PROBLEMAS DAS MIGRAÇÕES CONTEMPORÂNEAS EM PORTUGAL

*Maria Beatriz Rocha-Trindade**

Resumo: Considerado tradicionalmente um país de emigração, Portugal passou justamente a ser considerado um país de migrações nas últimas décadas do século XX. Contrariando as expectativas iniciais os Portugueses continuaram a sair, embora em muito menor número, mas os destinos europeus sofreram alterações e, na generalidade, todo o perfil da emigração portuguesa se alterou fortemente. Mantém-se, por parte do Estado, o interesse na manutenção dos laços afectivos por parte dos que residem fora do país; no entanto, as novas formas de mobilidade dentro do espaço europeu têm dado lugar a ocorrências que traduzem formas de abuso e de exploração inesperadas. O volume e a heterogeneidade da população que ao país tem vindo a acorrer e que no seu território se tem fixado, criou situações inesperadas gerando uma nova problemática social, cujas implicações obrigaram ao estabelecimento de uma política inovadora (incidindo sobre múltiplos aspectos) que procura cobrir todo o território nacional. É extraordinariamente interessante passar um rápido olhar sobre os números, sobre os destinos e sobre as proveniências dos que partem e dos que chegam de e a Portugal antes de expor as acções em curso, desenvolvidas tanto pelos espaços institucionais de tutela de um e outro grupo de migrantes (os nacionais e os estrangeiros) como pela sociedade civil face às nova situações que o país vive e que serão definidas numa perspectiva transnacional.

Palavras-chave: Portugal. Emigração. Espaço europeu.

Abstract: Traditionally considered an emigration country, Portugal just turned to be regarded as an immigration country since the last decades of the XX th country. Contradicting the initial expectations, the Portuguese people continued to go out, although in not so big numbers, but the European destinies have been modified, and in general the whole profile of the Portuguese emigration has changed significantly. The interest of the estate in keeping the affective links of those living out of the country has remained, but the new forms of mobility inside the European space have given place to events that express kinds of unexpected abuse and exploration. The volume and heterogeneity of the people that are rushing to Portugal and are establishing in its territory have created unexpected situations. It has generated a new social problematic, and its implications constrained to establish an innovative policy – reflecting on multiple aspects – that tries to cover all the national territory. It is extraordinarily interesting to book at the numbers, the destinies and the precedence from those who leave and those who come from and Portugal. It must be done before exposing the current actions developed by institutional spaces of tutorship from one and another immigrant groups – national and foreigners as much as by civil society facing the new situations the country is passing by that will be defined in a transnational perspective.

Keywords: Portugal. Emigration. Immigration. European space.

* Professora da Universidade Aberta de Portugal e pesquisadora do Centro de Estudos das Migrações e das Relações Interculturais/CEMRI. E-mail: rochatrindade@hotmail.com

Considerações prévias

Migrar, vocábulo caracterizado por uma pluralidade semântica, permite aproximações de entendimento diferente que vão desde significar uma simples mobilidade (possível de ser aplicada à deslocação de qualquer ser humano) como a um desdobramento de vários entendimentos sociais que nele se encaixam.

Como se sabe, as deslocações humanas podem ser múltiplas, realizar-se por vários motivos e se encaminhar em direções muito diferentes; podem ser temporárias e, nessa circunstância, se realizar por períodos de tempo variáveis; podem resultar de tragédias naturais, ser o desfecho de conflitos políticos de natureza circunscrita ou alargada ou provir de razões estritamente autónomas e pessoais.

Sai-se do país de onde se é natural por causas de vária natureza: por razões de exercício da profissão, com propósitos turísticos e de lazer, para realizar estudos ou estágios ou se escolhe um outro país, no estrangeiro, pela amenidade do clima, pela tranquilidade de vida que o caracteriza ou porque aí se encontram melhores condições para residir, após a vida profissional activa. No entanto, os motivos de natureza predominantemente económica e de entre eles o trabalho assalariado, continuam a ocupar um lugar central no diversificado leque em que se desdobram as motivações para a mobilidade humana.

Numa intenção de melhor compreender essa variedade de situações de notória complexidade, poder-se-ia classificar os movimentos migratórios num certo número de categorias que seriam construídas em função dos principais indicadores que entre si se entrelaçam e lhes dão visibilidade, mas que de modo algum poderão considerar-se como totalmente determinantes ou mutuamente exclusivos.

Situação actual

Os fenómenos migratórios estão na ordem do dia tanto no espaço político mundial como no da União Europeia. Nesse último contexto, essencialmente determinante para Portugal por ser o espaço onde o país se encontra integrado, tem lugar um fluxo constante de novas directrizes, leis e regulamentos; as correspondentes problemáticas constituem objecto de debates prioritários nos parlamentos nacionais; são conteúdo para artigos de opinião nos jornais e para programas de actualidade na mídia; constituem assuntos prioritários de investigação em universidades e em agências governamentais.

