrair para os seus territórios e neles manter as empresas, os capitais e os talentos e, desta forma, não perder competitividade. O que equivale a dizer que a globalização se traduz, também, pela mobilidade dos trabalhadores qualificados. A aquisição de experiência no

estrangeiro é incentivada pela abertura dos sistemas educativos, tendo-se tornado um elemento importante do êxito profissional e mesmo essencial em algumas carreiras (Ferrand, 2000-2001: 30 e 32).

A noção de globalização ou de “aldeia global” pode ser contestada por se entender que a verdadeira globalização apenas ocorre entre os PD, aumentando o fosso entre os “ricos” e os “pobres”; tal corresponde ao facto dos pólos de atracção dos altamente qualificados serem os PD. E nessa “luta” pela competitividade são as nações mais desenvolvidas que ganham e conseguem uma concentração importante de investimentos, capitais, empresas e quadros altamente qualificados.

As probabilidades de emigrar prendem-se igualmente com factores “logísticos” (Mattes e Richmond, 2000: 18), como a habitação, o sistema de saúde, a escolaridade dos filhos ou a actividade profissional do cônjuge.

Como se verificou, várias são as razões, aliás interdependentes, que levam as pessoas qualificadas à emigração.

É ainda de notar que os factores que levam profissionais e estudantes a partirem podem ocorrer a diferentes níveis de desenvolvimento.

Portes (1976: 499) aponta que nos PED as “tensões estruturais” prendem-se com a sobrevivência económica, na ausência de oportunidades de emprego, enquanto nos PD os desequilíbrios estão relacionados com a inadequação das competências profissionais às exigências intelectuais dos empregos disponíveis.

O desfasamento entre o sistema educativo e as necessidades da economia também não é problema único e exclusivo dos PED, não olvidando a maior gravidade que pode ter tal situação nestes países. De acordo com o *Institute for Management Development (IMD)*¹², “Portugal é o pior país da UE, com um sistema educativo que não responde às necessidades da economia, onde não há uma uma suficiente transferência de conhecimento entre as universidades e as empresas” (Eiras, 2002: 12).

É de conhecimento geral a atracção que tanto as universidades americanas e algumas europeias (por exemplo, Reino Unido) exercem não só sobre estudantes de países menos desenvolvidos mas também sobre os de países desenvolvidos.

Quanto à intolerância e discriminações de ordem racial, étnica ou ideológica, também os PD apresentam múltiplos exemplos na história – “a emigração para os EUA de cientistas europeus, Judeus e não Judeus, antes, durante e após a Segunda Guerra Mundial: mais de 65 000, de 1939 a 1960 (...). Desde então, a arbitrariedade de alguns regimes, a intolerância e a repressão determinaram o exílio de vários cientistas não só dos PED mas também dos PD (...)” (Salomon, 1991: 414).

2. Amplitude e geografia actuais do *brain drain*

2.1. Escassez de dados

¹² O *IMD* é uma prestigiada escola de gestão suíça.

Sem embargo de existirem várias fontes através das quais se pode avaliar o volume e características dos fluxos de migrantes altamente qualificados, todas padecem de lacunas, fornecendo formas de medição insuficientes.

Os recenseamentos da população têm relevância económica e social para os países e oferecem dados sobre o *stock* de imigrantes qualificados presentes em território nacional. Contudo, não são efectuados regularmente e a informação corresponde unicamente a um determinado período, tornando-os insatisfatórios para analisar a dinâmica destas migrações. Os recenseamentos sofrem igualmente de algumas omissões como, por exemplo, a duração da permanência dos imigrantes.

Não obstante também suscitarem algumas dificuldades – dimensão e representatividade da amostra, etc – os inquiridos à força de trabalho são elementos importantes para a comparação das tendências internacionais.

Em relação às fontes administrativas, entre as quais se contam as autorizações de residência e trabalho e vistos temporários, não utilizam conceitos, definições e classificações necessárias para o cálculo de estatísticas internacionais.

Pode-se ainda, é certo, recorrer a estudos de caso nacionais, na maioria não comparáveis entre si, ou, ainda, a bases de dados, como a SESTAT nos EUA, que identificam os migrantes altamente qualificados presentes no país, mas que precisam de ser desenvolvidas, aplicadas a outros países e harmonizadas a nível internacional para que delas se possa extrair uma visão global destas migrações (OCDE, 2001: 8).

Iredale (1999: 91) refere ainda que na maioria das estatísticas existentes não há diferenciação por sexo, ao passo que quanto ao trabalho não qualificado a feminização foi traço característico dos anos 80 e 90, o que pode indiciar quão pouco exaustivos são os dados estatísticos sobre os altamente qualificados.

Meyer e Brown (1999: 8) realçam também a falta de realismo dos dados disponíveis sobre as populações qualificadas de origem estrangeira no país receptor, que só contabilizam os imigrantes já qualificados (isto é, os que entram no país com qualificações e não os que entram para as obter), quando a maioria dos imigrantes qualificados são estudantes que adquirem as qualificações no país de acolhimento, após a chegada.

A nível internacional não existem conceitos harmonizados para efeitos estatísticos relativamente aos migrantes altamente qualificados. Este facto dificulta apurar números globais¹³ e estabelecer comparações internacionais. Além de que, como se verificou, mesmo as estatísticas existentes também não são totalmente satisfatórias.

Note-se que a análise das migrações internacionais altamente qualificadas somente estará completa com estatísticas oficiais harmonizadas e actualizadas, tanto dos países de imigração como dos que estão sujeitos à emigração. Contudo, não será de estranhar que se os países de imigração, que são geralmente PD, apresentam lacunas na medição dos seus imigrantes qualificados, ainda mais omissões têm os países de partida, na

¹³ Os únicos valores globais disponíveis sobre as migrações altamente qualificadas são os da *UNESCO* relativos aos estudantes (L'Homme, 2001b: 3).

maioria PED, em relação à fuga dos seus cérebros, à duração das emigrações, aos retornos, etc.

A inexistência de estatísticas oficiais actualizadas parece imputável, em parte, ao facto do interesse e importância atribuídos a estas migrações serem relativamente recentes, ao facto de este fenómeno envolver um menor número de pessoas quando comparadas com as migrações não qualificadas, e às disparidades nas políticas migratórias para os trabalhadores altamente qualificados.

Salt (1995) (cit. in Brandi, 2001: 102) acrescenta que a escassez de estatísticas está também relacionada com a circunstância de os profissionais altamente qualificados serem “socialmente invisíveis”, isto é, não serem um grupo social problemático por pertencerem à classe média, por razões culturais e, em muitos casos, devido à cor da pele, o que lhes permite fundirem-se com o novo meio.

A ausência de condições (instabilidade política, crise económica e social ou o funcionamento menos eficiente de instâncias oficiais de estatísticas) em alguns PED poderá igualmente justificar a falta de dados sobre os emigrantes qualificados.

2.2. Tendências principais, numéricas e geográficas

Se bem que incompletos, alguns dados sobre as migrações altamente qualificadas permitem delinear as tendências destes movimentos.

Estas migrações têm aumentado consideravelmente nas últimas décadas e, sobretudo, nos anos 90 em direcção às economias mais desenvolvidas. O crescimento “é visível não só nas estatísticas anuais ou plurianuais de alguns países, tanto emissores (Índia e África do Sul, por exemplo) como receptores (EUA e França, entre outros), mas também na multiplicação sistemática de referências empíricas episódicas na imprensa mundial. Este aumento torna-se ainda mais evidente em textos legais ou em medidas adoptadas mais ao menos em simultâneo por vários países ricos para facilitar a imigração, temporária ou permanente, deste tipo de pessoas benéficas às suas economias” (Meyer, 2001a: 46). A testemunhar este crescimento pode-se citar igualmente a proliferação de literatura de especialidade.

Como refere L’Homme (2001a), entre os migrantes qualificados, existem muitos estudantes que efectuam estudos no estrangeiro e que em muitos casos não regressam ao país de origem (característica importante da emigração Sul-Norte). Nos últimos quarenta anos as migrações de estudantes têm aumentado consideravelmente: de 245 000 em 1960 para 1,7 milhões por volta de 2001 (dos quais 44% são provenientes da Ásia). Se bem que as estatísticas sejam raras, o número de licenciados e de investigadores, que partem dos seus países de origem após a aquisição do diploma, tem também fortemente aumentado. Segundo a Organização Internacional para as Migrações (OIM), por exemplo, o número de africanos licenciados que emigraram aumentou de 40 000, entre 1975 e 1984, para 80 000 em 1987 (L’Homme, 2001a: 14). Mais recentemente, a Comissão Europeia indicou que 20 000 africanos qualificados tinham emigrado em 1999 (Raunet, 2001: 14).

Outra característica destes fluxos é o facto dos pólos de atracção predominantes serem os EUA, enquanto país, e a UE (com o Reino Unido no topo), enquanto entidade regional (L'Homme, 2001b: 3).

De facto, todas as fontes apontam para os EUA enquanto país de destino predilecto das pessoas qualificadas. Tal é reforçado por o sistema mais recente de concessão de vistos temporários para indivíduos qualificados (v. parte II, capítulo 4, ponto 2. 1.) não datar de hoje (o início desta política data de 1965).

Entre 1960 e 1990, os EUA e o Canadá (que também é um importador líquido de capital humano, apesar de uma modesta emigração dos seus nacionais qualificados para os EUA) empregaram mais de um milhão de imigrantes qualificados oriundos dos PED, provindo grande parte da América Latina e da Ásia. A proximidade dos países da América Latina (sobretudo América Central e Antilhas) relativamente aos EUA e ao Canadá, leva a que estes países exerçam forte atracção sobre aqueles (Körner, 2000: 74).

No entanto, desde os anos 90 tem-se verificado um aumento do número de imigrantes da Ásia nos EUA e no Canadá, mas também na Austrália e no Reino Unido.

Em termos absolutos, o maior fluxo de pessoas qualificadas para os EUA é oriundo da Ásia. No entanto, relativamente ao número de indivíduos qualificados da Ásia, o *brain drain* é “pequeno” para a maioria dos países asiáticos (embora o Irão e Taiwan sejam excepções). Já o mesmo não sucede nas emigrações qualificadas das Caraíbas, América

Central e África para os EUA que apesar de menores em valores absolutos revelam-se relativamente mais significativas. Neste caso, a população de pessoas qualificadas é menor, o que se traduz num *brain drain* elevado, ou seja, o elemento “perda” é mais relevante (Carrington e Detragiache, 1998: 6).

Em relação aos fluxos estudantis, os EUA absorvem 35% dos estudantes estrangeiros no mundo (L’Homme, 2001a: 15). Como referem Cervantes e Guellec, “o ensino superior é uma via importante de captação de massa cinzenta estrangeira: em 1999, perto de 25% dos titulares de vistos temporários H-1B tinham feito os seus estudos em universidades americanas” (Cervantes e Guellec, 2002: 2).

A Europa, que durante muito tempo representou um pólo importante de formação universitária para os estudantes da América Latina e África, é actualmente ultrapassada pelos EUA. Veja-se o caso da França, onde a proporção de estudantes estrangeiros inscritos passou de 14% em 1970 para 9,2% (128 788 pessoas) em 1999-2000 (L’Homme, 2001a: 15).

Os países mais afectados pelo magnetismo dos EUA são, como se sabe, os países do Sul. Não obstante, a Europa também assiste à partida para a América do Norte de muitos dos seus talentos. Não será demais lembrar que o próprio termo *brain drain* surgiu num contexto europeu de emigração qualificada britânica para os EUA.

Mahroum indica que, em 1996, o volume da emigração europeia para os EUA foi de 46 776 profissionais e estudantes. O Reino Unido detém o maior número de

profissionais que emigram para os EUA (2934), seguindo-se a Alemanha (1501) e a França (688) (Mahroum, 1998: 2).

Não obstante, os EUA não são o único destino a atrair mão-de-obra qualificada.

A Austrália, o Japão e mais recentemente os NPI (Novos Países Industrializados) recebem migrantes qualificados de muitos dos seus “vizinhos” (Körner, 2000: 74).

Na Europa, estão em crescimento as emigrações de mão-de-obra qualificada colombiana e argentina para Espanha e Itália (Körner, 2000: 74). A Europa recebe uma parte considerável das competências africanas – no final dos anos 80, 30% da mão-de-obra qualificada teria deixado o continente em direcção à UE e, particularmente, para França e Reino Unido (mas também Bélgica e Suíça), o que tem a ver com as relações históricas dos países anglófonos e francófonos com estes países europeus (Raunet, 2001: 12).

A influência dos contactos históricos é também notória no caso de Portugal, que recebe alguns cidadãos qualificados provenientes dos PALOP, do Brasil e, mais recentemente, por razões diversas, da Europa de Leste. O desenvolvimento de investimentos estrangeiros, a fixação de empresas multinacionais e a falta de algumas competências no mercado nacional (por exemplo, em medicina) têm também levado à imigração para Portugal de qualificados, principalmente provenientes do Reino Unido, Alemanha e Espanha (Falcão, 2002: 4).

É de referir que os imigrantes oriundos dos PALOP e do Brasil são na maioria pouco qualificados, enquanto os da Europa de Leste são frequentemente mão-de-obra qualificada ou muito qualificada mas que, mesmo assim, se inserem, sobretudo, como trabalhadores indiferenciados, no sector da construção civil. Apesar da tradicional preponderância da imigração africana, a imigração com origem nos PALOP passou a perder, desde meados dos anos 90, importância relativa, com o aumento significativo dos imigrantes de Leste, bem como com o crescimento da imigração brasileira (v. anexo, quadros I e II) (Pires, 2002: 152 e 156). Esta tendência revela uma alteração qualitativa da imigração para Portugal, visto que o nível de educação e formação dos imigrantes de Leste é superior ao dos imigrantes provenientes de África (Falcão, 2002: 4-5 e 8). Contudo, esta alteração qualitativa na composição da imigração para Portugal não parece ser devidamente aproveitada, sendo a imigração de Leste frequentemente associada ao *brain waste*.

Os próprios PED mais avançados recebem migrantes qualificados de zonas menos prósperas. Os principais pólos em África são Quênia, Nigéria, Egipto e Argélia, e na América Latina, Venezuela e Argentina.

3. Vantagens e desvantagens do *brain drain*: PD e PED

Se, à escala mundial, a mobilidade internacional dos cérebros favorece, desde há séculos, a circulação e o desenvolvimento dos conhecimentos e permite responder melhor à procura de competências, a nível de cada país os benefícios e custos desta

mobilidade, tanto nos países de origem como nos receptores, estão no cerne do debate sobre o *brain drain*.

Sendo os PED os mais expostos à fuga dos seus cérebros, a seguinte análise considera os PD como receptores e os PED como emissores.

3. 1. Países desenvolvidos

Vantagens

Disponer de recursos humanos qualificados é um aspecto central da riqueza das nações: é cada vez mais aceite que os trabalhadores qualificados são “actores” do desenvolvimento e contribuem para o crescimento económico e para o progresso dos países de acolhimento, em particular nas áreas da investigação, da inovação, das tecnologias e das competências empresariais (Cervantes e Guellec, 2002: 3). Para ser e manter-se competitivo e inovador no século XXI, é importante manter a “porta” dos Estados aberta aos trabalhadores qualificados. Esta realidade não passou despercebida aos países tradicionalmente de imigração, que têm vindo a flexibilizar as suas políticas migratórias a favor deste segmento de “topo”.

A entrada de mão-de-obra qualificada estrangeira temporária também tem a vantagem de aumentar a flexibilidade do mercado de trabalho e acorrer à escassez de mão-de-obra em alguns sectores (em particular, no sector TIC) (Findlay, 2001: 3), de que muitos países do Norte sofrem devido ao “desinteresse” dos seus jovens pelas áreas científicas.

Segundo del Álamo (2000), este interesse pelo exterior estaria também relacionado com a procura pelo Norte de mão-de-obra muito qualificada mas mais barata. Sendo assim, os PD teriam a vantagem de atrair trabalhadores mais baratos, mas não menos qualificados e competitivos. Este autor refere-se mais especificamente ao caso dos EUA, em que estudos dentro do próprio país puseram em dúvida o argumento da escassez de quadros americanos, ao acusar empresas do sector das novas tecnologias da informação de preferirem engenheiros estrangeiros, principalmente dos PED, que estão dispostos a aceitar remunerações inferiores às dos homólogos americanos. Num seminário em 1997, nos EUA, sobre as “Migrações de cientistas e engenheiros (*científicos e ingenieros*) para os EUA”, o professor Paul Ong da UCLA (Universidade da Califórnia, em Los Angeles) observou que os engenheiros estrangeiros eram pagos cerca de 30% menos do que os seus colegas nacionais (del Álamo, 2000:2).

Seja como for, o certo é que a distorção entre a oferta e procura de pessoas altamente qualificadas nos PED compele muitos dos indivíduos mais qualificados do Sul a partirem e a aceitarem condições (como seria o caso nos EUA) que serão sempre melhores do que o desemprego ou as oferecidas nos seus países de origem.

Pode-se interpretar a migração de profissionais qualificados como vantajosa por proporcionar um aumento de trabalho qualificado para o país receptor. No entanto, o processo não é tão linear quanto pode parecer, havendo situações de “desperdício de cérebros” no país receptor (já referido no capítulo 1, ponto 2. 4. acima). Esta subutilização da mão-de-obra qualificada pode resultar, como assinala Brandi (2001) no

caso de Roma, da falta de ofertas e de empregos adequados às qualificações académicas ou profissionais dos migrantes qualificados, devido à situação do mercado laboral nos contextos de recepção. É de citar ainda outros factores que podem contribuir para a situação descrita, como “o não reconhecimento das qualificações académicas de cidadãos não-UE e a barreira linguística” (Brandi, 2001: 102).

Não obstante, de uma forma geral, haverá sempre vantagem para o país receptor, pois nem todos os imigrantes serão subutilizados, e, ainda que numa ínfima parte, verificar-se-á um aumento da mão-de-obra qualificada.

Outro benefício para os países de acolhimento decorrente da imigração de quadros qualificados é a poupança em despesas de formação. O Congresso Americano informou que, por cada trabalhador recrutado nos PED, os EUA economizam entre 20 000 a 30 000 dólares em despesas de formação (Raunet, 2001: 16).

Desvantagens

Quanto, a potenciais desvantagens para o país receptor, assinala-se, por vezes, que o recurso a trabalhadores estrangeiros qualificados pode resultar numa menor procura, pelos residentes nacionais, de competências superiores em certas áreas, e pode conduzir a menor investimento na formação dos seus nacionais

A possível transferência de tecnologia para concorrentes estrangeiros ou mesmo países hostis pode ser, de igual modo, uma desvantagem das migrações qualificadas para os países receptores (OCDE e Regets, 2000 cit. in Guellec e Cervantes, 2001: 84).

3. 2. Países em desenvolvimento

Desvantagens

“Subvenção dos ricos pelos pobres”, é assim que Körner (2001) qualifica a “fuga dos cérebros” dos PED para os PD. As migrações qualificadas, ao completarem os factores de crescimento endógeno cuja oferta é limitada nas economias em expansão, contribuem para o desenvolvimento e prosperidade destas. Os ganhos são repartidos de forma desigual, pois se, para uns, há entrada de capital humano, para outros há perda e, conseqüentemente, empobrecimento da população local (Körner, 2001: 75). As migrações qualificadas são um entrave ao crescimento do país de partida por afectarem competências-chave, economicamente estratégicas e essenciais ao desenvolvimento: sem empresários, investigadores, quadros dirigentes, etc., não se inova, não se cresce, estagna-se.

Outro aspecto prejudicial para os PED são os investimentos em educação perdidos com a emigração. Considerando-se que a formação de um estudante universitário custa no mínimo 25 000 dólares ao país de origem, a partida daquele priva o país do produto do investimento feito (L’Homme, 2001a: 15).

A avaliar pela necessidade que têm de médicos, técnicos, professores, investigadores, engenheiros, cientistas, etc., parece evidente que os PED têm escassez de pessoas qualificadas, aptas a participar no processo de desenvolvimento tão esperado nesses países. Por este motivo, a presença destes qualificados em território estrangeiro e, particularmente, nos PD, é interpretada como funcionando no sentido inverso ao que deveria.

No entanto, a situação talvez não seja assim tão simples, pois se considerarmos que muitos dos jovens licenciados e dos profissionais qualificados estão condenados ao desemprego ou a actividades que não correspondem as suas qualificações, não se trata já de penúria, mas de excesso de cérebros. De acordo com Salomon, “na maioria dos casos, o êxodo dos cérebros liberta alguns países do terceiro mundo de especialistas que eles não estão em condições de utilizar” (Salomon, 1991: 414). As emigrações qualificadas têm, segundo esta visão, a vantagem de aliviar o mercado de trabalho dos PED, que não tem capacidade para absorver competências não correspondentes à realidade e necessidades locais.

O problema é bastante complexo, chegando a ser “despropositado” falar de vantagem neste caso. Se as emigrações ajudam, no imediato, a reduzir a situação de desemprego endémico, canalizando o excesso de indivíduos qualificados para os quais não há procura, a longo prazo a falta de mão-de-obra qualificada imprescindível para o desenvolvimento persiste, perpetuando também o desequilíbrio do mercado de trabalho.

As raízes do problema residem, entre outras, no desfasamento das qualificações necessárias e das produzidas, numa frequente inadaptabilidade do sistema educativo. No entanto, parece haver relutância de alguns países em resolver a situação. Veja-se o caso da Índia, onde as taxas de emigração de cientistas são das mais elevadas e onde o desemprego dos engenheiros e dos cientistas (*ingénieurs et scientifiques*) é dos mais elevados do mundo, continuando, mesmo assim, a formar cerca de 100 000 trabalhadores TIC por ano. Isto porque uma parte do sistema educativo parece funcionar no interesse dos países industrializados: mais de metade emigra para o Norte – cerca de 40 000 a 50 000 partem para os EUA e mais de 10 000 para o Reino Unido e Canadá (Salomon, 1991: 414).

A Índia e a China são casos excepcionais. São países muito competitivos nas tecnologias da informação e, neste domínio, muito apreciados pelos países do Norte. A emigração dos cérebros permite “resolver” o excesso anual de cientistas, mas não os problemas de subdesenvolvimento que tanto afligem a Índia e a China. A fronteira entre vantagem e desvantagem é muito ténue neste caso.

Recentemente, porém, o desenvolvimento do sector TIC na Índia tem permitido maior absorção dos licenciados indianos nesta área, e eventualmente menor fuga de cérebros. A recessão mundial revelou-se uma oportunidade para a Índia: preocupadas em reduzir os custos, as empresas ocidentais e, em particular, as empresas norte-americanas, são cada vez mais numerosas a deslocalizar serviços para a Índia ou a subcontratar alguns outros nesse país. Qualificada, competitiva e mais barata a mão-de-obra indiana é cada vez mais procurada na área TIC, em particular na indústria de *software* e nos serviços à

distância como os *call-centers*, segmentos do mercado TIC em expansão na Índia (Tharakan, 2002; Prakash, 2003 e The Economist, 2003).

Vantagens

Raunet discorda dos termos “predador”, para qualificar o país de acolhimento, e “pilhagem”, para designar a atracção que este exerce sobre os mais qualificados. Segundo a autora a ideia de que as emigrações qualificadas empobrecem o país de origem é um “mito”. As remessas de fundos são uma fonte importante de riqueza – para muitos PED as remessas dos emigrantes para os países de origem são superiores à ajuda pública ao desenvolvimento (APD) e chegam a representar uma percentagem importante do PIB. Em 1993, o total da APD representava 2,8% do PIB marroquino, enquanto os fundos repatriados dos emigrantes atingiam os 7,3% (Raunet cit. in Faujas, 2001: 1). Guengant (1997) sublinha que as remessas constituem frequentemente a segunda fonte de divisas do país, logo a seguir à principal exportação (Guengant, 1997: 19).

Os fundos enviados pelos emigrantes podem ter um impacto local positivo ao aumentar os rendimentos dos que ficaram no país, contribuindo para o alívio da pobreza em algumas comunidades mais marcadas pela emigração. Este facto é ainda mais relevante em sociedades e culturas, como a africana, em que a família extensa e as redes de solidariedade tradicional exercem uma forte pressão sobre os membros expatriados para o envio de divisas.

A presença de comunidades emigradas (qualificadas ou não) no estrangeiro está na origem de trocas financeiras importantes entre os vários países de destino e de origem (Guengant, 1997: 19).

Estas vantagens “directas” (por serem resultados directos do acto de migrar) da emigração para os PED permitem compensar de alguma forma o país de origem e, por essa razão, são consideradas positivas; não obstante, não resolvem a perda de qualificações. Outras formas de vantagem devem ser consideradas. Como vimos anteriormente, a percepção do fenómeno de *brain drain* tem evoluído, sendo que o *handicap* inicial de perda de talentos pode ser transformado, a longo prazo, em oportunidade ou *brain gain*, através do regresso dos expatriados ao país de origem (“opção retorno”) ou através da sua mobilização à distância e associação ao desenvolvimento (“opção diáspora”) (Meyer e Brown, 1999: 11).

