



A contagem dos estrangeiros em 2001: algumas reflexões sobre os resultados do recenseamento italiano da população

Autor: Antonio Cortese

Professor de Métodos Estatísticos para Avaliação de Políticas, Faculdade de Economia, Universidade de Roma Três

E-mail: cortese@uni.net

Resumo:

O Instituto Nacional de Estatística de Itália (Istat) realizou a difusão dos resultados definitivos relativos ao último Recenseamento da População efectuado em Itália em 2001. A partir do momento em que aqueles resultados censitários passaram a ser utilizados para uma análise sobre as mais recentes modificações estruturais da situação demográfica e sócio-económica do país, torna-se oportuno realizar uma reflexão sobre a qualidade da informação censitária. O presente trabalho ocupa-se deste último aspecto, em referência a um agregado populacional, o da população estrangeira, que assume cada vez maior importância, uma vez que Itália se tornou num país de imigração, desde a década de 70 do século passado.

Palavras-chave:

Recenseamento da população, presença estrangeira, imigração, qualidade dos dados.

Abstract:

National Statistical Institute of Italy (Istat) released recently final results of the last population census, carried out in Italy on 2001. Taking into account the importance of those results for the analysis of the most recent and structural changes on the demographic and socioeconomic situation of the country, it is very opportune to reflect on the quality of these statistical data. This paper takes into consideration this last subject, more precisely one specific population aggregate, that one concerning the foreign resident population, which becomes more and more important, once Italy became an immigration country since the 70's decade of the past century.

Key-words: Population census, foreign population, immigration, data quality evaluation

The foreign population in 2001: some reflections about the results of the Italian Population Census.

Introdução

Recentemente, o Instituto Italiano de Estatística-Istat divulgou alguns dados definitivos relativos ao recenseamento da população estrangeira, realizado em 21 de Outubro de 2001. Partindo destes dados, tentar-se-á fazer um balanço preliminar da operação “recenseamento” com referência a esse universo específico (a avaliação baseia-se necessariamente nas informações disponíveis até agora). O objectivo desta análise não é estudar a presença estrangeira em Itália, mas sim apresentar algumas reflexões sobre as modalidades de execução do levantamento ao longo da década e, através disto, formar um juízo sobre a exactidão das conclusões reveladas pelo censo. Por outras palavras, o propósito é ponderar a qualidade da informação do recenseamento que diz respeito aos cidadãos estrangeiros. Por se afigurar muito provável, a curto prazo, que o Istat seja capaz de fornecer um número maior de elementos de análise, gostaríamos de formular algumas sugestões que possam orientar as escolhas a realizar pelo Istat.

Determinação do universo

O primeiro passo é determinar correctamente o universo e, deste ponto de vista, é conveniente partir das tradicionais “Disposições para os Órgãos Periféricos” fornecidas pelo Istat (Istat, 2001).

“Os cidadãos estrangeiros e os apátridas”, afirma o Istat, “que residem habitual ou temporariamente em Itália ou que se encontram apenas ocasionalmente em Itália à data do censo, são objecto de recenseamento e são caracterizados com as mesmas modalidades utilizadas para os cidadãos italianos”.

“A expressão *cidadãos estrangeiros*”, continua o documento, “refere-se às pessoas que não têm cidadania italiana; são portanto incluídos os apátridas e excluídos os que possuem uma cidadania estrangeira para além da italiana, para os quais prevalece esta última”. Confirmando os critérios já utilizados nos anteriores recenseamentos da população, está prevista também a exclusão dos estrangeiros que possuem passaporte diplomático e dos militares da NATO.

Deste modo, as definições adoptadas são as seguintes:

a) Cidadão estrangeiro residente em Itália

É o cidadão estrangeiro que tem a morada habitual em Itália e que está na posse dos requisitos para a inscrição no registo administrativo (Anagrafe¹). No que diz respeito aos cidadãos estrangeiros extracomunitários, para além da morada actual, constitui requisito para a inscrição, no registo administrativo, a posse do visto ou da autorização de residência.

b) Cidadão estrangeiro não residente em Itália

Define-se assim:

- O cidadão estrangeiro com morada habitual no estrangeiro e que vive temporariamente em Itália;
- O cidadão estrangeiro que não vive em Itália mas está presente no momento do censo.