Esse claro reforço da importância e visibilidade que hoje assumem as migrações internacionais advém de elas terem sido ultimamente reconhecidas como opções estratégicas para o desenvolvimento sustentado de cada um dos países europeus interessados, bem como do espaço geopolítico em que estão situados. De facto, a imigração permite colmatar os défices de mão-de-obra que resultam da tendência geral para o envelhecimento das populações européias, bem como combater esse mesmo envelhecimento pela entrada de uma camada de estrangeiros mais jovens.

A consequência mais interessante dessa mudança de perspectiva política é a de considerar todos os fluxos imigratórios como devendo ser tendencialmente definitivos ou, pelo menos, de longa duração.

Outra faceta de carácter "menos temporário" das migrações actuais é a abertura da possibilidade de idas e de vindas entre países de origem e de destino, eventualmente repetidas, o que hoje é usual designar-se por migração oscilante ou circular (CATARINO, 2007).

Uma outra consequência da maior valorização do fenómeno migratório, no sentido do prolongamento da duração das estadas, é a ênfase que está a ser dada a uma integração plena dos estrangeiros residentes, dando-lhes acesso aos benefícios da cidadania.

Nem todas essas orientações (ou opções políticas) merecem uma aceitação plena por parte da opinião pública em geral, habituada, mercê de alguns séculos de experiência da emigração portuguesa, a considerar as questões de mobilidade humana como essencialmente negativas, embora por vezes inevitáveis.

Tem-se assim observado existir uma tendência para apresentar e discutir as migrações sob forma dual ou dialéctica, de ponderação de vantagens e de inconvenientes das migrações – e isto não apenas em Portugal mas também nos demais países europeus.

Atente-se, assim, aos títulos de algumas conferências científicas ocorridas recentemente na Europa:

– *La Immigració, una Oportunitat?* (XXXIII Universitat D'Estiu, Andorra, 2006)
– *Imigração: Oportunidade ou Ameaça?* (Fórum Gulbenkian Imigração, (Lisboa, 2007)
– *Imigração: Pontes ou Barreiras?* (Fórum Internacional da Caritas, Caparica, 2007)
– *Immigration in Europe: Good or Bad?* (Annual Conference of the AEMI, Turku, 2007).

A mesma tendência é reflectida em numerosos artigos que apresentam resultados de investigação ou simplesmente dedicados a expor análises sobre a mesma ordem de questões (ROCHA-TRINDADE, 2007).

A vantagem desse aparente extremar de pontos de vista opostos, entre o mais essencialmente desfavorável e o mais radicalmente optimista, é a de definir todo um domínio de existência de aspectos positivos e negativos que enformam, aliás, a maior parte dos fenómenos sociais. Deste modo, as

questões formuladas de forma maniqueísta têm como resposta evidente a de que são prováveis todas as gradações intermédias das diversas consequências do fenómeno.

Actualmente vive-se numa complexa realidade social em que as distâncias entre países ou continentes se tornaram mais próximas e em que todos os espaços físicos se aproximam; em termos políticos, as individualidades regionais se afirmam e os poderes soberanos nacionais tendem a se associar, de modo a articular potencialidades que são próprias a cada um deles, permitindo aumentar a afirmação pública das respectivas capacidades de projecção externa, gerir conjuntamente o engrandecimento da sua capacidade económica e promover a qualidade de vida e o progresso social das suas populações.

Nessa perspectiva, as proximidades que resultam da globalização e os espaços transnacionais que vêm continuadamente sendo estabelecidos resultam, no tocante à mobilidade e fixação dos actores migrantes, numa imensa variedade de situações cuja descrição, em termos da análise científica dos fenómenos migratórios, não mais pode alicerçar-se em aproximações pontuais ou, sequer, sectoriais. Pelo contrário, torna-se necessário dar prioridade aos enquadramentos mundial e grande-regional das migrações, o que e permitirá visualizar, de forma alargada, o deslizar dos fluxos migratórios ao longo dos percursos que se estabelecem em geografias diversas, estabelecer a localização das plataformas de interrupção que por vezes se lhes interpõem e conhecer os reencaminhamentos que venham a se processar e que perturbarão necessariamente a linearidade idealizada dos percursos tradicionais.

Numa aproximação global, podem assim delimitar-se os «reservatórios alargados» de emigrantes e as «bacias receptoras» das correspondentes reservas, combinando espaços cujas fronteiras podem, todavia, evoluir ao longo do tempo.

No momento presente, fontes credíveis internacionais de informação estatística (OCDE; UE; OIM; PNUD) indicam um número superior a duzentos milhões de homens e de mulheres que, tendo nascido num país, vieram a estabelecer-se num outro.[1] A Europa Ocidental constitui uma dessas bacias receptoras e tem vindo, ao longo dos decénios, a ser procurada por habitantes de países da África Subsariana e da América Latina; em menor número, por originários da Ásia e, nos últimos tempos, por nacionais da Europa Central e Oriental.

[1] A este propósito curioso será referir que 200 milhões é a ordem de grandeza da população do Brasil, quinto país mais populoso do mundo.