Desde 1980 que vários países têm vindo a desenvolver programas de repatriamento dos seus nacionais. Tal foi feito com êxito em muitos dos NPI como Singapura, Coreia do Sul e em países como a Índia e a China. No entanto, várias situações – de ordem individual, estrutural e política – podem ser obstáculos ao regresso dos profissionais. O que se tem verificado, tomando como base a opinião que os cientistas chineses têm dos regressos e no caso dos repatriamentos na Coreia do Sul, é que os “regimes autoritários podem não ser um entrave ao regresso desde que ofereçam garantias de estabilidade social e que adoptem, num contexto de crescimento económico, políticas científicas abertas permitindo os contactos e as trocas com o estrangeiro” (Gaillard e Gaillard, 1998: 32).

Não será de estranhar a relação directa entre os retornos e a expansão económica do país de origem. Os NPI ilustram esta relação de causa e efeito: os regressos das elites científicas e tecnológicas (investigadores, engenheiros) estão relacionados com o desenvolvimento económico do país de origem, a par do desenvolvimento de um sistema nacional eficaz de investigação, e dependem da densidade e da qualidade dos contactos existentes entre o país de origem e a diáspora ou comunidade científica expatriada (Gaillard e Gaillard, 1998: 40).

Também Iredale (1999) refere o tipo de medidas que podem ser adoptadas para incentivar o regresso dos migrantes altamente qualificados. Por exemplo, a Índia tem fomentado os regressos, oferecendo cinco anos de isenção de impostos sobre o trabalho e concedendo incentivos à criação de empresas. Ou, ainda, Singapura lançou um programa para manter ligações com os seus nacionais estabelecidos no estrangeiro, a fim de aumentar o sentimento de pertença ao país de origem (Iredale, 1999: 108).

Estes contactos entre o país de origem e as comunidades expatriadas são de grande relevância – a existência de redes formais ou informais, quer tradicionais ou científicas, entre os expatriados e as comunidades nacionais está na origem de muitos regressos (pelos contactos com nacionais da mesma área, os expatriados acedem à informação de que pode estar dependente o regresso, tal como as possibilidades de emprego, etc.). E, no caso de não haver regresso, estas redes favorecem também a transferência de conhecimentos e tecnologia (“opção diáspora”) para o país de origem, o que permite contornar e mesmo recuperar os efeitos negativos do *brain drain*.

A “opção diáspora”, isto é, a existência de diásporas, comunidades ou redes científicas, de empresários ou profissionais pertencentes a outro sector de actividade estratégico para o desenvolvimento, permite tirar partido do saber-fazer dos emigrantes.

Em 1990, a Colômbia, tentando encontrar uma solução para o problema da fuga dos seus cérebros (sobretudo investigadores e engenheiros), que não passaria necessariamente pelo regresso físico destes, considerou que qualquer cientista colombiano residente no estrangeiro poderia contribuir, de onde se encontrava, para o desenvolvimento da ciência na Colômbia. Foi neste contexto que surgiu, em 1991, a rede de cientistas e engenheiros colombianos expatriados, conhecida pelo nome *Caldas*. É de notar que o surgimento da rede *Caldas* inscreve-se na Colômbia num contexto de abertura económica e de internacionalização científica e técnica, sem o qual não teria existido. Está também dependente da crescente difusão dos meios de comunicação electrónica que permitiram a sua divulgação e, em particular, do interesse e vontade de colaborar da parte dos investigadores e engenheiros colombianos expatriados (Gaillard e Gaillard, 1998: 44).

O governo indiano promoveu igualmente a emergência de redes informais adoptando legislação e medidas fiscais que favorecem as transferências privadas e os investimentos de nacionais residentes no estrangeiro. Os jovens licenciados emigrados nos EUA são os principais vectores de transferência de competências e de capitais para a Índia (Cervantes e Guellec, 2002: 4).

Saxenian *et al* (2002) aponta que os engenheiros estrangeiros e outros profissionais do *Silicon Valley* mantêm ligações muito fortes com o país de origem, as quais são claramente facilitadas pelos avanços nas telecomunicações e nos transportes (Saxenian *et al*, 2002: 23).

De uma forma geral, os emigrantes qualificados dos PED têm mais probabilidades (devido ao que deixaram para trás) de se estabelecerem definitivamente nos países de acolhimento do que os de países avançados. No entanto, os governos podem recorrer a situações para diminuir as causas negativas do *brain drain* e extraírem proveito dos seus expatriados altamente qualificados.

Não obstante, mesmo se a existência de diásporas científicas favorece as transferências de tecnologia, de saber-fazer, e mesmo se os regressos permitem o repatriamento e a transmissão de competências novas, as emigrações constituem uma perda não negligenciável para alguns países, sinal de menor competitividade do território nacional. Como se constatou, tanto a “operacionalidade” dos regressos como das diásporas depende de condições (expansão económica, abertura ao exterior, apoio à investigação, vontade política, identificação e localização dos expatriados, existência de uma comunidade científica nacional densa e apta a colaborar, etc.) *sine qua non* que muitos PED não conseguem preencher.

Os vencedores “desta corrida às pessoas mais qualificadas” não parecem ser todos os PD mas sim os receptores tradicionais de imigração (EUA, Canadá e Austrália) e, também, países como o Japão e alguns países europeus que criaram programas de



atracção de recursos humanos qualificados, ou que adoptaram políticas selectivas de imigração para atrair migrantes altamente qualificados. No entanto, os verdadeiros vencedores são apenas “os países que dispõem de um saldo migratório – permanente e temporário – positivo (...). Os EUA são o único país que detém actualmente um saldo positivo face a todos os outros países do mundo” (Meyer, 2001a: 48).

Em síntese, o quadro III em anexo, ilustra as potenciais consequências (custos e benefícios) das migrações altamente qualificadas nos países emissores e nos receptores, devendo ter-se em conta, na análise do quadro, o que foi acima referido. Não se deve olvidar que se estes possíveis efeitos forem desigualmente distribuídos, uma das partes pode sofrer efeitos negativos.

Parte II. As políticas de atracção de migrantes altamente qualificados

“O mundo actual é aberto; os Estados estão em competição” (Ferrand, 2000-2001: 19).

O aumento das trocas de produtos e serviços, o desenvolvimento dos investimentos internacionais, o surgimento das novas tecnologias da informação e da comunicação são elementos, entre outros, que justificam a necessidade e a crescente mobilidade de pessoas altamente qualificadas.

Ao “participarem” (quer voluntariamente, quer por imposição da conjuntura internacional) na mobilidade internacional dos indivíduos altamente qualificados, os países ou regiões podem ganhar ou perder recursos humanos qualificados.

Nesta busca de capital humano, algumas vertentes podem ser consideradas: por um lado, o desenvolvimento pelos empregadores do mercado do trabalho interno das organizações (por exemplo, através de formação) e, por outro, a criação de um quadro institucional a nível multilateral, regional ou governamental que facilite a mobilidade das qualificações (por exemplo, a introdução de novos incentivos, de mecanismos ou legislação para atrair os mais qualificados). Este último ponto – políticas de atracção de migrantes altamente qualificados – é central nesta parte II.

Como refere Mahroum (2001: 27) a competição pelo trabalho altamente qualificado é cada vez maior, adquirindo uma feição progressivamente mais institucional em grande parte dos PD. Os esforços para atrair os mais talentosos têm patente actualidade. As

políticas migratórias da maioria dos países receptores têm-se orientado no sentido de maior abertura para os imigrantes altamente qualificados, para que seja mais proveitosa a participação desses países nos mercados internacionais de trabalho. São “políticas de imigração selectiva” em que a qualidade dos trabalhadores é regulamentada, amiúde desincentivando os trabalhadores menos qualificados (Afolayan, 2001: 17).

Capítulo 3. As políticas migratórias: em direcção a uma maior selectividade

1. Evolução das políticas migratórias internacionais

1.1. Fases de evolução das políticas migratórias

As políticas migratórias internacionais, tal como as migrações internacionais (volume, composição, direcção), são o reflexo de alterações e interesses económicos, políticos e sociais. Remontando ao final da Segunda Guerra Mundial até aos tempos actuais, pode-se dividir as políticas internacionais sobre as migrações em quatro fases.

A primeira pode ser designada por fase de “políticas de abertura”, correspondendo ao período pós-guerra. Chegado o armistício, foram reactivados os mecanismos de migrações permanentes entre a Europa Ocidental e os tradicionais receptores de imigração (Austrália, Nova Zelândia, Canadá e EUA). Estes receptores foram o “refúgio” para muitos europeus, que emigraram face à precária situação económica que assolava a Europa após anos de conflito, mas também para mais de um milhão de deslocados de guerra (em particular migrantes da Europa de Leste para os EUA, que,

com o erguer da Cortina de Ferro, não puderam ou não desejaram regressar às suas pátrias). Para estes receptores, a “política de abertura” e de realocização dos deslocados prendia-se, é certo, com razões humanitárias; mas também não era alheia aos benefícios económicos que os imigrantes poderiam proporcionar a esses países, cujas economias registavam escassez de mão-de-obra (Appleyard, 2001: 7-9).

A reconstrução subsequente ao armistício deu também origem a grande procura de mão-de-obra migrante, havendo sido firmados acordos sobre trabalhadores imigrados (*guest worker programmes*), na maioria entre países da Europa mais desenvolvidos e países da Europa meridional. Destes acordos, que tinham natureza temporária, resultaram posteriormente situações de estada permanente dos imigrados. Os anos 50 e início de 60 foram igualmente marcados por migrações das ex-colónias para países como a França, os Países Baixos e o Reino Unido, que contribuíram para a formação de comunidades étnicas e minorias na Europa (Appleyard, 2001: 10).

A segunda fase, corresponde a “políticas de abertura selectiva”. As alterações, na década de 60, nas políticas migratórias dos tradicionais receptores, em que os EUA foram precursores, afectaram consideravelmente as migrações internacionais, com destaque para os segmentos de topo. Em 1965, nos EUA, o *Immigration and Nationality Act* marcou o fim de uma era de imigração por quotas baseada na origem nacional que, perdurando quase meio século, privilegiava as nacionalidades europeias (Usdansky e Espenshade, 2001: 37). Do *1965 Act* adveio um sistema que passou a dar prevalência à reunificação familiar e às qualificações dos imigrantes, independentemente da nacionalidade. Na mesma época, o Canadá, a Austrália e a Nova Zelândia alteraram

também os seus critérios de selecção no sentido da aceitação dos imigrantes qualificados independentemente da raça.

O novo sistema de preferências dos tradicionais receptores de imigração foi uma oportunidade para os indivíduos mais instruídos dos países menos desenvolvidos, para quem a possibilidade de migrar tinha estado até então vedada. Por exemplo, antes de 1965 a política americana dificultava a entrada a Asiáticos e Africanos (Portes, 1999: 68). Iredale (2000: 882) afirma, referindo-se à migração asiática, que, nos anos 60, o *brain drain* para os PD era um fenómeno de grande importância, em particular após a abertura ocorrida nas políticas de imigração do Canadá, EUA, Austrália e Nova Zelândia. Estas políticas foram causas importantes da “primeira vaga” de *brain drain*, em particular dos PED para os PD. O *brain drain* da Europa ocidental em direcção aos receptores tradicionais também era uma realidade, mas ocorreu independentemente destas alterações políticas, visto que as fronteiras nunca lhe estiveram verdadeiramente fechadas.

A terceira fase pode ser denominada de “políticas de restrição”, correspondendo a um período situado entre meados dos anos 70 e final da década de 80. Em 1973, a crise do petróleo e a crise económica mundial que, em parte, daquela resultou, criaram obstáculos à prossecução da fase de abertura nas migrações internacionais. Vários factores contribuíram para o declínio dos fluxos internacionais. Nos países de destino podemos citar, entre outros: maior atenção aos problemas associados às migrações de trabalho (por exemplo, os trabalhadores ilegais); aumento dos refugiados; mais entraves à admissão, destacando-se os países europeus pelas suas políticas de imigração estritas

desde meados dos anos 70 (Mahroum, 2001: 30); maior planificação dos fluxos anuais; restrições orçamentais decorrentes da situação económica; melhoria da oferta do sistema de ensino (em particular no caso das profissões médicas); saturação do mercado de algumas profissões; e, nos países de origem, maior controlo das saídas (Peixoto, 1999: 43).

É de notar, porém, que as migrações dos indivíduos altamente qualificados dos PED para os PD se mantiveram elevadas durante este período. Estes tempos de restrições e controlos mais rigorosos nos PD em relação às entradas aplicavam-se, sobretudo, aos requerentes de asilo e às migrações ilegais. Os migrantes altamente qualificados não deixaram de ser estratégicos para os PD.

A quarta fase, que é central na parte II deste trabalho, pode ser identificada por fase de “políticas específicas ou novas políticas de atracção de migrantes altamente qualificados”, as quais se têm desenvolvido, na maioria, desde os anos 90 até hoje. São políticas específicas que visam os imigrantes mais qualificados e que procuram “afastar” os menos qualificados e os trabalhadores ilegais. Assim, as políticas de imigração da maioria dos países receptores são cada vez mais restritivas, dado que a qualidade ou o grau de qualificação dos trabalhadores estrangeiros é uma condição de entrada (Afolayan, 2001: 17).

A este propósito, podemos destacar dois tipos principais de movimentos – permanentes e temporários. Quanto às migrações permanentes, as políticas de imigração favorecem os altamente qualificados, os diplomados pelo ensino superior e os imigrantes em boa

situação financeira, sendo reduzidas as oportunidades para os trabalhadores não qualificados, a não ser através de programas de reunificação familiar. Em relação às migrações temporárias ou de curta duração, que caracterizam muitas das novas políticas de atracção dos migrantes altamente qualificados, a ênfase nas qualificações é particularmente importante na selecção dos migrantes (Appleyard, 2001: 14-15). Iredale (2001: 8) sublinha que poucos países encaram a estada permanente dos indivíduos altamente qualificados, antes os pretendendo por um período temporário, supostamente para fazer face à escassez de competências até se formarem quadros qualificados nacionais. Não obstante esta diferenciação nas políticas de imigração, a realidade revela que na prática a dicotomia entre permanente e temporária é ténue.

A par da retórica anti-imigração tem-se assistido a uma mudança na atitude “oficial”, reconhecendo-se o mérito e a necessidade da imigração dos altamente qualificados. A importância atribuída aos segmentos de topo reflectiu-se em nova legislação sobre o regime de entradas, permanência e fiscalidade. A era dos qualificados parece estar a produzir um novo paradigma: de uma emigração impelida (*a push-determined emigration*), passa-se para uma emigração por solicitação ou atracção (*a demand or pull-led emigration*) (Mahroum, 2002: 1).

A novidade “não é tanto uma vaga de migrações qualificadas mas antes uma vaga de novas políticas” (Findlay, 2001: 3), que funcionam por solicitação e atracção dos indivíduos mais qualificados.

1. 2. Factores conducentes às novas políticas de imigração para os mais qualificados

Na tentativa de estabelecer um possível quadro teórico sobre a flexibilização das políticas de imigração a favor dos indivíduos mais qualificados, pode-se ter em consideração o seguinte:

Como refere Mahroum (2001: 28), numa situação de mercados globais as flutuações nacionais são o reflexo de situações internacionais e, por isso, muitos PD desenvolveram novos incentivos e procedimentos para tornar a participação no mercado internacional do trabalho mais proveitosa. O próprio processo de globalização (ou interdependência mundial) levou a alterações nos processos produtivos, exigindo maior procura de pessoas altamente qualificadas para manter a competitividade.

As alterações demográficas e as necessidades de mão-de-obra, existentes em alguns sectores estratégicos para a economia, resultaram em menores restrições nos movimentos. Entre 1960 e 1995, o peso crescente dos indivíduos com mais de 65 anos (mais 53 milhões repartidos entre a UE, os EUA e o Japão) foi compensado por um crescimento superior dos que têm entre 15-64 anos (mais 128 milhões). No entanto, as previsões para os próximos 50 anos apontam para uma diminuição do número de activos e, possivelmente, dificuldades crescentes de recrutamento de trabalhadores: enquanto os indivíduos com mais de 65 anos aumentam ainda 91 milhões, os potenciais activos sofrem uma queda de 40 milhões. Prevê-se que a Europa dos 15 venha a perder

38 milhões de activos (menos 15%) e que “ganhe” 40 milhões de inactivos (Michaux, 2000: 46) (v. anexo, quadro IV).

O surgimento das novas tecnologias da informação e da comunicação, em que escasseia a mão-de-obra e em que é necessário importar pessoas qualificadas, criou não só grande competição para atrair trabalhadores desta área de actividade, mas também novas oportunidades mundiais devido à natureza transversal do sector.

Sendo assim, na origem das políticas menos restritivas pode estar também este surgimento de profissões e formações ditas genéricas que, além de universais por serem qualificações com aplicabilidade global em varias áreas de especialização, geralmente escasseiam. Segundo Khadria (2001) é o sector das tecnologias da informação e da comunicação (TIC) que melhor representa as qualificações genéricas, facto que explica a emigração em larga escala de cidadãos indianos desse sector. A autora assinala que a emigração qualificada é particularmente elevada no caso dos profissionais da tecnologia de informação genérica, aptos a produzir a informação e comunicação genérica supostamente aplicável em vários sectores de actividade, e no caso dos estudantes (ou capital humano “semi-acabado”) em novas tecnologias, com capacidade para tratar e aplicar esta tecnologia em vários domínios (2001: 45 e 50).

Esta posição concilia-se com a abertura dos mercados de vários países de imigração aos profissionais e estudantes das novas tecnologias, onde se destaca a presença de indianos, competentes neste sector. Como veremos mais adiante, muitas das “novas políticas” de atracção de migrantes altamente qualificados visam os especialistas TIC.

2. Políticas para os mais qualificados

Atento o exposto, e sem embargo da (eterna) polémica em torno do *brain drain*, a tendência é conceber políticas de migração com incidência nas migrações altamente qualificadas. Podem ser identificados aqui três planos diferentes de políticas que funcionam como “facilitadores” das migrações qualificadas: plano multilateral, regional e Estados nacionais.

2. 1. Plano multilateral

O Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS)

Um dos novos aspectos da Organização Mundial do Comércio (OMC), que entrou em vigor em 1995 substituindo o Acordo Geral sobre Pautas e Comércio (GATT) e que conta actualmente com 144 países, foi a introdução do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS). O GATS “tornou-se o primeiro acordo juridicamente vinculativo com regras sobre o comércio internacional de serviços, incluindo o movimento das pessoas que os prestam” (Findlay, 2001: 4). No regime do GATS os movimentos são temporários (menos de um ano) e dizem respeito a profissionais e pessoas altamente qualificadas. Os fluxos permanentes e os trabalhadores pouco qualificados não são ali contemplados (Migration Policy Group, 2001a: 11).

Se, por um lado, o GATS pode representar uma força global apta a promover as políticas nacionais em relação aos migrantes qualificados temporários, assim dinamizando a circulação, por outro lado, tem sido criticado por impor restrições na

mobilidade de actividades em que os PED são competitivos, impedindo-os, assim, de usufruir do comércio internacional dos serviços.

É de referir que se os termos globalização ou livre circulação do comércio e do capital já nos são de uma certa forma familiares, assentes no consenso geral sobre os benefícios da abertura dos mercados, o certo é que a livre circulação do factor trabalho ainda encontra resistências. Provavelmente porque só mais recentemente se tem dado atenção à livre circulação dos trabalhadores, muitos países assimilam o mercado livre do trabalho à ideia de uma invasão de trabalhadores estrangeiros susceptíveis de competir com os trabalhadores nacionais e, assim, gerar tensões sociais e culturais. Há aí uma certa relutância em admitir que estamos a entrar numa era de penúria de trabalhadores (qualificados ou não) e que a solução passa, em parte, pelo recurso à imigração.

2. 2. Plano regional

A União Europeia (UE)

A livre circulação de mercadorias, capitais e pessoas é o princípio fundador da Comunidade Europeia, criada em 1957 pelo Tratado de Roma. Este princípio foi ao longo dos anos, reiterado pelo Acto Único Europeu (1986), pelo Tratado de Maastricht (1992), pelos Acordos de Schengen (1995) e pelo Tratado de Amesterdão (1997). O título VIII-Emprego do Tratado de Amesterdão dispõe no artigo 125º que os Estados-Membros promoverão “uma mão-de-obra qualificada, formada e susceptível de adaptação”. O Tratado também consagra, no capítulo relativo à circulação de

trabalhadores (artigo 39º e segs.), a liberdade de circulação de trabalhadores, tendo estes o direito de trabalhar noutra Estado-Membro (com algumas excepções, como é o caso do sector público) (Comissão Europeia, 2001a: 9). Também são de mencionar as Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Nice de Dezembro 2000, cujo anexo V contém uma resolução sobre “o desenvolvimento da mobilidade dos jovens, dos estudantes do ensino secundário e superior, dos investigadores, de todas as pessoas em formação e dos seus professores na Europa”, que constitui um objectivo político importante (Conselho Europeu, 2000).

A circulação dos indivíduos e das qualificações teve, desde a década de 60, o amparo de directivas de reconhecimento de qualificações em profissões e sectores de actividade específicos, a par de medidas de harmonização das formações em causa. Nos anos 70 foram também adoptadas políticas de reconhecimento para efeitos académicos.

Note-se que os reconhecimentos de qualificações em profissões e sectores caracterizavam-se, no essencial, pela publicação de normas pontuais sobre profissões e sectores particulares. A partir do final dos anos 80 procedeu-se à adopção de um sistema transversal entre profissões em que o reconhecimento é, em princípio, obtido em qualquer profissão regulamentada, dependendo do número de anos de formação (ao nível universitário e técnico-profissional) requeridos para o efeito.

Em relação ao reconhecimento na área académica, foi a partir da segunda metade da década de 80 que se desenvolveu “a maior parte das formas de reconhecimento de diplomas e períodos de estudo para fins académicos que ainda hoje existem, com

destaque para os programas de mobilidade de estudantes” (Peixoto, 2001: 157-158), como, por exemplo, os programas Erasmus¹⁴ e Socrates.

Quanto à área da investigação, é de destacar, por exemplo, o Programa de Formação e Mobilidade dos Investigadores (PFMI)¹⁵ e o projecto Espaço Europeu da Investigação (EEI). Este último é apoiado pelo Grupo de Peritos de Alto Nível para a Melhoria da Mobilidade dos Investigadores (GAN), composto por peritos nacionais designados pelos Estados-Membros, a fim de cooperarem na identificação e tomada de medidas para eliminar os actuais obstáculos à mobilidade dos investigadores¹⁶.

A realidade, no entanto, parece não reflectir a diligência legislativa da UE. Os mercados de trabalho da UE apresentam baixos níveis de mobilidade profissional (circulação de trabalhadores entre empregos ou sectores, entre e nos Estados-Membros) e de rotação

¹⁴ A Comissão Europeia apresentou em 17 de Julho de 2002 uma proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa para o reforço da qualidade no ensino superior e a promoção da compreensão intercultural através da cooperação com países terceiros (Erasmus World) (2004-2008), cujo objectivo é estimular a cooperação com países terceiros (Comissão Europeia, 2002b).

¹⁵ A estratégia comunitária no domínio da investigação e do desenvolvimento tecnológico está definida em programas-quadro e é executada pela Comissão através de programas específicos. O PFMI constitui uma das quatro acções previstas do quarto programa-quadro (1994-98). O PFMI divide-se em três domínios interdependentes – redes de investigação, acesso às grandes instalações, formação pela investigação (ou bolsas Marie Curie, que permitem aos investigadores europeus receberem uma formação e uma especialização fora do país de origem) – e em medidas destinadas a melhorar a comunicação entre os investigadores e entre estes e a indústria, a incentivar os jovens cientistas e a divulgar os resultados e as acções decorrentes do programa. O quinto programa-quadro (1998-2002) em matéria de investigação e desenvolvimento tecnológico teve início na sequência da Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho de 22 de Dezembro de 1998 (Tribunal de Contas da UE, 2001: 5-6). Recentemente, foi também adoptado, por Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de Junho de 2002, o sexto programa-quadro (2002-2006) em matéria de investigação, de desenvolvimento tecnológico e de demonstração: “Integração e reforço do Espaço Europeu da Investigação”, que contribui para a realização do Espaço Europeu da Investigação e para a inovação através dos seus programas específicos (Conselho da UE, 2002b: 1).

¹⁶ A proposta de criação de um EEI surgiu em Janeiro de 2000 pela Comissão. Posteriormente, o projecto EEI foi aprovado pelo Conselho Europeu de Lisboa de 23 e 24 de Março de 2000 onde se definiram os objectivos do EEI. Na Resolução de 15 de Junho de 2000, O Conselho “Investigação” apelou à cooperação entre os Estados Membros e à Comissão para “a criação de uma verdadeira comunidade científica europeia”. Seguiu-se a criação do GAN pela Comissão (Comissão Europeia, 2001b: 2 e Comissão Europeia, 2002c: 3 e 9). O GAN apresentou um relatório em Abril de 2001 que identifica estratégias para facilitar a mobilidade dos investigadores, acolhidas pelo Conselho de Ministros da Investigação por via da Resolução de 10 de Dezembro de 2001 (Comissão Europeia, 2001c: 9).

de mão-de-obra. Veja-se, por exemplo, que, nos últimos dez anos, 38% dos cidadãos da União mudaram de residência. Enquanto 68% mudaram dentro da mesma localidade, 36% instalaram-se numa cidade diferente mas pertencente à mesma região e 21% deslocaram-se para outra região no mesmo Estado-Membro, sendo que somente 4,4% se instalaram noutra Estado-Membro (Comissão Europeia, 2001d:14).¹⁷ Diga-se, no entanto, que os movimentos pendulares transfronteiriços e de longa distância, para além dos fluxos temporários de curta e média duração, continuam a aumentar, o que está relacionado com o facto de os padrões da mobilidade geográfica terem mudado ao longo dos anos (com tendências crescentes para a migração temporária e o vaivém entre dois espaços).

