

IMIGRAÇÃO

Rui Pena Pires

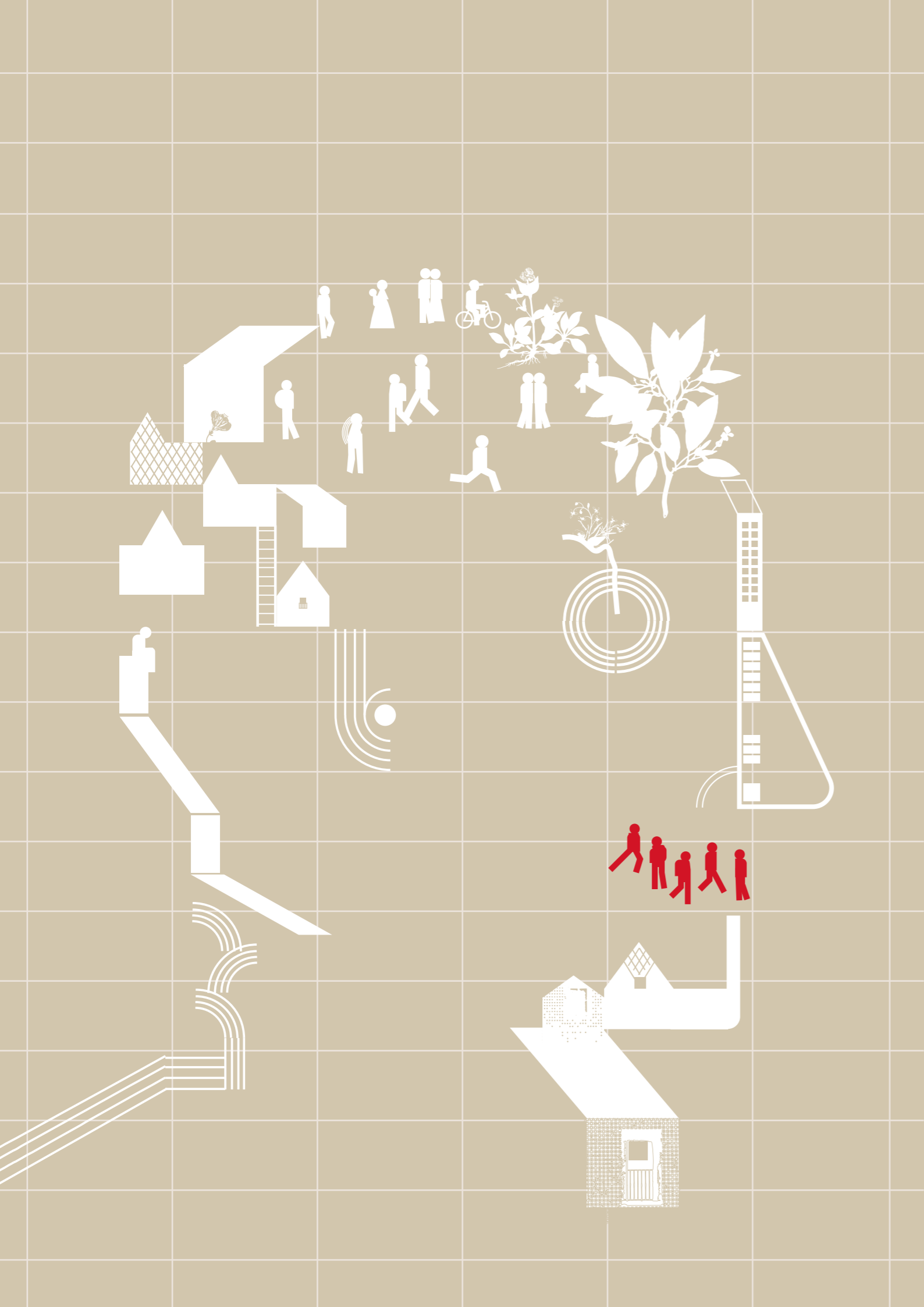
Iscte - Instituto Universitário de Lisboa e CIES-Iscte

