

A POLÍTICA DE IMIGRAÇÃO DO ESTADO PORTUGUÊS ENTRE 1991 E 2004

JOÃO CARVALHO



acidi

Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I. P.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

**A POLÍTICA DE IMIGRAÇÃO
DO ESTADO PORTUGUÊS
ENTRE 1991 E 2004**

João Carvalho

Biblioteca Nacional de Portugal – Catalogação na Publicação

CARVALHO, João Duarte de

A política de imigração do estado português entre 1991 e 2004.
– (Teses ; 26)

ISBN 978-989-8000-81-1

CDU 304

314

329

PROMOTOR
OBSERVATÓRIO DA IMIGRAÇÃO
www.oi.acidi.gov.pt

AUTOR
JOÃO CARVALHO
olharapo@gmail.com

EDIÇÃO
**ALTO-COMISSARIADO PARA A IMIGRAÇÃO
E DIÁLOGO INTERCULTURAL (ACIDI, I.P.)**
RUA ÁLVARO COUTINHO, 14, 1150-025 LISBOA
TELEFONE: (00351) 21 810 61 00 FAX: (00351) 21 810 61 17
E-MAIL: acidi@acidi.gov.pt

EXECUÇÃO GRÁFICA
EDITORIAL DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

PRIMEIRA EDIÇÃO
250 EXEMPLARES

ISBN
978-989-8000-81-1

DEPÓSITO LEGAL
296 817/09

LISBOA, OUTUBRO 2009

Dissertação de Mestrado em Política Comparada

Autor: João Miguel Duarte de Carvalho

Orientador: Doutor Carlos Jalali

Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

2005

ÍNDICE

LISTA DE ABREVIATURAS	7
PREFÁCIO	9
NOTA PRÉVIA	13
RESUMO	15
ABSTRACT	16
INTRODUÇÃO	17
1. O FENÓMENO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS	17
2. POLÍTICA DE IMIGRAÇÃO E POLÍTICA PARA OS IMIGRANTES	19
3. CARACTERIZAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE IMIGRAÇÃO	20
4. O CARÁCTER EXCEPCIONAL DA POLÍTICA DE IMIGRAÇÃO	22
5. A CRISE DO CONTROLO DOS FLUXOS IMIGRATÓRIOS	24
6. A TESE “REALISTA” OU DE ANÁLISE DA POLÍTICA DOMÉSTICA	26
7. AS QUATRO DIMENSÕES DO FENÓMENO IMIGRATÓRIO	30
8. A INTEGRAÇÃO EUROPEIA	31
9. A PROTECÇÃO CONSTITUCIONAL DOS CIDADÃOS ESTRANGEIROS	34
10. QUADRO LEGAL DA IMIGRAÇÃO EM PORTUGAL	35
11. A IMIGRAÇÃO E A POLÍTICA DE IMIGRAÇÃO NAS DÉCADAS DE SETENTA E DE OITENTA	37
12. PLANO DA INVESTIGAÇÃO	38
CAPÍTULO I – XII GOVERNO CONSTITUCIONAL	41
1. A SITUAÇÃO DA IMIGRAÇÃO NO INÍCIO DA DÉCADA DE NOVENTA	41
2. O PROGRAMA POLÍTICO DO GOVERNO SOCIAL DEMOCRATA	44
3. A ALTERAÇÃO À LEI DA IMIGRAÇÃO EM 1993	45
4. O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIO DE 1992/93	49
5. ALTERAÇÃO À LEI DO ASILO	51
6. O VETO PRESIDENCIAL	54
7. OS CENTROS DE INSTALAÇÃO TEMPORÁRIA	55
8. A ALTERAÇÃO À LEI DA NACIONALIDADE DE 1994	56
9. CONCLUSÕES	59
CAPÍTULO II – XIII GOVERNO CONSTITUCIONAL	62
1. O PROGRAMA POLÍTICO DO GOVERNO SOCIALISTA	62
2. O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIO 1996/1997	63
3. A NOVA LEI DO ASILO	66

4. O PROCESSO DE ALTERAÇÃO DO DECRETO-LEI N.º 59/93	69
4.1. A Convenção de Schengen e o Tratado de Amesterdão	70
4.2. O debate parlamentar	71
4.3. O Decreto-Lei n.º 244/98	72
5. PEDIDO DE APRECIÇÃO PARLAMENTAR DA LEI DA IMIGRAÇÃO	75
6. CONCLUSÕES	76
CAPÍTULO III – XIV GOVERNO CONSTITUCIONAL	78
1. A POPULAÇÃO ESTRANGEIRA RESIDENTE EM PORTUGAL EM 1999	78
2. O PROCESSO DE ALTERAÇÃO DO DECRETO-LEI N.º 244/98	80
2.1. O debate na generalidade	82
2.2. O Decreto-Lei n.º 4/2001	84
3. A VAGA DE IMIGRAÇÃO DA EUROPA DE LESTE	86
4. CONCLUSÕES	90
CAPÍTULO IV – XV GOVERNO CONSTITUCIONAL	92
1. A SITUAÇÃO DA IMIGRAÇÃO E O PROGRAMA POLÍTICO DO GOVERNO COLIGAÇÃO PSD-CDS	92
2. O PROCESSO DE ALTERAÇÃO DO DECRETO-LEI N.º 4/2001	94
2.1. O debate parlamentar	95
2.2. O Decreto-Lei n.º 34/2003	97
3. O ACORDO LUSO-BRASILEIRO	100
4. “TRABALHO PRIMEIRO PARA OS PORTUGUESES”	101
5. O DECRETO REGULAMENTAR N.º 6/2004	104
6. CONCLUSÕES	107
CONCLUSÕES FINAIS	110
BIBLIOGRAFIA	125
LEGISLAÇÃO CITADA	135

LISTA DE ABREVIATURAS

- BE – Bloco de Esquerda
CDS-PP – Centro Democrático Português – Partido Popular
DAR – Diário da Assembleia da República
DGEP – Direcção-Geral de Estudos e Previsão
ECRE – Conselho Europeu para os Refugiados e Asilados
IEFP – Instituto de Formação Profissional e Emprego
IGT – Inspeção Geral do Trabalho
ICEP – Instituto das Empresas para os Mercados Externos
PCP – Partido Comunista Português
PEV – Partido Ecologista Os Verdes
PS – Partido Socialista
PSD – Partido Social Democrata
SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

PREFÁCIO

O fenómeno migratório não é recente. Contudo, ele reconfigurou-se de forma substantiva no século XX. Em primeiro lugar, a era da migração “em massa” (e essencialmente não-regulada) do século XIX deu lugar a uma crescente regulação e controlo dos fluxos migratórios no século XX¹ – reflexo também da crescente saliência da imigração enquanto tema político. Em segundo lugar, esta crescente regulação não tem impedido uma aceleração dos fluxos migratórios ao longo da segunda metade do século XX, com Hollifield (2007) a estimar níveis migratórios comparáveis com o auge da migração em massa do final do século XIX. Para além da escala do fenómeno, é importante notar também a sua crescente complexificação, reflectida no surgimento (e/ou institucionalização) de múltiplas formas de migração – *viz.* a crescente saliência da migração política ao longo do século XX (Hollifield, 2007).

A saliência política do fenómeno migratório reflecte os desafios que emergem com a imigração, por exemplo derivadas da alteração da composição étnica ou cultural que esta gera (Hollifield, 2007). Kymlicka² aponta a imigração como dando origem a novas formas de multiculturalismo – aquilo a que designa como estados poliétnicos, por distinção aos estados multinacionais, em que dentro de um mesmo estado coexistem diferentes comunidades (“nações”), com uma ligação histórica ao território desse estado, que muitas vezes precedem a criação deste último. Como refere Kymlicka (1996) o pluralismo cultural resultante da imigração pode gerar uma série de temas políticos relevantes, por exemplo em torno de direitos linguísticos, representação política, currículos educativos ou políticas de imigração e naturalização.³

Neste contexto, Portugal representa um caso de convergência tardia ao padrão global. A homogeneidade cultural, política, étnica, linguística e

1. Alan M. Taylor e Jeffrey G. Williamson, ‘Convergence in the Age of Mass Migration’, *European Review of Economic History*, 1 (1997), pp. 27-63; James F. Hollifield, ‘The Emerging Migration State’. In A. Portes e J. DeWind (orgs.), *Rethinking Migration: New Theoretical and Empirical Perspectives*, Nova Iorque: Berghahn Books, 2007, pp. 62-89.

2. Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

3. Ao mesmo tempo, é importante qualificar estes efeitos. Se o desafio da diversidade pode implicar custos – como a análise acima ilustra – também pode gerar ganhos e benefícios colectivos, como salienta o trabalho de Gianmarco I.P. Ottaviano e Giovanni Peri, ‘The economic value of cultural diversity: evidence from US cities’, *J Econ Geogr*, 6 (2006), pp. 9-44; ou (ainda que de forma mais prudente) Alberto Alesina e Eliana La Ferrara, ‘Ethnic Diversity and Economic Performance’, *Journal of Economic Literature*, 43 (2005), pp. 762-800.

religiosa do nosso país levou Hermínio Martins a caracterizar, em 1971, a sociedade portuguesa como sendo uma sociedade “não-plural”⁴. Mais de trinta anos mais tarde, a diversidade é uma realidade saliente (ainda que recente) em Portugal. A população estrangeira residente em Portugal até 1974 foi inferior a 30.000 pessoas, e apenas atingiu um por cento da população total a partir de 1989⁵. Contudo, o acelerado crescimento da imigração nos anos noventa levou a que, no novo milénio, a população estrangeira em Portugal estivesse, em termos de proporção, próxima de países como a Holanda ou o Reino Unido, e fosse superior a congéneres da Europa do sul como a Itália ou a Espanha.⁶ Portugal representa assim um caso interessante – um estado poliétnico *recente*, cuja diversidade deriva de uma transformação rápida, comprimida num espaço de tempo extraordinariamente curto, e substancial (sobretudo se tivermos em conta a diversificação da imigração em Portugal a partir da década de noventa do século XX).

Compreender esta transformação – e também o Portugal do século XXI – não é possível sem ter em conta a dimensão das políticas públicas domésticas relacionadas com a imigração. O trabalho de João Carvalho que aqui se publica – baseado na tese de mestrado do autor, elaborada no âmbito do mestrado em Política Comparada do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa – serve para preencher esta lacuna.

Esta pertinente obra examina assim a evolução da política de imigração do Estado português a partir da década de noventa, precisamente o período em que o fenómeno da imigração no nosso país sofreu alterações substanciais. Como o estudo demonstra, estas alterações não podem ser dissociadas das políticas de imigração adoptadas, e nesse sentido ajuda a explicar os novos padrões de imigração em Portugal a partir da última década do século XX. Ao mesmo tempo, o estudo de João Carvalho não se limita à análise da legislação, procurando salientar as dimensões explica-

4. Hermínio Martins, ‘Portugal’. In M. Archer e S. Giner (orgs.), *Contemporary Europe: class, status and power*. Londres: Weidenfeld & Nicholson, 1971, pp. 60-89.

5. Barreto, António e Preto, Clara Valadas – “Indicadores da Evolução Social”. In Barreto, A. (org.), *A Situação Social em Portugal, 1960-1995*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais – Universidade de Lisboa, 1996, p. 73.

6. Em 2002, Portugal a população residente estrangeira representava 4 por cento da população do país. Na Noruega e na Holanda, essa proporção era de 4,3 por cento; na Espanha, era de 3,1 por cento; e na Itália, de 2,6 por cento (Fonte: Presidência do Conselho de Ministros – Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, *Estatísticas da Imigração 2005*, disponível em http://www.acime.gov.pt/docs/GEE/Estatisticas_GEE_2005.pdf, consultado a 10 Mai. 2007).

tivas das alterações (onde sobressai uma forte componente reactiva da política de imigração, largamente incapaz de lidar com um fenómeno em movimento acelerado) bem como avaliar a sua tradução para a realidade (emergindo, neste último domínio, um substancial *implementation gap*, que ilustra a importante distinção entre políticas públicas e legislação). Esta análise é feita de forma sistemática e rigorosa, com a argumentação solidamente fundamentada em termos empíricos, sem contudo descurar a dimensão comparativa e os modelos teóricos existentes.

Como esta obra de João Carvalho também indica, o tema da imigração apresenta uma fraca saliência política – pelo menos, a nível das atitudes da população em geral – no nosso país. Contudo, a experiência comparativa sugere que a saliência do tema tenderá a crescer no futuro. Da mesma forma, se os fluxos imigratórios podem ter variações negativas conjunturais no curto prazo, a tendência geral dificilmente deixará de ser para o seu aumento numa escala temporal mais alargada. Como tal, é expectável uma crescente pressão em torno das políticas de imigração. A análise retrospectiva da política de imigração que João Carvalho faz nesta obra contém lições prospectivas importantes para futuras políticas nesta área. Nesse sentido, esta obra ajuda também a responder a um desafio central da democracia na actualidade, o de lidar com os desafios que a imigração suscita nas sociedades modernas. Da resposta a este desafio dependerá também, em larga medida, a qualidade futura da nossa democracia.

Carlos Jalali

NOTA PRÉVIA

A tese de mestrado aqui publicada pelo Alto Comissário para a Imigração e o Diálogo Intercultural insere-se no âmbito do II Curso de Mestrado em Política Comparada, realizado no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. O texto publicado constitui a versão integral da tese orientada pelo Doutor Carlos Jalali e defendida em provas públicas, perante o Júri presidido pelo Doutor Jaime Reis e cuja arguição foi efectuada pela Doutora Maria Ionnis Baganha.

Gostaria de agradecer ao Doutor Carlos Jalali por todo o apoio e disponibilidade que me proporcionou ao longo da elaboração desta investigação. Este trabalho deve-se também ao enorme apoio da Dora Feijão e dos meus familiares. Os meus agradecimentos à Doutora Baganha pelos seus comentários que proporcionaram as revisões introduzidas nesta publicação.

Por fim, destaco que este trabalho foi realizado no intuito de ser um contributo para a área da ciência política em Portugal, para a compreensão da temática da imigração e para melhorar a sociedade dos nossos dias.

Aos que sempre me acompanham,

Pai e Vasco

RESUMO

No mundo contemporâneo, as migrações internacionais assumem-se como um dos mais complexos e dinâmicos desafios colocados ao poder político. Tradicionalmente, associado a um país de emigração, Portugal a partir das décadas de setenta e de oitenta tornou-se igualmente num país de imigração. O fluxo imigratório para o país intensificou-se ao longo da década de noventa, tendo a dimensão da comunidade estrangeira legalmente residente, praticamente, duplicado entre finais de 1999 e 2002.

A política de imigração tem assim, ascendido na agenda política nacional, vindo a merecer sucessivas intervenções dos Governos Constitucionais formados entre 1991 e 2004. Portanto, interessa conhecer a evolução desta política pública, avaliando o papel de cada partido político e dos grupos de interesse na elaboração e implementação da legislação promulgada por cada um dos quatro executivos. Paralelamente, será analisada a relação entre o posicionamento ideológico dos partidos que formaram esses Governos e o carácter liberal versus restritivo da legislação implementada.

Deste modo, será possível observar que a questão da imigração constitui uma fraca clivagem política no sistema político nacional, podendo-se verificar o alinhamento entre a natureza liberal-restritiva da política de imigração implementada e o posicionamento na escala ideológica esquerda-direita dos governos partidários formados no período seleccionado. Ao longo deste período, também se denotou uma elevada tolerância perante o fluxo imigratório irregular, estratégia que foi legitimada explicitamente pelo enquadramento da política de imigração nos objectivos da política externa do Estado Português, permitindo de uma forma implícita, a satisfação da intensa procura de mão-de-obra desqualificada verificada na economia nacional.

ABSTRACT

Immigration is one of the greatest challenges posed to policy makers in advanced capitalist societies worldwide. Traditionally associated to an emigration country, Portugal has recently become a destiny for immigrants too. In fact, the inflow of immigrants has intensified since 1990s and the foreign population legally settled in the country has doubled in the early years of the decade of 2000.

The main goal of this essay is to evaluate the evolution of the Portuguese immigration policy in the selected period and to identify the relevant political parties and interest groups that influence the process of the decision making and shape the political discourse over this social phenomenon. Simultaneously, we will seek to know if there is alignment between the ideological position of the parties that formed government and the liberal versus restrictive character of the immigration policy implemented by each executive.

Portuguese immigration policy is a very weak cleavage in the domestic political system and we can observe the alignment between the ideological position of the parties that formed government and the liberal versus restrictive character of the immigration policy implemented by each executive.

During this period, we can observe great levels of tolerance towards the illegal immigration. This strategy has been legitimized in the political debate through the subordination of immigration policy to the foreign policy objectives, allowing the successive Governments to satisfy the demand for unqualified labor verified in the Portuguese labor market.

INTRODUÇÃO

No mundo contemporâneo, as migrações internacionais assumem-se como um dos mais complexos e dinâmicos desafios colocados ao poder político (Lahav, 2004). As sucessivas vagas de imigração para a Europa Ocidental, ocorridas no pós-Segunda Guerra Mundial produziram alterações imediatas no sistema social e político europeu, continuando, actualmente, a ter um efeito considerável nessas sociedades (Messina, 2002). A saliência política da questão da regulação dos fluxos imigratórios na maioria dos sistemas políticos na Europa Ocidental é incontornável, tendo sido interpretado como um factor preponderante subjacente à ascensão eleitoral de partidos de extrema-direita (Kitschelt, 1997).

Tradicionalmente, associado a um país de emigração, Portugal a partir das décadas de setenta e de oitenta tornou-se igualmente num país de imigração. O fluxo imigratório para o país intensificou-se ao longo da década de noventa, tendo a dimensão da comunidade estrangeira legalmente residente praticamente duplicado entre finais de 1999 e 2002, ascendendo a mais de quatrocentos mil cidadãos estrangeiros em 2004. A tendência de crescimento da comunidade estrangeira a residir no país tem sido acompanhada pela evolução e transformação da política do controlo da entrada e da permanência de cidadãos estrangeiros no país.

Deste modo, a política de regulação dos fluxos imigratórios tem ascendido na agenda política nacional, vindo a merecer sucessivas intervenções dos Governos Constitucionais formados entre 1991 e 2004. Por este motivo, interessa conhecer a evolução da legislação portuguesa referente ao controlo dos fluxos imigratórios, avaliando o papel de cada partido político relevante e dos grupos de interesse na elaboração e implementação da legislação promulgada por cada um dos quatro executivos. Paralelamente, será verificado o alinhamento ou desalinhamento entre o posicionamento ideológico-partidário dos partidos que formaram esses Governos e o carácter liberal versus restritivo da legislação sobre imigração, entretanto aprovada.

1. O FENÓMENO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS

O fenómeno das migrações internacionais está intimamente relacionado com a ascensão do Estado-nação, cuja origem remonta há quinhentos anos atrás, continuando a subsistir actualmente. A criação destas entidades políticas, soberanas e independentes tem sido acompanhada pela delimitação das fron-

teiras geográficas do seu território, bem como, pela definição do conceito de cidadania da sua comunidade política (Jopke, 2005).

A multiplicação de Estados-nação ao nível global significou, necessariamente, a exclusão de grupos de indivíduos que não são considerados plenos membros da comunidade política, obtendo por este motivo o estatuto de estrangeiros. Tal como Zolberg afirma: “ao nível da fenomenologia, é a organização política contemporânea do espaço em Estados territoriais independentes e mutuamente exclusivos, ao nível mundial, que confere a especificidade das migrações internacionais, como um processo distinto e consequentemente um objecto de reflexão teórica” (Zolberg, 1981: 64).

Efectivamente, cada Estado moderno reserva-se o direito exclusivo de determinar quais os cidadãos estrangeiros que podem entrar no seu território e residir nesse (Hammar, 1985). O movimento espacial de indivíduos que trespasse as fronteiras de qualquer Estado-nação, apresenta-se assim, como uma violação da soberania política desse mesmo Estado, como é o caso das migrações internacionais. Este fenómeno social distingue-se doutros movimentos populacionais, não somente por pressupor a transgressão já mencionada, mas porque também significa a mudança de jurisdição de um estado para outro, bem como, a eventual troca de cidadania da comunidade política de origem por outra (Zolberg, 1999; Mármore, 2003).

Inevitavelmente, as migrações internacionais têm um impacto tanto na sociedade de acolhimento, como na sociedade emissora, gerando tensões no seio de ambas as comunidades políticas. Este fenómeno acarreta, uma série de desafios à definição de cidadania nesses Estados-nação, à concepção das suas fronteiras e à forma como reflectimos sobre “nós” e os “outros” (Geddes, 2003: 2). Por conseguinte, as migrações internacionais são inerentemente um objecto de interesse para a ciência política, apesar de, apenas recentemente terem despertado o interesse dos cientistas políticos (Zolberg, 1999; Hansen, 2002).

As investigações académicas que realizam a análise do impacto e das consequências do desenvolvimento do fenómeno imigratório, tanto na sociedade receptora, como na sociedade emissora do fluxo migratório, interpretam o fenómeno das migrações internacionais como sendo uma variável independente. Desta forma, os cientistas sociais procuram explicar as mudanças sociais e políticas registadas em ambas as sociedades, explorando as relações entre essas ocorrências e o desenrolar do fenómeno migratório (Geddes, 2003: 3).

Por outro lado, considera-se igualmente interessante inverter o foco de análise e abordar o fenómeno como sendo uma variável dependente. Através deste método, pretende-se avaliar as formas como as instituições e organizações nas sociedades receptoras, influenciam dramaticamente a interpretação efectuada sobre o fenómeno da imigração (Geddes, 2003: 3-4). As organizações e instituições tanto ao nível doméstico, como ao nível supranacional contribuem decisivamente para a construção e articulação do significado de qualquer fenómeno social, como é o caso das migrações internacionais (Parsons, 2001). Actualmente, coloca-se a hipótese da crescente saliência da política da imigração no contexto europeu, derivar não de uma profunda alteração dos fluxos imigratórios registados para o continente, mas sim da existência de uma crise das elites políticas e de reacções em massa em relação aos cidadãos não-comunitários (Baldwin-Edwards, 1994).

A maioria dos ensaios políticos realizados sobre política de imigração enquadram-se sobretudo, nesta segunda corrente de investigação (Zolberg, 1999; Guiraudon, 2002). Tomando cada país como um caso particular, estes trabalhos teóricos consideram os actores domésticos e internacionais como variáveis independentes, tais como, os partidos políticos, os grupos de pressão ou os órgãos supranacionais. Por sua vez, o fluxo imigratório é interpretado como uma variável dependente, cujo significado na sociedade de acolhimento é determinado pela interacção dos actores domésticos e não por características inerentes ao próprio fluxo (Zolberg, 1999; Sciortino, 2000). O presente estudo procura interrelacionar ambos os métodos, inclinando-se para esta última corrente de investigação, uma vez que considera haver primazia dos factores domésticos na construção da percepção dos fluxos imigratórios.

2. POLÍTICA DE IMIGRAÇÃO E POLÍTICA PARA OS IMIGRANTES

Antes de prosseguirmos, importa distinguir duas áreas distintas, mas inter-relacionadas, da política de imigração de qualquer Estado moderno: a política de regulação ou controlo dos estrangeiros e a política para os imigrantes (Hammar, 1985, p. 239; Myers, 2000; Lahav, 2004). A regulação ou o controlo da imigração engloba as leis e procedimentos que fundamentam a admissão e selecção dos cidadãos estrangeiros que podem permanecer no país, sejam eles imigrantes laborais, imigrantes temporários ou refugiados.

A política de regulação ou controlo da imigração também inclui todos os aspectos relacionados com a naturalização e com os dispositivos legais que permitem o acesso à nacionalidade (Zolberg, 1981: 67). Paralelamente, a

própria concessão do estatuto de refugiado implica considerações de ordem política, dada a decisão, normalmente, assentar no julgamento do regime político do país de origem do refugiado (Zolberg, 1981: 77).

Por sua vez, a política para os imigrantes consiste nas condições providenciadas pelos Estados receptores aos cidadãos estrangeiros residentes no seu território. Nesta segunda categoria enquadram-se o acesso a cuidados de saúde, as condições de habitação e de trabalho e os benefícios sociais concedidos aos cidadãos estrangeiros. O objecto de estudo desta investigação engloba somente a política de regulação ou controlo dos estrangeiros, não abordando por conseguinte, a política para os imigrantes.

Qualquer política de controlo da entrada e permanência de cidadãos estrangeiros em território nacional tem de dar resposta a duas questões de natureza distinta: quantos imigrantes deve o país receber; e que perfil devem possuir os cidadãos estrangeiros admitidos (Borjas, 1996:2; Lahav, 2004; Baganha, 2005)? Enquanto a primeira questão tem uma natureza quantitativa, tratando-se do número de cidadãos a serem admitidos, a segunda questão tem um carácter qualitativo, prendendo-se com as qualidades dos indivíduos. A política de imigração de qualquer Estado resulta assim, da forma como for delineada a estratégia para responder a estes dois problemas, tendo em conta os instrumentos disponíveis para controlar a entrada e a permanência de cidadãos estrangeiros no seu território (Borjas, 1996; Baganha, 2005).

3. CARACTERIZAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE IMIGRAÇÃO

A política de regulação dos fluxos imigratórios de um Estado pode ser caracterizada de liberal ou, em oposição, restritiva relativamente ao controlo da admissão e residência de cidadãos estrangeiros, segundo a proposta clássica formulada por Thomas Hammar (1985:242). Tradicionalmente, os regimes de controlo de imigração liberais estão associados aos países de acolhimento de imigrantes de língua inglesa, tais como, os EUA, Canadá e a Austrália. Por sua vez, nos países da Europa Ocidental tem se observado flutuações no carácter das políticas de regulação dos fluxos imigratórios (Freeman, 1995).

Uma vez nos países de acolhimento, os cidadãos estrangeiros permanecem sobre regimes de controlo até poderem obter a sua naturalização e serem considerados plenos membros da comunidade política (Hammar, 1985:240). O estatuto legal atribuído aos cidadãos estrangeiros durante

esse período varia bastante de país para país e consoante as estratégias políticas encetadas pelos diferentes Governos. Consequentemente, a política de imigração de qualquer Estado-nação também pode ser distinguida em função das garantias legais subjacentes às autorizações de residência detidas pelos cidadãos estrangeiros, ou seja, se os imigrantes estão sujeitos ao poder discricionário do Estado de acolhimento, estando por conseguinte numa situação de vulnerabilidade (Hammar, 1985: 242).

A política de regulação dos fluxos imigratórios pode ainda ser avaliada em função dos seus objectivos, podendo ter um carácter conjuntural ou programático (Mármora, 1999). Nos casos em que a acção do legislador é motivada por factores de curto-prazo, como, por exemplo, pressões migratórias momentâneas, estamos-nos a referir a uma política conjuntural. Se porventura, a intervenção do Governo é integrada num projecto social, económico ou político, estamos na presença de uma política programática (Mármora, 1999: 84).

Por outro lado, quando se verifica a existência de um desfasamento evidente entre os objectivos propostos pelo Governo e a sua acção legislativa em matéria de regulação dos fluxos imigratórios, podemos afirmar que estamos perante uma política de imigração de carácter implícito (Mármora, 1999: 87). Esta situação será evidente ao longo do mandato do XV Governo Constitucional formado pela coligação entre o PSD e o CDS-PP. Contrariamente, quando se observa a coerência entre os objectivos explicitamente assumidos e a prática política, referimo-nos a uma política de imigração de carácter explícito (Mármora, 1999: 87).

Pode-se ainda, avaliar qualquer política de imigração em função do seu carácter selectivo, ou seja, averiguar se as condições de entrada ou de permanência legal dos cidadãos estrangeiros variam em função das características possuídas pelos imigrantes (Mármora, 1999: 91). Assim, o acesso ou a permanência legal dos cidadãos estrangeiros pode depender da origem, do sexo, ou dos níveis de educação desses indivíduos. Uma política de regulação dos fluxos imigratórios pode ter uma natureza restritiva em relação à entrada geral de cidadãos estrangeiros e, paralelamente deter um carácter selectivo, favorecendo a entrada por exemplo de estrangeiros com altos níveis de qualificação. Estes dispositivos de carácter selectivo são os instrumentos que os Governos possuem, para definir o perfil dos imigrantes que desejam acolher nos seus territórios.

4. O CARÁCTER EXCEPCIONAL DA POLÍTICA DE IMIGRAÇÃO

De acordo com a proposta de Giuseppe Sciortino (2000), existem quatro motivos para justificar o carácter excepcional inerente à política de regulação dos fluxos imigratórios, que a distingue de outras políticas públicas. O primeiro aspecto, consiste no facto da política de imigração não poder ser formulada em interacção com os indivíduos sujeitos à sua regulação, visto que os imigrantes normalmente têm falta de direitos políticos (Sciortino, 2000: 223). Segundo, a política de imigração é formulada num contexto de incerteza, uma vez que o legislador não possui a informação completa sobre o fenómeno imigratório aquando da tomada de decisões, dada a complexidade e mutabilidade deste fenómeno social (Sciortino, 2000: 224).

Terceiro, esta política pública pode ser interpretada como sendo um “símbolo vazio”, uma vez que esta questão pode ser livremente utilizada na retórica de qualquer partido político em função das suas estratégias eleitorais, sem que estes tenham de sofrer custos directos por essa acção (Sciortino, 2000: 223). A luta ideológico-partidária poderá assim, desenvolver-se livremente, tendo em vista determinar o significado dos fluxos imigratórios na sociedade de acolhimento. Em contrapartida, em matéria de política económica a margem de manobra dos partidos políticos europeus é mais limitada por exemplo, devido aos compromissos assumidos pelos seus países no Pacto de Estabilidade.

Por fim, Sciortino salienta que a política de regulação dos fluxos imigratórios não segue as principais clivagens que estruturam os sistemas políticos europeus, pelo contrário, atravessa a clivagem ideológico-partidária esquerda-direita (Sciortino, 2000: 224; Lahav, 2004). Como se pode observar no caso francês, verifica-se uma convergência do discurso dos partidos e sinais de desalinhamento partidário no debate sobre a política de imigração (Geddes, 2003; Lahav, 2004). O Governo francês formado pelo Partido Socialista Francês, aprovou a lei “Guigou” (nome do então Ministro da Justiça) e a lei “Chevenement” (nome do então Ministro da Administração Interna) sobre a reforma da lei da nacionalidade e da imigração em 1997. Esta legislação aceitava as modificações encetadas anteriormente pelos Governos de direita e desenvolvia uma proposta centrista procurando alcançar um consenso que permitisse isolar a Frente Nacional (Hollified, 2003: 209; Schain, 2006: 283). Esta acção abriu divisões no Governo de coligação de esquerda liderado por Lionel Jospin que se relevaram fatais na eleição geral de 2002.

No sistema político britânico também se verifica uma convergência no discurso político dos principais partidos, no intuito de diminuir a saliência do tema da imigração, ainda que sem sucesso (Geddes, 2003; Lahav, 2004). O Partido Trabalhista até à sua vitória nas eleições de 1997 tinha sido um forte crítico do endurecimento da legislação sobre o direito de asilo pelo Governo conservador. No entanto, quando eleito, o Governo trabalhista aplicou legislação da mesma natureza, senão mais severa para reduzir o número de requerentes de asilo que entram no Reino Unido (Geddes, 2003: 43).

De facto, a questão da imigração tende a ser interpretada pelos cientistas políticos como uma “nova clivagem” política, no contexto “pós-moderno” de crescente erosão das tradicionais clivagens sociais, principalmente as de classe social e de religião, em consequência de mudanças sociais e do processo de atomização social nas sociedades capitalistas avançadas (Inglehart e Abramson, 1994; Dalton, 1996; Jalali, 2002). Sabendo-se que o sistema partidário português não é particularmente dominado nem pelas velhas clivagens, nem pelas “novas” clivagens sociais (Gunther e Montero, 2001: 124; Jalali, 2002: 90) cresce o interesse em conhecer o impacto do fenómeno imigratório no sistema político português.

Ao longo do período compreendido entre 1991 e 2004, os diversos Governos Constitucionais empreenderam sucessivas alterações ao quadro legal de controlo da entrada, permanência e saída de cidadãos estrangeiros de território nacional. No contexto da ascensão das novas clivagens sociais, interessa saber se o carácter liberal versus restritivo das políticas de imigração dos quatro Governo Constitucionais, formados entre 1991 e 2004, obedeceu ao posicionamento desses partidos na escala ideológico-partidária esquerda-direita. Em contrapartida, poderá ser observada uma convergência dos principais partidos políticos em torno das propostas, sendo impossível estabelecer qualquer relação entre o posicionamento ideológico dos partidos e o carácter das políticas de controlo dos fluxos imigratórios executadas.

Deste modo, seria possível concluir que a ideologia dos partidos políticos nacionais não teve qualquer impacto na produção legislativa, verificando-se um desalinhamento entre o posicionamento ideológico e o carácter das políticas de imigração estabelecidas. Paralelamente, serão analisados os níveis de polarização política suscitados pela apresentação das propostas de alteração do quadro legal da imigração pelos sucessivos Governos Constitucionais. Por conseguinte, serão abordadas as deliberações parlamentares sobre as iniciativas relacio-

nadas com esse quadro legal, para conhecer as tendências de voto dos partidos políticos na oposição relativamente às propostas governamentais.

5. A CRISE DO CONTROLO DOS FLUXOS IMIGRATÓRIOS

Correntemente, encontra-se bastante em voga na opinião pública e nos meios académicos, a tese da existência de uma crise da capacidade dos Estados-nação em controlar o desenrolar dos fluxos imigratórios para os seus países (Sciortino, 2000; Hansen, 2004). Contudo, ao nível global verifica-se a actual prevalência de sistemas de controlo de imigração restritivos. Estes dispositivos são considerados uma condição indispensável para a manutenção do sistema internacional de Westphalia e para a preservação da posição privilegiada dos cidadãos que residem no centro da economia mundial (Zolberg, 1981). Neste contexto, o estabelecimento do livre movimento de indivíduos entre todas as nações desencadearia certamente, um processo de igualização entre os países ricos e pobres, assente na redução dos níveis de emprego e de consumo nos países desenvolvidos (Zizek, 2003; Baganha, 2005).

Apesar da preponderância de sistemas de controlo dos fluxos imigratórios restritivos na maioria dos países desenvolvidos, deve-se reconhecer que esses dispositivos não têm conseguido impedir a aceleração do movimento de indivíduos entre fronteiras. Enquanto em 1965, os indivíduos a residir num país que não o de origem estimavam-se em cerca de 75 milhões, em 2000, esse número tinha já duplicado para 150 milhões (Fundo das Nações Unidas para a População, 2001). Esta tendência tem sido alimentada tanto pelo crescimento das desigualdades sociais e económicas entre as nações do denominado “primeiro” e “terceiro” mundo, como, pelas necessidades estruturais de mão-de-obra desqualificada das economias dos países desenvolvidos (Cornellius *et al.*, 2004).

Face a este contexto, os cientistas políticos têm admitido a verificação de um hiato crescente entre os objectivos explicitamente restritivos assumidos pelas políticas de imigração dos estados desenvolvidos e os resultados alcançados na prática (Cornellius *et al.*, 2004: 4). Certos autores defendem que os Estados-nação têm mantido uma capacidade considerável de controlar os fluxos imigratórios, enquanto outros cientistas sociais apontam que os Estados desenvolvidos estão a perder a batalha. Os primeiros são identificados com a corrente de investigação académica “realista” ou de análise da política doméstica, enquanto o segundo conjunto de autores preconiza o paradigma “globalista” (Jopke, 1998; Hansen, 2002).

Os proponentes deste paradigma académico estão normalmente, associados ao trabalho desenvolvido por Jasmine Soysal e Saskia Sassen. Segundo a perspectiva destas autoras, a capacidade de controlo dos fluxos imigratórios dos Estados-nação tem sido crescentemente minada pelo desenvolvimento do fenómeno da globalização. Os instrumentos legais que possibilitavam aos Governos nacionais efectuar esse controlo têm passado para a alçada de instituições supranacionais, principalmente, no contexto da União Europeia. Paralelamente, a emergência do regime internacional de direitos humanos protege os imigrantes do poder discricionário dos Estados-nação, desvalorizando a importância da nacionalidade (Soysal, 1994).

Por fim, a crescente liberalização dos mercados ao livre movimento de serviços, capitais e mercadorias é considerada antagónica com a manutenção de restrições à circulação dos trabalhadores (Sassen, 1996). Esta situação tem sido denominada como sendo o “paradoxo liberal”, que consiste em economias abertas, mas Estados fechados (Geddes, 2003). Consequentemente, os Estados-nação vêm-se privados do poder de controlar dos fluxos imigratórios, facto que tem resultado no crescimento da incongruência entre os objectivos das políticas de imigração e os seus resultados concretos, segundo os proponentes da tese globalista.

Em oposição, a corrente de investigação “realista” assume que a capacidade dos Estados-nação em controlar os fluxos migratórios não tem diminuído. Antes pelo contrário, essa capacidade tem mesmo vindo a aumentar, devido aos desenvolvimentos tecnológicos e aos investimentos maciços dos países desenvolvidos em matéria de controlo do movimento de cidadãos estrangeiros nas suas fronteiras (Freeman, 1994). Por outro lado, estudos recentes sobre o contexto comunitário, demonstram que a supranacionalização das políticas de imigração tem sido uma forma encontrada pelos Governos dos Estados-membros de ultrapassar obstáculos domésticos à persecução dos seus objectivos, que surgiram ao longo da década de oitenta (Guiraudon, 2002: 277). Deste modo, não parece que os Estados-nação estejam a perder a sua capacidade de controlar os fluxos imigratórios.

