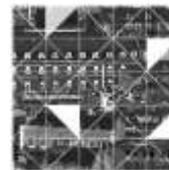


---

# CIDADES, Comunidades e Territórios

---



## Portugal e Espanha, países para regressar: Uma análise comparativa de políticas de recuperação de emigrantes

**Filipa Pinho**<sup>1</sup>, Iscte - Instituto Universitário de Lisboa, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia; Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, Portugal (até setembro de 2021), Portugal.

**José Carlos Marques**<sup>2</sup>, Instituto Politécnico de Leiria; CICS.NOVA.IPLeiria, Portugal.

**Pedro Góis**<sup>3</sup>, Centro de Estudos Sociais; Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Portugal.

### Resumo

É evidente, internacionalmente, a escassez de teorias políticas focadas na emigração, comparando com a literatura sobre integração imigrante nas sociedades recetoras. Com a perspetiva transnacional, quando se notou que os emigrantes mantinham ligações com os seus países de origem, começou a expandir-se a análise à forma como o Estado poderia influenciar vínculos entre emigrantes e os seus países de origem e, mesmo, estimular regressos. No entanto, as políticas de vinculação e/ou de promoção de regresso de emigrantes, e respetivo estudo, tiveram início em países de emigração situados fora da Europa. Deste modo, este artigo pretende contribuir para o debate sobre políticas públicas de regresso de emigrantes e, assim, aumentar o acervo de trabalhos sobre porquê e com que objetivos estas políticas são definidas no espaço intraeuropeu, e a partir do país de origem – Portugal e Espanha.

Em Portugal, cerca de duas décadas após um domínio da imigração, a emigração recuperou protagonismo e intensificou-se com o crescimento do desemprego e as medidas de austeridade, a partir de 2011. Na retoma do ciclo de crescimento positivo, o regresso destes “novos” emigrantes portugueses entrou nas agendas académica e política, com o Programa Regressar, em 2019, com medidas para recuperar emigrantes em idade ativa que tivessem saído antes de 2016.

Espanha partilha com Portugal um desenvolvimento similar do seu padrão migratório, com o aumento da emigração. Em 2019, lançou um programa de política com o objetivo de recuperar emigrantes, o *Un país para volver*.

Neste artigo fazemos a análise de conteúdo de categorias presentes nas narrativas de política, em perspetiva comparada, a partir dos enunciados destes dois programas criados para estimular o regresso de emigrantes.

**Palavras-chave:** regresso de emigrantes, política de regresso de emigrantes, Portugal, Espanha.

---

<sup>1</sup> [ana\\_filipa\\_pinho@iscte-iul.pt](mailto:ana_filipa_pinho@iscte-iul.pt)

<sup>2</sup> [jclaranjo@gmail.com](mailto:jclaranjo@gmail.com)

<sup>3</sup> [pngois@gmail.com](mailto:pngois@gmail.com)

## 1. Introdução

Países do sul da Europa como Portugal e Espanha sofreram grandes impactos económicos, políticos e sociais, quer com a crise mundial de 2008, como com as crises seguintes das dívidas soberanas. As taxas de desemprego muito elevadas e os níveis de dívida pública geraram instabilidade, e uma parte das populações destes países respondeu com o que se traduziu numa intensificação da emigração. De acordo com as estatísticas do Eurostat, entre 2010 e 2014, no caso de Espanha, e entre 2011 e 2016, no caso de Portugal, os saldos migratórios foram negativos, depois de um longo período com taxas de imigração elevadas e taxas de emigração reduzidas.

A visibilidade de uma “nova” emigração teve ecos na imprensa, com notícias frequentes acerca do tema, tendo passado a estar na ordem do dia nos dois países. Em 2014, Espanha foi o país europeu de onde mais se emigrou e a notoriedade desta emigração causou alarmismo social e preocupação pela saída de emigrantes jovens e com formação académica; o crescimento do *stock* de espanhóis no estrangeiro cresceu a um ritmo anual de 7% (Caro, Civasola & Fernández, 2018, p. 33).

Em Portugal, a novidade também é uma característica associada à então mais recente emigração, principalmente pelos meios de comunicação social<sup>4</sup>. A investigação demonstrou que a emigração tem sido contínua desde os anos 1980 (Pires et al., 2020), e que o seu volume estava a atingir valores cujos precedentes remontam aos já longínquos anos 1960; ou seja, a emigração não é nova, a crise e o aumento do desemprego intensificou-a e a quase justaposição da direção da variação destes fatores é, também, demonstrada por Pires e colegas. A imprensa insiste na composição maioritariamente qualificada<sup>5</sup>, tese que a investigação também desconstrói: “existe hoje disseminada a ideia de que Portugal passou a ser um país de emigração de quadros, o que está longe de corresponder à realidade. A emigração atual, pós-crise de 2008, continua a ser maioritariamente composta por trabalhadores pouco qualificados” (Pires et al., 2020, p. 26).

No contexto descrito, e no caso português com a progressiva retoma do ciclo de crescimento positivo que vinha a acontecer no país,<sup>6</sup> o regresso dos emigrantes mais recentes entrou na agenda política dos dois países no mesmo período. Esta é mais uma coincidência ibérica que justifica a elaboração deste texto comparativo.

Em Portugal, o Programa Regressar foi apresentado em 2019 e aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 60/19, de 28 de março. Constitui uma política programática e explícita e, no programa do governo, consta integrada no objetivo “dar prioridade às pessoas”, traduzindo-se em “enfrentar o desafio demográfico na sua complexidade, promovendo a natalidade e a parentalidade, promovendo o regresso dos emigrantes que queiram regressar e acolhendo melhor os imigrantes”.<sup>7</sup>

Quase em simultâneo, é publicada em Espanha a Resolución de 27 de marzo de 2019, da Secretaría de Estado de Migraciones, através da qual também se publica o Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de março de 2019, no qual é aprovado o *Plan de Retorno a España*. A resolução é do Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social e tem como anexos o acordo e o plano referidos.<sup>8</sup>

Neste artigo, analisamos estes dois programas recentes de política de regresso de emigrantes, tendo como enquadramento teórico a escassa literatura de políticas de estímulo ao regresso criadas na Europa por países de

<sup>4</sup> No separador de recortes de imprensa do Observatório da Emigração (<http://observatorioemigracao.pt/np4/1257/>) está patente um vasto acervo de informação recolhida desde 2008 e onde é possível verificar que o número de notícias foi crescente neste período e muito frequente a referência à novidade do fenómeno e à qualificação dos migrantes.

<sup>5</sup> Por exemplo, “Nova vaga da emigração para a Alemanha”, artigo da *Visão* reproduzido no *website* do Observatório da Emigração em 31/03/2013 (<http://observatorioemigracao.pt/np4/3517.html>), ou “As malas de cartão foram substituídas por mochilas e pastas de executivo – especialista”, artigo da *Lusa* reproduzido no mesmo *website*, em 25/11/2011 (em <http://observatorioemigracao.pt/np4/2784.html>).

<sup>6</sup> Referimo-nos à realidade anterior à declaração da pandemia pela OMS e posteriores confinamentos gerais em diversos países do mundo, incluindo os da Península Ibérica, que poderão alterar algumas tendências assinaladas.

<sup>7</sup> Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx>, consultado em janeiro de 2021, página 91.

