



**SOCIEDADE
CRISE E RECONFIGURAÇÕES**

VII CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA

19 a 22 Junho 2012

Universidade do Porto - Faculdade de Letras - Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação

ÁREA TEMÁTICA: Migrações, Etnicidade e Racismo – [GT – Pensar a Europa – os paradoxos e desafios de um projecto em mudança]

CIDADANIA DO CONHECIMENTO: O SISTEMA CANADIANO E O CARTÃO AZUL DA UE EM ANÁLISE

TORRES, Sonya

Mestre em Relações Internacionais

Universidade do Minho

sonyapedreira@gmail.com

ESTRADA CARVALHAIS, Isabel

Doutor em Sociologia e com equivalência ao grau de Doutor em Ciência Política e Relações Internacionais

Universidade do Minho

isabelestra@gmail.com

Resumo

Há um desconcertante paradoxo a decorrer nas nossas sociedades democráticas, no que respeita à presença do imigrante: registam um avanço considerável na conceção de políticas antidiscriminatórias no acesso a direitos sociais e até políticos, ao mesmo tempo que reforçam a institucionalização de novas vias de discriminação como a educação e o conhecimento (*education-based discrimination*). A crescente procura de migrantes altamente qualificados (detentores de conhecimento científico e tecnológico – logo *o conhecimento* por excelência, nas sociedades hodiernas) leva estados como o Canadá e espaços como a União Europeia (UE), em diferentes tempos e de diferentes formas, a investir na melhoria dos seus sistemas de seleção de migrantes potencialmente relevantes para as suas economias.

Veremos que ambos os sistemas contribuem afinal para a estratificação de indivíduos; ambos permitem a institucionalização da discriminação social e até cultural, sem que todavia um número significativo de migrantes altamente qualificados deixe por isso de ainda assim enfrentar diversas barreiras na sua integração. Veremos ainda que ambos os sistemas se revelam como instrumentos elitistas de leitura restritiva da cidadania e que fomentam a exclusão e o surgimento de uma cidadania fundamentada no conhecimento, promovendo subsequentemente uma política de “*education-based discrimination*”.

Abstract

There is a discerning paradox permeating through our democratic societies specifically entailing the role of the immigrant: considerable progress has taken place in the sphere of anti-discriminatory policies focusing on both political and social rights, however, there has been a significant reinforcement of the institutionalization of a new breed of discrimination, namely *education-based discrimination*. The heightened pursuit of highly-skilled migrants (bearers of scientific and technological knowledge – who epitomize the essence of excellence in contemporary society) has prompted, throughout various periods intime and via diverse methods, countries such as Canada and communities, namely the European Union (EU), to invest in the enhancement of their selection systems of migrants deemed potentially relevant to their economies.

It is apparent that both systems are conducive to the stratification of individuals; both systems allow for the institutionalization of social and cultural discrimination, thereby permitting a vast amount of highly-skilled migrants to encounter a myriad of hurdles in their attempt to integrate. It is also evident that both systems not only manifest themselves as elitist instruments projecting a restricted view of citizenship, but also foster exclusion and the emergence of a knowledge-based citizenship, subsequently promoting a regime of “*education-based discrimination*”.

Palavras-chave: Cidadania do conhecimento; Sistema de pontos; Cartão Azul UE; Canadá; União Europeia
Keywords: Knowledge-based citizenship; Point System; EU Blue Card; Canada; European Union

PAP0807

1. Introdução – Cidadania do conhecimento: acesso à cidadania via o conhecimento

Dado o enfoque atribuído presentemente pelos Estados à captação de migrantes altamente qualificados e sendo este um objetivo politicamente almejado e prosseguido tanto pelo Canadá como pela UE, procuraremos nesta comunicação compreender que cidadania é aquela que o sistema de pontos existente no Canadá e a criação de um sistema de cartão azul na Europa, estão a promover. Estará o sistema de pontos a contribuir para maior inclusão, ou para maior exclusão dos migrantes na sociedade canadiana? Qual o papel que o critério do conhecimento joga afinal na seleção de migrantes e, conseqüentemente, na determinação do perfil de potenciais novos cidadãos? Será este critério uma via para a construção de uma cidadania mais justa e democrática, ou, pelo contrário, estará a cidadania fundamentada no conhecimento científico a promover uma leitura elitista da mesma?

2. “Education-based discrimination”: o caso do sistema de pontos canadiano e do cartão azul da União Europeia

2.1. A controvérsia do sistema de pontos canadiano – múltiplas apreciações

No seio académico e no âmbito político há um leque de opiniões diversas no que se refere ao sistema de pontos adotado pelo Canadá, existindo, de um lado, aqueles que destacam as vantagens e os benefícios de tal sistema e, de outro, os que procuram realçar um conjunto de desvantagens, apresentando inúmeras críticas a esse sistema. Os indivíduos altamente qualificados selecionados para contribuir economicamente para o Canadá, tendo como alicerces as suas aptidões, a sua escolaridade e a sua formação (Becklumb, 2008, p. 16), imigram para o país através do “Federal Skilled Worker Program” (Okoye, 2010, p. 10). Desde a sua implantação, em 1967, no Canadá, a grelha de atribuição de pontos ao abrigo do “Federal Skilled Worker Program” foi sujeita a inúmeras modificações. Um marco crucial nessa transformação foi a entrada em vigor do *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA), em 2002, que ditou a transformação de um sistema de pontos baseado num modelo alicerçado na profissão dos imigrantes para um sistema assente num modelo de capital humano. A mudança no modelo adotado pelo governo canadiano realça dois aspetos cruciais, pois numa primeira leitura confirma-se o inconfundível incremento de pontos atribuídos à escolaridade dos indivíduos e, em contrapartida, a redução de pontos concedidos à sua profissão. Procedendo a uma análise mais crítica, esta transformação deixa transparecer um sistema de seleção crescentemente restritivo, seletivo e elitista, onde acima de tudo se encontra a valorização de indivíduos detentores de conhecimento, procurando desse modo afastar os menos desejáveis e com níveis de escolaridade mais baixos.