A diacronia das correntes migratórias

Ao longo de todo o século XX, foram os laços anteriores de natureza histórica, herdados de coabitações coloniais, que abriram canais de raiz linguística e cultural e fizeram dirigir os fluxos migratórios de antigos territórios coloniais para os (talvez ilusoriamente) prometedores destinos europeus. Desses primeiros fluxos migratórios resultaram relacionamentos sociais privilegiados entre compatriotas que se correspondiam nos países de origem e de destino e que inspiravam confiança aos candidatos a migrantes para encetar novas aventuras, esperando poder contar com o apoio e enquadramento local de pessoas conhecidas ou conhecidas de conhecidos, nos momentos difíceis dos primeiros tempos após a mudança. A realidade foi todavia, na maioria das situações, muito diferente.

Muitas das condições de vida dos quotidianos dos novos imigrantes têm-se revelado tão desfavoráveis que é difícil compreender como todos os riscos e inseguranças (hoje antecipadamente conhecidos, em regra geral, pelos que querem migrar) acabam por ser menorizados face às expectativas positivas associadas à emigração. Quando, no entanto, a situação nos países de origem é de tal modo crítica que põe em causa a própria subsistência ou segurança quotidianas, todas as dificuldades previsíveis no trânsito para o país de destino e para a subsequente instalação nesse espaço (que apenas nominalmente se poderá chamar de "acolhimento") conduzem os potenciais emigrantes a tudo relativizar, em nome da esperança numa vida melhor.

O desequilíbrio entre esperança e realidade objectiva é ainda mascarado pela acção daqueles que mais beneficiam do recrutamento de novos migrantes (ou seja, engajadores e promotores da emigração ilegal) que enfatizam todas as vantagens e escondem dos candidatos todos os perigos e inconvenientes a que virão a estar sujeitos.

Situação actual da emigração portuguesa

No momento presente, a emigração de Portugueses pode ser descrita pelas seguintes características principais:

- continuam a verificar-se partidas para alguns dos destinos clássicos desta emigração, como no caso da América do Norte (Estados Unidos e Canadá) e da Austrália;
- aparecem novos países de destino, muito embora com algum carácter de transitoriedade, como acontece para alguns países do Próximo Oriente e do mundo árabe;

– mantém-se a emigração para diversos países do espaço intra-europeu, embora possivelmente com o carácter de emigração circular atrás referido;
– nesse quadro geográfico, têm predomínio os destinos da Suíça, do Reino Unido, da França, da Holanda e da Irlanda, aparecendo agora a Espanha como um importante destino de emigração temporária;
– pelo contrário, reduz-se substancialmente a emigração para a Alemanha, que nunca tendo obtido uma expressão numérica comparável à da França, constituía anteriormente um destino particularmente favorito.

Note-se que podem não figurar nas estatísticas comunitárias sobre as migrações os casos de Portugueses que se estabelecem por conta própria em países da EU ou que estão a cargo de familiares já ali residentes, dada a liberdade de circulação e de estabelecimento de que gozam os cidadãos daquele espaço geo-político.

O Quadro 1, anexado, descreve a distribuição geográfica da presença de Portugueses nos diversos países receptores, segundo fonte do Ministério dos Negócios Estrangeiros (2007).

A imigração em Portugal

Contrariamente ao que já tem sido referido, a imigração não é um fenómeno social novo em Portugal. Houve, em séculos passados, importações consideráveis de africanos, das colónias de África para a metrópole, tanto em contextos de escravatura como, pelo contrário, em situações eminentemente favoráveis. Verificaram-se, há cerca de cem anos, imigrações de naturais da Galiza, em grande número, os quais se estabeleceram em todo o país, designadamente ligados a serviços pesados, à hotelaria e à restauração. Houve, também, consideráveis números de refugiados provenientes de toda a Europa, em situações de guerras alargadas, designadamente durante o período 1939-1945, no tocante a pessoas fugidas às perseguições nazis contra os judeus.

Verificou-se, também, existir um gigantesco número de cidadãos britânicos que passaram a residir em Portugal, ligados à agricultura, à indústria e ao comércio internacional do vinho do Porto, no Norte do país, desde há mais de dois séculos. Igualmente, desde meados do século XX e após a descolonização do Império Britânico, partiram para o Sul muitos milhares de funcionários coloniais reformados de nacionalidade britânica que escolheram a região do Algarve como destino de radicação definitiva.

É ainda de assinalar uma fixação dispersa, em regiões de fraca densidade de população, de numerosos estrangeiros de diversas proveniências

que se dedicam a actividades agrícolas de alto valor acrescentado, designadamente à produção de vinhos de qualidade e agricultura biológica.