<sup>8</sup> Publicado no *Boletín Oficial del Estado*, n.º 77, de 30 de março de 2019, Sec. III, páginas 32994-3305, disponível em <https://www.boe.es/boe/dias/2019/03/30/pdfs/BOE-A-2019-4705.pdf>, consultado a última vez no dia 13/04/2021.

origem da emigração e a produção teórica relativa à definição de políticas públicas de migração e de vinculação com a diáspora. Esta análise contribui, assim, para produzir conhecimento, em perspetiva comparada, no âmbito do estudo de políticas de regresso e diáspora em países europeus, concretamente numa perspetiva ibérica.

Em seguida, apresentamos um breve enquadramento teórico sobre a relação dos estados emissores<sup>9</sup> de migração com a emigração e a diáspora. Na secção 3, fazemos uma breve contextualização dos programas de promoção de regresso português e espanhol e referimos a metodologia utilizada. No ponto seguinte, apresentamos e analisamos ambas as iniciativas.

## 2. Políticas de migração: estado emissor, emigração e regresso

Propomos aqui abordar países democráticos<sup>10</sup> emissores de migrantes, cujas políticas públicas que de alguma forma se relacionam com a emigração não têm tido muito protagonismo em estudos de migrações internacionais. A investigação das causas e das consequências das migrações recai, geralmente, em fatores sociais e económicos dos contextos macro ou micro situados, a que se atribuem ou isentam responsabilidades, assim como a políticas de controlo de imigração e de integração definidas pelo país ou região (como a UE). Contudo, os estudos raramente incluem, de forma sistemática, políticas dos países emissores (Careja, 2013; Østergaard-Nielsen, 2003), concentrando-se, mais frequentemente, nas políticas de imigração dos estados recetores (Gamlén, 2014). Os acordos bilaterais de recrutamento de mão-de-obra dos anos 1960 entre países da Europa do Norte e países da Europa do Sul (enquanto fontes de emigração, como Portugal ou Espanha), por exemplo, foram iniciativas dos países recetores, como França e Alemanha, assim como as iniciativas que vieram a permitir que os trabalhadores migrantes regressassem aos seus países de origem<sup>11</sup>.

A reduzida intervenção do estado na emigração tem origem no paradigma do assimilacionismo, segundo o qual se acreditava que havia uma transferência das relações económicas, sociais e políticas do migrante para o país para o qual iria residir, e que assim não haveria fundamento para a continuidade da sua relação com o país de origem. As perspetivas do transnacionalismo, porém, vieram evidenciar que os emigrantes mantêm ligações significativas com os seus países de origem, o que levou a que os economistas e políticos do desenvolvimento se interessassem pela investigação das políticas dos estados emissores, concretamente nas que se centram sobre os benefícios das ligações económicas que os migrantes podem representar, como o capital humano, as remessas, o investimento (Careja, 2013; Lee, 2017) ou o *lobbying* que podem exercer junto dos governos dos países recetores (Bauböck, 2003).

Deste modo, apenas em décadas mais recentes as políticas dos estados emissores de migração laboral começaram a ser observadas e analisadas por decisores políticos e pela academia. Assinale-se, também, neste novo olhar sobre os estados emissores, um renovado otimismo quanto ao desempenho dos migrantes transnacionais e das diásporas como atores de desenvolvimento e de investimentos, tendo subjacente que a circulação de ideias e recursos permitida pela emigração é fundamental para o desenvolvimento dos países de origem, o que traduz o argumento otimista relativamente a este fenómeno (Portes, 2009). As visões pessimistas, por outro lado, destacam o *brain drain* e a dependência dos países em relação às remessas, conforme refere de Haas (2010).

As modalidades ou regimes de intervenção dos estados emissores na emigração podem agrupar-se em três tipos distintos, mas não mutuamente exclusivos, conforme a tipologia de Lee (2017): cultivar relações com a diáspora para maximizar os benefícios económicos e políticos de migrações que já ocorreram (regimes de acomodação); facilitar e regular processos de interação entre empregadores e migrantes potenciais, através do fornecimento de documentação e oferecendo a legitimidade do estado como garante de transações, conduzindo ao aumento do volume das migrações através de oportunidades de migração (regimes de facilitação); diversificar os países para

<sup>9</sup> Como bem notado por Lee (2017), na literatura geral de migrações o conceito de “estado emissor” não está definido de forma inequívoca e é utilizado de forma alternada com os conceitos de “país emissor” ou “governo do país emissor”. O presente texto segue esta tendência para designar Estado do país de origem, ou país de origem, dos emigrantes em estudo.

<sup>10</sup> É a estes que nos dedicamos, pelo que aqui não se desenvolvem as diferenças relativamente aos países ditatoriais de onde os seus cidadãos não são livres de emigrar.

<sup>11</sup> Para conhecimento de um destes processos no caso português, Cf. Poinard, 1983.

os quais se exporta a migração laboral, para manter ativo o fluxo de migração (regimes de direcionamento) (Lee, 2017, p. 1457). Ou seja, cada conjunto sucessivo de intervenções representa um aprofundamento de tentativas de influenciar o fluxo de migrantes, além dos que se identificam na teoria de migração (por exemplo, as redes sociais e a política do estado recetor) (Lee, 2017, p. 1458). É possível aplicar esta tipologia ao nível regional.

As políticas de emigração (associadas ao estado emissor) “podem ser definidas como leis, regras, medidas e práticas executadas por estados nacionais com o objetivo de influenciar o volume, a origem, o destino e a composição interna dos fluxos de emigração” (de Haas e Vezzoli, 2011, p. 6). Seriam, assim, políticas de promoção migratória ou políticas de retenção da população potencialmente migrante (Mármora, 2002). O conceito de “políticas de emigração” remete para infraestruturas governamentais de estímulo à migração para o novo mundo e ao controlo do movimento dos cidadãos por parte de governos autoritários, que, embora não seja algo que apenas tenha acontecido no passado (de Haas e Vezzoli, 2011), não será alvo de análise aqui.

Já as políticas destinadas à promoção do regresso físico de emigrantes, incluem-se num conjunto mais lato de políticas de recuperação de emigrantes, com base no pressuposto fundamental de que o emigrante é um recurso humano necessário ao país de origem, como referido. Quando estas são elaboradas nos países de origem, o objetivo consiste na reinserção nesses países, com o desígnio de colmatar a descompensação demográfica, captar investimento e/ou os benefícios de conhecimento que resultam de experiências adquiridas no estrangeiro (Mármora, 2002). No sentido lato da vinculação ou recuperação, estas políticas têm dimensões relacionadas com o aspeto mais motivacional da relação com o país (de origem), como a participação eleitoral, a política de nacionalidade, a comunicação e a informação sobre o país (para manter a vinculação), ou a política educativa dirigida aos emigrantes. A operacionalização destas políticas consiste na cooperação científica, técnica e tecnológica do emigrante, a cooperação empresarial, a cooperação material com os fluxos financeiros e envio de remessas, a cooperação institucional para possibilitar o voto, apenas para citar as mais comuns (Mármora, 2002).

Também é possível encontrar a referência a estas políticas como de “engajamento da diáspora” (Gamlen, 2006, 2008), num entendimento desta como grupos dispersos com ligação a um território de origem e que, através de processos de interação com o seu Estado de origem, se encontram em estágios diferentes de formação (Gamlen, 2008). A atitude política dos governos emissores é um fator crucial na explicação das identidades e práticas transnacionais entre imigrantes e, quando levadas ao extremo, podem tentar controlar as suas atividades, reter as suas lealdades ou atraí-los novamente para a origem (Bauböck, 2003). No conjunto destas políticas de engajamento da diáspora já estudadas (Brinkerhoff, 2012; Gamlen, 2006, 2008, 2014), a pretensão de regresso no sentido físico não constitui a componente predominante.