Vejamus a atribuição de pontos conforme o grau de escolaridade dos indivíduos ao abrigo do sistema de pontos¹. Dos seis critérios avaliados pelo sistema de pontos, a escolaridade é considerada claramente o critério primordial visto que se um candidato detém um diploma a nível de mestrado ou de doutoramento este habilita-se a 25 pontos, um valor bastante significativo uma vez que em qualquer um dos restantes cinco critérios não existe uma atribuição de pontos tão elevada, limitando a entrada através deste método de seleção a candidatos com níveis de escolaridade mais baixos. É de sublinhar a hipocrisia do atual sistema de pontos utilizado por parte do governo canadiano, isto porque, como refere Baulder (2002 como citado em Tannock, 2007), uma considerável percentagem de cidadãos canadianos (18 a 26%, ou seja, cerca de um terço da população) nunca conseguiria entrar no seu próprio país tendo em mente o sistema de pontos e o valor atribuído à escolaridade.

Dados recolhidos por um estudo levado a cabo pelo Research and Evaluation Branch da Citizenship and Immigration Canada [CIC] (2010), evidenciam exatamente a importância e o peso que o grau de escolaridade acarreta para entrar no Canadá. O Research and Evaluation Branch da CIC avaliou várias características dos indivíduos que entraram no Canadá, entre o período de 2002 a 2008, ao abrigo do “Federal Skilled Worker Program”. Entre vários aspetos estudados, destaca-se o grau de escolaridade dos indivíduos a quem foi concedido acesso ao país através desse programa.

Considerando os dados fornecidos pelo Research and Evaluation Branch da CIC (2010), a percentagem de indivíduos com diplomas a nível universitário, mais especificamente, com o grau de pós-graduação, de mestrado, ou de doutoramento é significativo perante aqueles sem um destes graus de escolaridade. Entre o ano de 2002 a 2008, cerca de 41% dos inquiridos que entraram no Canadá através do “Federal Skilled Worker Program” tinham frequentado um programa de pós-graduação e, a percentagem de migrantes com um certificado de habilitações a nível de mestrado era de aproximadamente 26,7% e cerca de 9,8% dos inquiridos detinham um doutoramento. De facto, o estudo revela que a percentagem dos inquiridos com um grau abaixo de pós-graduação é bastante diminuta, revelando uma grande dificuldade por parte de indivíduos com menor instrução em entrar ao abrigo do atual sistema de pontos utilizado pelo governo canadiano.

Numa linha de avaliação totalmente diferente, vários autores salientam as vantagens do sistema. Assim, na visão de Lowell (2008), as vantagens do sistema de pontos são notórias isto porque tanto a profissão como a experiência que um indivíduo possui são elementos essenciais no processo de seleção, permitindo criar uma espécie de filtro em relação a indivíduos com baixos níveis de escolaridade indo ao encontro de imigrantes com os níveis de escolaridade e as aptidões necessários ao país de acolhimento. Um estudo australiano permite sustentar a ideia apresentada anteriormente, advogando vantagens como a consistência, a transparência e a eficiência na seleção de imigrantes, beneficiando o país (Chaloff & Lemaître, 2009, p. 65). Logo, esta transparência possibilita ao migrante proceder à sua própria avaliação permitindo-lhe ter noção se possui ou não as condições necessárias. Permite igualmente aos decisores políticos e aos eleitores compreender o processo e os critérios de seleção aplicados aos imigrantes (Department of Justice, Equality and Law Reform, 2002, p. 112). Na perspetiva de Papademetriou (2007), os sistemas de pontos facilitam a concretização de objetivos políticos dos governos, justificando-se com quatro argumentos. Este modelo transmite não só uma ação proactiva por parte do governo de um país, permitindo-lhe antecipar as suas necessidades, mas acalma igualmente os nacionais de um país visto que o governo adota critérios de seleção objetivos facilitando alcançar os seus objetivos económicos e os seus objetivos do mercado laboral. Além destes dois argumentos, os sistemas de pontos diminuem as preocupações de trabalhadores nacionais, uma vez que constituem uma mais-valia para a economia, incrementando a competitividade nacional. Logo, a opinião pública fica mais satisfeita ao compreender que os imigrantes foram selecionados consoante critérios que permitem responder aos interesses económicos do país.

Para além de todas as vantagens mencionadas acima, existe uma característica do sistema de pontos que vários autores louvam sendo esta a sua flexibilidade, isto é, o sistema permite adaptar os mecanismos de seleção e os pontos que são atribuídos a cada critério e possibilita também a modificação da nota mínima de passagem exigida, refletindo a adaptabilidade do sistema (Shachar, 2006, p. 174; Watt, Krywvlak, & Kitagwa, 2008, p. 53; Martinez-Herrera, 2008, p. 4).

Em claro contraste com estas avaliações positivas, encontramos os críticos deste modelo, que trazem à luz as inúmeras desvantagens e limitações do sistema de pontos, sendo os mais referidos a complexidade, a inflexibilidade e o caráter discriminatório do sistema.