Em tempos mais recentes, a história da imigração que teve lugar na segunda metade do século XX, considerando em particular o período compreendido entre 1975 e o momento presente, integra quatro períodos:

- a primeira fase da imigração recente em Portugal é visivelmente marcada pelas consequências da descolonização, em que fluxos numericamente significativos provieram da costa ocidental africana: Cabo Verde; Guiné-Bissau e Angola. Menos relevantes são os contingentes provenientes de Moçambique, na costa oriental de África. Por razões adiante explicitadas, não se extinguem no tempo as características desses fluxos migratórios, que continuam a ter expressão visível nos dias de hoje;
- a partir do início dos anos 80 e até meados da década seguinte intensificou-se em Portugal um segundo fluxo, constituído sobretudo por cidadãos brasileiros, em geral possuidores de boas qualificações profissionais (dentistas, designers, especialistas de comunicação e de publicidade, artistas etc.) que demandaram o país pela conjugação do factor de instabilidade política no Brasil (vigência de governos de ditadura militar) e das desvantagens económicas para cidadãos de rendimentos médios a altos decorrentes de taxas de inflação que chegaram a atingir os três dígitos;
- pode considerar-se como terceiro período o que tem como marca politicamente mais visível a entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia (Tratado de Adesão de junho de 1985) e se desenrola até ao penúltimo decénio do século passado. Essa mudança deve-se, por um lado, à mobilidade intra-europeia, que traz empresas estrangeiras e imigrantes qualificados a Portugal, provenientes dos países que integram a CEE (hoje União Europeia); por outro, a possibilidade que é fornecida aos nacionais de dele saírem e sem dificuldade atravessar fronteiras, vindo a fixar-se legalmente fora do país por períodos que, em muitos casos, vieram sem grande dificuldade a ser ultrapassados, ainda que conduzindo a um certo número de situações de ilegalidade.

A disponibilização de Fundos Comunitários possibilitou a realização de investimentos públicos de grande monta, criando a necessidade de uma mão-de-obra indispensável à sua concretização, a qual se verificou ser então insuficiente em Portugal. Em consequência, foram assim criadas condições para que uma considerável força de trabalho sem qualificações profis-

sionais específicas viesse a surgir, proveniente de várias origens, a qual, tendo em geral se radicado no país, aqui se tivesse progressivamente diversificado e aumentado os seus efectivos por via de novas chegadas, dadas as crescentes necessidades de mão-de-obra.

Para além das infra-estruturas nacionais que continuadamente foram sendo instaladas e que proporcionam uma maior facilidade de contactos em nível nacional e internacional, também o conjunto de eventos de grande projecção para o exterior, de que são exemplo a Exposição Mundial de 1998 e o Campeonato Europeu de Futebol de 2004, constituíram situações de atracção recíproca de interesses e possibilitaram o conhecimento de Portugal no estrangeiro, projectando uma nova imagem de um país que até então, pela sua situação geográfica periférica e regime político autoritário, tinha estado votado ao isolamento durante muitos decénios.

Em cerca de dez anos, a população estrangeira com autorização de residência em Portugal passou de 58 000 para 191 000 indivíduos, o que se traduz por uma taxa média de crescimento de cerca de 30 % anuais.

– A presente fase da imigração em Portugal, que pode se considerar ter nascido com a transição para o presente século, combina grande parte das características das fases anteriores, tanto no tocante ao aumento progressivo do número de estrangeiros residentes em Portugal, com situação legalizada ou como clandestinos, como no que respeita a uma cada vez maior diversidade de países de proveniência (ver Quadro 2). Há, mesmo assim, algumas diferenças muito importantes a registar.

A primeira destas é a chegada de imigrantes vindos do Leste Europeu, que desde o final do século anterior iniciam sua entrada em Portugal. De entre a constelação de países que integram esse fluxo (refira-se entre outros à Rússia, à Moldávia, à Bulgária e à Roménia,) destaca-se a Ucrânia, que virá ocupar nesse conjunto, a breve trecho, a posição mais destacada.

É possível – mas sendo ainda passível de confirmação – que uma parte das populações de Ucranianos e de Romenos tenha encetado um processo de retorno ou de re-emigração e que os respectivos contingentes venham, no futuro, a diminuir.

Por outro lado, os fluxos tradicionais de origem africana desaceleram-se; é interessante constatar que os números que os traduzem são actualmente inferiores aos que correspondem à imigração proveniente da UE. Pelo contrário, reforçam-se as chegadas de cidadãos de origem brasileira, que ocupam o primeiro lugar em volume de população imigrada (ver Quadro 2, em anexo). A sua composição apresenta, no entanto, características fundamentalmente diferenciadas das do período anterior: trata-se agora de uma mão-de-obra não qualificada que provém de todo o Brasil mas essencialmente

de Estados e regiões do interior, onde as partidas para o estrangeiro sempre se fizeram sentir: Minas Gerais, Paraná e Nordeste.

Prospectiva para um futuro próximo

- Durante os últimos quatro anos, reduziu-se muito substancialmente o valor global do investimento público, devido ao facto de ter sido necessário tomar medidas drásticas de redução orçamental, para que o défice das contas nacionais não ultrapassasse as normas do Pacto de Estabilidade e Crescimento, adoptado na UE. Dessa redução decorreu alguma estagnação da actividade do sector da construção pesada e das obras públicas.
- No entanto, foi anunciado pelo governo português que tais restrições seriam aliviadas nos orçamentos de Estado para 2008 e 2009, estando previstos, com início nesses anos, investimentos de grande volume, como a construção do novo aeroporto internacional de Lisboa em Alcochete (na margem Sul do Rio Tejo) e a rede de comboios de alta velocidade (TGV).
- É, por conseguinte, de prever a necessidade futura de um grande volume de mão-de-obra suplementar para concretizar esses investimentos, sendo sensato prever que seja feito apelo a novos contingentes de imigração de trabalhadores estrangeiros, tanto nos anos referidos como, sobretudo, nos seguintes, contrariando uma incipiente tendência anterior para a redução dos efectivos de trabalhadores estrangeiros.

