

EMIGRAÇÃO E POLÍTICA

Análise aos programas eleitorais e iniciativas legislativas, 2011 a 2019

Inês Vidigal

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-Iscte), Lisboa, Portugal

Carlota Moura Veiga

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-Iscte), Lisboa, Portugal

Resumo Este artigo tem como objetivo compreender as diferenças no comportamento do estado português com os seus residentes no estrangeiro em contextos emigratórios e económicos díspares, realizando-se uma análise dos programas eleitorais nas eleições legislativas de 2011 e 2015 e das iniciativas legislativas apresentadas na XII e XIII Legislaturas. Como conclusões mais importantes, verificou-se que contextos migratórios díspares influenciam de forma substancial a ação política, enquanto contextos económicos distintos parecem influenciar mais a emigração do que os mecanismos utilizados pelo estado para se vincular às suas comunidades no exterior.

Palavras-chave: políticas para a emigração, emigração portuguesa, partidos políticos, programas eleitorais, iniciativas legislativas para a emigração.

Emigration and policies: analysis of electoral programmes and legislative initiatives, 2011 to 2019

Abstract This article aims to understand the differences in the Portuguese State's behaviour towards its residents abroad, in different migratory and economic contexts, by analyzing the electoral programs presented in the 2011 and 2015 legislative elections, and the legislative initiatives presented in the XII and XIII legislative periods. The most important conclusions were that the different migratory contexts substantially influence the political action of the state, whereas the different economic contexts seem to influence emigration more than the mechanisms used by the state to connect with its communities abroad.

Keywords: emigration policies, portuguese emigration, political parties, electoral programmes, legislative initiatives for emigration.

Émigration et politique: analyse des programmes électoraux et des initiatives législatives, de 2011 à 2019

Resumé Cet article vise à comprendre les différences de comportement de l'État portugais avec ses résidents à l'étranger dans différents contextes d'émigration et économiques, en analysant les programmes électoraux des élections législatives de 2011 et 2015 et les initiatives législatives présentées dans les XIIe et XIIIe législatures. Comme conclusions les plus importantes, il a été constaté que différents contextes migratoires influencent considérablement l'action politique, tandis que différents contextes économiques semblent influencer davantage l'émigration que les mécanismes utilisés par l'État pour se lier à ses communautés à l'étranger.

Mots-clés: politiques d'émigration, émigration portugaise, partis politiques, programmes électoraux, initiatives législatives d'émigration.

Emigración y política: análisis de programas electorales e iniciativas legislativas, 2011 a 2019

Resumen Este artículo pretende comprender las diferencias en el comportamiento del Estado portugués con sus residentes en el extranjero en contextos migratorios y económicos dispares, realizando un análisis de los programas electorales en las elecciones legislativas de 2011 y 2015 y de las iniciativas legislativas presentadas en

las XII y XIII Legislaturas. Como resultados más importantes, se constató que los distintos contextos migratorios influyen sustancialmente en la acción política, mientras que los distintos contextos económicos parecen influir en la emigración más que los mecanismos utilizados por el Estado para vincularse con sus comunidades en el extranjero.

Palabras-clave: políticas para la emigración, emigración portuguesa, partidos políticos, programas electorales, iniciativas legislativas para la emigración.

Introdução: importância e atualidade do tema

A história da emigração portuguesa é um relato longo, proveniente de há já vários séculos, fenómeno que gradualmente levou à criação da “diáspora portuguesa” (Diogo, 2014; Machado, 2017; Peixoto, 2000). Hoje em dia a chamada “diáspora portuguesa” — que, segundo estimativas das Nações Unidas,¹ em 2017 contava com 2,3 milhões de emigrantes e 2,2 milhões emigrantes de segunda geração — é já uma “diáspora” considerável e com diversas “comunidades portuguesas” espalhadas pelo mundo (Santana-Pereira e Horta, 2017).