Ao apelar aos “best and the brightest”, a ideia transmitida é a de que se busca apenas uma “elite relativamente pequena” (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2009, p. 97), revelando o preconceito face à questão da escolaridade e, por consequência, à exclusão de indivíduos com níveis de escolaridade mais baixos (Manson & Preston, 2007).

Isto revela, de facto, um grau de preconceito elevado e muitos críticos vão mais longe ao defender que o atual sistema de pontos no Canadá favorece os cidadãos europeus em virtude das suas credenciais (Vernet, 2006), tornando visível o problema do reconhecimento de credenciais estrangeiras não-europeias no mercado laboral canadiano (Beach, Green, & Worswick, 2006, p. 4).

Apresentando uma visão diferenciada, Jedwab (2006 como citado em Vernet, 2006) advoga que o sistema não é eurocêntrico sendo que as recentes estatísticas no que diz respeito ao país de origem dos indivíduos evidenciam percentagens cada vez mais elevadas de imigrantes provenientes de países asiáticos. Na verdade, olhando para as estatísticas apresentadas pela CIC e pela CBC Newsⁱⁱ, esta ideia de Jedwab confirma-se. No entanto, quando estes indivíduos de origem não-europeia se encontram na sociedade canadiana, deparam-se

com grandes obstáculos quanto ao reconhecimento das suas credenciais e, conseqüentemente, muitos acabam por trabalhar em áreas muito abaixo das suas qualificações.

Confrontando-se com este cenário Finlayson e Peacock (2004, p. 4) sugerem um ajustamento dos critérios de seleção, apresentando a possibilidade de valorizar mais a adaptabilidade de possíveis imigrantes, e retirando alguns pontos noutras componentes de avaliação. Outra opção é fornecida por Schaafsma e Sweetman (2001 como citado em Finlayson & Peacock, 2004, p. 4) propondo que se realce a atração de população mais jovem para o país, permitindo-lhe desta feita usufruir de mais tempo para o acumular de experiência profissional no Canadá, e contribuindo assim para um melhor desempenho no mercado laboral.

Por fim, uma recomendação é proporcionada por Huynh (2004, pp. 4-5) que advoga a necessidade de avaliar se as credenciais e a experiência profissional estrangeira de possíveis imigrantes serão reconhecidos no Canadá, procurando desta forma, evitar um dos maiores problemas do sistema de pontos – a falta de reconhecimento das credenciais e da experiência profissional estrangeira de potenciais imigrantes.

Porém, apesar das várias recomendações, a realidade continua a ser outra. Enquanto não forem executadas alterações ao presente sistema de pontos, invocando as palavras de Beachet *al.* (2009), “futuros imigrantes necessitarão de se encaixar numa economia mais complexa e orientada para o conhecimento, os serviços e as aptidões”.ⁱⁱⁱ

Esta situação leva a que Abu-Laban e Gabriel (2002, p. 167) argumentem que a política de imigração é a fonte primordial da exclusão de imigrantes no Canadá, isto porque ao valorizar um modelo de capital humano, indivíduos com elevados graus de escolaridade são aceites, desfavorecendo e afastando os menos desejáveis. Estes fatores demonstram que ao longo dos anos a exclusão coletiva deu lugar à exclusão individual (Joppke, 2005, p. 46).

No Canadá é possível identificar esta evolução de uma exclusão coletiva para uma exclusão individual. Previamente aos anos sessenta, assistia-se à exclusão coletiva na qual imigrantes eram discriminados por questões raciais. Contudo, após a inserção do sistema de pontos em 1967, assistiu-se a uma mudança no tipo de exclusão a que estes indivíduos estavam sujeitos. Assim, no Canadá no período pós-1967, os imigrantes passam a deparar-se com uma exclusão individual que conta com o sistema de pontos como o principal veículo da sua operacionalização, visto que passam a enfrentar um sistema altamente elitista que privilegia elevados níveis de escolaridade, e que exclui desta forma os que não possuem qualificações. Neste seguimento, visto que, por definição, é necessário possuir o estatuto de residência permanente no Canadá para poder candidatar-se à cidadania canadiana, e uma vez que o estatuto de residência permanente espelha a deliberada construção de uma espécie de elite social, podemos então cunhar a cidadania no Canadá como sendo uma *cidadania de elite*. Uma cidadania de elite do conhecimento^{iv}, acrescentaríamos.

2.2. Barreiras face à integração – dificuldades no horizonte

Durante as duas últimas décadas, os imigrantes têm vindo a experienciar cada vez mais dificuldades quanto à sua integração na sociedade canadiana, ficando tal a dever-se à confluência de um conjunto de fatores (RBC Financial Group, 2005, p. 2). Com efeito, apesar do sistema de pontos estar direcionado para recrutar e selecionar indivíduos que, à partida, parecem dar garantias de sucesso da sua integração na sociedade e na economia canadiana, a sua integração tem-se revelado não raras vezes difícil (Schmidtke *et al.*, 2006, p. 3).