Vivem hoje em Portugal mais de meio milhão de estrangeiros, entre situações legais[2] e clandestinas, cerca de 5% do total da população que reside no País, constituindo 10% da população activa.

Distribuição regional das residências dos imigrantes

A distribuição geográfica dos estrangeiros residentes é irregular ao longo do território. Desde o início das primeiras fixações de estrangeiros em território nacional, a preferência pelos locais de residência recaiu sobre a Área Metropolitana de Lisboa (distritos de Lisboa e de Setúbal) e no Sul (Algarve), espaços em que a sua existência é mais visível. No entanto, a

[2] As modificações que foram sendo introduzidas na legislação em vigor tornaram difícil o apuramento das diferenças entre situações de autorização de residênciae de autorização de permanência, sendo que esta última actualmente vem caindo em desuso.

área metropolitana do Porto, a segunda cidade do país, tem também concitado o interesse dessas populações. No entanto, à crescente diversificação e ao aumento do número de estrangeiros correspondem visíveis alterações na geografia da sua distribuição territorial, podendo verificar-se que a imigração em Portugal tem caminhado de uma polarização urbano-metropolitana da população, para uma onda de novas vagas em direcção a áreas rurais, muito diversificadas, de fixação.

O panorama geral do mercado de trabalho e as oportunidades concretas que, nos diversos pontos do território, são oferecidas em cada momento, constituem as linhas determinantes das implantações que têm vindo a ocorrer. No entanto, nunca será demais lembrar a importância das redes formadas por núcleos das mesmas origens nacionais que se vão constituindo, cujo poder catalisador, tanto na procura da proximidade de residência como na escolha de actividade profissional idêntica, constitui indubitavelmente um factor decisivo.

As políticas portuguesas para a imigração

Durante os anos 90 do século passado, as políticas adoptadas pelo governo português em relação à imigração assumiram sobretudo um carácter *reactivo,* isto é: os textos legais e regulamentares que as traduziram foram concebidos para corrigir situações anteriores consideradas como indesejáveis, sem que fosse evidente existir uma estratégia que visasse determinar o fenómeno migratório, no médio ou no longo prazo.

Existia a convicção difusa de que o país necessitava de trabalhadores estrangeiros para assegurar o desenvolvimento econômico, a constatação de que existia um número crescente de imigrantes clandestinos, cuja situação era necessário regularizar e, finalmente, de que era inconveniente praticar uma política de "portas abertas" à imigração.[3]

Em termos de opinião pública, eram opostos os pontos de vista dos empregadores, que consideravam bem-vinda a mão-de-obra estrangeira e a do público em geral que receava, de forma mais ou menos expressa, a presença de um "excessivo" volume de estrangeiros em Portugal.

Sucessivas leis destinadas a regulamentar a imigração foram publicadas, bem como diplomas legais excepcionais destinados a possibilitar a legalização de imigrantes clandestinos.[4] A leitura de todos esses docu-

---

[3] A experiência passada não recomendou criar novas oportunidades de legalização extraordinária aos estrangeiros que se encontrem a residir em Portugal de forma irregular. Deste modo, o ACIDI não encara favoravelmente a renovação de tal possibilidade, como foi afirmado publicamente pelo seu Presidente (em 19 de Setembro do corrente ano de 2007) no discurso de lançamento do número especial da revista CIDADE SOLIDÁRIA (Migrações. Novos Desafios) que a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa lançou nessa data.

[4] Como exemplo de posições erróneas que podem ser assumidas por uma parte da opinião pública, mencione-se que é um facto que a população das prisões portuguesas tem uma percentagem desproporcionada de estrangeiros

mentos oficiais, feita agora com o necessário distanciamento temporal, evidencia uma oscilação entre os princípios do *jus sanguinis* e os do *jus solis,* bem como o carácter tendencialmente restritivo em relação à entrada de novos imigrantes. Por outro lado, constata-se uma progressiva aproximação às posições do Conselho da Europa, tanto no que diz respeito à necessidade de estabelecer o diálogo intercultural, como o que está relacionado com as sucessivas clarificações da doutrina da União Europeia no tocante às vantagens de reforçar as populações europeias com camadas mais jovens de residentes.

Nesse sentido, pode considerar-se que o ordenamento jurídico português caminhou, por etapas sucessivas, no sentido de uma evolução positiva.