Portugal tem-se posicionado, em termos históricos, maioritariamente como um país de emigração, embora o número de portugueses que saíram do país tenha sofrido alterações. Após as décadas de 50 e 60, e do início dos anos 70 do século passado, quando se verificavam volumes de emigração muito elevados, esta decresceu de forma abrupta com o 25 de Abril de 1974 (Góis e Marques, 2018; Marques e Góis, 2014; Padilla e Ortiz, 2012; Pires, 2019; Pires *et al.*, 2020). A transformação das migrações em Portugal deu-se sobretudo nos anos 80 do século XX, com a imigração, até esta data com valores residuais, a aumentar substancialmente, e a emigração a manter-se em níveis mais baixos que a primeira (*idem*). Nos finais dos anos 90 e início do século XXI, Portugal era visto como um país que tinha feito a transição entre a emigração (que o caracterizava há décadas) e a imigração, criando a ideia de que se tornara um país atrativo para imigrantes (Góis e Marques, 2018; Marques e Góis, 2014; Peixoto, 2000; Pires, 2019). A coincidência de reduções acentuadas da emigração com o aumento sustentado da imigração ajudou a estruturar esta ideia e a manter a emigração quase invisível da perceção pública durante duas décadas (*idem*). Contudo, após um predomínio dos fluxos de entrada no princípio do século XXI, os fluxos de saída tornaram-se preponderantes no final desta década. Iniciava-se assim, em 2011, segundo Pereira e Azevedo (2019), a segunda fase do quarto ciclo da emigração portuguesa, que correspondia à crise das dívidas soberanas que o país atravessava e das políticas de contenção económica daí decorrentes, que aceleraram o crescimento da taxa de desemprego. No contexto deste novo ciclo, com o aumento da emigração portuguesa em combinação com os baixos níveis de imigração, começou a registar-se um saldo migratório negativo. O pico de

1 Valores disponíveis em: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates17.asp>

saídas de Portugal ocorreu em 2013, registando-se valores que não se verificavam desde os anos de 1960, com 120 mil portugueses a emigrarem (segundo dados do Observatório da Emigração).

Não sendo a emigração um fenómeno recente da história migratória portuguesa, considerada até por alguns como “estrutural” (Machado, 2017; Peixoto, 2000), é um fenómeno, como podemos observar, caracterizado por focos de intensidade diversos ao longo do tempo (Silva e Santos, 2014) — citando José Carlos Marques e Pedro Góis, “marcadas mais por hesitações, descontinuidades e alguma ambivalência” (2014: 64) — acabou por se refletir na relação entre o estado e as suas comunidades no exterior (Marques e Góis, 2014).

Vários fatores podem influenciar essa relação estado / comunidades residentes no exterior, tais como condições económicas e emigratórias, levando a que esses vínculos sejam caracterizados de formas distintas. Atualmente, cada vez mais estados utilizam “políticas de vinculação com a diáspora” (Castels, Haas e Miller, 2014; Délano e Gamlen, 2014; Weinar, 2014) enquanto “instrumento de controlo da emigração através da criação de vínculos com as suas comunidades residentes no estrangeiro” (Gamlen, 2008: 843), através de mecanismos de “construção da diáspora” — destinados a promover a criação de um sentimento de comunidade, de um sentido de património cultural, no qual se tenta criar uma infraestrutura de mobilização dessa comunidade — e de mecanismos de “integração da diáspora” — direcionados para o reconhecimento de direitos e obrigações, sendo mais práticos e principalmente destinados a criar ligações socioeconómicas. De Haas e Vezoli (2011) definem políticas de emigração enquanto “leis e regras, medidas e práticas implementadas pelos estados nacionais com o objetivo de influenciar o volume, origem, destino e composição interna dos fluxos de emigração” (2011: 6, tradução própria), dividindo-as em três categorias de políticas: (1) regulamentação mínima ou *laissez-faire*: “requerem intervenções políticas pró-ativas a fim de facilitar a emigração, que é uma escolha consciente e, portanto, também uma forma de ação estatal” (2011: 21); (2) incentivo à emigração: fortemente ligado a pressões económicas, podendo os estados adotar “recrutamento de mão-de-obra ou esquemas de exportação de mão-de-obra, que permitem aos governos assumir um papel ativo no incentivo à emigração” (2011: 21); e (3) restrição da emigração (2011: 19). Já Weinar (2017) define políticas de emigração “como todas as políticas que facilitam ou restringem a mobilidade dos cidadãos (para fora e de regresso) através das fronteiras internacionais” (2017: 2232) que, apesar de estarem sobretudo focadas na mobilidade a curto prazo, aplicam-se a todos os cidadãos que se desloquem além-fronteiras.