A tese da globalização padece ainda de demasiadas imperfeições teóricas, visto que assume o fluxo imigratório como sendo unidimensional, não efectuando a distinção dos fluxos imigratórios, misturando por exemplo, o fluxo imigratório forçado e o fluxo laboral (Hansen, 2002). No entanto, no contexto comunitário onde Portugal se encontra é indiscutível que a Comissão Europeia tem obtido crescente influência sobre a definição da política de imigração portuguesa. Portanto, considera-se impera-

tivo observar o papel deste actor sobre o desenrolar do processo legislativo nacional. Desta forma, será possível observar, sobretudo, ao longo do mandato do XII Governo Constitucional que a influência externa resultou na redução dos direitos dos cidadãos estrangeiros e não no seu alargamento, em detrimento da tese globalista.

Na realidade, ao realizar-se uma análise de longo prazo sobre a política de imigração de um Estado em particular denota-se a ocorrência de flutuações nos níveis do controlo exercidos sobre os fluxos imigratórios (Freeman, 1994). Segundo os autores da corrente “realista” a investigação académica deverá assim, consistir na análise da política doméstica de forma a identificar os factores que provocaram as flutuações na acção dos Estados (Freeman, 1994; Geddes, 2003). A presente investigação enquadra-se dentro desta segunda corrente de investigação, que será revista em seguida.

6. A TESE “REALISTA” OU DE ANÁLISE DA POLÍTICA DOMÉSTICA

Os estudos realizados sobre o fenómeno imigratório que se enquadram nesta corrente de investigação (Freeman, 1995; Money, 1998; Hansen, 2004), tendem a assumir *a priori* que o Estado é uma arena neutral onde interagem diversos actores sociais que detêm interesses distintos: os partidos políticos e os grupos de interesse (Meyers, 2000). A aprovação de qualquer legislação resulta assim, da negociação e de compromissos assumidos entre esses diferentes actores ou por vezes, reflecte somente a posição hegemónica de um desses actores dentro do interior do Estado (Meyers, 2000).

O objectivo comum a estas investigações, consiste em analisar as condições domésticas específicas nas quais é formulada a política de imigração. Desta forma, procura-se identificar os actores políticos que influenciam ou tentam influenciar o processo de decisão da legislação sobre imigração, avaliando a evolução das suas acções ao longo desse processo. A tese “realista” foi desenvolvida primariamente por Gary Freeman, o qual justifica o carácter modestamente expansivo das políticas de imigração dos países da Europa Ocidental, com base nas próprias dinâmicas inerentes ao processo político do qual resulta essa política pública ao nível doméstico (Freeman, 1995).

Recorrendo ao modelo de política clientelista proposto por Wilson (1981), Freeman defende que o fenómeno da imigração produz benefícios concentrados e custos dispersos (Freeman, 1995: 885; 2002). Devido à escassez de informação sobre o desenrolar dos fluxos imigratórios, em con-

junto, com os constrangimentos sociais sobre o discurso político sobre este fenómeno social⁷, os grupos sociais pró-imigração detêm maiores incentivos para influenciar o processo de decisão da política de regulação dos fluxos imigratórios (Freeman, 1995, 2002). Este grupo de interesses é composto por empregadores que dependem de mão-de-obra desqualificada ou cuja actividade se localiza em indústrias de trabalho de intensivo; sectores comerciais que beneficiem com o aumento da população; e pelas organizações não-governamentais que são favoráveis à imigração (Freeman, 1995:885; 2002).

Por sua vez, os custos derivados do fenómeno imigratório são difusos, encontrando-se dispersos pela população da sociedade receptora (Freeman, 1995: 885). Na realidade, os grupos sociais mais desfavorecidos são desproporcionalmente afectados em relação aos restantes, nomeadamente, os trabalhadores nativos com baixos níveis de qualificação, que entram em competição directa com os imigrantes pelo acesso ao mercado laboral. Uma vez que estes cidadãos, normalmente, detêm fracos recursos materiais são, conseqüentemente, afastados de participar no processo de decisão (Freeman, 1995; 2002). A opinião pública tende a ser hostil perante o desenrolar dos fluxos imigratórios, mas depara-se com constrangimentos relativamente à sua organização (Freeman, 1995; 2002).

Estudos recentes sobre o impacto do fenómeno imigratório, realizados nos Estados Unidos da América, demonstram que o desenrolar do fluxo imigratório teve o efeito de deprimir os salários e aumentar os lucros dos empregadores. A longo prazo, alguma da redução dos salários pode ser atenuada e a poupança nos custos laborais pelos empregadores terá repercussões benéficas para os consumidores, que adquirem produtos produzidos pela mão-de-obra estrangeira a um custo inferior (Borjas, 2006: 42).

No cômputo geral, o desenvolvimento da imigração implicou uma redistribuição da riqueza que gerou uma mais valia para a economia dos Estados Unidos (Borjas, 2006: 42). Deste modo, os ganhos dos empregadores e dos consumidores intensivos de serviços providenciados por mão-de-obra estrangeira foram, efectivamente, superiores às perdas dos trabalhadores nacionais com baixos níveis de qualificação, que foram os principais prejudicados (Borjas, 2006: 42). Conseqüentemente, confirma-se a previsão de redistribuição desigual proposta por Freeman, embora o leque de grupos sociais beneficiados pelo fenómeno seja alargado.

7. As fronteiras da discussão legítima sobre política de imigração são reduzidas, devido, ao risco dos discursos contra o desenvolvimento do fluxo imigratório serem apelidados de "racistas" (Freeman, 1995: 884).

A distribuição parcial dos proveitos e custos derivados do fenómeno imigratório, resulta na penetração de grupos de interesse no processo de decisão das políticas de regulação dos fluxos imigratórios nas sociedades capitalistas avançadas, que acabam por ser dominados pelos grupos sociais defensores da expansão da comunidade estrangeira (Freeman, 1995: 885; 2002). A presença deste grupo de interesses na formulação das políticas de imigração, está na origem da implementação de políticas clientelistas na maioria dos países ocidentais, que são favoráveis à expansão dos fluxos imigratórios, em detrimento da opinião pública (Freeman, 1995: 885; 2002).

A saliência da política de imigração na agenda política tende a flutuar ao longo do tempo, por um lado, em função das condições económicas nas sociedades de acolhimento, isto é, o fluxo imigratório será tolerado enquanto a economia se encontrar em expansão, mas tornar-se-á foco de conflitos quando se começarem a verificar períodos de recessão (Freeman, 1995: 886). Por outro, a saliência política associada a esta questão também varia consoante o ciclo natural pressuposto nos processos migratórios. Inicialmente, sucede-se o desenvolvimento do fluxo laboral e só depois a segunda dimensão dos fluxos imigratórios, que normalmente, suscita maior oposição popular (Freeman, 1995: 886).

No entanto, a aplicação do modelo teórico de Freeman é dificultada por não se coadunar com os discursos de imigração-zero adoptados pela maioria dos Estados-membros. Outra das críticas recentemente efectuada, relaciona-se com o menosprezo do factor ideologia no modelo de "política clientelista" (Statham e Geddes, 2006). No caso britânico, pode-se observar que os Governos trabalhistas adoptaram políticas referentes aos fluxos imigratórios menos restritivas que os Governos conservadores, indicando que as elites políticas usufruem de maior liberdade de acção em relação aos grupos de interesse do que o previsto por Freeman (Statham e Geddes, 2006: 266). Ainda assim, Freeman tem o mérito de providenciar um modelo básico de análise do contexto doméstico, onde são forjadas as políticas de imigração, sendo o modelo que sustenta grande parte da presente investigação (Geddes, 2003).

Dentro da corrente de investigação de análise da política doméstica, existe outra proposta teórica formulada por Cristhian Jopke (1998). Este autor defende que os tribunais domésticos e os processos legais relacionados com o fenómeno imigratório são factores motivadores do carácter expansivo das políticas de imigração das democracias liberais. O poder judicial detêm uma forte independência tanto do poder político, como da opinião pública dos seus países, tendo intervindo em diversas ocasiões

para defender os direitos sociais dos cidadãos estrangeiros com residência legal (Jopke, 1998).

A proposta de Jopke, quando testada no caso da Europa Ocidental, demonstra que os Governos dos Estados-membros tentaram circunscrever a entrada e a permanência de mais cidadãos estrangeiros durante a década de setenta, através da limitação do acesso ao reagrupamento familiar ou da não renovação das autorizações de trabalho possuídas por esses indivíduos. Porém, algumas dessas iniciativas foram bloqueadas pela acção dos tribunais domésticos, que à luz dos direitos sociais concedidos aos cidadãos estrangeiros nas suas constituições nacionais, reafirmaram o direito à permanência e à reunião familiar dos imigrantes (Jopke, 1998). Consequentemente, o carácter expansivo das políticas de imigração das democracias liberais, por exemplo em relação ao reagrupamento familiar, seria motivado pela combinação de constrangimentos legais e morais sobre a acção do poder político⁸ (Jopke, 1998).

A análise da política de imigração do Estado português deverá assim, ter em conta os constrangimentos judiciais sobre a acção do legislador, devendo-se realçar a protecção constitucional usufruída pelos cidadãos estrangeiros em Portugal, que veremos adiante neste capítulo. Recentemente, surgiu mais uma proposta de análise da política de imigração denominada de “path dependence” (“dependência de caminho”) (Hansen, 2002). Esta perspectiva institucionalista assume à partida que uma decisão reforça-se a si própria ao longo do tempo, conseguindo determinar o futuro desenvolvimento dos fenómenos sociais, a qual suscita a verificação de um efeito de “path dependence” (Hansen, 2002: 270).

O argumento básico dos institucionalistas consiste em recordar que o leque de opções possuído por qualquer Governo em qualquer momento é determinado pelas capacidades institucionais, sendo estas um produto de opções efectuadas no passado (Hansen, 2002). Partindo deste pressuposto, Randall Hansen defende que os padrões migratórios decorrentes das antigas relações coloniais entre países da Europa Ocidental e países extra-comunitários derivam do efeito de “path dependence” (2002: 289). A origem desses fluxos, a sua própria dimensão e outros aspectos da política de imigração da França, Alemanha e do Reino Unido não podem ser compreendidos sem ser efectuada referência aos efeitos de decisões tomadas anteriormente, especialmente, aquelas efectuadas no período

8. Deve-se salientar que estes constrangimentos legais e morais apenas se verificam em sociedades democráticas liberais, visto que em sociedades despóticas, o legislador não está sujeito a condicionantes morais ou legais.

do pós-Segunda Guerra Mundial (Hansen, 2002: 289). Deve-se, portanto, reconhecer que os factores históricos e outros aspectos conjunturais específicos determinam a experiência migratória dos países e a suas respostas contemporâneas.

7. AS QUATRO DIMENSÕES DO FENÓMENO IMIGRATÓRIO

Na realização de uma investigação deste âmbito, tem de se ter em conta que as políticas de imigração devem ser analisadas à luz dos diversos tipos de imigração existentes, em detrimento de ser utilizada uma noção indiferenciada do fenómeno (Geddes, 2003: 4). Desde o período do pós-Segunda Guerra Mundial, as migrações para a Europa Ocidental podem ser interpretadas como um fenómeno multifacetado, em constante evolução, que integra quatro dimensões distintas mas interrelacionadas (Messina *et al.*, 2002: 5).

A primeira dessas dimensões consiste na imigração laboral, isto é, no movimento legal de indivíduos entre fronteiras, por vezes sancionado pelos Governos, que procuram oportunidades de trabalho ou melhores condições de vida nos países receptores. Pelo menos de início, a migração laboral pode ter um carácter temporário ou conjuntural, podendo também ser dividida em relação ao grau de qualificação dos imigrantes (Messina *et al.*, 2002).

A segunda destas dimensões é denominada de imigração secundária e deriva da realização de processos de reunificação familiar. Estes são motivados pelo desejo dos parentes que ficaram nos países de origem em reunir-se com os seus familiares que trabalham e residem nos países receptores. Por sua vez, as migrações forçadas compõem a terceira dimensão do fenómeno imigratório. Esta engloba o movimento transfronteiriço de refugiados e de requerentes de asilo, que fogem da violência, perseguições políticas ou catástrofes naturais, nos seus países de origem. Contrariamente aos restantes fluxos, as migrações forçadas são caracterizadas pela natureza involuntária dos movimentos populacionais (Messina *et al.*, 2002).

Por fim, a quarta dimensão refere-se à imigração ilegal ou irregular. No início da década de 2000, estimava-se que residissem ilegalmente no espaço comunitário três a quatro milhões de indivíduos (Messina *et al.*, 2002). A proliferação do tráfico internacional de mão-de-obra tem sido considerada um dos negócios ilegais mais lucrativos do século XXI, a par do tráfico de droga e das armas (Sassen, 2002). A imigração irregular ou ilegal é particularmente evidente nos países da Europa do Sul, estando

igualmente associada aos largos sectores de economia informal que prevalecem nesses países (King, 2000).

No intuito de se compreender a forma como estas diferentes dimensões se interrelacionam, basta efectuar uma breve análise da história das migrações para a Europa Ocidental (Geddes, 2003). No pós-guerra, os países europeus receberam uma primeira vaga de imigração, composta essencialmente por trabalhadores estrangeiros do sexo masculino, que vinham colmatar as necessidades de mão-de-obra das economias afectadas pela guerra. O fluxo imigratório era interpretado como sendo temporário pelos Governos europeus, tendo sido pressuposto que os imigrantes retornariam aos seus países de origem quando já não se verificassem os altos níveis de procura de mão-de-obra.

Após a sucessão das crises petrolíferas durante a década de setenta, o recrutamento maciço de mão-de-obra estrangeira pelos Estados europeus cessou, acção justificada pelo crescimento das taxas de desemprego. A segunda vaga de imigração para a Europa consistiu em processos de reunificação familiar, solicitados pelos imigrantes laborais que permaneceram nos países receptores, contrariamente às expectativas dos Governos europeus. Apesar, das restrições impostas por esses Governos à entrada de novos cidadãos estrangeiros nos seus territórios, esse movimento continuou a decorrer, ainda que a um ritmo mais lento (Geddes, 2003).

Paralelamente, ao longo das décadas de oitenta e de noventa e com o final da guerra-fria assistiu-se ao crescimento da dimensão dos pedidos de asilo em países da Europa Ocidental (Messina *et al.*, 2002). Enquanto no pós-guerra, os requerentes de asilo recebiam um acolhimento favorável nessas nações, por serem considerados vítimas da opressão totalitária comunista, desde os finais da década de oitenta, esses cidadãos passaram a ser vistos como indesejáveis (Gibney e Hansen, 2004). O crescimento da dimensão do asilo no continente europeu não pode ser desassociado das restrições impostas ao fluxo imigratório laboral. No contexto de fortes pressões migratórias, os imigrantes reorientaram os seus esforços para a obtenção de estatuto de refugiado, de forma a contornar as restrições impostas à sua entrada nos países europeus.

8. A INTEGRAÇÃO EUROPEIA

Portugal, tal como os restantes países do sul da Europa, manteve-se imune às sucessivas vagas de imigração registadas na Europa Ocidental durante o pós-guerra, detendo assim, uma experiência migratória dis-

tinta dos restantes países do norte da Europa (King, 2000; Fonseca *et al.*, 2002a). A politização da imigração em Portugal está directamente, relacionada com a adesão à União Europeia no início da década de oitenta e com a evolução do processo de integração (Fonseca *et al.*, 2002a:136). Este evento coincidiu com o surgimento de iniciativas elaboradas ao nível intergovernamental de carácter supranacional na questão da gestão dos fluxos imigratórios para o espaço comunitário (Geddes, 2003).

Desde então, tem-se assistido à progressiva criação de uma política de imigração comum a todos os Estados-membros e à crescente cooperação sobre a gestão dos processos de solicitação de asilo político (Messina e Thouez, 2002; Geddes, 2003). As questões da imigração e do asilo no contexto comunitário não podem ser assim desassociadas do conceito de europeização, isto é, o “processo pelo qual os Estados-membros são obrigados a alterar estruturas e práticas consolidadas devido ao processo político ao nível europeu” (Featherstone, 2003; Jalali, 2006: 4). Porém, nas questões onde se verifica um consenso alargado entre os Estados-membros, como no controlo das fronteiras externas, no combate à imigração irregular ou relativamente ao direito de asilo, têm-se registado progressos na elaboração de políticas comuns (Messina e Thouez, 2002). Em oposição, nos temas onde os interesses dos diversos países divergem, tais como a gestão dos fluxos imigratórios laboral e secundário assiste-se a baixos níveis de cooperação (Messina e Thouez, 2002).

A imigração e o asilo integraram o Terceiro Pilar do Tratado de Maastricht ratificado em 1993, tendo o intergovernamentalismo sido estabelecido como o método de cooperação acordado entre os Estados-membros. A utilização desse método foi reafirmada com a ratificação do Tratado de Amesterdão em 1999, embora tenha sido anunciado o objectivo de construir uma política de imigração comum até 2004 (Geddes, 2001; 2003: 137). A Comunidade Europeia continuava a reconhecer o direito dos Estados-membros formularem as condições de entrada e permanência de estrangeiros nos seus territórios, desde que fossem compatíveis com o direito comunitário (Rato e Sousa, 2000: 43).

A mudança de certas competências para a União Europeia teve o efeito de limitar o leque de opções políticas passíveis de serem adoptadas pelos Estados-membros para formular as suas políticas de imigração e de asilo (Guiraudon, 2002: 266). No entanto, essa transformação não impede os executivos de nacionais de ter interesses estratégicos em assumir compromissos europeus (Jalali, 2006:11). Aliás nas questões da imigração e do asilo, existe a forte possibilidade de certos Estados terem recorrido à União Europeia para ultrapassar obstáculos domésticos à persecução

das suas políticas domésticas, que surgiram ao longo da década de oitenta (Guiraudon, 2002: 277). Desta forma, esses Governos europeus conseguiram aplicar os seus objectivos, através da “vinculação externa” das suas políticas internas à evolução dos compromissos Europeus.

A vinculação externa permite aos Governos nacionais reduzir o leque de opções políticas a serem ponderadas e, por outro, permite a esses executivos desresponsabilizarem-se da elaboração e implementação de políticas impopulares (Dyson e Featherstone, 1996; Jalali, 2006). Efectivamente, até à actualidade existem poucos indícios que a União Europeia tenha forçado os Estados-membros a adoptarem medidas que não desejassem (Geddes, 2001: 30). Aliás, as novas formas de cooperação internacional acordadas aquando da ratificação do Tratado de Amesterdão, continuam a permitir aos Governos dos países aderentes a instituição de políticas de imigração de acordo com os seus interesses nacionais (Geddes, 2001: 30).

No geral, as iniciativas europeias relacionadas com a gestão dos fluxos têm se focado na prevenção de fluxos migratórios indesejáveis, através de uma política de vistos comum e de sanções sobre os transportadores, do estabelecimento de zonas tampão no Leste da Europa e da criação de uma base de dados para estrangeiros inadmissíveis (Guiraudon, 2002: 267). A política europeia em relação ao direito de asilo procura sobretudo, prevenir a imigração não-forçada. Por conseguinte, os Estados-membros instituíram processos acelerados para examinar os requerimentos de asilo nas suas legislações nacionais e procuraram estabelecer uma definição comum de refugiado e do conceito de “país seguro” (Guiraudon, 2002: 267).

A promulgação de um quadro legal referente à entrada e permanência de cidadãos estrangeiros em Portugal, nas décadas posteriores à Revolução de Abril, está assim, intimamente relacionado com a ascensão das questões da imigração e do asilo na agenda europeia. De facto, diversos autores reconhecem as pressões comunitárias como o principal motor das alterações legislativas, produzidas nos quadros legais dos países do Sul da Europa, entre os quais Portugal (Freeman, 1995; Baldwin-Edwards, 1997; Geddes, 2003).

No caso português, denota-se que a política de regulação dos fluxos migratórios implementada ao longo das décadas de oitenta e de noventa, procurou, sobretudo, coadunar a legislação nacional em função das directivas comunitárias. Todavia, face às pressões migratórias registadas a partir do final do século XX, os processos de revisão da legislação sobre imigração desencadeados desde então parecem ter sido motivados princi-

palmente, pela ponderação de factores domésticos, apesar de continuar a verificar-se o processo de harmonização da legislação nacional com as directivas comunitárias, conforme iremos ver ao longo desta investigação.

9. A PROTECÇÃO CONSTITUCIONAL DOS CIDADÃOS ESTRANGEIROS

Como tinha sido referido anteriormente, outro dos factores que condiciona a acção dos Governos nacionais na gestão dos fluxos migratórios, além da evolução do processo de integração europeia consiste na protecção Constitucional de que gozam esses cidadãos, quando se encontrem em território nacional. A promulgação da Constituição Portuguesa em 1975, reconheceu oficialmente aos cidadãos estrangeiros o princípio de equiparação aos demais cidadãos nacionais em matéria de direitos e deveres fundamentais, à excepção da participação política⁹ (Rato e Sousa, 2000; Fonseca *et al.*, 2002a: 141).

Desta forma, os cidadãos estrangeiros gozam dos mesmos direitos de prestação à saúde, educação, habitação, segurança social, etc., que são consagrados aos cidadãos portugueses (Rato e Sousa, 2000). O artigo 59.º-1 da Constituição, consagra os direitos universais dos trabalhadores, sem distinção de idade, sexo, raça, cidadania, território de origem, etc. (Rato e Sousa, 2000)¹⁰. O direito de asilo também é reconhecido no texto Constitucional, princípio inscrito no capítulo de direitos, liberdades e garantias após a revisão constitucional de 1982 (Moreira, 1996). O artigo 33.º-8 declara que é garantido o direito de asilo aos estrangeiros e apátridas perseguidos, ou gravemente ameaçados de perseguição, por motivos políticos. Saliente-se ainda, que de acordo com o Artigo 33.º-2 a expulsão de cidadãos estrangeiros com autorização de residência, ou de requerentes de asilo cujo pedido não tenha sido recusado, só pode ser decidida por autoridade judicial¹¹.

Estas disposições legais podem ser consideradas extremamente progressivas relativamente à protecção dos direitos dos cidadãos estrangeiros, providenciado um enquadramento à acção legislativa do poder executivo (Fonseca *et al.*, 2002a:141). As medidas apresentadas pelos

9. Artigos 13.º e 15º da Constituição da República Portuguesa. Os cidadãos estrangeiros legalmente residentes no país podem participar nas eleições locais, sendo reconhecido os seus direitos eleitorais passivos (o direito de voto) e activos (direito de serem eleitos) (Fonseca *et al.*, 2002, pp. 141). Constituição da República Portuguesa.

10. Constituição da República Portuguesa.

11. Constituição da República Portuguesa.

executivos podem incorrer em violação dos preceitos Constitucionais, podendo ser vetadas pelo Presidente da República ou pelo Tribunal Constitucional. Efectivamente, no mandato do XII Governo Constitucional, verificam-se dois episódios de conflito institucional desta natureza, como poderemos observar no capítulo seguinte.

10. QUADRO LEGAL DA IMIGRAÇÃO EM PORTUGAL

O quadro legal português relativo ao controlo da entrada e permanência de cidadãos estrangeiros é articulado por três diplomas distintos: a lei da entrada, permanência e saída de cidadãos estrangeiros de território nacional, vulgarmente conhecida pela lei da imigração, que regula o fluxo imigratório laboral, secundário e irregular; a lei sobre o direito de asilo, que gere o fluxo forçado para Portugal; e por fim, a lei da nacionalidade portuguesa, que por via de nascimento, naturalização ou de casamento com cidadão nacional prevê a possibilidade do cidadão estrangeiro entrar e permanecer legalmente no país.

A legislação sobre o direito de asilo decorre da assinatura da Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados, em 1951, da qual são assinantes todos os países da Comunidade Europeia. Ao abrigo desta Convenção, os estados de acolhimento são obrigados a analisar os pedidos de asilo dos cidadãos estrangeiros, não podendo proceder à sua expulsão enquanto não for concluído o processo de apreciação do pedido. Até finais da década de setenta, as questões do asilo e da imigração foram consideradas como assuntos distintos. Desde então, as duas questões passaram a ser abordadas em conjunto nos discursos políticos e na opinião pública europeia (Gibney e Hansen, 2004).

Deste modo, assistiu-se à crescente politização do acesso ao direito de asilo, passando esta prerrogativa legal a estar sujeita aos impulsos liberais ou restritivos do legislador, que já predominavam na formulação da política de regulação das outras dimensões do fluxo imigratório. Embora os Estados aderentes da Convenção de Genebra sejam obrigados a analisar os pedidos de asilo efectuados, independentemente da entrada regular ou irregular dos cidadãos estrangeiros no seu território, existem variações nos critérios de análise e nos procedimentos burocráticos de cada Estado-membro (Newland, 2003).

Na generalidade, os processos de decisão dos pedidos de asilo são bastante morosos e ineficientes, constituindo um atractivo poderoso para os imigrantes, que apesar de não deterem motivos válidos para solicitar o

estatuto de refugiado, tentam aceder ao território dos Estados europeus através da via do asilo (Newland, 2003). Dado o crescimento do número de requerimentos apresentados nesses países no início da década de noventa, foram desenvolvidos esforços para restringir o acesso a este direito, respeitando a Convenção de Genebra e as suas Constituições domésticas. Efectivamente, os pedidos de asilo efectuados têm decrescido, todavia, dado o contexto de crescentes disparidades entre o Norte e o Sul e a continuação de violentos conflitos, não se prevê o desaparecimento a curto prazo desta dimensão do fenómeno imigratório (Gibney e Hansen, 2004).

Por sua vez, a lei da nacionalidade constitui uma prerrogativa legal de cada Estado-nação, em delimitar os membros da sua comunidade política e excluir os restantes, considerados de estrangeiros. O acesso à nacionalidade de qualquer Estado pode depender tanto do local de nascimento do indivíduo, como do estado matrimonial do cidadão estrangeiro ou da permanência legal desse no território nacional (Weil, 2001: 1). A mistura destes dispositivos legais constitui a legislação particular de um país, ou seja, “a sua configuração nacional” (Weil, 2001: 1).

O acesso à nacionalidade por via de nascimento varia consoante dois pólos opostos, podendo ser adoptada a supremacia do princípio de “*ius solis*” (lei do solo) ou do princípio de “*ius sanguinis*” (lei do sangue) (Weil, 2001; Jopke, 2005: 52). É costume assumir que os regimes democráticos onde impera o primeiro princípio são mais “inclusivos” e liberais em favor dos cidadãos estrangeiros, do que os regimes nas quais as “ligações de sangue” são o principal critério de acesso à nacionalidade (Weil, 2001: 2).

Outra das prerrogativas exclusivas de cada Estado-nação, consiste em definir as condições em que os cidadãos estrangeiros podem aceder à nacionalidade por via matrimonial ou consoante a sua permanência legal. O estabelecimento dessas condições pode variar substancialmente, sendo uma decisão puramente discricionária por parte do Estado de acolhimento (Brubaker, 1990). A limitação do acesso à nacionalidade também foi verificada noutros Estados-membros durante as décadas de sessenta e de setenta, em reacção às vagas de imigração ocorridas no pós-Segunda Guerra Mundial (Weil, 2001). Porém, décadas mais tarde, esses mesmos países flexibilizariam a sua legislação, dada a permanência contínua de imigrantes e dos seus descendentes nos seus territórios (Weil, 2001).

A análise da política de imigração do Estado português no período seleccionado compreende assim, a evolução destas três dimensões da regula-

ção da imigração para Portugal. A instituição deste quadro legal na legislação nacional ocorreu após a Revolução de 1974, período sobre o qual nos debruçaremos de forma sucinta em seguida.

11. A IMIGRAÇÃO E A POLÍTICA DE IMIGRAÇÃO NAS DÉCADAS DE SETENTA E DE OITENTA

Após o processo de descolonização que sucedeu à Revolução de Abril, a população estrangeira a residir legalmente em Portugal cresceu ao ritmo anual de 12,7 por cento entre 1975 e 1980, estimando-se que no início da década de oitenta residissem cerca de 58 000 cidadãos estrangeiros em Portugal (Baganha, 2001:15). Este padrão migratório constituiria a primeira vaga de imigração para o país, sendo uma consequência do processo de descolonização, uma vez que, a maioria dos imigrantes provinham das ex-colónias portuguesas. A partir de meados da década de oitenta, inicia-se uma nova vaga migratória, desta vez, essencialmente motivada por factores económicos. Ao longo dessa década, a população estrangeira crescerá a uma média anual de 6,4 por cento, verificando-se uma diversificação da origem dos cidadãos estrangeiros (Baganha, 2001: 15).

A aprovação da Constituição da República, em 1975, pela Assembleia Constituinte, foi sucedida nesse mesmo ano, pela restrição do acesso à nacionalidade portuguesa, marcando o primeiro acto do Estado português relativamente ao quadro legal de controlo da entrada e permanência de cidadãos estrangeiros em território nacional. A lei da nacionalidade portuguesa de 1959¹², era, então, baseada exclusivamente no princípio de “*ius solis*”, sendo uma das leis mais radicais existentes na década de setenta, reconhecendo como cidadãos portugueses todos os indivíduos nascidos tanto na metrópole, como nos territórios coloniais (Eaton, 1998; Baganha, 2001).

No contexto do processo de descolonização, o Estado Português temendo um afluxo maciço de refugiados proveniente de África, apressou-se a restringir selectivamente o acesso à nacionalidade portuguesa, através da publicação da Lei 308-A/75. Na nova legislação, a nacionalidade portuguesa era somente reconhecida aos indivíduos nascidos em Portugal ou aos cidadãos que tivessem nascido nos antigos territórios coloniais, mas que possuíssem ascendência portuguesa (Eaton, 1998; Baganha, 2001: 28; Pires, 2003).

12. Lei 2098, de 29 de Julho de 1959.

Deste modo, o Estado português limitava o acesso à nacionalidade portuguesa, através da instituição de critérios de “*ius sanguinis*” na legislação, destinados a permitir à população branca, residente nos antigos territórios coloniais, a opção pelo repatriamento (Pires, 2003, p. 127). Por outro lado, estabeleceu critérios para a aquisição da nacionalidade quer por casamento ou adopção, quer por naturalização que não existiam anteriormente (Rato e Sousa, 2000; Baganha, 2001).

Ainda no mesmo ano de 1981, o Governo português promulgou o Decreto-Lei n.º 264-B/81, que regula a entrada, permanência e saída de cidadãos estrangeiros de território nacional. A publicação deste decreto, aproximou a legislação portuguesa da legislação dos outros Estados-membros da União Europeia, no que concerne às condições de entrada, permanência e afastamento de território nacional, bem como em relação aos vistos de entrada e autorização de residência (Baganha e Góis, 1996: 266). Por sua vez, a lei que regia a concessão do direito de asilo foi publicada pela primeira vez em 1980, seis após a Revolução, tendo sido alterada posteriormente em 1983¹³. O estatuto de refugiado podia ser concedido por motivos de perseguição política, incluindo, ainda, considerações de ordem “humanitária”¹⁴.

A criação e as modificações introduzidas nestes diplomas legais durante a década de oitenta, relacionaram-se mais com a transição, em Portugal, de um regime autoritário para a democracia, com o encerramento do processo de descolonização e com a candidatura do país à adesão à Comunidade Europeia, do que com o registo de fortes pressões imigratórias (Geddes, 2001; Fonseca *et al.*, 2002a). O quadro legal de controlo da entrada e permanência de cidadãos estrangeiros em território nacional permaneceu inalterado até ao início da década de noventa, durante o mandato do XII Governo Constitucional.

12. PLANO DA INVESTIGAÇÃO

Inspirado pela corrente de investigação de análise da política doméstica, este estudo tem como objectivo analisar o processo de decisão da política de imigração encetada pelos sucessivos Governos Constitucionais formados entre 1991 e 2005, bem como a implementação dessa legislação. Consequentemente, cada um dos seguintes capítulos será dedicado

13. Decreto-Lei n.º 38/80 que regula o Direito de Asilo, alterado pelo Decreto-Lei 415/83; Lei da Nacionalidade publicada no Decreto-Lei nº 37/81.

14. Decreto-Lei n.º 415/83, de 24 de Novembro.

exclusivamente ao mandato de cada um dos respectivos Governos Constitucionais, começando pelo do XII Governo formado pelo PSD e terminando no XV composto pela coligação entre o PSD e o CDS-PP.

O XII Governo Constitucional, eleito em 1991 e liderado pelo Primeiro-ministro Cavaco Silva, foi o responsável pelas negociações da adesão portuguesa ao Acordo de Schengen, tendo vinculado externamente a sua política de imigração à evolução do processo de integração europeia. Através desta estratégia política, o executivo Social Democrata procurava legitimar internamente a adopção de um quadro legal da imigração bastante restritivo, justificado pelas pressões migratórias sobre o espaço comunitário, ignorando a realidade nacional. A tolerância demonstrada perante o fluxo imigratório irregular proveniente dos países lusófonos obedecia a uma lógica que concedia primazia aos objectivos da política externa do Estado português e permitia a satisfação da procura de mão-de-obra desqualificada verificada no mercado laboral nacional.

Por sua vez, o mandato do XIII Governo Constitucional, liderado por António Guterres na sequência das eleições de 1995, seria marcado pela abertura da política de imigração em relação a todos os fluxos imigratórios, excepto o movimento de cidadãos estrangeiros por motivos laborais. O Governo Socialista enquadrava explicitamente a regulação dos fluxos no quadro de relações internacionais entre Portugal e os países lusófonos, procurando restringir a entrada de nacionais doutros Estados-terceiros. No entanto, a ambiguidade da política de regulação dos fluxos imigratórios encetada pelo executivo socialista ao longo do primeiro mandato, teria graves repercussões no seu segundo mandato, dada a entrada em vigor do Acordo de Schengen e a intensificação da procura de mão-de-obra desqualificada.

Deste modo, logo após ter sido reeleito em 1999, o Governo socialista teve de enfrentar a proliferação da actividade de redes ilegais de tráfico ilegal de mão-de-obra e o súbito crescimento do fluxo imigratório irregular com origem em países do Leste da Europa. Face a este contexto, o executivo liderado por António Guterres executou um novo processo de revisão da lei da imigração, subordinado explicitamente ao livre funcionamento do mercado de trabalho. Esta política resultou no rápido crescimento da população estrangeira legalmente residente no país, sendo o período mais expansivo da imigração para Portugal registado até à actualidade.

Em oposição, o XV Governo Constitucional, formado pela coligação entre o PSD e o CDS-PP após as eleições legislativas em 2002, fundamentava a sua política de imigração ao nível de discurso com base num paradigma integracionista. Assim, a entrada de novos cidadãos não comunitários

dependeria da integração dos cidadãos já residentes em território nacional, embora, na prática, a regulação do fluxo imigratório irregular tenha sido efectuada consoante o paradigma economicista que tinha prevalecido no mandato do Governo socialista anterior. Ao longo do mandato também se verificaram divergências entre os parceiros governamentais em torno da política de de imigração implementada.

Cada um destes capítulos abordará inicialmente, o programa político do respectivo Governo Constitucional, realçando os compromissos assumidos sobre a política de imigração. No segundo, quarto e quinto capítulo será realizada paralelamente, uma análise da dimensão e composição da população estrangeira legalmente residente no país para contextualizar a acção dos Governos Constitucionais. Seguidamente, será realizada a análise dos diversos processos legislativos que conduziram a alterações ao quadro legal nacional sobre a imigração.

Através da análise da política de regulação dos fluxos imigratórios dos quatro Governos Constitucionais formados entre 1991 e 2004, poderemos concluir que nos mandatos legislativos de Governos partidários colocados no extremo direito do espectro ideológico-partidário, ou seja, formados pelo PSD e pelo CDS-PP, registaram-se políticas restritivas de gestão dos fluxos imigratórios. Em oposição, os períodos de maior abertura legislativa em relação à entrada e permanência de cidadãos estrangeiros sucederam-se durante os mandatos legislativos do PS. Assim, pode-se confirmar o alinhamento do carácter liberal-restritivo das políticas de imigração encetadas e o posicionamento dos Governos partidários na escala ideológica esquerda-direita.

Paralelamente, ao longo do período temporal abordado por esta investigação denota-se uma elevada tolerância dos sucessivos Governos perante o fluxo imigratório irregular. O frequente recurso a mecanismos de regularização extraordinária está primariamente associado ao fracasso dos diferentes executivos em regular o desenvolvimento do fluxo imigratório laboral e à necessidade de satisfazer a procura de mão-de-obra desqualificada no mercado laboral. A primazia de objectivos de política externa do Estado português na elaboração da política de regulação dos fluxos imigratórios traduziu-se no favorecimento do fluxo imigratório irregular oriundo de países lusófonos ao longo dos mandatos do XII, XIII e XV Governos Constitucionais. Em contrapartida, a política de imigração do XIV Governo teve contornos claramente, de uma política clientelista, (Freeman, 1995, 2002). Mas comecemos por abordar o mandato do primeiro desses Governos Constitucionais.

CAPÍTULO I – XII GOVERNO CONSTITUCIONAL

A evolução do processo de integração comunitário e a adesão de Portugal ao Acordo de Schengen e à Convenção de Dublin implicava a realização de modificações ao quadro legal da imigração. A responsabilidade de harmonizar a legislação nacional mediante os compromissos internacionais assumidos ficou a cargo do XII Governo Constitucional, formado pelo PSD e liderado pelo Primeiro-ministro Cavaco Silva, que obteve uma maioria absoluta dos votos nas eleições legislativas de 1991.