As iniciativas e programas políticos que especificamente procuram estimular o regresso são escassos entre países emissores do Ocidente (Boros & Hegedús, 2016), como referimos, se compararmos com os que são elaborados pelos recetores, tal como aconteceu com países europeus nos finais dos anos 1970 e 1980 no fim dos programas de trabalhadores convidados (Cf. Poinard, 1983, para o caso português). De acordo com a literatura, esta lacuna pode ser explicada de duas formas: por um lado, será mais interessante promover a continuidade do envio de remessas do que acolher emigrantes regressados, quando aquelas são necessárias para as economias locais e nacionais; por outro lado, os governos têm conhecimento que os regressos atualmente tendem a não ser definitivos, principalmente entre cidadãos em idade ativa (Østergaard-Nielsen, 2003), porque o dinamismo dos processos de migração contemporâneos pode traduzir-se, na trajetória do migrante, numa acumulação de períodos de migração – o que se acentuará, dizemos nós, em regiões de circulação facilitada e “livre”, como no caso das mobilidades internas à União Europeia em que esta é um direito consagrado e protegido por vários acordos e atos fundamentais. Este dinamismo pode trazer ambiguidade às migrações de regresso (Kaczmarczyk & Lesińska, 2013) e, nesse caso, o investimento político ser considerado em vão pelos governos, temendo-se que não traga o resultado final esperado. Esta limitação pode ser contornada com critérios de elegibilidade ao programa vinculados ao tempo de permanência, a datas de saída ou outros objetivos que contornem curtos prazos de permanência. O senão das restrições aos programas será a diminuição da probabilidade à sua adesão.

Focando-nos na União Europeia, a maioria dos estados membros não tem uma política global e eficiente para o regresso dos seus emigrantes (Boros & Hegedús, 2016; Frelak & Hahn-Schaur, 2019). A diversidade de causas e de consequências da emigração consoante os países em causa na UE, e também os contextos históricos em que

esta se desenvolve, não facilitam a construção e adoção de uma política de âmbito europeu com uma solução que sirva a todos (Boros & Hegedús, 2016). As políticas neste domínio podem ser de tipo reativo e não ativo (Kaczmarczyk & Lesińska, 2013) e tendem a constituir uma combinação de programas institucionais e legislativos que surgem em diferentes momentos e por razões diversas (Gamlen, 2006).<sup>12</sup>

A criação de uma política estatal no país de origem para estimular o regresso de emigrantes pode ter como circunstância a pereceção, que se verifica na análise dos estudos de caso neste texto: a emigração tornou-se um problema visível para a opinião pública e, perante os contornos assumidos, os decisores políticos atribuem a regressados uma solução potencial para a falta de mão-de-obra e para problemas demográficos, assim encorajando o seu retorno (Kaczmarczyk & Lesińska, 2013). A forma que as iniciativas ativas de regresso (Boros & Hegedús, 2016) assumem, por exemplo nos momentos anteriores ao regresso, consiste em campanhas de informação gerais sobre as próprias iniciativas, relativamente a oportunidades de investimento, de forma a encontrar postos de trabalho, entre outras.

### 3. Contexto histórico dos programas e metodologia de análise

A relativa perplexidade com que se assistiu à interrupção da imigração e ao aumento da emigração durante as mais recentes crises nos países em estudo, explica-se com a continuidade de taxas de imigração elevadas que pareciam solidificar uma tendência iniciada com a atratividade crescente de Portugal e de Espanha nos anos 1990, na sequência das suas adesões à, então, Comunidade Económica Europeia (CEE).

Em Portugal, a imigração passara quase despercebida até 1974, mas a democratização e a descolonização desencadeadas pelo 25 de abril haviam começado a ampliá-la e a diversificá-la. Já no dealbar do século XXI, os efeitos das mudanças no Leste europeu e a pressão emigratória, em conjunto com alguma reorientação, para Portugal, da rota da emigração brasileira para os EUA (Pinho, 2014), contribuíram para classificar o regime migratório de Portugal como misto (emissor e recetor de migrantes) (Peixoto, 2004). São apontadas as seguintes razões para o desenvolvimento deste regime: crescimento económico baseado em mão-de-obra intensiva e apoiado no sector da construção civil; o ritmo de reestruturação económica com desemprego (e emigração) de nacionais; a dualidade do mercado de trabalho, com o mercado primário ocupado por nacionais e o secundário por imigrantes; o tipo de regulação de sectores, com baixos rendimentos e forte precariedade de sectores como a construção civil (Peixoto, 2004, p. 16). A descida no *stock* de estrangeiros residentes durante os anos da crise, justifica-se com taxas de desemprego de 15,8% e 16,4%, e de desemprego jovem, de 37,9% e 38,1%, respetivamente em 2012 e 2013. A retoma económica a que se assistiu a partir de 2015 repercutiu-se também numa nova subida desta população, de acordo com o SEF.<sup>13</sup>

Desde 2013, tem havido uma redução paulatina da emigração portuguesa (Pires et al., 2020) e a sua estabilização em cerca das 80 mil saídas anuais (como pode ser verificado nos dados publicados no *website* do Observatório da Emigração)<sup>14</sup>.

À semelhança de Portugal, Espanha tinha começado a receber, a partir do fim da década de 1990, um número muito significativo de imigrantes, devido a um conjunto de fatores que se combinam: maior mobilidade intraeuropeia, a repulsão causada pelas crises em países da América Latina<sup>15</sup> e a continuidade de situações frágeis em vários países africanos; um crescimento substancial no emprego nos setores intensivos em trabalho, em especial na construção civil, serviços e indústria do turismo, onde os imigrantes vieram a inserir-se; o alargamento europeu

<sup>12</sup> A tipologia de políticas de engajamento da diáspora de Gamlen (2006) tem as seguintes dimensões: construção de capacidade (simbólica da nação, de instituições), extensão de direitos (incorporação política e direitos cívicos e sociais), extração de obrigações (políticas de investimento e promoção de *lobby*). Em nenhuma destas está prevista a promoção de regresso, embora várias destas dimensões constituam condições subjacentes, e mesmo facilitadoras, do regresso.

<sup>13</sup> De acordo com as estatísticas do SEF, que podem ser consultadas em <https://sefstat.sef.pt/forms/distritos.aspx>.

<sup>14</sup> Em [www.observatorioemigracao.pt](http://www.observatorioemigracao.pt) e, dentro do separador “Dados”, “Estimativas e dados globais”-

<sup>15</sup> Em Espanha, como em Portugal, a geografia da imigração originária da América Latina correspondia a países com os quais se partilham história e língua: ex-colónias espanholas e o Brasil são origens com representação significativa, à época, nos imigrantes dos países em estudo.

(em 2004 e em 2007) e a pressão migratória daí resultante, de países como a Roménia ou a Bulgária (Holland et al., 2011).<sup>16</sup>

De todos os países da OCDE, Espanha foi o que recebeu os maiores fluxos de entrada de imigrantes por relação com a sua população (Holland et al., 2011, p. 77). Uma nota importante a reter neste contexto: Espanha foi, entre 2004 e 2008, o principal destino da emigração portuguesa, sendo depois substituído pelo Reino Unido na posição ocupada. Atualmente, Espanha é o segundo país para onde os portugueses mais emigram (Pires et al., 2020).