No que concerne a Portugal, Santana-Pereira e Horta concluem no seu estudo que Portugal, ao longo de 56 anos (de 1960 a 2016), tinha passado de um país fortemente caracterizado por políticas de emigração restritivas, para um país onde “a mudança das políticas de emigração para as políticas da diáspora tem sido tão intensa que [...] não existe uma verdadeira política de emigração direcionada ou eficaz” (2017: 135), deixando em aberto que este paradigma poderia estar lentamente a alterar-se. Para Santana-Pereira e Horta, “políticas de emigração” são políticas direcionadas para a “facilidade ou dificuldade da mobilidade transfronteira

e concentram-se naqueles que deixaram o país independentemente do tempo que estiveram fora” (2017: 121, tradução própria). Além do estudo realizado por Santana-Pereira e Horta, Marques e Góis (2014) fizeram uma breve exposição das medidas políticas concretizadas, consideradas pelos autores como as mais relevantes, no que respeita à relação do estado com os seus nacionais residentes no exterior, abordando tanto o conceito de “políticas de emigração” como de “políticas de diáspora”, sem, no entanto, apresentarem uma definição própria das mesmas.

Embora não haja um consenso no que respeita à definição deste tipo de mecanismos de vínculo do estado com as suas comunidades residentes no exterior, vários autores estão de acordo com a premissa de que os estados tendem a modificar a sua visão consoante os contextos económicos vigentes (Castels, Haas e Miller, 2014; de Haas e Vezzoli, 2011; Gamlen, 2008; Machado, 2017; Santana-Pereira e Horta, 2017).

Seguindo a premissa apresentada *a priori*, o presente estudo teve como objetivo perceber a forma como o estado português se vincula aos seus residentes no estrangeiro em situações económicas e migratórias distintas. Neste sentido, o estudo pretendeu perceber se, em contextos económicos e emigratórios díspares, o comportamento do estado português perante as suas comunidades residentes no exterior sofria alterações. Para tal, utilizou-se o intervalo temporal de 2011 a 2019 enquanto período de estudo, resultando esta decisão do facto de se encontrarem aqui englobados dois Governos Constitucionais distintos (coligação PSD/CDS-PP — 2011; PS — 2015, com apoio do PCP e do BE), duas situações económicas distintas — assistência financeira da *Troika* de 2011 a 2014 *vs.* recuperação económica após esse período — e duas realidades de fluxos emigratórios distintos — um em que “ainda se está a tomar consciência de um novo período de emigração muito numerosa” (Silva e Santos, 2014: 92), enquanto no outro os valores de saídas de portugueses começavam a estabilizar.

Dado que “existe frequentemente um ‘fosso discursivo’ considerável entre os discursos gerais sobre migração que os decisores políticos empregam e as políticas concretas [...] e um ‘fosso de implementação’, que diz respeito à frequente discrepância entre as políticas oficiais tal como estão definidas (leis, regulamentos, decretos, circulares, etc.) e a implementação efetiva das políticas” (de Haas e Vezzoli, 2011: 28), realizou-se uma análise comparativa dos programas eleitorais dos diferentes partidos políticos que se candidataram às eleições de 2011 e de 2015, e as iniciativas legislativas que cada partido apresentou durante as duas legislaturas em estudo. Por fim, utilizando como base a tipologia de políticas de emigração definida por de Haas e Vezzoli (2011) e por Weinar (2017) e a tipologia de políticas de vinculação com a diáspora definida por Gamlen (2008), tentou-se responder ao objetivo proposto: como se modifica o comportamento do estado português perante as suas comunidades residentes no exterior em contextos económicos e emigratórios distintos?