As aptidões comunicacionais constituem um elemento fundamental para a integração de recém-chegados, e uma vez que o sistema de pontos valoriza a capacidade dos imigrantes comunicarem em inglês e/ou em francês, esperam-se bons resultados a este nível entre os imigrantes fluentes em pelo menos uma destas línguas. No entanto, a capacidade real que estes apresentam em termos comunicacionais revela-se em geral abaixo das expectativas do empregador (Birrell & McIsaac, 2006, p. 110). Conseqüentemente, apesar dos elevados níveis de escolaridade e da experiência profissional dos recém-chegados, frequentemente os seus níveis salariais são baixos (Citizenship and Immigration Canada. Integration Branch, 2001, p. 23) devido à correlação feita entre aptidões comunicacionais e produtividade, não permitindo assim que os indivíduos cheguem a tirar total partido da sua escolaridade (Picot, 2008, pp. 15-18). Esta situação é ainda mais agravada no caso de falta de experiência de trabalho no contexto das exigências e especificidades do

mercado laboral canadiano dos recém-chegados, levando a crer que o requisito de experiência profissional poderá ser tido como um disfarce para, (a) a discriminação contra indivíduos nascidos no estrangeiro e contra membros de grupos sujeitos a racismo ou, (b) até poderá derivar do preconceito relativamente a locais de trabalho [experiência profissional] fora do Canadá. (Wayland & Goldberg, 2010a, p. 13).

Uma das maiores barreiras é, sem dúvida, o reconhecimento de credenciais académicas e profissionais de recém-chegados, devido à rigidez e inflexibilidade das regras de avaliação (Birrell & McIsaac, 2006, p. 108). A dificuldade no reconhecimento de credenciais levanta vários problemas uma vez que, possuindo qualificações e experiência estrangeira, os recém-chegados necessitam todavia do reconhecimento das suas credenciais para (a) poder exercer a sua profissão, (b) obter o reconhecimento ou equivalência dos estudos efetuados e (c) adquirir uma licença emitida pelo respetivo corpo provincial regulador de modo a poder trabalhar no âmbito da sua profissão (Wayland & Goldberg, 2010a, p. 12).

Em face destas barreiras, um número considerável de recém-chegados não se encontra a trabalhar na sua área de formação, assumindo cargos muito abaixo das suas aptidões e da sua escolaridade e estando, por isso, em níveis salariais também mais baixos (Wayland & Goldberg, 2010a, p. 9). Atualmente, mesmo após três anos de presença no mercado, cerca de 60% dos recém-chegados exercem empregos fora da sua área profissional (Goldberg, 2000).

A reunião destes obstáculos tem como consequência mais grave a sua tradução em elevados custos económicos para o Canadá. Por outras palavras, existem inúmeras repercussões ao não querer-se tirar partido das aptidões e da escolaridade destes indivíduos. Na verdade, geram-se ineficiências produtivas e perdas de competitividade em resultado da necessidade dos indivíduos repetirem formações. Paralelamente à lenta libertação de mais mão de obra qualificada para o mercado laboral, está-se a contribuir socialmente para um aumento das taxas de pobreza entre os imigrantes, com a consequente sobrecarga dos programas de assistência social. No quadro cultural, esta exclusão apresenta custos sobre a qualidade das relações étnicas e culturais, sobre o respeito integral dos direitos humanos, e sobre, em última instância, o processo de inserção e de saúde mental de cada indivíduo (Wayland, 2006, p. 12).

Perante isto, torna-se difícil sustentar a ideia de que os pontos atribuídos pelo Departamento da CIC a cada imigrante chegue de facto a influenciar de forma positiva a sua integração, e muito em particular o acesso a um emprego na sua área profissional e compatível com o seu grau de escolaridade (Wayland & Goldberg, 2010a, p. 10). Não nos parece pois excessivo afirmar que o sistema de pontos na verdade está longe de contribuir eficazmente, para a integração dos imigrantes na sociedade canadiana.

2.3. Debate político e académico: o cartão azul – concordância e contestação

Nesta “corrida ao talento”, a UE tem procurado um papel de maior relevo na competição internacional para atrair imigrantes detentores de um elevado grau de escolaridade. Reflexo desse esforço, no âmbito da Estratégia de Lisboa, é por exemplo o tempo devotado à criação de um *cartão azul* (“EU BlueCard”), cujo objetivo reside em atrair indivíduos altamente qualificados, e que opera de modo similar ao sistema de pontos canadiano.

O cartão azul é visionado como uma solução para os problemas europeus, procurando tornar o mercado laboral mais atrativo para os altamente qualificados tendo em vista manter a posição europeia no mercado global (WorkPermit, 2010c), e fazer assim face aos sistemas adotados nos grandes países recetores de indivíduos altamente qualificados. Por conseguinte, o cartão azul é avaliado por muitos *policy-makers* como sendo portador de uma panóplia de vantagens que beneficiam os Estados-membros. Ao facilitar a reunificação familiar, conferindo a possibilidade dos cônjuges trabalharem de modo legal (Parlamento Europeu, 2008); ao tornar o processo de obtenção de um visto de trabalho menos moroso; e ao permitir aos seus detentores acumular cinco anos de residência em Estados-membros diferentes, período exigido para adquirir “Long-Term Resident Status” (Melander, 2008; Collett, 2009, p. 36), o cartão azul afirma-se com um veículo de atração da imigração altamente qualificada. Como o sublinha o eurodeputado Coelho (2008), a criação do cartão azul apresenta grandes vantagens para os potenciais candidatos ao instituir processos menos burocráticos e ao conferir um conjunto de direitos sociais aos indivíduos que dele sejam detentores.

Contudo, sendo o cartão azul um assunto sensível, visto que se insere no domínio da imigração a nível da União Europeia, são muitas as visões quanto ao real significado da implementação de um sistema de atração de nacionais altamente qualificados de países terceiros com as características e as implicações que o cartão azul apresenta. Consequentemente, esta temática suscita um debate fervoroso onde se encontram, de um lado, aqueles a favor da sua criação, e que identificam por isso as vantagens da sua implementação e, de outro lado, aqueles que procuram salientar as desvantagens e lacunas do sistema, enunciando fatores como a discriminação.