Deste modo, existe já matéria suficiente para algumas observações preliminares:

a) *A definição de estrangeiro residente, adoptada em 2001, difere da utilizada anteriormente no recenseamento da população. De facto, em 1991, considerou-se cidadão estrangeiro residente “o estrangeiro que estivesse inscrito no registo administrativo ou o que tivesse residência habitual em Itália (manifestando, desse modo, a intenção de querer viver permanentemente no nosso País)” (Istat, 1991).*

Por outro lado, em 2001, determinou-se que a qualificação de cidadão estrangeiro residente não tinha que ser automaticamente atribuída a quem tinha residência habitual em Itália, sendo prevista a existência de uma segunda condição (a posse de requisitos específicos ligados à concessão da autorização de residência).

b) Deste modo, afirmar que “os cidadãos estrangeiros são caracterizados com as mesmas modalidades dos cidadãos italianos” não é totalmente verdadeiro.

c) O objectivo de recensear os cidadãos estrangeiros residentes, na base da exclusiva verificação da sua residência habitual no nosso território é, sem dúvida, assaz ambicioso: muitas vezes julgou-se que o censo não fosse provavelmente o instrumento mais idóneo para detectar uma realidade de contornos tão fluidos, por vezes escondida atrás de uma cortina de clandestinidade e de extrema precariedade.

Isto mantém a sua validade mesmo que, em 2001, o Istat tenha, do ponto de vista organizacional, consolidado as suas habituais medidas com o intuito de garantir o objectivo da exaustividade, adoptando iniciativas específicas: o questionário foi traduzido em 11 línguas, foi realizada mais uma vez uma actividade de sensibilização e de envolvimento das associações de voluntariado activas no território e foi prevista uma compensação adicional para os questionários preenchidos pelos cidadãos estrangeiros, para permitir, às unidades de coordenação municipal do censo, a disponibilização de mediadores culturais que acompanhassem os técnicos durante a recolha de dados. Por outro lado, é sempre o Istat a determinar que “o conceito de população residente numa unidade administrativa local é o estabelecido no art. 43 do Código Civil e no art. 3 do D.P.R. de 30.05.89, n. 223”. Neste último artigo do regulamento em vigor para o registo administrativo da população, afirma-se claramente, no primeiro parágrafo, que “por indivíduos residentes, na unidade administrativa local, entendem-se aqueles que têm a sua morada habitual na mesma”.

- d) Em todo o caso, julgamos que tenha sido algo forçada a decisão de associar à verificação da morada habitual também a posse dos requisitos essenciais para obtenção da autorização de residência. Deste modo, o censo definiu, como seu primeiro objectivo, o de recensear a presença estrangeira “regular”. Desistiu-se do tradicional propósito de registar as situações de facto. Podemos também compreender as razões de tal escolha. Em todo o caso, esta escolha não pode estar relacionada com o previsto no art. 7 do regulamento do registo administrativo (Anagrafe) de 1989. Estas últimas não impediram o Istat de assumir uma orientação diferente em 1991.
- e) Na base do que foi anteriormente exposto, fica em aberto um problema: como tratar o subuniverso dos estrangeiros que, mesmo tendo residência habitual em Itália, estão privados dos requisitos necessários para obter a autorização de residência? Estes não podem pertencer, de acordo com a definição utilizada, à categoria dos “estrangeiros residentes”; tendo em consideração a outra definição adoptada pelo Istat – aquela relativa aos “estrangeiros não residentes em Itália” – parece também difícil incluí-los neste segundo grupo no qual, em todo o caso, deveriam finalmente ter sido incluídos (é necessário assinalar que, por ocasião da divulgação dos resultados definitivos sobre os estrangeiros residentes, foi feita, no comentário do Istat, uma referência aos “estrangeiros irregularmente presentes”). Ainda relativamente ao último grupo, vale a pena assinalar que se fez uma distinção entre indivíduos transitoriamente presentes e pessoas ocasionalmente presentes, sem contudo individualizar um critério claro, na base do qual deveria ser feita a separação entre os dois grupos.

Os estrangeiros residentes em Itália

No momento da divulgação dos primeiros resultados provisórios, o Istat indicou que tinham sido recenseados 987.363 cidadãos estrangeiros como tendo residência habitual em Itália.