Questões metodológicas

Como já mencionado, o grande foco deste estudo é perceber a influência, ou não, dos contextos emigratórios e económicos na relação do estado português com as suas comunidades residentes no estrangeiro. Tendo em conta a literatura apresentada, definiu-se “relação do estado com as suas comunidades no estrangeiro” enquanto a ação do estado incluindo todas as “leis e regras, medidas e práticas implementadas pelos estados nacionais com o objetivo de influenciar o volume, origem, destino e composição interna dos fluxos de emigração” (de Haas e Vezzoli, 2011: 6). No entanto, dada a discrepância existente entre o discurso e a ação política (Abrantes *et al.*, 2012; de Haas e Vezzoli, 2011; Machado, 2017), optou-se por realizar não apenas uma análise aos programas políticos dos partidos que se candidataram às eleições legislativas de 2011 e de 2015 e que obtiveram mais do que 1% de votos;² como também uma análise às iniciativas legislativas apresentadas pelos diferentes partidos representados no parlamento nas XII e XIII Legislaturas, e a sua respetiva votação nas mesmas; seguindo-se uma análise comparativa não só aos diferentes comportamentos no que respeita a ação política do estado português em contextos económicos e emigratórios distintos, como também a linearidade com que os partidos seguem os seus programas eleitorais pré e pós-eleições. Esta análise comparativa possibilitou “desvendar as dinâmicas dos discursos, a sua evolução, as problemáticas colocadas, as perspetivas adotadas e as omissões, permitindo evidenciar as ruturas e continuidades na abordagem da questão emigratória” (Silva e Santos, 2014: 73).

Optou-se, então, por uma análise de conteúdo quantitativa complementar aos programas eleitorais, com o objetivo de conhecer as propostas dos partidos nas questões relacionadas com a emigração, e não o de conhecer a posição política de cada um. Para tal elaborou-se um conjunto de palavras-chave com base na literatura revista (quadro 1) e, adaptando-se o descrito em Laver e Garry (2000), contabilizou-se o número de vezes que essas palavras aparecem em cada programa eleitoral. Esta análise quantitativa pretende apenas conhecer a frequência com que estas questões surgem nos programas eleitorais dos partidos, sendo feita, posteriormente, uma análise qualitativa. No que respeita às iniciativas legislativas, foram consideradas todas as que se encontram registadas no *website* da Assembleia da República, tendo como base de pesquisa as palavras-chave definidas previamente.³

Depois de definidas as palavras-chave para a análise dos documentos referidos, de forma a ser possível fazer uma comparação da ação do estado português nestes dois contextos, e tentando perceber se existe realmente uma predisposição de seleção de mecanismo de ligação com as suas comunidades residentes no exterior consoante os contextos económicos e emigratórios, utilizou-se como base a

2 Dada a dimensão do número de partidos que concorreram às eleições legislativas (2011 — 17; 2015 — 20), optou-se por reduzir o tamanho da amostra, utilizando como patamar de seleção “ter obtido pelo menos 1% dos votos”.

3 Dado que a pesquisa realizada no *site* da Assembleia da República foi elaborada por pesquisa com palavras-chave, as iniciativas analisadas podem não abranger todas as apresentadas e que se relacionam com o tópico.

Quadro 1 Palavras-chave definidas para análise das iniciativas legislativas, por autores