Cláudia Pereira

Iscte - Instituto Universitário de Lisboa e CIES-Iscte

Alejandra Ortiz

Iscte - Instituto Universitário de Lisboa e CIES-Iscte



Uma imigração em vias de diversificação e com uma forte componente de irregularidade

Na União Europeia (UE), Portugal é um país com uma taxa de imigração intermédia: em percentagem da sua população, Portugal só tem mais imigração do que os países da Europa do Leste. Em contrapartida, Portugal é o país europeu com mais emigração, continuando a ter, em termos acumulados, mais emigrantes do que imigrantes. Porém, nos últimos anos a imigração tem superado a emigração. O saldo migratório voltou a ser positivo, depois de negativo durante a maior parte dos anos das duas primeiras décadas do século XXI.

No curto prazo, a imigração é a única variável demográfica que contraria, e compensa parcialmente,¹ as dinâmicas populacionais recessivas e de envelhecimento em curso no país que resultam de processos estruturais como a redução da natalidade, o aumento da esperança média de vida e a persistência da emigração. A imigração é instrumentalmente útil nos planos demográfico e económico, contribuindo, nomeadamente, para reduzir os desequilíbrios entre ativos e inativos.

As origens da imigração portuguesa contemporânea variaram ao longo do tempo. Num primeiro momento, pós-1974, predominaram a imigração africana e europeia, depois acompanhadas pela imigração brasileira e, na viragem do século, pelo episódio da imigração do Leste. No novo século, a imigração brasileira tornou-se no maior fluxo migratório para Portugal.² Durante todo este período não houve fluxos significativos de imigração do Norte de África, ou através desta região, o que distingue Portugal dos outros países da Europa do Sul. Portugal não integra o sistema migratório do Mediterrâneo.

A imigração é um fenómeno da democracia portuguesa. Residual durante o Estado Novo, a população estrangeira residente em Portugal passou de 51 mil

indivíduos, em 1980, para 699 mil, em 2021, representando, nesta última data, 6,8% da população residente total.³ Em termos acumulados (*stock*), o principal país de origem dos imigrantes é o Brasil, com mais de 200 mil nacionais, seguido, a larga distância, pelo Reino Unido, com 42 mil. Nos cinco primeiros lugares encontram-se ainda Cabo Verde, Itália e Índia.⁴

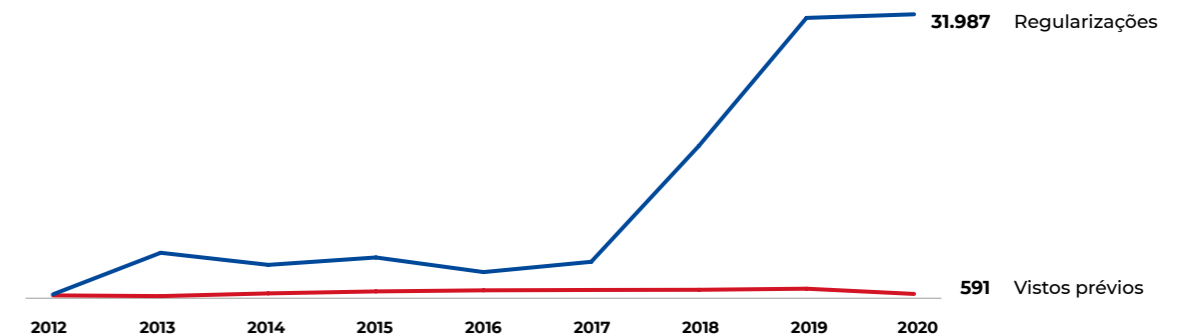
A substituição da imigração regular desde a origem por uma regularização diferida no destino deixa dezenas de milhares de imigrantes em grande vulnerabilidade