Será interessante voltar ao que foi então afirmado: “Tendo em consideração os ritmos de recuperação que se verificam, no seguimento da confrontação entre os resultados censitários e os do registo administrativo (Anagrafe), presume-se que um número, não necessariamente pequeno, de estrangeiros possa ser posteriormente recenseado, à medida que os municípios de maior dimensão populacional completarem as suas operações censitárias. Nos municípios onde, no seguimento da confrontação, foi solicitado aos cidadãos não recenseados que se apresentassem no registo, antes de cancelar o processo do registo administrativo, tornou-se evidente que uma parte importante – ainda que não quantificável – de cidadãos estrangeiros tinha efectivamente mudado de residência e já não podia ser encontrada, mesmo em momentos posteriores ao recenseamento. De resto, a elevada capacidade de deslocação territorial desta população, para além da história laboral, mas também pela sua especial estrutura por idade e sexo (trata-se prevalentemente de homens dos 15 aos 44 anos), torna admissível um aumento do registo administrativo, o qual apenas tem conhecimento de uma transferência depois de uma eventual inscrição noutra município italiano; por outro lado, o município não pode registar uma transferência de um cidadão estrangeiro, para fora do território nacional, se isso não for expressamente comunicado pelo indivíduo em causa.

Quadro 1

Estrangeiros residentes em Itália por cada área geográfica, no censo de 2001				
Área geográfica	Estrangeiros residentes			
	Dados provisórios	Dados definitivos	Diferença	
			Números absolutos	%
Noroeste	367 008	468 546	101 538	27,7
Nordeste	289 011	356 975	67 964	23,5
Centro	224 027	333 203	109 176	48,7
Sul	75 239	116 011	40 772	54,2
Ilhas	32 078	60 154	28 076	87,5
Total	987 363	1 334 889	347 526	35,2

Fonte: Elaboração do autor com base em dados do Istat

Quadro 2

Estrangeiros residentes em Itália (recenseados em 2001 e inscritos no registo administrativo-Anagrafe, no fim de 2000) e autorizações de residência em 1 de Janeiro de 2002, por área geográfica			
Área geográfica	Estrangeiros residentes		Autorizações de residência, em 1/1/2002
	Recenseados em 2001	Inscritos no registo administrativo, em 31/12/2000	
Noroeste	468 546	489 038	468 859
Nordeste	356 975	332 034	363 556
Centro	333 203	417 890	419 925
Sul	116 011	142 587	132 046
Ilhas	60 154	83 040	64 006
Total	1 334 889	1 464 589	1 448 392

Fonte: Istat

Além disso, é provável que o progressivo distanciamento dos factos do 11 de Setembro, que até tinham desencorajado os estrangeiros regularmente presentes em Itália a inscrever-se, possa contribuir para uma posterior recuperação da população estrangeira. Contudo, é seguro que não poderão ser confirmados os dados do registo administrativo-Anagrafe” (Istat, 2002).

Em resumo, pode afirmar-se que o Istat esperava alguma recuperação, na base da confrontação entre os dados do censo e os dados do registo administrativo, mas inclinava-se para limitar a dimensão numérica dessa recuperação, por causa, sobretudo, do “aumento” do registo administrativo.

Quando foram disponibilizados os resultados definitivos (Istat, 2004a), constatou-se que, apesar do cepticismo manifestado anteriormente, a recuperação tinha sido francamente positiva. De facto, como demonstram os dados do Quadro 1, passou-se de 987.363 para 1.334.889 recenseados estrangeiros, com um aumento relativo de 35,2%. Deve ter-se em consideração que o aumento do número dos estrangeiros residentes é equivalente a 50,4% da recuperação total da população residente, a qual passou de 56.305.568 para 56.995.744 indivíduos. Considerando os dados a nível de área geográfica (este é o nível mínimo de desagregação territorial para o qual foram disponibilizados os resultados provisórios), o que surpreende é o aumento que se verificou na Itália Central e no Sul da Península. A este propósito, deve observar-se que o Município de Roma (são cerca de 100.000 os estrangeiros residentes na Capital) não realizou a confrontação censo-registo administrativo e que, também nos municípios do Sul da Itália, nunca se deu especial atenção a esta tarefa.

Quadro 3

Estrangeiros residentes em Itália (recenseados em 2001 e inscritos no registo administrativo, no fim de 2000) e autorizações de residência em 1 de Janeiro de 2002, por sexo			
Sexo	Estrangeiros residentes		Autorizações de residência, em 1/01/2002
	Recenseados em 2001	Inscritos no registo administrativo, em 31/12/2000	
Homens	660 694	792 591	764 930
Mulheres	674 195	671 998	683 462
Total	1 334 889	1 464 589	1 448 392

Fonte: Istat

Quadro 4

Estrangeiros residentes no estrangeiro por área geográfica da nacionalidade, no recenseamento de 2001		
Área geográfica da nacionalidade	Números absolutos	%
União Europeia 15	89 529	39,0
Outros países europeus	60 036	26,2
América do Norte	18 433	8,0
Japão	2 083	1,0
Austrália	1 556	0,7
Apátridas	293	0,1
Outros países	57 694	25,0
Total	229 624	100,0