A escassa mobilidade, a nível global, do factor trabalho parece ficar a dever-se à existência de barreiras legais, administrativas (por exemplo, discriminação no acesso ao emprego, em particular no sector público, e em razão da nacionalidade, em matéria de benefícios fiscais e sociais), sociais, culturais e linguísticas. O reconhecimento das qualificações continua a ser um entrave à mobilidade, sendo necessário definir uma nova estratégia para o reconhecimento das qualificações não regulamentadas na UE e incentivar uma maior transparência nos sistemas de ensino e formação (Comissão Europeia, 2002a: 17-20). O desenvolvimento da mobilidade profissional e geográfica seria, também, facilitado por uma melhor adaptação dos sistemas de educação e formação às necessidades do mercado, com especial destaque para as áreas das tecnologias da informação e comunicação e das línguas estrangeiras. As oportunidades de mobilidade profissional requerem também um melhor acesso aos serviços de

¹⁷ Em 2000 só 0,1% da população dos 15 se mudou para outro país de UE (Parlamento Europeu, 2002: 14).

emprego e o desenvolvimento de uma base de dados à escala europeia sobre as possibilidades de emprego e formação (Conselho da UE, 2002a: 1-2).

Se, por um lado, a mobilidade intra-europeia dos estudantes, ao abrigo do programa Erasmus, tem aumentado nos últimos anos, por outro lado, a mobilidade dos estudantes fora deste programa, é diminuta: dos 12 milhões de estudantes do ensino superior da UE apenas 2% efectuaram os estudos noutros Estados-Membros em 1996-97, sendo o Reino Unido o destino mais procurado (Hervier, 2001: 22). Mais uma vez o factor linguístico parece ser relevante, devendo-se a atracção do Reino Unido, em parte, ao facto de o inglês ser o idioma mais falado entre os Europeus a seguir à língua materna. A via da mobilidade dos estudantes merece ser promovida por poder atenuar um dos factores que impede a mobilidade profissional: o factor linguístico.

Não obstante, a UE não deixa de ser um exemplo de unidade regional, relativamente harmonizada quanto à possibilidade de circulação de pessoas e qualificações.

O Acordo de Comércio Livre da América do Norte (NAFTA)

O NAFTA foi firmado em 1992 pelo Canadá, México e EUA e entrou em vigor em 1994. Entre os três membros foram estabelecidas áreas de liberalização do comércio, são facilitados os movimentos entre empresas multinacionais, e setenta profissões (ligadas aos negócios) ficaram abrangidas pela livre circulação. Sendo os EUA e o Canadá países fortemente industrializados e desenvolvidos, ao contrário do México que se encontra em processo de desenvolvimento, vigoram até 2004 algumas restrições aos

movimentos dos profissionais mexicanos. Não há limite quanto ao número de canadianos que pretendam trabalhar nos EUA; quanto aos profissionais mexicanos, são admitidos em território americano cerca de 5500 pessoas por ano. O NAFTA não requer visto para a circulação. Em linhas gerais, os profissionais têm de apresentar na fronteira um “*Trade NAFTA*” (TN) — autorização de entrada quanto às profissões constantes do Acordo, uma carta de trabalho e uma prova da cidadania para os trabalhadores oriundos do México. Podem, assim, exercer actividade nos EUA por um período de um ano, renovável automaticamente (Migration Policy Group, 2001b: 12-13). Apesar do Acordo facilitar os movimentos temporários nas profissões abrangidas, não houve criação de um mercado comum do trabalho, nem tentativas de harmonização e reconhecimento das qualificações.

Closer Economic Relations (CER): Austrália e Nova Zelândia

Entre a Austrália e a Nova Zelândia sempre houve livre circulação de pessoas, facto relacionado com as semelhanças entre os dois países. Em 1983, com a criação do *Closer Economic Relations (CER)*, as relações entre aqueles países tornaram-se mais profundas. Este Acordo visa, sobretudo, o comércio, tendo introduzido a livre circulação para todos os serviços excepto para as telecomunicações, rádiodifusão, transportes marítimos, serviços postais, actividade bancária e seguros. Não obstante, algumas profissões são alvo no *CER* de reconhecimento mútuo das qualificações, como é o caso da medicina. Mas uma livre circulação dos trabalhadores mais ampla, entre os dois países, pode estar para breve. Na última década, iniciaram-se conversações em torno de um *Trans-Tasman Mutual Recognition Agreement (TTMRA)*, que prevê a

criação de um mercado comum do trabalho, com circulação mais livre do trabalho qualificado, reconhecimento recíproco das qualificações em algumas profissões e partilha de recursos em outras (Iredale, 2000: 901).

Cooperação Económica Ásia-Pacífico (APEC)

A APEC iniciou-se em 1989, sendo composta actualmente por 21 Estados. Os primeiros anos foram dedicados ao comércio, seguido do investimento e dos fluxos de capital. A escassez de competências que se faz sentir em muitas economias levou a que, desde 1993, se tenham debatido na APEC estratégias para desenvolver e partilhar recursos humanos. As ligeiras alterações que têm sido efectuadas devem-se mais ao esforço e iniciativa dos empregadores do que a políticas governamentais. No entanto, deve-se ter em conta que a Austrália, em particular, tem sido a mais activa na tentativa de estabelecer um mercado livre do trabalho na região da Ásia. À excepção da Austrália e da Nova Zelândia, os outros membros têm variantes nos padrões de formação, nos métodos de formação, na natureza das profissões, no grau de controle de admissão nas profissões e diferentes mecanismos de autorização, registo e certificação (Iredale, 1999: 105). Estas diferenças são obstáculos consideráveis aos movimentos dos recursos humanos. Uma estratégia concertada deve começar pela harmonização e reconhecimento das qualificações.

A Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN)

Fundada em 1967, a ASEAN é uma associação de Estados do Sudeste Asiático que visa a cooperação no domínio da paz e do desenvolvimento económico, social e cultural na região. Não é uma entidade supranacional, não dispõe de assembleia legislativa nem de órgãos executivos. Os Estados membros podem agir independentemente sem que a ASEAN possa impor as suas decisões. A falta de poder decisório da associação e de centralização das competências poderá ser uma das razões por que a introdução da Área de Comércio Livre está a ser lenta (apenas em 1992 surgiu a Pauta Comum Preferencial), a que acresce a circunstância de os países signatários não favorecerem a livre circulação do trabalho nem concederem tratamento especial aos trabalhadores dos Estados membros (Iredale, 2000: 901).

O Mercosul

Este acordo entrou em vigor em 1991 e abrange a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai. O Mercosul começou por estabelecer uma Área de Comércio Livre e União Aduaneira. A criação de um Mercado Comum tem avançado lentamente. Apesar da ideia central de liberalização de bens, serviços e factores, os movimentos de trabalho têm sido, na maioria, de pessoal não qualificado. À semelhança da ASEAN, não foi aprovada nenhuma medida que facilite a circulação dos trabalhadores qualificados no Mercosul (Iredale, 1999: 104).

Os acordos regionais promovem a abertura das fronteiras entre os países que os compõem, mas não implicam necessariamente mobilidade do trabalho qualificado na região. Para que tal possa ocorrer, os Estados membros têm de empenhar-se na

uniformização das formações e das profissões e no reconhecimento das qualificações. Para que haja circulação de indivíduos qualificados são necessárias medidas que facilitem estes movimentos.

À excepção da UE, os blocos regionais são geralmente de cariz económico, sendo que os esforços a favor da mobilidade dos trabalhadores qualificados se reflectem, sobretudo, no comércio de serviços e em migrações temporárias qualificadas. Enquanto as políticas migratórias se mantiverem no domínio nacional, é provável que não haja outro tipo de migrações qualificadas nos espaços regionais.

2. 3. No plano dos Estados

As atitudes políticas face às migrações altamente qualificadas tendem para a redução dos entraves em vários países, como se vai ver sumariamente neste ponto. Mas são também, como vamos ver em profundidade no próximo capítulo 4, de “abertura” ou “procura activa” em alguns países como os EUA (Programa H-1B), a Alemanha (*Green Card*), a França (*Visa Scientifique*), o Reino Unido, a Austrália e o Canadá. Estes são países que, a par da geral “complacência” adoptada por vários dos países de imigração, conceberam políticas específicas ou “novas políticas” para atrair os altamente qualificados. Há que não esquecer as atitudes de “indiferença” aparente de alguns países, como é o caso de Portugal.

Actualmente, vários dos países de imigração simplificaram as suas políticas migratórias com vista a facilitar a entrada dos migrantes altamente qualificados.



Desde a segunda metade dos anos 60 e anos 70 que as políticas permanentes dos tradicionais receptores de imigração – EUA, Canadá, Austrália e Nova Zelândia – têm sido dirigidas para a selecção dos imigrantes mais qualificados. A par da componente permanente, os tradicionais receptores também têm vindo a desenvolver políticas temporárias de imigração para os mais qualificados.

Por exemplo, desde meados dos anos 90, no Programa de Migração Permanente da Austrália tem havido uma alteração vincada de uma migração familiar para a migração de competências. Os imigrantes dos programas de residência temporária qualificada também têm vindo a aumentar nos últimos anos (Hugo, 2001: 295). Os EUA têm vindo a criar várias categorias de vistos temporários e aumentado as quotas de entrada para esses vários grupos (Findlay, 2001: 5). Na ultima década, o Canadá tem favorecido a entrada e estabelecimento dos migrantes económicos (categoria anteriormente em minoria em relação ao reagrupamento familiar e à protecção dos refugiados). Para além disso, tem progressivamente recorrido a sistemas de trabalho temporário em que a mão-de-obra estrangeira qualificada é necessária para responder à escassez de competências locais em alguns sectores.

Mais recentemente, desde finais dos anos 90 e início do século XXI, outros países têm modelado as suas políticas de imigração para atrair os quadros altamente qualificados ou incentivar o regresso dos nacionais qualificados expatriados. É o caso, por exemplo, do Japão, que tem políticas de imigração selectiva para atrair os migrantes mais qualificados (Pellegrino, 2001: 112) ou de alguns países da UE, como a “Dinamarca,

França, Alemanha, Irlanda, Noruega, Países Baixos, Suécia e Reino Unido, que introduziram nova legislação para facilitar a imigração do trabalho qualificado ou concederam reduções fiscais para o trabalho altamente qualificado estrangeiro” (Mahroum, 2002: 3).

Na Alemanha, os primeiros sinais de mudança a favor das migrações dos indivíduos qualificados começaram a surgir em 1998 em relação aos quadros das empresas multinacionais. O governo foi pressionado pela comunidade empresarial, que receava uma perda de competitividade internacional das empresas caso não fossem permitidos os movimentos de trabalhadores entre empresas multinacionais (Findlay, 2001: 5).

Durante a década de 90, no Reino Unido, a comunidade empresarial conseguiu pressionar o governo a facilitar os movimentos dos seus trabalhadores. Em 25 de Julho de 2000, o governo britânico anunciou a criação de um Visto para Inovadores (*Innovator Visa*), programa que se destina a atrair empreendedores com ideias criativas e novas que querem criar uma empresa que contribua para o benefício económico do país (Ministério da Administração Interna inglês/*Home Office*).¹⁸ As listas de espera dos hospitais e a escassez de mão-de-obra em outros sectores contribuíram também para uma atenuação das restrições à imigração, aumentando gradualmente a emissão de autorizações de trabalho em finais de 90 (Findlay, 2001: 6).

Em França, a lei de 1998 sobre a imigração adoptou medidas que facilitam as condições de entrada de algumas categorias de profissionais altamente qualificados.

¹⁸ O *Innovator Visa* entrou em vigor em Setembro de 2000 com uma duração inicial prevista de dois anos, ou seja, até Setembro de 2002. Desde então, o programa foi prorrogado indefinidamente.

Na Irlanda houve uma descentralização da concessão dos vistos de trabalho, que já não depende única e exclusivamente de Dublin. Os consulados irlandeses podem conceder vistos de trabalho a estrangeiros a quem haja sido oferecido trabalho qualificado por uma empresa irlandesa (Mahroum, 2002: 4).

Na Dinamarca, os trabalhadores estrangeiros qualificados têm direito a uma redução nos impostos durante os três primeiros anos, mas se a residência se prolongar por mais de sete anos têm de reembolsar o montante relativo a esses anos (incluindo os três primeiros).

Nos Países Baixos uma redução de 30% no imposto sobre o rendimento é concedida durante 10 anos aos imigrantes altamente qualificados, incluindo os do Espaço Económico Europeu (EEE).

Na Suécia, os primeiros 25% dos rendimentos dos estrangeiros altamente qualificados têm isenção de impostos (Mahroum, 2001: 31-32).

Refira-se, ainda, que em vários países da UE a situação é de aparente “indiferença”. É o caso de Portugal em que as políticas de imigração não contemplam a vertente dos trabalhadores qualificados. Há, no entanto, um sinal positivo que se manifesta nas acções propostas na “Iniciativa Internet” pelo então Ministério da Ciência e da Tecnologia em que é salientada a necessidade de estudar as condições para atrair

profissionais qualificados do sector das tecnologias da informação para Portugal (Ministério da Ciência e da Tecnologia, 2000: 22).

Na UE, a modulação das políticas migratórias a favor dos segmentos de topo estrangeiros tem ocorrido sem coordenação entre os Estados-Membros. Tendo em conta que as actuais tendências relativas à população e ao emprego prevêem para os próximos anos em muitos Estados-Membros uma crescente dependência de competências de mão-de-obra de países terceiros, urge definir uma política de imigração comum para os nacionais dos países em desenvolvimento.

Capítulo 4. As novas políticas de atracção de migrantes altamente qualificados

1. As políticas europeias

1. 1. A França e o *Visa Scientifique*

A França tem sido um país restritivo em relação ao mercado de trabalho da imigração. Desde 1974 é uma das nações europeias mais fechadas aos trabalhadores imigrantes. Por exemplo, entre 1991 e 1997, na Alemanha entraram em média, anualmente, 288 000 trabalhadores estrangeiros, na Itália 120 000, no Reino Unido e na Espanha 34 000, enquanto a França acolheu 21 000 trabalhadores legais (Vermès, 2000: 70). Contudo, desde 1998 tem havido mudanças no sentido da abertura do país aos trabalhadores qualificados e aos estudantes.

A lei de 11 de Maio de 1998 alterou a *ordonnance* de 2 de Novembro de 1945 sobre as condições de entrada e estada dos estrangeiros em França, prevendo disposições sobre investigadores, estudantes, visitantes e profissões artísticas e culturais, bem como uma autorização de estada temporária dos familiares destes, que lhes permite exercer uma actividade profissional (ÉGIDE, 2000: 1).

Numa Europa onde o número de investigadores é menor do que no Japão ou nos EUA e onde a França tem uma situação particularmente desvantajosa (Lapinski e Wiels, 2001:1), o *Visa Scientifique* introduzido pela lei de 1998 procura colmatar as lacunas, facilitando o acolhimento em França de investigadores científicos estrangeiros para efectuarem trabalhos de investigação ou de ensino de nível universitário. A estes é atribuído um título de estada temporária que contém a menção *Scientifique* e que os dispensa da obrigação de obterem autorização de trabalho (*Circulaire DPM/DM2-3/98/341 du 15 Juin 1998 Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, concernant l'application de la loi du 11 mai 1998*). Com efeito, até então os investigadores estrangeiros que queriam trabalhar em França enfrentavam procedimentos burocráticos extremamente onerosos, que poderiam durar cerca de um ano, pois deviam possuir um contrato de trabalho (como qualquer trabalhador imigrado) a submeter à aprovação de vários serviços públicos franceses e, uma vez chegados a França, deveriam apresentar-se na *Direction départementale du travail et de l'emploi (DDTE)* e na prefeitura (autoridades municipais) (CIES, 1999: 1).

Estão abrangidos pelo regime do *Visa Scientifique* os cientistas estrangeiros, os investigadores e os professores-investigadores não nacionais de países da UE, nem do

Espaço Económico Europeu, convidados para efectuar em França trabalhos de investigação ou de ensino de nível universitário. A entrada do cientista é precedida da elaboração de um protocolo de acolhimento pelo organismo francês que o vai receber que deve ser validado pela prefeitura, permitindo, assim, o envio ao consulado francês no país de origem do cientista. O consulado, onde é também apresentado o pedido de visto de entrada em França, emite o visto científico quase automaticamente, que permite ao interessado entrar em França e obter a autorização de estada científica. O cientista acolhido poderá, deste modo, ser remunerado ou receber uma bolsa de um organismo francês e, caso o pretenda, fazer vir a família para França.

É de notar que, para as estadas inferiores a três meses, estão isentos de visto científico os cientistas de nacionalidade para a qual não é exigido visto de estadia de curta duração. Devem ser portadores de visto científico os cientistas provenientes do Brasil, Canadá, Chipre, Coreia, EUA, Japão, Malásia, Malta, México e Singapura e os cientistas de nacionalidade para que é exigido visto de estadia de curta duração. No caso de estadias superiores a três meses um visto científico de longa duração é exigido a qualquer cientista, excepto para os oriundos de Andorra, Mónaco, Suíça e São Marinho.

Em território francês, os cientistas titulares do visto científico de longa duração (para estadias superiores a três meses) devem requerer na prefeitura,¹⁹ nos dois meses subsequentes à chegada, uma autorização de estadia temporária com menção *scientifique (carte de séjour temporaire mention scientifique)*. A este pedido segue-se uma consulta médica obrigatória, da qual está dependente a concessão da autorização de

¹⁹ Em França, desde 1998, há uma centralização deste processo na prefeitura de cada região (Edler e Boekholt, 2001: 317).

estadia. Por fim, é entregue ao interessado o título de autorização de estadia com a duração de um ano, não podendo exceder o prazo de validade do passaporte. O autorizado não poderá exercer actividade profissional para além daquela a que se refere a autorização.

O convite feito ao cientista estrangeiro abrange também os seus familiares, que o podem acompanhar recebendo um visto de estadia temporária. O cônjuge tem direito a um título de autorização de estadia (*carte de séjour temporaire vie privé et familiale*) que lhe permite exercer uma actividade profissional em França. A validade desta autorização é a mesma da concedida ao cientista, estando a sua renovação dependente da renovação da autorização de estadia do cônjuge cientista (Ministério da Investigação francês/*Ministère français de la Recherche*).

No caso francês do *Visa Scientifique* verificou-se que, logo após a entrada em vigor da Lei de 1998, as entidades competentes tomaram as medidas necessárias para garantir o funcionamento do novo mecanismo de autorização de residência. Um modelo provisório do protocolo de acolhimento foi imediatamente adoptado, assim como uma lista provisória das instituições ou organismos autorizados a emití-lo. O início da vigência da lei não foi imediatamente acompanhado das devidas medidas por parte do governo francês. Somente em 19 de Setembro de 2001 um decreto interministerial confirmou a lista de organismos competentes para emitir o protocolo de acolhimento. Algumas instituições têm demonstrado relutância em conceder protocolos de acolhimento a quem não financiam directamente, por recearem contrair compromissos financeiros (nomeadamente o pagamento do exame médico obrigatório prévio à

concessão de autorização da estadia). Assinale-se ainda que o facto de o interessado ser submetido a um exame médico obrigatório pode retardar o processo de autorização de estadia (Carrière e Mauvais, 2001: 15-16). Apesar do que se disse não ser sinónimo de ineficácia do sistema de vistos científicos, tal pode ser revelador da existência de algumas lacunas.

A questão da língua enquanto obstáculo à mobilidade é várias vezes referida, sendo, no entanto, de notar que nos “laboratórios toda a gente fala inglês” (CIES, 1999: 3). Contudo, a realidade demonstra que se a França recebe elevado número de cientistas de África e de países árabes, tem mais dificuldade em atrair os dos países emergentes da América Latina e, sobretudo, da Ásia (continentes que têm cientistas de alto nível), que elegem os EUA como destino predilecto (CIES, 1999: 3).

Podendo ser ainda precoce tirar conclusões definitivas sobre a eficácia do programa francês do *Visa Scientifique*, não deixa de ser relevante a criação de um mecanismo específico para os trabalhadores altamente qualificados para responder às necessidades do mercado nacional e à política de investigação e de manutenção da competitividade da França.

1. 2. A Alemanha e o *Green Card*

A Alemanha, país de tradição restritiva em relação aos trabalhadores estrangeiros, conta, no obstante, com cerca de 7 milhões de residentes estrangeiros, ou seja, quase 9% da população total segundo estatísticas oficiais de 2000 (Leung, 2001: 278). A introdução do programa *Green Card* revela alterações significativas nas políticas e atitudes sobre a imigração, pelo menos em relação aos imigrantes altamente qualificados.

Face à penúria de mão-de-obra altamente qualificada no sector TIC, o governo do Chanceler Gerhard Schröder decidiu, em Fevereiro de 2000, atribuir 20 000 vistos de trabalho a técnicos informáticos estrangeiros, principalmente originários da Índia e da Europa de Leste. Estas autorizações de trabalho – *Green Card* – suscitaram reacções desfavoráveis por parte das organizações sindicais e da direita conservadora alemã, num país que conta com cerca de 4 milhões de desempregados. A vaga de protestos levou a que o número de vistos fosse fixado em 10 000²⁰ e a um esforço da parte do governo e do patronato na formação dos jovens alemães em novas tecnologias da informação e comunicação (Parant, 2000: 56).

A lei sobre o *Green Card* entrou em vigor a 1 de Agosto de 2000 e cessará em 31 de Julho de 2008 (Salt e McLaughlan, 2002: 98). Este programa diz respeito a especialistas estrangeiros do sector TIC provenientes de países fora da UE para trabalharem por conta de outrem na Alemanha, naquele sector. Este inclui, por exemplo, o “desenvolvimento e programação de software e multimédia, circuitos e desenvolvimento de sistemas das tecnologias da informação, consultores das

²⁰ Não obstante, com a possibilidade de aumento para 20 000, se necessário (Salt e McLaughlan, 2002: 99).

tecnologias da informação, e especialistas de sistemas, internet e redes” (Ministério Federal alemão do Trabalho/*Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit*). Os candidatos devem ser titulares de diploma universitário ou politécnico na área das tecnologias da informação e comunicação;²¹ caso o não sejam, esses estrangeiros apenas podem trabalhar na Alemanha se o empregador lhes pagar a remuneração anual de pelo menos 51 000 euros, antes de impostos e de outras deduções (Werner, 2001b: 321).

Os estrangeiros que pretendam trabalhar na Alemanha enviam o *curriculum vitae* para um *site* de emprego *on-line* (criado em Junho de 2000 pela Agência Federal do Emprego), onde as próprias empresas também divulgam os empregos disponíveis, ou entram em contacto com a *Zentralstelle für Arbeitsvermittlung* (ZAV), entidade responsável pela colocação de estrangeiros em empregos. Podem, ainda, candidatar-se dirigindo-se directamente às empresas alemãs (Ministério Federal alemão do Trabalho/*Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit*).

Após a identificação do(s) especialista(s) TIC estrangeiro(s), o processo de entrada em território alemão começa pelo pedido escrito de um visto de trabalho, por parte da empresa TIC interessada, ao serviço de emprego. Subsequentemente, em geral no espaço de uma semana, este serviço averigua: se a necessidade de um empregado qualificado não pode ser satisfeita por um especialista alemão ou de outro país da UE; se o candidato é suficientemente qualificado para o posto requerido, mediante apresentação de um certificado universitário ou politécnico na área das tecnologias da informação e comunicação ou comprovação que a empresa pagará um salário anual de

²¹ Quer o diploma tenha sido obtido no estrangeiro ou na Alemanha. Na situação anterior ao *Green Card*, os licenciados estrangeiros na Alemanha tinham de abandonar o país após obtenção do grau académico.



pelo menos 51 000 euros. O serviço de emprego requer, também, à entidade empregadora uma descrição do trabalho a efectuar para apurar se o especialista estrangeiro não será alvo de discriminação, ou seja, se a empresa empregadora oferece condições de trabalho e de remuneração iguais às oferecidas a um especialista alemão em situação semelhante (Werner, 2001a: 16).

Caso a decisão do serviço de emprego seja afirmativa, o empregado pode solicitar à embaixada ou consulado alemão no país de origem um visto de entrada, o qual é concedido em curto prazo e tem uma validade de três meses. Chegado à República Federal da Alemanha, o trabalhador estrangeiro deve registar-se no serviço de imigração ou nos serviços municipais competentes. No serviço de imigração, mediante a apresentação do contrato escrito e do visto de entrada, o especialista TIC deve também candidatar-se a um visto de residência. Por fim, no prazo de três meses é necessário, mediante a apresentação do contrato escrito e do visto de entrada, requerer no serviço de emprego local um visto de trabalho. Em geral, em poucos dias o visto de residência e o de trabalho são emitidos (Ministério Federal alemão do Trabalho/*Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit*).