Toda essa situação veio a ficar clarificada quando os órgãos de soberania portugueses adoptaram um conjunto de princípios que enformaram as novas leis de imigração em Portugal e que podem resumir-se do modo seguinte:

- é reconhecida a necessidade de entrada anual de um número significativo de estrangeiros, tanto para satisfazer as necessidades de mão-de-obra para o desenvolvimento econômico,[5] como para corrigir a tendência para o envelhecimento demográfico da população portuguesa.
- torna-se indispensável assegurar a todos os residentes o acesso aos benefícios da cidadania, independentemente de se tratar ou não de imigrantes legais, em nome do respeito pelos direitos humanos.
- para tal, é indispensável criar estruturas e mecanismos centrais e locais destinados a facilitar a resolução dos problemas de toda a ordem que se suscitem aos cidadãos estrangeiros e designadamente para promover o diálogo intercultural com a população maioritária.
- em suma, o mote desta posição política será *acolher e integrar,*[6] agora numa perspectiva pró-activa, em vez de reactiva.

Um dos mecanismos fundamentais para o sucesso dessa orientação política foi o reforço de um organismo já existente, o Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas/ACIME (2002), que passou a se designar por Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural/ACIDI (2007) e resulta da fusão de três estruturas que o passam a integrar: o Secre-

condenados. De facto, o referido desequilíbrio resulta da captura de «correios de droga» ou de traficantes de imigração clandestina provindos do exterior e não de trabalhadores migrantes residentes em Portugal.

5 O Eurobarómetro refere que Portugal ocupa o segundo lugar entre os países da EU que mais beneficiam, em termos percentuais, do contributo dos imigrantes para o crescimento económico.

6 Acolher e Integrar tornou-se a frase-chave escolhida pelo ACIDI para definir a essência da sua acção.

tariado Entreculturas, o Programa Escolhas e a Missão Técnica para o Diálogo com as Religiões.

As leis-quadro que desenham a nova política são: a *Lei da Nacionalidade* (Lei Orgânica nº 2/2006, de 17 de abril e Decreto-Lei nº 237-A/2006 de 14 de dezembro) aprovada por larga maioria pelo Parlamento Português, que reforça o princípio do *jus solis*; a chamada *Nova Lei da Imigração* (Lei nº 93/2007, de 4 de julho), aprovada pelo mesmo órgão de soberania com os votos favoráveis dos dois maiores partidos portugueses, e que define as condições e procedimentos de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território português, bem como o estatuto de residente de longa duração e, embora com situação legal hierarquicamente menor, a Resolução do Conselho de Ministros (3 de maio de 2007), que delineia o *Plano para a Integração dos Imigrantes*.

Estruturas destinadas a promover a integração

Não basta criar um quadro legal adequado à satisfação dos propósitos governamentais relativos a imigração, é necessário também criar as estruturas operacionais que concretizem aquelas leis.

A existência do ACIDI não seria suficiente para assegurar a sua acção: foi necessário criar as respectivas estruturas descentralizadas, designadas por Centros Locais de Apoio à Integração de Imigrantes (CLAIIs), espalhados por todo o país.

Uma estrutura paralela foi igualmente criada, replicando o conceito das Lojas do Cidadão[7] e designada por Centro Nacional de Apoio ao Imigrante (CNAI), em que os cidadãos estrangeiros podem encontrar delegações da totalidade das agências governamentais relevantes para a resolução dos problemas desses cidadãos: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, ACIDI, Inspecção-Geral do Trabalho, Segurança Social, Conservatória dos Registos Centrais, Ministérios da Educação, da Saúde e da Justiça.

Em termos de descentralização de intervenções administrativas, registre-se que numerosos municípios portugueses, especialmente aqueles que se situam em zonas de forte implantação de imigrantes, criaram estruturas autárquicas dedicadas à resolução dos problemas específicos desses cidadãos.[8]

No plano das iniciativas da sociedade civil, o próprio poder central encoraja a criação de associações de cidadãos estrangeiros, obedecendo ao

---

[7] As Lojas do Cidadão são estruturas especialmente concebida para centralizar, num único ponto, todas as estruturas administrativas que mais frequentemente exigem o acesso dos cidadãos, quer se trata de matéria fiscal, problemas de transportes e comunicações, certidões e licenças etc.

[8] Existem em particular três Conselhos Municipais como órgãos de consulta destinadas a imigrantes e cidadãos estrangeiros, situados em Lisboa (1993), Amadora (1995) e Porto (2005)

princípio de que é essencial "dar-lhes voz", tanto para mais eficazmente conhecer (e, eventualmente, resolver) os seus problemas, como para incentivar a participação activa destas pessoas na sociedade em geral, em respeito do princípio de assegurar a toda a população, sem excepções, a plena cidadania.[9]

A opinião pública

Merecem referência especial os estudos que visam apurar a posição genérica da opinião pública portuguesa em relação à imigração e, mais particularmente, no que toca à existência de um elevado número de estrangeiros, de diferentes nacionalidades, em Portugal (VALA et al., 1999; CÁDIMA e FIGUEIREDO, 2003; LAGES e POLICARPO. 2003; ACIME, 2006; LOPES FILHO, 2007; MALHEIROS, 2007). Outros modos de avaliar os contornos dessa problemática consistem em analisar os conteúdos das notícias veiculadas a este respeito pelos órgãos de comunicação social e, bem assim, o diálogo político emanado dos debates parlamentares e das estruturas dos partidos políticos.