A recessão económica atingiu Espanha de uma forma especialmente vigorosa por comparação com outros países e foi a mais forte em 50 anos (Holland et al., 2011). As entradas em Espanha desceram para cerca de 600 mil, e a trajetória descendente continuou até 2013 (atingindo a cifra de 280.772), também porque Espanha reintroduziu restrições à entrada de imigrantes “devido a distúrbios sérios no seu mercado de trabalho” (Zaiceva & Zimmermann, 2016, p. 398). O volume das entradas só voltou a subir em 2014.

Também foi interrompido o crescimento da emigração espanhola, que atingira um pico em 2013, com 532.303 saídas de residentes (independentemente da naturalidade e nacionalidade). No último ano disponível (2019), de acordo com os dados oficiais do Instituto Nacional de Estatística, as saídas situam-se em 296.248. Considerando apenas emigrantes de nacionalidade espanhola, é em 2015 que se encontram os valores mais elevados desde a crise de 2008 (94.645) e desde aí que a tendência do fluxo é para descer, sendo que, em 2019, foram (apenas) cerca de 76 mil os espanhóis que emigraram.

As políticas de regresso a que nos referimos distinguem-se das que têm como objetivo o repatriamento de nacionais no âmbito de processos de emergência, como ocorreu com a descolonização portuguesa ou em outros contextos (Delaunay, 2022; Santos, 2022), conforme artigos publicados neste mesmo número temático.<sup>17</sup>

Relativamente à metodologia utilizada para este texto, os programas de recuperação publicados no mesmo período em Portugal e em Espanha no contexto descrito são analisados com base nas seguintes fontes em que constam plasmados: os documentos oficiais (resoluções de conselho de ministros, decretos-lei e leis associados a cada programa); *websites* onde consta informação sobre cada um dos programas, nomeadamente os oficiais; entrevista com o coordenador do Programa Regressar em Portugal.<sup>18</sup>

Com base na revisão da literatura foram construídas grelhas de análise ou tipologias para comparação dos dois programas, tendo em consideração as dimensões relevantes para um regresso e reintegração bem-sucedidos no país para onde se regressa e que constam dos quadros 1 a 3. O primeiro quadro apresenta a síntese dos programas, de acordo com as suas insígnias, identificação do problema e diagnóstico do problema, os destinatários e a estratégia para resolver o problema identificado. Os seguintes quadros contêm as medidas políticas de integração, diferenciando-se as económicas das não económicas. A perspetiva é sempre comparativa.

Na investigação dos programas políticos foi feita a sua análise de conteúdo qualitativa, depois de elencados os objetivos e as medidas desenhadas em cada programa.

A tipificação resulta de uma análise a partir dos dados empíricos, ou seja, dos documentos políticos produzidos. A análise ou a avaliação da execução da política não foi objeto de trabalho para este texto.

Embora os dois países tenham várias semelhanças, a população que compõe os regressos de cada um não é conhecida inteiramente e os contextos nacionais também não permitem que se faça análise quantitativa. As categorias de análise não estavam pré-definidas e procurámos ilustrar, também, dimensões associadas à reintegração.

---

<sup>16</sup> Imigração esta que já havia começado antes do final da moratória para a livre entrada, principalmente desde 2002, com a abolição de exigência de vistos para períodos de até três meses nos países da zona Schengen (Holland et al., 2011, p. 79).

<sup>17</sup> Estas políticas estão sempre em vigor e é com base nesses princípios que diversos portugueses foram repatriados devido às contingências da crise sanitária.

<sup>18</sup> Embora se tenha tentado fazer uma análise comparativa e semelhante dos dois programas, existe o recurso a uma entrevista ao coordenador do programa português que não foi possível igualar para o programa espanhol. Apenas se utiliza para esclarecer algum ponto que não se consiga de outra forma.

#### 4. Programas de regresso em Portugal e Espanha – análise

De acordo com as narrativas dos planos, ambas as iniciativas constituem uma resposta à emigração visível e explicitam a necessidade de regresso dos cidadãos ao país. Utilizam referências estatísticas como evidências de que a emigração subiu e justificam a criação de iniciativas políticas para lidar com o problema, que afetava uma categoria particular de emigrantes – jovens e qualificados, demonstrando uma política construída com base em evidências empíricas (Boswell, Geddes & Scholten, 2011), conforme pode ser verificado no quadro 1.

É possível identificar uma diferença entre as duas formas de criação dos programas. Enquanto o programa português não enuncia a participação de outros atores sociais, além dos decisores políticos, na sua definição, o programa espanhol apresenta-se em contraste com a forma tradicional de definição política, como “nova política pública”: “desenhada pensando nas necessidades do utilizador, que se organiza em torno de processos tecnológicos, e que os serviços que presta são segmentados em função dos diferentes perfis de utilizadores” (BOE: 33003).

Em março de 2019, quando ambas as políticas são publicadas, o programa em Espanha já tinha completadas algumas etapas designadas como “entender” e “descrever”, iniciadas em outubro de 2018, nomeadamente a realização de grupos focais e inquéritos com emigrantes, departamentos da administração pública, empresas e agentes sociais (sindicatos).

No caso português, no preâmbulo do programa, explicita-se que as novas medidas criadas se juntaram a outras já em curso, para responder à estratégia do Programa Regressar. Uma destas foi o projeto “Empreender 2020 – O Regresso de uma Geração Preparada”, protocolado com o Estado, onde (entre outros) foram inquiridos emigrantes sobre intenções de regresso (Pinho, Góis & Marques, 2021) e feitas recomendações de política (Góis, Marques & Pinho, 2017). No entanto, essa contribuição não é indicada de forma explícita, nomeadamente a recomendação da criação de benefícios fiscais que consta desse estudo (Góis, Marques & Pinho, 2017, p. 103).

A formulação política do programa português insere-se num objetivo explícito de *recuperar* população nacional residente no estrangeiro, portanto tem subjacente o padrão migratório em que a emigração tem prevalecido e o saldo migratório tem sido negativo. Os objetivos específicos correspondem ao estabelecido na formulação teórica deste tipo de políticas que referimos atrás, pois no preâmbulo da RCM assume-se o “programa estratégico de apoio ao regresso para Portugal de trabalhadores portugueses que tenham emigrado, bem como dos respetivos descendentes, permitindo-lhes regressar ao seu país com menos custos de transição associados, reforçando, assim, as condições para a criação de emprego e o consequente *pagamento de contribuições para a segurança social*, bem como mais e melhor *investimento e o combate ao envelhecimento demográfico*”.<sup>19</sup> Correspondem aos fins com que são construídas as políticas de regresso, conforme referido no enquadramento teórico: recuperar (ex)-emigrantes que contribuam económica e demograficamente, portanto, em idade ativa. No preâmbulo do programa referem-se medidas já em curso e a criação de incentivos suplementares que, em conjunto com estas, conduzirão, de acordo com a narrativa, aos resultados enunciados. Os destinatários do programa são, conforme o seu n.º 1 “trabalhadores que tenham emigrado, ou seus descendentes”.<sup>20</sup>

No *website*<sup>21</sup> em que o programa é apresentado, destaca-se aquilo que podemos designar como insígnia do programa (quadro 1) e destacam-se as cinco medidas síntese que o compõem, além das já existentes (quadro 2): divulgação de ofertas de emprego, medida de apoio ao regresso de emigrantes a Portugal, medida de apoio fiscal, medida de apoio ao investimento – Linha de Crédito Regressar –, apoio ao reconhecimento de habilitações académicas e qualificações profissionais.

<sup>19</sup> Itálicos nossos para reforço da presença, no diploma, do que foi referenciado no enquadramento teórico.