Os vistos de trabalho do programa *Green Card* têm uma duração que não pode exceder os cinco anos. Durante este período, o especialista TIC estrangeiro pode mudar para outro trabalho neste sector e noutra empresa, não sendo necessário, desta vez, averiguar se há um especialista alemão ou de outro país da UE disponível para o mesmo posto. No âmbito do *Green Card*, os trabalhadores estrangeiros podem ser acompanhados pelas suas famílias, porquanto a lei alemã prevê para os titulares de vistos de residência o

direito de reunificação familiar de imediato ou posteriormente (site Embaixada alemã em Nova Deli). O cônjuge apenas poderá candidatar-se a um visto de trabalho um ano após a sua chegada à Alemanha; relativamente ao cônjuge que resida no país há mais de dois anos, poderá exercer uma actividade remunerada, independentemente da obtenção de um visto de trabalho (Salt e McLaughlan, 2002: 101).

Inicialmente, como acima referido, foi fixada uma quota de 10 000 *green cards*. Essa quota foi, entretanto, alargada para 20 000. De facto, desde 1 de Agosto de 2000 até final de Outubro de 2002 já foram concedidos 13 043 vistos, ou seja, a quota inicial já foi ultrapassada (mais especificamente, desde finais de Outubro de 2001). Neste número predominam especialistas TIC oriundos da Índia (23%), ex-Repúblicas Soviéticas (Rússia, Bielorrússia, Ucrânia, Estados Bálticos: 13,5%) e Roménia (7%). O território da antiga Alemanha Ocidental acolheu a maioria (12 422) do total de vistos, sendo as cidades de Munique, Frankfurt e Bona-Colónia alvos de maior concentração dos especialistas TIC estrangeiros. Cerca de 59% dos trabalhadores estrangeiros são empregados em empresas com menos de 100 trabalhadores. Do total (13 043) dos titulares de vistos *green card* 85% têm diploma universitário e a grande maioria são do sexo masculino (87,5% do total). Representam 15% do total os que foram admitidos para trabalhar na Alemanha mediante acordo com a entidade patronal que se compromete a pagar um salário anual de no mínimo 51 000 euros. Veja-se, também, que a maioria dos especialistas estrangeiros TIC vêm directamente do estrangeiro, sendo que apenas 15% do total se formaram em território alemão numa universidade ou escola politécnica. Por fim, é de referir que a percentagem de recusas é diminuta (2%) (v.

anexo, quadros V, VI e VII) (Instituto Federal alemão do Trabalho/*Bundesanstalt für Arbeit*).

O programa Green Card introduziu uma nova dimensão na Alemanha do conceito de trabalhador imigrante, ganhando aceitação a ideia da necessidade de uma imigração selectiva. De facto, há apelos para que o programa seja ampliado a outras actividades profissionais, o que provavelmente será inevitável a mais longo prazo. Apesar de ser positivo o balanço do *Green Card* em relação à celeridade e transparência do processo de concessão dos vistos de entrada, de trabalho e de residência, a verdade é que não foi suficiente para responder a todas as necessidades do sector TIC. A invasão de especialistas TIC, que alguns políticos temiam, não se verificou. Os EUA continuam a ser o destino predilecto dos especialistas TIC, e em especial dos cidadãos indianos, mundialmente reconhecidos pela competência que apresentam neste sector. À atracção dos EUA não é alheia a língua inglesa, a presença de comunidades estrangeiras muito numerosas (como é, por exemplo, o caso da indiana), a possibilidade de criar a sua própria empresa e de obter autorização de residência permanente (Werner, 2001b: 323-324). Entre outros factores, sem dúvida, que a restrição do tempo de estada a cinco anos, as dificuldades do auto-emprego, a barreira da língua alemã (apesar de no sector TIC o inglês ser frequentemente a língua de trabalho) e a circunstância de os cônjuges não terem autorização imediata para se empregarem, diminuem a atracção do programa alemão *Green Card*. Na tentativa de remover alguns destes obstáculos, o projecto de lei sobre imigração, ainda em discussão, prevê o acesso imediato ao mercado de trabalho dos cônjuges dos titulares de *green cards*, nele se prevendo também o acesso dos

migrantes altamente qualificados no âmbito do *Green Card* à residência definitiva (Salt e McLaughlan, 2002: 101).

1. 3. O Reino Unido e o *Highly Skilled Migrant Programme (HSMP)*

À semelhança de vários países da UE, o debate em torno da imigração no Reino Unido começou a tomar proporções diferentes ao longo dos anos 90. Os benefícios nacionais das migrações económicas foram postos em relevo pelo próprio governo, no âmbito da competitividade futura do país, que apontou para o problema das disparidades entre a procura e oferta de competências em alguns sectores (por exemplo, no sector TIC e da saúde) e realçou a importância do conhecimento e das qualificações para o crescimento económico. Assim, nos últimos anos houve um crescente movimento no sentido da liberalização do recrutamento de mão-de-obra estrangeira, tendo-se os interesses políticos focado, em grande parte, na imigração dos altamente qualificados. Salt e Clarke (2001) afirmam que todas as fontes disponíveis sobre migrações de trabalho sugerem um aumento do fluxo de trabalhadores estrangeiros na última década, havendo em 2000 cerca de 1,1 milhões de trabalhadores estrangeiros no Reino Unido. A prioridade que o governo pretende dar às migrações de indivíduos qualificados pode-se verificar, em parte, no facto de os empregos na área da saúde, das TIC e da gestão e administrativos representarem aproximadamente 60% de todos os vistos de trabalho concedidos em 2000 (Salt e Clarke, 2001: 477 e 481).

O Reino Unido tem adoptado uma posição de atracção de competências que contribuem para o desenvolvimento do país que se materializou, em particular, na criação do *Highly*

Skilled Migrant Programme (HSMP), em 28 de Janeiro de 2002, pela Direcção da Imigração e Nacionalidade do Ministério da Administração Interna (*Immigration & Nationality Directorate, Home Office*). O *HSMP* é uma via de migração para pessoas altamente qualificadas que queiram trabalhar no Reino Unido por conta de outrem ou por conta própria. Podem também ser candidatos ao *HSMP* estudantes estrangeiros prestes a formar-se numa instituição de ensino superior do Reino Unido ou médicos estrangeiros que frequentam uma pós-graduação no país. Este programa piloto tem de momento uma duração de doze meses, reservando-se o governo britânico o direito a suspender ou fechar o programa, se assim o entender, durante um período indefinido. Neste caso, os que se encontram no Reino Unido enquanto migrantes qualificados do *HSMP* podem continuar a usufruir do regime das previsões iniciais. No *HSMP* não há limite quanto ao número de entradas e aos admitidos é concedido um visto de um ano. Este programa tem a particularidade (ao contrário, por exemplo, do *Visa Scientifique* francês ou do *Green Card* alemão) de os requerentes não necessitarem de ter um emprego (no Reino Unido) ou visto de trabalho previamente à entrada (Salt e McLaughlan, 2002: 140-141).

Os requerentes deverão provar que satisfazem os critérios de qualificação. Os que se encontram fora do Reino Unido deverão candidatar-se nas representações diplomáticas britânicas no estrangeiro do país onde residem, ao passo que os que já residem no Reino Unido (por serem titulares de um visto de trabalho, serem empresários, estudantes estrangeiros prestes a formar-se num estabelecimento de ensino superior do Reino Unido ou médicos estrangeiros que frequentam uma pós-graduação no país) deverão dirigir-se ao Ministério da Administração Interna (*Home Office*). Esta medida procura

evitar entradas abusivas dos candidatos ao *HSMP*. As candidaturas, feitas em território britânico, que não observem a exigência de serem realizadas no país de origem ou residência, serão liminarmente recusadas pelos serviços do Ministério da Administração Interna (*Home Office*).

A selecção está dependente da obtenção de pelo menos 75 pontos, os quais são contabilizados em cinco áreas: habilitações literárias, experiência de trabalho, salários anteriores, resultados obtidos na área escolhida (por exemplo, a publicação de um trabalho de investigação, um acto artístico reconhecido, um prémio concedido por uma entidade empresarial) e satisfação de critérios de prioridade, que é o caso dos médicos estrangeiros que desejam trabalhar no Reino Unido como médicos generalistas. Note-se que este conceito de dar prioridade de entrada a competências ou profissões particulares é uma forma de responder às carências locais. Os candidatos deverão também demonstrar que têm aptidão para prosseguir na carreira escolhida e que terão meios de se sustentar a si e aos seus dependentes (Ministério da Administração Interna inglês/*Home Office*).

A apreciação das candidaturas, efectuada por um grupo *HSMP*, é célere para as candidaturas completas, podendo ser emitida uma decisão no prazo de uma semana. Caso seja deferido o requerimento, é concedida uma autorização de entrada no Reino Unido por doze meses.

Ao findar o tempo de estada autorizada, o migrante pode recandidatar-se à categoria de migrante altamente qualificado (*HSMP*). A prorrogação deste prazo pode ser concedida

se se comprovar que é prestado trabalho ao nível das qualificações para que a autorização foi inicialmente atribuída. Se a candidatura for novamente aceite, é concedida uma autorização por três anos. Após quatro anos de residência no Reino Unido ao abrigo do *HSMP*, os interessados poderão requerer residência permanente (sem prazo) juntamente com a família.

Ainda é difícil avaliar o interesse potencial do *HSMP*, com menos de um ano de vigência. Não obstante, pode ser de louvar a celeridade do processo de entrada, a particularidade de não ser exigido ao candidato a obtenção de um visto de trabalho ou um contrato de trabalho previamente à entrada no Reino Unido, a possibilidade após quatro anos de obter residência permanente no Reino Unido e ainda o facto de abranger várias actividades qualificadas, ou seja, não se restringir a um sector de actividade e simplesmente querer os melhores e os mais brilhantes.

2. Os receptores tradicionais de imigração²²

2.1. Os EUA e o Programa H-1B

Nos EUA, país de imigração, a legislação tem incidido tradicionalmente nos imigrantes permanentes (Globerman, 2000: 906). Não obstante, o processo de admissão para os imigrantes qualificados permanentes é lento, podendo levar anos a concluir, e custoso, enquanto a entrada dos trabalhadores temporários altamente qualificados é rápida e relativamente pouco onerosa. Assim, apesar de um aumento, introduzido pela Lei de

²² É de notar que, ao contrário das políticas europeias acima descritas e do caso que segue dos EUA, as análises dos programas canadiano e australiano são mais descritivas por não ter sido encontrada bibliografia adequada

Imigração de 1990 (*Immigration Act of 1990*), de 54 000 para 140 000 do número de quotas de entrada anuais para os trabalhadores qualificados permanentes, as admissões actuais situam-se abaixo deste limite. Em contrapartida, o número de vistos temporários para trabalhadores altamente qualificados tem aumentado desde então (Migration Policy Group, 2001a: 3).

A Lei de Imigração de 1990 procedeu a uma reforma global do direito de imigração, o que já não acontecia há cerca de vinte e cinco anos. A lei permitiu um aumento do volume de imigrantes permanentes, estabelecendo um regime de quotas flexível, e procedeu também a alterações importantes nos vistos para trabalhadores estrangeiros temporários (Usdansky e Espenshade, 2001: 46-47). Durante os anos 90, houve uma proliferação nos EUA de novas categorias de vistos para trabalhadores temporários, cada uma destinada a um segmento específico do mercado de trabalho e com regras de entrada distintas.

O principal programa de atracção de trabalhadores estrangeiros temporários altamente qualificados é o Programa H-1B (ou visto H-1B), introduzido pela Lei de Imigração de 1990. Este “novo” programa substituiu o visto H-1, criado em 1952, para trabalhadores com elevada competência e capacidade. Os trabalhadores ou especialistas H-1B são profissionais altamente qualificados não-imigrantes (*non-immigrant category*) ou trabalhadores estrangeiros temporários. O visto H-1B exige, no mínimo, que o candidato tenha um bacharelato (*bachelor's degree*), devendo preencher postos de trabalho nos EUA que requeiram esse grau de formação. Este programa permite aos empregadores contratar profissionais não-imigrantes, para postos de trabalho

especializados para os quais não foi possível encontrar trabalhadores nacionais (Martin, Chen e Madamba, 2000: 15-16). O potencial empregador tem de preencher um certificado de condições de trabalho (*Labour Condition Attestation/LCA*) que atesta que: o empregador oferece a remuneração adequada; as condições de trabalho oferecidas a um estrangeiro H-1B não têm efeitos adversos nas condições de trabalho dos empregados americanos; e, por fim, que não existe greve ou *lockout* em relação ao posto a preencher pelo trabalhador H-1B (Martin, von Loeffelholz e Straubhaar, 2002: 18).

Em caso de aprovação do *LCA* pelo Ministério do Trabalho (*Department of Labour/DOL*), o empregador tem de obter no Serviço de Imigração e Naturalização (*Immigration and Naturalization Service/INS*) um visto não-imigrante para um estrangeiro qualificado (Lowell, 1999: 12), que permite ao trabalhador estrangeiro entrar e trabalhar em território americano. A validade do visto H-1B é de três anos, renovável por mais três anos (máximo seis anos). O trabalhador H-1B que pretenda mudar de emprego ou de empregador durante este período tem de obter autorização do governo americano. Ao cônjuge e dependentes de um titular do visto H-1B são concedidos vistos H-4, que lhes dão autorização para se escolarizarem mas não para trabalharem (Martin, Chen e Madamba, 2000: 16). Após os seis anos, o profissional H-1B tem de mudar de estatuto (por exemplo, candidatar-se a uma das categorias de vistos permanentes) ou regressar ao seu país de origem durante pelo menos um ano (Martin, 2001: 279). Note-se que uma proporção importante dos trabalhadores temporários (ao abrigo do visto H-1B e outras categorias) adquirem estatuto de residente permanente.²³

²³ Pelo menos cerca de 40% dos trabalhadores H-1B adquirem um estatuto de residência permanente (Lowell, 1999: 12-14).

Ao contrário da maioria dos outros vistos temporários e do seu precursor, o visto H-1, o Programa H-1B foi sujeito a um limite de quotas de entrada anuais de 65 000 vistos, mas que se revelou insuficiente quando, em 1998, foi ultrapassado. O *lobby* do sector da tecnologia da informação (cerca de metade dos trabalhadores H-1B são recrutados pelo sector informático) levou a um aumento do número anual de entradas. A este facto, não serão também alheias previsões de escassez de mão-de-obra no sector TIC e a aproximação do *bug* informático do ano 2000 (Usdansky e Espenshade, 2001: 48). Assim, em 1998, o Congresso americano aprovou nova legislação (*American Competitiveness and Workforce Improvement Act/ACWIA of 1998*) para o programa H-1B: o limite anual de quotas de entradas aumentou para 115 000 em 1999 e 2000, reduzindo para 107 500 no ano 2001 e para 65 000 em 2002; nos anos subsequentes, salvo se forem legalmente fixados novos níveis, o limite numérico regressa aos 65 000 (Lowell, 2001: 136).

Duas medidas foram também introduzidas para controlar abusos da parte dos empregadores e para “satisfazer” os opositores desta expansão provisória da emissão anual de vistos H-1B. Primeiro, os empregadores que recorrem a estrangeiros H-1B têm de pagar uma taxa anual de 500 dólares por cada candidatura ou renovação (as universidades e alguns institutos de investigação estão isentos desse pagamento), valor que se destina a subsidiar os estudos dos americanos na área da informática. Segundo, nas empresas em que 15% (designadas por *body shops*) ou mais (denominadas por *H-1B dependent*) da força de trabalho é composta por trabalhadores H-1B, os empregadores devem atestar que tentaram recrutar trabalhadores americanos e que não despediram

nenhuns destes (90 dias antes ou depois) para dar lugar a trabalhadores H-1B (Martin, 2000: 7).

Este aumento aprovado em 1998 revelou-se novamente insuficiente. Os pedidos do sector informático rapidamente superaram a expansão temporária dos vistos H-1B. Em Março de 2000, ainda a meio do ano fiscal, o *INS* deixou de aceitar novas candidaturas para o Programa H-1B, pois tinha candidaturas suficientes para atingir o nível estipulado de 115 000 (Usdansky e Espenshade, 2001: 48). Em resultado, em finais do ano 2000 o Congresso voltou a aprovar nova legislação (*American Competitiveness in the Twenty-first Century Act/ACTFCA 2000*), que conduziu ao aumento dos vistos H-1B anuais para 195 000 relativamente aos anos 2001, 2002 e 2003 (passando a 65 000 nos anos subsequentes), e a um aumento para 1000 dólares do valor a pagar anualmente pelos empregadores por trabalhador H-1B. As medidas de controlo das empresas com 15% ou mais da força de trabalho composta por estrangeiros H-1B mantiveram-se em vigor (McLaughlan e Salt, 2002: 147-148).

Note-se que estão isentos da taxa anual alguns empregadores como as instituições de formação pós-secundária técnica e profissional, as universidades, organizações de investigação sem fins lucrativos, organizações de investigação governamentais e empregadores que contratam licenciados recentes para os quais foi apresentado um *LCA* 90 dias antes ou 180 dias depois de terem obtido um *master* ou *higher degree* (McLaughlan e Salt, 2002: 148).

Conforme previsto na ACWIA de 1998, o *INS* começou a reunir e analisar regularmente a informação específica sobre os vistos H-1B. Os dados relativos aos anos fiscais 2000 e 2001 sobre as características principais das profissões e trabalhadores dos vistos H-1B revelaram o seguinte: durante o ano 2000 foram aprovados 257 640 vistos H-1B (deste valor, 136 787 vistos diziam respeito a primeiro emprego e 120 820 a continuação de emprego); e em 2001, foram aprovados 331 206 vistos (dos quais, 201 079 referem-se a primeiro emprego e 130 127 a continuação de emprego).²⁴

Tanto em 2000 como em 2001, 58% dos vistos (emprego inicial e continuação de emprego) diziam respeito a profissões na área informática (*computer-related occupations*) (v.anexo, quadros VIII e IX); para além disso, mais de metade do total dos trabalhadores que obtiveram vistos H-1B (emprego inicial e continuação de emprego), em 2000 ou em 2001, tinham um bacharelato (*bachelor's degree*), enquanto os restantes eram titulares de formação avançada. A média da remuneração anual em 2000 era de 48 000 dólares para os primeiros empregos e de 62 000 dólares para continuação de empregos, e em 2001, de 50 000 dólares e 65 000, respectivamente. Quase 70% dos estrangeiros que obtiveram o estatuto H-1B durante os anos fiscais de 2000 ou 2001 tinham entre 25 e 34 anos (situando-se mais perto dos 25 anos os que pela primeira vez

²⁴ Os vistos de primeiro emprego referem-se a trabalhadores estrangeiros que obtiveram pela primeira vez um emprego no âmbito do programa H-1B, ou seja, que pela primeira vez beneficiaram do regime H-1B. Destes vistos de primeiro emprego, apenas alguns estão sujeitos a limites de quotas anuais. O número de vistos de primeiro emprego excede o limite de quotas anuais (os vistos H-1B foram limitados a 115 000 vistos para o ano 2000 e a 195 000 vistos para o ano 2001), não só porque, por vezes, vários empregadores dos EUA apresentam pedidos a favor do mesmo trabalhador H-1B (pedidos múltiplos), mas também porque alguns requerimentos de primeiro emprego aprovados estão isentos de limites dado que os empregadores são, por exemplo, instituições de ensino superior ou organizações sem fins lucrativos. Os vistos de continuação de emprego (não sujeitos ao limite anual de quotas) referem-se a prorrogações (ou seja, trabalhadores H-1B que pretendem trabalhar para além do período inicial de três anos até ao prazo máximo autorizado de seis anos), a emprego sucessivo (a trabalhadores que se transferem de empregadores H-1B para outros empregadores H-1B dentro do prazo de seis anos) e a emprego concorrente (trabalhadores H-1B que pretendem trabalhar simultaneamente para um segundo ou subsequente empregador H-1B).

beneficiaram do regime). Quase metade do total de vistos do ano 2000 (48,5%) e do ano 2001 (48,9%) foram concedidos a cidadãos indianos (v. anexo, quadros X e XI). Aproximadamente 40% do total dos profissionais admitidos a primeiro emprego ao abrigo de um visto H-1B em 2000 (136 787) ou em 2001 (201 079) já se encontravam nos EUA (enquanto titulares de outra categoria de visto temporário) (*Immigration and Naturalization Service*, 2002ab: 5 e 8 e 6 e 9). No que respeita à evolução do número de vistos H-1B emitidos na última década, os dados dos *INS* apontam para um aumento, em 1990, de 100 446 para 355 605 (v. anexo, quadro XII).²⁵

Como já se observou, o sector informático está no cerne dos debates em torno do programa H-1B, visto que cerca de metade dos trabalhadores do programa são empregados neste sector. É, no entanto, de observar que se o programa H-1B se ampliou durante a expansão do sector TIC, o abrandamento recente deste sector pode vir a diminuir o volume das migrações relacionadas com as necessidades do sector TIC. Como referem Geddes e Balch, “*ICT moment has passed*”, em parte também devido a outras formas de resposta às necessidades de trabalho, tais como deslocações de curta duração e transmissão electrónica de conhecimentos (2002: 11).

Apesar do sucesso do programa H-1B, ao ajudar os empregadores a recrutarem trabalhadores estrangeiros altamente qualificados, os poderes relativamente limitados do Ministério do Trabalho (*DOL*) para aplicar os requisitos do programa e as fraquezas no Serviço de Imigração e Naturalização (*INS*) quanto à administração deste têm conduzido a abusos. Por exemplo, o *DOL* limita-se a assegurar que o *LCA* apresentado

²⁵ Note-se que os dados do *INS* divergem em relação à emissão de vistos H-1B para o ano 2000. Facto que, como este serviço indica, podem resultar de lapsos de vária ordem.

pelo empregador não tem omissões ou erros óbvios, mas não tem competência para verificar se a informação prestada pelo empregador sobre as condições de trabalho está correcta. Em relação ao *INS*, responsável por assegurar que os postos de trabalho H-1B são, na realidade, da especialidade e que os trabalhadores a quem vai ser permitida a entrada têm qualificações para o efeito, só recentemente adoptou um processo padrão nacional de análise dos requerimentos, mantendo-se a dificuldade do acesso a informações sobre casos concretos que podia ajudar aquele serviço a decidir do mérito das candidaturas (*United States General Accounting Office/GAO*, 2000: 5 e 23).

Os encarregados de verificar o funcionamento do programa H-1B encontram frequentemente situações em que, por exemplo, os empregadores entregam o *LCA* como forma de legalizar trabalhadores já empregados, em que o nível educacional do candidato é por vezes falsificado, ou em que há remunerações abaixo dos níveis previstos ou trabalho extraordinário. Entrar nos EUA como profissional H-1B pode ser um passaporte para se obter posteriormente a residência permanente, sendo algo a não desperdiçar. Em 1995, o secretário de Estado do Trabalho Robert Reich apontou que, em vários casos, empresas americanas tinham contratado trabalhadores H-1B após o despedimento de trabalhadores qualificados americanos, simplesmente porque podiam oferecer salários menores aos profissionais estrangeiros (Martin, 2001: 280).

Alguns dirão que o programa H-1B é outro canal de imigração especializada que beneficia primariamente os que nele participam (tais como os empregadores, os *lobbies* e os advogados americanos). Não obstante, as opiniões divergem e a verdade é que há já 50 anos que a economia americana também beneficia da contribuição de trabalhadores

H-1B (que, em 1990, sucedeu ao visto H-1) (Masters e Ruthizer, 2000: 2). Uma economia nacional próspera e forte depende, em parte, da capacidade dos empregadores para contratar trabalhadores com competências necessárias para executarem o trabalho necessário. Sucede que o programa H-1B é uma forma de encontrar essas competências necessárias, que escasseiam no mercado de trabalho americano, e sem as quais não é possível sustentar o desempenho económico e, conseqüentemente, a competitividade do país.

2. 2. O Canadá e os programas de migrações permanentes e temporárias qualificadas

Todos os anos um elevado número de pessoas imigra rumo ao Canadá. À semelhança da dos EUA e da Austrália, a política de imigração canadiana reflecte preocupação em procurar recursos humanos qualificados tanto de forma permanente como, mais recentemente, de forma temporária. A ênfase no capital humano e na selecção de migrantes qualificados é uma das prioridades da política canadiana sobre migrações. A nova lei de imigração do Canadá (*Immigration and Refugee Protection Act*), que entrou em vigor a 28 de Junho de 2002, foca, entre outros aspectos centrais (como, por exemplo, a aceleração do processo de reunificação familiar e o realçar da tradição humanitária do Canadá), na escolha de trabalhadores qualificados, com “competências flexíveis e transferíveis necessárias para o desempenho numa economia em rápida mutação e assente no conhecimento”. Esta lei vem substituir a Lei de Imigração de 1976 (*Citizenship and Immigration Canada*).²⁶

²⁶ O *Citizenship and Immigration Canada (CIC)* é o organismo estatal com competência no domínio da imigração, emissão de vistos, asilo, naturalização e integração das comunidades imigrantes no país. A imigração é da responsabilidade não só do governo federal mas também das províncias, com prevalência da legislação federal. O governo federal tem de ter em conta os requisitos regionais nas políticas de

O Programa de Imigração Permanente canadiano divide-se em três categorias, que reflectem os objectivos principais da lei de imigração do país: Categoria Família (*Family Class*), Categoria Economia (*Economic Class*) e Categoria Refugiados (*Refugee Class*). A “Categoria Economia” do programa é composta por duas partes: trabalhadores qualificados e imigrantes na área dos negócios, destinando-se a candidatos com competências e experiência profissional qualificada que possam contribuir para o desenvolvimento da economia canadiana.