A política de imigração do Governo Social Democrata teve como principal objectivo a harmonização da legislação nacional em função das directivas comunitárias, procurando vincular externamente o estabelecimento de uma política de imigração de natureza claramente restritiva. Apesar da adopção de um discurso de “imigração-zero”, o executivo Social Democrata demonstrou uma forte tolerância perante o fluxo imigratório irregular proveniente de países lusófonos, indiciando a primazia de objectivos derivados da política externa do Estado português em conjunto com o desejo de providenciar mão-de-obra desqualificada para o mercado laboral nacional.

Começamos por abordar o contexto social e político, no qual a política de imigração iniciou o seu processo de ascensão, em termos de saliência na agenda política portuguesa.

1. A SITUAÇÃO DA IMIGRAÇÃO NO INÍCIO DA DÉCADA DE NOVENTA

A questão do controlo da entrada e permanência de cidadãos estrangeiros em território nacional começa a ganhar alguma importância na agenda política nacional, sobretudo devido a factores de ordem externa, mas também de natureza interna (Fonseca *et al.*, 2002b). No plano doméstico, a partir de meados da década de oitenta o fluxo imigratório laboral para Portugal foi impulsionado por um conjunto de factores: a integração europeia, a estabilidade política, a entrada de fundos estruturais e de investimento estrangeiro directo (Corkill e Eaton, 1998). A abertura da economia portuguesa e o crescimento do investimento estrangeiro traduziram-se no aumento das oportunidades no mercado laboral nacional para profissionais altamente qualificados (Corkill e Eaton, 1998). Esta oferta laboral foi parcialmente, satisfeita através da contratação de cidadãos estrangeiros europeus e brasileiros com altos níveis de qualificação profissional (Machado, 1997).

A entrada de Portugal na União Europeia também teve um forte impacto na economia nacional, principalmente no sector da construção civil e das obras públicas (Baganha, 2000). As empresas portuguesas passaram a ter possibilidade de subcontratar a sua mão-de-obra ao nível comunitário, estratégia essa que resultou na saída do país de milhares de trabalhadores portugueses, por exemplo para a Alemanha reunificada, reduzindo a mão-de-obra disponível no mercado laboral nacional (Baganha, 2000: 93). Por conseguinte, os níveis de emigração de cidadãos portugueses recrudesceram no início da década de noventa, aproveitando a livre circulação entre os Estados-membros (Malheiros, 2002:2)

Simultaneamente, registou-se a entrada de avultados fundos estruturais em Portugal, muitos dos quais foram investidos na criação de infra-estruturas e de edifícios públicos, tais como o Centro Cultural de Belém ou a construção da rede de auto-estradas (Baganha, 2000: 93). Consequentemente, assistiu-se ao aumento da procura de mão-de-obra desqualificada no mercado laboral, a qual vinha a ser satisfeita pela entrada irregular de cidadãos estrangeiros provenientes dos PALOP. O reforço do investimento público e privado no sector da construção civil e obras públicas, em conjunto com os níveis de emigração de trabalhadores portugueses, traduziu-se na “dependência estrutural de mão-de-obra imigrada” deste sector económico (Machado, 1997: 22; Corkill e Eaton, 1998; Baganha, 2000).

Face a este contexto económico, o fluxo imigratório para Portugal intensificou-se a partir da segunda metade da década de oitenta, sendo composto maioritariamente por cidadãos provenientes dos PALOP (SOS Racismo, 2002). Estes indivíduos entravam no país com um visto de turismo, permanecendo depois em território nacional numa situação de irregularidade, provocando o crescimento da bolsa de imigrantes a residir no país em situação irregular (Baganha, 2000). A intensificação do fluxo imigratório foi acompanhada pelo crescimento da visibilidade dos problemas sociais enfrentados pela comunidade estrangeira, principalmente, na área da habitação, tendo surgido as primeiras associações de imigrantes no início da década de noventa (Fonseca *et al.*, 2002b).

Em 1993, residiam em Portugal cerca de 136 932 cidadãos de nacionalidade estrangeira, os quais apresentavam características socio-demográficas antagónicas. A maioria destes indivíduos eram provenientes dos PALOP, comunidade que detinha uma elevada concentração residencial na Área Metropolitana de Lisboa, facto que indicia a intensa actividade de redes migratórias nessa região (Machado, 1997: 23; Baganha e Góis, 1998). Estes cidadãos integravam-se economicamente na base da estru-

tura socioprofissional portuguesa, nomeadamente, no sector da construção civil e obras públicas e na área dos serviços domésticos (Baganha e Góis, 1998: 258; Baganha, 2000).

Em oposição, residia no país um outro segmento de indivíduos estrangeiros, essencialmente composto por imigrantes de países europeus e do Brasil. Estes cidadãos estrangeiros detinham “um padrão residencial muito mais disperso relativamente à AML” e ocupavam o topo da estrutura socioprofissional portuguesa (Baganha e Góis, 1998: 258). O fluxo imigratório profissional para o país consistia nesta porção da população estrangeira, que ocupava quadros dirigentes, profissionais e científicos na sociedade portuguesa. O crescimento do primeiro segmento de cidadãos estrangeiros efectuou-se às custas do fluxo imigratório irregular (Machado, 1997). Este fenómeno tinha sido tolerado ao longo da década de oitenta, dada a inacção política dos sucessivos Governos Constitucionais no capítulo dos mecanismos de controlo das fronteiras (Machado, 1997).

No plano externo, a adesão de Portugal à União Europeia, em 1986, acarretara a modificação do estatuto de estrangeiro e o conseqüente reconhecimento da cidadania Europeia, possuída por qualquer nacional de um Estado-membro (Rato e Sousa, 2000). A posterior adesão ao Acordo de Schengen, em 1991, também pressupunha a modificação da legislação nacional. Este acordo previa supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns e o reforço da segurança nas fronteiras externas (Rato e Sousa, 2000).

No intuito de alcançar o objectivo anterior, a Comissão Europeia criou a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, em Junho de 1991. No decorrer das negociações das quais resultaram esse Acordo, o Governo Social Democrata conseguiu manter a discriminação positiva em relação aos cidadãos do Brasil (Leitão, 1997). Assim, ficou previsto que os indivíduos brasileiros poderiam entrar e permanecer em território português até seis meses sem necessitarem de um visto adequado (Leitão, 1997:122). O tratamento privilegiado concedido a este país deriva da primazia de objectivos geoestratégicos na elaboração da política de regulação dos fluxos imigratórios, que consistem em manter e promover as relações privilegiadas entre Portugal e os restantes países lusófonos, e em especial, com o Brasil¹⁵.

15. No capítulo da política externa do programa político do Governo Social Democrata constava: “No plano bilateral, para além da ligação estreita ao grupo de países de língua oficial portuguesa, entende o Governo reforçar a ligação aos países que mais directamente se relacionam com os Descobrimientos Portugueses ou nos quais vivem comunidades portuguesas importantes. Será dado particular relevo às relações com o Brasil (...)”, (Programa político do XII Governo Constitucional, 1991: 21) .

2. O PROGRAMA POLÍTICO DO GOVERNO SOCIAL DEMOCRATA

No programa político do executivo Social Democrata, encontramos pela primeira vez referência à questão da imigração. O capítulo dedicado à Administração Interna contém um subtítulo denominado de “Vigilância de Fronteiras”¹⁶ que aborda, em primeiro lugar, a questão da abolição de fronteiras, resultante dos acordos internacionais assinados por Portugal. Seguidamente, o executivo Social Democrata enfatiza a necessidade de harmonizar as políticas de segurança do país com a dos restantes Estados-membros (Santos, 2004:112). Neste intuito, o Governo compromete-se em apresentar propostas legislativas sobre a lei da imigração e sobre o direito de asilo¹⁷.

A preocupação demonstrada pelo Governo em relação à regulação dos fluxos imigratórios centrava-se apenas, no “controlo das fronteiras” (Santos, 2004), não englobando a gestão do desenvolvimento desses fluxos. Por outro lado, o enquadramento do fenómeno da imigração no capítulo da segurança nacional demonstra a desconfiança do executivo Social Democrata perante este fenómeno social. Esta interpretação não pode ser desassociada da hegemonia do paradigma securitário em torno da questão imigração ao nível do debate político europeu, um paradigma denominado por diversos autores pelo conceito de “Europa-fortaleza” (Geddes, 2001, 2003; Fonseca *et al.*, 2002b). Inicialmente, a criação desta metáfora surgiu para apelar as tendências da política comercial da União Europeia, sendo posteriormente, aplicada para descrever as políticas imigratórias e de asilo restritivas (Geddes, 2001: 34).

Apesar dos compromissos assumidos pelo Governo Social Democrata no seu programa político, o primeiro debate parlamentar consagrado à questão da imigração foi agendado pelo PS. Este partido apresentou uma proposta legislativa destinada à realização de um processo de regularização extraordinário para cidadãos estrangeiros a residir ilegalmente no país, estimando-se que a essa data, estes seriam entre 70 mil e 100 mil (Público, 11/01/1992). Através desta iniciativa, o PS procurava obter a liderança do debate político sobre a imigração. Porém, o Governo Social Democrata adiou o debate para quando fosse apresentada a ratificação do Acordo de Schengen e as suas propostas sobre a regulação dos fluxos imigratórios (Público, 15/01/1992).

16. Programa do XII Governo Constitucional.

17. Programa do XII Governo Constitucional.

3. A ALTERAÇÃO À LEI DA IMIGRAÇÃO EM 1993

Em Março de 1992, o então Ministro da Administração Interna, Dias Loureiro apresentou no Parlamento um pedido de autorização legislativa para rever o Decreto-Lei n.º 264-B/81. O pedido governamental visava alcançar objectivos de natureza distinta, procurando transpor as directivas comunitárias para o quadro legal português relativas ao direito de entrada, permanência, e saída de cidadãos comunitários e de não-comunitários. Em segundo plano, a iniciativa governamental destinava-se a aprovar medidas excepcionais para regularizar os cidadãos não comunitários que se encontrassem no país em situação ilegal¹⁸.

As propostas iniciais destinavam-se a consagrar a distinção entre cidadãos estrangeiros nacionais de países-membros da União Europeia e nacionais de países terceiros à União (Rato e Sousa, 2000; Baganha, 2001). Enquanto aos primeiros indivíduos foi reconhecido o direito de livre circulação e de residência no país, a entrada e a permanência legal de nacionais de Estados-terceiros à União Europeia passava a depender da satisfação de um conjunto de condições (Rato e Sousa, 2000; Baganha, 2001:22).

No discurso de abertura do debate plenário, o Ministro da Administração Interna legitimou a iniciativa governamental realçando os desequilíbrios demográficos que se abatiam sobre a Europa e a necessidade de harmonizar a legislação com os restantes Estados-membros, ignorando a realidade migratória nacional¹⁹ (Baganha, 2005). O projecto de alteração da lei da entrada, permanência e expulsão de cidadãos de nacionalidade não comunitária integrava: a harmonização do sistema de vistos de entrada de acordo com a Convenção de Schengen²⁰; a clarificação dos critérios de concessão das autorizações de residência; o reforço das garantias de controlo sobre a permanência ilegal destes cidadãos; e a alteração das condições de expulsão de estrangeiros (Rato e Sousa, 2000).

O legislador eliminava a possibilidade do cidadão não comunitário obter o visto para fixação de residência através do SEF, após ter entrado ilegal-

18. DAR, I Série 44/VI/1, 27-03-1992.

19. DAR, I Série 44/VI/1, de 27-03-1992.

20. Assim foram criados os seguintes vistos: diplomático, consulares, trânsito, trabalho, residência, curta duração e de estudo (III Capítulo do Decreto-Lei n.º 59/93). Doravante, o visto de trabalho apenas pode ser concedido mediante o parecer favorável da Inspeção Geral do Trabalho (IGT) (artigo 25.º - 1), e poderia ser recusado no caso de se verificar desemprego no sector profissional a que o visto se destina (artigo 25.º - 3).

mente em Portugal, conforme previsto na lei anterior (Rato e Sousa, 2000: 39). Na nova lei, ficava reservado ao Governo o direito de conceder excepcionalmente o título de residência a indivíduos estrangeiros por motivos de interesse nacional²¹. Consequentemente, a permanência legal de cidadãos não comunitários em território nacional apenas poderia ocorrer, caso esses indivíduos obtivessem um visto adequado para esse efeito no seu país de origem.

No acesso ao direito de reagrupamento familiar não se registraram quaisquer alterações em relação à lei aprovada em 1981, sendo este direito apenas reconhecido ao cônjuge e a filhos menores do cidadão estrangeiro (Rato e Sousa, 2000). O fluxo imigratório secundário continuava a ser limitado pela legislação proposta, não sendo automaticamente reconhecido a filhos maiores de idade, nem a familiares dependentes devido aos receios do Governo em abrir uma porta de entrada para os cidadãos nacionais de Estados-terceiros²². Em matéria de expulsão, o legislador explicitava que os cidadãos estrangeiros encontrados em situação irregular seriam expulsos de território nacional, incluindo aqueles a quem tinha sido cancelada a autorização de residência (Rato e Sousa, 2000: 38).

Na realidade, a clarificação dos direitos reconhecidos aos estrangeiros nacionais de Estados-membros foi acompanhada pelo endurecimento dos direitos relativos a estrangeiros nacionais de países terceiros à União Europeia (Rato e Sousa, 2000; Fonseca *et al.*, 2002b: 46). Aliás, o objectivo de restringir os fluxos migratórios de Estados-terceiros era claramente assumido pelo Ministro Dias Loureiro: “Não escondo, pelo contrário, que se trata de legislação mais restritiva, que visa colocar mais sérios e eficazes instrumentos ao serviço da luta contra a imigração ilegal. Insensato seria, que não fosse este, nesta hora o caminho escolhido por Portugal”²³.

21. Depois da entrada em vigor do diploma proposto, parece haver indícios que este artigo foi utilizado, recorrentemente, pelo Estado Português para atribuir autorizações de residência a imigrantes em território nacional, que não detinham vistos de residência (Baganha, 2001, pp. 25).

22. A este propósito, o Ministro Dias Loureiro afirmou no debate plenário: “Efectivamente, e porque o respeito pelo reagrupamento familiar constitui, para Portugal e os restantes membros da CEE, um imperativo moral, não nos podemos esquecer que o número de imigrantes actualmente no nosso país e nos demais Estados da Comunidade pode ser multiplicado em pouco tempo, três ou quatro vezes, logo que ao trabalhador estrangeiro se vierem juntar os restantes membros da sua família” (DAR, I Série 44/VI/1, de 27-03-1992).

23. DAR, I Série 44/VI/1, de 27-03-1992.

O único partido satisfeito com o carácter restritivo da proposta governamental, além do PSD, foi o CDS, enquanto os restantes partidos da oposição – PS, PCP e o PEV declararam a sua oposição à proposta governamental²⁴. As principais críticas destes partidos centraram-se na criação dos “Centros de Instalação Temporária”²⁵, exigindo um debate separado sobre esta matéria devido à sua complexidade. A integração da criação destes centros no pedido de autorização legislativa poderia ser considerada uma clara violação da Constituição Portuguesa. Em sua defesa, o Governo recordou a adopção de medidas semelhantes por parte dos restantes Estados-membros²⁶.

O Governo Social Democrata procurava vincular externamente a apresentação das propostas legislativas ao contexto comunitário: “O Acordo de Schengen e os diplomas hoje apresentados, ou que decorrerão da autorização legislativa que a Assembleia da República concederá ao Governo, são duas faces da mesma moeda”²⁷. Através desta estratégia, o executivo procurava despolitizar o carácter restritivo das modificações introduzidas na legislação e minimizar a sua responsabilidade neste processo.

A autorização legislativa requerida pelo Governo visava em segundo lugar, o estabelecimento de um processo de regularização extraordinário para indivíduos de nacionalidade não comunitária que residissem no país em situação ilegal. O Ministro da Administração Interna justificava politicamente esta iniciativa invocando considerações de “natureza humanitária”, declarando em seguida, que este seria “sem qualquer dúvida o último” processo deste âmbito²⁸. A realização de processos semelhantes no futuro seria antagónica aos compromissos assumidos pelo país perante a União Europeia, não sendo desejo deste executivo fomentar uma forma de acesso à fixação legal no país de imigrantes clandestinos.

Segundo a proposta governamental, as condições de acesso ao processo de regularização extraordinário dependeriam da origem do cidadãos estrangeiros. Os indivíduos que efectuassem prova de condições económicas de subsistência e de terem entrado no país em data anterior a pelo

24. DAR, I Série 44/VI/1, de 27-03-1992.

25. Estes centros teriam a função de acolher os estrangeiros condenados a pena de expulsão, que estivessem aguardar a execução da pena, bem como, os estrangeiros a quem fosse recusada a entrada e não tivesse sido possível proceder de imediato, ao seu repatriamento. A criação destas estruturas e do seu regulamento interno seriam da responsabilidade do Director do SEF.

26. DAR, I Série 44/VI/1, de 27-03-1992.

27. DAR, I Série 44/VI/1, de 27-03-1992.

28. DAR, I Série 44/VI/1, de 27-03-1992.

menos 180 dias à entrada em vigor do diploma, podiam aceder à regularização²⁹. Em contrapartida, os cidadãos nacionais de países lusófonos que tivessem entrado no país antes de 1 de Junho de 1986 apenas, teriam de fazer prova de presença continuada no território, estando isentos dos restantes critérios de acesso.

Desta forma, os indivíduos oriundos dos PALOP e do Brasil beneficiavam de discriminação positiva em relação às restantes nacionalidades extra comunitárias. Esta acção era justificada pela primazia de objectivos da política externa no processo de formulação das condições de acesso à legalização. O Governo Social Democrata enquadrava a política de regulação do fluxo imigratório irregular no quadro de reforço das relações políticas e económicas com as antigas colónias, objectivo que constava na agenda internacional portuguesa a par do esforço de integração na União Europeia.

O pedido de autorização legislativa apresentado pelo Governo foi aprovado com os votos favoráveis da bancada do PSD e com a abstenção do CDS, que expressou as suas dúvidas quanto à compatibilização da segurança nacional e a liberdade de circulação no espaço Schengen³⁰. Por sua vez o PS, o PCP e o PEV votaram contra³¹, denotando-se uma forte divergência entre as propostas governamentais e as posições defendidas pelas restantes bancadas parlamentares. Portanto, verificou-se uma completa ausência de convergência entre o executivo e os partidos políticos na oposição sobre o pedido de alteração legislativa. Desta deliberação parlamentar resultaram os seguintes decretos-lei: Decreto-Lei n.º 212/92, referente ao processo de regularização extraordinário; Decreto-Lei n.º 59/93, que se aplicava somente a indivíduos oriundos de países terceiros à União Europeia e o Decreto-Lei n.º 60/93, que abrangia os cidadãos nacionais dos Estados-membros.

No preâmbulo do Decreto-Lei n.º 59/93 podemos constatar que o Estado português se assume explicitamente como sendo um país de imigração³². No entanto, a nova lei da imigração teria sido um “reflexo necessário da aplicação de convenções internacionais das quais Portugal é Estado signatário”. Desta forma, a nova legislação estava vinculada externamente à evolução dos compromissos assumidos a nível internacional.

29. DAR, I Série 44/VI/1, de 27-03-1992.

30. DAR, I Série 44/VI/1, de 27-03-1992.

31. DAR, I Série, 74/VI/1, de 11-06-1992.

32. “A iniciativa apresentada vem dar resposta às novas exigências que a Portugal se colocam como país de imigração situado no espaço comunitário” (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 59/93, de 3 de Março).

Apesar do reconhecimento de Portugal como um país de imigração, a nova legislação não consistia num plano para gerir o desenrolar de futuros fluxos imigratórios. Pelo contrário, a nova lei da imigração demonstrava o objectivo do executivo em orientar a política de imigração nacional exclusivamente em função das directivas comunitárias, em detrimento da realidade migratória nacional. No entanto, esta estratégia revelar-se-ia completamente desadequada relativamente ao futuro crescimento da procura de mão-de-obra desqualificada verificada na economia nacional (Baganha, 2005).

A publicação da nova legislação significou que a concessão dos vistos de trabalho passou a depender do preenchimento de um longo processo burocrático, tornando extremamente difícil o seu acesso³³. Em contraste, o acesso ao visto de turismo era bem mais facilitado, tendo o próprio Governo negociado condições excepcionais para os cidadãos nacionais do Brasil. Embora o executivo Social Democrata assumisse um discurso de “imigração-zero”, na prática, demonstrava uma forte tolerância perante o desenrolar do fluxo imigratório irregular proveniente de países lusófonos, em detrimento de outras origens. Desta forma, o legislador atingia os objectivos propostos no âmbito da política externa e simultaneamente, procurava satisfazer a procura interna de trabalhadores desqualificados.

4. O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIO DE 1992/93

O prazo de funcionamento do processo de regularização extraordinário inicialmente previsto limitava-se aos quatro meses posteriores à publicação do Decreto-Lei n.º 212/92. Contudo, a afluência inesperada por parte dos imigrantes clandestinos aos serviços estatais e as dificuldades burocráticas que caracterizaram o desenrolar do processo resultaram na dilatação do prazo por mais dois meses³⁴. Este facto indicia a existência de um desfasamento entre as estimativas de participação efectuadas pelo legislador e a realidade do fenómeno imigratório, bem como os altos níveis de inexperiência dos serviços estatais em realizar processos deste âmbito (SOS Racismo, 2002).

33. A concessão de vistos de trabalho dependia do parecer favorável da Inspeção-Geral do Trabalho. Esta entidade era responsável por dar um parecer negativo sempre que se verificasse uma das seguintes situações: falta de autenticidade da oferta de trabalho, falta de licenciamento ou incumprimento fiscal por parte do empregador, existência de desemprego no sector profissional.

34. Decreto-Lei n.º 63/93, de 5 de Março de 1993.

No decorrer do processo de regularização, o principal obstáculo colocado à legalização dos candidatos relacionou-se com a prova de meios de subsistência exigida pela lei. O Governo regularizava os imigrantes não lusófonos consoante a inserção destes no mercado laboral nacional, uma vez que este critério apenas poderia ser preenchido mediante apresentação de um contrato de trabalho válido ou de documento comprovativo de exercício de actividade profissional por conta própria³⁵. Porém, a inserção da maioria destes indivíduos em sectores económicos nos quais a economia informal prevalece, traduzia-se em grandes dificuldades na obtenção de vínculos de trabalho legais e estáveis³⁶. Este problema será recorrente ao longo dos processos de regularização encetados pelo Estado português, como poderemos ver adiante.

No final do processo, deram entrada no Ministério da Administração Interna cerca de 47.166 pedidos de regularização (SOS Racismo, 2002: 159). Destes, foram concedidas 39.166 autorizações de residência, das quais 72.4 por cento foram atribuídas a nacionais dos PALOP (SOS Racismo, 2002: 161). Todavia, segundo as estimativas da Igreja Católica portuguesa, teriam permanecido cerca de 30 a 40 mil cidadãos não comunitários em situação de irregularidade (Público, 23/04/1993).

Os candidatos que viram o seu pedido deferido, obtiveram uma autorização de residência, sujeita a renovação anual mediante nova prova de meios de subsistência. A figura jurídica concedida aos cidadãos estrangeiros por um lado, atribuíu um conjunto de direitos alargados a esses cidadãos, que não eram tratados como meros trabalhadores temporários (Mendonza, 1999). A promulgação do primeiro processo de regularização extraordinário visava responder a questões de natureza distinta.

O potencial cenário do Estado português ter de expulsar um largo contingente de cidadãos estrangeiros nacionais dos PALOP devido à aprovação da nova lei da imigração, não teria apenas um elevado custo financeiro difícil de comportar, mas também seria claramente antagónica aos interesses da política externa do Estado português. O afastamento desses indivíduos também teria repercussões directas no mercado laboral nacional, dada a procura de mão-de-obra desqualificada verificada no mercado laboral nacional.

35. Artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 59/93, de 3 de Março de 1993.

36. "Não há números exactos sobre as comunidades originárias das antigas colónias que trabalham em Portugal. (...) De todos eles, e falando apenas da área da Grande Lisboa, 'só uns 25 por cento terão vínculos laborais seguros'" (Público, 18/03/1992).

Em contrapartida, a execução de processos deste âmbito encoraja que uma parte da economia informal seja incorporada no mercado laboral formal (Arango, 2002). Consequentemente, o legislador fomenta a competição leal entre os diversos actores económicos, proporcionando o aumento das contribuições fiscais para o erário público, limitando simultaneamente, a exploração e os abusos cometidos sobre os trabalhadores estrangeiros (Arango, 2002).

A concessão de amnistias gerais para cidadãos estrangeiros não comunitários em situação irregular também obedece a princípios de segurança nacional (Fonseca *et al.*, 2002b). Através deste mecanismo de regulação extraordinário, o Estado traz para a legalidade diversos indivíduos que residem no seu território em situação clandestina. Esta acção reverte directa ou indirectamente para o aumento da eficácia dos meios de controlo usados para controlar a população estrangeira (Fonseca *et al.*, 2002b: 46).

5. ALTERAÇÃO À LEI DO ASILO

Três meses após a publicação da nova lei da imigração, o Governo Social Democrata solicitou ao Parlamento uma nova autorização legislativa destinada a alterar o regime de acesso ao direito de asilo. Esta iniciativa governamental enquadrava-se no âmbito da ratificação da Convenção de Dublin³⁷ pela Assembleia da República, em Junho de 1992, tendo sido precedida por um encontro em Copenhaga entre os diversos Ministros da Administração Interna e da Justiça dos Estados-membros em que a questão de acelerar o processo dos pedidos de asilo foi abordada (Público, 03/07/1993).

A gestão do fluxo migratório forçado estava assim, no topo da agenda política da União Europeia. Face a este contexto comunitário, o Governo português encontrou-se uma vez mais na obrigação de rever a legislação nacional (Rocha, 1995: 219). O debate plenário sobre o pedido de autorização legislativa decorreu em Junho de 1993, tendo a representação do Governo sido efectuada, novamente, através da presença do Ministro da Administração Interna Dias Loureiro.

37. A Convenção de Dublin, assinada pelos diversos Estados-membros em Junho de 1990, pretendia responsabilizar cada um dos Estados pela examinação e decisão dos pedidos de asilo apresentados no território nacional (Wenden, 2004, pp. 289). Este documento foi o primeiro resultado concreto de um programa de trabalho intergovernamental a nível Europeu (Rocha, 1995). Em oposição ao Acordo de Schengen, esta convenção não visava harmonizar as condições e procedimentos que regulam o direito de asilo nos diversos Estados-membros.

No hemiciclo parlamentar, o Ministro Dias Loureiro justificava o pedido de autorização legislativa para alterar o regime legal do direito de asilo e o estatuto do refugiado mencionando novamente, as pressões migratórias que se abatiam sobre o território europeu. Referindo-se especificamente ao caso nacional, o Ministro divulgava que entre 1992 e 1993 teria havido um crescimento de 630 por cento do número total de pedidos de asilo apresentados em Portugal, registando-se a entrada de 1.233 pedidos entre Janeiro e Junho de 1993, considerando ser necessário rever a legislação para inverter esta tendência³⁸. Paralelamente, a ratificação da Convenção de Dublin, que visava pôr fim ao “turismo do asilo” também pressupunha alterações na legislação nacional³⁹.

A proposta de alteração governamental contemplava: a introdução do conceito de país “seguro”; o alargamento dos fundamentos que permitem a recusa do pedido de asilo; a supressão do direito de asilo por motivos humanitários; a redução do prazo de entrega do pedido de asilo, após a entrada em território nacional, de sessenta para oito dias; o estabelecimento de dois processos de apreciação dos pedidos: o processo acelerado e o processo normal; a criação do Comissário Nacional para os Refugiados; a alteração do estatuto de refugiado; bem como alterações ao sistema de apoio social, concedido aos requerentes do pedido⁴⁰.

As alterações apresentadas pelo Governo foram amplamente criticadas pelos partidos de esquerda, que as consideravam um retrocesso sobre a tradição “humanitária” de Portugal⁴¹. De facto, a proposta apresentada tinha um carácter restritivo relativamente ao regime legal definido pelo Decreto-Lei n.º 415/83. Em resposta às críticas desses partidos, Dias Loureiro reconheceu que apesar da dimensão dos pedidos de asilo não ser significativa em Portugal, a proposta legislativa justificava-se devido ao objectivo de prevenir futuros problemas sociais associados à entrada maciça de requerentes de asilo⁴².

Outra das críticas efectuadas pelo PS, o PCP e PEV tratava-se do agendamento do debate sobre a autorização legislativa para modificar o quadro

38 O número de pedidos de asilo efectuados em Portugal estava assim a aumentar, dado que, em 1991 e em 1992 teriam sido efectuados apenas 233 e 535 pedidos respectivamente, contra os 1 233 pedidos recebidos até ao final do primeiro semestre de 1993 (DAR, I Série nº 90/VI/2, de 03-07-1993).

39. DAR, I Série nº 90/VI/2, de 03-07-1993.

40. DAR, I Série nº 90/VI/2, de 03-07-1993.

41. DAR, I Série nº 90/VI/2, de 03-07-1993.

42. DAR, I Série nº 90/VI/2, de 03-07-1993.

legal do direito de asilo, ter sido efectuado em conjunto com questões de menor relevância⁴³. Esta seria a forma encontrada pelo executivo Social Democrata de limitar o debate político sobre a matéria. Os mesmos partidos denunciaram o uso da figura da autorização legislativa como “indigna” do Parlamento, visto o direito de asilo estar consagrado nos Direitos Fundamentais inscritos na Constituição Portuguesa, merecendo por isso um debate na generalidade somente devotado a esta matéria⁴⁴.

O pedido de autorização legislativa para alterar o regime legal do direito de asilo e o estatuto de refugiado foi aprovado com os votos a favor do PSD e do CDS, enquanto os restantes partidos, PS, PCP e PEV votaram contra⁴⁵. A competição interpartidária sobre o requerimento governamental obedeceu à clivagem esquerda-direita presente no Parlamento, registando-se uma convergência entre os partidos colocados no lado direito da escala ideológico-partidária. Em oposição, todos os partidos posicionados no lado esquerdo dessa escala recusaram o pedido governamental. Na realidade, a proposta do Governo Social Democrata inerente ao requerimento restringia claramente o acesso ao direito de asilo (Corkill e Eaton, 1998; Fonseca *et al.*, 2002b; Malheiros, 2002) e o executivo não demonstrou vontade em realizar um debate alargado sobre a matéria.

A manifesta desconfiança do executivo Social Democrata perante o desenrolar dos fluxos imigratórios para a Europa e os desenvolvimentos ao nível comunitário foram os principais motivos subjacentes às restrições impostas sobre o acesso ao direito de asilo. Paradoxalmente, a proposta governamental era apresentada em nome dos “verdadeiros refugiados”, supostamente prejudicados pelos “inúmeros pedidos de asilo sem qualquer fundamento dos chamados imigrantes clandestinos”⁴⁶. Mas na prática, o endurecimento das condições acesso a este direito afectariam, indiscriminadamente, todos os requerentes do estatuto de refugiado. O recurso a esta retórica de natureza benevolente destinava-se a vincular internamente as restrições que o Governo impunha no regime legal do asilo (Menjivar e Kill, 2002: 172).

43. O debate sobre as alterações ao direito de asilo, tinha sido precedido da discussão na generalidade da proposta de lei n.º 62/VI, que autorizava o Governo a alterar o código da estrada e seria seguido do debate da proposta de lei n.º 69/VI que permitia ao executivo Social Democrata rever o regime jurídico das infracções fiscais não aduaneiras (DAR, I Série n.º 90/VI/2, de 03-07-1993).

44. DAR, I Série n.º 90/VI/2, de 03-07-1993.

45. DAR, I Série n.º 92/VI/2, de 03-07-1993.

46. DAR, I Série n.º 90/VI/2, de 03-07-1993.

6. O VETO PRESIDENCIAL

Contrariamente às pretensões do executivo Social Democrata de diminuir a saliência política das alterações encetadas sobre o regime legal do direito de asilo, o Presidente da República Mário Soares accionou o seu poder de veto sobre o pedido de autorização legislativa. O Presidente justificava a sua acção por considerar: “haver vantagem em que a Assembleia da República não se limite a aprovar uma autorização legislativa, mas possa aprovar directamente o próprio diploma numa matéria de tal relevância” (Público, 05/08/1993). Manifestava ainda a sua preocupação em relação às alterações introduzidas pela proposta do Governo (Público, 05/08/1993).

O veto presidencial ocorreu num contexto de relações bastante tensas entre a Presidência da República e o Governo Social Democrata. A resposta do executivo liderado por Cavaco Silva não tardou, tendo o Primeiro-Ministro convocado de emergência a Assembleia da República. A estratégia encetada pelo executivo passava agora, pela dramatização da questão do asilo, declarando que a segurança nacional poderia estar em perigo devido ao atraso na publicação da nova legislação (Público, 05/08/1993).

No debate da generalidade, o Ministro da Administração Interna desenhou uma nova abordagem na apresentação do projecto de lei n.º 73/VI, sobre o direito de asilo, embora a redacção da lei apresentada fosse basicamente igual à anterior. Segundo o Ministro Dias Loureiro, a iniciativa governamental tinha dois objectivos distintos, mas complementares: por um lado, visava disciplinar a concessão do direito de asilo, considerando o Ministro que, não alterava os principais fundamentos deste direito; por outro, a lei seria “um instrumento de luta contra a imigração”, que usava abusivamente a porta do asilo para entrar em território Europeu⁴⁷ (Corkill e Eaton, 1998: 158).

O Ministro da Administração Interna defendia ainda que a integração social da população estrangeira legalmente residente no país, poderia ser posta em risco, caso se resolvesse abrir a porta do asilo a mais imigrantes⁴⁸. À excepção do CDS, os restantes grupos parlamentares regozijaram-se com o veto presidencial. Estes partidos criticavam as considerações exclu-

47. DAR, I Série 96/VI/2, de 19-08-1993.

48. DAR, I Série 96/VI/2, de 19-08-1993. Curiosamente, esta retórica política viria a ser novamente utilizada uma década depois, pelo XV Governo Constitucional formado pela coligação entre o PSD e o CDS-PP.

sivamente securitárias através das quais o Governo fundamentava a legislação proposta. O projecto de lei governamental foi uma vez mais, aprovado com os votos a favor do PSD e do CDS, enquanto o PS, o PCP e o PEV votaram contra. Deste modo, não se registaram alterações no sentido da competição interpartidária sobre a iniciativa governamental.

O projecto de lei sobre a nova lei do asilo e do estatuto de refugiado foi promulgado pelo Presidente da República, tendo sido convertido no Decreto-lei n.º 70/93. A nova legislação tinha indubitavelmente um carácter mais restritivo em relação há legislação aprovada em 1983, padecendo simultaneamente, de deficiências de vária ordem (Moreira, 1996; Portas, 1996). A lei aprovada detinha insuficiências normativas relativamente aos critérios de análise dos pedidos de asilo, o processo acelerado não previa o direito de recurso por parte dos requerentes de asilo, tendo sido determinados certos prazos legais que eram manifestamente irrazoáveis (ver Moreira, 1996; Portas, 1996: 1). No entanto, o Governo Social Democrata foi bem sucedido em estancar o fluxo imigratório forçado para o país, uma vez que a promulgação da nova legislação teve o efeito de reduzir os pedidos de asilo efectuados em território nacional⁴⁹ (Corkill e Eaton, 1998).

7. OS CENTROS DE INSTALAÇÃO TEMPORÁRIA

Em Maio de 1994, o Procurador-Geral da República Cunha Rodrigues enviou um requerimento para o Tribunal Constitucional, no intuito de ser examinada a constitucionalidade orgânica e material dos cinco artigos da nova lei da imigração, que previam a criação dos Centros de Instalação Temporária (Público, 09/04/1993)⁵⁰. Consequentemente, a criação dos centros ascendeu novamente à agenda política nacional, uma vez mais em oposição às pretensões do executivo Social Democrata, que tinha desvalorizado a questão no debate da generalidade sobre a nova lei da imigração.

O Governo incorria o risco de obter um novo veto à sua actividade legislativa, após o conflito institucional com o Presidente da República. Perante este desenvolvimento inesperado, o executivo Social Democrata decidiu apresentar directamente ao Parlamento, um projecto de lei que definia:

49. Em 1994, apenas foram apresentados 614 pedidos de asilo, contra os 1 657 efectuados em 1993 (Corkill e Eaton, 1998).

50. No entender do Procurador, a criação destes centros figurava uma nova medida restritiva, para a qual o Governo “não estava parlamentarmente credenciado”, visto que, excedia a autorização legislativa concedida (Público, 09/04/1993).

“o Regime de acolhimento de estrangeiros ou apátridas em Centros de Instalação Temporária”⁵¹. Através desta iniciativa, o legislador procurava esvaziar o propósito do requerimento do Procurador-Geral.

Na apresentação do projecto de lei, o Secretário de Estado da Administração Interna Carlos Encarnação recordou, uma vez mais, que existiam centros desta natureza em todos os Estados-membros⁵². Segundo o próprio, a sua criação visava dar resposta a dois tipos de necessidades: “as que derivam da falta de meios de subsistência dos interessados e as que derivam de razões de segurança”⁵³. O executivo Social Democrata enquadrava a adopção dos centros no esforço de harmonização da legislação nacional com a dos restantes Estados-membros, procurando sobrepor um carácter humanitário às fundamentações securitárias inerentes a esta iniciativa governamental.