Todos os estudos mencionados referem-se a existência de atitudes de desconfiança – mais do que de racismo ou xenofobia declarados – de sectores da população portuguesa em relação à generalidade dos imigrantes; pode, no entanto, dizer-se que a rejeição da presença de estrangeiros entre nós não reveste, em geral, um carácter organizado ou, ainda menos, a forma de movimentos políticos que se reclamem de ideologias racistas ou xenofóbicas, aliás proibidas por lei em Portugal. Existe um Partido Nacionalista, sem expressão eleitoral, bem como grupúsculos de *skinheads* que já cometeram no passado crimes de carácter racista[10] e cujos responsáveis foram, por isso, julgados e condenados.

Nos debates parlamentares, a questão imigratória é mais abordada no tocante aos riscos da imigração ilegal e nas formas de combatê-la do que em questões de princípio que se oponham à política governamental quanto à integração.

No que respeita a conteúdos veiculados pelos órgãos de comunicação social, serão certamente notícia os factos que se liguem à insegurança em bairros periféricos maioritariamente habitados por imigrantes, embora se saiba que muitas dessas questões estão directamente ligadas ao consumo ou ao tráfico de drogas e às manifestações de delinquência juvenil.

---

[9] Desse princípio não são afirmadamente excluídos mesmo os residentes em situação irregular, em termos de acesso à educação, à saúde e à segurança social.

[10] O chamado «Caso Alcindo Monteiro», cidadão cabo-verdiano assassinado por um grupo de skinheads, entretanto julgados e condenados, é considerado exemplar; não se voltaram a verificar crimes desse cariz.

Por parte dos próprios imigrantes, existem queixas quanto a actos de discriminação de que possam ser objecto, sendo algumas dessas queixas relacionadas com o excesso de burocracia associado a processos de concessão de autorizações de residência ou à validação de documentos provindos de outros países. Grande parte dessas queixas é imputável ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, frequentemente acusado (e muitas vezes, aliás, com inteira razão) de excesso de rigidez e de falta de agilidade administrativa.

Nesses aspectos, é forçoso reconhecer que o ACIDI desempenha um papel exactamente contrário, procurando facilitar a vida aos cidadãos estrangeiros e os auxiliando a regularizar situações ilegais ou pouco canónicas.

Em síntese do que foi exposto, entende-se poder afirmar que Portugal foi definindo progressivamente o caminho certo para conseguir alcançar, a prazo, a integração dos imigrantes, que considera deveram ser equiparados, em termos legais e sociais, aos demais cidadãos portugueses.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACIME. *O "Pseudo-Arrastão" de Carcavelos:* documentos. Lisboa: ACIME, 2006. 124 p.

CATARINO, P. Remessas e desenvolvimento; Migração circular; Apoio à internacionalização das empresas. Relatório e Proposta de Recomendações. In: *Imigração:* oportunidade ou ameaça? Estoril: Principia, 2007. p. 233-250.

CÁDIMA, R; FIGUEIREDO, A. *Representações*: (imagens) dos imigrantes e das minorias étnicas nos Media. Lisboa: ACIME, 2003. 176 p.

LAGES, M. F.; POLICARPO, V. *Atitudes e valores perante a imigração*. Lisboa: ACIME, 2003. 192 p.

LOPES FILHO, J. *Imigrantes em terra de emigrantes*. Praia-Cabo Verde: Instituto da Biblioteca Nacional e do Livro, 2007. 232 p.

MALHEIROS, J. M. (Org.). *Imigração brasileira em Portugal*. Lisboa: ACIDI, 2007. 246 p.

ROCHA-TRINDADE, M. B. Dualidades na imigração. In: *Sob o Signo de Horus*. Lisboa: Colibri, 2007.

VALA, J. et al. *Expressões dos racismos em Portugal*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 1999. 216 p.

VITORINO, A. (Coord.). *Imigração:* oportunidade ou ameaça? Estoril: Principia, 2007. p. 233-250.