No caso dos Trabalhadores Qualificados (ou Programa para Trabalhadores Qualificados), desde a nova lei de imigração do Canadá que a selecção passou de um modelo baseado na profissão (ou experiência numa actividade profissional específica) para um modelo que valoriza candidatos qualificados com “competências flexíveis e transferíveis necessárias para o desempenho numa economia em rápida mutação e assente no conhecimento” (*Citizenship and Immigration Canada*). Assim, a ênfase passou a situar-se nos níveis de qualificações, aptidão linguística (com preferência para quem seja fluente no inglês e no francês) e experiência profissional qualificada.

imigração ou estada. A maioria das províncias no Canadá tem acordos com o governo federal que lhes permite desempenhar um papel mais directo na selecção dos imigrantes que pretendem imigrar para uma determinada província. O Programa Provincial de Imigração (*Provincial Nominee Program*) permite a selecção de pessoas que, no entender do governo da província, contribuem para o desenvolvimento da mesma. O potencial imigrante a uma das províncias canadianas deve começar por se candidatar a esta. No caso de o candidato ser aceite pela província, uma candidatura separada deve ser efectuada junto do CIC. Este último aprecia a candidatura de harmonia com a legislação canadiana sobre imigração. Dos acordos sobre imigração entre o governo federal e as regiões, destaca-se o existente com a Província do Quebec. O Acordo Canadá-Quebec em matéria de imigração permite a esta província definir os seus requisitos de imigração (*Quebec Selection Criteria*), concedendo-lhe ainda alguns poderes de selecção e responsabilidade exclusiva dos serviços de acolhimento dos recém-chegados. Ao Canadá é reservada a responsabilidade de definir as categorias de imigração, o planeamento dos volumes de imigração, estipular quem não é admissível e a aplicação de medidas de execução (*Citizenship and Immigration Canada*).

Os nacionais estrangeiros que pretendam imigrar para o Canadá na categoria de trabalhadores qualificados têm de satisfazer os requisitos mínimos de experiência de trabalho, sendo-lhes exigido ter pelo menos nos últimos dez anos um ano de experiência profissional num lugar de gestão ou numa actividade com formação universitária, pós-secundária profissional e técnica. Ao requerente qualificado é também exigida a prova de que dispõe de recursos financeiros suficientes para si e para a sua família, devendo ainda ter a pontuação suficiente (no mínimo 75 pontos em 100), segundo um mecanismo de pontos atribuídos em função de seis factores de selecção (nível educacional; aptidão linguística nas línguas oficiais do Canadá: francês e/ou inglês; experiência profissional; idade; oferta de trabalho no Canadá; adaptabilidade). As candidaturas devem ser apresentadas nas representações diplomáticas e consulares canadianas (*Citizenship and Immigration Canada*).

Os Imigrantes na Área dos Negócios (ou Programa de Imigração na Área dos Negócios) incluem a categoria dos investidores, dos empresários e dos trabalhadores independentes. Este programa procura atrair pessoas com experiência nos negócios, seleccionando-as em função do seu contributo económico para o país. A elegibilidade dos imigrantes passa por requisitos próprios a cada categoria, em que os investidores e empresários têm de dispor de um valor mínimo de recursos financeiros e experiência na área dos negócios, enquanto os trabalhadores independentes têm de ter experiência específica. Por fim, os candidatos a investidores, a empresários e a trabalhadores independentes são avaliados segundo um sistema de pontos contabilizados (mínimo 35 pontos em 100) em cinco áreas de selecção (nível educacional; experiência; idade; aptidão no inglês e/ou francês; e adaptabilidade). Os candidatos às categorias na área

dos negócios devem entregar as suas candidaturas em um dos nove Centros de Imigração na Área dos Negócios (China, Alemanha, EUA, Síria, Hong Kong, Reino Unido, França, Coreia e Singapura) (McLaughlan e Salt, 2002: 52).

Tanto o programa para trabalhadores qualificados como o programa para imigrantes na área de negócios não estão sujeitos a um limite de quotas. As candidaturas a ambos os programas podem abranger, além do requerente, o cônjuge e os dependentes que devem também candidatar-se ao estatuto de residentes permanentes, sendo exigido tanto ao requerente como a estes familiares um exame médico. Em caso de resposta positiva do *Citizenship and Immigration Canada (CIC)*, o candidato e dependentes recebem uma Confirmação de Residência Permanente (*Confirmation of Permanent Residence*) que lhes permite entrar no Canadá e, posteriormente, obter um Cartão de Residência Permanente (*Permanent Residence Card*) emitido pelo *CIC*. O cônjuge tem, então, acesso directo e sem restrições ao mercado de trabalho canadiano.

O Programa de Imigração Temporária canadiano compreende trabalhadores estrangeiros, estudantes e turistas. Anualmente entram no Canadá cerca de 90 000 trabalhadores estrangeiros temporários. O governo canadiano apoia a entrada de trabalhadores estrangeiros necessários aos empregadores para satisfazer temporariamente a escassez de competências através do Programa para Trabalhadores Estrangeiros Temporários (*Temporary foreign worker Program*) ou Autorização Canadiana de Emprego (*Canadian Employment Authorisation*, via de entrada para qualificados). O *CIC* e o *Human Resources Development Canada (HRDC)* asseguram-

se de que estes trabalhadores estrangeiros podem contribuir para o crescimento económico do país (*Citizenship and Immigration Canada*).

De acordo com o programa para trabalhadores estrangeiros temporários, os imigrantes têm de ter, em geral, uma oferta de emprego e um visto de trabalho. Os empregadores que pretendem contratar trabalhadores estrangeiros têm de fazer a oferta antes do potencial imigrante temporário se candidatar a um visto de trabalho e, na maioria dos casos, a oferta de emprego deve ser aprovada pelo *HRDC*. Este órgão verifica, mediante a informação prestada pelo empregador, se a remuneração e as condições de trabalho oferecidas correspondem ao tipo de trabalho, se não há canadianos qualificados disponíveis para o mesmo posto e se não há efeitos negativos associados à entrada do trabalhador estrangeiro para a economia e para a força de trabalho canadiana. Após confirmação pelo *HRDC* da oferta de emprego, o imigrante pode candidatar-se a um visto de trabalho nas representações diplomáticas e consulares canadianas. O *CIC* emite a autorização de trabalho (que inclui o visto de residência permanente) depois de verificar que o trabalhador possui as qualificações profissionais e sanitárias necessárias. O visto de trabalho é válido unicamente para um emprego específico e período específico. É de notar que alguns trabalhadores estrangeiros temporários podem trabalhar no Canadá sem visto de trabalho ou sem a confirmação do *HRDC* (por exemplo, conferencistas, atletas, jornalistas, pessoas de negócio, diplomatas). O programa para trabalhadores estrangeiros temporários não está sujeito a limites de quotas, podendo os requerentes fazer-se acompanhar do cônjuge e dos dependentes, que têm também de obter um visto de trabalho para poderem trabalhar no Canadá (*Citizenship and Immigration Canada*).

Além da procura geral de trabalhadores estrangeiros com competências que escasseiam no mercado local, o governo canadiano criou programas especiais para atrair trabalhadores de áreas específicas de forma a satisfazer as necessidades do mercado de trabalho. Aqui destacam-se o Projecto Piloto para Profissionais na Área do Desenvolvimento de *Software* (*Pilot Project for Software Development Professionals*), uma das áreas onde há maior escassez de mão-de-obra, e o Programa de Autorização de Trabalho dos Cônjuges (*Spousal Employment Authorization Program*),²⁷ para os cônjuges de trabalhadores estrangeiros temporários que vão para o Canadá para trabalhos altamente qualificados em sectores de grande crescimento da economia e áreas chave para a economia canadiana (McLaughlan e Salt, 2002: 63).

Em Maio de 1997 o Projecto Piloto para Profissionais na Área do Desenvolvimento de *Software* foi lançado pelo governo canadiano em resposta à forte escassez de mão-de-obra na indústria de *software*. Este projecto facilita a entrada de trabalhadores estrangeiros com competências muito procuradas na indústria de *software*. O processo de candidatura não está sujeito a uma confirmação de emprego, que é normalmente exigida para outro tipo de actividades temporárias, a qual é substituída por uma carta de

²⁷ O Programa de Autorização de Trabalho dos Cônjuges foi criado em Novembro de 2001, substituindo um projecto piloto, em vigor desde Outubro de 1998, por um programa permanente que permite aos cônjuges (marido, mulher ou cônjuge de facto) de trabalhadores temporários estrangeiros qualificados também trabalharem no Canadá através de um processo simplificado de validação. Assim, o Canadá pretende tornar-se mais atractivo para os trabalhadores qualificados estrangeiros, fazendo este programa também parte de uma estratégia de atracção do investimento estrangeiro. De acordo com este Programa de Autorização de Trabalho dos Cônjuges, os cônjuges podem candidatar-se a um visto de trabalho se o requerente principal tiver autorização para trabalhar no Canadá durante pelo menos seis meses e se o trabalho a desempenhar satisfizer os requisitos mínimos de qualificação (exigência de, no mínimo, um diploma de formação pós-secundária profissional e técnica, tendo o emprego de fazer parte da secção "nível qualificado" da Classificação Nacional de Profissões). Se estas condições se confirmarem, o cônjuge pode candidatar-se a um visto de trabalho, sem necessitar duma confirmação de emprego do HRDC. O visto de trabalho será "aberto", permitindo-lhe exercer qualquer trabalho, caso o cônjuge tenha sido submetido a um exame médico. A validade do visto do cônjuge é a mesma da autorização concedida ao requerente principal (*Citizenship and Immigration Canada*).

confirmação nacional que, *inter alia*, certifica que determinados empregos na área de *software* não são preenchidos por cidadãos canadianos ou residentes permanentes. Esta carta torna o processo de admissão dos profissionais de *software* mais célere (duas a seis semanas), podendo o requerente candidatar-se imediatamente a um visto de trabalho. Requisitos de habilitações educacionais (licenciatura ou um diploma de estudos pós-secundários na área da informática), habilitações linguísticas (inglês e/ou francês escrito e falado) e no, mínimo, dois anos de experiência profissional são exigidos aos requerentes desta categoria. O Projecto Piloto para Profissionais na Área do Desenvolvimento de *Software* não tem limite de quotas de entrada, a autorização de trabalho tem um período máximo de três anos com possibilidade de prorrogação, e o requerente tem direito a ser acompanhado por cônjuge e dependentes. O cônjuge tem acesso ao mercado de trabalho mediante a candidatura a um visto de trabalho, sujeito à confirmação do *HRDC*, ou através do Programa de Autorização de Trabalho dos Cônjuges (McLaughlan e Salt, 2002: 66-69). Cerca de 3000 profissionais estrangeiros de *software* entraram no Canadá desde 1997. O projecto tem contribuído para o alívio da escassez de competências nesta indústria, havendo intenções de alargar no futuro este tipo de iniciativa a outros sectores que padecem do mesmo mal (*Citizenship and Immigration Canada*).

A política de imigração canadiana está orientada para atrair competências necessárias ao desenvolvimento do país, tanto de forma permanente como temporária. Este facto foi reforçado com a nova lei de imigração, que entrou em vigor em Junho de 2002, e que oferece ao Canadá, entre outros aspectos, os instrumentos necessários para atrair trabalhadores com qualificações flexíveis necessárias ao mercado de trabalho interno.

Se ainda nos anos 80 os imigrantes da Categoria Economia (trabalhadores qualificados e imigrantes na área dos negócios) do Programa de Imigração Permanente canadiano eram uma minoria em relação aos imigrantes das Categorias Família e Refugiados, na última década têm vindo a ganhar cada vez mais peso, representando, em 2000, cerca de 57% do total dos imigrantes permanentes (v. anexo gráfico I). À semelhança da experiência australiana e em oposição aos EUA e aos casos europeus analisados acima, a atracção de migrantes qualificados ocorre sobretudo de forma permanente, onde o maior volume de entradas é registado.

2. 3. A Austrália e os programas de migrações permanentes e temporárias qualificadas

A Austrália apresenta a particularidade de nos últimos dois séculos ter tido um programa oficial sustentado de atracção de migrantes e fixação destes (migração permanente). Destaca-se o período após a Segunda Guerra Mundial, que foi sinónimo de aumento considerável dos níveis de imigração, que se mantiveram elevados desde então. Entre 1945 e 2000, a imigração contribuiu em 59% para um aumento total da população que se cifrou em 11,8 milhões, ou seja, cerca de 7,08 milhões de pessoas imigraram para a Austrália. Em 2000, 24% da população legalmente residente era estrangeira e outros 19,2% nasceram na Austrália, mas tinham pelo menos um progenitor nascido no estrangeiro. Outra característica deste país é o programa nacional de imigração se ter dedicado à atracção de migrantes qualificados a partir dos anos 70 (Hugo, 2001: 291).

Assim, ao contrário de alguns países (nomeadamente da UE), pode dizer-se que a Austrália não é um país de tradição restritiva em matéria de migrações. Contrasta,

também, por o recrutamento dos trabalhadores qualificados se ter tornado uma componente explícita da política de imigração nacional australiana desde os anos 70, e não somente a partir dos anos 90 (à semelhança de nações como, por exemplo, a França, a Alemanha e o Reino Unido). Acresce que as políticas migratórias específicas para atrair os trabalhadores qualificados começaram por se desenvolver na Austrália sob a forma de migração permanente (mais recentemente também foram criados programas de migração qualificada temporária), enquanto a tendência em vários países é de procurar atrair migrantes qualificados temporariamente, mesmo que ao fim de alguns anos estes possam candidatar-se à residência permanente.

O programa de migração da Austrália tem uma vertente humanitária e uma não humanitária que se divide em três categorias principais de migrantes elegíveis: família, a área de competência, elegibilidade especial. A área de competência ou programa de Migração Qualificada (*Skilled Migration program*) foi concebida para atrair migrantes de forma permanente que tenham competências que possam contribuir para a economia australiana. O programa para qualificados é composto por várias categorias: Categorias Independentes (*Independent Categories*), Categoria que se Adapta a certas Competências (*Skill Matching Category*) e Categorias que têm Apoio Familiar (*Family Sponsored Categories*). As outras categorias de migrantes qualificados são a migração Promovida pelo Empregador (*Employer Nomination*), o Talento Saliente (*Distinguished Talent*) e Migração de Competências Empresariais (*Business Skills Migration*) (Departamento de Imigração e Assuntos Multiculturais e Indígenas/*Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs*).

Os migrantes independentes têm habilitações, qualificações e empregabilidade que podem contribuir para a economia australiana. Nesta categoria os migrantes não são “patrocinados” (*sponsored*) por empregador ou familiar na Austrália, mas podem ser contratados por uma entidade pública através do *State/Territory Nominated Independent (STNI) scheme*, que permite ao Estado e aos governos territoriais “patrocinar” migrantes qualificados e respectivas famílias (tendo em conta a escassez de competências numa determinada zona do país).

A *Skill Matching Category* foi concebida para acorrer à escassez regional de competências, mediante contratação de migrantes para se fixarem em áreas da Austrália onde há procura dessas competências. Tal é feito através da inserção de informações sobre os potenciais migrantes em bases de dados de competências, informações a que os empregadores e entidades públicas têm acesso podendo, assim, contratar um candidato à espera de migrar.

As *Family Sponsored Categories* dividem-se em *Skilled – Designated Area Sponsored Categories* (vistos para residência permanente em determinadas regiões da Austrália que o Governo concede a migrantes qualificados) e em *Skilled – Australian Sponsored Categories* (vistos não submetidos a uma área específica). Estes dois grupos de categorias destinam-se aos migrantes com “patrocínio” familiar na Austrália. A candidatura terá mais viabilidade se o/a requerente ou o cônjuge tem um familiar na Austrália disposto a “patrocinar” ou prestar apoio financeiro ao requerente. Se assim for, o/a requerente ou o cônjuge devem ter um determinado vínculo de parentesco com o “patrocinador”.



Estas categorias que se enquadram nas migrações gerais de competências – *Independent Categories, Skill Matching Category e Family Sponsored Categories* – não estão sujeitas a um limite de quotas; a obtenção do visto dá direito a estadia permanente, podendo abranger a unidade familiar (o requerente, o cônjuge e pessoas a cargo). O cônjuge tem acesso directo ao mercado de trabalho se satisfizer os requisitos básicos de entrada, abaixo mencionados. À excepção do visto *State/Territory Nominated Independent (STNI)*, do visto *Skill Matching* e dos vistos *Skilled Designated Area Sponsored Categories*, os outros não estão vinculados a uma região ou empregador específico (Salt e McLaughlan, 2002: 14-15, 17-19 e 22-24).

A selecção do requerente de qualquer uma das categorias de migrações gerais de competências acima referidas assenta em uma série de factores que serão de seguida analisados, nas suas linhas gerais.

Para entrar na Austrália no âmbito das migrações gerais de competência (*Independent Categories, Skill Matching Category e Family Sponsored Categories*), os candidatos (assim como o cônjuge, se pretender ter acesso ao mercado de trabalho australiano) devem satisfazer requisitos de base (idade, domínio do inglês, qualificações, actividade profissional e experiência recente de trabalho). Mais especificamente, para qualquer uma destas categorias, os candidatos devem ter menos de 45 anos de idade; dominar o inglês suficientemente para trabalhar na Austrália; ser titulares de um grau escolar pós-secundário (para algumas ocupações a experiência de trabalho é aceitável) e devem indicar na candidatura uma profissão que esteja em concordância com as suas

qualificações e que faça parte das *Skilled Occupations Lists (SOL)*, pois caso não pertença às listas de actividades profissionais qualificadas elaborada pelo governo o requerente não se pode candidatar. Note-se que, para algumas actividades (como, por exemplo, de gestão) é exigido um período maior de experiência de trabalho específico, não sendo requerida experiência de trabalho para quem tenha obtido uma qualificação australiana nos seis meses que precedem a apresentação da candidatura. Nas categorias *Skill Matching* e *Skilled – Designated Area Sponsored* os requerentes podem ser elegíveis com menos experiência de trabalho. O requerente e os familiares a cargo serão submetidos a exame médico pelas entidades competentes (Departamento de Imigração e Assuntos Multiculturais e Indígenas/*Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs*).²⁸

Além das migrações gerais de competências, três outras categorias permitem atrair trabalhadores estrangeiros qualificados de forma permanente. Tal como nas categorias referidas acima, o reagrupamento familiar é possível e o cônjuge tem acesso directo ao mercado de trabalho se satisfizer os requisitos de base (que se adequam a cada categoria

²⁸ Para os candidatos às *Independent Categories* e às *Skilled – Australian Sponsored Categories* a selecção está também dependente da acumulação de pontos em diferentes áreas: qualificações do requerente (sendo maior a pontuação atribuída quando a formação é específica do emprego alvo da candidatura); idade do candidato (quanto mais novo, maior é a pontuação, sendo a idade mínima de 18 anos e a máxima de 44 anos); domínio da língua inglesa; experiência de trabalho (quanto maior for a experiência na actividade profissional à qual o requerente se candidatou, maior a pontuação); profissão para que haja procura de trabalhadores e oferta de determinado emprego (maior número de pontos para os candidatos a profissões assinaladas na *Migration Occupations in Demand List (MODL)* com oferta de emprego); qualificações australianas (mais pontuação para quem tenha obtido qualificações num estabelecimento educacional australiano durante pelo menos um ano); e qualificações do cônjuge (podem ser atribuídos pontos se o cônjuge também satisfizer os requisitos básicos acima referidos). Por fim, podem ser obtidos pontos em caso de investimento em capital na Austrália de no mínimo 100 000 dólares australianos, de experiência de trabalho na Austrália numa das actividades das *SOL* durante pelo menos seis meses nos quatro anos anteriores à candidatura e, para além do inglês, fluência em uma das línguas da Austrália. Para as *Skilled Australian Sponsored Categories* podem ser atribuídos pontos se o requerente ou o cônjuge tiver um familiar que é cidadão australiano ou que tem residência permanente e que está disposto a dar-lhes apoio (Departamento de Imigração e Assuntos Multiculturais e Indígenas/*Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs*).

de vistos, diferindo assim, em alguns aspectos, dos mencionados acima). Não há limite de vistos.

As categorias *Employer Nomination* destinam-se aos empregadores australianos que queiram recrutar quadros altamente qualificados do estrangeiro ou que se encontram temporariamente na Austrália. Para tal, o empregador deve provar que não conseguiu prover às necessidades de recrutamento por recurso ao mercado do trabalho australiano ou através da formação na empresa. O empregador começa por seleccionar o potencial candidato e contacta o serviço competente (*Department's Business Centers*) na Austrália para obter autorização de contratação. Concedida esta, o candidato pode apresentar a candidatura, sendo-lhe exigido domínio da língua inglesa e prova das suas qualificações (Salt e McLaughlan: 2002: 30-33).

O *Distinguished Talent* tem por objecto as competências únicas e excepcionais que podem ser benéficas para a Austrália. Em geral, entram nesta categoria pessoas ligadas ao desporto, músicos, artistas e designers. Os candidatos têm de ser “reconhecidos” por um cidadão australiano, por um residente permanente na Austrália, por um cidadão da Nova Zelândia com competências na área ou por uma organização australiana com reputação nacional na profissão ou actividade em que o requerente invoca excepcional competência.

A categoria *Business Skills Migration* procura atrair pessoas que tiveram êxito económico para desenvolverem novos negócios. São elegíveis para um visto de competências em negócios, os empresários, os executivos sénior e investidores. Entre

outros requisitos, os requerentes elegíveis nesta categoria têm de provar que foram bem sucedidos na área dos negócios (Departamento de Imigração e Assuntos Multiculturais e Indígenas/*Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs*).

O princípio da residência definitiva ou imigração permanente tem dominado as políticas sobre migração internacional na Austrália. Se tradicionalmente este país não recorre a programas de recrutamento temporário para reforçar a sua força de trabalho, esta tendência tem vindo a mudar. O investimento estrangeiro e a internacionalização da economia e dos mercados do trabalho deu origem a movimentos temporários de trabalhadores qualificados na Austrália. Houve, assim, uma alteração fundamental na política de imigração australiana que criou, mais recentemente, vistos de residência temporária para várias categorias de migrantes que queiram trabalhar por um período temporário (Hugo, 2001: 300).

O Programa de Residência Temporária australiano foi instituído para atrair migrantes estrangeiros por um período de tempo limitado e para fins específicos que beneficiem a Austrália. O programa centra-se nas áreas do trabalho qualificado, benefícios sociais e culturais e relações internacionais. O segmento para os trabalhadores qualificados do programa é composto pelas seguintes categorias de vistos temporários, criadas desde 1995:

O *Temporary (Long Stay) Business Entry* é concebido para as empresas que não conseguem contratar as competências de que necessitam no mercado de trabalho australiano. Os empregadores podem apoiar e recrutar trabalhadores estrangeiros por

um período entre três meses a quatro anos. Os vistos nesta categoria são concedidos: a executivos, gestores e especialistas para empresas que operam na Austrália; a pessoal de empresas *offshore* que pretendam ter uma representação na Austrália, participar em *joint ventures*, ou executar um contrato adjudicado a uma empresa *offshore*; e a executivos independentes, que pretendam criar uma nova empresa ou integrar empresas existentes na Austrália.

Os *Business Entry Visas (short stay)* permitem aos empregadores recrutar quadros estrangeiros qualificados para fazer face à escassez de qualificações temporárias de trabalho. O visto tem a validade máxima de três meses, mas pode ser concedido para uma entrada única ou para várias entradas.

Os *Educational Visas* permitem a organizações ou instituições educacionais ou de investigação contratarem estrangeiros para postos académicos, de ensino e de investigação que não são preenchidos pelo mercado de trabalho australiano.

Os *Medical Practitioners Visas* destinam-se a médicos estrangeiros qualificados que satisfazem os requisitos do mercado laboral. Profissionais médicos são contratados temporariamente para locais onde se regista necessidade, frequentemente em áreas rurais e longínquas (Salt e McLaughlan, 2002: 37 e 40).²⁹

²⁹ No caso do *Temporary (Long Stay) Business Entry*, as candidaturas podem ser apresentadas do estrangeiro ou na Austrália, enquanto no caso dos *Business Entry Visas (short stay)*, *Educational Visas* e *Medical Practitioners Visas* a apresentação deve ser efectuada a partir do estrangeiro. Os que viajam por motivo de negócios têm autorização da *Australia's Electronic Travel Authority (ETA)* para se candidatarem a um visto via internet, o qual é concedido imediatamente através de ligação informática entre o *DIMIA*, agências de viagem, companhias aéreas e outros prestadores de serviços. Quanto aos outros casos, as candidaturas devem ser enviadas ao *DIMIA*, departamento estatal responsável pelo processo.

Os titulares destes vistos temporários não podem mudar de emprego sem o acordo da entidade que o emprega e do *Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs (DIMIA)*. Previamente à caducidade do visto temporário, o candidato pode candidatar-se a uma das categorias de vistos permanentes. Estas categorias de vistos temporários para profissionais qualificados não têm limite de quotas. A candidatura aos vistos temporários acima referidos abrange também a vinda da família do requerente (cônjuge e dependentes), podendo o cônjuge empregar-se durante a estadia, desde que satisfaça os requisitos de base. Em todas as categorias de vistos de residência temporária devem os requerentes submeter-se a exame médico (juntamente com a família) e têm de satisfazer requisitos básicos (domínio da língua, nível de formação e competências). No caso do *Temporary (Long Stay) Business Entry*, o empregador tem, também, de preencher critérios de elegibilidade (por exemplo, que a sua empresa esteja em boas condições e que se comprometa a pagar um salário mínimo de 33 800 dólares australianos). Por fim, pode ser exigida nas categorias acima referidas uma informação sobre o mercado de trabalho, para que se apure se as competências que a entidade empregadora quer contratar no estrangeiro não estão disponíveis localmente (Departamento de Imigração e Assuntos Multiculturais e Indígenas/*Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs*).