<sup>20</sup> O coordenador do programa confirmou-nos, em entrevista realizada no dia 21/1/2020, que os beneficiários são indivíduos com a nacionalidade portuguesa (independentemente da naturalidade) e seus descendentes, necessitando estes laços de serem comprovados.

<sup>21</sup> Cujo endereço eletrónico é: [www.programaregressar.gov.pt](http://www.programaregressar.gov.pt)

No *Acuerdo por el que se aprueba el Plan de Retorno a España* é referida uma crise migratória em Espanha entre 2009 e 2017, resultante de políticas de austeridade e imposições estruturais na economia, “milhares de espanhóis e espanholas foram empurrados a procurar emprego longe do território”.

Refere que a mudança de governo originou novas políticas públicas em Espanha no respeitante à emigração e ao regresso de espanhóis. Conforme a descrição, a Ministra do Trabalho, Migrações e Segurança Social foi apresentar as linhas gerais da sua política na Comissão de Trabalho, Migrações e Segurança Social no Parlamento espanhol, no dia 10 de julho de 2018, e uma delas consistia em “centrar a sua atenção naqueles jovens, homens e mulheres, excelentemente formados, que tiveram de fazer as malas antes da crise com o objetivo de poder recuperar o seu talento para o nosso país”, aludindo à necessidade de fazer um estudo sobre as necessidades e as exigências desta população e trabalhar para construir as condições suficientes e idóneas para o seu regresso. As conclusões deste estudo são integradas no plano publicado como anexo da resolução referida. Ainda se indica que existe uma procura instalada na sociedade espanhola, convencida dos “benefícios sociais e económicos trazidos pelo regresso de pessoas que voltam com ideias novas, mentalidades mais abertas e vontade de gerar mudanças no nosso país”.

O plano tem 50 medidas promovidas por 10 ministérios e refere-se a necessidade de cooperação institucional das várias entidades envolvidas na sua execução. As 50 medidas que compõem o plano são categorizadas em 6 dimensões diferentes, que à frente analisamos de acordo com a nossa tipologia (quadro 2 e quadro 3): 1) apoio para definir o projeto profissional (conexão entre emigrantes e empresas, acesso a emprego público, fomento da carreira de investigação, incentivar a volta para empreender); 2) ajuda para planificar a volta e instalar-se; 3) criação de espaços para a participação; 4) criação de ambiente positivo; 5) acompanhamento psicológico; 6) gestão colaborativa e avaliação contínua do plano.

Os destinatários do plano são cidadãos espanhóis, conforme a remissão que é feita, no plano, para a Constituição Espanhola, segundo a qual se estabelece que o Estado, em colaboração com as Comunidades Autónomas e as Corporações Locais, “promoverá uma política integral para facilitar o retorno dos espanhóis de origem residentes no exterior”. Não aparece definida a nacionalidade ou naturalidade.

**Quadro 1. Síntese da apresentação do Programa Regressar e do Programa *Un país para volver-Plan de Retorno a España* – porquê, como, para quem, o quê**

Elemento	Portugal	Espanha
Insígnia	É hora de voltar a casa. O seu país apoia o seu regresso	<i>Um país para volver – plan de retorno a España</i>
Problema(s)/ diagnóstico enunciados	<p>“Recorde” de emigração entre 2011-2014  saída de “muitos trabalhadores qualificados”  referências estatísticas ao número de saídas temporárias e permanentes  criação de postos de trabalho nas faixas mais jovens, em prejuízo da entre 25-45 anos que se refere ser onde se concentra mais a emigração  “uma parcela significativa daqueles que emigraram no passado recente integra uma das geração mais qualificadas de sempre em Portugal”  perda para o país, porque houve investimento público em educação e formação nas últimas décadas  saldo migratório negativo nos anos entre 2011-2016 devido também à diminuição da atração de Portugal para os imigrante   redução da população em idade ativa com impacto no mercado de trabalho e no potencial de crescimento da economia portuguesa, desequilíbrio dos sistemas de proteção social</p>	<p>“Grave crisis migratoria” entre 2009 y 2017, “fruto de las políticas de austeridad, de las imposiciones de medidas estructurales en nuestra economía”  “miles de españolas y españoles fueron empujados a buscar un empleo lejos de nuestro territorio”  “El cambio de gobierno ha supuesto el impulso a nuevas políticas públicas en España en materia de emigración y retorno de los españoles emigrados al exterior”   “ «centrar su atención en aquellos jóvenes, hombres y mujeres, excelentemente formados, que tuvieron que hacer las maletas ante la crisis con el objetivo de poder recuperar su talento para nuestro país»”  </p> <p>Referências estatísticas a: aumento de espanhóis residentes no estrangeiro entre 2009 e 2019  crescimento de altas consulares no Reino Unido e Alemanha, principais países da “la nueva emigración española entre los años 2009 y 2017”   Crescimento sustentado das baixas consulares entre 2013 e 2017, “una tendencia de aumento de los retornos a España”</p>
Processo de criação	Não <i>explicitamente</i> participativo	<i>Explicitamente</i> participativo: participação da sociedade civil/atores sociais implicados (1.500 emigrantes e regressados; mais de 60 empresas, 10 ministérios, comunidades autónomas, investigação)
Destinatários	<p>Cidadãos emigrados de Portugal e descendentes, sem prejuízo da aplicação de critérios de elegibilidade específicos no âmbito das medidas   saída ocorrida até 31/12/2015 e que tenham residido no estrangeiro mais de 12 meses</p> <p>Na medida de apoio financeiro, início de atividade laboral em Portugal continental entre 1/1/2019 e 31/12/2020, com celebração de contrato de trabalho por conta de outrem sem termo. Alterações seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- contratos de trabalho (por tempo indeterminado, a termo resolutivo certo com duração inicial igual ou superior a seis meses, a termo resolutivo incerto com duração previsível igual ou superior a seis meses) celebrados entre 1/1/2019 e até 31/12/2023;</li> </ul>	<p>Espanhóis de origem e, refere-se no plano publicado no website, página 30:</p> <p><i>Plan inclusivo y no discriminatorio por razón de edad, discapacidad, nivel de formación o lugar de origen</i></p>

	- criação de empresas e do próprio emprego em Portugal continental	
Estratégia/ objetivo do programa	Responder às necessidades de mão-de-obra em alguns setores  Reforçar a criação de emprego  Reforçar o pagamento de contribuições para a SS  reforçar o investimento  Reforçar o combate ao envelhecimento demográfico	Recuperar o vínculo institucional com as pessoas que emigraram  reconhecer e valorizar a aprendizagem pessoal e profissional da experiência migratória  tornar acessíveis os recursos públicos e melhorar os processos administrativos que afetam o retorno  identificar e tornar visíveis oportunidades de trabalho nos setores público e privado e apoiar o empreendedorismo  conectar as necessidades e as expectativas de emigrantes e empresas  vincular as pessoas que passaram/estão a passar por uma experiência migratória. Ao chegar a Espanha, deverá ser facilitado: acesso às necessidades materiais  processo de adaptação  a integração e a participação social.

Notas: itálicos nossos.

Fonte: para Portugal, Resolução de Conselho de Ministros 60/2019, de 28 de março, e website Programa Regressar (<https://www.programaregressar.gov.pt>); para Espanha, a Resolución de 27 de marzo de 2019, *Plan de Retorno a España*, e website <https://ciudadaniaexterior.inclusion.gob.es/es/horizontal/oficina-retorno/index.htm>.