Os partidos da oposição, à excepção do CDS, procuraram levar o Governo a admitir publicamente os motivos subjacentes à apresentação da desta proposta de lei, que estariam relacionados com a iniciativa do Procurador-Geral. Os mesmos partidos apontavam ainda, a mistura de motivos humanitários e securitários por parte do Governo na redacção do diploma legal⁵⁴. Na votação final o PSD e o CDS votaram a favor do projecto de lei governamental, enquanto os restantes partidos da oposição, PS, PCP e PEV votaram contra⁵⁵. Uma vez mais, denota-se uma forte polarização na competição interpartidária sobre a criação dos centros de instalação temporária, registando-se uma convergência dos partidos políticos em alinhamento com os seus posicionamentos no espectro ideológico-partidário.

8. A ALTERAÇÃO À LEI DA NACIONALIDADE DE 1994

O último acto legislativo do Governo Social Democrata referente à política de regulação dos fluxos imigratórios consistiu na decisão governamental de encetar modificações ao regime legal de acesso à nacionalidade portuguesa. Apesar do executivo considerar que a legislação em vigor tinha

51. DAR, II Série A 45 VI/3, de 21-05-1994.

52. DAR, I Série 79/VI/3, de 16-07-1994 e DAR, I Série 80/VI/3, de 17-07-1994.

53. DAR, I Série 79/VI/3, de 16-07-1994 e DAR, I Série 80/VI/3, de 17-07-1994.

54. Estranhavam assim que, como medida de apoio social, fosse conferida a possibilidade dos requerentes de asilo ficarem instalados nos Centros de Instalação Temporária, se fosse essa sua vontade. Nesses centros, teriam de permanecer sob regime de prisão preventiva, tal como os estrangeiros a aguardar cumprimento da pena de expulsão [DAR, I Série 79/VI/3, de 16-07-1994 e DAR, I Série 80/VI/3, de 17-07-1994].

55. DAR, I Série 86/VI/3, de 16-07-1994.

apreciável estabilidade e virtuosidades, via-se forçado a reformular os critérios do diploma legal devido à emergência de novos dados verdadeiramente significativos⁵⁶. Essas informações estavam relacionadas com a suspeita da prática de casamentos entre portugueses e cidadãos nacionais de países extra comunitários, por razões instrumentais (Público, 14/04/1994).

Na sequência desta decisão, o Secretário de Estado do Ministério da Justiça Borges Soeiro, apresentou ao Parlamento um projecto de lei destinado a alterar a lei n.º 37/81 em Abril de 1994. A proposta governamental tinha como principais objectivos reforçar os requisitos indiciadores de ligação à comunidade nacional e elevar o tempo mínimo de residência exigido para se poder aceder à naturalização. Segundo o representante do Governo, a adopção destas medidas deviam-se ao aumento das pressões migratórias, motivadas pela evolução do processo de integração a nível comunitário⁵⁷. Tal como no processo de alteração da lei da imigração, o Governo Social Democrata procurava vincular ao contexto comunitário a apresentação de mais uma proposta de natureza restritiva no intuito de a legitimar ao nível interno.

No debate na generalidade, todos os partidos da oposição criticaram severamente o artigo 6.º do projecto governamental, o qual exigia aos requerentes de nacionalidade portuguesa, a prova “da existência de uma ligação efectiva à comunidade nacional, aferida, nomeadamente, pelo cultivo de hábitos, usos e tradições de raiz nacional, pela comunhão de valores, designadamente culturais, com o cidadão nacional médio”⁵⁸. A subjectividade inerente a este conceito foi criticada por todos os partidos da oposição, enquanto o reforço do tempo mínimo de estadia regular em solo nacional exigido para os cidadãos estrangeiros e seus descendentes acederem à nacionalidade portuguesa foi criticado, somente, pelo PCP e pelo PEV. Estes últimos partidos manifestaram-se desagradados com a discriminação positiva concedida aos nacionais de países lusófonos, aos quais apenas era exigida prova de presença continuada durante seis anos⁵⁹.

Contrariamente à postura demonstrada nos debates sobre a lei da imigração e o regime legal do direito de asilo, o Governo Social Democrata mostrou-se disponível para aceitar alterações à sua proposta no debate

56. DAR, I Série 57/VI/3, de 15-04-1994.

57. DAR, I Série 57/VI/3, de 15-04-1994.

58. DAR, I Série 57/VI/3, de 15-04-1994.

59. Aos restantes cidadãos não comunitários, o tempo mínimo exigido passava a ser de dez anos (Artigo 6.º da Lei n.º 25/94).

da especialidade. Desta forma, o executivo procurava partilhar com os restantes partidos, os custos políticos inerentes à modificação da lei da nacionalidade, que define o acesso à plena cidadania. Na votação após o debate da generalidade, o projecto de lei governamental foi aprovado somente os votos a favor do PSD e do CDS, tendo o PS, o PCP e o PEV votado contra⁶⁰.

Na votação final do projecto de lei, o PS mudou o seu voto, pronunciando-se a favor em conjunto com o PSD e o CDS, uma vez que o Governo tinha aceite alterações à sua proposta final, suprimindo o conceito de cidadão nacional médio. Apenas o PCP e o PEV votaram contra, em ambas as votações parlamentares⁶¹, denotando-se assim, forte convergência entre os partidos políticos sobre o processo de alteração da lei da nacionalidade. O PS parece ter sido influenciado pela hegemonia da perspectiva securitária do fenómeno imigratório, em detrimento do seu posicionamento na escala ideológico-partidária⁶². A nova lei da nacionalidade foi posteriormente publicada na Lei n.º 25/94, no dia 19 de Agosto de 1994.

A legislação promulgada mantinha inalterados os principais fundamentos inscritos na lei anterior, continuando a conceder primazia ao princípio de "*ius sanguinis*", articulado em conjunção com algumas disposições legais baseadas no critério de "*ius solis*". A principal novidade da nova lei da nacionalidade consistiu na instituição de três quadros legais de acesso à nacionalidade portuguesa, em função da origem ou parentesco do cidadão. Consequentemente, qualquer cidadão que tenha descendência directa de um indivíduo português podia adquirir automaticamente a nacionalidade portuguesa, enquanto um estrangeiro nacional de um país lusófono, teria de residir pelo menos seis anos legalmente no país. Em oposição, os indivíduos nacionais de países estrangeiros não lusófonos teriam de residir legalmente no país no mínimo durante 10 anos para poderem efectuar o mesmo pedido⁶³.

A aquisição de nacionalidade portuguesa por parte dos filhos de cidadãos estrangeiros nascidos em território nacional, obedecia igualmente aos critérios legais anteriores⁶⁴. A obtenção de nacionalidade portuguesa

60. DAR, I Série 58/VI/3, de 15-04-1994.

61. DAR, I Série 80/VI/3, de 17-06-1994.

62. Entrevista do autor com a Sra. Deputada Maria Celeste Correia, no dia 24 de Outubro de 2006.

63. Artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 25/94, de 19 de Agosto de 1994.

64. Artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 25/94, de 19 de Agosto de 1994.

através do matrimónio é também dificultada pela nova legislação, podendo o cônjuge de cidadão português solicitar a naturalização, somente após três anos de casamento⁶⁵. Através destas alterações, o Governo Social Democrata endureceu os critérios de acesso e introduziu um carácter selectivo na legislação, em favor dos estrangeiros nacionais de países lusófonos. A concessão deste tratamento discriminatório deriva da ponderação de objectivos da política externa do Governo Social Democrata no processo de decisão da nova lei da nacionalidade, facto que resultou na instituição de critérios mais severos apenas para os estrangeiros nacionais de países não lusófonos (Eaton, 1998: 6; Mendoza, 1999).

As alterações de carácter restritivo introduzidas na lei da nacionalidade não se justificam pela observação de súbitas e intensas pressões migratórias sobre o país, como no caso dos países europeus nas décadas de sessenta e setenta (Weil, 2001). Pelo contrário, a iniciativa governamental parece ter sido motivada pela emergência dos casamentos utilitários e pela desconfiança do executivo Social Democrata em relação ao fenómeno migratório. A legislação aprovada pelo Parlamento manteve-se inalterada até 2006, ano em que o XVII Governo Constitucional formado pelo PS reviu a legislação alargando os critérios de acesso e suprimiu o carácter selectivo que lhe estava inerente.

9. CONCLUSÕES

A política de regulação dos fluxos migratórios do Governo Social Democrata centrou-se na harmonização da legislação nacional em função da evolução das relações entre Portugal e a União Europeia. O reconhecimento da livre circulação em território nacional dos cidadãos nacionais dos Estados-membros foi acompanhado pela restrição dos movimentos dos cidadãos de nacionalidade não comunitária. A hegemonia de um paradigma securitário na agenda política europeia e a plena adopção deste por parte do legislador nacional motivou o estabelecimento de um quadro legal de controlo da entrada e permanência de cidadãos não comunitários bastante restritivo.

O Governo Social Democrata vinculou a apresentação da nova lei da imigração aos desenvolvimentos comunitários e às pressões migratórias sobre o espaço europeu, de forma a justificar ao nível interno a adopção de legislação de natureza restritiva. A política de imigração-zero do exe-

65. Artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 25/94, de 19 de Agosto de 1994.

cutivo Social Democrata resultou na imposição de restrições burocráticas ao desenrolar do fluxo laboral e na manutenção das limitações relativamente ao reagrupamento familiar, restringindo assim o desenrolar destas duas dimensões do fenómeno migratório através da publicação do Decreto-Lei n.º 59/93.

No entanto, a política de imigração-zero do Governo Social Democrata era acompanhada pela realização do primeiro processo de regularização extraordinário, demonstrando que o executivo teve uma forte tolerância perante o fluxo migratório irregular, especialmente proveniente de países lusófonos. O princípio de discriminação positiva concedido aos estrangeiros nacionais desses países inscrito no Decreto-Lei n.º 212/92, indicia a persecução de objectivos da política externa na formulação da política de imigração do executivo Social Democrata. Estes privilegiam as relações sociais e económicas entre Portugal e os países lusófonos, em detrimento de outros Estados-terceiros.

A concessão de uma amnistia geral aos imigrantes clandestinos permitia ao Governo satisfazer a procura de mão-de-obra desqualificada, num contexto económico de crescente entrada de avultados fundos estruturais que foram canalizados para a criação de infra-estruturas. Na opinião do Ministro Dias Loureiro seria certamente o último processo de regularização extraordinário, vinculando a realização de futuros processos semelhantes aos compromissos assumidos por Portugal à União Europeia. Mas, como iremos ver ao longo dos restantes capítulos, este foi somente o primeiro.

A acção legislativa do executivo Social Democrata também englobou alterações ao regime legal do direito de asilo e do estatuto de refugiado. A evolução do processo de integração a nível comunitário também pressunha modificações na legislação nacional. Porém, devido à hegemonia do paradigma securitário na agenda política nacional e europeia, a reforma executada resultou no estabelecimento de um regime legal restritivo e arbitrário em relação aos direitos dos requerentes de asilo. A aprovação da nova legislação foi bem sucedida em inverter a tendência de crescimento dos pedidos de asilo apresentados em Portugal, embora estes tivessem uma dimensão bastante reduzida.

Tal como tinha sucedido aquando da introdução dos centros de instalação temporária na lei da imigração, o executivo Social Democrata procurou atribuir um carácter meramente administrativo à revisão da lei do asilo. Porém, devido às intervenções do Presidente da República e do Procurador-Geral, as pretensões do Governo foram goradas obrigando o legisla-

dor a apresentar projectos de lei sobre as matérias em causa no Parlamento. Deste modo, fracassou a manobra de despolitizar essas duas questões, encetada pelo executivo Social Democrata.

A política de “imigração-zero” deste Governo também se estendeu ao quadro legal de acesso à nacionalidade portuguesa, tendo sido impostos critérios mais severos para os cidadãos estrangeiros se poderem naturalizar. Nesse processo legislativo, o legislador cedeu novamente primazia aos objectivos da política externa, tendo instituído um carácter selectivo no regime legal de acesso à nacionalidade portuguesa, em função da origem do cidadão estrangeiro. A política de regulação dos fluxos imigratórios do XII Governo Constitucional teve assim, um carácter indubitavelmente restritivo, apresentando elevados índices de tolerância perante o fluxo imigratório irregular proveniente de países lusófonos.

Ao contrário do sucedido no debate da lei da imigração e do asilo, o PS votou a favor da alteração da lei da nacionalidade, demonstrando ter sido influenciado pelo paradigma securitário vigente então. Nos restantes processos legislativos referentes ao quadro legal da imigração verificou-se uma forte polarização política em torno das propostas legislativas do Governo Social Democrata, havendo um alinhamento entre o posicionamento ideológico-partidário dos partidos e as suas tendências de voto. Desta forma, ao longo deste mandato, o PSD e o CDS formaram um bloco a favor da introdução de medidas restritivas, enquanto o PS, PCP e PEV manifestaram-se contra.

CAPÍTULO II – XIII GOVERNO CONSTITUCIONAL

Nas eleições legislativas de 1995, o Partido Socialista obteve uma maioria relativa dos votos, tendo formado o XIII Governo Constitucional, sob a liderança do Primeiro-ministro António Guterres. A política de regulação dos fluxos imigratórios do executivo Socialista deu continuidade ao processo de harmonização da legislação nacional conforme a evolução das relações entre Portugal e a União Europeia. No entanto, a produção legislativa ao longo deste mandato afastou-se do paradigma securitário que predominou anteriormente, tendo a política de imigração sido explicitamente subordinada aos objectivos da política externa do Governo Socialista.

A nova abordagem reverteu na realização de um novo processo de regularização extraordinário e em processos de alteração da lei do asilo e da lei da imigração. Consequentemente, o Governo socialista procedeu ao alargamento dos critérios de acesso ao direito de reagrupamento familiar e ao estatuto de refugiado, tendo demonstrado uma elevada tolerância perante o fluxo imigratório irregular. A postura adoptada pelo executivo relativamente a este último fluxo imigratório em paralelo com a entrada em vigor do Acordo de Schengen, num contexto de expansão económica resultou na transformação da dimensão e composição da população estrangeira num curto espaço de tempo, como iremos ver.

Este capítulo começará por abordar os compromissos relativos à política de imigração assumidos pelo XIII Governo Constitucional no início do seu mandato.

1. O PROGRAMA POLÍTICO DO GOVERNO SOCIALISTA

Neste documento, o fenómeno imigratório é enquadrado por um lado, no âmbito das políticas de Administração Interna e por outro, no capítulo das políticas de Solidariedade e Segurança Social (Rato e Sousa, 2000)⁶⁶. Deste modo, o executivo Socialista demonstrava deter uma visão mais alargada do fenómeno da imigração, não o circunscrevendo ao paradigma securitário como tinha sucedido no Governo Social Democrata.

66. Subjacente a este discurso encontra-se uma “lógica de desdobramento, que presume a localização das políticas de imigração nos planos da segurança e das políticas sociais compensatórias das situações de exclusão” (Pena Pires, 2003: 162). Porém, focaremos apenas as secções dedicadas à política de imigração, não à política para os imigrantes.

Em relação à política de regulação dos fluxos imigratórios, o Governo Socialista declara que esta “dará cumprimento aos compromissos europeus do estado português, conferindo prioridade à integração dos estrangeiros já residentes em território nacional”⁶⁷. Embora o executivo vinculasse a sua política de imigração aos desenvolvimentos comunitários, também se comprometia em regular o fluxo imigratório proveniente de países lusófonos com base “no quadro da política de cooperação de Portugal com estes países”⁶⁸.

Por conseguinte, o executivo Socialista assumia publicamente que a política de imigração do XIII Governo Constitucional seria subordinada aos interesses da política externa do Estado português⁶⁹. Este novo enquadramento ditava que a regulação dos fluxos imigratórios dependeria assim, do objectivo de fomentar as relações económicas e sociais entre Portugal e os restantes países lusófonos. Estas considerações tinham prevalecido anteriormente, aquando do processo de regularização extraordinário realizado em 1993 e do processo de revisão da lei da nacionalidade em 1994. Por fim, o novo executivo comprometia-se em aperfeiçoar a lei de asilo de acordo com a Constituição da República Portuguesa e com as normas internacionais⁷⁰.

2. O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIO 1996/1997

O primeiro acto legislativo do Governo Socialista relativo à política de imigração consistiu no anúncio da realização de um novo processo de regularização extraordinário, somente, três anos após ter sido efectuado o primeiro destes processos. A decisão governamental tinha sido precedida de intensas pressões por parte da Igreja Católica (Público, 14/11/1995). Segundo o Ministro da Administração Interna Alberto Costa, esta iniciativa era “uma solução especialmente pensada para os imigrantes provenientes dos países de língua oficial portuguesa” (Público, 25/02/1996), assumindo explicitamente o favorecimento do fluxo imigratório irregular oriundo desses países.

67. Programa Político do XIII Governo Constitucional, 1995, p. 14.

68. Programa Político do XIII Governo Constitucional, 1995, p. 14.

69. No capítulo da política externa, o executivo socialista afirmava: “O Governo de Portugal sente a responsabilidade histórica de cooperar com os países lusófonos da África no seu esforço de unidade, identificação nacional e desenvolvimento, num espaço internacionalmente competitivo. (...) As relações de Portugal com o Brasil constituirão uma prioridade para o Governo” (Programa Político do XIII Governo Constitucional, 1995, pp. 55).

70. Programa Político do XIII Governo Constitucional, 1995, p. 14.

A proposta de lei governamental foi discutida na Assembleia da República em simultâneo com propostas alternativas preconizadas pelo PCP e o PEV, o que pode ser interpretado como indiciando o desinteresse dos restantes partidos em encontrar soluções para o problema da imigração clandestina (SOS Racismo, 2002: 163). O Governo Socialista legitimava politicamente o novo processo de regularização devido à necessidade de regularizar os imigrantes que tinham sido excluídos do processo anterior, reconhecendo em simultâneo, a escassez de expulsões executadas pela Administração Interna⁷¹.

No debate plenário, o Ministro da Administração Interna fundamentou a proposta do executivo com base em três motivos gerais: a política de cooperação entre Portugal e os países lusófonos, dado que a maioria dos imigrantes legalizados em 1993 eram provenientes desses países; a intenção de integrar os imigrantes clandestinos no sistema social Europeu; e por fim, os motivos de segurança interna, pretendendo o Governo combater a exclusão social que ameaçava a segurança dos cidadãos⁷² (Baganha, 2005: 33).

Tal como tinha sido previamente anunciado, a proposta de lei governamental integrava medidas de discriminação positiva em favor dos cidadãos estrangeiros nacionais de países lusófonos. Estes cidadãos podiam solicitar a regularização, caso tivessem entrado em Portugal até Dezembro de 1995 e apresentassem um contrato de trabalho válido. Em oposição, os restantes estrangeiros nacionais de Estados-terceiros tinham de provar ter entrado no país em data anterior a 25 de Março de 1995 e necessitavam de fazer igualmente prova de meios de subsistência. A regularização dos imigrantes irregulares estava assim dependente da sua integração activa em termos económicos, tendo o legislador atribuído ao mercado laboral nacional a função de indicar o número de imigrantes a serem regularizados.

O tratamento desigual concedido aos cidadãos estrangeiros foi criticado pelo PCP e o PEV, bem como o termo anual das autorizações de residência, que detinham um carácter temporário⁷³. Por sua vez, o PSD inquiriu o Governo sobre a necessidade de realizar um novo processo, sugerindo que fosse utilizado o regime excepcional previsto no artigo 64.º do Decreto-Lei n.º 59/93, desaconselhando a realização de uma nova amnistia geral para os imigrantes clandestinos⁷⁴. Apesar destas dúvidas, o PSD entendia votar

71. DAR, I Série 53/VII/1, de 29-03-1996.

72. DAR, I Série 53/VII/1, de 29-03-1996.

73. DAR, I Série 53/VII/1, de 29-03-1996.

74. "Em casos considerados excepcionais de reconhecido interesse nacional verificados por despacho do Ministro da Administração Interna pode ser concedida ou renovada a autorização de residência a estrangeiros com dispensa dos requisitos exigidos no presente diploma." (Decreto-Lei n.º 59/93).

a favor da proposta do Governo, tal como o CDS. Este último partido apoiava a iniciativa governamental, por esta ser enquadrada na política de cooperação entre Portugal e os países lusófonos⁷⁵.

Ao longo do debate, o executivo Socialista empenhou-se no sentido de alcançar um consenso com todos os partidos com assento parlamentar, tendo a sua proposta sido aprovada por unanimidade por todos os partidos na votação final⁷⁶. Esta votação parlamentar apresenta uma convergência total de todos os partidos políticos em torno da iniciativa do Governo Socialista, não havendo alinhamento entre a votação e o posicionamento dos partidos no espectro ideológico-partidário. A ausência de oposição política terá sido motivada pela subordinação do processo de regularização extraordinário ao quadro de cooperação internacional entre Portugal e os restantes países de expressão portuguesa.

O projecto de lei aprovado foi convertido na Lei n.º 17/96, publicada no Diário da República de 24 de Maio de 1996, que estabeleceu um processo de regularização extraordinário durante um período de seis meses. No final desse prazo, tinham sido apresentados 35 mil pedidos de regularização, dos quais 90 por cento foram aceites pela Administração Interna (SOS Racismo, 2002: 168-169; Esteves *et al.*, 2003)⁷⁷. O Governo declarou ainda que excluía a *hipótese de proceder* a repatriações dos cidadãos estrangeiros que permanecessem na ilegalidade (Público, 01/11/1997), recusando adoptar uma abordagem policial do fluxo imigratório irregular.

Através da análise dos pedidos de regularização reflecte-se a crescente complexidade do fluxo migratório para Portugal. A proporção de cidadãos de países de lusófonos regularizados ao abrigo deste processo decrescia para 64 por cento em relação aos 72 por cento registados em 1993 (Góis e Baganha, 1998). Denota-se assim, a tendência para a crescente diversificação das origens dos cidadãos estrangeiros a residir legalmente no país, registando-se o aumento do número de indivíduos que eram provenientes de países com os quais Portugal não tinha quaisquer laços económicos ou históricos (Machado, 1997; Góis e Baganha, 1998). No entanto, os cidadãos imigrantes provenientes do continente africano perfaziam mais de metade do total de estrangeiros a residir em Portugal (Machado, 1997).

75. DAR, I Série 53/VII/1, de 29-03-1996.

76. DAR, I Série 55/VII/1, de 04-04-1996.

77. Existem indícios que o número de pedidos de regularização recusados pelo SEF não terá sido maior, devido a uma tolerância por parte das autoridades na avaliação dos pedidos de cidadãos estrangeiros oriundos de países lusófonos (Público, 1/11/1997).

Apesar da crescente complexidade do fenómeno imigratório em Portugal, o executivo Socialista concedia um tratamento discriminatório ao fluxo imigratório irregular proveniente de países lusófonos, cumprindo os compromissos assumidos no seu programa governamental. Através desta nova amnistia geral, o Governo Socialista respondia, simultaneamente às necessidades de mão-de-obra desqualificada do mercado laboral nacional, num contexto de forte investimento público na criação de infra-estruturas, tais como, a construção da Expo-98 e da ponte Vasco da Gama.

Ao longo da década de noventa, as taxas de crescimento do sector da construção e obras públicas ultrapassaram largamente a evolução do Produto Interno Bruto (Baganha *et al.*, 2001: 10). Entre 1996 e 1997 foi registado um aumento de 13,2 por cento no emprego neste sector económico, tendência que coincidiu com o período de finalização de grandes obras públicas já mencionadas (Baganha *et al.*, 2001: 15).

No balanço final do processo, admite-se que a bolsa de imigrantes a residir ilegalmente no país tenha sido reduzida consideravelmente (Baganha, 2005). A realização deste novo processo de regularização extraordinário pressupôs o reconhecimento oficial, tanto do insucesso do processo realizado anteriormente como do fracasso dos mecanismos de regulação do fluxo laboral para o país (Esteves *et al.*, 2003; Baganha, 2005). A repetição desta acção significa que processos deste âmbito perdem grande parte da sua natureza excepcional e em contrapartida, o problema da imigração irregular adquiria um carácter estrutural em Portugal (Machado, 1997: 28).

3. A NOVA LEI DO ASILO

Logo após a realização do novo processo de regularização extraordinário, o Governo Socialista decidiu reformular o Decreto-Lei n.º 70/93 relativo ao direito de asilo em Portugal, mais concretamente em Maio de 1996. A apresentação da proposta governamental foi precedida de encontros entre o executivo e organizações da sociedade civil envolvidas na questão dos refugiados, tais como o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados e outras organizações não-governamentais (Público, 10/10/1996). O Governo socialista mostrava-se disposto a debater a sua proposta para alterar o regime legal de asilo, em contraste com o sucedido no mandato anterior.

O Partido Socialista, enquanto na oposição, tinha sido um crítico feroz do regime de asilo restritivo implementado pelo executivo Social Democrata no mandato anterior. A realização de aperfeiçoamentos ao regime

legal de asilo e do estatuto de refugiado estava assim prevista no programa político do Governo Socialista e a Comissão Europeia emitira uma nova directiva sobre a matéria⁷⁸. A acção governamental também terá sido motivada pela iniciativa pessoal do Primeiro-ministro António Guterres, que se envolveu directamente no processo de elaboração do projecto de lei⁷⁹.

A proposta governamental sobre a lei do asilo foi submetida ao debate na generalidade em Outubro de 1997, em simultâneo com uma proposta alternativa preconizada pelo PCP. A representação do executivo Socialista no hemiciclo ficou sob a responsabilidade do então Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Administração Interna Luís Amado. Na intervenção de apresentação do projecto de lei do Governo, o Secretário de Estado manifestou ser desejo do Governo respeitar a protecção constitucional relativamente ao direito de asilo e a tendência harmonizadora em curso no direito Europeu, resultante do processo de integração comunitário⁸⁰.

Segundo o Secretário de Estado Luís Amado “esta harmonização tem-se desenvolvido segundo uma tendência manifestamente restritiva quanto aos procedimentos de asilo”⁸¹. O projecto de lei do Governo resultava, assim, do desejo de encontrar um “equilíbrio entre as garantias dos requerentes de asilo e de estatuto de refugiado e os princípios de eficácia, celeridade e justiça, que também devem enformar as decisões administrativas e a protecção dos interesses do estado”⁸². A proposta governamental era fundamentada através da ponderação de princípios de ordem humanitária, estando ultrapassada a interpretação dos requerentes de asilo como potenciais ameaças à segurança nacional.

Entre as principais modificações ao Decreto-Lei n.º 70/93 integradas na proposta do Governo, destaque para: a supressão dos processos de apreciação dos pedidos de asilo (o processo normal e o acelerado), passando a estabelecer apenas uma fase de admissibilidade igual para todos os requerentes; o alargamento do direito de reagrupamento familiar, ou

78. Neste documento, era realçado que a introdução de processos de triagem, com o objectivo de identificar os pedidos de asilo infundados, poderiam estar a violar involuntariamente o princípio da não expulsão consagrado na Convenção de Genebra de 1951 (cfr. Nº 85, pp. 23 citado de Barros Moura).

79. Entrevista do autor com a Sra. Deputada Maria Celeste Correia, no dia 24 de Outubro de 2006.

80. DAR, I Série 1/VII/3, de 20-02-1997.

81. DAR, I Série 1/VII/3, de 20-02-1997.

82. DAR, I Série 1/VII/3, de 20-02-1997.

seja, a extensão do direito de asilo ao cônjuge do requerente e aos seus filhos; e por fim, a criação de uma secção específica para o apoio social a conceder aos requerentes de asilo⁸³ (Mendes, 1997).

Por seu lado, o projecto de lei preconizado pelo PCP pretendia corrigir a legislação aprovada em 1993, em nove pontos fundamentais. De entre esses, encontravam-se outras modificações, tais como: a revogação do processo acelerado, tal como na proposta governamental; a eliminação das referências a 'países terceiros de acolhimento' e 'países seguros'; a reposição do regime de concessão de asilo por razões humanitárias⁸⁴. O Governo respondeu a esta proposta, considerando a maioria das suas medidas como sendo inviáveis, por serem antagónicas ao processo de harmonização em curso no espaço comunitário. Na linha do sucedido no passado, o executivo Socialista anunciou que desejava obter um consenso entre as diversas bancadas parlamentares e não alimentar o conflito político sobre a questão⁸⁵.

O PSD e o CDS declararam estar dispostos a acompanhar o desejo do Governo, aguardando pela realização de aperfeiçoamentos à proposta inicial aquando do debate na especialidade⁸⁶. Consequentemente, na votação final, apenas o PCP e o PEV votaram contra o projecto de lei governamental, enquanto os restantes partidos votaram a favor⁸⁷. A competição interpartidária sobre a acção governamental atingiu fracos níveis de polarização, dada a convergência parcial, nomeadamente, entre o PS, o PSD e o CDS na aprovação da nova legislação. Em contrapartida, o PCP e o PEV permaneceram irredutíveis na defesa de um regime legal de asilo menos restritivo que o aprovado.

O projecto de lei governamental tornou-se a Lei n.º15/98 publicada a 26 de Março, facto que resultou na abertura dos critérios de concessão do estatuto de refugiado. A nova lei alargava o âmbito das situações em que era prevista a concessão desse estatuto e oferecia a oportunidade dos candidatos procurarem emprego, visto que esses indivíduos beneficiavam de uma autorização de residência temporária (Malheiros, 2002: 4). Apesar dos progressos verificados na legislação, que resultaram no alargamento dos direitos dos requerentes de asilo, o número de pedidos de asilo apresentados em Portugal continuou a ser bastante reduzido. Esta caracterís-

83. DAR, I Série 1/VII/3, de 20-02-1997.

84. DAR, I Série 1/VII/3, de 20-02-1997.

85. DAR, I Série 1/VII/3, de 20-02-1997.

86. DAR, I Série 1/VII/3, de 20-02-1997.

87. DAR, I Série 34/VII/3, de 05-03-1998.

tica é ainda mais surpreendente se a compararmos com a dimensão que os pedidos de asilo assumem noutros Estados-membros (SOS Racismo, 2002).

Efectivamente, aquando das alterações promovidas ao regime de asilo em 1993 verificou-se um pico de 1.600 pedidos recebidos pelo Estado português. Desde então o número de requerimentos de asilo decresceu, registrando-se uma média anual de 400 pedidos. Menor ainda é a proporção de pedidos de asilo deferidos pelo Estado português, visto que entre 1993 e 2001, o estatuto de refugiado apenas foi concedido a 112 pessoas, ou seja, o equivalente a 2,7 por cento do total dos pedidos (SOS Racismo, 2002). Tanto em 2002 como em 2003, Portugal foi o Estado-membro que menos pedidos de asilo recebeu (Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados, 2003, 2004)⁸⁸.

Estes dados estatísticos reforçam a hipótese do direito de asilo não estar a ser utilizado recorrentemente por potenciais candidatos, uma vez que, estes indivíduos encontram extrema facilidade em residir ilegalmente em Portugal, obtendo posteriormente a normalização do seu estatuto através de um processo de regularização extraordinário (Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados, 2002: 1). A fraca afluência de requerentes do estatuto de refugiado explica a fraca saliência política que a questão assume na agenda pública nacional (Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados, 2004). Consequentemente, a legislação sobre o direito de asilo somente viria a ser revista novamente pelo Parlamento no ano de 2006⁸⁹.

4. O PROCESSO DE ALTERAÇÃO DO DECRETO-LEI N.º 59/93

Enquanto decorria o processo de regularização extraordinário, o Governo Socialista decidiu efectuar modificações à lei da imigração. Neste intuito, foi solicitada uma autorização legislativa ao Parlamento em Agosto de 1997. O executivo justificava o seu pedido com base na necessidade de harmonizar a legislação nacional com os compromissos internacionais assumidos por Portugal, nomeadamente o Acordo de Schengen e o Tratado de Amesterdão⁹⁰ (Rato e Sousa, 2000). Esta acção governamental também foi

88. Em 2002 foram apresentados 180 pedidos de asilo, dos quais 32 receberam o deferimento das autoridades Portuguesas; em 2003, os serviços estatais receberam somente 80. pedidos de asilo, dos quais apenas cinco foram aceites (Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados, 2002 e 2003).

89. Lei 20/2006 de 23 de Junho de 2006.

90. DAR, I Série 22/VII/3, de 19-12-1997.

precedida de intensas pressões das associações de imigrantes e da Igreja Católica, no sentido de facilitar a integração social dos cidadãos estrangeiros a viver em Portugal (Baganha, 2005).

4.1. A Convenção de Schengen e o Tratado de Amesterdão

A entrada em vigor da Convenção de Aplicação de Schengen, em Março de 1995, pressupôs a perda do monopólio do Estado Português sobre a emissão de vistos de entrada em território nacional, o principal mecanismo de controlo dos fluxos migratórios (Baganha e Malheiros, 2000; Baganha, 2005). Doravante, o cidadão estrangeiro (“toda a pessoa originária de um país não comunitário”) pode circular livremente no espaço Schengen no caso de ser titular de um visto de curta duração, emitido por um país signatário. Esta figura jurídica é considerada válida para o conjunto do território dos restantes países durante um período temporal limitado, normalmente de três meses (Rato e Sousa, 2000).

Qualquer cidadão estrangeiro que possuísse um visto de entrada válido num dos países do espaço Schengen poderia assim entrar e circular legalmente em Portugal. Desta forma, o Estado português perdeu o monopólio sobre a emissão dos vistos de entrada no seu território, facto que conjugado com a abolição das fronteiras internas no espaço Schengen, favoreceu a integração de Portugal nas redes internacionais de tráfico de mão-de-obra que operavam no espaço comunitário. Estas redes tinham até então, baixos níveis de actividade no país, embora diversificação das origens da comunidade estrangeira a residir legalmente no país indiciasse o aumento da actividade dessas organizações criminosas (Peixoto, 2002; Baganha, 2005). No início de 1998, começou a ser noticiado um aumento da detecção de imigrantes ilegais por parte do SEF nas fronteiras terrestres portuguesas (Público, 05/02/1998). As autoridades afirmavam abertamente não compreender o súbito interesse pelo país, facto que demonstra o distanciamento entre a percepção do Estado português do fenómeno migratório e a realidade no terreno.

Por sua vez, o Tratado de Amesterdão colocava pela primeira vez a imigração e o asilo nos fundamentos da União Europeia. O acervo do Acordo de Schengen passou assim a integrar o Tratado que institui a Comunidade Europeia, mais respectivamente, no Título IV, relativo aos Vistos, Asilo e outras Políticas relativas à Livre Circulação de Pessoas (Rato e Sousa, 2000; Geddes, 2003:136). Porém, esta acção não foi acompanhada pela supranacionalização das políticas de cada Estado-membro, não tendo ficado previsto qualquer prazo para a sua uniformização (Rato e Sousa, 2000; Geddes, 2001, 2003).

4.2. O debate parlamentar

No debate na generalidade, a representação do Governo Socialista ficou a cargo do então Secretário de Estado da Administração Interna Armando Vara. Este membro do executivo justificou o pedido de autorização legislativa referindo a necessidade de adaptar a legislação nacional à evolução das políticas comunitárias, em matéria de imigração e de acordo com a Convenção de Aplicação dos Acordos de Schengen. Em segundo plano, a iniciativa governamental visava “honrar os compromissos internacionais de Portugal, designadamente com os países de língua oficial Portuguesa”⁹¹, ou seja, subordinar a política de regulação dos fluxos imigratórios aos objectivos da política externa do Governo Socialista.

Das principais modificações ao Decreto-Lei n.º 59/93 apresentadas pelo Governo destacam-se: o alargamento do direito ao reagrupamento familiar, que passava a ser consagrado como um direito fundamental dos cidadãos estrangeiros e alargado aos membros da família⁹²; a redução do tempo de residência consecutivo, requerido para a concessão de título de autorização de residência permanente, o qual passou de vinte para dez anos apenas; e a clarificação das razões determinantes à expulsão⁹³ (Rato e Sousa, 2000; Baganha, 2001; Pena Pires, 2003).

Os cidadãos estrangeiros já residentes no país seriam os principais beneficiados pelo alargamento dos critérios de acesso ao reagrupamento familiar. Sabendo-se que estes indivíduos eram maioritariamente provenientes dos PALOP, o Governo Socialista estava conseqüentemente, a abrir portas legais ao desenrolar do fluxo secundário com origem nesses países. Desta forma implícita, o Governo Socialista favorecia a entrada de cidadãos desses países em detrimento de indivíduos nacionais de outros Estados-terceiros.

Os partidos da oposição à esquerda do partido Socialista, nomeadamente o PCP e o PEV, recusaram o pedido governamental, acusando o executivo Socialista de manter as medidas restritivas implementadas em 1993 pelo Governo Social Democrata. O PSD regozijou-se pela manutenção dos centros

91. DAR, I Série 22/VII/3, de 19-12-1997.

92. Segundo o artigo 57.º, os membros da família que podem usufruir deste direito são: “cônjuge, os filhos a cargo, com menos de 21 anos ou incapazes, do casal ou de um dos cônjuges; os menores adoptados por ambos os cônjuges; os ascendentes do residente e do seu cônjuge, desde que se encontrem a cargo; irmãos menores, desde que se encontrem sob tutela do residente” (Decreto-Lei n.º 244/98).