É de salientar que apesar da Austrália não ter criado um programa específico para profissionais TIC, tal como outros países também tem falta de mão-de-obra neste sector, recorrendo à migração internacional para colmatar essa escassez. Em 1999-2000, imigraram, ao abrigo do programa de imigração permanente da Austrália, 192 272 indivíduos (v. anexo, quadro XIII), repartindo-se pelas três principais profissões

seguintes: gestores (1 943), informáticos (1 778) contabilistas (1 694). A maioria dos profissionais TIC estrangeiros imigram a coberto das *Independent Categories* e das *Skilled Australian Sponsored Categories* de residência permanente e, também, no quadro das categorias *Business Skills* de residência temporária. Note-se, porém, que o número de migrantes da área da informática³⁰ é mais avultado nas categorias de imigração temporária: em 1999-2000, 1 778 trabalhadores do sector informático imigraram para a Austrália, a maioria ao abrigo das *Independent Categories* e das *Skilled Australian Sponsored Categories*, ao passo que 4 411 entraram no âmbito das categorias *Business Skills* (Hugo, 2002: 113).

A experiência australiana na área das migrações qualificadas é sinónimo de iniciativa e intervenção governamental para modelar o fluxo de imigrantes que melhor contribuem para os objectivos nacionais de desenvolvimento económico. Este facto é evidente não só no plano das migrações permanentes, assim como na profusão, mais recente, de vistos de migração temporária. No atinente ao programa da imigração permanente da Austrália houve, nestes últimos anos, alterações nas políticas migratórias que se reflectiram nas candidaturas, passando-se de uma vertente “familiar” (ou categoria família) para uma outra assente nas competências (Murphy, 2001: 1). Entre 1995-96 e 1999-2000, a categoria competências passou de 20 008 para 32 350 (cerca de 50% são vistos concedidos à categoria de migrantes independentes), enquanto a categoria família diminuiu de 46 458 (em 1995-96) para 19 896 (em 1999-2000) (v. anexo, quadro XIII). A par desta ascensão, as categorias de vistos temporários para qualificados também têm aumentado, tendo passado, entre 1997-98 e 2000-01, de 37 298 para 45 669

³⁰ O sector informático absorve quase metade da mão-de-obra TIC.

(Departamento de Imigração e Assuntos Multiculturais e Indígenas/*Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs*).

Em relação aos países que mais têm vindo a contribuir para a imigração qualificada da Austrália, pode dizer-se que do total de imigrantes qualificados permanentes (32 350) que entraram na Austrália em 1999-2000, 24% eram originários da Europa (cerca de três quartos destes provinham do Reino Unido e da Irlanda), ao passo que o Sudeste da Ásia e a África (excluindo o Norte de África) contribuíram cada um com 18% dos imigrantes. Por seu turno, 16% dos imigrantes eram oriundos do Nordeste da Ásia e 15% da Ásia meridional (Serviço de Estatísticas australiano/*Australian Bureau of Statistics*).

Desde as duas últimas décadas, os países da Ásia (Sudeste, Nordeste e regiões da Ásia meridional) tornaram-se uma importante e crescente fonte de imigrantes para a Austrália. Na origem da intensificação destes fluxos da Ásia está o desmantelamento da política “*White Australia*” no início dos anos 70 e a aceitação dos refugiados da guerra do Vietnam (Serviço de Estatísticas australiano/*Australian Bureau of Statistics*).

Conclusão

As migrações qualificadas, mais conhecidas pelo termo *brain drain* (fuga de cérebros), não são um fenómeno novo, representando, de resto, uma parcela diminuta no conjunto dos fluxos mundiais. Contudo, as migrações dos segmentos de topo têm vindo a aumentar e a relevância económica e social destes movimentos supera a sua dimensão numérica. Assim, os migrantes altamente qualificados são componente importante dos fluxos migratórios, alvo de procura de muitos países de imigração, que têm orientado as suas políticas de imigração no sentido de facilitar ou mesmo atrair este tipo de migrantes, vedando as suas fronteiras (ou condicionando a entrada) aos trabalhadores estrangeiros menos qualificados e aos requerentes de asilo.

É, no entanto, de referir a dificuldade em saber quem entra na categoria de “cérebros” (grupo dos altamente qualificados) e, conseqüentemente, em identificar a dimensão destes fluxos migratórios. A esta circunstância não é alheia a ausência, a nível internacional, de uma tipologia e de uma definição das migrações altamente qualificadas. Mesmo assim, o serem titulares de um grau académico de ensino superior é um aspecto recorrente na caracterização do grupo dos indivíduos altamente qualificados.

Na história da evolução das migrações internacionais de pessoas altamente qualificadas podem ser destacadas algumas fases.

Durante os anos 60 e 70, as migrações qualificadas foram sobretudo associadas ao *brain drain*³¹ (“primeira vaga”), enquanto sinónimo de perda para o país de origem, com especial destaque para as emigrações de estudantes e profissionais dos países em desenvolvimento para os países desenvolvidos. Este período foi marcado por tentativas de regulamentação das migrações de cérebros e de compensação dos seus efeitos negativos.

A partir dos anos 80, as migrações qualificadas passaram também a abranger as transferências de trabalhadores entre empresas multinacionais e, após o fim da Guerra Fria (1989), os fluxos provenientes dos países de Leste. Apesar do conceito de *brain drain* (no sentido de perda resultante da saída das camadas mais qualificadas do país de partida) nunca ter sido abandonado, o certo é que passou a ser acompanhado de novos conceitos, como *brain gain*, *brain exchange*, *brain circulation* e *reverse brain drain*, que apontam, também, para a possível existência de algum proveito ou ganho para os países de origem dos recursos humanos qualificados.

Mais recentemente, as migrações qualificadas estão associadas a uma eventual “segunda” ou “nova” vaga de *brain drain*, consequência das políticas de atracção de migrantes altamente qualificados que se têm desenvolvido, essencialmente, desde os anos 90.

Várias são as razões que podem levar as camadas mais qualificadas a optarem pela via da emigração. Entre essas razões, citem-se as seguintes: as assimetrias de várias ordens

³¹ Na vertente da conotação negativa do termo *brain drain* e não do seu uso genérico, que se refere às migrações altamente qualificadas.

(económica, política, etc.) entre países de partida e de chegada; os desequilíbrios internos que se traduzem na discrepância entre a procura de qualificações e a oferta de emprego; a existência de redes de relações pessoais no país de acolhimento, que podem proporcionar algum apoio aos recém-chegados e garantia de sucesso; o advento das novas tecnologias, que resultaram numa procura ainda maior de trabalhadores qualificados, em particular no sector das novas tecnologias de informação e comunicação, onde escasseia a mão-de-obra; a liberalização ou abertura das políticas de imigração e o desenvolvimento de políticas ou programas específicos para atrair os mais qualificados em alguns países; ou, ainda, a centralidade dos agentes qualificados no fenómeno da globalização.

A despeito da escassez de dados harmonizados à escala internacional sobre as migrações de topo, os dados existentes permitem identificar algumas tendências destes fluxos. São migrações que aumentaram nas últimas décadas, em particular nos anos 90, em direcção aos países mais desenvolvidos. Destacam-se, entre os destinos preferidos dos imigrantes qualificados, os EUA enquanto país e a UE enquanto unidade regional.

A relação entre migrações e desenvolvimento tem sido amplamente discutida. No cerne do debate sobre as migrações altamente qualificadas encontram-se as possíveis consequências ou vantagens e desvantagens destas migrações nos países de origem e de destino, ressaltando o facto de os países receptores terem mais benefícios potenciais do que os países de origem³² ao participarem nos fluxos altamente qualificados.

³² Nesta análise, os países receptores foram restringidos aos países desenvolvidos e os países de origem restringidos aos países em desenvolvimento, isto por os PD serem pólos de atracção predominantes destas migrações e por os PED estarem mais expostos à fuga dos seus cérebros. No entanto, na medida do

Para os países de acolhimento, os imigrantes qualificados podem representar poupança em despesas de formação; e podem favorecer o progresso, a inovação, a competitividade e o crescimento económico. Em alguns casos, podem representar mão-de-obra mais barata, mas não menos competitiva, e acréscimo de trabalho qualificado.

Quanto aos países de origem, fala-se, a curto prazo, da importância das remessas, das possíveis trocas financeiras e investimentos com os países de destino e, a mais longo prazo, dos benefícios (*brain gain*) resultantes do regresso dos expatriados ou da mobilização e associação destes ao desenvolvimento através da criação de redes transnacionais. Contudo, para que as elites expatriadas possam vir a representar vantagem ou fonte de desenvolvimento para o país de origem, deve haver condições de vária ordem que propiciem esses retornos ou a operacionalidade das redes. É, também, de notar que mesmo que a emigração alivie, a curto prazo, a situação de desemprego endémico de que muitos PED sofrem, a longo prazo o desfasamento entre a procura e oferta de competências, a falta de pessoas qualificadas e o desequilíbrio do mercado de trabalho perpetuam-se. Os investimentos em educação perdidos com a emigração e a simples perda de capital humano não favorecem o crescimento económico.

Os potenciais benefícios, a centralidade e a necessidade dos trabalhadores altamente qualificados para a estrutura económica têm conduzido a maioria dos países de imigração a orientar as suas políticas no sentido de maior abertura para os segmentos de topo. Assim, políticas de imigração cada vez mais selectivas têm vindo a desenvolver-

possível, os custos e benefícios de ambos podem ser alargados a países de partida e de chegada com outro nível de desenvolvimento.

se, desde meados dos anos 60, nos tradicionais receptores de imigração (EUA, Canadá, Austrália e Nova Zelândia) e, mais recentemente, noutros países de imigração (como alguns países europeus), facilitando a entrada dos migrantes qualificados e criando obstáculos aos trabalhadores menos qualificados.

A par desta “flexibilização” geral, alguns países, como a França (*Visa Scientifique*), a Alemanha (*Green Card*), o Reino Unido (*Highly Skilled Migrant Programme*), os EUA (Programa H-1B), o Canadá e a Austrália criaram políticas específicas ou novas políticas para atrair os altamente qualificados, assumindo, assim, uma atitude de “procura activa” de qualificados.

A “era dos qualificados” parece ter introduzido o paradigma da emigração por solicitação ou atracção, em que a novidade “não é tanto uma vaga de migrações qualificadas mas antes uma vaga de novas políticas” (Findlay, 2001:3).

Fica de pé a questão de apurar se, de facto, a recente vaga de novas políticas pode, ou não, estar na origem de uma “segunda” ou “nova” vaga de *brain drain*. A verdade é que pouco se sabe sobre o impacto real das novas políticas no conjunto das migrações qualificadas. Para que políticas ou programas como o *Visa Scientifique*, o *Green Card*, o *Highly Skilled Migrant Programme*, o Programa H-1B ou os programas de migrações permanentes e temporárias qualificadas do Canadá e da Austrália possam estar na origem da emergência de uma nova vaga de *brain drain* é preciso que tenham êxito. Ora sucede que, para alguns destes programas (francês, alemão e inglês), é ainda um pouco prematuro – dado o seu carácter recente ou a falta de dados estatísticos – extrair

conclusões definitivas sobre a respectiva eficácia. Resta, também, a dúvida sobre se esses países, com programas mais recentes, e outros (Canadá e a Austrália), em que a antiguidade dos programas é maior, são pólos tão importantes que justifiquem o aumento das migrações qualificadas através dos programas referidos. Há também uma relativa certeza de que os EUA são o destino predilecto de muitos dos imigrantes qualificados, em particular nas áreas científicas (como a investigação) e no sector das novas tecnologias. Tendo em conta que a escassez de alguns especialistas em determinadas áreas de actividade, em particular no sector TIC, está na origem de vários dos programas,³³ pode-se concluir que os EUA saem “vencedores” na procura de trabalhadores altamente qualificados; e, pressupondo que as novas políticas podem estar na origem de uma “nova” vaga de *brain drain*, os EUA são, possivelmente, os que desempenham um papel preponderante de mobilização de “cérebros” estrangeiros.

Com estas incertezas sobre o impacto das novas políticas nos fluxos de migrantes altamente qualificados, convém, no entanto, lembrar que as alterações, na década de 60, nas políticas migratórias dos tradicionais receptores de imigração (EUA, Canadá, Austrália e Nova Zelândia) afectaram consideravelmente as migrações internacionais (v. parte II, capítulo 3, ponto 1. 1.). Estas alterações foram causas decisivas da “primeira” vaga de *brain drain*, em particular dos países menos desenvolvidos para os mais desenvolvidos. Assim, pode-se afirmar que as novas políticas desenvolvidas mais recentemente para atrair os mais qualificados podem, também, ter alguma influência nas migrações altamente qualificadas ou numa “segunda” vaga de *brain drain*.

³³ Mesmo os programas que não se restringem aos profissionais TIC (ou seja, que abrangem várias actividades profissionais qualificadas, como é o caso, por exemplo, do *HSMP* do Reino Unido e do Programa H-1B dos EUA) foram concebidos, em parte, para responder à escassez de competências do mercado nacional, a qual se manifesta, na maioria dos países e entre outras actividades profissionais, na falta de especialistas TIC.

Surge, no entanto, um elemento novo em relação ao passado ou à “primeira” vaga de *brain drain*. Os novos avanços tecnológicos poderiam reduzir a procura de pessoal internacional qualificado porquanto o teletrabalho e a externalização permitem a prestação de serviços a longa distância. Este facto pode contradizer previsões de progressivo aumento das migrações altamente qualificadas no futuro. O próprio abrandamento geral do sector TIC, em parte também devido a outras formas de resposta às necessidades de trabalho (como o já mencionado teletrabalho e as deslocações de curta duração) (Geddes e Balch, s.d.: 11), pode levar a diminuir, ou pelo menos a não inflacionar, o volume das migrações qualificadas neste sector

A polémica em torno das migrações qualificadas centra-se, principalmente, nas possíveis consequências destas migrações no desenvolvimento dos países de origem e de destino. Face à mobilidade internacional dos indivíduos altamente qualificados, os países ou regiões podem adquirir ou perder recursos humanos qualificados. Se, para uns, há entrada de capital humano, para outros há saída, sendo os ganhos repartidos de forma desigual.

Durante os anos 60 e 70, prevaleceu, essencialmente, a ideia dos impactos negativos das migrações qualificadas nos países de origem. Contudo, desde os anos 80, passou a ser aceite que, a par das perdas provocadas por algumas partidas, pode haver situações que geram *brain gain* (vantagem ou ganhos), não só para os países receptores como também para os emissores. Uma vez que *brain gain* sempre existiu para o país receptor, a novidade é poder haver algum proveito para o país de origem. O problema é que na

realidade não é assim tão linear o país de partida obter um *brain gain* com a emigração dos seus nacionais qualificados.

A hipótese do *brain gain* prevê efeitos positivos para o país de origem em caso de retorno dos expatriados (repatriamento e difusão de competências novas, etc.) ou criação de redes transnacionais que liguem os emigrantes ao país de partida (o intercâmbio e a transferência de tecnologia e saber-fazer). Contudo, para que os expatriados possam representar uma vantagem para o país de origem, deve haver condições que favoreçam esses regressos ou a operacionalidade das redes (situação política e económica estável, perspectivas de emprego, capacidade de localização e mobilização dos expatriados, existência de uma comunidade científica nacional densa e apta a colaborar, etc.). Estas condições não conseguem ser preenchidas, pelo menos na sua totalidade, por muitos países e, em particular, pelos menos desenvolvidos. Assim, para alguns países, as emigrações podem constituir perda não negligenciável de massa cinzenta, com efeitos negativos no desenvolvimento socioeconómico dessas nações.

Diz-se, também, que a emigração das elites pode ser um estímulo à educação nos países de origem. A perspectiva de trabalhar no estrangeiro com condições melhores do que as oferecidas no país de origem seria um incentivo para os nacionais aumentarem a sua formação, crescendo, desta forma, o número dos estudantes ou o *stock* de qualificados para o país de origem. À semelhança do *brain gain*, esta seria uma situação também susceptível de, a longo prazo, transformar em oportunidade a perda de talentos inicial. Contudo, para que esta hipótese resulte, ou seja, para que haja um aumento efectivo de estudantes nacionais aptos a contribuir para o desenvolvimento do país, tem de se

pressupor que estes, uma vez terminada a formação, não decidem partir rumo ao estrangeiro. Mas esta situação pode ser analisada sob outro prisma. Alguns países “especializaram-se” na formação e exportação de qualificados em proveito da respectiva “indústria” académica, como forma de obterem financiamentos e ligações internacionais. Na Índia, por exemplo, uma parte do sistema educativo parece funcionar no interesse dos países industrializados. Apesar do desemprego e da emigração dos cientistas e engenheiros, esse país continua a formar mais de 100 000 profissionais TIC³⁴ por ano, sendo que um elevado número emigra (Khadria, 2001: 56-57). É, sem dúvida, uma forma de otimizar a fuga de recursos humanos, mas que não resolve a necessidade de pessoas qualificadas nem os problemas de desenvolvimento que muitos países têm. De qualquer forma, as causas da pobreza não se restringem às emigrações qualificadas.

É de notar, porém, que algumas mudanças recentes no relacionamento entre as economias mundiais podem introduzir alterações significativas a prazo no padrão de movimentação mundial de agentes altamente qualificados. Está, por exemplo, neste caso o surto recente do sector TIC, em particular a indústria de software e os serviços à distância como os *call-centers*, na Índia. Para além do potencial de desenvolvimento do país decorrente desta transformação, o reforço do sector TIC tem permitido uma maior absorção local dos licenciados nesta área e, assim, maior optimização dos investimentos feitos em educação e, eventualmente, menos fuga dos seus cérebros (v. Tharakan, 2002, Prakash, 2003 e *The Economist*, 2003).

³⁴ A Índia forma anualmente cerca de 70 000 a 85 000 engenheiros de *software* e cerca de 45 000 outros especialistas TIC (Khadria, 2001: 56).

Se é certo que as causas do subdesenvolvimento não são imputáveis às migrações qualificadas, também não deixa de ser verdade que estes movimentos podem ser um entrave ao crescimento, por afectarem competências estratégicas e essenciais ao desenvolvimento. É tendo em conta a falta, em muitos países em desenvolvimento, de empresários, médicos, professores, investigadores ou engenheiros, que a presença destes no estrangeiro não deixa de ser vista como funcionando no sentido inverso ao que deveria.

Estando qualquer país exposto às migrações altamente qualificadas, é claro que tanto os países desenvolvidos como os países em desenvolvimento podem padecer com a fuga das suas elites. Não obstante, as consequências destas migrações para países menos desenvolvidos podem ser mais prejudiciais por serem, mais frequentemente, em sentido único. Por outras palavras: não só podem encontrar dificuldades em reter os seus qualificados, como também podem pecar por não conseguirem atrair migrantes qualificados ou, ainda, como referido acima, por não terem capacidade para proporcionar os repatriamentos ou a operacionalidade das redes.

As situações de vantagens recíprocas e equilibradas são mais características das economias desenvolvidas. A homogeneidade das nações (de origem e receptoras) envolvidas no processo migratório tende a resultar mais num intercâmbio e circulação de cérebros (*brain exchange* e *brain circulation*), ou seja, em movimentos recíprocos de troca de “saber”, em vez de movimentos unidireccionais (*brain drain*), em que só o país receptor obtém proveito.³⁵

³⁵ É de notar que a opção de ter focado a discussão em torno das migrações qualificadas e do desenvolvimento nos países de origem, em detrimento dos receptores, deve-se ao facto de serem

É de ter em mente que, apesar do que foi dito, as migrações dos segmentos de topo não resultam necessariamente em aspectos adversos para o país de origem. São, aliás, de louvar os possíveis efeitos globais destas migrações, tais como a circulação de conhecimentos, a colaboração internacional, a transferência de tecnologias, o acesso a novos mercados do “saber” e a competências que escasseiam localmente. A questão está, sobretudo, em saber potenciar as vantagens recíprocas dos movimentos.

Num mundo cada vez mais interdependente, as políticas de imigração e, em particular, as que pretendem atrair recursos humanos qualificados, não devem ser formuladas de forma unilateral sem ter em conta os possíveis efeitos em outros países. Uma verdadeira política de apoio ao desenvolvimento deveria evitar a maximização de ganhos unilaterais ou, noutra perspectiva, apoiar políticas complementares que permitissem aumentar o potencial de retorno ou o estabelecimento de redes transnacionais.

geralmente aceites as vantagens que os países têm em receber recursos humanos estrangeiros qualificados. Em contrapartida, os efeitos nos países de origem são alvo de maior controvérsia, ainda para mais quando estes são países em desenvolvimento.

Bibliografia

Afolayan, A. A. (2001), Issues and Challenges of Emigrations Dynamics in Developing Countries, *International Migration*, Vol. 39, No. 4, pp. 5-38.

Appleyard, R. (2001), International Migrations Policies: 1950-2000, *International Migration*, Vol. 39, No. 6, pp. 7-17.

Australian Bureau of Statistics (2003), Australia Now, Year Book Australia 2003, Population International Migration, <http://www.abs.gov.au/>

Bafekr, S.e Leman, J. (1999), Highly-qualified Iranian Immigrants in Germany: the Role of Ethnicity and Culture, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 27, No. 2, pp. 277-294.

Baganha, M. I. *et al* (s.d.), The Political Economy of Migration in an Integrating Europe (PEMINT) – Project description, Coimbra, CES, <http://www.pemint.ces.uc.pt/fullversion.pdf>

Brandi, M. C. (2001), Skilled Immigrants in Rome, *International Migration*, Vol. 39, No. 4, pp. 101-131.

Carrière, F. e Mauvais, A. (2001), Entry and residence conditions for researchers in France: scientific visa and residence permit, Comissão Europeia, *Seminar on the conditions of entry for researchers undertaking international mobility*, Bruxelas, 4-5 de Dezembro 2001.

Carrington, W. J. e Detragiache, E. (1998), *How Big Is the Brain Drain?*, Washington, DC: International Monetary Found.

Castle, S. e Miller, M. J. (1998), *The Age of Migration*, Segunda Edição, Londres: Macmillan Press.

Cervantes, M. e Guellec, D. (2002), Fuite des cerveaux: Mythes anciens, réalités nouvelles, <http://www.observateurocde.org/news/fullstory.php/>

CIES (1999), Lettre n° 14 Mobilité des chercheurs: la France est-elle attractive?, <http://www.egide.asso.fr/fr/actu/lettre/Lettre14/dossier14.htm>

Citizenship and Immigration Canada, <http://www.cic.gc.ca/>

Citizenship and Immigration Canada (2000), Business Immigration Program Statistics, <http://www.cic.gc.ca/english/business/bus-stats2000.html>

Comissão Europeia (2000), *Patterns and Trends in International Migration in Western Europe*, Brussels: Eurostat.

Comissão das Comunidades Europeias (2001a), *Comunicação da Comissão ao Conselho – Novos Mercados de Trabalho Europeu, Abertos a Todos, Acessíveis a Todos*, Bruxelas, COM (2001), 116 final, 28/02/2001.

Comissão das Comunidades Europeias (2001b), *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - Estratégia de Mobilidade no Espaço Europeu da Investigação*, Bruxelas, COM(2001), 331 final, 20/06/2001.

Comissão Europeia (2001c), *Seminar on the conditions of entry for researchers undertaking international mobility*, 4-5 December 2001, Brussels.

Comissão Europeia (2001d), Task force de haut niveau sur les compétences et la mobilité, Rapport final, 14 décembre 2001

Comissão das Comunidades Europeias (2002a), *Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões – Plano de Acção da Comissão para as Competências e a Mobilidade*, Bruxelas, COM(2002) 72 final, 13/02/2002.

Comissão das Comunidades Europeias (2002b), *Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho – que estabelece um programa para o reforço da qualidade no ensino superior e a promoção da compreensão intercultural através da cooperação com países terceiros (Erasmus World) (2004-2008)*, Bruxelas, COM(2002), 401 final, 17/07/2002.

Comissão das Comunidades Europeias (2002c), *Communication de la Commission – L'Éspace Européen de la Recherche : Un Nouvel Élan. Renforcer, réorienter, ouvrir de nouvelles perspectives*, Bruxelas, COM(2002), 565 final, 16/10/2002.

Conselho da UE (2002a), Resolução do Conselho de 3 de Junho de 2002 relativa às competências e à mobilidade, *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, 06/07/2002, C 162.

Conselho da UE (2002b), Decisão do Conselho de 30 de Setembro de 2002 que adopta o programa específico de investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração: "Integração e reforço do Espaço Europeu da Investigação" (2002-2006), *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, 29/11/2002, L 294.

Conselho Europeu (2000), *Conclusões da Presidência – Conselho Europeu de Nice 7, 8 e 9 de Dezembro de 2000*, SN 400/00.

Le Courier ACP-EU (2002), Bridging the gap: the relevance of ICT in development, *Le Courier ACP-EU*, No. 192, pp. 37-39.