Em termos de fluxo, entraram em Portugal 111 mil imigrantes em 2021. Mais rigorosamente, o SEF concedeu títulos válidos de residência a 111 mil imigrantes entrados em 2021 ou em anos anteriores. Este número inscreve-se numa trajetória de lenta diminuição da imigração desde um pico em 2019, quando houve perto de 130 mil entradas. A diminuição foi antecedida por período de acelerado crescimento entre 2015 e 2019, durante o qual as entradas de imigrantes mais do que triplicaram.⁵ Quando se alarga a análise das variações da imigração às duas primeiras décadas do século XXI, observa-se uma elevada correlação negativa entre volume da imigração e taxa de desemprego. O emprego tem sido o principal regulador da imigração em Portugal.⁶

Mais de um terço dos 111 mil títulos foram concedidos a brasileiros, seguindo-se os nacionais da Índia. Nas dez primeiras posições encontramos ainda

Evolução do volume de vistos prévios e regularizações de imigrantes

Fonte: Palos (2021), a partir de dados facultados pelo SEF⁹



O volume de vistos prévios tem-se mantido constante na última década, mas as regularizações dispararam entre 2017 e 2019, ilustrando o aumento de entrada de migrantes com carácter permanente.

nacionais de quatro países europeus (Itália, França, Alemanha e Espanha), de três PALOP (Angola, Cabo Verde e Guiné-Bissau) e de um asiático (Nepal). Ou seja, em termos de fluxo como de *stock*, na imigração portuguesa destacam-se dois grandes grupos: os imigrantes lusófonos e os europeus. A estes soma-se, recentemente, um novo grupo, ainda reduzido, mas em crescimento acelerado na última década, de imigrantes do subcontinente indiano (Índia, Nepal e Bangladesh).⁷

A principal característica problemática da imigração em Portugal não está no seu volume ou composição, mas no peso da irregularidade, que é crescente. Dos 111 mil imigrantes a quem foi concedido título válido de residência em 2021, um quarto eram imigrantes irregulares. Focando a análise apenas nas migrações de trabalho, foram concedidos, em 2020, mais de 31 mil títulos de regularização de trabalhadores imigrantes e apenas 591 a detentores de vistos prévios para trabalho subordinado (ver figura).⁸ Ou seja, em Portugal, a imigração de trabalho de países terceiros comporta uma fase de irregularidade. Hoje, a maioria dos imigrantes laborais de países terceiros entra no país com visto de turismo, fixa-se e trabalha irregularmente e regulariza, ao fim de um ou mais anos, a sua situação.

Em 2020, 98% dos títulos de residência para trabalho subordinado foram concedidos ao abrigo do artigo da lei de estrangeiros que prevê a possibilidade de regularização dos imigrantes que se fixam e trabalham em Portugal sem terem qualquer visto prévio que os autorize a tal.

A substituição, na prática, da imigração regular desde a origem por uma regularização diferida da imigração

no destino deixa dezenas de milhares de imigrantes com um estatuto de grande vulnerabilidade. A fase de irregularidade não coloca apenas um problema de gestão de fluxos, agrava negativamente as condições de integração dos imigrantes, nomeadamente nos planos laboral e habitacional.¹⁰

¹ João Peixoto, Daniela Craveiro, Jorge Malheiros e Isabel Tiago de Oliveira (orgs.) (2017). *Migrações e Sustentabilidade Demográfica: Perspetivas de Evolução da Sociedade e Economia Portuguesas*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos

² Rui Pena Pires (2003). *Migrações e Integração: Teoria e Aplicações à Sociedade Portuguesa*, Oeiras, Celta, cap. 3

³ SEFSTAT-Evolução Global da População Estrangeira: <https://sefstat.sef.pt/forms/evolucao.aspx>

⁴ SEF (2022). *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2021*, Barcarena, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, disponível em: <https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2021.pdf>

⁵ Idem; SEF (2020). *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2019*, Barcarena, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, disponível em: <https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2019.pdf>

⁶ SEF (2022). *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2021*, Barcarena, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, disponível em: <https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2021.pdf>