93. DAR, I Série 22/VII/3, de 19-12-1997.

de instalação temporária e de outras medidas introduzidas anteriormente, recordando a oposição do PS a essas acções. Por seu lado, o CDS-PP rejeitou o pedido de autorização legislativa, por considerar que não existia uma proposta de lei que consubstanciasse o pedido de autorização⁹⁴.

O representante do Governo respondeu às críticas da oposição realçando ser desejo do executivo socialista alcançar um consenso alargado com as diversas bancadas parlamentares⁹⁵. Apesar desse desejo, apenas o PS e o PSD pronunciaram-se a favor do requerimento governamental, enquanto os restantes partidos, PCP, PEV e CDS votaram contra⁹⁶. Na deliberação da nova lei da imigração denotou-se uma convergência parcial na competição interpartidária, composta pelos partidos moderados, em oposição aos partidos mais próximos dos extremos da escala ideológico-partidária.

O PSD foi o parceiro indispensável para o Governo socialista poder alterar a lei da imigração aprovada em 1993, revelando que não havia grande dissonância entre os dois partidos sobre a estratégia governamental adoptada para gerir os fluxos migratórios, assente no desenvolvimento do processo de harmonização da legislação nacional conforme as directivas comunitárias e no enquadramento da política de imigração no quadro de cooperação internacional com os países lusófonos. Curiosamente, o Decreto-Lei publicado na sequência da aprovação deste pedido de autorização legislativa foi alvo de críticas severas por parte do PSD na década posterior, devido à sua irresponsabilidade em termos de gestão dos fluxos migratórios e no combate à imigração ilegal⁹⁷.

4.3. O Decreto-Lei n.º 244/98

Ao abrigo do pedido de autorização legislativa, o Governo Socialista publicou a nova lei da imigração – o Decreto-Lei n.º 244/98, em Agosto de 1998. No preâmbulo deste diploma legal, o legislador declara ter considerado necessário “estabelecer os adequados meios de controlo dos fluxos migratórios, tendo em vista a salvaguardada de interesses legítimos do Estado e dos imigrantes, a quem se pretende assegurar condições de integração harmoniosa na comunidade nacional”⁹⁸. Portanto, aguardava-se

94. DAR, I Série 22/VII/3, de 19-12-1997.

95. DAR, I Série 22/VII/3, de 19-12-1997.

96. DAR, I Série 22/VII/3, de 19-12-1997.

97. Entrevista do autor com o Sr. Deputado Feliciano Barreiras Duarte, no dia 26 de Outubro de 2006 e DAR, I Série 84/VIII/1, de 30-06-2000.

98 Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de Agosto de 1998.

que o executivo procedesse à reformulação dos mecanismos de regulação do fluxo imigratório laboral, visto que até então, estes tinham-se revelado ineficientes.

Na realidade, o legislador criou uma secção específica sobre a emissão de vistos para fins laborais, mas este facto deveu-se à necessidade de harmonizar a legislação nacional conforme a dos restantes Estados-membros (Rato e Sousa, 2000). Doravante, o acesso a um posto de trabalho por parte de cidadãos não-comunitários apenas poderia ser autorizado, quando a oferta de trabalho não fosse, primariamente, preenchida por um cidadão comunitário ou nacional de um Estado-terceiro já residente no país⁹⁹. Desde modo, qualquer oferta de trabalho tinha de ser previamente comunicada ao IEFP, para assegurar o cumprimento dessa disposição, para além de necessitar do parecer favorável da IGT.

As modificações introduzidas tinham o efeito de tornar os mecanismos de regulação do fluxo laboral proveniente de Estados-terceiros mais pesados, registando-se uma notória divergência entre os objectivos propostos e a redacção do diploma legal (Rato e Sousa, 2000). A acção do Governo Socialista neste capítulo pode ser enquadrada na corrente de “conservadorismo dinâmico”, que consiste em ser necessário introduzir algumas modificações na legislação para que, na prática, permaneça tudo igual (Hayward, 1998: 234). Em contrapartida, registava-se o alargamento do acesso ao reagrupamento familiar, sabendo-se que esta medida beneficiaria sobretudo, a comunidade estrangeira nacional dos PALOP.

No capítulo do combate à imigração ilegal não se verificaram quaisquer desenvolvimentos significativos¹⁰⁰, aliás, no intuito de gerir o desenrolar do fluxo imigratório irregular para o país, o executivo Socialista instituiu na legislação um mecanismo de regularização excepcional. Enquanto no artigo 64.º do Decreto-Lei n.º 59/93, o Estado português apenas podia atribuir autorizações de residência a título excepcional por motivos de interesse nacional, o âmbito desta prerrogativa legal é alargado a motivos de natureza humanitária na nova legislação¹⁰¹. Esta acção terá sido desti-

99. Capítulo 3, Secção 2, Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de Agosto de 1998.

100. “Finalmente, introduzem-se algumas alterações no que se refere às penas aplicáveis ao crime de auxílio à imigração ilegal e actualizam-se as coimas respeitantes às contra-ordenações actualmente previstas e estabelecem-se isenções de taxa” (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 244/98).

101. Artigo 88.º do Decreto-Lei n.º 244/98, o qual declara que: “Em casos excepcionais ou de reconhecido interesse nacional ou por razões de humanitárias, o Ministro da Administração Interna pode conceder a autorização de residência a cidadãos estrangeiros, que não preencham os requisitos exigidos no presente diploma”.

nada a regular a evolução do fluxo imigratório irregular que até então era proveniente, maioritariamente de países lusófonos, sem ser necessário recorrer a novos processos de regularização extraordinários.

Contudo, o Governo Socialista não percepcionou o impacto da entrada em vigor do Acordo de Schengen nas pressões migratórias sobre o país, visto que este facilitava a entrada em Portugal de todos os cidadãos nacionais de Estados-terceiros que tivessem um visto de curta duração válido, emitido por qualquer um dos países aderentes. Uma vez em Portugal, esses indivíduos podiam-se estabelecer sem terem o visto adequado para esse efeito e requerer a posterior regularização do seu estatuto legal ao abrigo do artigo 88.º do Decreto-Lei n.º 244/98. Este dispositivo legal tornou-se conseqüentemente um importante foco de atracção para a actividade de redes internacionais de tráfico ilegal de mão-de-obra, facto que teve um forte impacto no desenvolvimento de curto prazo do fluxo imigratório irregular, como iremos ver no capítulo seguinte (Baganha, 2005).

Na realidade, o Governo Socialista pretendia limitar a entrada e permanência de cidadãos não-comunitários em território nacional e simultaneamente, alargar os canais através dos quais os fluxos imigratórios provenientes dos países lusófonos se desenvolviam, isto é, através do alargamento ao reagrupamento familiar e da elevada tolerância perante o fluxo imigratório irregular (Machado, 1997, p. 40). Esta política de imigração bastante ambígua era justificada pelo enquadramento da regulação dos fluxos imigratórios no quadro de cooperação internacional com os países de expressão portuguesa e dava resposta à crescente procura de mão-de-obra desqualificada em sectores económicos, como, por exemplo, o da construção civil e obras públicas ou o do turismo (Baganha, 2005: 40).

A revisão da lei da imigração operada pelo executivo Socialista redundou no estabelecimento de uma legislação menos restritiva em relação ao Decreto-Lei n.º 59/93, sobretudo em relação ao fluxo imigratório secundário e fluxo imigratório irregular (Rato e Sousa, 2000; Baganha, 2001; Pena Pires, 2003). Em função do alargamento dos critérios de acesso ao reagrupamento familiar, entre 1999 e 2001, pelo menos 23.9 por cento dos pedidos de autorização de residência foram apresentados por motivos de reunião familiar (Esteves *et al.*, 2003: 34). Os elevados índices de tolerância perante o fluxo imigratório irregular, derivam da instituição pelo executivo Socialista de um mecanismo de regularização excepcional na legislação nacional.

5. PEDIDO DE APRECIÇÃO PARLAMENTAR DA LEI DA IMIGRAÇÃO

No final de Setembro de 1999, por iniciativa do PCP deu entrada no Parlamento, um pedido de apreciação parlamentar do Decreto-Lei n.º 244/98. O debate plenário consagrado a esta iniciativa parlamentar realizou-se em Dezembro de 1999. A apresentação do pedido do PCP ficou a cargo do deputado António Filipe, o qual justificava a acção do seu partido pela consideração que o Decreto-Lei n.º 244/98 conferia excessivos poderes discricionários a autoridades administrativas, principalmente ao SEF¹⁰².

Os partidos da oposição disponibilizaram-se para aprovar o pedido de apreciação parlamentar, embora, não partilhassem dos mesmos motivos de preocupação demonstrados pelo o PCP e o PEV¹⁰³. O Governo Socialista declarou estar disponível para efectuar alguns aperfeiçoamentos à legislação, recusando, no entanto, as propostas de alteração do PCP, por estas se traduzirem “num escancarar de portas”, que não se coadunava com a política de acolhimento do Governo Socialista¹⁰⁴.

Na votação final da proposta de apreciação parlamentar, todos os partidos oposição pronunciaram-se favoravelmente, enquanto o PS optou por se abster¹⁰⁵. Uma vez mais, registou-se uma forte convergência na competição interpartidária em torno de um acto legislativo referente ao quadro legal da imigração. Esta tendência pode ser novamente explicada devido ao favorecimento dos cidadãos nacionais dos países lusófonos, que viram o tempo mínimo de residência exigido para aceder a uma autorização de residência diminuir¹⁰⁶.

O fenómeno imigratório era reflectido pelos partidos políticos portugueses como sendo exclusivamente proveniente de países lusófonos, facto que se traduzia no consenso implícito entre os partidos políticos em conceder tratamento discriminatório a cidadãos nacionais desses países, embora o PCP e o PEV não defendessem essa prática. As alterações efectuadas por iniciativa parlamentar ao Decreto-Lei n.º 244/98 foram posteriormente publicadas no Decreto-Lei n.º 97/99, de 26 de Julho.

102. DAR, I Série 30 VII/4, de 19-12-1998.

103. DAR, I Série 30 VII/4, de 19-12-1998.

104. DAR, I Série 30/VII/4, de 19-12-1998.

105. DAR, I Série 30/VII/4, de 18-06-1999.

106. Decreto-Lei n.º 97/99, de 26 de Julho de 1999. Para os indivíduos de outras nacionalidades não comunitárias, o tempo mínimo de residência para aceder a uma autorização de residência mantinha-se em 10 anos. Desta forma, era aprofundado o carácter selectivo da legislação portuguesa referente aos fluxos imigratórios, qualidade que já predominava na lei da nacionalidade aprovada em 1993 (Machado, 1997).

6. CONCLUSÕES

A política de imigração do Governo Socialista ao longo do seu primeiro mandato deu continuidade ao processo de harmonização da legislação nacional mediante a evolução dos compromissos assumidos por Portugal perante a União Europeia. Paralelamente, o executivo Socialista decidiu enquadrar politicamente a política de imigração no quadro de cooperação externa entre Portugal e os restantes países de expressão portuguesa. Este paradigma legislativo resultou na abertura dos critérios de acesso ao reagrupamento familiar e na elevada tolerância perante o fluxo migratório irregular. Esta atitude visava providenciar de uma forma implícita, mão-de-obra desqualificada para o mercado laboral nacional.

A realização de um novo processo de regularização extraordinário obedeceu a esse paradigma legislativo, tendo o Governo Socialista favorecido o fluxo migratório irregular proveniente dos países lusófonos, apesar da crescente complexificação das origens dos imigrantes. Na realidade, a concessão desta amnistia geral aos imigrantes em situação irregular visava responder de uma forma implícita à crescente procura de mão-de-obra desqualificada verificada na economia nacional, suscitada sobretudo pelo sector da construção e obras públicas.

Por sua vez, o processo de revisão do Decreto-Lei n.º 59/93 encetado pelo Governo Socialista resultou no alargamento dos critérios de acesso ao reagrupamento familiar, em benefício da comunidade estrangeira oriunda de países lusófonos já estabelecida no país. A instituição do mecanismo de regularização excepcional na legislação nacional e a inação no combate à imigração ilegal significava que o executivo desejava regular e não criar demais obstáculos ao desenrolar do fluxo migratório irregular, que até então, era proveniente maioritariamente de países de expressão portuguesa. Em contraste, os mecanismos de regulação do fluxo laboral continuavam ineficientes, colocando sérios obstáculos ao desenrolar desta dimensão do fenómeno migratório.

A política de regulação dos fluxos migratórios do executivo Socialista tinha assim uma profunda ambiguidade bloqueando por um lado, o desenvolvimento do fluxo laboral legal, mas fomentando por outro o desenrolar do fluxo irregular proveniente de países de expressão portuguesa. Esta política de imigração do executivo Socialista estava vinculada aos objectivos da política externa do Estado português assegurando em simultâneo, o fornecimento de mão-de-obra desqualificada para o mercado laboral nacional.

No entanto, os esforços do Governo Socialista seriam condenados ao fracasso, uma vez que as redes internacionais de tráfico ilegal de mão-de-obra aproveitaram a mobilidade acrescida produzida pela entrada em vigor do Acordo de Schengen e a ambiguidade da política de imigração encetada, para reorientarem os fluxos imigratórios provenientes dos países do Leste da Europa para Portugal. Esta conjuntura resultou na súbita intensificação e inesperada diversificação das origens do fluxo imigratório irregular para o país, como veremos no capítulo seguinte.

O presente mandato legislativo do Governo Socialista seria ainda marcado pelo alargamento dos critérios de acesso ao direito de asilo e ao estatuto de refugiado. Por iniciativa do Primeiro-Ministro António Guterres, o executivo que liderava encetou um processo de revisão da lei do asilo aprovada em 1993, tendo alargado o debate sobre esta questão à sociedade civil. Embora o legislador tenha procurado na nova legislação equilibrar a tendência restritiva que dominava ao nível europeu com a protecção constitucional que o direito de asilo goza, facto é que não se registou o aumento significativo do número de pedidos de asilo e da taxa de deferimento desses requerimentos. A fraca dimensão que o asilo tem em Portugal explica a falta de saliência política desta matéria na agenda política nacional, não se verificando mais alterações no período compreendido por esta investigação.

Ao longo deste mandato verificou-se uma forte convergência entre os partidos políticos com assento parlamentar em torno da política de imigração encetada pelo Governo Socialista. O processo de regularização extraordinário tratou-se de uma iniciativa governamental aprovada por unanimidade, registando-se convergências parciais na aprovação das restantes acções sobre o quadro legal da imigração, à revelia dos posicionamentos dos partidos políticos no espectro ideológico-partidário. Esta tendência na competição interpartidária sobre a política de imigração demonstra que o fenómeno imigratório era reflectido pelos partidos políticos, com assento parlamentar, como sendo exclusivamente proveniente de países lusófonos. Destaque para a convergência parcial verificada somente entre o PS e o PSD na aprovação do pedido de autorização legislativa para alterar a lei da imigração, revelando que haveria maior consenso entre os dois partidos sobre esta matéria que o sucedido no mandato anterior.

CAPÍTULO III – XIV GOVERNO CONSTITUCIONAL

Nas eleições legislativas de 1999, o Partido Socialista liderado por António Guterres obteve a revalidação do seu mandato legislativo, embora tenha lhe faltado eleger um deputado para obter a maioria absoluta dos assentos parlamentares. A inacção do executivo Socialista no mandato anterior em relação ao desenvolvimento dos mecanismos de regulação do fluxo laboral e no combate à imigração ilegal, em conjunto com a entrada em vigor de Acordo de Schengen produziram o súbito crescimento do fluxo imigratório irregular, mas com origem totalmente distinta da verificada no passado.

Face a este contexto inesperado, o Governo Socialista foi forçado a intervir novamente na política de regulação dos fluxos imigratórios. No entanto, em contraste com o sucedido no mandato anterior, o processo de revisão da lei da imigração seria fundamentado por um paradigma economicista em vez de ser vinculado aos desenvolvimentos a nível comunitário e aos objectivos da política externa do Estado português. Desta forma, o debate ideológico-partidário passou a ser dominado pelos benefícios económicos derivados do fenómeno imigratório, tendo o Governo Socialista contado com o apoio do CDS-PP para alterar a lei da imigração.

Para compreendermos as transformações ocorridas nos fluxos imigratórios para Portugal, devemos começar por analisar a composição e dimensão da comunidade estrangeira legalmente residente no país, nos finais da década de noventa.

1. A POPULAÇÃO ESTRANGEIRA RESIDENTE EM PORTUGAL EM 1999

De acordo com a informação estatística disponível, em 1999 viviam legalmente em Portugal 191 143 indivíduos de nacionalidade estrangeira, já incluindo os imigrantes que obtiveram residência legal através do processo de regularização realizado em 1996¹⁰⁷. Destes cidadãos estrangeiros, 47 por cento eram provenientes do continente africano, 30 por cento da Europa e 14 por cento da América do Sul, enquanto a população oriunda dos países do Leste da Europa era praticamente residual (Bagnha, 2001; Pires, 2002, p. 151).

O perfil sócio-demográfico da comunidade estrangeira a residir legalmente no país em 1998, mantinha-se semelhante ao verificado em 1993

107. Estatísticas do SEF, "População Estrangeira Residente em Portugal em 31/12/1999".

(ver capítulo 2, p. 3). Por um lado, verificava-se a imigração profissional de indivíduos altamente qualificados, sobretudo provenientes da União Europeia e do Brasil. Por outro, havia um largo contingente de imigrantes laborais, oriundos na sua vasta maioria dos PALOP, que se integravam profissionalmente nos sectores económicos mais desqualificados, caso da construção civil e da indústria (Pires, 2002). O padrão de dispersão geográfica era também antagónico, visto que os imigrantes provenientes dos PALOP estavam concentrados nos distritos de Lisboa e Setúbal, enquanto os cidadãos estrangeiros das restantes nacionalidades distribuíam-se de forma equilibrada entre o centro e o sul do país (Pires, 2002:155).

Ao longo da década de noventa, o fluxo imigratório para Portugal foi alimentado pela ocorrência de processos de regularização extraordinários e pelo aumento da procura de mão-de-obra desqualificada no mercado laboral nacional, suscitada pela expansão do sector da construção e das obras públicas (Baganha, 2001: 37). No final dessa década, os níveis de crescimento desse sector económico aceleraram a um ritmo espectacular, tendo o número de licenças para construção concedidas pelo Estado triplicado entre 1999 e 2000 e quase duplicado entre 2000 e 2001 (Baganha, 2005: 25). Esta tendência económica motivou um forte crescimento da procura de mão-de-obra desqualificada, numa era de flexibilidade económica e de falta de fiscalização na construção civil (Peixoto, 2003).

Nesse mesmo período, observou-se o recrudescimento da emigração sobretudo de jovens activos com baixos níveis de qualificação, que procuravam melhores condições de vida em países da União Europeia, facto que agravava a falta de mão-de-obra disponível (Pires, 2002, p. 163). Longe das saídas maciças de portugueses do país na década de setenta, o fluxo de saída ainda assim, rondou uma média anual de 20 mil indivíduos ao longo da década de noventa, registrando-se picos de saída em 1997 e 2002 (Público, 19/06/2003).

Portugal detém uma posição única entre os países periféricos da União Europeia sendo simultaneamente, um país emissor e receptor de fluxos migratórios, operando como uma plataforma de mão-de-obra (Baganha e Peixoto, 1997; Malheiros, 2002, Pires, 2002). Caso não ocorresse a entrada significativa de imigrantes no país, ainda que por vias irregulares, registar-se-ia uma quebra na oferta de mão-de-obra desqualificada, face aos níveis ao crescimento da procura e dos níveis de emigração. Nesse contexto, o mercado laboral nacional seria forçado a ajustar a relação entre a procura e a oferta, melhorando substancialmente as condições salariais oferecidas para promover a permanência dos trabalhadores

portugueses no país (Borjas, 2006: 42). Como George Borjas (2006) afirma: “não existem trabalhos que os trabalhadores nativos não façam, existem sim, ofertas que os nativos não estão dispostos a preencher pelo salário oferecido” (Borjas, 2006: 42).

No entanto, essa crise não sucedeu, porque a procura de mão-de-obra desqualificada continuou a ser saciada através do recrutamento de trabalhadores estrangeiros, permitindo aos empregadores nacionais manter as condições salariais oferecidas. A novidade residia no facto desses indivíduos não serem provenientes dos PALOP, como até então se verificara, mas dos países do Leste da Europa, que entravam em no país com o auxílio de redes ilegais de tráfico de mão-de-obra (Baganha, 2005). Entre 1999 e 2000, tornaram-se recorrentes as reportagens nos meios de comunicação sobre a actividade dessas redes e a exploração a que os imigrantes de Leste eram sujeitos (Esteves *et al.*, 2003). Membros do SEF admitiam que a proliferação dessas redes de tráfico constituía o maior problema do Estado português, no capítulo da gestão dos fluxos imigratórios (Público, 21/02/2000).

Deste modo, o recém-empossado executivo Socialista foi completamente surpreendido pelo súbito crescimento e diversificação do fluxo imigratório irregular, agora, proveniente de territórios com os quais Portugal não tinha qualquer relação comercial ou diplomática significativa. Apenas dois anos após ter revisto a lei da imigração, o executivo via-se, novamente, forçado a intervir nesta matéria sobre intensa pressão imigratória. No programa político do XIV Governo Constitucional, apenas constava a introdução de uma nova figura jurídica que permitisse a residência de cidadãos estrangeiros, em conformidade com o futuro modelo comunitário¹⁰⁸.

2. O PROCESSO DE ALTERAÇÃO DO DECRETO-LEI N.º 244/98

Em Junho de 2000, o Governo Socialista solicitou ao Parlamento uma nova autorização legislativa para proceder à revisão da lei de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros de território nacional. O executivo estava a ser pressionado pelos empregadores nacionais e por se encontrarem 40 mil pedidos de regularização pendentes no SEF, efectuados ao abrigo do artigo 88.º do Decreto-Lei n.º 244/1998 (Esteves *et al.*, 2003; Baganha, 2005)¹⁰⁹. O regime de regularização excepcional inscrito na legislação em 1998, estava consequentemente, a funcionar como factor de atracção do fluxo imigratório irregular proveniente do Leste da Europa (Baganha, 2005).

108. Programa Político do XIV Governo Constitucional.

109. DAR, I Série 84/VIII/1, de 30-06-2000.

No intuito de gerir o súbito crescimento da bolsa de imigrantes ilegais a residir no país, o Governo Socialista decidiu propor a criação de uma nova figura jurídica: as autorizações de permanência. Esta medida visava permitir a regularização dos imigrantes que tivessem entrado em Portugal sem o visto adequado, estando por esse motivo em situação irregular e que detivessem um contrato de trabalho válido (Público, 07/06/2006). O executivo Socialista justificava esta opção por pretender minimizar o efeito de atracção normalmente associado aos processos de regularização extraordinários e, por outro lado, desejava encontrar uma solução para os imigrantes que afluíram ao país em situação irregular desde 1996 (Público, 07/06/2006).

Em contraste com o mandato legislativo anterior, uma das alterações à legislação prevista pelo pedido de autorização governamental e que merecia o destaque do executivo Socialista, consistia na criminalização não só do auxílio à imigração ilegal, mas também, da angariação de mão-de-obra ilegal (Público, 07/06/2006). Todavia, o então Ministro da Administração Interna Fernando Gomes declarava que outro dos fins da nova lei era dar resposta às necessidades de mão-de-obra registada em certos sectores da economia portuguesa, adiantando que caso a fiscalização do Estado fosse mais intensa “muitas obras paravam em Portugal” (Público, 16/06/2000).

Desta forma, o Ministro reconhecia por um lado a estreita relação entre o crescimento do fluxo imigratório ilegal e o sector da construção civil e obras públicas e por outro, assumia explicitamente pretender salvaguardar os interesses dos grupos de interesse envolvidos nesse sector económico, providenciado mão-de-obra desqualificada. Aliás, o Ministro parecia ter perfeito conhecimento da desregulação e da informalidade que se verificava nesse sector, mas o seu Governo optava por não atacar directamente esses fenómenos, pois essa acção poderia ter consequências eleitorais e económicas danosas (Geddes, 2003; Reyneri, 2003). Antes, o legislador preferiu actuar indirectamente sobre o mercado laboral, legalizando os imigrantes economicamente activos que se encontravam em situação irregular.

Por sua vez, as associações de imigrantes acusaram o Governo de submeter a política de imigração aos interesses dos grupos económicos, tendo-se manifestado publicamente, em Julho de 2000, contra a proposta governamental (Público, 26/07/2000). Estas organizações criticavam a limitação da concessão de autorizações de permanência apenas, aos imigrantes que provassem estar activos no mercado laboral e denunciavam a precariedade associada a essa nova figura jurídica, que tinha de ser renovada anualmente, durante um período máximo de cinco anos.

2.1. O debate na generalidade

O debate na generalidade sobre o pedido de autorização legislativa do Governo foi efectuado em finais do mês de Junho de 2000, em simultâneo com dois projectos-lei alternativos destinados a estabelecer processos de regularização extraordinários preconizados pelo PCP e pelo Bloco de Esquerda (BE)¹¹⁰. Contrariamente à proposta do executivo Socialista, os projectos de lei de ambos os partidos da oposição eram abertos a todos os estrangeiros em situação irregular, que possuíssem meios de subsistência. As iniciativas do PCP e do BE distinguiam-se entre si pelas condições de não admissão dos cidadãos estrangeiros não comunitários à regularização, mais severas no projecto do BE. O projecto deste partido incluía ainda, procedimentos de natureza criminal para os empregadores que não colaborassem na regularização da situação legal do imigrante¹¹¹.

A representação do executivo Socialista foi efectuada pelo recém-emposado Ministro da Administração Interna Alberto Costa, o qual justificou o pedido de autorização legislativa considerando ser necessário alcançar “um equilíbrio entre o fluxo e a capacidade de integração”. A acção do Governo visava assim combater o trabalho clandestino, controlar as fronteiras e ser “humanitário” em relação à integração dos imigrantes em situação irregular no país¹¹². Para atingir estes fins a proposta Governamental integrava a figura da autorização de permanência, “desburocratizava” o sistema de vistos, alargava o direito dos imigrantes à reunificação familiar¹¹³ e introduzia medidas para combater a angariação e o tráfico de mão-de-obra ilegal¹¹⁴.

O Governo excluía a hipótese de realizar um novo processo de regularização extraordinário, tal como tinha sido proposto pelo PCP e o BE, afastando a hipótese de quaisquer negociações com esses partidos. Os partidos colocados à esquerda do PS na escala ideológico-partidária, ou seja, o PCP, o BE e o PEV criticaram com veemência o carácter temporário das autorizações de permanência, as quais ao atingir o prazo máximo de validade não previam a ligação automática a autorizações de residência. Os

110. Bloco de Esquerda consiste numa coligação de partidos minoritários – PSR, UDP e Esquerda XXI que elegeram dois deputados pela primeira vez, nas eleições legislativas de 1999.

111. DAR, I Série 84/VIII/1, de 30-06-2000.

112. DAR, I Série 89/VIII/1, de 27-07-2000.

113. No capítulo do reagrupamento familiar, o Ministro anunciava que este direito passava a ser reconhecido ao agregado familiar que estivesse fora do país, bem como aqueles que já se encontrassem no país (DAR, I Série 89 VIII/1 27-07-2000).

114. DAR, I Série 89/VIII/1, de 27-07-2000.

cidadãos estrangeiros estariam assim, a ser tratados como trabalhadores “descartáveis”. O Ministro da Administração Interna justificou essa ausência à falta de consenso entre os Estados-membros relativamente à definição da nova figura jurídica. Deste modo, Alberto Costa vinculou externamente a precariedade das autorizações de permanência, para disfarçar a falta de consenso entre a bancada Socialista sobre esta matéria¹¹⁵.

O PSD estava igualmente insatisfeito com o pedido governamental, apontando a inexistência de uma verdadeira política de imigração por parte do Governo, o qual acusava de laxismo e de irresponsabilidade na matéria. Este partido denunciava que a nova “lei iria provocar, inevitavelmente, um aumento incontrolado da imigração”, preconizando por sua vez a concessão de autorizações de residência aos pedidos de regularização pendentes no SEF ao abrigo do artigo 88.º do Decreto-Lei n.º 244/1998, em vez de serem ministradas autorizações de permanência¹¹⁶.

Efectivamente, o único partido satisfeito com a nova lei, para além do PS foi o CDS-PP. Este último partido foi o parceiro que o Governo necessitava para aprovar o seu pedido de autorização legislativa, tendo participado na elaboração da proposta governamental. Dada a falta de maioria absoluta por parte do Governo Socialista e de consenso nesta matéria entre o executivo e os restantes partidos da oposição, o CDS-PP usufruiu de algum poder de negociação para influenciar a redacção da legislação. Essa capacidade possibilitou-lhe integrar na proposta governamental um Relatório de Oportunidades de Trabalho, semelhante a um sistema de quotas, embora este documento não tivesse um carácter vinculativo¹¹⁷.

Por outro lado, o CDS-PP também estava satisfeito com o carácter temporário das autorizações de permanência e com a subordinação da regulação do fluxo imigratório às necessidades da economia nacional. Segundo um deputado deste partido, a entrada e a permanência legal no país de imigrantes deveria ter em consideração “as reais necessidades do país, não deixando entrar quem quer, só por razões de humanidade”¹¹⁸.

115. DAR, I Série 89/VIII/1, de 27-07-2000.

116. DAR, I Série 89 VIII/1, de 27-07-2000.

117. Segundo o Deputado Nuno Magalhães, o CDS-PP aceitou colaborar na aprovação da legislação, participando na sua redacção, basicamente por três motivos: o estabelecimento de um sistema de quotas, reconhecimento do direito ao reagrupamento familiar pelos detentores de autorização de permanência; e por fim, o agravamento das penas relativas à angariação e tráfico ilegal de mão-de-obra estrangeira (Entrevista do autor com Deputado Nuno Magalhães).

118. Deputado Narana Coissoró, DAR, I Série 89 VIII/1, de 27-07-2000.

Este partido contribuía assim, para que o debate sobre a gestão dos fluxos imigratórios obedecesse a uma nova lógica economicista, assente nos benefícios económicos derivados da entrada de cidadãos estrangeiros, deixando de ser enquadrada no quadro de cooperação internacional entre Portugal e os restantes países lusófonos.

O pedido de autorização legislativa foi aprovado com o voto a favor do PS e a abstenção do CDS-PP, enquanto os restantes partidos da oposição: PSD, PCP, PEV e BE pronunciaram-se contra¹¹⁹. Nesta deliberação parlamentar denota-se uma convergência parcial entre o PS e o CDS-PP, verificando-se alguma polarização política em torno da estratégia de regulação dos fluxos imigratórios aprovada. O PCP, o PEV e o BE opuseram-se à concessão de autorizações de permanência, defendendo processos de regularização mais alargados em conformidade com os seus posicionamentos na escala ideológico-partidária. O PSD também rejeitou o pedido governamental, propondo que se regularizasse os imigrantes ao abrigo do mecanismo de regularização excepcional previsto no Decreto-Lei n.º 244/98. Este contexto político ofereceu a oportunidade para o CDS-PP ganhar alguma relevância na elaboração da política de regulação dos fluxos imigratórios, que procuraria usar em seu proveito eleitoral.

2.2. O Decreto-Lei n.º 4/2001

A aprovação do pedido de autorização legislativa para alterar o Decreto-Lei n.º 244/98 traduziu-se na publicação do Decreto-Lei n.º 4/2001, no dia 20 de Janeiro de 2001. A redacção da nova legislação encontrava-se em conformidade com a directiva da Comissão Europeia sobre a gestão dos fluxos imigratórios dos Estados-membros de 22 de Novembro de 2000 (Fonseca *et al.*, 2002a; Sousa, 2002). A Comissão Europeia recomendava a abertura de canais legais para o desenvolvimento do fluxo imigratório laboral, atendendo às necessidades económicas e demográficas da UE (Sousa, 2002: 50).

No entanto, a principal novidade da nova lei da imigração no capítulo da gestão dos fluxos imigratórios consistia na criação da autorização de permanência. Através da concessão de autorizações de permanência, o Governo Socialista validava *a posteriori* o funcionamento do mercado de trabalho, regularizando os imigrantes que já se encontrassem em Portugal e estivessem activos economicamente. A criação dessa figura jurídica

119. DAR, I Série 89/VIII/1, de 27-07-2000.

era o reconhecimento implícito, da total inoperância dos meios de regulação dos fluxos imigratórios a partir dos países de origem previstos na legislação (Esteves *et al.*, 2003; Baganha, 2005: 35).

No capítulo dos mecanismos de regulação de fluxo laboral, o Governo socialista instituiu um relatório de oportunidades de trabalho, o qual avaliaria o número máximo de vistos de trabalho a serem concedidos, em função das necessidades de mão-de-obra de cada sector económico nacional. Os cidadãos estrangeiros admitidos teriam assim de laborar nos sectores que foram inicialmente admitidos, dando a ideia do estabelecimento de um sistema de quotas para gerir o fluxo migratório laboral (Fonseca *et al.*, 2002b: 52)¹²⁰. Consequentemente, a atribuição de vistos de trabalho no estrangeiro passou a depender da aprovação desse documento, além da comunicação prévia ao IEFP da oferta de trabalho e do parecer favorável do IGT.

Posteriormente, o Decreto Regulamentar n.º 9/2001 que regulamentou as alterações à lei da imigração impostas pelo Decreto-Lei n.º 4/2001, estabeleceu que o pedido de visto de trabalho no estrangeiro tinha de “ser acompanhado da promessa de contrato de trabalho assinada por ambas as partes”, para além de ter sido precedida de uma comunicação por parte do empregado ao IEFP sobre a existência de uma oferta de emprego e acompanhada de parecer favorável da IGT¹²¹. Em suma, a natureza burocrática dos mecanismos de regulação do fluxo laboral era aprofundada, passando a envolver três instituições estatais distintas, para além da rede consular no estrangeiro onde a oferta de trabalho era publicitada.

A criação das autorizações de permanência significava uma redução dos direitos sociais conferidos aos seus possuidores. Os cidadãos estrangeiros que obtivessem essas figuras jurídicas eram considerados como imigrantes temporários, estando em desvantagem directa com os outros cidadãos estrangeiros que possuem autorizações de residência, os quais usufruem de maior segurança perante o poder discricionário do Estado português (Esteves *et al.*, 2003). O Governo Socialista interpretava as necessidades de mão-de-obra como sendo conjunturais e não como estruturais, facto que reverteu no carácter temporário das novas figuras jurídicas (Baganha, 2005).

O Decreto-Lei n.º 4/2001 facilitava o desenrolar do fluxo imigratório secundário, que passava a ser reconhecido ao agregado familiar do cidadão estrangeiro que estivesse fora ou já no interior do país¹²². Aprendendo

120. Artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 4/2001, de 10 de Janeiro de 2001.

121. Artigo 14.º, Decreto Regulamentar n.º 9/2001.

122. Artigo 58.º do Decreto-Lei n.º 4/2001, de 10 de Janeiro de 2001.

com a experiência adquirida, o executivo Socialista restringiu o regime excepcional previsto no artigo 88.º do Decreto-Lei n.º 244/1998 somente a casos de interesse nacional, para que este dispositivo legal deixasse de ser um factor de atracção do fluxo imigratório irregular¹²³.

Por sua vez, mantiveram-se inalteradas as disposições legais que favoreciam o acesso dos cidadãos estrangeiros nacionais de países lusófonos às autorizações de residência, registando-se a continuidade de uma política selectiva neste capítulo (Pires, 2003)¹²⁴. O legislador não abdicava de ceder importância aos objectivos da política externa, que predominaram na elaboração da política de imigração do mandato anterior. Em contraste, o executivo Socialista desta vez desenvolveu os meios de combate à imigração ilegal, introduzindo um novo artigo referente à angariação de mão-de-obra ilegal e reforçando as contra-ordenações previstas aos infractores da legislação e as penalizações aos empregadores de mão-de-obra em situação irregular¹²⁵.

Em Fevereiro de 2001, o Governo Socialista estabeleceu através de uma resolução do Conselho de Ministros uma comissão interministerial para o acompanhamento da política de imigração¹²⁶. Este organismo seria presidido pelo Ministro da Administração Interna e teria como função a coordenação dos diferentes organismos estatais na implementação da legislação (Fonseca *et al.*, 2002b: 52)¹²⁷. Esta acção pode ser interpretada como derivada da crescente preocupação do Governo Socialista em regular os fluxos imigratórios e em aplicar a legislação (Fonseca *et al.*, 2002b: 52)

3. A VAGA DE IMIGRAÇÃO DA EUROPA DE LESTE

A promulgação do Decreto-Lei n.º 4/2001 derivou num afluxo maciço de imigrantes clandestinos aos serviços estatais envolvidos no processo de atribuição das autorizações de residência. O Governo Socialista estimava em cerca de 30 mil os cidadãos estrangeiros regularizados ao abrigo da nova legislação (Público, 16/06/2000), enquanto os sindicatos denunciavam a existência de 146 mil trabalhadores estrangeiros em situação ilegal (Público, 02/08/2000). Tendo o Governo Socialista perfeito conhecimento dos 40 mil pedidos de regularização pendentes no SEF, a estimativa ofi-

123. Artigo 88.º do Decreto-Lei n.º 4/2001, de 10 de Janeiro de 2001.

124. Artigo 85.º do Decreto-Lei n.º 4/2001 de 10 de Janeiro de 2001.

125. Capítulo XI e XIII do Decreto-Lei n.º 4/2001.

126. Resolução do Conselho de Ministros n.º 14/2001 de 14/02/2001.

127. Resolução do Conselho de Ministros n.º 14/2001 de 14/02/2001.

cial anunciada era francamente baixa e indiciava a pretensão de ocultar a dimensão da imigração irregular em Portugal.