No caso particular do Reino Unido, este fez saber que não necessitava de um cartão azul, uma vez que o seu sistema interno de pontos elaborado também ele para atrair indivíduos altamente qualificados, já consegue atrair eficazmente o talento necessário, e salientou que, por esse motivo, a adoção do cartão azul não iria fazer grande diferença. Juntamente ao Reino Unido encontram-se dois outros países – a Irlanda e a Dinamarca – que também se demonstraram satisfeitos com os seus sistemas nacionais de seleção – o “Irish Green Card” na Irlanda e o “Danish Green Card” na Dinamarca – recusando a necessidade do cartão azul e, por isso, estes três países optaram por recorrer ao seu direito de “opt-out” (Zwick, 2008, p. 3; Collett, 2009). Isto revela que Estados-membros bem sucedidos em atrair os altamente qualificados se mostram menos interessados no cartão azul (BBC, 2007) não vendo grandes vantagens nem benefícios na sua adoção.

Na proposta inicial para a criação do cartão azul, estipulou-se a livre circulação de nacionais altamente qualificados de países terceiros dentro da UE, evitando assim que estes tivessem de enfrentar vinte e sete sistemas nacionais de admissão distintos, sendo este elemento considerado uma das maiores vantagens do cartão azul.

Ultrapassar essa barreira dos sistemas nacionais de admissão distintos, permitindo a livre circulação de nacionais altamente qualificados de países terceiros na União era portanto fundamental. Todavia, devido à delicadeza da questão da livre circulação na União Europeia, em virtude das suas implicações diretas sobre o conceito de soberania nacional, esse benefício inicial do cartão azul foi retirado.

Assim, a vantagem patente num sistema alargado destinado a nacionais altamente qualificados esvanece-se quando se autoriza apenas um acesso parcial em vez de um acesso total ao mercado laboral (Weizsacker, 2008 como citado em Melander, 2008). É precisamente esta situação de mobilidade que é considerada um dos fatores que evidencia uma insuficiência de incentivos para atrair indivíduos altamente qualificados (Collett, 2009), pois o portador de um cartão azul fica limitado ao mercado laboral do Estado-membro que emite o seu cartão (Bertoli, Brucker, Facchini, Mayda, & Peri, no prelo) durante um período de dezoito meses e, após esse tempo, se optar por se movimentar para outro Estado-membro, o indivíduo e a sua família terão de enfrentar mais uma barreira obrigando-os a encarar mais um sistema de admissão distinto (Nielsen, 2009, p. 35).

Paralelamente, é importante notar também que o próprio cartão, por muito meritório que seja quer para as economias europeias, quer para os imigrantes que pretende cativar, não obstante todos os obstáculos atrás referidos, não deveria ultrapassar os direitos dos próprios cidadãos europeus (Costelloe, 2009, p. 3), o que muito evidentemente acontece com os cidadãos europeus da Bulgária e da Roménia que enfrentam barreiras de circulação até 2014. A discriminação positiva de uns é pois a discriminação negativa de outros (Kahanec & Zimmermann, 2010, p. 21), ferindo o espírito de coesão social ambicionado pelo projeto europeu.

Simultaneamente, o cartão azul estabelece uma clara distinção entre nacionais altamente qualificados de países terceiros e nacionais não-qualificados de países terceiros, contribuindo assim para a institucionalização da divisão entre estes grupos de indivíduos (Kostadinova, 2010, p. 58), ameaçando a exclusão dos imigrantes com baixos níveis de escolaridade (Economic Policy Committee, 2008, p. 16). Esta distinção salienta uma das principais preocupações em torno do cartão azul que reside na discriminação de indivíduos, tendo como fundamento as habilitações e as aptidões dos indivíduos (Guild, 2007, p. 2; Kyriieri, 2007, p. 24).

Assim, considera-se pertinente aludir a uma afirmação de Lusetich (2007) que evidencia a fragilidade entre a questão da discriminação e a questão da primazia face a determinados indivíduos no quadro da UE. Segundo Lusetich (2007, p. 1),

[d]everá o livre movimento ser uma prerrogativa de apenas certas pessoas? Existe um consenso que Estados têm o direito de determinar quem gostariam que entrasse. Por outro lado, geralmente é reconhecido que democracias liberais devem agir segundo o princípio da não-discriminação quando utilizam o seu direito de regular a entrada de estrangeiros. De facto, a linha entre preferência e discriminação é ténue.

Na ótica de Kancs e Ciaian (2007, p. 34), o cartão azul é um instrumento político discriminatório e seletivo pois é um mecanismo que induz uma “double-selection”. Isto sucede porque, em primeiro lugar, o cartão azul implica apenas recrutar indivíduos altamente qualificados para a UE, ignorando indivíduos que não possuem essa característica. De seguida, entre esses altamente qualificados unicamente os selecionados mais talentosos e mais bem sucedidos poderão permanecer e trabalhar na UE, visto que o cartão azul pode ser revogado caso o indivíduo perca o seu emprego e permaneça mais de três meses desempregado.