Fonte: Elaboração do autor com base em dados do Istat

Quadro 5

Estrangeiros residentes no estrangeiro, por duração da presença em Itália, no recenseamento de 2001		
Período de presença em Itália	Números absolutos	%
Menos de 1 ano	151 788	66,1
De 1 a 2 anos	20 439	8,9
De 2 anos e mais	57 397	25,0
Total	229 624	100,0

Fonte: Elaboração do autor com base em dados do Istat

Não encontramos razões que possam, de algum modo, explicar a inesperada recuperação. Importa realçar, a este propósito, que, na apresentação dos resultados definitivos, o Istat não forneceu esclarecimentos.

Pode ser interessante verificar a coerência dos dados do recenseamento com os que derivam de outras fontes. No Quadro 2, foram indicados os dados relativos aos inscritos no registo administrativo, no início do ano do recenseamento (a data de referência do recenseamento é 21 de Outubro) e os que se referem às autorizações de residência, até 1 de Janeiro de 2002.

Num plano geral, para além das distâncias temporais, parece que o recenseamento subestimou a presença estrangeira regular. Em todo o caso, na Itália Central e no Sul da Itália é mais marcante a diferença entre os dados do recenseamento e os dados provenientes do registo administrativo. Em relação a estes últimos, deve acrescentar-se que não se pode ter certezas sobre o facto de que todos os estrangeiros, na posse da autorização de residência, tenham pedido a inscrição no registo administrativo.

Deve salientar-se, ainda e por referência às autorizações de residência, que estas “fornecem uma quantificação incompleta acerca da população estrangeira em situação regular, porque os menores de idade são um conjunto muito pouco representado, visto que, estando na maior parte dos casos a cargo dos pais, esses não necessitam de uma autorização individual” (Istat, 2004b). No resultado do recenseamento acerca do número dos estrangeiros residentes, o peso dos menores é igual a 21,3% (Istat, 2004a).

O Quadro 3 permite-nos evidenciar uma outra situação particular. Os resultados do censo mostram um substancial equilíbrio entre os dois sexos, com uma ligeira prevalência das mulheres sobre os homens. Na difusão dos resultados definitivos do recenseamento, o Istat defendeu que a lenta passagem para a feminização da população estrangeira se devia aos fluxos referentes à reunião familiar, nos anos mais recentes (Istat, 2004a). No entanto, tendo em conta as outras duas fontes, a “ultrapassagem” ainda está longe de se verificar.

Os estrangeiros não residentes

É oportuno reconhecer que, neste caso, o recenseamento tem maiores dificuldades. Em 2001, foram recenseados 229.624 estrangeiros residentes no estrangeiro que o Quadro 4 apresenta por grandes áreas geográficas.

Julgamos que esta população tenha sido amplamente subestimada. Como é sabido, e como sugerem também os dados, aqui não indicados, sobre os estrangeiros residentes, a presença estrangeira, em Itália, caracteriza-se fortemente pela sua origem extracomunitária. Por outro lado, os dados do último quadro mostram que os países da União Europeia têm um peso considerável. Uma parte significativa refere-se também aos países desenvolvidos que anteriormente foram indicados. O contributo dos países, em vias de desenvolvimento, parece ser reduzido apesar destes, pelo menos na subdivisão dos estrangeiros residentes, por país de nacionalidade, ocuparem posições de primeiro plano. Ainda se deverá ter em conta que, em 2002, foi apresentado um pedido de regularização para 693.937 pessoas (Caritas, 2004), sendo por isso difícil assumir que estes estrangeiros não estivessem, em grande parte, presentes no momento do recenseamento.

Voltando ao que foi observado inicialmente, no que diz respeito à definição adoptada pelo Istat, temos finalmente a assinalar que, de acordo com os dados apresentados no Quadro 5, é difícil considerar “temporária” uma presença que se prolonga por mais de dois anos.

Considerações finais

O recenseamento da população é um levantamento de importância fundamental e, certamente, o Istat não deixará de fornecer, aos utilizadores, informações adequadas e amplas sobre a qualidade dos resultados. Provavelmente, serão brevemente publicados os dados sobre o grau de cobertura e julgamos que também serão divulgadas outras informações sobre as tarefas que se seguiram à recolha dos dados do recenseamento como, por exemplo, as que dizem respeito à leitura óptica e o subsequente tratamento dos dados individuais, para a eliminação das falhas parciais de respostas e das chamadas “incompatibilidades”.