De qualquer das formas, o forte afluxo de imigrantes mereceu um amplo destaque dos meios de comunicação social. Tal como fora registado no processo de regularização ocorrido em 1993, uma das principais dificuldades para obter a autorização de permanência era a prova obrigatória de contrato de trabalho válido. Segundo as ONGs que prestavam apoio aos candidatos, esta dificuldade prendia-se com os largos índices de desregulamentação e de ilegalidade no sector da construção civil (Público, 24/01/2001). Esta situação fomentou o comércio ilegal de contratos de trabalho por parte das redes de tráfico de mão-de-obra, apesar de uma das prioridades legislativas assentar precisamente no combate a essas organizações (Fonseca *et al.*, 2002b: 142).

Através da aprovação do Decreto Regulamentar n.º 9/2001, o Governo deixou de exigir a apresentação de registro criminal dos candidatos, de modo a facilitar o desenrolar do processo burocrático¹²⁸. O processo de concessão de autorizações de permanência decorria com bastante afluência, quando o líder do CDS-PP Paulo Portas, em declarações a um diário nacional acusou o Governo de deixar a política de imigração à “mercê da lei da selva” (Capital, 18/08/2001; Santos, 2004). Segundo o próprio, a legislação aprovada com a colaboração do seu partido não estava a ser cumprida, dado o Governo “não impor quotas aos imigrantes e ignorar a política de imigração selectiva de outros países” (Capital, 18/08/2001).

Destas declarações pode-se concluir que o CDS-PP tinha uma interpretação mais restritiva da nova legislação que a do executivo Socialista, entendendo que esta visava o estabelecimento de um sistema de quotas rígido e vinculativo para gerir não só o fluxo imigratório laboral, mas também o próprio processo de concessão de autorizações de permanência. Através desta acção, denota-se um CDS-PP mais interventivo na questão da política de imigração e a articulação de um discurso de carácter mais restritivo do que aquele proferido no passado. Aproveitando ter participado na elaboração da legislação, Paulo Portas procurava assumir-se como um defensor da implementação de maiores restrições aos fluxos imigratórios.

Três meses depois das declarações de Paulo Portas, o Governo decidiu em Conselho de Ministros aprovar o relatório de previsão anual das necessidades de mão-de-obra imigrante¹²⁹. O legislador declarava que

128. Decreto Regulamentar n.º 9/2001.

129. Comunicado do Conselho de Ministros, de 20 de Novembro de 2001.

sem prejuízo dos processos de concessão de autorizações de permanência em curso, estava fixado um número máximo de 20 mil autorizações que poderiam vir a ser atribuídas até ao final do ano. Aquando da aprovação desse relatório, o legislador reafirmava ser seu objectivo definir “uma política de imigração económica equilibrada de acordo com as necessidades do mercado de trabalho”¹³⁰.

O Governo Socialista estabelecia assim uma quota máxima para a concessão de autorizações de permanência, tal como pretendia o líder do CDS-PP. Todavia, o retardamento da publicação do relatório para o final do ano significou que o processo de concessão dessas figuras jurídicas obedeceu primariamente aos mecanismos de funcionamento do mercado laboral, visto que a condição de admissibilidade principal consistia na inserção económica activa do cidadão estrangeiro em situação irregular. Deste modo, o executivo Socialista providenciou um largo contingente de mão-de-obra para aplacar a intensa procura que se fazia sentir no mercado laboral nacional, em grande parte motivada pelo crescimento do sector da construção e obras públicas.

No final de 2001 tinham sido concedidas 126.901 autorizações de permanência a imigrantes em situação irregular (Baganha e Goís, 2004). Destas estima-se que 37 por cento do total, correspondiam a regularizações de situações de imigração anterior e não à entrada no país de novos imigrantes (Pires, 2002: 152). Como se esperava, as estimativas do Governo foram largamente ultrapassadas, registrando-se ainda um efeito de atracção do fluxo imigratório ilegal adicional, devido à nova realização de uma amnistia geral para imigrantes irregulares (Baganha *et al.*, 2004).

Surpreendentemente, 56 por cento do total das autorizações concedidas foram solicitadas por indivíduos provenientes dos países do Leste da Europa e 36 por cento dessas foram efectuadas por nacionais dum só país – a Ucrânia (Baganha *et al.*, 2004). Um inquérito realizado a esses indivíduos, revela que 96 por cento dos inquiridos entraram no espaço Schengen e em Portugal, com um visto de curta duração. Estes tinham sido emitidos por um consulado ou embaixada estrangeiro no seu país de origem, que não o português (Baganha *et al.*, 2004: 29-30)¹³¹. Portanto, a presente vaga imigratória estava intimamente relacionada com a perda do monopólio de emissão de vistos de curta duração do Governo Português, referida anteriormente.

130. Comunicado do Conselho de Ministros, de 20 de Novembro de 2001.

131. Saliente-se ainda que 57 por cento desses vistos tinham sido emitidos somente pela embaixada alemã, com sede na Ucrânia (Baganha, 2004, pp. 30).

No entanto, o súbito fluxo dos países do Leste da Europa para Portugal não é compreensível através dos tradicionais factores de imigração¹³². De acordo, com estudos recentemente elaborados sobre este fenómeno, estamos perante um caso paradigmático, denominado de “indústria da migração” num mundo globalizado (Baganha *et al.*, 2004:38). Esse fluxo imigratório tornou-se possível através da intensa actividade de redes ilegais de tráfico de mão-de-obra, oriundas do Leste europeu. Essas organizações orientaram o fluxo imigratório com origem nesses territórios para Portugal, devido por um lado, à procura de mão-de-obra desqualificada registrada na economia portuguesa e, por outro, às fortes possibilidades dos imigrantes obterem um estatuto legal (Baganha *et al.*, 2004).

A ligação entre estes factores resultou no rápido crescimento da população imigrante a residir legalmente em Portugal. Enquanto que no início do ano 2000, constam nos registos do SEF, 208.198 cidadãos estrangeiros a residirem legalmente no país, no final de 2001, estes passariam a ser 350.503 indivíduos (Baganha *et al.*, 2004)¹³³. Apesar das 121 mil autorizações de permanência concedidas neste último ano, haveria ainda 60 mil imigrantes a residir clandestinamente no país, segundo as ONG's e a Associação de Industriais de Construção Civil e Obras Públicas (AICCOPN) (Público, 20/01/2002). A bolsa de cidadãos estrangeiros a residir no país em situação clandestina estava assim, longe de desaparecer.

Além disso, deve-se salientar que a opção do Governo PS pela concessão de autorizações de permanência renováveis anualmente, tal como o sucedido em 2001 e em 1996, tem sobretudo efeitos de curto prazo (Balwin-Edwards, 1999). Uma porção significativa dos imigrantes que obtiveram essas figuras jurídicas, retornaram posteriormente à situação de ilegalidade devido aos requisitos impostos para as renovar quando atingem o seu limite, tais como, a prova de emprego contínuo exigida (Baldwin-Edwards, 2004).

A precariedade em termos de vínculos laborais, que afecta um largo contingente de estrangeiros não-comunitários estabelecidos em Portugal tem repercussões directas na manutenção dos seus estatutos legais. Consequentemente, a opção política pela concessão dessas figuras jurídicas, tem provocado o fortalecimento da economia informal, que vem sendo alimentada pelo crescimento do número de imigrantes que retor-

132. Na análise dos fluxos imigratórios são frequentemente mencionados determinantes estruturais do fluxo, tais como relações pós-coloniais, recrutamento de mão-de-obra directo, emigração apoiada pelo Estado, acordos bilaterais ou a existência de redes migratórias (Baganha *et al.*, 2004, pp. 30).

133. Estatísticas do SEF, “População Estrangeira em Portugal em 31/12/2001”.

nam a uma situação de ilegalidade (Baldwin-Edwards, 2004). Daqui resulta, uma contradição entre os objectivos de curto-prazo e os efeitos de longo prazo da legislação.

A súbita demissão do executivo Socialista após as eleições autárquicas, em finais de 2001, significou o adiamento da publicação do relatório das necessidades de mão-de-obra estrangeira para 2002. Este documento necessitava da aprovação do novo Governo, situação que preocupava os empresários da construção civil. Segundo Rui Viana, presidente da AICCOPN “Há dez estádios para construir e 2004 é já amanhã”, estimando que seriam necessários “mais uns 10 ou 20 mil imigrantes” para além dos já residentes em Portugal (Público, 20/01/2002). No capítulo seguinte, veremos como o próximo Governo inverteu as prioridades subjacentes à política de imigração ao nível de discurso, continuando, no entanto, a regular o fluxo imigratório irregular consoante as necessidades do mercado laboral.

4. CONCLUSÕES

O curto mandato político do XIV governo Constitucional formado pelo PS foi marcado indubitavelmente, pela súbita intensificação do fluxo imigratório irregular. Este evento foi uma consequência da política de imigração bastante ambígua estabelecida no mandato anterior, em conjunto com a entrada em vigor do Acordo de Schengen e com a carência de mão-de-obra desqualificada verificada na economia nacional. A conjugação destes factores propiciou condições favoráveis à proliferação da actividade de redes internacionais de tráfico ilegal de mão-de-obra, que reorientaram os fluxos imigratórios dos países do Leste da Europa para Portugal.

O novo processo de revisão da lei da imigração encetado pelo Governo Socialista foi motivado pela verificação de intensas pressões migratórias e pelo aumento da procura de mão-de-obra no mercado laboral nacional. Aliás, o processo de formulação da nova legislação procurou explicitamente salvaguardar os interesses do sector da construção civil e obras públicas, uma vez que, o Governo Socialista optava por não atacar os níveis de informalidade prevalentes nesse sector, disponibilizando-se para regular o fluxo imigratório irregular consoante as necessidades do mercado laboral.

Desta forma, a concessão de autorizações de permanência aos imigrantes em situação irregular durante o mandato do Governo Socialista obedeceu a uma lógica de “laissez-faire”. O estabelecimento do novo paradigma legislativo de natureza economicista resultou na atribuição de mais de 120 mil autorizações de permanência no ano de 2001. A política de regulação

do fluxo imigratório irregular assumiu assim contornos de uma política clientelista, tal como proposto por Freeman (1995, 2002), ou seja, esta política pública foi claramente subordinada aos interesses do sector da construção civil e obras públicas. Consequentemente, os empregadores deste sector económico puderam conservar as condições salariais oferecidas pelo trabalho desqualificado, mantendo as suas margens de lucro.

Os mecanismos de regulação do fluxo laboral permaneceram ineficientes, tendo sido aprofundado a sua natureza burocrática através da introdução do relatório de oportunidades de trabalho no Decreto-Lei n.º 4/2001. O fluxo imigratório laboral generalizado continuava a ser indesejado pelo Governo Socialista, tal como tinha sucedido no mandato anterior. Em contraste, os critérios de acesso ao reagrupamento familiar eram novamente, alargados pelo executivo Socialista. O legislador também demonstrou preocupação em desenvolver os meios de combate à imigração irregular, devido à diversificação das origens dos imigrantes irregulares e à proliferação da actividade das redes internacionais de tráfico de mão-de-obra. A nova lei ficou marcada pela criação das autorizações de permanência cuja concessão se traduziu no período mais expansivo em relação ao fenómeno imigratório dos quatro mandatos legislativos abordados por esta investigação.

A introdução implícita do sistema de quotas sem carácter vinculativo, pode ser justificada pela colaboração do CDS-PP na elaboração da proposta governamental. Face à necessidade do executivo Socialista encontrar um parceiro legislativo, o CDS-PP beneficiou de poder de negociação suficiente para influenciar o conteúdo da nova lei da imigração, equilibrando o carácter expansivo da proposta Socialista. Deste modo, este partido conseguiu obter maior capacidade para determinar a agenda política em matéria de regulação dos fluxos imigratórios, que a registada no passado. Aliás, o líder do CDS-PP criticou veemente o Governo Socialista por não implementar o sistema de quotas previsto na legislação, que tinha merecido o acordo do seu partido.

Por sua vez, o PSD adoptou uma postura crítica em relação à concessão de autorizações de permanência, prevendo o considerável aumento do fluxo imigratório para Portugal. Os partidos mais críticos da subordinação da legislação aos interesses económicos foram o PEV, o BE e o PCP. Estes dois últimos partidos preconizaram propostas a favor do estabelecimento de processos de regularização extraordinário e da concessão de autorizações de residência. Assim, na votação da legislação registou-se uma convergência parcial na competição interpartidária formada somente pelo PS e o CDS-PP, que resultou na subordinação do debate ideológico-partidário sobre a política de imigração aos benefícios económicos derivados do desenvolvimento deste fenómeno social.

CAPÍTULO IV – XV GOVERNO CONSTITUCIONAL

No seguimento da súbita demissão do Governo Socialista, foram realizadas novas eleições legislativas em Março de 2002. Nestas, o PSD obteve uma maioria relativa do total dos votos, tendo convidado o CDS-PP para integrar o Governo que seria liderado pelo Primeiro-ministro Durão Barroso. Este último partido aceitou o convite, tendo adquirido, consequentemente, poder de negociação suficiente para influenciar a acção legislativa do Governo de coligação em função das suas prioridades eleitorais.

A política de regulação dos fluxos imigratórios do Governo de coligação PSD-CDS implementada teria um carácter mais restritivo que a lei predecessora. Por outro lado, foi possível observar uma notória divergência entre os objectivos propostos pelo executivo e as medidas implementadas, sobretudo, após a aprovação do Decreto-Lei n.º 34/2003, que estabeleceu uma nova lei da imigração. Ao nível do discurso, o Governo de coligação fundamentou a sua política de regulação dos fluxos num paradigma integracionista, enquanto em termos da prática política continuou a regular o fluxo imigratório irregular mediante as necessidades do mercado laboral nacional.

O mandato do XV Governo Constitucional seria ainda marcado por divergências públicas entre os partidos parceiros na coligação governamental, sobre a definição das prioridades subjacentes à política de imigração. Mas, comecemos por abordar os compromissos assumidos pelo governo PSD-CDS no seu programa político relativamente a esta política pública.

1. A SITUAÇÃO DA IMIGRAÇÃO E O PROGRAMA POLÍTICO DO GOVERNO COLIGAÇÃO PSD-CDS

No ano de 2002 ainda foram concedidas 47.657 autorizações de permanência a imigrantes em situação irregular¹³⁴. No total entre 2001 e 2002, foram atribuídas 174 558 autorizações de permanência a imigrantes em situação irregular¹³⁵, estimando-se que nesse último ano residissem no país 413 552 cidadãos estrangeiros¹³⁶, ou seja, o dobro do número verificado em 1999 (ver capítulo 3, pp. 79-80). Sabendo-se que a maioria dos

134. Estatísticas do SEF. Estas autorizações correspondiam a processos, nos quais os requerentes faziam prova de terem entrado no país antes da data da resolução do Governo, além de cumprirem os demais requisitos (Público, 20/05/2002).

135. Estatísticas do SEF – “Autorizações de permanência concedidas. Direcções Regionais – 2001/2002 por Nacionalidade”.

136. Estatísticas do SEF – “Evolução Global de 1980 a 2005”.

novos imigrantes eram do sexo masculino, seria de esperar o crescimento da população estrangeira legalmente residente no país a curto prazo, fruto da futura realização de processos de reunificação familiar (Pena Pires, 2002, Baganha *et al.*, 2004).

Em contraste com o passado, a comunidade estrangeira proveniente dos países do Leste da Europa ganhou uma grande dimensão, denotando-se paralelamente, a aceleração do crescimento do fluxo imigratório proveniente do Brasil (Pires, 2002; Baganha *et al.*, 2004). Dos dados disponíveis sobre esta vaga migratória pode-se observar a maior dispersão geográfica dos cidadãos estrangeiros, bem como, a crescente diversificação das actividades económicas onde os imigrantes se inserem economicamente, apesar de ter sido o sector da construção civil, aquele que suscitou maior procura de mão-de-obra estrangeira (Pires, 2002: 161). No entanto, a partir de 2003, a economia portuguesa entrou num período de recessão económica, que significou a contracção dos níveis de crescimento e o consequente decréscimo nos níveis de procura de mão-de-obra desqualificada¹³⁷.

No programa político do XV Governo Constitucional, o novo executivo de coligação comprometia-se explicitamente a estabelecer um sistema de quotas rígido, para gerir a atribuição de vistos de entrada no país. A decisão de impor um limite anual ao número de imigrantes não comunitários que poderiam entrar em Portugal seria “baseada em critérios sociais e não apenas económicos”¹³⁸, em crítica implícita ao sucedido no mandato anterior do Governo Socialista.

A acção do Governo PSD-CDS contemplaria ainda: “a adopção de uma estratégia eficaz de combate às redes de tráfico ilegal de mão-de-obra; a celebração de acordos bilaterais entre Portugal e os países de origem do fluxo imigratório; e o reforço da gestão dos postos consulares nesses países, no intuito de participarem na regulação do fluxo imigratório e no combate às redes de tráfico”¹³⁹. Em suma, a política de regulação dos fluxos imigratórios do executivo de coligação PSD-CDS iria centrar-se na gestão criteriosa do fluxo laboral e no combate ao fluxo imigratório irregular.

137. Em 2003, a taxa de crescimento do Produto Interno Bruto caiu para valores negativos de -1,1 por cento, tendo em 2004, crescido 1,2 por cento (DGEP, 2004, pp. vii).

138. Programa Político do XV Governo Constitucional, 2002.

139. Programa Político do XV Governo Constitucional, 2002.

2. O PROCESSO DE ALTERAÇÃO DO DECRETO-LEI N.º 4/2001

Três meses após as eleições legislativas, o Governo de coligação PSD-CDS aprovou após reunião do Conselho de Ministros, uma proposta de lei destinada a estabelecer uma nova lei da imigração (Público, 06/06/2002). Esta iniciativa era justificada pelo objectivo de promover a integração dos cidadãos estrangeiros na sociedade portuguesa e de eliminar as situações de exploração ilegal de mão-de-obra estrangeira¹⁴⁰.

Neste intuito, o executivo determinava a fixação de “um limite máximo anual de entradas” no país de cidadãos de Estados-terceiros, que seria decretado num relatório a ser publicado bianualmente¹⁴¹. Em nome da efectiva integração dos imigrantes, ou seja, para providenciar condições sociais condignas para os cidadãos estrangeiros que já residiam no país, o Governo de coligação PSD-CDS propunha limitar criteriosamente a entrada de novos cidadãos estrangeiros. Desta forma, o executivo de coligação parecia responsabilizar, indirectamente, a recente vaga imigratória pela deterioração das condições sociais, considerando urgente impedir o estabelecimento de novos imigrantes.

A decisão governamental de promulgar uma nova lei da imigração com um carácter mais restritivo que a legislação predecessora, coadunava-se com a corrente restricionista que imperava na agenda política da União Europeia (Santos, 2004). Na liderança deste debate a nível europeu, encontrava-se o então Primeiro-Ministro espanhol – José María Aznar, que defendia publicamente a aplicação de medidas coercivas sobre os países de origem dos imigrantes que não colaborassem no controlo da imigração ilegal (Público, 23/06/2006).

Precisamente, durante a presidência espanhola da União Europeia, realizou-se a 23 de Junho de 2002, a Cimeira de Sevilha, cuja agenda foi, praticamente, dominada pela questão da imigração ilegal. No final do encontro foram adoptadas poucas decisões concretas e o processo de uniformização da política de imigração continuou bastante lento (Guiraudon, 2002, p. 278). A conclusão da Cimeira assentou no equilíbrio das posições entre os líderes europeus defensores de sanções aos países que não colaborassem na gestão dos fluxos imigratórios e os restantes Estados-membros, que se opuseram à aplicação dessas penalidades, entre os quais se encontrava Portugal (Santos, 2002: 74). Esta estratégia tem beneficiado os partidos da extrema-direita, que são reforçados pelo

140. Comunicado do Conselho de Ministros, de 6 de Junho de 2002, pp. 3.

141. Comunicado do Conselho de Ministros, de 6 de Junho de 2002, pp. 3.

fracasso dos líderes europeus em defender uma política de imigração pró-activa (Guiraudon, 2002: 278).

No entanto, a decisão de adoptar um sistema de quotas rígido pelo Governo de coligação esteve mais relacionada com a participação do CDS-PP no novo Governo, do que com as recomendações comunitárias. Já no mandato anterior, este partido tinha negociado a inclusão do relatório de oportunidades de trabalho na legislação sem carácter vinculativo, aquando da aprovação do Decreto-Lei n.º 4/2001. De igual modo, o líder deste partido tinha criticado publicamente o Governo Socialista por não aplicar esse mecanismo no processo de concessão das autorizações de permanência (ver p. 88). Beneficiando de poder de coligação no seio do executivo PSD-CDS, este último partido detinha uma posição importante para influenciar a política do novo executivo, conseguindo impor um sistema de quotas rígido com um carácter vinculativo na proposta governamental sobre a lei da imigração.

2.1. O debate parlamentar

Em resposta ao pedido de autorização legislativa do Governo de coligação PSD-CDS para modificar o Decreto-Lei n.º 4/2001, o BE e o PCP apresentaram projectos de lei alternativos sobre a política de imigração. Estes projectos incluíam entre outras medidas, a conversão das autorizações de permanência concedidas aos cidadãos estrangeiros em autorizações de residência (Público, 08/05/02). Por sua vez, o PS admitia aprovar o pedido de autorização legislativo, mediante a exclusão de alterações ao regime de reagrupamento familiar e ao relatório de oportunidades de trabalho de lei (Público, 28/05/02). Os primeiros dois partidos continuavam a preconizar a defesa do alargamento dos direitos dos imigrantes, enquanto o PS procurava reduzir o carácter restritivo da proposta governamental.

A representação do executivo de coligação PSD-CDS, no debate na generalidade ficou sob a responsabilidade do Ministro da Administração Interna Figueiredo Lopes. Apoiando-se nas directivas comunitárias que aconselhavam a promoção do fluxo imigratório legal e o combate à imigração ilegal, o Ministro legitimou politicamente a proposta governamental em torno de três eixos fundamentais: “promoção da imigração legal em conformidade com as necessidades reais do país; integração efectiva dos imigrantes na sociedade, e combate firme à imigração ilegal”¹⁴².

142. DAR, I Série 28/IX/1, de 05-07-2002.

No intuito de alcançar esses objectivos, o Governo de coligação anunciava: o estabelecimento do sistema de quotas para a concessão de vistos de trabalho no estrangeiro; a revogação das autorizações de permanência, sem prejuízo das prorrogações das autorizações concedidas anteriormente; a redução dos períodos mínimos de estadia legal no país, impostos para obtenção de autorização de residência; e alteração do regime de reagrupamento familiar, impondo o critério de residência legal durante pelo menos um ano para o imigrante poder aceder a esse direito, conforme as recomendações das directivas comunitárias; e por fim, reforço do combate à imigração ilegal¹⁴³.

A proposta governamental não integrava nenhuma das propostas alternativas dos partidos da oposição, facto que demonstrava a pouca vontade do Governo de coligação em alcançar um consenso alargado às restantes bancadas parlamentares. O PS declarava não compreender a necessidade de se realizar uma nova revisão da legislação, visto esta ter sido modificada no ano anterior. Evidenciava ainda, a sua preocupação com as alterações impostas ao regime de reagrupamento familiar e com a revogação do mecanismo das autorizações de permanência, sem ser contemplada a criação de um sistema alternativo¹⁴⁴.

Por sua vez, o PCP, o PEV e o BE efectuaram severas críticas tanto ao estabelecimento de um sistema de quotas rígido para gerir o fluxo imigratório laboral, como às limitações introduzidas no capítulo do reagrupamento familiar. Estes partidos continuaram a defender o alargamento dos direitos dos cidadãos estrangeiros. Em resposta, o Ministro da Administração Interna limitou-se a declarar que perante a dureza da legislação de imigração de outros Estados-membros, seria desadequado ter uma legislação permissiva em Portugal, devido ao potencial perigo que isso representaria¹⁴⁵.

Segundo o membro do Governo, o acesso ao direito de reagrupamento familiar deveria depender da efectiva integração do estrangeiro na sociedade portuguesa, relembrando as directivas comunitárias a este respeito¹⁴⁶. Surpreendentemente, o reagrupamento familiar deixava de ser considerado pelo legislador como um factor fomentador da integração do cidadão estrangeiro na sociedade portuguesa, como até então sucedia, passando a depender dessa condição.

143. DAR, I Série 28/IX/1, de 05-07-2002.

144. DAR, I Série 28/IX/1, de 05-07-2002.

145. DAR, I Série 28/IX/1, de 05-07-2002.

146. DAR, I Série 28/IX/1, de 05-07-2002.

Sem surpresas, tanto o PSD, como o CDS-PP manifestaram-se satisfeitos com o carácter “responsável” da nova legislação, aproveitando para criticar a política de imigração do Governo anterior, por esta ter sido baseada apenas em critérios economicistas. Na votação final, o pedido de autorização legislativa foi aprovado com os votos a favor dos dois primeiros partidos, o PS absteve-se e os restantes partidos da oposição, PCP, PEV e BE votaram contra¹⁴⁷. Da análise da deliberação parlamentar, verifica-se uma convergência parcial entre os partidos presentes na coligação governamental. O PS optou por não polarizar politicamente a acção governamental, preferindo não se juntar à oposição formada pelos partidos mais à sua esquerda na escala ideológico partidária, nomeadamente o PCP, o BE e o PEV.

O poder de negociação detido pelo CDS-PP no Governo de coligação com o PSD esteve na origem do estabelecimento de um sistema de quotas rígido para gerir o fluxo laboral. A nova legislação era ainda marcada pela imposição de restrições ao fluxo imigratório secundário. Em suma, a proposta governamental tinha um carácter mais restritivo que a lei predecessora, aprovada pelo Governo Socialista com a colaboração do CDS-PP.

2.2. O Decreto-Lei n.º 34/2003

A nova lei da imigração foi publicada no Decreto-Lei n.º 34/2003, de 25 de Fevereiro de 2003. No seu preâmbulo, o legislador considerava que o fluxo de imigração ilegal tinha no passado recente, aumentado de forma considerável, por força de uma “legislação flexível”, tornando “mais visível a precariedade do acolhimento e integração destes imigrantes”¹⁴⁸. Para lidar com esta situação, o Governo PSD-CDS propunha o controlo rigoroso da entrada e permanência dos cidadãos estrangeiros, reforçando simultaneamente, as condições para os imigrantes legais se conseguirem integrar na sociedade portuguesa¹⁴⁹.

Procurando estimular o fluxo imigratório laboral legal, o executivo fixou o limite máximo anual imperativo de entradas no país de cidadãos de Estados terceiros, aquando da publicação do relatório de oportunidades de trabalho, elaborado bianualmente pelo Governo. Doravante, esse relatório avaliaria as necessidades do mercado de trabalho em geral, realizando em paralelo, “a ponderação geográfica de oportunidades de traba-

147. DAR, I Série 33/IX/1, de 12-07-2002.

148. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 34/2003, de 25 de Fevereiro de 2003.

149. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 34/2003, de 25 de Fevereiro de 2003.

lho para cidadãos estrangeiros de acordo com as capacidades de acolhimento de cada distrito” (Artigo 36.º, ponto 3, alínea b). Esta medida agravava a burocracia inerente aos mecanismos de regulação do fluxo migratório laboral, que já se tinham revelado ineficientes. A dependência da entrada de novos cidadãos estrangeiros das condições sociais verificadas no país, num contexto de recessão económica e de dramatização do estado das contas públicas pelo executivo PSD-CDS, indicia que a entrada mais cidadãos estrangeiros era indesejada pelo Governo.

Em contrapartida, no capítulo da regulação do fluxo laboral, o Governo de coligação introduziu na legislação um novo visto de trabalho destinado ao exercício de actividades profissionais altamente qualificadas (Artigo 41.º; ponto 3 do Decreto-Lei n.º 34/2003). Estes vistos de trabalho estavam isentos do sistema de quotas imposto para gerir o fluxo laboral no geral, tendo a legislação assumido assim, um carácter selectivo em função dos níveis de qualificação exigidos pela oferta de trabalho. Através desta medida o Governo de coligação distinguia os imigrantes desejáveis dos indesejáveis, harmonizando simultaneamente, a legislação em conformidade com as directivas comunitárias a favor da atracção de mão-de-obra qualificada.

A revogação das autorizações de permanência na legislação, sem a consequente conversão destas noutra figura jurídica, deixou uma considerável parte da população imigrante em condição de precariedade legal, visto não serem considerados residentes com plenos direitos (Esteves *et al.*, 2003: 17). É importante salientar que quase metade da população imigrante possuía autorizações de permanência, estando assim, em situação de desigualdade em relação aos restantes imigrantes que detinham autorizações de residência. O executivo de coligação PSD-CDS optava por reduzir os direitos sociais conferidos aos cidadãos estrangeiros de forma a limitar a permanência desses indivíduos em território nacional.

No capítulo da concessão das autorizações de residência, o executivo reduzia ligeiramente os períodos mínimos de residência necessários aos cidadãos estrangeiros para obterem autorizações de residência¹⁵⁰. Porém, mantiveram-se inalteradas as disposições legais relativas que favorecem explicitamente o acesso a estas figuras jurídicas por parte dos cidadãos estrangeiros provenientes de países lusófonos¹⁵¹. Nesta maté-

150. Doravante, ao abrigo do artigo 85.º do Decreto-Lei n.º 34/2003, os cidadãos estrangeiros nacionais de países lusófonos teriam de residir pelo menos cinco anos, enquanto os restantes cidadãos provenientes de Estados terceiros teriam de permanecer legalmente pelo menos oito anos para acederem a uma autorização de residência.

151. Artigo 85.º do Decreto-Lei n.º 34/2003, de 25 de Fevereiro de 2003.

ria, o Governo de coligação continuava a conceder primazia a objectivos da política externa, mantendo-se o carácter selectivo da legislação em função das origens dos imigrantes.

Na nova legislação denota-se uma vez mais, o esforço do Governo português em harmonizar a legislação nacional com as normas e as directivas provenientes da Comissão Europeia¹⁵². Autores como Esteves, Fonseca e Malheiros sugerem que a legislação nacional coaduna-se com as directivas comunitárias e mesmo em alguns aspectos, como em relação reunificação familiar, tem um carácter mais progressivo que as próprias orientações (Fonseca *et al.*, 2005: 23). No capítulo dedicado ao combate à imigração ilegal, o Governo agilizou os procedimentos relativos à expulsão do país de cidadãos estrangeiros em situação irregular e reforçou as penas e multas dirigidas às organizações de tráfico de mão-de-obra e aos empregadores de mão-de-obra clandestina¹⁵³ (Fonseca *et al.*, 2002a).

Segundo as associações de imigrantes, a legislação aprovada teria o efeito de “fomentar a ilegalidade” (Público, 18/07/2003). De acordo com essas organizações, nem os empregadores portugueses teriam capacidade de recrutar trabalhadores no estrangeiro conforme a lei previa, nem as autoridades tinham capacidade para proceder à fiscalização (Público, 18/07/2003; Esteves *et al.*, 2003). Por sua vez, a Igreja Católica pressionava em favor da realização de um novo processo de regularização extraordinário (Público, 03/07/2006).

No seguimento da aprovação da nova legislação, em 2004 o Governo decretou a quota máxima de concessão de vistos de trabalho no estrangeiro em 6.500, limite este que foi posteriormente aumentado para 8.500 (Baganha, 2005). No entanto, a aplicação da quota revelou-se um “verdadeiro fracasso”, como foi reconhecido pelo Director do SEF Jarmela Santos: “a quota era de 8.500 pessoas e até agora cento e pouco beneficiaram dela” (Público, 29/08/2005; Baganha, 2005: 36). A proporção de ofertas de trabalho preenchidas através do sistema de quotas era insignificante, tornando-se evidente que a regulação do fluxo laboral fracassava, porque os empregadores portugueses não contratavam trabalhadores estrangeiros nos seus países de origem. Por conseguinte, as ofertas de trabalho disponíveis continuavam a ser preenchidas através da contratação em Portugal de cidadãos estrangeiros que não detinham o visto apropriado para fins laborais (Esteves *et al.*, 2003: 17).

152. Directiva n.º 2001/51/CE, Directiva n.º 2002/90/CE e decisão-quadro, do Conselho Europeu de 28 de Novembro de 2002.

153. Capítulo IX e Capítulo X do Decreto-Lei n.º 34/2003.

3. O ACORDO LUSO-BRASILEIRO

Em Julho de 2003, somente quatro meses após a aprovação da nova lei da imigração, Portugal recebeu a visita oficial do Presidente do Brasil. A questão dos fluxos migratórios de cidadãos brasileiros para Portugal estava no topo da agenda política do encontro entre os dois Governos, tendo sido preparado previamente um acordo de contratação recíproca entre Portugal e o Brasil, pelos Ministérios dos Negócios Estrangeiros de cada país. Este documento destinava-se a facilitar a circulação dos nacionais dos dois países com fins laborais, tendo sido assinado por ambos os países, no dia 12 de Julho de 2003¹⁵⁴.

O acordo de contratação recíproca abrangia apenas os imigrantes brasileiros que residissem ilegalmente em Portugal, possuísem um contrato de trabalho válido e provassem terem entrado no país em data anterior à assinatura do acordo. Estes cidadãos poderiam obter um visto de trabalho válido, bastando-lhes deslocar-se a um consulado português no estrangeiro, não sendo obrigados a retornar ao seu país de origem¹⁵⁵.

Tal como no processo de concessão de autorizações de permanência ocorrido em 2001, o vínculo laboral era condição indispensável para os cidadãos brasileiros acederem à regularização. Deste modo, o acordo de contratação recíproca traduzia-se na regulação do fluxo migratório irregular *a posteriori*, ou seja, quando os cidadãos brasileiros já se encontravam em território nacional, em aparente contradição com o objectivo governamental de regular os fluxos migratórios a partir dos países de origem. Por outro lado, a legalização dos cidadãos brasileiros era efectuada consoante as necessidades do mercado laboral, visto a regularização depender da integração económica activa dos candidatos. Ao abrigo deste acordo, inscreveram-se no SEF cerca de 29.522 imigrantes brasileiros para proceder à regularização do seu estatuto (Baganha, 2005: 37).

A realização do Acordo de Contratação Recíproca entre Portugal e o Brasil sugere que o Governo de coligação submeteu implicitamente a política de regulação dos fluxos migratórios, especialmente o fluxo irregular, aos objectivos da política externa do Estado português. Como o Brasil é um dos principais destinos do investimento directo português no estrangeiro e existe uma larga comunidade portuguesa a residir nesse país, o

154. Preâmbulo do Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa sobre Contratação Recíproca de Nacionais.

155. Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa sobre Contratação de Recíproca de Nacionais.

Governo PSD-CDS procurava manter e fortalecer as relações económicas e sociais entre os dois países¹⁵⁶. Em contraste com o favorecimento concedido aos cidadãos brasileiros, o Governo de Cabo Verde solicitou sem sucesso, que o acordo fosse alargado aos nacionais do seu país a viver em Portugal (Público, 18/07/2004).

As associações de imigrantes das restantes comunidades estrangeiras residentes em Portugal foram lestras a criticar publicamente esse acordo, considerando-o inconstitucional, visto este impor um tratamento desigual entre os cidadãos nacionais de Estados terceiros (Público, 18/07/2004). Por sua vez, alguns membros do CDS-PP também teriam ficado desagradados com o acordo, devido ao perigo de se criar um precedente nesta matéria, demonstrando a sua preocupação em conter o fenómeno imigratório (Público, 19/09/2004).

Ao abrigo do acordo luso-brasileiro de contratação recíproca, em Novembro de 2005, tinham obtido o deferimento do seu pedido de regularização cerca de 13.294 cidadãos brasileiros, do total de 29.522 pedidos apresentados (Público, 12/10/2005). Apesar do legislador ter estabelecido um sistema de quotas para regular criteriosamente o fluxo imigratório laboral e ter reforçado o combate à imigração ilegal, através da assinatura do acordo luso-brasileiro, o executivo introduzia um regime excepcional para regular o desenrolar do fluxo imigratório irregular do Brasil. O fracasso do sistema de gestão do fluxo laboral aplicado pelo Governo de coligação motivou a concessão de uma amnistia parcial aos cidadãos brasileiros, que permitiu satisfazer a procura de mão-de-obra desqualificada na economia nacional, que atingia níveis menos elevados que no passado.

4. “TRABALHO PRIMEIRO PARA OS PORTUGUESES”

Três meses após a assinatura do Acordo luso-brasileiro, o presidente do CDS-PP Paulo Portas, proferiu o seu discurso de *reentré* política após as férias de verão, abordando explicitamente o fenómeno da imigração para Portugal. Nas suas próprias palavras: “Perante um país que tem dificuldades financeiras e o desemprego a subir, a quota de imigração deve ser

156. Em 1998, o Brasil era um mercado privilegiado para os investidores portugueses, chegando a receber 40 por cento do investimento directo português no estrangeiro. Desde aí, diminuiu de peso na balança de investimentos, ocupando em 2004 e 2005, o quinto lugar na lista dos principais destinos do investimento internacional português (ICEP, 2006).

reduzida ao mínimo”, sendo o objectivo do sistema de quotas implementado pelo executivo que integrava: “dar trabalho aos portugueses em primeiro lugar” (Público, 15/09/2003).