As medidas das políticas de recuperação de emigrantes têm subjacente que o regresso ou a vinculação com emigrantes permitirá obter o que a emigração “retirou” ao país de origem, ou seja, capital financeiro para investir e, assim, também potenciar o autoemprego; capital humano obtido no estrangeiro, em forma de diplomas e experiência, o que diminuirá efeitos negativos da emigração qualificada (*brain-gain*); capital social; compensação de défices demográficos com os próprios emigrantes retornados. As medidas tendem a repercutir o que se espera que o regresso traga nos níveis assinalados.

Em geral, as iniciativas do regresso podem ser divididas em três categorias: 1) promotoras (encorajam o regresso); 2) facilitadoras (apoiam o regresso) e suplementares (apoiam a reintegração) (Kaczmarczyk & Lesińska, 2013). Contudo, e uma vez que fazemos a análise a partir do que os documentos contêm, foi difícil fazer esta distinção, também porque consideramos que o que apoia a reintegração, poderá encorajar o regresso. Deste modo, organizámos a apresentação das medidas consoante o que significam em termos de recursos de reintegração, em dois quadros (quadro 2 e quadro 3). Começamos com as medidas mais instrumentais e económicas de apoio à reintegração, como as que se referem à educação, emprego, fiscalidade, investimento e apoios financeiros, e depois as que se referem a outras dimensões de integração como a informação genérica, informação sobre a habitação, a questão psicológica e emocional e as medidas mais globais de execução e avaliação dos programas. No caso português, as medidas são referidas como já estando em curso, enquanto outras são apresentadas como novas. No caso espanhol, devemos referir que todas as medidas constam como solução para um problema/diagnóstico, têm indicação do seu orçamento, incluem as entidades a envolver e a data de colocação em marcha (mês e ano).

O que podemos destacar na análise das medidas dos programas consiste, no essencial, em dois aspetos: por um lado, as medidas instrumentais dos dois programas revelam diversos pontos de contacto, ainda que no caso espanhol sejam mais detalhadas e compreensivas; as medidas não económicas estão muito mais desenvolvidas no caso do plano espanhol, por outro lado. As medidas instrumentais traduzem objetivos de que os potenciais regressados tenham conhecimento e acesso a oportunidades profissionais antes do regresso e diplomas académicos ou qualificações profissionais reconhecidos de forma célere, recursos considerados fundamentais para a reintegração. As medidas financeiras, no caso português, contemplam, ainda, a comparticipação nos custos com este processo de reconhecimento. Com estes enunciados reforça-se o pressuposto de que nestes regressos se incluirão os qualificados, o que no programa espanhol ainda se traduz na inclusão de cinco medidas, dentro das que se concretizam como apoio para definir o projeto profissional, dedicadas ao “fomento da carreira de investigação”.

Em Espanha, o programa inclui ainda algumas medidas inovadoras no domínio laboral, como a criação de um grupo de apoio para a definição do projeto profissional dos potenciais regressados, ou a dinamização de redes de mentoria, assim como a criação de apoios económicos para a deslocação dos potenciais regressados a entrevistas de emprego.

No que respeita às medidas não económicas (quadro 3), verificamos que o plano espanhol tem prevista a disponibilização de cursos de espanhol para cônjuges estrangeiros, a agilização dos seus processos de autorização de residência, e a criação de espaços para partilha de conhecimento e experiências no domínio de habitação ou de experiências de sucesso com o regresso, visando proporcionar bem-estar e troca de conhecimentos sobre o processo.

No que respeita à avaliação do plano, sublinhamos que o plano espanhol prevê que os emigrantes e regressados nela participem, assim como também já tinham feito parte da sua conceção. Talvez por isso este plano seja mais abrangente e compreensivo do que o português. Veja-se, ainda, a previsão de estabelecimento de parcerias com Portugal e com a Grécia, no que se refere ao desenvolvimento de projetos de regresso europeus financiados pela Comissão Europeia, objetivo que não se encontra plasmado no programa português.

**Quadro 2. Medidas instrumentais e económicas – Programa Regressar e Programa *Un país para volver-Plan de Retorno a España***

Medidas	Portugal	Espanha
Educação/ formação profissional (FP)	Contingente nacional de acesso ao ensino superior (ES) para candidatos emigrantes e familiares  Regime especial de acesso ao ES para funcionários portugueses de missão diplomática no estrangeiro e familiares, para cidadãos portugueses bolsheiros/equiparados e familiares, e outras categorias de funcionalismo público ou da UE  Disponibilização de ofertas de FP para cidadãos, direcionando respostas para processos de recrutamento profissional  Celeridade no reconhecimento de habilitações académicas e qualificações profissionais obtidas no estrangeiro	Agilização de prazos e custos para processo de homologação de títulos académicos
Trabalho e Emprego	Divulgação de ofertas de emprego para interessados manifestarem interesse antes da fixação em Portugal (ex: organização de feiras de emprego e <i>website</i> do IIEFP, divulgação pelo PCRE-Ponto de Contacto para o Regresso do Emigrante)	Apoio para definir projeto profissional que se resume na conexão entre emigrantes e empresas (informação e adaptação da oferta e procura); acesso ao emprego público; fomento da atividade investigadora.  Atendimento personalizado que oriente as pessoas que desejam regressar, para a procura de oportunidades nos setores público, privado e para o investimento, através da criação de um grupo de 20 pessoas especializadas na Secretaria de Estado das Migrações  Criação e dinamização de rede de mentoria (também na investigação) de regressados, para ajudar quem está em processo, para dar a conhecer as características do setor, localidades e outras informações úteis para o regresso e a reinstalação  Criação de catálogo de competências profissionais adquiridas no estrangeiro  Assessoria especializada em direitos laborais  Identificação de empresas comprometidas em contratar regressados  Sistema de valorização da experiência no setor público no estrangeiro  Publicação de ofertas de trabalho em investigação e I&D num <i>website</i> específico
Fiscalidade	Regime fiscal que permitirá excluir da tributação, em sede de IRS, metade dos rendimentos do trabalho, durante cinco anos, aplicável a cidadãos que regressem a Portugal entre 2019 e 2020 [ano alterado posteriormente] e que não tenham tido residência fiscal em Portugal pelo menos nos 3 anos seguintes. Também tinham que ter residido em Portugal antes de 31/12/2015	Regime fiscal sobre rendimento para quem tenha sido residente fiscal noutra país nos 10 anos anteriores e objetivos de melhorar o tratamento fiscal atribuído a emigrantes regressados, “com o fim de atrair e recuperar o talento do que a crise privou ao país”

Investimento	Protocolo assinado em 2017 para aplicação e execução do projeto Empreender 2020  Promoção, através de Gabinete próprio, da identificação, apoio e trabalho em rede de empresas na diáspora com vontade de investir em Portugal  Valorizar e apoiar intenções de regresso com potencial de micro e pequeno investimento, disponibilizando linha de crédito  Criação de condições favoráveis à capacitação e lusodescendentes como empreendedores, com identificação, validação, aconselhamento e encaminhamento de projetos em articulação com os GAE(Gabinetes de Apoio ao Emigrante) e outras entidades relevantes. Promoção de participação em iniciativas e eventos de informação e <i>networking</i> organizados pelo Gabinete de Apoio ao Investimento na Diáspora	Incentivo à volta para empreender  Disponibilização de informação e formação de apoio a projetos de empreendimento, concretamente administrativa, laboral e fiscal
Apoios financeiros	Montantes a atribuir a emigrantes ou lusodescendentes que iniciem atividade laboral (ou por conta própria) em Portugal continental, e comparticipação nos custos da viagem para Portugal, aos destinatários e respetivos membros do agregado familiar, nos custos de transporte de bens para Portugal, e com o reconhecimento de qualificações académicas ou profissionais	Apoio económico para a deslocação para entrevistas de trabalho

Nota: PCRE – Ponto de Contacto para o Regresso do Emigrante.