| Palavra | Autores |
|---|---|
| Emigração | Góis e Marques (2018); Marques e Góis (2014); Padilla e Ortiz (2012); Pires (2019); Pires <i>et al.</i> (2020); Santana-Pereira e Horta (2017); Silva e Santos (2014) |
| Emigrante | Góis e Marques (2018); Marques e Góis (2014); Santana-Pereira e Horta (2017); Silva e Santos (2014) |
| Comunidades portuguesas | Marques e Góis (2014); Santana-Pereira e Horta (2017) |
| Portugueses residentes no estrangeiro | Marques e Góis (2014); Santana-Pereira e Horta (2017) |
| Diáspora | Castels, Haas e Miller (2014); Diogo (2014); Délano e Gamlen (2014); Gamlen (2008); de Haas e Vezzoli (2011); Machado (2017); Marques e Góis (2014); Peixoto (2000); Santana-Pereira e Horta (2017); Weinar (2014); Weinar (2017) |
| Remessas | Gamlen (2008); de Haas e Vezzoli (2011); Santana-Pereira e Horta (2017) |
| Retorno | De Haas e Vezzoli (2011); Weinar (2017) |
| Ensino e valorização da língua portuguesa | Gamlen (2008); de Haas e Vezzoli (2011); Marques e Góis (2014); Santana-Pereira e Horta (2017) |

Fonte: Quadro elaborado por Vidigal e Moura Veiga.

tipologia de políticas de emigração definida por de Haas e Vezzoli (2011) — regulamentação mínima ou *laissez-faire*, incentivo à emigração, restrição à emigração — e por Weinar (2017) —, e a tipologia de políticas de vinculação com a diáspora definida por Gamlen (2008) — “construção da diáspora” e “integração da diáspora” — para a análise qualitativa do estudo.

Análise dos programas eleitorais das legislativas de 2011

Concorreram às eleições legislativas de 2011 17 partidos, dos quais sete obtiveram pelo menos 1% dos votos, e apenas cinco conseguiram eleger o mínimo de um deputado.

Nesta secção analisam-se os programas eleitorais dos sete partidos que alcançaram pelo menos 1% dos votos — Partido Social-Democrata (PPD-PSD) com 38,65%, Partido Socialista (PS) com 28,06%, Centro Democrático e Social (CDS-PP) com 11,70%, Partido Comunista Português-Partido Ecologista Os Verdes (PCP/PEV) com 7,91%, Bloco de Esquerda (BE) com 5,17%, Partido Comunista dos Trabalhadores Portugueses (PCTP-MRPP) com 1,12% e Pessoas-Animais-Natureza (PAN) com 1,04% — com o objetivo de verificar de que forma a emigração, tendo como base as palavras-chave mencionadas, era encarada enquanto temática eleitoral.

O PCP/PEV e o PCTP-MRPP não fazem qualquer referência à emigração nos seus programas eleitorais.

Três partidos — BE, CDS-PP e PS — fazem referência à questão da emigração nos seus programas eleitorais, não apresentando, no entanto, propostas concretas de

políticas para a emigração ou para as populações emigradas. O programa do BE refere a emigração apenas num contexto de explicação da situação conjuntural do país: “As pessoas sabem que a esquerda mobiliza a energia da resposta ao desemprego que vai atingindo 800 mil pessoas na vigência deste acordo, defende oportunidades para os que só as encontram na emigração, protege os mais sacrificados” (pág. 7). O CDS-PP defende um reforço das competências do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), enquanto exportador e promotor da marca portuguesa e das suas empresas no estrangeiro, ou seja, apresenta uma perspetiva de “recrutadores de investimento estrangeiro”, salvaguardando as competências que normalmente já fazem parte das atribuições do MNE: “[...] como a defesa da Lusofonia; a aposta nas relações com os países da CPLP; o aprofundamento da nossa cooperação internacional e a promoção das nossas comunidades emigrantes, quer as comunidades tradicionais, quer as que são geradas pelo fenómeno da ‘nova emigração’. A defesa da língua portuguesa e do ensino do português não podem ser desvalorizados.” (pág. 28) O programa do PS destaca a emigração no contexto da política externa e de defesa, a “valorização da ligação às comunidades portuguesas espalhadas pelo mundo, reforçando os seus laços com Portugal, também como fator de integração bem-sucedida nos países de acolhimento; e acarinhando-as como agentes da cultura, da iniciativa e do empreendedorismo português, demonstrações da sociedade moderna, democrática e europeia que é, hoje, Portugal” (pág. 48).