ANEXOS

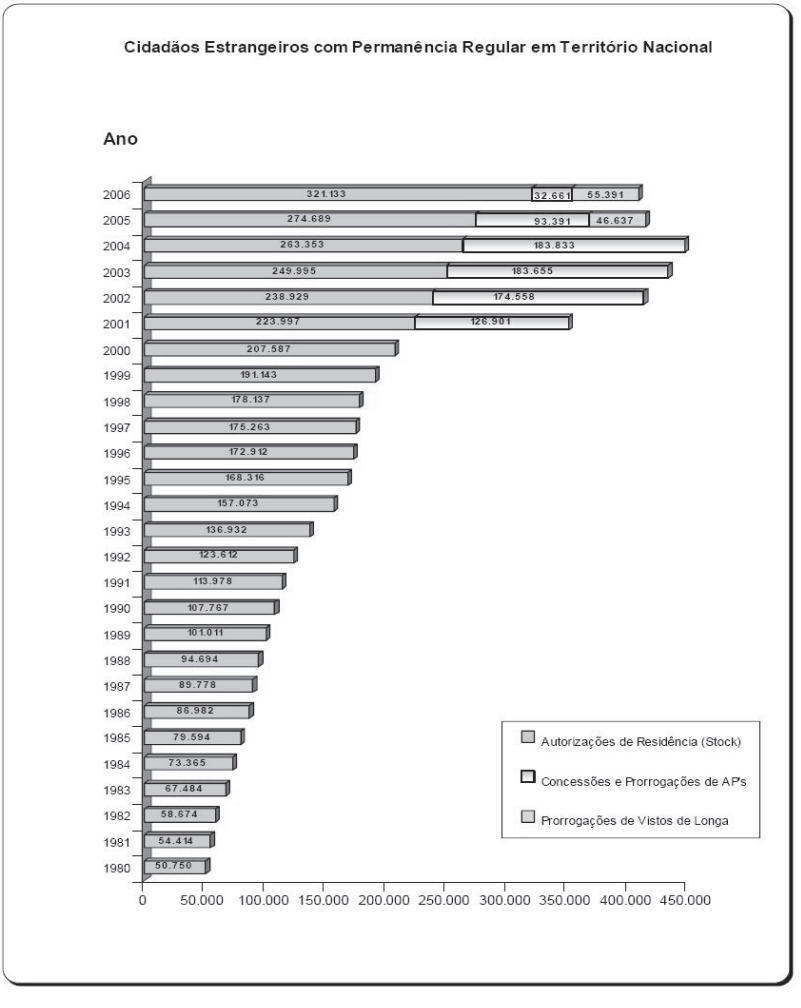
Estimativa das Populações de Portugueses e Luso-Descendentes *em Diversos Países do Mundo*

EUROPA	**1 580 298**	***AFRICA***	**376 696**
ALEMANHA	115 606	ANGOLA	45 000
ÁUSTRIA	2 000	ARGÉLIA	116
BÉLGICA	35 000	BOTSWANA	120
CZECH, REP.	160	CABO-VERDE	8 834
DINAMARCA	752	CONGO, REP . (BRAZZAVILLE)	162
FINLÂNDIA	290	CONGO, REP. DEM. (ex-ZAIRE)	762
FRANÇA	791 388	GUINÉ-BISSAU	1 827
GRÉCIA	494	MALAWY	308
ESPANHA	82 700	MARROCOS	459
HOLANDA	17 927	MOÇAMBIQUE	13 021
IRLANDA	1 798	NAMIBIA	1 502
ITÁLIA	4 210	QUIÉNIA	663
LUXEMBURG O	70 000	REP. ÁFRICA DO SUL	300 000
POLÓNIA	316	S. TOME E PRINCIPE	943
ROMÉNIA	155	SUAZILÂNDIA	1 104
SUÉCIA	3 000	TUNÍSIA	139
U.. & CHANN. ISL.	250 000	ZIMBABUÉ	1 200
MÓNACO	700	OUTROS	536
NORUEGA	1 038		
SUIÇA	189 015	***ÁSIA***	**156 611**
OUTROS	178	CHINA	230
		FILIPINAS	112

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2007.

AMÉRICA	**2 839 521**	HONG-KONG S.A.R.	10 000
ARGENTINA	13 147	INDIA	4 399
BERMUDAS	11 000	ISRAEL	389
BRASIL	700 000	JAPÃO	416
CANADÁ	357 690	MACAU S.A.R.	140 000
CHILE	575	TAILÂNDIA	120
COLÔMBIA	280	TIMOR-LESTE	400
DUTCH ANTILLES	3022	OUTROS	545
EQUADOR	269		
MÉXICO	513	***OCEANIA***	**15 730**
PANAMÁ	250	AUSTRÁLIA	15 440
PERU	156	NOVA ZELÂNDIA	290
REPÚBLICA DOMINICANA	153		
URUGUAI	3 000		
USA	1 349 161		
VENEZUELA	400 000		
OUTROS	305	***TOTAL GERAL***	***4 968 856***

Fonte: Direcção Geral dos Assuntos Culturais e Comunidades Portuguesas, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2007.


Cidadãos Estrangeiros com Permanência Regular em Território Nacional
Ano
2006
2005
2004
2003
2002
2001
2000
1999
1998
1997
1996
1995
1994
1993
1992
1991
1990
1989
1988
1987
1986
1985
1984
1983
1982
1981
1980
321.133
32.661
55.391
274.689
93.391
46.637
263.353
183.833
249.995
183.655
238.929
174.558
223.997
126.901
207.587
191.143
178.137
175.263
172.912
168.316
157.073
136.932
123.612
113.978
107.767
101.011
94.694
89.778
86.982
79.594
73.365
67.484
58.674
54.414
50.750
0
50.000
100.000
150.000
200.000
250.000
300.000
350.000
400.000
450.000
Autorizações de Residência (Stock)
Concessões e Prorrogações de AP's
Prorrogações de Vistos de Longa