Fonte: para Portugal, Resolução de Conselho de Ministros 60/2019, de 28 de março, e website Programa Regressar (<https://www.programaregressar.gov.pt>); para Espanha, a Resolución de 27 de marzo de 2019, *Plan de Retorno a España*, e website <https://ciudadaniaexterior.inclusion.gob.es/es/horizontal/oficina-retorno/index.htm>.

**Quadro 3. Medidas não económicas – Programa Regressar e Programa *Un país para volver-Plan de Retorno a España***

Medidas	Portugal	Espanha
Informação de apoio ao regresso	Ampliação territorial dos Gabinetes de Apoio ao Emigrante em cooperação com autarquias do país   Roteiro do Regresso, publicado no Portal das Comunidades  Divulgação do Programa junto dos emigrantes e lusodescendentes que pretendam regressar a Portugal, pelo PCRE  Disponibilização de informação e encaminhamento de potenciais regressados e de regressados para os serviços de que necessitem para apoio ao regresso  Agilização dos procedimentos e das decisões administrativas necessárias ao regresso (PCRE)	Criação de um espaço multicanal ( <i>web, chatbot, correio eletrónico, telefone e presencial</i> ) para ajudar a planificar o regresso/encaminhar os potenciais regressados e regressados para os serviços necessários à reintegração no regresso
Informação sobre habitação		Disponibilização de informação ao Coletivo de Cidadãos Retornados do Exterior, em matéria de habitação (quais os documentos para acesso ao contrato de aluguer, ou criar uma plataforma de registo de quem queira partilhar habitações)
Língua e integração de cônjuges e descendentes		Identificar agentes e recursos relacionados com a integração de estrangeiros, como cursos de espanhol para adultos (cônjuges) ou filhos de emigrantes  Agilizar obtenção de autorizações de residência, nomeadamente para cônjuges estrangeiros
Promoção de bem-estar psicológico e emocional no regresso		Dar a conhecer histórias de pessoas regressadas com projetos profissionais de setores diferentes através da Carta de Espanha, para demonstrar êxito no regresso e processo de adaptação para criar ambiente positivo para o regresso  Facilitar a criação de grupos onde emigrantes e regressados partilhem vivências pessoais e recebam ferramentas para enfrentar o processo migratório e de regresso
Gestão e avaliação do programa	Feita pelo PCRE, nomeadamente: articulação com as entidades envolvidas no programa, monitorização do programa, encaminhamento dos requerentes elegíveis para as respostas previstas pelo programa e apresentação de relatórios semestrais	Criação de uma plataforma única para participação no plano, gestão e comunicação do mesmo (onde acedem todos os serviços)   Criação de um órgão central coordenador  Criação de inquéritos dirigidos a emigrantes e regressados para realização de avaliação contínua do plano do ponto de vista do utilizador  Criação de parcerias com países como Portugal e Grécia para desenvolver projetos europeus de regresso de emigrantes aos países mais impactados pela crise económica, com financiamento da Comissão Europeia

Nota: PCRE – Ponto de Contacto para o Regresso do Emigrante.

Fonte: para Portugal, Resolução de Conselho de Ministros 60/2019, de 28 de março, e website Programa Regressar (<https://www.programaregressar.gov.pt>); para Espanha, a Resolución de 27 de marzo de 2019, Plan de Retorno a España, e website <https://ciudadaniaexterior.inclusion.gob.es/es/horizontal/oficina-retorno/index.htm>

## 5. Notas conclusivas

Portugal sempre cultivou relações com os seus emigrantes ou a sua diáspora (Góis, Marques & Pinho, 2017), nomeadamente através da Secretaria de Estado das Comunidades, refletindo o que se poderá referir como um regime político de acomodação neste domínio (Lee, 2017). A criação de um programa orientado especificamente para promover o regresso físico – que contém também medidas de relacionamento com a diáspora, como seja a da promoção do investimento – consiste numa iniciativa pluriministerial que pretende aumentar o volume dos regressos com uma composição específica de ativos para compensar défices demográficos e da segurança social, ou seja, afetando também a composição destes fluxos de “remigração”.

Em todas as medidas relativas à disponibilização de informação ou de encaminhamento de respostas para o regresso, foi-nos assegurado, pelo coordenador do PCRE, que esse procedimento é realizado sem distinguir a elegibilidade de quem contacta os serviços a pedir o apoio. Contudo, na medida relativa ao apoio financeiro, é estabelecido que os requerentes elegíveis têm de estar de alguma forma inseridos no mercado de trabalho no país para poderem ter acesso a estes incentivos, o que está previsto nos primeiros objetivos do programa, tal como que os contratos de trabalho fossem “sem termo”. Ou seja, inicialmente tentava-se contornar a limitação associada a este tipo de políticas, nomeadamente que os orçamentos financeiros do programa fossem atribuídos em vão, porque os regressados podem sempre voltar a sair, como foi referido no enquadramento teórico. Solicitando a permanência através de contratos sem termo, de alguma forma atrasar-se-iam novas migrações.

Em Espanha também existe uma relação histórica com os seus emigrados, mas o plano de retorno que esteve em análise neste texto consistiu, tal como realçado no próprio diploma, numa nova forma de definição de política pública. Embora se refira no documento que não se faz discriminação relativamente aos destinatários do plano, são objetivos a recuperação de “jovens recentemente saídos e formados”, havendo portanto uma preocupação com a composição qualificada da emigração, o que se repercute depois nas medidas que são delineadas visando uma boa reintegração destes profissionais.

A afirmação de que a maioria das políticas de migração afeta mais a composição dos fluxos do que o seu volume global (de Haas e Vezzoli, 2011, p. 20) poderá verificar-se aqui, nomeadamente porque as candidaturas exigem competências de literacia e acesso a conhecimento acessíveis apenas a migrantes mais qualificados, o que por si só produz alguma seletividade. Nos dois estudos de caso constitui objetivo precisamente esse “*brain gain*”. Importaria, no entanto, conhecer de forma detalhada o alcance destes programas e as características dos seus destinatários, o que não foi objeto deste estudo, mas poderá vir a ser em projetos vindouros.

O objetivo foi analisar políticas e não avaliar se a sua execução tem, ou não, sido bem-sucedida, nem se os emigrados têm alguma vontade, ou não, de regressar, pois essa depende também da interferência de outros fatores não explorados aqui. Para que as políticas sejam bem-sucedidas, e conforme referido teoricamente, precisam de conter respostas para os problemas diagnosticados subjacentes à emigração. Ou seja, as políticas acabam por ter de abranger dimensões que procuram corrigir fatores de repulsão que “expulsaram” os emigrados, para que tenham uma boa aplicação. Tal será parcialmente feito, em Portugal mas também em Espanha, com o regime dos benefícios fiscais, por exemplo – em forma de compensação pelos salários baixos assinalados por emigrantes inquiridos noutros estudos (Pinho, Góis & Marques, 2021) – ou com a pretensão de desenvolvimento da carreira de investigação. Outra dimensão de extrema importância na eficácia destas políticas baseia-se na sua ampla divulgação entre potenciais destinatários, como sugerido noutros estudos sobre este tema ((Nadler et al., 2016; Góis, Marques & Pinho, 2017) que sugerem inclusivamente que “migrantes que regressaram de forma bem-sucedida devem ser incluídos nas estratégias de comunicação das iniciativas” (Nadler et al., 2016, p.371).

