

O desafio da coordenação das políticas destinadas a nacionais de países terceiros

Resumo executivo

Introdução

A migração representa uma preocupação política de primeira ordem para os Estados-Membros da UE, a qual, geralmente, é abordada a nível tanto nacional como europeu. Embora os Estados-Membros tenham adotado regulamentos específicos que regulam aspetos como, por exemplo, as condições de entrada ou os programas destinados a determinadas categorias de trabalhadores, a definição de uma arquitetura global em matéria de políticas migratórias representa um desafio considerável para os responsáveis políticos. Durante os últimos meses, o fluxo de entrada de um considerável número de refugiados oriundos de países terceiros alterou profundamente a situação na Europa. A maioria dos países da UE, confrontados com a chegada de um número sem precedentes de refugiados, tentou encontrar uma resposta integrada e coordenada para as necessidades imediatas dos requerentes de asilo e os problemas a mais longo prazo em matéria de integração. Além disso, a escassez de mão-de-obra e as alterações demográficas na Europa exigem políticas abrangentes que tenham em conta os efeitos da imigração sobre os países de acolhimento e sobre os próprios refugiados e migrantes.

O presente relatório analisa a forma como são coordenadas nos Estados-Membros as políticas em matéria de imigração, mercado de trabalho e integração, com especial ênfase no papel dos parceiros sociais e nas iniciativas à escala local.

Contexto político

A imigração de nacionais extracomunitários (originários de países terceiros) representou, durante a última década, dois terços do crescimento da população da UE e metade do crescimento do emprego durante os últimos cinco anos. É muito provável que se verifique um aumento destes números quando se tiver em consideração o recente fluxo de entrada de refugiados. Os nacionais de países terceiros estão em posição de desvantagem no mercado de trabalho: na maioria dos Estados-Membros, o desemprego no seio deste grupo, por exemplo, tende a ser muito mais elevado do que o da população autóctone.

Os Estados-Membros estão a começar a tomar consciência da necessidade de maior coerência entre as políticas de integração e a adoção de medidas específicas destinadas a atrair migrantes, abordando

simultaneamente de forma mais coordenada as questões da integração a longo prazo.

A UE dispõe de diferentes instrumentos com vista a fazer face à migração e à imigração (através de medidas legislativas), bem como à integração (através de medidas não legislativas). Com efeito, adotou uma série de disposições com vista a regulamentar a admissão e a residência de nacionais de países terceiros. Os Princípios Básicos Comuns para a Política de Integração dos Imigrantes na UE, publicados em 2004, criaram um quadro de apoio aos Estados-Membros na formulação das suas próprias políticas de integração. Em maio de 2015, a Comissão Europeia lançou a Agenda Europeia da Migração, que estabelece medidas cruciais para dar resposta à crise dos refugiados, bem como ações a longo prazo destinadas a melhorar a gestão da migração.

Principais conclusões

Coordenação política

A cooperação nos Estados-Membros em matéria de imigração, mercado de trabalho e políticas de integração tende a ser desigual. Os países que apresentam os melhores resultados são também aqueles que, desde o início se centraram, em termos de coordenação política, na política de integração, tendo em conta tanto os resultados da integração como a competitividade económica.

É essencial visar a coerência das políticas durante a fase de execução e de coordenação dos programas, com o objetivo de garantir tanto a coerência interna entre os programas políticos e entre as partes interessadas como a coerência externa entre os governos e os municípios. A estabilidade das instituições em causa também desempenha um papel na manutenção de uma boa coordenação política. Da mesma maneira, é essencial estabelecer um compromisso forte entre as diversas partes interessadas e criar um centro de coordenação dotado de recursos suficientes. É ainda essencial consultar os próprios migrantes e incorporar os seus comentários na altura de elaborar os objetivos programáticos.

Os países com melhores resultados em matéria de política de integração revelam maior transparência entre o discurso e os resultados políticos, o que é consentâneo com a literatura que defende a

preservação dos valores através do processo político. Estes países parecem apresentar um discurso político positivo, ou pelo menos alguns elementos positivos do mesmo.

Função e participação dos parceiros sociais

Em muitos países, existe uma cooperação entre um vasto leque de partes interessadas – incluindo o governo, os empresários e os sindicatos – com vista a identificar e abordar a carência de mão-de-obra e a prestar assistência à elaboração de uma legislação mais ambiciosa em matéria de migração, em especial no que se refere ao mercado de trabalho.