O PAN propõe, nas suas medidas de orientação estratégica, a interação entre o estado e as comunidades portuguesas, de forma a “transformá-las em parceiros ativos” e “potenciando a sua capacidade de influenciar a captação de investimentos externos, e de transferir conhecimento estratégico” (pág. 17).

O programa do PPD-PSD é o que mais referência faz às palavras-chave (57), focando especialmente as “Comunidades Portuguesas” (13), “Portugueses residentes no estrangeiro” (16) e “ensino e valorização da língua portuguesa” (16). No seu programa de governo começa por fazer uma explicação contextual da situação emigratória do país, referindo estar a decorrer “a segunda maior vaga emigratória dos últimos 60 anos, incidindo, sobretudo, sobre jovens de elevada qualificação e representando a maior fuga de cérebros de toda a OCDE” (pág. 24). O programa apresenta cinco pilares estruturais, o pilar cinco sobre a “política externa ao serviço do desenvolvimento” tem um ponto dedicado à valorização das comunidades portuguesas, sendo neste ponto que grande parte das propostas concretas do programa se encontram. Estas medidas têm uma forte aposta na necessidade de modernização e desburocratização dos procedimentos administrativos e dos serviços públicos utilizados pelos portugueses residentes no estrangeiro, no sentido de promover a participação cívica e política das comunidades portuguesas (por exemplo, através do recenseamento eleitoral automático dos portugueses residentes no estrangeiro e da introdução do voto eletrónico e da dinamização do papel do Conselho das Comunidades Portuguesas enquanto órgão consultivo do Governo para as políticas de emigração e comunidades portuguesas), promover a modernização dos conteúdos escolares e culturais em português que chegam às comunidades lusófonas e incentivar a inserção da língua portuguesa nos programas curriculares dos países de residência, e valorizar e fomentar a ligação às comunidades

portuguesas (por exemplo, estimulando uma melhor integração das comunidades portuguesas nos países de residência e apoiando o associativismo como instrumento de participação social, cívica e cultural e de solidariedade). Fora desta secção específica aparecem ainda algumas propostas soltas ao longo do programa, das quais se destacam os incentivos fiscais para a atração das poupanças dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro com o objetivo de diminuir o endividamento nacional, dar maior expressão ao programa Turismo para Emigrantes e a criação do programa Qualificação +.

A análise de conteúdo dos programas eleitorais reflete o que já se encontra espelhado na análise das propostas de cada partido: o PPD-PSD é o partido que no seu programa mais destaca as questões relacionadas com a emigração, seguido do PS (9), CDS-PP (3), BE (2) e, por fim, do PAN (1). É ainda de salientar que o PPD-PSD refere com muito maior frequência as comunidades portuguesas do que os emigrantes, o que contrasta, por exemplo, com o BE e o CDS-PP. Olhando para o mencionado nos programas eleitorais de cada partido, foi possível verificar que as políticas descritas seguem o modelo apresentado por Gamlen (2008), existindo um grande foco nos benefícios económicos da diáspora, no reforço dos laços políticos e de cidadania e dos laços culturais, especialmente através do cultivo e valorização da língua portuguesa. Conclui-se, portanto, que, tal como mencionado por Santana-Pereira e Horta (2017), os partidos políticos portugueses apostam fortemente em “políticas de diáspora” e não em “políticas de emigração”.

Como referido, quando os programas para as eleições de 2011 são produzidos e publicados, as diversas fontes estatísticas que fornecem dados relacionados com migrações expõem uma situação não alarmante no que concerne à emigração portuguesa. O Eurostat apresenta um saldo migratório positivo em 2010, 3815 indivíduos, ou seja, mais pessoas a entrar do que a sair do país (Pires e Vidigal, 2020). Só os dados de 2011 deste organismo, que não estavam disponíveis a tempo das eleições, apresentavam um saldo migratório negativo. Já o Instituto Nacional de Estatística (INE), que até 2010 apenas contabilizava emigração permanente, apresentava para 2010 um total de 23.760 portugueses a emigrarem, o que representava um aumento de 40,6% em relação a 2009, não exibindo ainda um valor alarmante. Já o Observatório da Emigração (OEm) estimava que teriam saído 65.000 portugueses em 2010, valor bastante mais elevado do que o apresentado pelas duas outras fontes, embora em decréscimo desde 2007. Estes dados podem explicar, em parte, a pouca relevância que a maioria dos partidos dá às questões relacionadas com a emigração e as comunidades portuguesas nos seus programas eleitorais: dois partidos não referem a temática (PCP/PEV e o PCTP-MRPP), quatro só a referem em termos de explicação de alguns pontos do seu programa eleitoral mas sem apresentar políticas (BE, CDS-PP, PAN e PS) e apenas um partido apresenta medidas concretas para as comunidades portuguesas a residir no estrangeiro (PPD-PSD).