Couvrat, J-F. (2001), La faible rémunération des enseignants encourage la fuite des cerveaux, *La Tribune*, http://www.pressed.edd.fr/whappyV2/visu/prep_visu.ow?ctx=161533307601

Cwerner, S. B. (2001), The Times of Migration, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 27, No. 1, pp. 7-36.

Del Álamo, Ó. (2000), La “fuga de cerebros” en la Sociedad de la Información, http://www.ii.gov.org/dhial/dh12/dhial12_05htm

Departamento de Imigração e Assuntos Multiculturais e Indígenas/Department of Immigration and Multicultural and Indigenos Affairs, <http://www.immi.gov.au/>

The Economist (2003), America’s pain, India’s gain, *The Economist*, 11/01/03

Edler, J. e Boekholt, P. (2001), Benchmarking National Public Policies to Exploit International Science and Industrial Research: a Synopsis of Current Developments, *Science and Public Policy*, Vol. 28, No. 4, pp. 313-321.

ÉGIDE (2000), Lettre n° 17 Titres de séjour: rappel des nouvelles mesures, <http://www.egide.asso.fr/fr/actu/lettre/Lettre17/sejour.htm>

Eiras, R. (11 de Maio 2002), Talentos em fuga, *Expresso Emprego*, No. 1541, pp. 12.

Embaixada alemã em Nova Deli, Green Card – IT Experts Initiative, <http://www.germanembassy-india.org/en/home/greencard.html>

Faist, T. (2000), *The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces*, Oxford: Clarendon Press.

Falcão, L. (2002), A Imigração em Portugal, Relatório elaborado pela Delta Consultores no âmbito do Programa Sócratas – Immigrant Language Learning, <http://www.dlt.pt/ficheiros/Delta>

Faujas, A. (2001), Le codéveloppement, remède à la fuite des cerveaux africains, *Le Monde*, http://www.pressed.edd.fr/whappyV2/visu/prep_visu.ow?ctx=161533307601

Ferrand, M. A. (2001), *Rapport d’information fait au nom de la mission commune d’information chargée d’étudier l’ensemble des questions liées à l’expatriation des compétences, des capitaux et des entreprises*, No. 386, Sénat, Session Ordinaire de 2000-2001.

Fetzer, J. S. (2000), Economic Self-Interest or Cultural Marginality? Anti-Immigration Sentiment and Nativist Political Movements in France, Germany and the USA, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 26, No. 1, pp. 5-23.

Findlay, A. M. (2001), *Brain drain: the second wave*, preliminary draft of paper presented to the conference “Strangers and Citizens: Challenges for European Governance, Identity and Citizenship”, University of Dundee, 17-19 March 2001.

- Froschauer, K. (2001), East Asian and European Entrepreneur Immigrants in British Columbia, Canada: Post-Migration Conduct and Pre-Migration Context, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 27, No. 2, pp. 225-240.
- Gaillard, J. e Gaillard, A-M. (1998), Fuite des cerveaux et diasporas, *Futuribles*, No. 228, pp. 25-49.
- Geddes, A. e Balch, A. (s.d.), *The Political Economy of Migration in an Integrating Europe: Patterns, Trends, Lacunae and their Implications*, PEMINT Working Paper, University of Liverpool.
- Globerman, S. (2000), *Trade Liberalisation and the Migration of Skilled Professionals and Managers: The North American Experience*, Oxford: Blackwell Publishers.
- Grubel, H. G. e Scott, A. (1977), *The Brain Drain: Determinants, Measurement and Welfare Effects*, Ontario: Wilfrid Laurier University Press.
- Guellec, D. e Cervantes, M. (2001), International mobility of highly skilled workers : from statistical analysis to policy formulation, OECD, *International Mobility of the Highly Skilled*, Paris: OECD Publications Service.
- Guengant, J-P. (1997), Migrations Internationales et Développement: les nouveaux paradigmes, *Problèmes Économiques*, No. 2520, pp. 16-22.
- Guilmoto, Z. C. e Sandron, F. (2000), L'Institutionnalisation de la Migration dans les Pays en Développement, *Problèmes Économiques*, No. 2656-2657, pp. 32-37.
- Guiraudon, V. (1998), Third Country Nationals and European Law: Obstacles to Right's Expansion, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 24, No. 4, pp. 657-674.
- Haines, R., Kleinig, M., Oxley, D., e Richards, E. (1998), Migration and Opportunity: An Antipodean Perspective, *International Review of Social History*, Vol. 43, No. 2, pp. 235-263.
- Hervier, E. (2001), *Favoriser la mobilité géographique des travailleurs au sein de l'Union européenne*, Rapport présenté par Madame Elisabeth Hervier au nom de la Commission du commerce international, de la Commission du travail et des questions sociales et de la Commission fiscale et adopté par l'Assemblée générale du 12 juillet 2001, Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris.
- Hjerm, M. (1998), National Identity: a Comparision of Sweden, Germany and Australia, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 24, No. 3, pp. 451-469.
- Hugo, G. (2001), Migration policies designed to facilitate the recruitment of skilled workers in Australia, OECD, *International Mobility of the Highly Skilled*, Paris: OECD Publications Service.

Hunger, U. (2002), The “Brain Gain” Hypothesis: Third World Elites in Industrialized Countries and Socioeconomic Development in their Home Country, *Centre for Comparative Immigration Studies*, No. 47, pp. 1-18.

Immigration and Naturalization Service (2000), Statistical Yearbook of the INS, Temporary admissions, fiscal year 2000, http://www.ins.usdoj.gov/graphics/aboutins/statistics/00yrbk_TEMP/temp2000pdf

Immigration and Naturalization Service (2002a), Report on Characteristics of Specialty Occupation Workers (H-1B): Fiscal Year 2000 (October 1999-September 2000), <http://www.ins.usdoj.gov/graphics/services/employment/FY2000Charact.pdf>

Immigration and Naturalization Service (2002b), Report on Characteristics of Specialty Occupation Workers (H-1B): Fiscal Year 2001 (October 2000-September 2001), <http://www.ins.usdoj.gov/graphics/services/employment/FY2001Charact.pdf>

Iredale, R. (1999), The Need to Import Skilled Personnel: Factors Favouring and Hindering its International Mobility, *International Migration*, Vol. 37, No. 1, pp. 89-123.

Iredale, R. (2000), Migration Policies for the Highly Skilled in the Asia-Pacific Region, *International Migration Review*, Vol. 34, No. 3, pp. 882-905.

Iredale, R. (2001), The Migration of Professionals: Theories and Typologies, *International Migration*, Vol. 39, No. 5, pp. 7-26.

Kahn, A. (2001), L'expatriation des élites: atout ou échec?, *Le Monde* http://www.pressed.edd.fr/whappyV2/visu/prep_visu.ow?ctx=161533307601

Kapur, D. (2001), Diasporas and Technology Transfer, *Journal of Human Development*, Vol. 2, No. 2, pp. 265-286.

Katsva, M. (2000), Weapons of Mass Destruction Brain Drain from Russia: Problems and Perspectives, *The Journal of Slavic Military Studies*, Vol. 13, No. 1, pp. 46-67.

Khadria, B. (2001), Shifting of Globalization: The Twenty-first Century Transition towards Generics in Skilled Migration from India, *International Migration*, Vol. 39, No. 5, pp. 45-71.

King, R. (2001), *Towards a New Map of European Migration (Research)*, preliminary draft of paper presented to the conference “Strangers and Citizens: Challenges for European Governance, Identity and Citizenship”, University of Dundee, 17-19 March 2001.

Klusmeyer, D. (2001), A “Guiding Culture” for Immigrants? Integration and Diversity in Germany, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 27, No. 3, pp. 519-532.

- Koopmans, R. (1999), Germany and its immigrants: an Ambivalent Relationship, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 25, No. 4, pp. 627-647.
- Körner, H. (2000), Pays en développement: la "fuite des cerveaux" continue, *Problèmes Économiques*, No. 2656-2657, pp. 73-76.
- Koslowski, R. (1998), European Migration Regimes: Emerging, Enlarging and Deteriorating, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 24, No. 4, pp. 735-749.
- Leung, M. (2001), Get IT going: new ethnic Chinese business. The case of Taiwanese-owned computer firms in Hamburg, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 27, No. 2, pp. 277-294.
- L'Homme, C. (2001a), Quand la mondialisation accélère la fuite des "cerveaux", *Problèmes Économiques*, No. 2731, pp. 14-16.
- L'Homme, C. (2001b), Un Voyage à Sens Unique?, <http://www.sourcesunesco.org/news/fullstory.php/aid/173.html>
- Lipinski, M. e Wiels, J. (2001), Recherche: la France sans Courage, *Libération*, <http://www.liberation.com/quotidien/debats/octobre/20011030b.html>
- Lopez-Bassols, V. (2002), ICT skills and employment, [http://www.olis.oecd.org/olis/2002docnsf/linkto/dsti-doc\(2002\)10](http://www.olis.oecd.org/olis/2002docnsf/linkto/dsti-doc(2002)10)
- Lowell, B. L. (1999), *Skilled Temporary and Permanent Immigrants in the United States*, Vancouver Centre of Excellence, Research on Immigration and Integration in the Metropolis (RIIM), Working Paper Series (Especial Edition), 99-S2.
- Lowell, B. L. (2001), The Foreign Temporary Workforce and Shortages in Information Technology, in W. A. Cornelius, T. J. Espenshade e I. Salehyan (ed.), *The International Migration of the Highly Skilled, Demand, Supply, and Development Consequences in Sending and Receiving Countries*, San Diego: La Jolla, University of California.
- Mahroum, S. (1998), Europe and the Challenge of the Brain Drain, <http://www.jrc.es/pages/iptsreport/vol29/english/SAT1E296.htm>
- Mahroum, S. (2001), Europe and the Immigration of Highly Skilled Labour, *International Migration*, Vol. 39, No. 5, pp. 26-43.
- Mahroum, S. (2002), Europe and The Prospect of Brain Gain, <http://www.jrc.es/pages/iptreport/vol66/english/STR1E666.html>
- Martin, P. (2000), German Green Cards, <http://www.aicgs.org/publications/PDF/greencrd.pdf>

Martin, P., Chen, R. e Madamba, M. (2000), United States Policies for Admission of Professional and Technical Workers: Objectives and Outcomes, *International Migration Papers* 35, International Migration Branch, International Labour Office Geneva.

Martin, P. (2001), Policies for admitting highly skilled workers into the United States, OECD, *International Mobility of the Highly Skilled*, Paris: OECD Publications Service.

Martin, P., von Loeffelholz, H. D. e Straubhaar, T. (2002), Managing Migration for Economic Growth: Germany and the United States in Comparative Perspective, *The American Institute for Contemporary German Studies (AICGS) Policy Report 1*, Washington, DC: AICGS.

Masters, S. B. e Ruthizer, T. (2000), The H-1B Straitjacket – Why Congress Should Repeal the Cap on Foreign-Born Highly Skilled Workers, *Trade Briefing Paper*, No. 7.

Mattes, R. e Richmond, W. (2000), The Brain Drain: What do skilled South Africans think?, *Africa Insight*, Vol. 30, No. 2, pp. 10-20.

McDonald, D. A. e Crush, J. (2000), Understanding the scale and character of skilled migration in Southern Africa, *Africa Insight*, Vol. 30, No. 2, pp. 3-9.

Meyer, J-B. e Brown, M. (1999), *Scientific Diasporas: A New Approach to the Brain Drain*, Management of Social Transformations, Discussion Paper Series – No. 41, Prepared for the World Conference on Science UNESCO-ICSU, Budapest, Hungary, 26 June-1 July 1999.

Meyer, J-B. (2001a), Brain Drain: The New Terms of Exodus, *Le Courrier ACP-EU*, No. 187, pp. 46-48.

Meyer, J-B. (2001b), Network Approach versus Brain Drain: Lessons from the Diaspora, *International Migration*, Vol. 39, No. 5, pp. 91-110.

Michaux, F. (2000), Vers une Pénurie de Personnel Qualifié?, *Futuribles*, No. 254, pp. 45-53.

Migration Policy Group, Institute for the Study of International Migration (2001a), *Transatlantic Round Table on High-Skilled Migration: A Report on the Proceeding*, Brussels, March 4-6, 2001.

Migration Policy Group, Institute for the Study of International Migration (2001b), *Transatlantic Round Table on High-Skilled Migration and Sending Countries Issue*, Brussels, November 19-20, 2001.

Ministério da Administração Interna inglês, <http://www.homeoffice.gov.uk/>

Ministério da Ciência e da Tecnologia (MCT) português (2000), *Iniciativa Internet*, Lisboa, Observatório das Ciências e das Tecnologias.

Ministério da Investigação francês, International – Accueil des chercheurs étrangers, <http://www.recherche.gov.fr/recherche/internat/accueil.htm>

Ministério Federal alemão do Trabalho, Information for foreign applicants, <http://www.bma.bund.de/data/415144701AFB4F37ADD47EB688D5E524.0.pdf>

Münz, R. e Ulrich, R. (1998), Germany and its Immigrants: a Socio-Demographic Analysis, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 24, No. 1, pp. 25-56.

Murphy, C. (2001), Economic Impact of 2000/01 Migration Program Changes, http://www.immi.gov.au./research/seminar/economic_impact/index.htm

Niessen, J. (2002), *International mobility in a globalising world*, Paper presented at the ACP-EU Joint Parliamentary Assembly Workshop on Migration and Development, Capetown, 20 March 2002.

OECD (2001), *International Mobility of the Highly Skilled*, Paris: OECD Publications Service.

OECD (2002), Measuring the information economy, <http://www.oecd.org/EN/document/0,,EN-document-13-nodirectorate-no-1-35663>

Oyowe, A. (1996), La “fuite des cerveaux” . Des années D’investissement perdues pour les pays en développement, *Le Courrier ACP-EU*, No. 159, pp. 56-60.

Parant, A. (2000), Vers une Pénurie de Personnel Qualifié?, *Futuribles*, No. 254, pp. 55-64.

Parlamento Europeu, Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais (2002), *Relatório referente à Comunicação da Comissão sobre o Plano de Acção da Comissão para as Competências e a Mobilidade*, final A5-0313/2002 (19 de Setembro), PE 316.348.

Peixoto, J. (1999), *A Mobilidade Internacional dos Quadros*, Oeiras, Celta Editora.

Peixoto, J. (2001), Migrações e políticas migratórias na União Europeia: livre circulação e reconhecimento de diplomas, *Análise Social*, Vol. XXXVI, No. 158-159, pp. 153-183.

Peixoto, J. (2002), *A Europa e as migrações altamente qualificadas: dinâmicas do mercado de trabalho e políticas de imigração*, Conferência “A Europa, o Desafio Demográfico e o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça”, CCB, 18 de Outubro de 2002.

Pellegrino, A. (2001), Drenaje o éxodo? Reflexiones sobre la migración calificada, <http://planeta.terra.com.br/arte/anpocs/adela.html>

Pellegrino, A. (2001), Trends in Latin American Skilled Migration: “Brain Drain” or “Brain Exchange”?, *International Migration*, Vol. 39, No. 5, pp. 111-131.

- Pires, R. (2002), Mudanças na Imigração – Uma análise das estatísticas sobre a população estrangeira em Portugal, 1998-2000, *Sociologia, Problemas e Práticas*, No. 39, pp. 151-166.
- Poncet, J-F. (2000), *Rapport d'information fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan sur l'expatriation des jeunes Français*, No. 388, Sénat, Session Ordinaire de 1999-2000.
- Portes, A. (1976), Determinantes of The Brain Drain, *International Migration Review*, Vol. 10, No. 4, pp. 489-507.
- Portes, A. (1999), *Migrações Internacionais: Origens, Tipos, e Modos de Incorporação*, Oeiras, Celta Editora.
- Prakash, P. (2003), Inde, la voix de l'Amérique, *Libération*, <http://www.libération.fr/pages.php?Article=82086>
- Raunet, M. (2001), De l'exode à la mobilisation des compétences dans le cadre d'un véritable co-développement, *Journal Officiel de la République Française*, No. 15, pp. 1-177.
- Robinson, V. e Carey, M. (2000), Peopling Skilled International Migration: Indian Doctors in the UK, *International Migration*, Vol. 38, No. 1, pp. 88-108.
- Salomon, J-J. (1991), Brain Drain Les logiques de l'exode, N. Witkowski (ed.), *L'État des Sciences et des Techniques*, Paris: Éditions la Découverte.
- Salt, J. e Clarke, J. (2001), Foreign labour in the United Kingdom: patterns and trends, *Labour Market trends*.
- Salt, J. e McLaughlan, G. (2002), *Migration Policies towards highly skilled foreign workers*, Migration Research Unit, Geography Department, University College London.
- Saxenian, A. (2000), *Silicon Valley's New Immigrants Entrepreneurs*, Working Paper No. 15, May 12-13, 2000, San Diego: La Jolla, University of California.
- Saxenian, A. *et al.* (2002), Réseaux locaux et globaux des professionnels immigrés en Silicon Valley, San Francisco: Université de la Californie.
- Sciortino, G. (2000), Toward a Political Sociology of Entry Policies: Conceptual Problems and Theoretical Proposals, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 26, No. 2, pp. 213-228.
- Soete, L. (2001), TIC, économie du savoir et emploi: un défi pour l'Europe, *Revue Internationale du Travail*, Vol. 140, No. 2, pp. 183-205.
- SOPEMI. (2000), Les Migrations Internationales: tendances et enjeux, *Problèmes Économiques*, No. 2656-2657, pp. 13-18.

- Sopova, J. (1999), Ex-URSS: empêcher la fuite des cerveaux, *Le Courrier de l'UNESCO*.
- Straubhaar, T. (2000), International Mobility of the Highly Skilled: Brain Gain, Brain Drain or Brain Exchange, *Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)*, Discussion Paper 88, pp. 1-23.
- Steinmueller, W. E. (2001), Les TIC et les possibilités pour les pays en développement de brûler les étapes, *Revue Internationale du Travail*, Vol. 140, No. 2, pp. 239-258.
- Tharakan, M. (2002), *Exports and Distance in a Digitalized World: Gravity Model Applied to the Indian Exports of Software*, Seminário do Departamento N°9 / 2002, Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão.
- Tribunal de Contas da UE (2001), Relativo ao Programa de Formação e Mobilidade dos Investigadores, acompanhado das respostas da Comissão, *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, Relatório Especial N° 9, 10/12/2001, C 349.
- United States General Accounting Office (GAO) (2000), *H-1B Foreign Workers – Better Controls Needed to Help Employers and Protect Workers*, Washington, DC: GAO.
- Usdansky, M. L. e Espenshade, T. J. (2001), The Evolution of U. S. Policy Toward Employment-Based Immigrants and Temporary Workers: The H-1B Visa Debate in Historical Perspective, W. A. Cornelius, T. J. Espenshade e I. Salehyan (ed.), *The International Migration of the Highly Skilled, Demand, Supply, and Development Consequences in Sending and Receiving Countries*, San Diego: La Jolla, University of California.
- Vermès, M. J-P. (2000), *Les difficultés de recrutement: quelles réalités? Quels remèdes ?*, Rapport présenté par M. Jean-Paul Vermès au nom de la Commission du travail et des questions sociales e adopté par l'Assemblée Générale du 21 de décembre 2000, Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris.
- Werner, H. (2001a), From Guests to Permanent Stayers? – From the German “Guestworker” Programmes of the Sixties to the Current “Green Card” Initiative for IT Specialists, *IAB Labour Market Research Topics*, No. 43.
- Werner, H. (2001b), The Current “Green Card” Initiative for Foreign IT Specialists in Germany, OECD, *International Mobility of the Highly Skilled*, Paris: OECD Publications Service.
- Wihtol de Wenden, C. (2002), Á la Recherche des Nouvelles Mobilités, *Problèmes Économiques*, No. 2743, pp. 29-32.
- Wolburg, M. (2001), *On Brain Drain, Brain Gain and Brain Exchange within Europe*, Hamburgo: HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung.



Xiang, B. (2001), Structuration of Indian Information Technology Professionals' Migration to Australia: An Ethnographic Study, *International Migration*, Vol. 39, No. 5, pp. 73-90.

Yeoh, B. S. A. e Khoo, L-M. (1998), Home, Work and Community: Skilled International Migration and Expatriate Women in Singapore, *International Migration*, Vol. 36. No. 2, pp. 159-185.

Zlotnik, H. (1999), Trends of international migration since 1965: what existing data reveal, *International Migration*, Vol. 37, No. 1, pp. 21-61.

Zweig, D. (1997), To Return or Not to Return? Politics vs. Economics in China's Brain Drain, *Studies in Comparative International Development*, Vol. 32, No. 1, pp. 92-125.

Anexo

**Quadro I – População estrangeira com autorização de residência em Portugal
(estimativa para 31/12/2001)**

	Número	%
Total	216 000	100,0
Europa	65 300	30,2
África	102 800	47,6
Américas	38 200	17,7
Ásia	9 150	4,2
Outros	550	0,3

Fonte: estimativa realizada com base em dados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Pires, 2002: 115-166.

**Quadro II – População estrangeira com autorização de permanência em Portugal
por principais nacionalidades, 30/11/2001**

Principais países de nacionalidade	Número	%
Total	119 181	100,0
Europa do Leste		
Ucrânia	42 252	35,4
Moldávia	8 404	7,1
Roménia	6 926	5,8
Rússia	4 777	4,0
PALOP		
Cabo Verde	5 174	4,3
Angola	4 723	4,0
Guiné-Bissau	3 082	2,6
Outros		
Brasil	22 426	18,8
China	3 203	2,7
Paquistão	2 784	2,3
Índia	2 670	2,2

Fonte: Pires, 2002: 115-166.

Quadro III – Possíveis efeitos económicos das migrações internacionais altamente qualificadas

PAÍSES DE ORIGEM	PAÍSES RECEPTORES
<p align="center">POSSÍVEIS EFEITOS POSITIVOS</p> <p>Ciência e tecnologia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fluxos de conhecimento e colaboração, regresso dos nacionais com habilitações obtidas no estrangeiro e capital humano, aumento dos contactos com instituições estrangeiras de investigação • Oportunidade de exportação de tecnologia • Remessas e capital de risco das redes da diáspora • Os empresários estrangeiros bem sucedidos dispõem de experiência de gestão valiosa e de acesso às redes globais <p>Efeitos no capital humano</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incentivo para os nacionais residentes adquirirem competências mais elevadas • Possibilidade de redução do risco de exportação de competências/aumento do retorno esperado do investimento em educação individual • Pode aumentar a atenção da economia doméstica para as competências 	<p align="center">POSSÍVEIS EFEITOS POSITIVOS</p> <p>Ciência e tecnologia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumento de I&D e da actividade económica devido à disponibilidade adicional de trabalhadores altamente qualificados • Actividade empresarial em áreas de elevado crescimento • Fluxos de conhecimento e colaboração com os países de origem dos qualificados • Os imigrantes podem promover a diversidade e a criatividade • Oportunidade de exportação de tecnologia <p>Sistemas de formação superior</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumento de inscrições em licenciaturas /sobrevivência dos programas mais curtos de formação • Recuo do envelhecimento de professores universitários e de investigadores <p>Mercado do trabalho</p> <ul style="list-style-type: none"> • Moderação salarial em sectores de grande crescimento com escassez laboral • Os empresários imigrantes aumentam a criação de empresas e de postos de trabalho • Os imigrantes podem atrair outro trabalho imigrante (efeito de rede)
<p align="center">POSSÍVEIS EFEITOS NEGATIVOS</p> <p>Efeitos no capital humano</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Brain drain</i> e perda de capacidade produtiva devido à ausência (pelo menos temporária) de trabalhadores mais qualificados e estudantes • Menos retorno do investimento público em formação terciária (dispêndio de recursos públicos nacionais) 	<p align="center">POSSÍVEIS EFEITOS NEGATIVOS</p> <p>Sistemas de formação superior</p> <ul style="list-style-type: none"> • O decrescente incentivo a que os nacionais residentes procurem competências superiores em certas áreas, pode afastar os estudantes nacionais das melhores escolas <p>Ciência e tecnologia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Transferência de tecnologia para concorrentes estrangeiros e possíveis países hostis
<p align="center">POSSÍVEIS EFEITOS GLOBAIS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Melhores fluxos internacionais de conhecimento, formação de clusters (feixes, grupos) de investigação/tecnologia internacional (ex. <i>Silicon Valley</i>) • Melhor adequação ao posto de trabalho, incluindo: mais amplas opções de trabalho para os trabalhadores, mais possibilidade de os investigadores considerarem o trabalho mais interessante e de os empregadores encontrarem competências raras ou únicas • A concorrência internacional quanto a capital humano escasso pode ter efeito positivo nos incentivos aos investimentos em capital humano individual 	

Fonte: Guellec e Cervantes, (2001): 86.

Quadro IV – Efectivos da população por idade em milhões e em percentagem do total

Idade	Japão		Estados Unidos		União Europeia	
	2000	2050	2000	2050	2000	2050
0-14 anos	19 (15%)	17 (16%)	59 (21%)	65 (19%)	64 (17%)	52 (14%)
15-64 anos	86 (68%)	59 (54%)	184 (66%)	209 (60%)	252 (67%)	214 (58%)
65 anos ou mais	21 (17%)	33 (30%)	35 (12%)	74 (21%)	61 (16%)	101 (28%)

Fonte: Michaux, (2000).