⁷ Rui Pena Pires (2019). Portuguese emigration today, em Cláudia Pereira e Joana Azevedo (orgs.), *New and Old Routes of Portuguese Emigration*, IMISCOE Research Series, Cham, Springer, pp. 29-48

⁸ Manuel Jarmela Palos (2021). *A Imigração Económica na União Europeia e o Regime Jurídico Português de Admissão e Regularização de Trabalhadores de Países Terceiros*, tese de doutoramento, Coimbra, Universidade de Coimbra, Faculdade de Direito

⁹ Idem

¹⁰ Cláudia Pereira et al. (2021). 'If you don't migrate, you're a nobody': Migration recruitment networks and experiences of Nepalese farm workers in Portugal, *Journal of Rural Studies*, 88, pp. 500-509

Transformar boas leis em boas práticas: documentação, acesso efetivo aos direitos e uma estratégia de integração horizontal

Mais do que uma grande reforma estrutural, são necessárias pequenas reformas que passam por ajustamentos da lei, simplificação de procedimentos e maior efetividade das políticas

Portugal tem hoje, no plano jurídico, um quadro institucional globalmente adequado às necessidades de gestão dos fluxos de imigração e ao desenvolvimento de políticas de integração. Por um lado, a Constituição da República Portuguesa fixa, no artigo 15.º, um regime geral de igualdade de direitos entre nacionais e estrangeiros que, se sistematicamente respeitado, permite boas práticas de integração das populações imigrantes. Por outro lado, as sucessivas revisões, neste século, da lei de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território português (correntemente conhecida como Lei de Estrangeiros),¹ bem como da lei da nacionalidade, removeram obstáculos anteriores à imigração regular e ao acesso, pelos migrantes e seus descendentes, à cidadania plena.² As potencialidades deste quadro normativo são, porém, muitas vezes contrariadas na aplicação da lei. Por isso, mais do que uma grande reforma estrutural, neste domínio são necessárias pequenas reformas que passam por ajustamentos da lei, simplificação de procedimentos e maior efetividade das políticas. Pequenas reformas que podem, no entanto, ter grandes consequências. Apresentam-se, a seguir, algumas das mais importantes.

A primeira prioridade, deveria ser o domínio da *documentação*, envolvendo alterações legislativas, novos procedimentos de simplificação e alterações organizacionais. O principal objetivo desta reforma seria reduzir substancialmente a já referida existência de uma fase de irregularidade, mais ou menos prolongada, no trajeto da maioria dos imigrantes de trabalho oriundos de países terceiros. No plano das políticas públicas, a prioridade neste domínio é assegurar, desde a origem e em tempo útil, a documentação dos imigrantes. Com esse objetivo, foram introduzidas, em 2022, alterações à Lei de Estrangeiros, das quais foram particularmente importantes a eliminação da obrigatoriedade de existência de um contingente legalmente fixado de necessidades de mão-de-obra para efeitos da concessão de vistos prévios de residência, bem como a criação do novo título de visto para procura de trabalho.

O ajustamento da lei, e da sua regulamentação, são, porém, insuficientes para reduzir significativamente o problema da imigração indocumentada. A concessão de visto prévio de residência pelos serviços consulares, do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), é, hoje, o primeiro e maior ponto de estrangulamento no acesso à documentação pelos imigrantes. Reajustada a Lei de Estrangeiros é agora necessário redefinir e reforçar a rede consular, desenhada sobretudo em função das necessidades de apoio à emigração portuguesa e não à imigração de estrangeiros para Portugal, sobretudo na escala que esta hoje atingiu. Trata-se, no entanto, de uma reforma cara, necessariamente incremental, que ganharia em ser acompanhada pela simplificação do processo de concessão de vistos em regime de acesso *online*, prevista na medida Simplex de 2020 denominada e-VISA, mas até ao momento concretizada apenas para um número reduzido de países que não inclui as principais origens da imigração portuguesa.