Os programas mais disseminados de apoio à integração no local de trabalho são os que dizem respeito à aprendizagem da língua, tanto a nível geral como dirigida a necessidades laborais específicas. Outras medidas abordam a formação geral em matéria tanto de legislação laboral como de segurança e saúde.

As organizações patronais e as empresas a título individual empenham-se de forma cada vez mais dinâmica na gestão da diversidade, em particular na Bélgica, na Dinamarca e na Alemanha.

O quadro da luta contra a discriminação tem sido utilizado, em particular, pelos sindicatos, para oferecer programas especificamente orientados para os migrantes. Contudo, a abordagem dos parceiros sociais no que respeita à recolha de dados sobre a mão-de-obra migrante parece esporádica e fragmentada (Áustria e Croácia), estando só alguns países a aplicá-la de uma forma sistemática (Malta e Espanha).

Poucos sindicatos - com as notáveis exceções da Irlanda e do Reino Unido - possuem a visão estratégica ou o objetivo global de aumentar o número dos seus membros entre a mão-de-obra migrante. Na maioria dos países, as atividades e as iniciativas estão diretamente orientadas para os trabalhadores migrantes, e não para a simplificação das estruturas e dos procedimentos internos dos próprios sindicatos.

Acompanhamento e avaliação

Embora sejam claras as diferenças entre os diversos países no que se refere à recolha e utilização da informação relativa à integração dos imigrantes, o denominado «conjunto de indicadores de Saragoça», adotados pelos Estados-Membros em 2010, converteu-se paulatinamente num instrumento consolidado, como o comprova a forma como as estatísticas são publicadas.

Dada a ênfase geralmente colocada, na UE, na elaboração de políticas fundamentadas em dados concretos, o número de países que aparentemente utilizam indicadores de referência é muito baixo, o que pode ser indício de que devem rever as suas práticas de geração de dados e a sua utilização para a formulação de políticas.

Embora tenha sido implantada uma certa forma de recolha e comunicação de dados em matéria de execução das políticas, o relatório não encontrou qualquer vinculação sistemática das políticas nos três domínios estudados. Em contrapartida, foi observado um desafio mais genérico: a determinação dos efeitos das estratégias nacionais de integração. Em geral, as avaliações políticas na UE-28 parecem bastante fragmentadas, sem qualquer tipo de enquadramento ou continuidade. Contudo, em sete países foram elaborados estudos ou relatórios de avaliação que abordam os desafios colocados pela coordenação das políticas.

Indicadores para políticas

Para que os Estados-Membros possam coordenar com êxito as suas políticas, é preciso que elevem a sua reflexão para além do status quo institucional e político e se orientem para a compreensão dos desafios globais.

Ao conceber as políticas, em matéria de migração, os Estados-Membros devem refletir, desde o início, em termos mais holísticos sobre resultados finais que vão para além do mercado de trabalho e abrangem também a integração - poderíamos assim conseguir agilizar o planeamento e melhorar os resultados.

Na altura de implementar a coordenação das políticas ou dos programas, é importante manter a coerência das políticas e a estabilidade do processo.

As partes interessadas, em particular os parceiros sociais, poderiam tirar partido dos parâmetros existentes, bem definidos e comprovados - como, por exemplo, as consultas tripartidas - para participarem mais intensamente no debate sobre a imigração, a gestão da diversidade e os conceitos de igualdade de direitos e de luta contra a discriminação.

Os sindicatos poderiam refletir sobre estratégias com vista a reforçar a participação dos trabalhadores migrantes em todos os níveis das suas estruturas: por exemplo, revendo o preço das quotas de filiação, a complexidade da linguagem utilizada, a formação intercultural e o emprego de pessoal multicultural para interagir com a mão-de-obra migrante.

Os parceiros sociais poderiam igualmente refletir sobre a possibilidade de as suas atividades externas – negociação coletiva, consultas e campanhas – melhorarem as condições de vida e de trabalho dos migrantes.

Os Estados-Membros poderiam rever as suas práticas de geração de dados e a utilização política desses mesmos dados. Poderia ainda revelar-se necessário melhorar a compreensão dos indicadores de referência e melhorar a transparência sobre utilização dos dados disponíveis no planeamento e na avaliação de políticas.

Informações adicionais

O relatório *Challenges of policy coordination for third-country nationals* (O desafio da coordenação das políticas destinadas a nacionais de países terceiros) está disponível em www.eurofound.europa.eu/publications.

Para mais informações, contactar Anna Ludwinek, gestora de investigação, em alu@eurofound.europa.eu.