Parece-nos que é também importante reservar um espaço aos “metadados”, isto é, para aquelas informações que podem, de alguma forma, esclarecer sobre o significado dos dados, uma vez que permitem perceber melhor as fases do trabalho, de acordo com as quais se realizou o recenseamento. Concretamente, torna-se necessária uma análise precisa das operações executadas durante a confrontação recenseamento-registo administrativo da população.

Na difusão dos resultados definitivos, que está a ser ultimada, prevalece uma orientação que reserva especial atenção à interpretação das realidades pesquisadas pelo recenseamento, em detrimento do exame minucioso dos aspectos ligados à qualidade dos dados.

Seria conveniente que as informações sobre a qualidade dos dados do recenseamento fossem disponibilizadas rapidamente, de modo a dar conta dos seus resultados, aos utilizadores. Um exemplo a imitar, poderia ser o do Instituto Nacional de Estatística de Portugal que, em Maio de 2003, divulgou uma interessante publicação com os resultados do inquérito de qualidade, sobre o grau de cobertura relativo ao recenseamento da população, realizado em Março de 2001 (INE, 2003).

Desde que a Itália se tornou um país de imigração, os dados sobre a presença estrangeira adquiriram grande importância: de acordo com os últimos dados da Caritas, no fim de 2003, o número dos residentes temporários ultrapassou os 2,5 milhões de indivíduos.

O que nos importa realçar é que o recenseamento dos “estrangeiros residentes” já influencia fortemente a dinâmica da população residente. Esta é a razão que nos leva a reflectir, sobremaneira e demoradamente, sobre este específico capítulo dos resultados censitários.

Devemos também ter em consideração que, embora a fecundidade das mulheres italianas tenha mostrado uma ligeira recuperação nos últimos anos (1,25 filhos por mulher em 2003), a taxa de fecundidade total está muito distante do valor que se considera como o nível mínimo de substituição de gerações (2,1 filhos por mulher). No seguimento da tendência demográfica actual, a população em idade activa diminuirá a um ritmo mais acelerado

do que o da população total. Prevê-se que esta situação aconteça ainda neste decénio. E ainda: no panorama da União Europeia, a Itália é o país com a população mais envelhecida. A população com 65 ou mais anos de idade representa hoje cerca de 20% da população total.

Assim, não é de admirar que a Itália seja, hoje e no âmbito europeu, o país com a maior procura da imigração. São estas as considerações que justificam o interesse com o qual, voltamos a repetir, temos de tratar a componente estrangeira da população residente em Itália.

Referências bibliográficas

Caritas (2004), *Immigrazione. Dossier Statistico 2004*, Nuova Anterem, Roma

Cortese, A. (2004), *La presenza straniera in Europa e in Italia: un'analisi quantitativa*, in "Economia Italiana", N.3/2004

INE (2003), *Inquérito de Qualidade (Censos 2001)*, Lisboa

Istat (1991), *13° Censimento generale della popolazione – Disposizioni per gli Organi periferici e Istruzioni per il rilevatore*, Roma

Istat (1992), *Anagrafe della popolazione*, "Metodi e Norme", Serie B n. 29, Roma

Istat (2001), *14° Censimento generale della popolazione – Disposizioni per gli Organi periferici ed Istruzioni per il rilevatore*, Roma

Istat (2002), *14° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni. Primi risultati*, Roma

Istat (2004 a), *14° Censimento della popolazione. Gli stranieri residenti in famiglia e in convivenza*, Roma

Istat (2004 b), *La presenza straniera in Italia: caratteristiche socio-demografiche*, Serie "Informazioni", n. 10, Roma

Notas

¹ O "registo administrativo da população residente" (ou, mais simplesmente, "Anagrafe") é um registo no qual, junto de cada comuna (unidade administrativa de base), estão inscritas todas as pessoas que residem na respectiva comuna. Cada pessoa fica inscrita, no momento do nascimento, na comuna onde os respectivos progenitores viverem naquele momento, ou por transferência de residência, a partir de outra comuna ou do estrangeiro. A inscrição deve ser cancelada por morte ou por transferência de residência, de cada pessoa, para outra comuna ou para o estrangeiro. Através deste registo é, portanto, possível obter, pelo menos no plano teórico (podem existir irregularidades entre a obrigação de estar inscrito e o cancelamento das inscrições indevidas), os principais dados sobre a população residente em cada comuna, bem como o número e o tipo de famílias, uma vez que as variáveis existentes neste registo as permitem constituir.