A tudo isto, acrescentem-se as enormes pressões que instrumentos como o cartão azul colocam sobre países em vias de desenvolvimento, ao intensificarem a situação de “braindrain”, ou seja, de fuga de cérebros, de que cronicamente muitos países sofrem, com particular incidência sobre países africanos (Nuthall, 2008; World connectors, 2008, p. 1). É por isso imperativo assegurar que a criação de um cartão com as características aqui referidas, não fomenta uma “fuga de cérebros” (Kubosova, 2007), o que de certo modo está patente na redação da Directiva 2009/50/CE do Conselho, ponto 22.

Através da criação do ponto 22, o Conselho parece encorajar o “brain circulation”(Maru, 2008, p. 6) e as provisões “anti-braindrain”. Segundo a União Europeia, o cartão azul faculta um visto de trabalho temporário, portanto os efeitos de “braindrain” serão limitados visto que no futuro a “fuga de cérebros” irá dar lugar a “braingain” no seguimento do regresso de imigrantes altamente qualificados que permitirá ao país de origem usufruir de um conjunto de mais-valias que estes indivíduos levarão de volta consigo (Jornal Oficial da União Europeia, 2009).

Porém, não obstante estes esforços formais, a prática pode ser bem distinta, pois como também é sabido, o cartão azul permite aos seus portadores candidatarem-se à residência permanente após cinco anos na União, nada garantindo por isso o seu regresso ao seu país de origem, e o seu contributo efetivo para o intensificar dos problemas de “braindrain”. Isto revela que,

[a] fuga de cérebros e o cartão azul da UE demonstram a discordância entre o próprio interesse da UE em permanecer no topo da economia global competitiva e as suas políticas para auxiliar a África no seu objetivo de alcançar os ODM [Objetivos de Desenvolvimento do Milénio]. (World connectors, 2008, p. 3).

Na verdade, os critérios de admissão estipulados para a obtenção de um cartão azul assinalam a consciencialização e o reconhecimento por parte dos Estados-membros da UE da importância e centralidade em atrair indivíduos altamente qualificados. Porém, apesar desse reconhecimento, os critérios estabelecidos revelam pouca vontade em estabelecer uma política da União verdadeiramente comum (Angenend t& Parkes, 2010b), isto em grande parte porque, “a UE ainda se visualiza como sendo uma fortaleza e não uma região de migração” (Zimmermann, 2009, p. 6).

Pese embora todas as falhas e fraquezas, também há quem defende claramente as vantagens de um sistema de cartão azul, podendo este bem ser o caminho para o alinhamento das políticas e das preferências entre os Estados-membros da União Europeia, permitindo contribuir à uma melhor posicionamento da União na “luta por cérebros”, e à outra possibilitando à UE caminhar rumo à criação de uma política comum de imigração (Nielsen, 2009, p. 67).

3. Conclusão

Há um desconcertante paradoxo a decorrer nas nossas sociedades democráticas, no que respeita à presença do imigrante: registam um avanço considerável na conceção de políticas antidiscriminatórias no acesso a

direitos sociais e até políticos, ao mesmo tempo que reforçam a institucionalização de novas vias de discriminação como a educação e o conhecimento (*'education-based discrimination'*).

Uma vez que se assiste à intensificação da corrida ao talento assente na institucionalização da discriminação dos menos qualificados (*"education-based discrimination"*), é pois fundamental questionar quer o modelo canadiano quer modelos semelhantes como o agora instituído na União. Estará nestes modelos de seleção alicerçados no privilegiar do conhecimento científico e tecnológico, e assentes numa visão elitista da cidadania, o caminho para o reforço da qualidade democrática de sociedades que se querem mais inclusoras, promotoras da igualdade e dos Direitos Humanos?

Não negando as vantagens do sistema de pontos canadiano e do cartão azul da UE, as desvantagens enunciadas no desenrolar desta comunicação apontam para uma realidade bem diferente da almejada pela conceção teórica desses sistemas. De facto, ambos se evidenciam como sistemas de seleção que fomentam e institucionalizam uma *"education-based discrimination"*, termo cunhado por Tannock (2007), aceitando e legitimando assim a discriminação dos menos qualificados, e alimentando, por consequência, uma visão elitista da própria *cidadania* fundada no *conhecimento* como critério promotor de exclusão social.

Bibliografia

Abu-Laban, Y., & Christina, G. (2002). *Selling diversity: Immigration, multiculturalism, employment equity and globalization*. Peterborough: Broadview Press.

Alboim, N., & The Maytree Foundation. (2009). *Adjusting the balance: Fixing Canada's economic immigration policies*. Toronto: Maytree Foundation.

Angenendt, S., & Roderick, P. (2010). The Blue Card impasse - Three options for EU policy on highly qualified immigrants. *SWP Comments*, (14), 1-4.

BBC. (2007, outubro 23). EU 'Blue Card' to target skilled. *BBC News*. Recuperado em 2 outubro, 2010, de <http://news.bbc.co.uk/2/hi/7057575.stm> (acedido outubro 2, 2010).

Beach, C. M., Green, A. G., & Worswick, C. (2009). Improving Canada's Immigration Policy. *C.D. Howe Institute e-brief*, (87), 1-5.

Bertoli, S., Brucker, H., Facchini, G., Mayda, A. M., & Peri, G. (no prelo). The battle for brains: How to attract talent.

Birrell, B., & McIsaac, E. (2006). Integrating immigrants in Canada: Addressing skills diversity. In OECD (Eds.). *From immigration to integration local solutions to a global challenge* (pp. 101-142). OECD. Paris: OECD Publishing.