A questão da documentação não se esgota nos vistos. Primeiro, porque há neste momento um *stock* de imigração irregular que é preciso regularizar, assegurando a ultrapassagem do segundo estrangulamento no acesso à documentação pelos imigrantes: a concessão de títulos de residência que estava a cargo do entretanto extinto Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). A nova Agência Portuguesa para as Minorias, Migrações e Asilo (APMMA), entretanto criada, recebeu estas funções, que deverão ser objeto de um processo de simplificação e desburocratização para ultrapassar o atual estrangulamento, que afeta também os refugiados: há pessoas do Programa de Recolocação que estão a aguardar a concessão do Estatuto de Refugiado há mais de cinco anos, o que dificulta a sua integração no mercado de trabalho. Segundo, porque a documentação dos imigrantes ganharia em incluir funcionalidades para além das de identificação. O objetivo, neste caso, deveria ser a plena concretização da medida Simplex de criação do cartão de cidadão estrangeiro, já decidida em 2018.³ O novo cartão garantiria a interoperabilidade dos números de utente do Serviço Nacional de Saúde (SNS), segurança social (NISS) e fiscal (NIF) nas autorizações de residência para estrangeiros, tal como acontece no cartão de cidadão para os portugueses. A viabilidade desta solução foi já demonstrada com a atribuição daqueles três números de acesso, de forma automática, com o título de proteção temporária concedido a refugiados da Ucrânia, em março de 2022.⁴ A maior articulação, na documentação dos imigrantes, com outros serviços da administração pública, necessária para a concretização de novo cartão do cidadão estrangeiro, poderá ficar facilitada com a entrada em funcionamento da APMMA que acabou com o confinamento da gestão da imigração numa força policial (o SEF).

Resolvidos os principais problemas de documentação dos imigrantes, será possível eliminar o hiato existente entre a reputação das políticas públicas portuguesas de imigração e a sua concretização efetiva. Portugal é reconhecido internacionalmente como um país de boas políticas de integração de imigrantes, segundo os relatórios do Índice de Políticas de Integração de Migrantes (MIPEX), elaborado pelo Migration Policy Group (MPG). Esta organização analisa as políticas públicas de imigração em 52 países nos cinco

Há neste momento um stock de imigração irregular que é preciso regularizar, ultrapassando o estrangulamento na concessão de títulos de residência

¹ Lei de Estrangeiros: Lei n.º 18/2022, de 25 de agosto

² Lei da Nacionalidade: Lei Orgânica n.º 2/2020, de 10 de novembro, e alterações à sua regulamentação introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 26/2022, de 18 de março

³ Simplex: <https://www.simplex.gov.pt/>
⁴ <https://portugalforukraine.gov.pt/pedido-online-de-protecao-temporaria-sef/>

Confundir habitação social com bairro social introduz uma lógica de segregação residencial que, em grande medida, sobrepõe territórios sociais e territórios da imigração

continentes, classificando sistematicamente Portugal no segundo ou terceiro lugares dos *rankings* que elabora.⁵ Em rigor, no entanto, o que é analisado são menos as políticas públicas e mais as leis que orientam essas políticas. Ora, um dos critérios usados no Índice para classificar positivamente as políticas é o da brevidade de acesso pelos imigrantes estrangeiros aos direitos de cidadania. Centrando a análise na lei, o Índice não tem em conta o período que os imigrantes demoram a ter acesso à documentação, sem a qual o seu acesso àqueles direitos fica restringido. Se tivesse, o país desceria vários lugares no *ranking* em que está hoje tão bem classificado.

A segunda prioridade deveria ser o problema do acesso à habitação pelos imigrantes. É certo que este problema não é específico da população imigrante, mas manifesta-se com particular gravidade nos setores mais pobres desta, nomeadamente por falta de rede social local de apoio familiar. As situações de sobrelotação dos alojamentos são, por isso, quase três vezes superiores entre estrangeiros do que entre portugueses.⁶ O Programa de Apoio ao Acesso à Habitação 1.º Direito, englobado no Programa de Recuperação e Resiliência (PRR), contempla a resposta às necessidades dos imigrantes. No entanto, para garantir a efetividade dessa possibilidade de resposta, será necessário criar mecanismos institucionais que assegurem que as câmaras municipais, a quem compete concretizar o programa, incluam os imigrantes no diagnóstico das necessidades do território, através da eventual participação no processo da futura APMMA.