Nas suas declarações, o líder do CDS-PP efectuava explicitamente a associação entre o crescimento dos níveis de desemprego entre os trabalhadores portugueses e o desenvolvimento do fenómeno imigratório para Portugal, sugerindo a observação de uma crescente competição directa entre a comunidade nacional e a comunidade estrangeira pelo acesso ao mercado laboral. Segundo o próprio, o objectivo do Decreto-Lei n.º 34/2003 aprovado pelo Governo de coligação consistia em fazer depender a entrada de mais cidadãos estrangeiros dos níveis de emprego da primeira comunidade, em detrimento das prioridades económicas que prevaleceram até então.

Através deste discurso, o líder do CDS-PP procurava redefinir os termos em que o debate ideológico-partidário sobre a política de regulação de fluxos se desenrolava, subordinando a discussão pública à maximização dos interesses da comunidade nacional. Já durante o mandato do Governo Socialista, o CDS-PP tinha contribuído activamente para que o debate político sobre a imigração fosse dominado por um paradigma economicista, em detrimento dos objectivos da política externa portuguesa que prevaleceram no mandato do XIII Governo Constitucional. Por outro lado, o discurso de Paulo Portas seria também uma reacção de desagrado à assinatura do Acordo luso-brasileiro e uma forma de tentar condicionar futuras acções do executivo PSD-CDS sobre a imigração.

A grave crise económica que o país atravessava, em conjunto com a participação do CDS-PP no Governo, oferecia a janela de oportunidade ideal para o sucesso da estratégia política do líder do CDS-PP¹⁵⁷, tendo em vista alcançar a hegemonia no debate ideológico-partidário sobre a imigração e retirar os proveitos eleitorais dessa manobra política. A retórica política utilizada pelo CDS-PP a favor de fortes restrições aos fluxos imigratórios tem sido recorrentemente, utilizada por outros partidos políticos europeus para distrair a opinião pública de práticas políticas liberais noutros domínios das políticas públicas (Leyton-Henry, 2003). Aliás, o

157. Em Maio de 2002, num encontro partidário, Paulo Portas tinha então, declarado: “Quando a direita é direita, nunca vi a extrema-direita a crescer”, acrescentando logo de seguida que: “É dever de qualquer pessoa com sentimento de Estado saber que não é boa política deixar entrar toda a gente e depois falar dos imigrantes como uns desgraçados e vê-los no caixotes do lixo a procurar comida” (Público, 13/05/2002), ou seja, a estratégia política do líder do CDS-PP passava por destacar a questão da imigração.

mandato do XV Governo Constitucional ficou marcado pela implementação de diversas políticas que embora tivessem como objectivo público reduzir o défice orçamental, destinaram-se sobretudo, à redução dos obstáculos aos mecanismos de funcionamento do mercado (Jalali, 2006: 14). Porém, o recurso à associação entre o desemprego e a imigração abria o caminho a discursos mais radicais sobre a questão da imigração¹⁵⁸.

Atendendo ao facto de Paulo Portas também ser membro do Governo, na qualidade de Ministro da Defesa, aguardava-se um endurecimento da política de imigração encetada pelo executivo de coligação. Na reunião de Conselho de Ministros seguinte ao discurso do líder do CDS-PP, o Governo Social Democrata apressou-se a corrigir o discurso de Paulo Portas. O Ministro da Presidência Morais Sarmiento salientava que a aplicação do sistema de quotas no Decreto-Lei n.º 34/2003 devia-se ao objectivo de promover a integração dos cidadãos estrangeiros na sociedade portuguesa e não para defender os portugueses do fenómeno imigratório (Público, 19/09/2003).

Por sua vez, o Secretário de Estado-Adjunto da Presidência Barreiras Duarte, em entrevista a um diário nacional, realçava não só que o fenómeno da imigração era positivo para o país, mas também que a política sobre esta matéria era definida em exclusivo pelo Primeiro-ministro. Segundo o próprio, as questões ideológicas deviam desaparecer das políticas de imigração e em aparente crítica ao parceiro de coligação, interpretando: “como sendo demagógica uma visão extremista que diz que Portugal não precisa de ter imigrantes porque esses estão a tirar trabalhos aos portugueses” (Público, 19/09/2003). O membro do executivo PSD-CDS aproveitava a ocasião para anunciar publicamente a futura realização de um novo processo de regularização, destinado aos imigrantes em situação ilegal, que já tivessem efectuados descontos para a segurança social e o fisco (Público, 19/09/2003).

Noutra entrevista a um diário nacional, realizada em finais de Novembro, o Primeiro-Ministro Durão Barroso enfatizava que: “a imigração é algo de positivo para Portugal. Os estudos que estamos a desenvolver atestam-no. Um deles revela que os imigrantes deram a Portugal, em 2001, um lucro de 67 milhões de contos, cerca de 350 milhões de euros” (Diário de Notícias,

158. Curiosamente, dois meses após o discurso de reentre de Paulo Portas, surgiria uma campanha de propaganda anti-imigração nas cidades de Lisboa, Porto e Aveiro. Esta acção foi da responsabilidade do Partido Nacional Renovador, partido político de extrema-direita, de expressão eleitoral insignificante (27/10/2003),

23/11/2003). Como se depreende das anteriores declarações de membros do Governo, o PSD procurou rapidamente distanciar-se do discurso agressivo de Paulo Portas. Enquanto o líder do CDS-PP procurava polarizar a questão da imigração e estabelecer o debate em função dos interesses da comunidade nacional, o PSD pretendia despolitizar a questão do controlo da imigração e defendia as vantagens económicas derivadas do desenvolvimento do fenómeno, recorrendo ao paradigma economicista que predominou ao longo do mandato do Governo antecessor.

Na Assembleia da República, os partidos da oposição uniram-se nas críticas ao discurso do Ministro da Defesa, classificando o de “xenófobo”, sem que o PSD saísse em defesa do seu parceiro de coligação (Público, 25/09/2004). Caso o partido com maioria parlamentar tivesse sido conivente com o discurso do CDS-PP, o debate sobre a imigração teria passado a ser determinado pela maximização do bem-estar da comunidade nacional, enquanto os imigrantes seriam vistos como ameaças ao nível de vida dos portugueses. Consequentemente, o paradigma economicista seria suplantado, dando lugar a uma interpretação negativa do fenómeno da imigração, que abria as portas a uma crescente radicalização política. No entanto, o PSD afastou-se rapidamente do discurso do seu parceiro de coligação, tendo o criticado publicamente, abrindo-se uma clivagem no seio do próprio Governo de coligação PSD-CDS sobre a política de imigração.

5. O DECRETO REGULAMENTAR N.º 6/2004

Em Janeiro de 2004, o Conselho de Ministros aprovou o Decreto Regulamentar n.º 6/2004, destinado a regulamentar as alterações introduzidas à lei da imigração operadas anteriormente, pelo Governo de coligação¹⁵⁹. Das principais medidas instituídas pelo Decreto-regulamentar n.º 6/2004 devem-se destacar a simplificação do regime de concessão de vistos de trabalho e a realização de um novo processo de regularização, de âmbito limitado. Esta iniciativa governamental foi saudada pelo PS, reconhecendo o seu acordo com o PSD nesta matéria (Público, 25/03/2004). Apesar do CDS-PP ter procurado limitar o leque de opções do executivo na gestão dos fluxos imigratórios através da radicalização do seu discurso sobre o fenómeno, o Governo de coligação introduzia mais um mecanismo de regularização extraordinário na legislação, em contradição com o sistema de quotas instituído no Decreto-Lei n.º 34/2003.

159. Comunicado do Conselho de Ministros, de 17 de Janeiro de 2004.

O Governo de coligação PSD-CDS legitimava politicamente a realização de um novo processo de regularização, devido à incongruência cometida pelos serviços estatais ao terem aceite contribuições para a segurança social e para o erário público de trabalhadores estrangeiros em situação irregular (Público, 06/10/2004). O processo de regularização previsto no artigo 71.º do Decreto Regulamentar n.º 6/2004, decorreria por um período de 45 dias. Porém, o acesso a este processo estava restringido aos cidadãos estrangeiros que provassem estar economicamente activos até dia 12 de Março de 2003 e demonstrassem ter efectuado descontos para o fisco ou para a segurança social, durante pelo menos três meses. Deste modo, o executivo alargava o acordo luso-brasileiro às restantes comunidades estrangeiras, impondo, no entanto, critérios mais severos para o acesso à regularização dos restantes cidadãos nacionais de Estados-terceiros.

A realização de um novo processo de regularização extraordinário, mesmo sendo de âmbito limitado, traduzia-se no reconhecimento do fracasso dos mecanismos de regulação do fluxo imigratório laboral, particularmente do sistema de quotas rígido implementado no ano anterior. Apesar do diploma legal prever a simplificação do regime de concessão de vistos de trabalho, as alterações efectuadas não se repercutiram no aumento da eficácia do sistema de quotas, como demonstra a reduzida taxa de entradas legais efectuadas ao abrigo desse mecanismo (Fonseca *et al.*, 2005: 3).

Ao abrigo do artigo 71.º do Decreto Regulamentar n.º 6/2004, inscreveram-se nos serviços estatais cerca de 53.196 cidadãos estrangeiros para regularizar o seu estatuto, dos quais apenas 37 por cento eram provenientes de países lusófonos (Baganha, 2005: 37). Estes dados comprovam a crescente complexidade do fenómeno imigratório em Portugal, visto observar-se a crescente diversificação das origens dos imigrantes. Todavia, em Outubro de 2005 apenas 3.145 indivíduos do total de pedidos efectuados tinham conseguido obter o deferimento do seu pedido de regularização, devendo-se juntar a estes mais dois mil cidadãos estrangeiros em data posterior, perfazendo o total de 5.145 indivíduos (Público, 12/10/2005).

As associações de imigrantes justificavam a baixa taxa de regularização devido uma vez mais, à falta de vínculos laborais estáveis por parte dos candidatos, bem como às dificuldades registadas em preencher todos os requisitos burocráticos impostos para aceder à regularização (Público, 12/10/2005). A reduzida taxa de regularização registada, tal como a multiplicação dos estatutos jurídicos dos imigrantes em situação irregular

pode estar relacionada com as divergências verificadas no executivo de coligação em torno da gestão dos fluxos imigratórios¹⁶⁰. O CDS-PP terá ficado desagradado pela introdução de mais um mecanismo de regularização extraordinário na legislação nacional, podendo no entanto, influir na taxa de regularização visto deter a tutela do SEF, o organismo responsável pela análise dos pedidos de regularização. Desta forma, assistiu-se à análise criteriosa de cada um dos pedidos apresentado, em contraste com os elevados índices de tolerância verificados nos processos de regularização extraordinários realizados no passado¹⁶¹.

Paralelamente, a realização do acordo luso-brasileiro e do processo de regularização inscrito no Decreto Regulamentar n.º 6/2004 significaram a multiplicação inadvertida dos estatutos jurídicos dos cidadãos estrangeiros que estavam no país em situação irregular, dificultando de sobremaneira a acção de fiscalização do SEF sobre o fluxo imigratório irregular. O presidente de um dos sindicatos do SEF atribuía a responsabilidade desta situação precisamente, às divergências registadas entre os dois parceiros de coligação (Público, 16/10/2003)¹⁶². A produção legislativa do Governo de coligação resultava assim na complexificação dos próprios meios de gestão dos fluxos imigratórios do Estado português, tornando-os inoperantes, aumentado conseqüentemente, os desafios colocados ao legislador.

160. O Secretário de Estado Adjunto da Presidência, quando questionado se “as divergências dentro do Governo seriam só de discurso”, respondeu: “Admito que não”. (Jornal de Notícias, 24/01/2005).

161. Em oposição, no processo de regularização ocorrido em 1995-96 registou-se uma forte tolerância por parte do SEF na análise dos pedidos de regularização dos cidadãos estrangeiros provenientes de países lusófonos (ver capítulo 3, p. 48). Em 2001, no intuito de acelerar o processo de concessão de autorizações de permanência, o Governo Socialista deixou de requerer a apresentação do certificado criminal dos requerentes dessa figura jurídica (ver capítulo 4, p. 75).

162. Nas palavras do Presidente do sindicato de pessoal de investigação do SEF: “se os inspectores forem a um restaurante brasileiro e detectarem um imigrante brasileiro ilegal, manda a lei que o mesmo seja detido e a entidade empregadora autuada. Isso, no entanto devido aos acordos recentes já não é aplicado.

Mas, por outro lado, se o imigrante for de um país de Leste e anteriormente já tenha feito descontos para a Segurança Social, então também não se vai cumprir o estabelecido, porque o Governo já veio dizer que todos os que já descontaram para a Segurança Social devem ser legalizados. Por fim, se o imigrante for um asiático e que não tenha feito qualquer desconto, então poderá, ser alvo, finalmente, do que diz a lei.” (Entrevista com Gonçalo Rodrigues, Público, 16/10/2003).

6. CONCLUSÕES

No início do seu mandato, o Governo de coligação PSD-CDS adoptou um paradigma integracionista para legitimar a sua política de regulação dos fluxos imigratórios. Deste modo, o executivo PSD-CDS considerava ser prioritário estancar a entrada e permanência de mais cidadãos nacionais de Estados-terceiros para poder promover a integração dos indivíduos estrangeiros já residentes em território nacional. Neste sentido, o Governo de coligação decidiu proceder à revisão do Decreto-Lei n.º 4/2001 e revogação das autorizações de permanência, que considerava como sendo demasiado flexível e responsável pelo aumento do fluxo de imigração ilegal.

A nova lei da imigração inscrita no Decreto-Lei n.º 34/2003 redigido pelo executivo PSD-CDS tinha um carácter claramente mais restritivo que a legislação predecessora. Colocavam-se novos obstáculos ao desenrolar do fluxo migratório, através da vinculação da concessão dos vistos de trabalho ao relatório de oportunidades trabalho, que teria por base critérios económicos e sociais. O fluxo secundário passava a depender da integração efectiva do cidadão estrangeiro em território nacional, em contraste com a abertura da legislação anterior. Por fim, o Governo de coligação reforçou ainda o combate à imigração ilegal. Em suma, a acção restritiva do Governo de coligação só não se estendeu ao fluxo imigratório forçado, que é inexpressivo em Portugal, ao contrário de outros Estados-membros.

O carácter selectivo da legislação era aprofundado pelo legislador, passando a ser bidimensional. Por um lado, os cidadãos estrangeiros nacionais de países lusófonos continuavam a ter o acesso às autorizações de residência facilitado, tendo o legislador ignorado a realidade migratória nacional que indicava a crescente diversificação das origens dos cidadãos estrangeiros residentes no país. Por outro, as ofertas de trabalho para cidadãos não-comunitários que exigissem elevados níveis de qualificação estavam isentas do sistema de quotas, o qual se destinava à entrada de mão-de-obra desqualificada. Através desta medida, o Governo de coligação seleccionava os cidadãos estrangeiros cuja entrada e permanência no país era desejável dos indesejáveis.

A iniciativa do Governo PSD-CDS de rever a lei da imigração aprovada em 2001 suscitou uma fraca polarização política na Assembleia da República, uma vez que se registou uma nova convergência parcial dos partidos com assento parlamentar em torno do pedido de autorização legislativa do executivo. Este requerimento foi aprovado com o apoio do PSD e do CDS-PP

e com a abstenção do PS, enquanto o PCP, o PEV e o BE pronunciaram-se contra. A tendência de voto do PS reduziu a clivagem política derivada da política de imigração de carácter restritivo encetada pelo executivo de coligação. Posteriormente, este último partido juntou-se aos restantes partidos políticos na oposição nas críticas efectuadas ao discurso de *ren-trée* política do líder do CDS-PP.

No entanto, o estabelecimento do sistema de quotas rígido para gerir o fluxo imigratório laboral aprovado no Decreto-Lei n.º 34/2003 redundou num novo fracasso, devido ao número bastante reduzido de ofertas de trabalho preenchidas por esse mecanismo legal. Este facto obrigou o Governo de coligação a proceder a amnistias parciais para responder às necessidades de mão-de-obra desqualificada verificadas no mercado laboral nacional, ainda que os níveis de procura tivessem uma dimensão inferior à registada no passado, devido ao período de recessão que a economia nacional atravessava.

Desta forma, a assinatura do Acordo luso-brasileiro e a aprovação do Decreto Regulamentar n.º 6/2004 traduziram-se na introdução na legislação nacionais de mecanismos de regularização excepcionais, destinados a regular o desenrolar do fluxo imigratório irregular consoante a integração dos indivíduos estrangeiros no mercado laboral. Estes dois actos legislativos contradiziam a persecução do paradigma integracionista anunciado publicamente pelo Governo PSD-CDS aquando da aprovação do Decreto-Lei n.º 34/2003. Contrariamente às críticas efectuadas ao anterior Governo Socialista, o executivo de coligação acabou por regular o fluxo imigratório irregular em função da procura de mão-de-obra desqualificada verificada na economia portuguesa.

A realização do Acordo luso-brasileiro de contratação recíproca também sugere a primazia de objectivos da política externa na elaboração da política de regulação dos fluxos imigratórios implementada pelo executivo de coligação, tal como sucedera, no mandato do XIII Governo Constitucional. Apesar de ter reforçado os meios de combate à imigração ilegal, o Governo PSD-CDS demonstrou elevados índices de tolerância perante o fluxo imigratório irregular proveniente do Brasil, em detrimento de outras origens. Esta atitude deve-se à elevada importância que este país detém no quadro de cooperação internacional entre Portugal e Estados-terceiros à União Europeia.

Ao longo do mandato legislativo não se verificou apenas, um desfazamento entre o discurso e a prática política do Governo de coligação, como também foram registadas divergências entre o PSD e o CDS-PP em torno

da política de imigração. O consenso entre os dois partidos sobre esta matéria começou a desmoronar-se publicamente após um discurso do líder do CDS-PP, em que este abordou directamente a política de imigração do Governo de coligação. Através desta acção, Paulo Portas procurava tornar-se o protagonista da política restritiva implementada pelo Governo de coligação, bem como, condicionar o debate ideológico-partidário e a produção legislativa exclusivamente à maximização dos interesses da comunidade nacional.

Esta manobra política do CDS-PP foi recebida com desagrado pelo PSD, que criticou e distanciou-se publicamente das posições defendidas pelo seu parceiro de coligação, realçando os benefícios económicos derivados do fenómeno imigratório. O discurso do líder do CDS-PP também recebeu amplas críticas de todos os partidos políticos na oposição, tendo a sua perspectiva do fenómeno imigratório sido isolada com sucesso no debate político nacional. O poder de negociação do CDS-PP que tinha estado por detrás do carácter restritivo da legislação aprovada, não teve posteriormente relevância, aquando da assinatura do acordo luso-brasileiro e da aprovação do Decreto Regulamentar n.º 6/2004 em Conselho de Ministros.

CONCLUSÕES FINAIS

A política de regulação dos fluxos imigratórios do Estado Português tem sido colocada sobre crescentes desafios, merecendo a intervenção dos sucessivos Governos Constitucionais formados entre 1991 e 2004. Como podemos observar cada um desses executivos realizou modificações ao quadro legal da imigração, embora as motivações inerentes a essas iniciativas governamentais tenham tido uma natureza distinta.

A entrada de Portugal na União Europeia num contexto de crescente cooperação entre os Estados-membros sobre as questões da imigração e do asilo traduziu-se no elevado grau de influência dos desenvolvimentos comunitários sobre a evolução da legislação nacional. A assinatura e posterior entrada em vigor do Acordo de Schengen, a ratificação da Convenção de Dublin e a promulgação do Tratado de Amesterdão pressupuseram alterações obrigatórias no quadro legal da imigração que foram executadas pelo XII e XIII Governos Constitucionais. Porém, a manutenção do intergovernamentalismo como método de cooperação entre os Estados-membros permitiu aos executivos portugueses manter uma margem de manobra suficiente, para implementarem políticas de imigração consoante os seus próprios interesses.

Em contrapartida, desde finais da década de noventa observou-se a súbita transformação da dimensão e da composição do fluxo imigratório irregular para Portugal. Assim, os processos de alteração da lei da imigração encetados pelos XIV e XV Governos Constitucionais visaram responder aos desafios colocados pelo desenrolar desse fluxo imigratório, embora de duas formas diferentes. Apesar de se registar continuidade no processo de harmonização da legislação nacional conforme as directivas comunitárias, os eventos ao nível europeu deixaram de ser o principal impulsor da produção legislativa referente ao quadro legal da imigração destes dois últimos Governos Constitucionais.

O mandato do XII Governo Constitucional, formado pelo PSD consistiu no período abordado por esta investigação em que a influência da agenda política da União Europeia teve maior impacto na produção legislativa nacional. O próprio Governo Social Democrata vinculou as alterações impostas ao quadro legal da imigração à dimensão europeia em detrimento da realidade migratória nacional, para legitimar ao nível interno a introdução de medidas explicitamente restritivas.

A hegemonia do paradigma “Europa-fortaleza”, tanto ao nível europeu, como no Governo Social Democrata resultou na limitação dos direitos reconhecidos aos cidadãos estrangeiros não comunitários. Efectiva-

mente, pode-se observar a influência de instituições internacionais sobre o processo político doméstico, embora essa interferência tenha tido efeitos contrários aos propostos pelos globalistas, que advogam o avanço do regime dos direitos humanos.

A promulgação da lei da imigração, o Decreto-Lei n.º 59/93 impôs mais restrições ao desenrolar do fluxo laboral, através da burocratização dos meios de controlo deste fluxo migratório e manteve as limitações ao direito de reagrupamento familiar. Relativamente ao fluxo imigratório forçado, o Governo Social Democrata também entendeu ser necessário limitar o acesso ao estatuto de refugiado, para prevenir o uso abusivo deste direito por parte de cidadãos estrangeiros.

O executivo procurou despolitizar o processo de alteração da lei do asilo, facto que lhe custou o veto do Presidente da República. No novo debate sobre a matéria, o executivo vinculou a natureza restritiva da sua proposta de lei à dimensão que os pedidos de asilo assumiam nos restantes Estados-membros. Consequentemente foi estabelecido um novo regime legal de asilo de carácter restritivo no Decreto-Lei n.º 70/93, que desrespeitava os direitos dos requerentes do estatuto de refugiado.

A adopção do paradigma de política de “imigração-zero” pelo executivo Social Democrata ainda se alargou à lei da nacionalidade. O processo legislativo de revisão desta lei traduziu-se no reforço dos critérios de acesso à nacionalidade portuguesa por parte de cidadãos estrangeiros nacionais de Estados não-lusófonos. Na nova lei da nacionalidade foram instituídos três quadros legais de acesso à nacionalidade portuguesa distintos de carácter selectivo em função da origem do indivíduo requerente, que integrava o princípio de discriminação positiva para estrangeiros nacionais de países lusófonos.

O estabelecimento deste quadro legal da imigração bastante restritivo pelo Governo Social Democrata foi antecedido pela realização de um processo de regularização extraordinário para estrangeiros em situação irregular, que também integrou o princípio de discriminação positiva em favor de estrangeiros nacionais de países lusófonos. O tratamento especial concedido a estes indivíduos era justificado publicamente pelo executivo Social Democrata pelo objectivo de favorecer as relações económicas e sociais entre Portugal e os restantes países de expressão portuguesa. Paralelamente, a concessão de uma amnistia geral aos cidadãos estrangeiros em situação irregular satisfazia implicitamente, a procura de mão-de-obra desqualificada que se começou a registar no mercado laboral nacional.

Por sua vez, a política de regulação dos fluxos imigratórios do XIII Governo Constitucional, formado pelo PS deu continuidade ao processo de harmonização da legislação nacional, mas fundamentou publicamente a sua produção legislativa com base no quadro de cooperação entre Portugal e os restantes países lusófonos. Consequentemente, ao nível do discurso político a estratégia de regulação dos fluxos imigratórios foi subordinada à política internacional do Estado português, também tendo sido registada maior pressão da Igreja Católica sobre o executivo Socialista na defesa dos direitos dos cidadãos não comunitários em situação irregular.

A primeira acção legislativa do executivo Socialista consistiu na realização de um novo processo de regularização extraordinário, destinado, em especial, a regularizar os cidadãos estrangeiros nacionais de países lusófonos. Através deste processo, o Governo alcançava a primeira ordem de objectivos que se propôs publicamente e conseguia, simultaneamente, providenciar mão-de-obra desqualificada para o mercado laboral nacional, no contexto da intensificação da procura verificada na economia portuguesa.

Além da tolerância demonstrada perante o fluxo imigratório irregular sobretudo, proveniente dos PALOP, o executivo Socialista por iniciativa do Primeiro-Ministro António Guterres decidiu rever o regime legal sobre o direito de asilo. Este processo legislativo seria marcado pelo alargamento das condições das quais depende o acesso ao direito de asilo, bem como, pelo estabelecimento de um processo de avaliação dos pedidos de asilo mais equilibrado, demonstrando maior respeito pelos direitos dos requerentes do estatuto de refugiado. A interpretação securitária do fenómeno imigratório forçado efectuada pelo XII Governo Constitucional foi assim relegada para segundo plano pelo executivo Socialista.

A promulgação do Tratado de Amesterdão obrigou o Governo Socialista a rever a lei da imigração, processo legislativo que também esteve sujeito a pressões da Igreja Católica a favor do alargamento dos critérios de acesso ao reagrupamento familiar. A nova lei da imigração ou seja, o Decreto-Lei n.º 244/98 aprofundou a natureza burocrática dos meios de regulação do fluxo laboral, mas alargou as condições de acesso ao direito de reagrupamento familiar e instituiu um mecanismo de regularização excepcional na legislação, sem ter reforçado o combate à imigração ilegal. O alargamento do direito ao reagrupamento familiar favorecia sobretudo, os nacionais dos PALOP que compunham a maioria dos cidadãos estrangeiros legalmente residentes em Portugal.

A introdução do mecanismo de regularização excepcional na legislação, em conjunto com a inacção no capítulo do combate à imigração ilegal deveu-se ao enquadramento efectuado publicamente pelo executivo Socialista da política de regulação dos fluxos imigratórios no quadro de cooperação internacional entre Portugal e os restantes países lusófonos. Deste modo, o Governo abstinha-se de colocar sérios obstáculos ao desenrolar do fluxo imigratório irregular, até então maioritariamente proveniente de países lusófonos, tendo ainda criado um mecanismo legal que lhe permitia regularizar os cidadãos estrangeiros em situação irregular sem ter de recorrer a processos de regularização extraordinária. Através destas últimas medidas, o Governo Socialista procurava manter os canais de imigração irregular para Portugal de forma a assegurar, de uma forma implícita, o fornecimento de mão-de-obra desqualificada para o mercado laboral nacional, no contexto económico já mencionado.

A política de imigração do XIII Governo Constitucional ficou assim marcada pela sua forte ambiguidade, que consistia em procurar estancar a entrada indiscriminada de estrangeiros nacionais de Estados-terceiros e simultaneamente, promover a entrada de estrangeiros com origem em países lusófonos. Esta estratégia de regulação dos fluxos imigratórios era fundamentada publicamente pela primazia de objectivos derivados da política externa do Estado português, mas implicitamente pretendia responder às carências verificadas na economia nacional. No entanto, a entrada em vigor do Acordo de Schengen, juntamente com a intensificação da procura de mão-de-obra desqualificada na economia nacional e a aplicação da política de imigração de natureza ambígua teve o efeito inadvertido de fomentar a proliferação da actividade das redes internacionais de tráfico ilegal de mão-de-obra.

No mandato do XIV Governo Constitucional, formado novamente pelo PS, registou-se uma súbita intensificação do fluxo imigratório irregular proveniente não de países lusófonos, mas sim de países do Leste da Europa. O Governo socialista foi novamente forçado a intervir, mas desta vez sobre intensa pressão imigratória e dos empregadores nacionais. A acção do executivo socialista compreendeu a revisão do Decreto-Lei n.º 244/98, processo legislativo que foi claramente subordinado aos interesses económicos derivados do fenómeno imigratório. Consequentemente, o legislador criou novas figuras jurídicas a conceder aos cidadãos estrangeiros em situação irregular que estivessem economicamente activos ou seja, as autorizações de permanência no Decreto-Lei n.º 4/2001.

A nova lei da imigração além de integrar essa figura jurídica, mantinha a natureza burocrática dos mecanismos de regulação do fluxo laboral, expandia o acesso ao reagrupamento familiar e alargava os meios de com-

bate à imigração ilegal. Este facto deriva do objectivo governamental de combater a proliferação da actividade de redes de tráfico ilegal de mão-de-obra no país. Em contraste, o Governo assumia que se abstinha de reforçar o controlo interno sobre a aplicação da legislação para não prejudicar os interesses do sector da construção e das obras públicas. Aliás, o processo de concessão das autorizações de permanência obedeceu claramente a um paradigma economicista, que consiste em regularizar os imigrantes em função das necessidades do mercado laboral nacional.

Desta forma, entre 2001 e 2002 foram concedidas 174.558 autorizações de permanência a cidadãos estrangeiros ou seja, verificou-se o período mais expansivo em relação ao fenómeno imigratório dos quatro mandatos abordados por esta investigação. A interpretação governamental da carência de mão-de-obra disponível na economia nacional como sendo conjuntural e não estrutural traduziu-se no carácter temporário das autorizações de permanência. O executivo Socialista procurou disfarçar as divergências existentes na sua bancada parlamentar sobre a duração das novas figuras jurídicas, vinculando externamente a ausência de ligação automática entre a autorização de permanência e a de residência, ao debate Europeu sobre esta matéria.

Em oposição à política de imigração do executivo Socialista, o XV Governo Constitucional formado pela coligação do PSD e o CDS-PP adoptou um paradigma integracionista para fundamentar a sua política de regulação dos fluxos imigratórios. A entrada de mais cidadãos estrangeiros nacionais de Estados-terceiros passava a depender da integração social dos indivíduos estrangeiros já residentes em território nacional, em detrimento das necessidades de mão-de-obra da economia nacional. Face ao novo paradigma legislativo adoptado, o executivo PSD-CDS apressou-se a rever a lei da imigração aprovada em 2001, processo que resultou na publicação do Decreto-Lei n.º 34/2003.

A nova legislação formulada pelo Governo PSD-CDS introduziu um sistema de quotas rígido para gerir o desenrolar do fluxo imigratório laboral de natureza selectiva em função dos níveis de qualificação exigidos pela oferta de trabalho; revogou as autorizações de permanência; limitou o acesso ao direito de reagrupamento familiar; e reforçou o combate à imigração ilegal. No entanto, a aplicação do sistema de quotas revelou-se noutro fracasso na gestão do fluxo laboral, visto que só uma porção bastante reduzida das vagas laborais identificadas pelo relatório de oportunidades de trabalho foram preenchidas através do mecanismo legal implementado. Este facto obrigou o Governo de coligação a conceder amnistias parciais a cidadãos estrangeiros em situação irregular.

A assinatura do Acordo luso-brasileiro em Junho de 2003 implicou a realização de um novo processo de regularização extraordinário, mas desta vez, limitado a cidadãos brasileiros em situação irregular que estivessem economicamente activos. A regularização desses indivíduos procederia uma vez mais mediante as necessidades de mão-de-obra verificadas no mercado laboral nacional. A realização deste acordo bilateral com o Brasil indicia simultaneamente, a primazia de objectivos da política externa do Governo de coligação na elaboração da política de imigração, visto este país ser um dos principais destinos do investimento directo português efectuado em Estados-terceiros.

A aprovação do Decreto Regulamentar n.º 6/2004 consistia na concessão de outra amnistia parcial aos cidadãos estrangeiros em situação irregular. Através destes dois últimos actos legislativos, o Governo de coligação subordinava a política de imigração através de formas implícitas ao paradigma economicista que prevaleceu no mandato anterior, em contradição com o paradigma integracionista adoptado no início do mandato. O período de recessão económica que Portugal começou a atravessar a partir de 2002 reverteu na redução dos níveis de procura de mão-de-obra desqualificada, mas não significou o seu desaparecimento, como se observa pelo número de candidatos que obtiveram o deferimento dos seus pedidos regularização.

Através da análise das políticas de regulação dos fluxos imigratórios dos quatro Governos Constitucionais formados entre 1991 e 2004 podemos concluir que o carácter liberal ou restritivo dessas políticas esteve em alinhamento com o posicionamento dos partidos que constituíram esses executivos no espectro ideológico-partidário esquerda-direita. Consequentemente, os mandatos mais expansivos em relação ao fenómeno imigratório sucederam-se quando o PS formou os respectivos Governos Constitucionais, nomeadamente o XIII e o XIV. Em oposição, os mandatos em que se denotaram maiores restrições ao desenrolar dos fluxos imigratórios ocorreram quando os executivos foram formados pelo PSD unicamente, ou em coligação com o CDS-PP, respectivamente no mandatos do XII e XV Governo Constitucionais.

Recorrendo ao modelo de análise proposto por Mármora, podemos observar que os períodos onde se registaram políticas de imigração explícitas consistiram nos mandatos do XII e do XIV Governos Constitucionais, preconizados pelo PSD e pelo PS respectivamente. O executivo liderado por Cavaco Silva declarou publicamente a intenção de impôr restrições ao quadro legal da imigração, conforme o sucedido na prática. No segundo mandato do Governo Socialista, também se verificou

coerência entre os objectivos declarados pelo Ministro da Administração Interna e a legislação produzida sobre a regulação dos fluxos imigratórios.

Em contrapartida, o primeiro mandato desse mesmo Governo Socialista ficou marcado pela fundamentação da política de imigração ao nível de discurso com base nos compromissos históricos entre Portugal e os restantes países lusófonos. Todavia, um dos objectivos não assumidos publicamente pelo legislador consistia em satisfazer a procura de mão-de-obra desqualificada registada na economia nacional. Consequentemente, a política de imigração do XIII Governo Constitucional deverá ser caracterizada como sendo uma política de natureza implícita.

O XV Governo Constitucional formado pela coligação PSD/CDS-PP adoptou o paradigma integracionista para legitimar a sua política de imigração na opinião pública. Contudo, na prática, o legislador continuou a regular o fluxo irregular consoante as necessidades da economia nacional e os objectivos da política externa. Desta forma, observou-se um desfazamento entre os objectivos assumidos e a legislação produzida por este executivo.

Paralelamente, podemos observar que ao longo do período abordado por esta investigação, os Governos formados pelo PSD procuraram estabelecer políticas de imigração de longo prazo, enquanto os executivos do Partido Socialista adoptaram políticas de curto-prazo. O XII Governo Constitucional formado pelo PSD decidiu subordinar a política de imigração ao contexto da União Europeia e às directivas comunitárias, em detrimento da realidade migratória nacional. Deste modo, o legislador adoptou o paradigma da “Europa-fortaleza” que dominava o debate sobre este fenómeno social ao nível europeu.

Em 2003, o Governo formado pela coligação PSD/CDS-PP procurou adoptar uma política de longo prazo baseada no paradigma integracionista. A admissão por parte do Estado português de mais imigrantes dependeria do sucesso da integração dos cidadãos estrangeiros já residentes no país. Contudo, a produção legislativa deste executivo também atendeu a objectivos da política externa e economicistas.

Por sua vez, a política de imigração do XII Governo Constitucional formado pelo PS, embora fosse fundamentada nos objectivos da política externa portuguesa, procurava gerir o fluxo irregular em função das pressões de curto-prazo verificadas no mercado laboral. A pressão da procura de mão-de-obra desqualificada na economia nacional motivou o legislador a

instituir um mecanismo de regularização excepcional na legislação produzida. No mandato seguinte, o executivo Socialista subordinaria a política de imigração novamente a pressões de curto-prazo, derivadas da intensificação da procura de mão-de-obra nacional.

Ao longo da década de noventa, assistiu-se à implementação de políticas de imigração de natureza selectiva, nomeadamente, por parte dos XII e XIII Governos Constitucionais. Esta seleção era realizada em função das origens sanguíneas dos cidadãos estrangeiros, uma vez, que os cidadãos provenientes de países lusófonos eram beneficiados em detrimento dos indivíduos doutras nacionalidades. Esta política selectiva foi interrompida no mandato do XIV Governo Constitucional formado pelo PS. Porém, no mandato do Governo de coligação PSD/CDS-PP foi reestabelecida em menor escala a política selectiva que predominou na década de noventa e foi simultaneamente introduzida uma outra componente, desta vez, em função dos níveis de qualificação exigidos pela oferta de trabalho.

Apesar de se ter verificado a duplicação da comunidade estrangeira residente em Portugal num curto espaço de tempo, pode-se também observar que a política de imigração não suscita uma forte clivagem política no sistema político português. Nas votações parlamentares da vasta maioria dos processos de alteração ao quadro legal da imigração registaram-se elevados níveis de convergência entre os partidos com assento parlamentar. O período em que se denotou maior competição interpartidária sobre a política de imigração encetada por um dos quatro executivos abordados consistiu no mandato do XII Governo Constitucional, quando o PSD deteve uma maioria absoluta no Parlamento.

À excepção da aprovação das alterações à lei da nacionalidade, nas restantes votações verificou-se um alinhamento entre as tendências de votos dos partidos e o seu posicionamento na escala ideológica-partidária. Assim, o PSD e o CDS-PP foram os partidos mais satisfeitos pelo conjunto de alterações introduzidas ao quadro legal da imigração, enquanto o PS juntou-se aos restantes partidos de esquerda na oposição à implementação de uma política de imigração restritiva.