Quadro V - Concessão de vistos de trabalho para especialistas TIC estrangeiros

Mês de referência: Outubro 2002

República Federal da Alemanha

Period from 01.08.2000 until	Granting of Work Permits for foreign IT-Specialists thereof										concerning the number of employees of the employing co								
	total		thereof		Employees entered from abroad		foreign graduates of German Universities/Universities of applied sciences		University Degree thereof according to qualification		Proof of Gross Wage of at least of 51,000 Euro		up to 100		100 to 500		more than 500		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
31.	432	364	68	343	89	379	53	338	44	338	82	495	119	100	20	6			
32.	714	612	102	559	155	632	82	641	119	641	104	641	169	128	26	26			
33.	938	811	127	746	192	834	104	776	205	776	132	776	205	163	31	26			
34.	1.144	987	157	914	230	1.012	132	912	241	912	159	912	241	163	35	26			
35.	1.364	1.183	181	1.091	273	1.205	189	1.079	270	1.079	189	1.079	270	211	41	41			
36.	1.581	1.378	203	1.276	305	1.392	213	1.188	299	1.188	213	1.188	299	265	47	47			
37.	1.752	1.520	232	1.411	341	1.539	230	1.305	362	1.305	230	1.305	362	302	47	47			
38.	1.969	1.711	258	1.597	372	1.739	246	1.411	403	1.411	246	1.411	403	326	50	50			
39.	2.140	1.862	278	1.736	404	1.894	257	1.482	416	1.482	257	1.482	416	363	52	52			
40.	2.261	1.969	292	1.838	423	2.004	274	1.623	434	1.623	274	1.623	434	392	57	57			
41.	2.449	2.134	315	2.005	444	2.175	274	1.728	455	1.728	274	1.728	455	441	57	57			
42.	2.624	2.293	331	2.149	475	2.335	289	1.871	482	1.871	289	1.871	482	489	57	57			
43.	2.842	2.486	356	2.339	503	2.524	318	1.950	507	1.950	318	1.950	507	513	57	57			
44.	2.970	2.595	375	2.445	525	2.632	338	2.036	531	2.036	338	2.036	531	552	61	61			
45.	3.119	2.729	390	2.564	555	2.762	357	2.116	554	2.116	357	2.116	554	588	73	73			
46.	3.258	2.849	409	2.693	575	2.879	379	2.194	573	2.194	379	2.194	573	675	79	79			
47.	3.442	3.018	424	2.861	581	3.046	396	2.303	590	2.303	396	2.303	590	707	83	83			
48.	3.600	3.155	445	3.004	596	3.192	408	2.400	616	2.400	408	2.400	616	746	86	86			
49.	3.762	3.294	468	3.144	618	3.326	436	2.529	648	2.529	436	2.529	648	780	90	90			
50.	3.957	3.476	481	3.315	642	3.478	479	2.670	675	2.670	479	2.670	675	869	93	93			
51.	4.214	3.687	527	3.545	669	3.706	508	2.753	701	2.753	508	2.753	701	887	94	94			
52.	4.341	3.805	536	3.651	690	3.817	524	2.829	709	2.829	524	2.829	709	903	99	99			
1.	4.441	3.891	550	3.798	703	3.891	550	2.962	719	2.962	550	2.962	719	958	104	104			
2.	4.639	4.065	574	3.920	719	4.067	572	3.070	743	3.070	572	3.070	743	1.054	107	107			
3.	4.823	4.231	592	4.088	735	4.229	594	3.175	767	3.175	594	3.175	767	1.087	107	107			
4.	4.996	4.387	609	4.237	759	4.383	613	3.246	788	3.246	613	3.246	788	1.130	111	111			
5.	5.121	4.498	623	4.348	773	4.502	619	3.326	807	3.326	619	3.326	807	1.183	119	119			
6.	5.263	4.619	644	4.472	791	4.618	645	3.401	819	3.401	645	3.401	819	1.221	121	121			
7.	5.403	4.744	659	4.592	811	4.736	667	3.467	845	3.467	667	3.467	845	1.254	124	124			
8.	5.533	4.859	674	4.703	830	4.846	687	3.561	863	3.561	687	3.561	863	1.328	130	130			
9.	5.678	4.976	702	4.826	852	4.977	701	3.645	894	3.645	701	3.645	894	1.378	131	131			
10.	5.867	5.144	723	4.993	874	5.146	721	3.733	920	3.733	721	3.733	920	1.426	135	135			
11.	6.031	5.288	743	5.136	895	5.289	742	3.852	947	3.852	742	3.852	947	1.461	141	141			
12.	6.225	5.456	769	5.307	918	5.463	762	3.966	970	3.966	762	3.966	970	1.505	144	144			
13.	6.397	5.611	786	5.462	935	5.611	786	4.068	986	4.068	786	4.068	986	1.547	144	144			
14.	6.559	5.760	799	5.605	954	5.755	804	4.155	1.003	4.155	804	4.155	1.003	1.586	144	144			
15.	6.705	5.895	810	5.740	965	5.880	825	4.235	1.026	4.235	825	4.235	1.026	1.638	144	144			
16.	6.847	6.025	822	5.861	986	6.010	837	4.306	1.044	4.306	837	4.306	1.044	1.668	144	144			
17.	6.988	6.147	841	5.979	1.009	6.120	868	4.364	1.051	4.364	868	4.364	1.051	1.727	150	150			
18.	7.083	6.230	853	6.064	1.019	6.197	886	4.431	1.064	4.431	886	4.431	1.064	1.773	151	151			
19.	7.222	6.348	874	6.184	1.038	6.316	906	4.493	1.078	4.493	906	4.493	1.078	1.810	151	151			
20.	7.344	6.458	886	6.297	1.047	6.417	927	4.566	1.108	4.566	927	4.566	1.108	1.810	151	151			
21.	7.484	6.579	905	6.423	1.061	6.535	949	4.635	1.108	4.635	949	4.635	1.108	1.810	151	151			

Period from 01.08.2000 until	Granting of Work Permits for foreign IT-Specialists										concerning the number of employees of the employing c			Refusals
	thereof			thereof foreign graduates of German Universities/Univer sities of applied Colleges			thereof according to qualification			up to 100	100 to 500	more than 500		
	total	Male	Female	Employees entered from abroad	University Degrees	Proof of Gross Wage of at least of 51.000 Euro	6	7	8				9	
23.	08.06.2001	7.704	6.771	933	6.606	1.098	6.719	985	4.685	1.136	1.883	160		
24.	15.06.2001	7.841	6.891	950	6.734	1.107	6.842	999	4.767	1.158	1.916	162		
25.	22.06.2001	8.004	7.031	973	6.884	1.120	6.982	1.022	4.836	1.189	1.979	169		
26.	29.06.2001	8.157	7.165	992	7.020	1.137	7.115	1.042	4.916	1.213	2.028	171		
27.	06.07.2001	8.277	7.271	1.006	7.126	1.151	7.216	1.061	4.990	1.227	2.060	175		
28.	13.07.2001	8.434	7.405	1.029	7.256	1.178	7.347	1.087	5.057	1.251	2.126	179		
29.	20.07.2001	8.556	7.513	1.043	7.363	1.193	7.449	1.107	5.141	1.268	2.147	181		
30.	27.07.2001	8.688	7.631	1.057	7.471	1.217	7.564	1.124	5.210	1.291	2.187	182		
31.	03.08.2001	8.820	7.747	1.073	7.586	1.234	7.668	1.152	5.296	1.308	2.216	183		
32.	10.08.2001	8.958	7.869	1.089	7.707	1.251	7.785	1.173	5.379	1.320	2.259	183		
33.	17.08.2001	9.086	7.979	1.107	7.816	1.270	7.887	1.199	5.433	1.340	2.313	183		
34.	24.08.2001	9.200	8.081	1.119	7.907	1.293	7.985	1.215	5.481	1.358	2.361	185		
35.	31.08.2001	9.281	8.144	1.137	7.973	1.308	8.055	1.226	5.531	1.369	2.381	186		
36.	07.09.2001	9.385	8.238	1.147	8.060	1.325	8.142	1.243	5.589	1.387	2.409	190		
37.	14.09.2001	9.448	8.291	1.157	8.112	1.336	8.196	1.252	5.614	1.406	2.428	192		
38.	21.09.2001	9.560	8.382	1.178	8.203	1.357	8.292	1.268	5.673	1.425	2.462	197		
39.	28.09.2001	9.659	8.469	1.190	8.286	1.373	8.373	1.286	5.744	1.434	2.481	201		
40.	05.10.2001	9.738	8.537	1.201	8.353	1.385	8.444	1.294	5.795	1.444	2.499	201		
41.	12.10.2001	9.849	8.636	1.213	8.448	1.401	8.536	1.313	5.867	1.454	2.528	201		
42.	19.10.2001	9.934	8.709	1.225	8.523	1.411	8.602	1.332	5.917	1.469	2.548	203		
43.	26.10.2001	10.054	8.814	1.240	8.623	1.431	8.699	1.355	6.002	1.482	2.570	203		
44.	02.11.2001	10.116	8.871	1.245	8.676	1.440	8.750	1.366	6.042	1.493	2.581	203		
45.	09.11.2001	10.193	8.942	1.251	8.739	1.454	8.816	1.377	6.083	1.508	2.602	205		
46.	16.11.2001	10.269	9.010	1.259	8.802	1.467	8.877	1.392	6.126	1.523	2.620	206		
47.	23.11.2001	10.353	9.079	1.274	8.867	1.486	8.954	1.399	6.183	1.539	2.631	206		
48.	30.11.2001	10.415	9.134	1.281	8.914	1.501	9.005	1.410	6.226	1.548	2.641	207		
49.	07.12.2001	10.522	9.226	1.296	9.007	1.515	9.093	1.429	6.286	1.581	2.655	209		
50.	14.12.2001	10.601	9.296	1.305	9.075	1.526	9.158	1.443	6.336	1.594	2.671	217		
51.	21.12.2001	10.730	9.406	1.324	9.182	1.548	9.254	1.476	6.392	1.635	2.703	217		
52.	28.12.2001	10.750	9.425	1.325	9.199	1.551	9.271	1.479	6.407	1.636	2.707	217		
A partir de Janeiro de 2002 (avaliação mensal)														
	200201	10.994	9.635	1.359	9.414	1.580	9.479	1.515	6.572	1.685	2.737	219		
	200202	11.230	9.840	1.390	9.601	1.629	9.657	1.573	6.717	1.718	2.795	224		
	200203	11.497	10.071	1.426	9.822	1.675	9.873	1.624	6.868	1.773	2.856	226		
	200204	11.777	10.355	1.456	10.099	1.733	10.169	1.672	7.029	1.810	2.908	230		

Quadro V - Concessão de vistos de trabalho para especialistas TIC estrangeiros

Mês de referência: Outubro 2002

República Federal da Alemanha

Period from 01.08.2000 until	Granting of Work Permits for foreign IT-Specialists										Refusals
	total	thereof		thereof		thereof according to qualification		concerning the number of employees of the employing c			
		Male	Female	Employees entered from abroad	foreign graduates of German Universities/Universities of applied sciences	University Degree	Proof of Gross Wage of at least of 51,000 Euro	up to 100	100 to 500	more than 500	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
200205	11.984	10.514	1.470	10.209	1.775	10.266	1.718	7.143	1.875	2.966	233
200206	12.309	10.803	1.506	10.484	1.825	10.510	1.798	7.314	1.963	3.032	252
200207	12.478	10.946	1.532	10.612	1.866	10.650	1.828	7.410	1.987	3.081	255
200208	12.680	11.114	1.566	10.766	1.914	10.825	1.854	7.517	2.036	3.126	259
200209	12.907	11.309	1.598	10.952	1.955	10.984	1.922	7.650	2.091	3.165	262
200210	13.043	11.423	1.620	11.067	1.976	11.087	1.956	7.731	2.123	3.189	264

Fonte: Instituto Federal do Trabalho

Dados de referência: Outubro 2002

Agosto 2000 - Outubro 2002

República Federal da Alemanha

Nationality	Granting of work permits for foreign IT-Specialists										Refusals
	total	thereof		Employees entered from abroad	foreign graduates of German Universities/Universities of applied Sciences	thereof according to qualification		concerning the number of employees of the employing company			
		Male	Female			University Degree	Proof of Gross Wage of at least of 51,000 Euro	up to 100	100 to 500	more than 500	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Bulgaria	395	320	75	336	59	357	38	263	45	87	9
Bosnia-H., Croatia, Macedonia, Montenegro, Slovenia	694	571	123	589	105	602	92	385	103	206	13
Romania	961	815	146	908	53	890	71	587	168	206	19
Hungary	481	439	42	447	34	408	73	305	71	105	13
Czech/Slovak. Rep.	907	858	49	870	37	757	150	614	139	154	10
Russia, Belarus, Ukraine, Baltic States	1.776	1.561	215	1.623	153	1.635	141	1.167	257	352	38
India	3.034	2.794	240	2.868	166	2.397	637	1.922	570	542	18
Pakistan	191	188	3	157	34	170	21	120	21	50	6
North Africa (Algeria, Morocco, Tunisia)	396	364	32	141	255	371	25	202	69	125	18
South America	348	269	79	286	62	266	82	157	63	128	22
Other	3.860	3.244	616	2.842	1.018	3.234	626	2.009	617	1.234	98
Total	13.043	11.423	1.620	11.067	1.976	11.087	1.956	7.731	2.123	3.189	264

Fonte: Instituto Federal do Trabalho

Quadro VII - Concessão e recusa de vistos de trabalho para especialistas TIC estrangeiros

ês de referência: Outubro 2002

Agosto 2000 - Outubro 2002

República Federal da Alemanha

Federal State/ District of Federal Labour Office	Granting of work permits for foreign IT-Specialists										Refusals	
	total		thereof		thereof		thereof according to qualification		concerning the number of employees of the employing co			
	1	2	Male	Female	4	5	6	7	8	9		10
North	524	460	64	454	70	389	135	341	74	109	4	
therefrom: Schleswig-Holstein	119	104	15	102	17	95	24	54	14	51	1	
Hamburg	384	338	46	332	52	276	108	271	55	58	3	
Mecklenburg-Western Pomerania	21	18	3	20	1	18	3	16	5	0	0	
Lower Saxony-Bremen	218	201	17	162	56	195	23	139	44	35	8	
therefrom: Lower Saxony	185	173	12	141	44	164	21	115	38	32	5	
Bremen	33	28	5	21	12	31	2	24	6	3	3	
North Rhine-Westphalia	2.000	1.728	272	1.576	424	1.826	174	1.124	260	616	27	
Hesse	3.053	2.702	351	2.689	364	2.299	754	1.685	689	679	96	
Rhineland-Palatinate-Saarland	404	350	54	365	39	264	140	332	26	46	7	
therefrom: Rhineland-Palatinate	273	234	39	247	26	217	56	214	22	37	5	
Saarland	131	116	15	118	13	47	84	118	4	9	2	
Baden-Württemberg	2.541	2.193	348	2.069	472	2.218	323	1.396	413	732	67	
Bavaria	3.438	3.027	411	3.014	424	3.104	334	1.990	539	909	35	
Berlin-Brandenburg	457	404	53	370	87	395	62	372	45	40	16	
therefrom: Berlin	393	351	42	309	84	333	60	311	43	39	14	
Brandenburg	64	53	11	61	3	62	2	61	2	1	2	
Saxony-Anhalt-Thuringia	72	63	9	59	13	71	1	59	11	2	2	
therefrom: Saxony-Anhalt	18	14	4	16	2	18	0	12	5	1	1	
Thuringia	54	49	5	43	11	53	1	47	6	1	1	
Saxony-Anhalt-Thuringia	336	295	41	309	27	326	10	293	22	21	2	
Federal Republic of Germany	13.043	11.423	1.620	11.067	1.976	11.087	1.956	7.731	2.123	3.189	264	
Federal Territory West	12.422	10.881	1.541	10.516	1.906	10.499	1.923	7.186	2.076	3.160	250	
Federal Territory East	621	542	79	551	70	588	33	545	47	29	14	

Fonte: Instituto Federal do Trabalho

Quadro VIII – Vistos H-1B emitidos por principais grupos de profissões dos beneficiários, ano fiscal 2000 (em valores e percentagens)

Profissões do código LCA (2 dígitos)	Total	%	Emprego inicial	%	Continuação de emprego	%
Total	257 640	...	136 787	...	120 853	...
Profissões conhecidas	255 556	100,0	135 362	100,0	120 194	100,0
Computer-related occupations (03)	148 426	58,1	74 551	55,1	73,875	61,5
Occupations in architecture engineering, and surveying (00/01)	31 384	12,3	17 086	12,6	14 298	11,9
Occupations in administrative specializations (16)	18 419	7,2	11 468	8,5	6 951	5,8
Occupations in education (09)	12 648	4,9	7 210	5,3	5 438	4,5
Occupations in medicine and health (07)	10 065	3,9	4 734	3,5	5 331	4,4
Managers and officials n.e.c. (18)	7 781	3,0	4 366	3,2	3 415	2,8
Outras profissões	26 833	10,5	15 947	11,9	10 886	8,9
Profissões desconhecidas	2 084	...	1 425	...	659	...

Fonte: Immigration and Naturalization Service, (2002a).

Quadro IX – Vistos H-1B emitidos por principais grupos de profissões dos beneficiários, ano fiscal 2001 (em valores e percentagens)

Profissões do código LCA (2 dígitos)	Total	%	Emprego Inicial	%	Continuação de Emprego	%
Total	331 206	...	201 079	...	130 127	
Profissões conhecidas	329 866	100,0	200 116	100,0	129 750	100,0
Computer-related occupations (03)	191 397	58,1	110 713	55,3	88 684	62,2
Occupations in architecture engineering, and surveying (00/01)	40 388	12,2	25 365	12,7	15 023	11,6
Occupations in administrative specializations (16)	23 794	7,2	15 573	7,8	8 221	6,3
Occupations in education (09)	17 431	5,3	11 733	5,9	5 698	4,4
Managers and officials n.e.c. (18)	12 423	3,8	8 050	4,0	4 373	3,4
Occupations in medicine and health (07)	11 334	3,4	6 646	3,3	4 688	3,6
Outras profissões	33 099	10,0	22 036	11,0	11 063	8,5
Profissões desconhecidas	1 340	...	963	...	377	...

Fonte: Immigration and Naturalization Service, (2002b).



Quadro X – Vistos H-1B emitidos por país de nascimento dos beneficiários, ano fiscal 2000 (em valores e percentagens)

Países de nascimento	Total	%	Emprego Inicial	%	Continuação de Emprego	%
Total	257 640	...	136 787	...	120 853	...
Países de nascimento conhecidos	257 077	100,0	136 404	100,0	120 673	100,0
Índia	124 697	48,5	60 757	44,5	63 940	53,0
China	22 570	8,8	12 333	9,0	10 237	8,5
Canadá	8 365	3,3	5 465	4,0	2 900	2,4
Reino Unido	7 937	3,1	4 166	3,1	3 771	3,1
Filipinas	7 396	2,9	4 002	2,9	3 394	2,8
Taiwan	5 420	2,1	2 864	2,1	2 556	2,1
Japão	4 919	1,9	2 805	2,1	2 114	1,8
Coreia	4 815	1,9	3 160	2,3	1 655	1,4
Paquistão	4 651	1,8	2 490	1,8	2 161	1,8
Rússia	3 983	1,5	2 469	1,8	1 514	1,3
Alemanha	3 534	1,4	2 018	1,5	1 516	1,3
França	3 415	1,3	2 024	1,5	1 391	1,2
México	2 711	1,1	1 465	1,1	1 246	1,0
África do Sul	2 299	0,9	1 020	0,7	1 279	1,1
Malásia	2 253	0,9	1 339	1,0	914	0,8
Brasil	2 243	0,9	1 363	1,0	880	0,7
Hong Kong	2 216	0,9	1 070	0,8	1 146	0,9
Colômbia	2 082	0,8	1 519	1,1	563	0,5
Austrália	1 936	0,8	1 056	0,8	880	0,7
Indonésia	1 738	0,7	1 150	0,8	588	0,5
Outros países	41 279	16,1	23 793	17,4	17 486	14,5
Países de nascimento desconhecidos	563	...	383	...	180	...

Fonte: Immigration and Naturalization Service, (2002a).

Quadro XI – Vistos H-1B emitidos por país de nascimento dos beneficiários, ano fiscal 2001 (em valores e percentagens)

Países de nascimento	Total	%	Emprego Inicial		Continuação de Emprego	
Total	331 206	...	201 079	...	130 127	...
Países de nascimento conhecidos	330 521	100,0	200 627	100,0	129 894	100,0
Índia	161 561	48,9	90 668	45,2	70 893	54,6
China	27 330	8,3	16 847	8,4	10 483	8,1
Canadá	12 726	3,9	9 184	4,6	3 542	2,7
Filipinas	10 389	3,1	7 294	3,6	3 095	2,4
Reino Unido	9 682	2,9	6 053	3,0	3 629	2,8
Coreia	6 468	2,0	4 484	2,2	1 984	1,5
Paquistão	6 313	1,9	3 904	1,9	2 409	1,9
Japão	5 902	1,8	3 676	1,8	2 226	1,7
Taiwan	5 808	1,8	3 406	1,7	2 402	1,8
Rússia	4 589	1,4	2 900	1,4	1 689	1,3
Alemanha	4 205	1,3	2 598	1,3	1 607	1,2
França	4 151	1,3	2 748	1,4	1 403	1,1
México	3 987	1,2	2 561	1,3	1 426	1,1
Colômbia	3 703	1,1	2 909	1,4	794	0,6
Brasil	2 900	0,9	1 947	1,0	953	0,7
Malásia	2 532	0,8	1 464	0,7	1 068	0,8
África do Sul	2 516	0,8	1 448	0,7	1 068	0,8
Venezuela	2 422	0,7	1 720	0,9	702	0,5
Turquia	2 292	0,7	1 517	0,8	775	0,6
Austrália	2 273	0,7	1 487	0,7	786	0,6
Outros países	48 772	14,8	31 812	15,9	16 960	13,1
Países de nascimento desconhecidos	685	...	452	...	233	...

Fonte: Immigration and Naturalization Service, (2002b).

Quadro XII – Evolução do número de visto H-1B emitidos na última década

	1990	1995	1996	1998	1999	2000
Nº visto H-1B	100 446	117 574	144 458	240 947	302 326	355 605

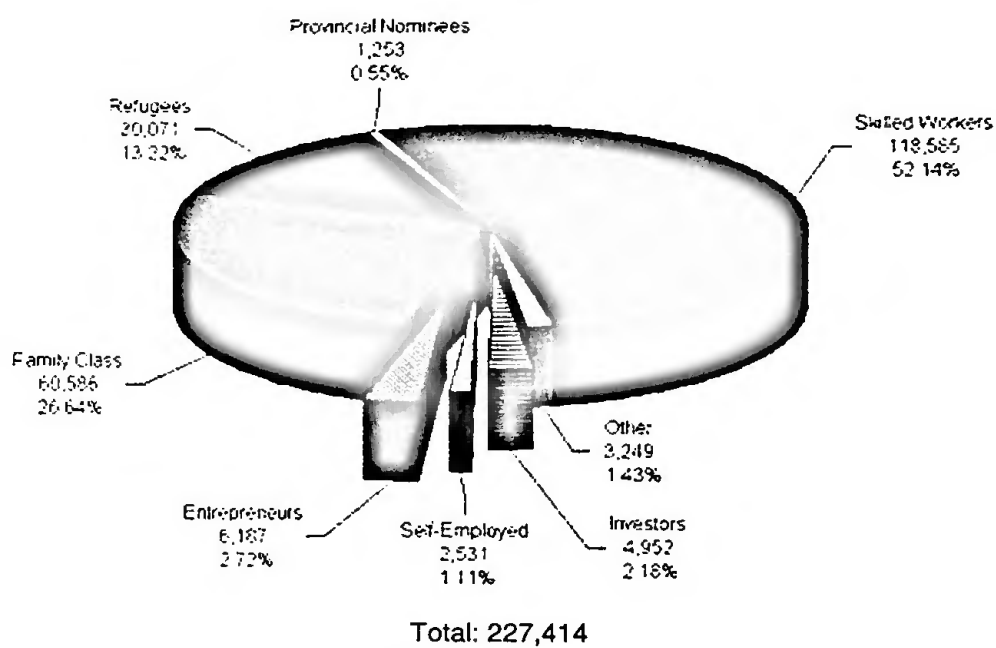
Fonte: Immigration and Naturalization Service, (2000).

Quadro XIII – Evolução do Programa de Imigração Permanente da Austrália por categorias de migrantes elegíveis

	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00
Família	33 580	37 078	46 458	36 490	21 142	21 501	19 896
Competências	12 794	20 210	20 008	19 697	25 985	27 931	32 350
Humanitaria	11 350	13 632	13 824	9 886	8 779	8 790	7 267
Nova Zelândia	9 616	13 618	16 234	17 501	19 393	24 680	31 610
Outros	2 428	2 890	2 615	2 178	2 028	1 241	1 149
Total	69 768	87 428	99 139	85 752	77 327	84 134	92 272

Fonte: Australian Bureau of Statistics, (2003).

Gráfico I – Entradas por categoria de migrantes do Programa de Imigração Permanente canadiano 2000 (incluindo os dependentes)



Fonte: Citizenship and Immigration Canada, (2000).