Reforçamos a necessidade de investigação empírica sistemática que crie mais contributos sobre como os estados “formam” processos de migração na sua interação com outros fatores de migração nos países emissores e recetores. Os fatores estruturais e conjunturais parecem, contudo, ter mais influência na emigração ou regresso, do que as políticas *per se* (de Haas & Vezzoli, 2011), e parece-nos que a conceção participada de políticas públicas – por todos os atores envolvidos e pela academia – pode ajudar a dar força a iniciativas como as que foram analisadas

aqui. A cooperação internacional e bilateral entre países de emigração, como preconizada pelo plano espanhol, consiste numa boa prática que deve ser assinalada e, embora haja elementos de política que têm sempre de ser contextualizados no tempo, geografias e sociedades específicas, poderá sempre haver um tronco de recomendações de política de regresso, neste caso europeu, a definir em comum.

## Financiamento

Este artigo foi elaborado no âmbito do projeto “Experiências e expectativa de regresso dos novos emigrantes portugueses: reintegração e mobilidades” (EERNEP), financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (Portugal) com a referência PTDC/SOC SOC/ 28730/2017.

## Referências bibliográficas

Bauböck, R. (2003). Towards a political theory of migrant transnationalism. *International Migration Review*, 37(3), 700–723.

Boros, L., & Hegedűs, G. (2016). European national policies aimed at stimulating return migration. In R. Nadler, Z. Kovács, B. Glorius, & T. Lang (Eds.), *Return Migration and Regional Development in Europe - Mobility Against the Stream* (pp. 333–357). eBook: Palgrave Macmillan.

Boswell, C., Geddes, A., & Scholten, P. (2011). The role of narratives in migration policy-making: a research framework. *The British Journal of Politics and International Relations*, 13, 1–11. <https://doi.org/10.1111/j.1467-856X.2010.00435.x>

Brinkerhoff, J. M. (2012). Creating an enabling environment for diasporas' participation in homeland development. *International Migration*, 50(1), 75–95. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2435.2009.00542.x>

Careja, R. (2013). Emigration for development? An exploration of the State's role in the development-migration nexus: The Case of Romania. *International Migration*, 51(2), 76–90. <https://doi.org/10.1111/imig.12115>

Caro, R., Cavasola, S., & Fernández, M. (2018). Back to (a different) emigration? Mobility from Spain and Italy during the economic crisis. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 7(1), 30–55. [https://doi.org/10.26754/ojs\\_ried/ijds.273](https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.273)

Delaunay, M. (2022). Portugal e o regresso dos colonos de Angola e Moçambique: resposta governativa e memória. *CIDADES, Comunidades e Territórios*, 44, 87–103. <https://doi.org/10.15847/cct.25441>

de Haas, H. (2010). Migration and development: a theoretical perspective. *International Migration Review*, 44(4), 227–264.

de Haas, H., & Vezzoli, S. (2011). *Leaving Matters. The Nature, Evolution and Effects of Emigration Policies. DEMIG Project Paper 4*. Oxford: International Migration Institute - University of Oxford.

Frelak, J. S., & Hahn-Schaur, K. (2019). *Attract, facilitate and retain - return migration policies in the context of intra-EU Mobility*. <https://www.icmpd.org/news-centre/news-detail/expert-voice-attract-facilitate-and-retain-return-migration-policies-in-the-context-of-intra-eu/>

Gamlen, A. (2006). Diaspora Engagement Policies: What are They, and What Kinds of States Use Them? *Working Paper 32 COMPAS - Centre on Migration, Policy and Society*, 1–31.

Gamlen, A. (2008). Why engage diasporas? *Working Paper 63 COMPAS - Centre on Migration, Policy and Society*.

Gamlen, A. (2014). Diaspora institutions and diaspora governance. *International Migration Review*, 48(1), 180–217. <https://doi.org/10.1111/imre.12136>

Góis, P., Marques, J. C., & Pinho, F. (2017). *Regresso de uma geração preparada. Diagnóstico de situação atual e Modelo Prospetivo de Desenvolvimento*. Porto: Fundação AEP.

Holland, D., Fic, T., Rincon-Aznar, A., Stokes, L., & Paluchowski, P. (2011). *Labour Mobility within the EU - The Impact of Enlargement and the Functioning of the Transitional Arrangements* London: European Commission, National Institute of Economic and Social Research.

Kaczmarczyk, P., & Lesińska, M. (2013). Return migration, state policy and integration of returnees - The case of Poland. In I. IZwania-Rößler & V. Ivanova (Eds.), *Welcome Home? Challenges and Chances of Return Migration* (pp. 29–34). Washington, DC: Transatlantic Forum on Migration and Integration.

Lee, S. K. (2017). The three worlds of emigration policy: towards a theory of sending states regime. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 43(9), 1453–1471. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2016.1237284>

Mármora, L. (2002) *Las políticas de migraciones internacionales*. OIM-Paidós, Buenos Aires.

Nadler, R., Kovács, Z., Glorius, B., & Lang, T. (2016). Introduction: mobility against the stream? New concepts, methodological approaches and regional perspectives on return migration in Europe. In R. Nadler, Z. Kovács, B. Glorius, & T. Lang (Eds.), *Return Migration and Regional Development in Europe* (pp. 1–22). eBook: Palgrave Macmillan.

Østergaard-Nielsen, E. (2003). International migration and sending countries: key issues and themes. In E. Østergaard-Nielsen (Ed.), *International Migration and Sending Countries. Perceptions, Policies and Transnational Relations* (pp. 3–30). Hampshire e New York: Palgrave Macmillan.

Peixoto, J. (2004). País de emigração ou país de imigração? Mudança e continuidade no regime migratório em Portugal. *Socius Working Papers*, 2/2004. <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/2028/1/wp200402.pdf>.

Pinho, F. (2014). *Transformações na Emigração Brasileira para Portugal. De Profissionais a Trabalhadores* (Alto Comissariado para as Migrações, I.P. ed.): Alto Comissariado para as Migrações, I.P.

Pinho, F., Góis, P., & Marques, J. C. (2021). Ficar ou voltar? Intenções de regresso entre portugueses qualificados emigrados a partir do ano 2000. *Análise Social*, LVI(1), 4–29. <https://doi.org/10.31447/as00032573.2021238.01>

Pires, R. P., Pereira, C., Azevedo, J., Vidigal, I., & Veiga, C. M. (2020). A emigração no século XXI. *Sociologia, Problemas e Práticas*(94), 9-38. <https://doi.org/10.7458/SPP20209419573>

Poinard, M. (1983). Emigrantes portugueses: o regresso. *Análise Social*, XIX (75), 29-56.

Portes, A. (2009). Migration and development: reconciling opposite views. *Ethnic and racial studies*, 32(1), 5-22. <https://doi.org/10.1080/01419870802483668>.

Santos, Y. (2022). Políticas emigratórias e regressos durante a Ditadura portuguesa (1945-1974). *CIDADES, Comunidades e Territórios*, 44. <https://doi.org/10.15847/cct.25238>

Zaiceva, A., & Zimmermann, K. F. (2016). Returning home at times of trouble? Return migration of EU enlargement migrants during the crisis. In M. Kahanec & K. F. Zimmermann (Eds.), *Labor Migration, EU Enlargement, and the Great Recession* (pp. 397-418). Berlin: Springer.