CBC News. (2008, maio). Changing Canada's immigration rules. *CBC News in Review*. Recuperado em 5 janeiro, 2011, de <http://newsinreview.cbclearning.ca/wp-content/uploads/2008/12/may-08-immigration.pdf>

Chaloff, J., & Lemaître, G. (2009). Managing highly-skilled labour migration: a comparative analysis of migration policies and challenges in OECD countries [Working Paper N° 79]. OECD Social, Employment and Migration.

Citizenship and Immigration Canada. (2010). *Selected trend data for Canada, 1996, 2001 and 2006 Census*.

Citizenship and Immigration Canada. Integration Branch. (2001). *Immigrant integration in Canada policy objectives, program delivery and challenges*.

Coelho, C. (2008, novembro 20). Parlamento Europeu aprova Cartão azul para imigrantes qualificados. *Carlos Coelho.com*. Recuperado em 17 fevereiro, 2011, de http://www.carloscoelho.eu/sala_imprensa/ver_noticias.asp?noticia=1123&submenu=13.

Collett, E. (2009). The EU immigration pact – from Hague to Stockholm, via Paris. [Working Paper N° 32. *European Policy Centre*. Recuperado em 8 fevereiro, 2011, de

- http://www.epc.eu/documents/uploads/954588169_EPC%20Working%20Paper%2032%20Beyond%20Stoc kholm.pdf
- Costelloe, S. (2009). *Creating a more attractive European Union – is the EU Blue Card just cosmetic? Canada-Europe Transatlantic Dialogue: Seeking Transnational Solutions to 21st Century Problems*, [Textoparadiscussão]. Centre for European Studies, Otava, Canadá.
- Economic Policy Committee.(2006). *Factor mobility in the global economy: Policies for growth in an interconnected world*, ECFIN/EPC(2006)REP/56235 final. Recuperado em 15 fevereiro, 2011, de http://europa.eu/epc/pdf/fator_mobility_en.pdf
- Euractiv.(2009, maio 26).An EU ‘Blue Card’ for high-skilled immigrants?*EurActiv.com*. Recuperado em 3 agosto, 2010, de <http://www.euractiv.com/en/socialeurope/eu-blue-card-high-skilled-immigrants/article-170986>
- Finlayson, J., & Peacock, K. (2004).Immigrants, skill shortages and the job market.*Policy Perspectives*,11(3), 1-4.
- Goldberg, M. (2000).*The facts are in! Summary of newcomers experiences accessing regulated professions in Ontario*. Toronto: Ontario Ministry of Training, Colleges and Universities.
- Guild, E. (2007). EU policy on labour migration: a first look at the Commission’s Blue Card initiative.[Policy Brief N° 145].*The Centre for European Policy Studies*.Recuperadoem 2 outubro, 2010, de http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1334076
- Huynh, V. (2004).*Closer to home: Provincial immigration policy in Western Canada*. Calgary: Canada West Foundation.
- Joppke, C. (2005). Exclusion in the liberal state – The case of immigration and citizenship policy.*EuropeanJournalof Social Theory*, 8(1), 43-61.
- Jornal Oficial da União Europeia. (2009). *Directiva 2009/50/CE Do Conselho de 25 de Maio de 2009 relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego qualificado*. Recuperado em 2 outubro, 2010, de <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:155:0017:0029:en:PDF>
- Kahanec, M., & Zimmermann,K. F. (2010). High-skilled immigration policy in Europe.IZA [Discussion Paper N° 5399]. *Institute for the Study of Labor*. Recuperado em 17 fevereiro, 2011, de http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1767902
- Kancs, A., & Ciaian, P. (2007). Blue cards, blue prospects? [Discussion Paper N° 194].*LICOS Centre for Institutional and Economic Performance*.Resuperado em 15 fevereiro, 2011, de <http://www.econ.kuleuven.be/licos/publications/discussion-papers/dp/dp194.pdf>
- Kostadinova, V. (2010).*Ambiguous borders: The European Commission and the reconstruction of borders*.Dissertação de mestrado, Universidade de Birmingham, Inglaterra.
- Kyrieri, K. M. (2007). Demographic changes, immigration policy and development in the European Union. *EIPAScope*, (3), 21-26. Recuperado em 23 fevereiro, 2011, de http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20080304164523_KKY_SCOPE2007-3_Internet-3.pdf
- Lowell, L. (2008). Chapter 2: Highly skilled migration. In G. Appave& R.Cholewiniski (Eds.). *World Migration 2008: managing labour mobility in the evolving global economy*(pp.51-75). Genebra: International Organization for Migration.
- Lusetich, M. (2007).First reactions on the Blue Card initiative.*Confrontations Europe*, (31), 1.
- Manson, C., & Preston, J. (2007, junho 27). Canada’s policy on immigrants brings backlog. *The New York Times*. Recuperado em 5 janeiro, 2011, de <http://www.nytimes.com/2007/06/27/world/americas/27iht27canada.6353469.htm>