Recorde-se, a este propósito, que o domínio da habitação foi o primeiro a ser objeto de uma política pública com grande incidência na imigração, o Programa de Erradicação de Barracas (PER), lançado em 1993. Este programa criou uma oferta pública de habitação com escala rara nas políticas sociais nacionais e não excluiu dos seus beneficiários os estrangeiros, mesmo quando em situação irregular. Teve, porém, um efeito perverso. Confundindo habitação social com bairro social, introduziu uma lógica de segregação residencial que, em grande medida, sobrepôs territórios sociais e territórios da imigração. Tirando as lições daquele programa, conviria, nas soluções a colocar em prática, disponibilizar habitação social sem a constituição de bairros sociais.

A terceira prioridade deveria ser a promoção da integração (*mainstreaming*) das políticas de imigração.⁷ Ou seja, a inclusão gradual do tratamento das questões da imigração, principalmente no domínio da integração, nos ministérios, organismos da administração central e autarquias. Justifica-se a existência de uma agência para as migrações e asilo, focada na gestão dos fluxos de imigração e na documentação dos imigrantes. Porém, as políticas públicas de integração dos imigrantes deveriam ser menos um domínio setorial específico e, incrementalmente, uma componente das políticas públicas setoriais e municipais, eventualmente coordenadas por um membro do Governo com a função de promover o trabalho em rede entre todas as agências envolvidas.

Num quarto nível de prioridade, há um conjunto de medidas que merecem ser mais generalizadas e aprofundadas. Destacamos duas. Em primeiro

lugar, a promoção, pelo Estado, da aprendizagem da língua portuguesa pelos imigrantes, especialmente por aqueles que têm outra língua materna e cujo número está a aumentar com o recente crescimento de uma nova fileira migratória a partir do subcontinente indiano. Essa promoção deveria incluir o acesso a outros níveis de proficiência para além dos níveis iniciais ou intermédios, enquanto medida essencial para a promoção da integração.

Em segundo lugar, prosseguir a simplificação no reconhecimento de graus estrangeiros de nível superior. Nos trabalhos não qualificados (grupo profissional 9 das estatísticas das profissões), a percentagem de trabalhadores com habilitações superiores, sobrequalificados, é três vezes maior entre os estrangeiros do que entre os portugueses.⁸ Uma vez mais, a simplificação dos procedimentos de reconhecimento no caso dos refugiados da Ucrânia é um caso de boas práticas que poderia ser generalizado.⁹

Em resumo, melhores políticas públicas de imigração exigem que, prioritariamente, se resolva o problema da documentação dos imigrantes e, ainda, que se garanta a participação dos imigrantes nos atuais programas de acesso à habitação, se substitua o acantonamento setorial das políticas de integração pela sua integração em todos os setores da governação, bem como o alargamento da efetividade de medidas em vários domínios, em particular no da educação. ▶

O Estado deve promover a aprendizagem da língua portuguesa pelos imigrantes, especialmente por aqueles que têm outra língua materna e cujo número está a aumentar

⁵ MIPEX: <https://www.mipex.eu/>

⁶ Dados do Eurostat, em Catarina Reis Oliveira (2022). *Indicadores de Integração de Imigrantes: Relatório Estatístico Anual 2022, Lisboa, Observatório das Migrações, Alto*

⁷ Ver Scholten, Peter, e Iona van Breugel (2018). *Mainstreaming Integration Governance: New Trends in Migrant Integration Policies in Europe*, Cham, Palgrave Macmillan

⁸ Dados do Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, em Oliveira, Catarina (2022). *Indicadores de Integração de Imigrantes: Relatório Estatístico Anual 2022, Lisboa, Observatório das Migrações, Alto Comissariado para as Migrações*, p. 160

⁹ <https://portugalforukraine.gov.pt/faqs-pt/>