Os índices de polarização política em torno da questão da imigração atingiram os níveis mais reduzidos ao longo do mandato do XIII Governo Constitucional, liderado por António Guterres. O processo de regularização extraordinário executado em 1996 foi votado por unanimidade entre todos os partidos, enquanto o pedido de apreciação parlamentar apresentado pelo PCP da lei da imigração recolheu os votos a favor de todos os partidos políticos na oposição e a abstenção do PS.

Na realidade, a vinculação da política de imigração ao quadro de relações internacionais entre Portugal e os restantes países lusófonos reverteu na fraca competição interpartidária sobre esta matéria. Este facto indica que o fenómeno imigratório era então reflectido pelos partidos políticos portugueses, como sendo exclusivamente proveniente de países de expressão portuguesa. A alteração à lei do asilo encetada pelo Governo socialista apenas contou com a oposição do PCP e do PEV, enquanto a alteração da lei da imigração foi aprovada pelo PS e PSD, havendo maior sintonia entre os dois partidos na formulação da política de imigração que a registada no mandato anterior.

A súbita vaga de imigração proveniente da Europa de Leste obrigou o Governo socialista a alterar o seu enquadramento da política de imigração, devido à mudança na origem do fluxo imigratório irregular. A adopção de um paradigma economicista para fundamentar a nova política de imigração encetada pelo executivo socialista no seu segundo mandato político mereceu o indispensável apoio do CDS-PP. Os restantes partidos da oposição, nomeadamente, o PSD, o PCP, o PEV e o BE pronunciaram-se contra a nova estratégia, registando-se maiores índices de polarização política que no mandato anterior. No mandato do XV Governo Constitucional formado pela coligação PSD-CDS verificaram-se novamente níveis de competição interpartidária inferiores, dada a convergência desses dois partidos na aprovação do Decreto-Lei n.º 34/2003 e a abstenção do PS, em contraste com os votos contra do PCP, PEV e BE.

Efectivamente, a política de imigração não suscita grandes divisões no sistema político português, registando-se níveis de competição interpartidária bastante reduzidos sobre esta matéria. Ao longo dos quatro mandatos analisados ao longo desta investigação, é possível perceber a ascensão da relevância do CDS-PP na elaboração da política de regulação dos fluxos imigratórios. Este percurso teve o seu início no processo de alteração da lei da imigração decorrido em 2000, uma vez que ao longo da década de noventa, este partido demonstrou o seu acordo em relação à subordinação desta política pública ao quadro de relações internacionais entre Portugal e os restantes países lusófonos.

A colaboração do CDS-PP com o PS na aprovação do Decreto-Lei n.º 4/2001 deveu-se ao seu acordo na adopção de um paradigma economicista para elaborar a nova lei da imigração e com a introdução implícita de um sistema de quotas sem carácter vinculativo para gerir o desenrolar do fluxo laboral. Porém, a não aplicação pelo executivo Socialista desse mecanismo ao longo do processo de concessão de autorizações de permanência mereceu críticas públicas do líder do CDS-PP, defendendo que

a regulação do fluxo imigratório estava sujeita “à lei da selva”. No mandato posterior, este partido integrou o XV Governo Constitucional obtendo maior poder de negociação para influenciar a definição da política de imigração.

Consequentemente, o Governo de coligação apressou-se a rever a lei aprovada em 2001, aplicando explicitamente o sistema de quotas rígido para gerir o fluxo imigratório laboral, que vinha a ser defendido pelo CDS-PP. Porém, pouco tempo depois o Governo de coligação assinou um acordo bilateral com o Brasil que pressupunha a realização de um processo de regularização extraordinário, em desagrado do CDS-PP. Em reacção a esta iniciativa com a qual não estava de acordo, Paulo Portas proferiu um discurso público no qual refere que o objectivo inerente há introdução do sistema de quotas na nova lei da imigração era defender a comunidade nacional da competição com os imigrantes pelo acesso ao mercado laboral. A manobra do líder do CDS-PP para se tornar o protagonista da defesa de restrições à imigração e condicionar o debate ideológico-partidário e a produção legislativa sobre o fenómeno aos interesses exclusivos da comunidade nacional foi muito mal recebida pelo PSD, que se distanciou publicamente desse discurso negativo, adoptando o paradigma economicista que predominara no mandato do Governo Socialista.

O discurso de Paulo Portas sobre o fenómeno imigratório acabou por ser isolado com sucesso no sistema político nacional, verificando-se um consenso entre os principais partidos portugueses PS e PSD na manutenção do paradigma economicista para fundamentar a política de imigração do Estado português. Em contraste com o CDS-PP, os partidos mais próximos do pólo esquerdo da escala ideológica-partidária, ou seja, o PCP, o BE e o PEV tiveram uma relevância extremamente reduzida na elaboração da política de regulação dos fluxos imigratórios ao longo período abordado.

A produção legislativa dos sucessivos Governos Constitucionais abordados incidiu principalmente, sobre a lei da entrada, permanência e saída de cidadãos estrangeiros de território nacional, enquanto tanto a lei do asilo aprovada em 1996, como a lei da nacionalidade de 1993, permaneceram praticamente fora da agenda política nacional. Na realidade, o fluxo imigratório forçado para Portugal nunca assumiu proporções significativas, mesmo após o Governo Socialista ter efectuado alterações que alargaram os critérios de acesso ao estatuto de refugiado.

Esta tendência poderá ser explicada pela facilidade dos potenciais requerentes de asilo, uma vez em Portugal, obterem a regularização do seu

estatuto através de outras vias, tais como, os processos de regularização extraordinários encetados. Por conseguinte, a legislação sobre o direito de asilo manteve uma saliência política bastante reduzida, em contraste, com a dramatização desta matéria operada pelo XII Governo Constitucional.

As disposições legais na legislação nacional, em relação ao acesso dos cidadãos estrangeiros à nacionalidade portuguesa também se mantiveram inalteradas ao longo do período abordado por esta investigação. As modificações de carácter restritivo executadas pelo XII Governo Constitucional neste diploma legal reverteram na introdução de três quadros legais de acesso, de carácter selectivo, integrando o princípio de discriminação positiva em favor dos cidadãos estrangeiros nacionais de países lusófonos. O forte consenso interpartidário verificado em 1994 sobre esta alteração legislativa traduziu-se na manutenção da legislação até ao mandato do XVI Governo Constitucional, liderado por José Sócrates.

As sucessivas alterações da lei da imigração efectuadas pelos diversos Governos Constitucionais foram motivadas tanto pelo aprofundamento do processo de integração ao nível comunitária das políticas de imigração dos diversos Estados-membros, como pelo contínuo fracasso desses executivos em regular o desenvolvimento dos fluxos imigratórios laboral e irregular. Consequentemente, os diversos Governos tiveram de recorrer a processos de regularização extraordinários para satisfazer a procura de mão-de-obra desqualificada verificada na economia nacional e gerir a existência de uma larga comunidade estrangeira a residir ilegalmente no país. Em virtude desta situação, uma vasta parte da comunidade estrangeira legalmente residente no país na actualidade, entrou no país sem o visto necessário para o fazer, tendo regularizado posteriormente, o seu estatuto ao abrigo de uma amnistia para cidadãos estrangeiros em situação irregular.

O desenrolar do fluxo imigratório irregular permitiu a substituição dos trabalhadores nacionais, que já haviam iniciado um processo de emigração em busca de melhores remunerações e o preenchimento das vagas laborais registadas no mercado laboral nacional. A forte procura de mão-de-obra desqualificada está associada aos elevados níveis de crescimento do sector da construção civil e obras públicas, que foram bastante superiores à evolução positiva do PIB português ao longo da década de noventa.

Desta forma, os empregadores nacionais puderam manter as condições salariais oferecidas pelo trabalho desqualificado, não tendo que as melhorar para proceder à promoção da fixação dos trabalhadores nacio-

nais no país. De facto, a política de imigração do XIV Governo Constitucional liderado por António Guterres teve um carácter clientelista tal como proposto por Freeman, porque foi subordinada exclusivamente aos interesses dos empregadores portugueses, especialmente desse sector económico nacional. O Governo Socialista não só se disponibilizou a regularizar os imigrantes consoante as necessidades do mercado laboral, como abdicou de intensificar a fiscalização ao nível doméstico em claro benefício dos empregadores nacionais.

A vaga de imigração do Leste da Europa que se sucedeu durante o segundo mandato do Governo Socialista poderá não derivar somente de uma crise dos mecanismos de controlo dos fluxos imigratórios, que até então se mostraram ineficientes, mas também da própria opção governamental em não aplicar os meios disponíveis. Por outro lado, os elevados índices de tolerância perante o fluxo imigratório irregular observados ao longo desta investigação, bem como o carácter clientelista da política de imigração desse Governo Socialista, podem estar relacionados com a hipótese do próprio Estado português ter sido um dos principais beneficiados a longo prazo, pelo desenvolvimento do fenómeno imigratório.

Devido aos intensos investimentos dos sucessivos executivos na criação de infra-estruturas, o Estado português tornou-se um dos principais investidores no sector da construção e obras públicas, ou seja, indirectamente tornou-se um consumidor intensivo de serviços providenciados por mão-de-obra estrangeira, tal como é proposto por George Borjas (2006). A eventual existência de uma forte crise na oferta de mão-de-obra desqualificada no mercado laboral, obrigava os empregadores nacionais a melhorar a oferta, facto que teria repercussões directas no custo dos investimentos efectuados pelos diferentes Governos Constitucionais.

Por outro lado, os custos provocados pelo desenrolar do fenómeno imigratório em Portugal podem ter sido suportados pela população na sua generalidade, como Freeman propõe (1995, 2002). No entanto, parece ser pouco evidente que os trabalhadores portugueses com baixos níveis de qualificação tenham sido desproporcionalmente afectados, devido à manutenção de consideráveis níveis de emigração destes indivíduos para fora de Portugal. Esta combinação de padrões de emigração e de imigração promove a substituição dos trabalhadores portugueses por trabalhadores estrangeiros no mercado laboral nacional sobretudo, nos sectores económicos colocados na base da pirâmide socioprofissional portuguesa.

A fraca competição entre a comunidade nacional e a estrangeira no acesso ao mercado laboral pode ser admitida como uma variável que explica a pouca ou quase inexistente apreensão dos portugueses relativamente à imigração, que é patente em comparação às atitudes dos cidadãos dos restantes Estados-membros¹⁶³. Em oposição, a entrada de mais imigrantes poderá ter significado o crescimento da competição entre os próprios trabalhadores estrangeiros pelo acesso ao mercado laboral, além da já mencionada depreciação das condições salariais oferecidas pelo trabalho desqualificado.

A grave crise económica que o país atravessa actualmente tem consequências desproporcionais sobre a comunidade estrangeira em Portugal, que está sujeita a maior vulnerabilidade social. Em Maio de 2005 foi noticiado que a taxa de desemprego entre os imigrantes era três vezes e meia superior ao da restante população (Diário de Notícias, 08/05/2005), sendo provável que alguns cidadãos estrangeiros abandonem o país face à falta de trabalho. No entanto, uma porção desses indivíduos permanecerá em Portugal, sendo de esperar o crescimento da população estrangeira em virtude da realização de processos de reunificação familiar. Portanto, torna-se urgente adaptar a legislação nacional à realidade migratória nacional e desenvolver estratégias de apoio à comunidade estrangeira residente no país.

A perspectiva insitucionalista proposta por Hansen detém uma relevância significativa na análise da política de imigração do Estado português entre 1993 e 2004, sobretudo durante a década de noventa. Durante este período, os fluxos imigratórios para Portugal foram fortemente influenciados pelas relações históricas entre este país e os seus antigos territórios coloniais e pelo favorecimento dos fluxos provenientes dessas origens por parte do Estado Português. O tratamento discriminatório concedido a cidadãos estrangeiros de países lusófonos era politicamente legitimado pelo legislador nacional através da menção do legado histórico português. Consequentemente, a maioria da população estrangeira a residir legalmente no país tinha origem nos PALOP.

No entanto, as relações históricas e a política selectiva do Estado português não detiveram relevância na evolução dos fluxos imigratórios desde o final da década de noventa. A entrada em vigor do Acordo de Schengen,

163. Segundo os dados do Eurobarómetro de Outono de 2006, apenas 3 por cento dos portugueses consideram a imigração como um dos principais problemas que o seu país enfrenta, enquanto 21 por cento dos cidadãos europeus salientam esse fenómeno social (Eurobarómetro, 2006, pp. 12-13).

a integração de Portugal nas redes internacionais de tráfico de mão-de-obra, a elevada tolerância do Estado português perante o fluxo migratório irregular e o crescimento da procura interna de mão-de-obra desqualificada traduziram-se na transformação radical das origens dos novos imigrantes.

Desde finais dessa década, o fluxo migratório irregular para Portugal sofreu uma mudança estrutural em termos de origem, sendo que os cidadãos estrangeiros provenientes dos países do Leste da Europa constituíam a esmagadora maioria desse fluxo. Estes países não detinham quaisquer relações históricas ou económicas significativas com Portugal, portanto, a perspectiva institucionalista perde a sua relevância na análise da experiência migratória nacional. A vaga de imigração do Leste da Europa desenvolveu-se através da proliferação das actividades das redes de tráfico de mão-de-obra internacional em território nacional.

Deste modo, pode-se afirmar que a perspectiva institucionalista encontra relevância entre 1993 e 1998, uma vez que as relações históricas e a política selectiva do Estado português motivaram a predominância dos cidadãos estrangeiros de países lusófonos nos processos de regularização extraordinário. Contudo, a vaga de imigração observada a partir de 1998 colocou um final à política selectiva do Estado português, obrigando-o a universalizar as condições de acesso a um estatuto de residência legal em território nacional.

Paralelamente, ao longo do período analisado nesta investigação é possível constatar que o poder judicial português não deteve praticamente nenhuma relevância na evolução da legislação nacional relativamente à gestão dos fluxos migratórios. Somente no mandato do XII Governo Constitucional liderado por Cavaco Silva se assistiu a uma intervenção do Procurador Geral da República relativamente à criação dos Centros de Instalação Temporária. Desta forma, pode-se afirmar que a proposta de Jopke não detém grande valor na análise da política de imigração do Estado Português.

O quadro legal da imigração foi recentemente revisto pelo XVI Governo Constitucional, formado pelo Partido Socialista que obteve uma maioria absoluta dos votos nas eleições legislativas de 2005. Aproveitando a sua larga margem de manobra no Parlamento, o executivo liderado por José Sócrates executou até há actualidade a revisão da lei da nacionalidade, publicada na Lei n.º 2/2006 e do asilo, a Lei n.º 20/2006. Aguarda-se ainda a aprovação da nova lei da imigração, da qual se conhece o anteprojecto.

A nova lei da nacionalidade afirma a primazia do princípio de “ius solis” sobre o de “ius sanguinis”, tendo universalizado o acesso à nacionalidade portuguesa, abolindo as três vias legais de acesso a este direito. Através desta alteração, o executivo procurava resolver as situações de injustiça criadas pela precariedade do estatuto legal dos cidadãos estrangeiros, o qual foi um obstáculo à obtenção da nacionalidade portuguesa por parte cidadãos estrangeiros e dos seus descendentes nascidos em território nacional. A proposta de lei governamental foi aprovada com os votos favoráveis do PS, do PSD e do PCP, enquanto o CDS-PP e o BE abstiveram-se na votação final (Público, 17/02/2006).

A nova lei do asilo, a Lei n.º 20/2006, além de transpor uma nova directiva comunitária sobre a matéria, reconhece aos requerentes de residência por razões humanitárias os mesmos direitos que são consagrados aos requerentes de asilo político. Estes indivíduos passaram a ter o direito de deslocarem-se livremente no país, bem como a acederem ao mercado laboral, tendo sido reforçadas as condições de acolhimento que lhes são providenciadas (Público, 7/01/2006). A proposta de lei do Governo foi aprovada por todos os partidos políticos com assento parlamentar, à excepção do PSD que se absteve¹⁶⁴. A fraca competição interpartidária na aprovação destes últimos dois diplomas indicia a fraca clivagem política que o quadro legal da imigração suscita no sistema político nacional.

164. DAR, I Série 114/X/1, de 21/04/2006.

BIBLIOGRAFIA

Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa sobre Contratação de Recíproca de Nacionais, assinado em Lisboa a 13 de Julho de 2003, disponível em: www.acime.gov.pt, consultado a 10/02/2007.

AMADO, Luís (1997) – *A nova lei do asilo em Portugal*, Intervenção no Workshop sobre o Novo Regime Jurídico do Asilo em Portugal, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 30 de Maio.

ARANGO, Joaquin (2005) – *Regularizing Immigrants in Spain: A new Approach*, Migration Policy Institute, disponível em: www.migrationinformation.org/Feature/, consultado a 20/11/2006.

BAGANHA, Maria (ed.) (1997) – *Immigration in Southern Europe*, Oeiras, Editora Celta.

BAGANHA, Maria (2000) – *Labour Market and Immigration: Economic Opportunities in Portugal*, em: King, Russell; Lazaridis, Gabriella e Tsardanidis, Charambalos (ed.) (2000).

BAGANHA, Maria (2001) – *Imigração e Política – O caso Português*, Lisboa, Fundação Luso-Americana.

BAGANHA, Maria (2005) – *Política de imigração. A regulação dos fluxos*, Revista Crítica de Ciências Sociais, 73, pp. 29-44.

BAGANHA, Maria e GÓIS, Pedro (1996) – *Migrações internacionais de e para Portugal: o que sabemos e para onde vamos?*, Revista Crítica Ciências Sociais, n.º 52/53, pp. 229-265.

BAGANHA, Maria e PEIXOTO, João (1997) – *Trends in the 90's: The Portuguese Migratory Experience*, em: BAGANHA, Maria Ioannis (ed.) (1997).

BAGANHA, Maria e FONSECA, Maria (ed.) (2004) – *New waves: migration from Eastern to Southern Europe*. Lisboa, Fundação Luso-Americana.

BAGANHA, Maria et al. (2001) – *O Sector da Construção Civil e Obras Públicas em Portugal, 1990-2000*. Disponível em: www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/173/173.pdf, consultado a 10/08/2006.

BAGANHA, Maria et al. (2004) – *The unforeseen wave: migration from Eastern Europe to Portugal*, em: BAGANHA, Maria e FONSECA, Maria Lucinda (ed.) (2004).

BALDWIN-EDWARDS, Martin e ARANGO, Joaquin (ed.) (1999) – *Immigrants and the informal Economy in Southern Europe*, Portland, Frank Cass Publishers.

BALDWIN-EDWARDS, Martin (1999) – *Where the Free markets Reign: Aliens in the Twilight Zone*, em: BALDWIN-EDWARDS, Martin e Arango, Joaquin (ed.) (1999).

BALDWIN-EDWARDS, Martin (2004) – *Mediterranean Migrations: Regionalisms versus Globalisation*, Finisterra, XXXIX, 77, pp. 9-20.

BARREIRAS, Duarte Feliciano (2005) – *Uma verdadeira política de imigração*, Lisboa, Editora Âncora.

BARRETO, António (org.) (2005) – *Globalização e Migrações*. Lisboa, Instituto de Ciências Sociais.

BORJAS, George (1996) – *The New Economics of Immigration: Affluent Americans Gain, Poor Americans Loose*; em: MESSINA, Anthony e LAHAV, Gallya (ed.) (2006).

BORJAS, George (2006) – *Immigrants in, Wages Down*. National Review, 8 de Maio, pp. 40-42.

BORJAS, George e CRISP, Jeff (ed.) (2004) – *Poverty, International Migration and Asylum*. New York, Palgrave Macmillan.

BRUBAKER, Rogers (1990) – *Immigration, citizenship, and the Nation-State in France and Germany: a Comparative Political Historical Analysis*, em: MESSINA, Anthony e LAHAV, Gallya (ed.) (2006).

CASTLES, Stephen (2004) – *Por qué fracasan las políticas migratorias?*. Migraciones, N.º 15, pp.147-184.

Comunicado do Conselho de Ministros, de 20 de Novembro de 2001; disponível em www.portugal.gov.pt; consultado a 14/02/2006.

Comunicado do Conselho de Ministros, de 6 de Junho de 2002, disponível em www.portugal.gov.pt; consultado a 14/02/2006.

Comunicado do Conselho de Ministros, de 17 de Janeiro de 2004, disponível em www.portugal.gov.pt, consultado a 12/02/2006.

Conselho Económico e Europeu (ed.) (1995) – *Portugal, a Europa e as Migrações*. Lisboa, Conselho Económico e Europeu.

Constituição da República Portuguesa, disponível em www.parlamento.pt/const_leg/crp_port/, consultado a dia: 12/01/2006.

CORKILL, David e EATON, Martin – *Multicultural Insertions in a Small Economy. Portugal's Immigrant Communities*.

CORNELLIUS, Wayne et al. (ed.) (2004) – *Controlling Immigration – A Global Perspective Second Edition*, Stanford, Stanford University Press.

CORNELLIUS, Wayne e TSUDA, Takeyuki – *Controlling Immigration: The Limits of Government Intervention*, em: Cornellius, Wayne et al. (ed.) (2004).

DALTON, Russell (1996) – *Citizen Politics – Public opinion and political parties*, New Jersey, Chatham House.

DGEP (2004) – *A economia portuguesa. Produtividade e competitividade*. Lisboa, Ministério das Finanças.

DYSON, Kenneth e FEATHERSTONE, Kevin (1996) – *Italy and EMU as "Vincolo Esterno": Empowering the Technocrats, Transforming the State*; em *Southern European Politics*, Vol. 1, n.º 2, pp. 272-299.

EATON, Martin (1998) – *Foreign Residents and Illegal Immigrants in Portugal*, *International Journal Intercultural Relations*, Vol. 22, n.º 22, pp. 49-66.

Eubarómetro n.º 66, *Opinião Pública na União Europeia, Outono de 2006*, disponível em:
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb66/eb66_pt_nat.pdf, consultado a 20/03/2006.

European Council of Refugee and Exiles – *Country Report 2003 – Portugal*; disponível em: www.ecre.org/resources/publications/496, consultado a 20/03/2006.

European Council of Refugee and Exiles – *Country Report 2004 – Portugal*. Disponível em: www.ecre.org/resources/publications/496, consultado a 20/03/2006.

Estatísticas do SEF, *População Estrangeira Residente em Portugal em 31/12/1999*; disponíveis em www.sef.pt, consultado a: 18/10/2006.

Estatísticas do SEF, *População Estrangeira em Portugal em 31/12/2001*, disponíveis em www.sef.pt, consultado a: 18/10/2006.

ESTEVES, Alina et al. (2003) – *Portugal*, em: NIESSEN, Jan et Al. (ed.) (2003).

FEATHERSTONE, Kevin (2003) – *In the Name of Europe*, em: FEATHERSTONE, Kevin e RADAELLI, Claudio (ed.) (2003).

FEATHERSTONE, Kevin e RADAELLI, Claudio (ed.) (2003) – *The Politics of Europeanization*. Oxford, Oxford University Press.

FREEMAN, Gary (1994) – *Can liberal states control unwanted migration?*. ANNALS, AAPSSS, 534, July.

FREEMAN, Gary (1995) – *Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic states*, International Migration Review, Vol. XXIX, N.º 4, pp. 881-902.

FREEMAN, Gary (2002) – *Winners and Losers: Politics and the Costs and Benefits of Migration*; em: Messina, Anthony (ed.) (2002).

FONSECA, Maria et al. (2002) – *New Forms of Migration into the European South: Challenges for Citizenship and Governance – The Portuguese Case*. International Journal of Population Geography, n.º 8, 125-152.

FONSECA, Maria et al. (2002b) – *Immigrants in Lisbon – Route of Integration*, Lisboa, Centro de Estudos Geográficos, n.º 56.

FONSECA, Maria et al. (2005) – *Portugal*, em: Niessen, Jan et Al. (ed.) (2005).

FREIRE, André; LOBO, Marina; MAGALHÃES, Pedro (2004) – *Portugal a votos – as eleições legislativas de 2002*. Lisboa, Instituto de Ciências Sociais.

Gabinete em Portugal do Parlamento Europeu (ed.) (2003) – *A Europa, o Desafio Demográfico e o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça*, Lisboa, Parlamento Europeu Portugal.

GEDDES, Andrew (2003) – *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. Sage Publications, Londres.

GIBNEY, Mathew e HANSEN, Randall – *Asylum Policy in the West: Past Trends, Future Possibilities*; em: Borjas, George e Crisp, Jeff (ed.) (2004).

HAMMAR, Thomas (1985) – *European Immigration Policy – a Comparative Study*; em: MESSINA, Anthony e LAHAV, Gallya (ed.) (2006).

HANSEN, Randall (2002) – *Globalization, Embedded Realism, and Path Dependence – The Other Immigrants to Europe*, Comparative Political Studies, Vol. 35, n.º 3, pp. 259 -283.

HANSEN, Randall e KING, Desmond (2001) – *Illiberalism and the New Politics of Asylum: Liberalism's Dark Side*. Political Quarterly, Vol. 77, N.º 4.

Hayward, Jack (1995) – *Organized Interests and Public Policies*; em: HAYWARD, Jack e PAGE, Edward (ed.) (1995).

HAYWARD, Jack e PAGE, Edward (ed.) (1995) – *Governing The New Europe*. Cambridge, Polity.

INGLEHART, Ronal e ABRAMSON, Paul (1994) – *Economic security and value change*. American Political Science Review, Vol. 88, n.º 2, pp 336-354.

Instituto das Empresas para os Mercados Externos (2006) – *Investimento Internacional*, disponível em: www.icep.pt, consultado a 20/12/2006.

JALALI, Carlos (2004) – *As mesmas clivagens de sempre? Velhas clivagens e novos valores no comportamento eleitoral português*; em Freire, André (2004).

JALALI, Carlos (2006) – *Governar em Lisboa ou Governar em Bruxelas? Os modelos e tendências europeização do Governo nacional*. Lisboa, Instituto Português de Relações Internacionais, Working paper 17.

LAHAV, Gallya (1997) – *Ideological and Party Constraints on Immigration Attitudes in Europe*. Journal of Common Market Studies, Vol. 35, N.º 3, September.

LAHAV, Gallya (2004) – *Immigration and Politics in New Europe, reinventing borders*. United Kingdom, Cambridge University Press, 2004.

LEITÃO, José (1997) – *The Portuguese Immigration Policy*, em: Baganha, Maria Ioannis (ed.) (1997).

LEYTON-HENRY, Zig – *Britain: From Immigration Control to Migration Management*; em: Cornelli, Wayne et al. (ed.) (2004).

LOBO, Marina Costa (1997) – *Governos partidários numa democracia recente, 1976-1995*, *Análise Social*, Vol. XXXV, pp.147-174.

LOESCHER, Gil (2002) – *State Responses to Refugee and Asylum Seekers in Europe*; em Messina, Anthony (ed.) (2002).

KING, Russell; LAZARIDIS, Gabriella e TSARDANIDIS, Charambalos (ed.) (2000) – *Eldorado or Fortress? Migration in the Southern Europe*. Grã-Bretanha, Palgrave.

KING, Russell (2000) – *Southern Europe in a Changing Global Map of Immigration*; em: KING, Russell; LAZARIDIS, Gabriella e TSARDANIDIS, Charambalos (ed.) (2000).

KITSCHOLT, Herbert (1997) – *The Radical Right in Western Europe: a comparative analysis*. Michigan, University of Michigan Press.

MACHADO, Fernando Luís (1997) – *Contornos e Especificidades da Imigração em Portugal*. *Sociologia – Problemas e Práticas*, 24, pp. 9-44.

MALHEIROS, Jorge e BAGANHA, Maria Ioannis (2000) – *Imigração ilegal em Portugal: padrões emergentes em inícios do séc. XXI*. Janus, disponível em: www.janusonline.pt.

MALHEIROS, Jorge (2002) – *Portugal Seeks Balance of Emigration, Immigration*. Disponível em: www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=77.

MASSEY, Douglas e TAYLOR, Edward (ed.) (2004) – *International Migration – Prospects and Policies in a Global market*, Oxford, Oxford University Press.

MENDES, Maria Teresa (1997) – *Evolução legislativa e medidas de apoio a refugiados em Portugal*, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 30 de Maio.

MENDOZA, Cristóbal (1999) – *The role of the state in influencing African labour outcomes in Spain and Portugal*. San Diego, The Centre of

Comparative Political Studies, disponível em:

<http://www.ccis-ucsd.org/PUBLICATIONS/wrkg3.PDF>, (consultado a 12/01/2006).

MENJIVAR, Cecillia e Sang, Kil (2002) – *For Their Own Good: BeneVol.ent Rhetoric and Exclusionary Language in Public Officials' Discourse on Immigrant-Related Issues*, Social Justice, Vol. 29, pp. 160-176.

MESSINA, Anthony (2001) – *The Impacts of Post-WWII Migration to Britain: Policy Constraints, Political Opportunism and the Alteration of Representational Politics*. The Review of Politics, pp. 259-285.

MESSINA, Anthony (ed.) (2002) – *West European Immigration and Immigrant Policy in the New Century*. Westport, Praeger Publishers.

MESSINA, Anthony e Thouez, Colleen (2002) – *The Logics and Politics of a European Immigration Regime*; em: Messina, Anthony (ed.) (2002).

MESSINA, Anthony e LAHAV, Gallya (ed.) (2006) – *The Migration Reader – Exploring Politics and Policies*. London, Lynne e Rennier Publishers.

MONEY, Jeannette (1997) – *No Vacancy: The Political Geography in Advanced Industrial Countries*. International Organisation, Vol. 51, n.º 4.

MOREIRA, Vital (1997) – *O direito de asilo entre a Constituição e a lei*, Intervenção no Workshop sobre o Novo Regime Jurídico do Asilo em Portugal, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 30 de Maio.

MOURA, José Barros (1997) – *Perspectivas e dificuldade de uma política europeia em matéria de asilo*, Intervenção no Workshop sobre o Novo Regime Jurídico do Asilo em Portugal, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 30 de Maio.

MYERS, Eytan (2000) – *Theories of international Immigration Policy – A comparative analysis*. International Migration Review, pp. 1245-1279.

NIESSEN, Jan et al. (ed.) (2003) – *EU and US approaches to the management of immigration*. Bruxelas, Migration Policy Group.

NIESSEN, Jan et al. (ed.) (2005) – *Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue*. Bruxelas, Migration Policy Group.

PALOS, Manuel Jarmela (2002) – Intervenção no seminário *A Europa, o Desafio Demográfico e o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça*, em: Gabinete em Portugal do Parlamento Europeu (ed.) (2003).

PARSONS, Wayne (1995) – *Public Policy – An introduction to the theory and practice of policy analysis*. United Kingdom, Edward Elgar.

PEIXOTO, João (2002) – *Strong Market, weak state: the case of recent foreign immigration in Portugal*. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 28, N.º 3, pp. 483-497.

PENA PIRES, Rui (2002) – *Mudanças na Imigração – Uma análise das estatísticas sobre a população estrangeira em Portugal*. *Sociologia: problemas e práticas*. Lisboa. N.º 39, pp. 151-166.

PENA PIRES, Rui (2003) – *Migrações e Integração. Teoria e aplicações à sociedade Portuguesa*. Oeiras, Celta Editora.

PORTAS, Jorge (1997) – *As Garantias dos Requerentes de Asilo na Nova Proposta de Lei*. Intervenção no Workshop sobre o Novo Regime Jurídico do Asilo em Portugal, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 30 de Maio.

Programa Político do XII Governo Constitucional, (1991); disponível em: www.portugal.gov.pt/Portal, consultado a 10 de Fevereiro de 2007.

Programa Político do XIII Governo Constitucional (1995); disponível em: www.portugal.gov.pt/Portal, consultado a 10 de Fevereiro de 2007.

Programa Político do XIV Governo Constitucional (1999); disponível em: www.portugal.gov.pt/Portal, consultado a 10 de Fevereiro de 2007.

Programa Político do XV Governo Constitucional (2002); disponível em: www.portugal.gov.pt/Portal, consultado a 10 de Fevereiro de 2007.

PUTMAN, Robert (1971) – *Studying elite political culture: the case of ideology*. *The American Political Science Review*, Vol. 65, pp. 651-681.

RATO, Helena e SOUSA, Eduardo – *Economia e Imigrantes*. Oeiras, Editora Celta, 2000.

REYNERI, Emílio (2003) – *Illegal Immigration and the Underground Economy*. National Europe Centre Paper N.º 68; University of Sidney.

ROCHA, Pedro (1995) – *Portugal e Convenção de Dublin*; em: Conselho Económico e Europeu (ed.) (1995).

SARTORI, Giovanni (1976) – *Parties and party systems – a framework for analysis. Vol. I.* New York, Cambridge University Press.

SASSEN, Saskia (1996) – *Losing Control? Sovereignty in a Age of Globalization.* New York.

SASSEN, Saskia (2002) – *Será este o caminho? Como lidar com a imigração na era da globalização.* Revista crítica de Ciências Sociais, n.º 64, pp. 41-54.

SCHAIN, Martin (2006) – *The Extreme-Right and Immigration in Policy-Making: Measuring Direct and Indirect Effects.* West European Politics, Vol. 29, [2].

SCIORTINO, Giuseppe (2000) – *Toward a political sociology of entry policies: conceptual problems and theoretical proposal.* Journal of Ethnic and Migration Studies, Vol. 26, N.º 2, pp. 213-228.

SILVEIRA, Luís (1997) – *O Direito de Asilo e o Reagrupamento Familiar.* Intervenção no Workshop sobre o Novo Regime Jurídico do Asilo em Portugal, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 30 de Maio.

Serviço de Fronteiras e Estrangeiros (2000), *Breve Análise de dados sobre a população estrangeira em Portugal em 1998.* Seminário Internacional "Que Imigração, Que Integração, Porto, 27 e 28 de Abril 2000.

SOYSAL, Yasmim (1994) – *Limits of Citizenship. Migrants and Post-National Membership in Europe.* Chicago, The University of Chicago.

SOUSA, Urbano (2002) – *The New Portuguese Immigration Act,* European Journal of Migration and Law, n.º 4, pp. 49-69.

SOS Racismo (ed.) (2002) – *A imigração em Portugal.* Lisboa, SOS Racismo.

SCHAIN, Martin (2006) – *The Extreme-right and Immigration Policy Policy-Making: Measuring Direct and Indirect Effects.* West European Politics, Vol. 29, n.º 2, pp. 270-289.

STATHAM, Paul e GEDDES, Andrew (2006) – *Elites and the 'Organised Public': Who drives British Immigration Politics and in Which Direction?*. *Westen European Politics*, Vol. 29, n.º 2, pp. 248-269.

VALA, Jorge et al. (1999) – *Expressão dos Racismos em Portugal*. Lisboa, Instituto de Ciências Sociais.

ZOLBERG, Aristide (1981) – *International Migration in Political Perspective*; em: MESSINA, Anthony e LAHAV, Gallya (ed.) (2006).

ZOLBERG, Aristide (1999) – *The Politics of immigration Policy – an externalist perspective*. *American Behavioral Scientist*, Vol. 42, N.º 9, ppp. 1276-1279.

ZIZEK, Slavoj (2003) – *O Elogio da Intolerância*. Lisboa, Relógio de Água.

WENDEN, Catherine – *Admissions Policies in Europe*, em: MASSEY, Douglas e TAYLOR, Edward (ed.) (2004) – “International Migration – Prospects and Policies in a Global market”.

LEGISLAÇÃO CITADA

Ano	Legislação	Tema
1975	Decreto-Lei n.º 208-A/75, de 24 de Julho	Nacionalidade
1980	Decreto-Lei n.º 38/80, de 19 de Agosto	Asilo
1981	Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro	Nacionalidade
1981	Decreto-Lei n.º 264-B/81	Entrada, permanência e expulsão de Estrangeiros
1983	Decreto-Lei n.º 415/83, de 24 de Novembro	Asilo
1992	Decreto-Lei n.º 212/92, de 12 de Outubro	Regularização extraordinária de Estrangeiros
1993	Decreto-Lei n.º 59/93, de 3 de Março	Entrada, permanência e expulsão de Estrangeiros
1993	Decreto-Lei n.º 60/93, de 3 de Março	Entrada, permanência e expulsão de Estrangeiros nacionais de Estados-membros
1993	Decreto-Lei n.º 70/93, de 29 de Setembro	Asilo
1994	Lei n.º 25/94, de 19 de Agosto	Nacionalidade
1996	Lei n.º 17/96, de 24 de Maio	Regularização extraordinária de Estrangeiros
1998	Lei n.º 15/98 publicada a 26 de Março	Asilo
2001	Decreto-Lei n.º 4/2001, de 10 de Janeiro	Entrada, permanência e expulsão de Estrangeiros
2001	Decreto Regulamentar n.º 9/2001	Regulamenta o Decreto-Lei n.º 4/2001
2003	Decreto-Lei n.º 34/2003, de 25 de Fevereiro	Entrada, permanência e expulsão de Estrangeiros
2006	Lei n.º 2/2006, de 17 de Abril	Nacionalidade
2006	Lei n.º 20/2005, de 23 de Junho	Asilo

EDIÇÃO CO-FINANCIADA PELO FUNDO SOCIAL EUROPEU



QUALIFICAR É CRESCER.



QUADRO
DE REFERÊNCIA
ESTRATÉGICO
NACIONAL
PORTUGAL 2007-2013



UNIÃO EUROPEIA
Fundo Social Europeu