- Martinez-Herrera, M. (2008). Attractive immigration policies: "A worldwide fight for the skilled workers". *IUSLabor*, (1), 1-12. Recuperado em 5 janeiro, 2011, de <http://www.upf.edu/iuslabor/012008/EEUManuelMartinez.pdf>
- Maru, M. T. (2008). *Brain drain and development support policy coherence*[Workshop for Policy Coherence for Development]. Bruxelas: Bélgica. Recuperado em 10 março, 2011, de http://www.diaspora-centre.org/DOCS/EU_Workshop_on_Mig.pdf
- Melander, I. (2008, outubro 22). EU agrees "Blue Card" to lure high-skilled migrants. *Reuters*.
- Nielsen, J. S. (2009). *The Blue Card: EU's race for talent*. Dissertação de mestrado, Universidade de British Columbia, Canadá.
- Nuthall, K. (2008, julho 6).GLOBAL: 'Blue card' could intensify brain drain'. *UniversityWorldNews*. Recuperado em 10 março, 2011, de <http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20080703153638415>.
- OECD.(2009). *SOPEMI 2009 International Migration Outlook*.Paris: OECD.
- Papademetriou, D. G. (2007). Selecting economic stream immigrants through points systems.*MigrationPolicyInstitute*. Recuperado em 5 janeiro, 2011, de http://www.inm.gob.mx/static/Centro_de_Estudios/Biblioteca%20INM/DOCTOS/reforma_migratoria/Documentos_Referencia/07.-%20Selecting%20Economic%20Stream%20Immigrants%20Through%20Points%20Systems.pdf
- Parlamento Europeu. (2008, outubro 16). *PE vota sobre proposta de "cartão azul" da UE*. Comunicado de Imprensa Parlamento Europeu. Recuperado em 17 fevereiro, 2011, de <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20081107FCS41562+0+DOC+XML+V0//PT>
- Picot, G. (2008). Immigrant economic and social outcomes in Canada: Research and data development at Statistics Canada.[Paper Series N° 319]. *AnalyticalStudiesBranch ResearchStatistics Canada*. Recuperado em 15 janeiro, 2011, de http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/collection_2008/statcan/11F0019M/11f0019m2008319-eng.pdf
- RBC Financial Group.(2005, outubro).*The diversity advantage: A case for Canada's 21st century economy*. Comunicaçãoapresentadana 10th International Metropolis Conference, Toronto, Canadá, 20.
- Research and Evaluation Branch.Citizenship and Immigration Canada.(2010). *Evaluation of the Federal Skilled Worker Program*.Recuperadoem 15 janeiro, 2011, de <http://www.cic.gc.ca/english/pdf/research-stats/FSW2010.pdf>
- Schain, M. B. (2009). The state strikes back: immigration policy in the European Union. *European Journal of International Law*, 20(1), 93-109.
- Schmidtke, O., Kovacev, M., & Marry, B. (2006, setembro).*Policy memo: Canada's immigration and integration policies: A multinational evaluation of labour market integration of skilled immigrants*. Policy Workshop: Social Policy and Labour Market Integration in Canada and the EU, Carleton University European Studies Centre, Otava, Canadá, 8.
- Shachar, A. (2006). The race for talent: Highly skilled migrants and competitive immigration regimes. *New York Law Review*, 81(1), 148-206.
- Tannock, S. (2007).*The problem of education-based discrimination*.Recuperado em 27 março, 2011, de www.stuarttannock.net/Problem%20of%20Ed%20Discrimination1.doc
- Vernet, J. (2006, dezembro 2011).Persisting prejudice: A few points on immigration.*TheMcGillDaily*. Recuperado em 6 janeiro, 2011, de entercanada.blogspot.com/2006_12_01_archive.html
- Watt, D., Krywulak, T., &Kitagwa, K. (2008).*Renewing immigration: Towards a convergence and consolidation of Canada's immigration policies and systems*. Otava: The Conference Board of Canada.

Wayland, S. V. (2006). *Unsettled: Legal and policy barriers for newcomers to Canada*. Otava: Community Foundations of Canada and The Law Commission of Canada.

Wayland, S. V., & Goldberg, M. P. (2010). From generation to generation: Utilizing the human capital of newcomer parents to benefit families [Discussion Paper]. *Region of Peel Immigration*. Recuperado em 6 janeiro, 2011, de <http://www.peelregion.ca/social-services/pdfs/discussion-paper3.pdf>

WorkPermit.(2010, dezembro 1). EU Commissioners say Europe needs more immigration. *WorkPermit*. Recuperado em 4 janeiro, 2011, de <http://www.workpermit.com/news/2010-12-11/europe/eu-commissioners-say-europe-needs-more-immigration.htm>

Worldconnectors.(2008). The EU's Blue Card proposal – assessing implications for development. *Worldconnectors*. Recuperado em 10 março, 2011, de www.worldconnectors.nl/file.php?id=196

Zimmermann, K. F.(2009). Labor mobility and the integration of European labor markets [Discussion Paper Nº 3999]. *Institute for the Study of Labor*. Recuperado em 15 fevereiro, 2011, de http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.95910.de/dp862.pdf

Zwick, Hélène. 2008. Towards a European selective immigration policy. *Confrontations Europe*,(44), 3.

ⁱQuadro de atribuição de pontos disponível em <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/apply-factors.asp>.

ⁱⁱConsultar Citizenship and Immigration Canada (2010)e CBC News (2008).

ⁱⁱⁱTodas as citações em língua estrangeira são tradução nossa.

^{iv}Por cidadania do conhecimento entende-se a cidadania visionada pela perspectiva da inclusão/exclusão do indivíduo na esfera de direitos múltiplos, em função da sua posição face ao conhecimento, mas muito em particular face ao tipo de conhecimento que nas sociedades hodiernas é tido como mais relevante: o conhecimento científico e tecnológico. Nesta definição transparece a crescente valorização desse conhecimento e o peso que consequentemente exerce sobre as possibilidades de os migrantes acederem legalmente a um país e de, a partir daí, poderem se o desejarem, obter cidadania. Isto significa que se realça uma política de acesso à cidadania assente no grau (e do tipo, sublinhe-se) de conhecimento que um indivíduo possui.