Análise das iniciativas legislativas da XII Legislatura (2011-2015)

No ponto anterior foram analisados os programas eleitorais dos partidos políticos que conseguiram alcançar pelo menos 1% dos votos, o que, no entanto, não corresponde diretamente à representação dos mesmos no parlamento. Tal aconteceu com dois dos partidos políticos cujos programas eleitorais foram analisados anteriormente: PCTP-MRPP e PAN. O objetivo neste ponto é descrever e analisar a ação política dos partidos com assento parlamentar, e analisar se o comportamento apresentado nos programas eleitorais desses partidos é concordante com o seu comportamento a nível parlamentar. Ou seja, se as questões que abordam nos seus programas eleitorais estão em linha com as iniciativas legislativas que propõem, rejeitam e/ou aprovam no parlamento.

Aquando da análise das iniciativas legislativas referentes à emigração ao longo dos quatro anos da XII Legislatura, das 13 iniciativas discutidas, seis delas foram propostas pelo PCP/PEV, duas pelo PS, duas pelo governo de coligação PPD-PSD e CDS-PP, duas pelo PPD-PSD e uma pelo BE. Estas 13 iniciativas discutidas focaram-se essencialmente em cinco temáticas distintas: revitalização e/ou alargamento da rede de embaixadas e postos consulares; promoção da participação cívica e política das comunidades portuguesas; valorização da cultura e da língua portuguesas; promoção do acesso ao mercado de trabalho de jovens com elevadas qualificações; e promoção do conhecimento da realidade numérica da emigração portuguesa.

As iniciativas apresentadas pelo PCP/PEV focam-se essencialmente em políticas direcionadas à construção da diáspora, nomeadamente de reconhecimento da mesma, através da extensão das redes consulares, da promoção do conhecimento da realidade numérica da emigração portuguesa e da dinamização do papel do Conselho das Comunidades Portuguesas. Comparando o apresentado nos seus programas de governo, em que não aparecia qualquer evidência relacionada com os emigrantes portugueses ou as comunidades portuguesas residentes no estrangeiro, com as iniciativas propostas no parlamento, verificou-se que estes foram os que mais iniciativas apresentaram, contrariando o espaço em branco deixado nos seus programas eleitorais.

O Partido Socialista, que apresentou no seu programa eleitoral uma visão bastante económica da diáspora portuguesa enquanto amplificador das potencialidades de Portugal, não apresentou qualquer iniciativa nesse sentido. Ao longo do mandato, este partido apresentou duas iniciativas, uma visando o reconhecimento da diáspora portuguesa,⁴ e outra que poderia, de acordo com Weinar (2017), ser considerada uma política de emigração, mais concretamente, uma política de “restrição de emigração”,⁵ segundo a categorização de de Haas e Vezzoli (2011).

O PPD-PSD, partido que mais medidas propôs no seu programa eleitoral, apresentou apenas duas iniciativas legislativas, especialmente focadas no alargamento dos

4 Projeto de Resolução n.º 223/XII.

5 Projeto de Resolução n.º 477/XII.

direitos e no reconhecimento da diáspora. Apresentou, também, duas outras iniciativas em coligação com o CDS-PP, partido com o qual formava governo na altura, iniciativas estas que podem inserir-se, de acordo com os mecanismos de diáspora de Gamlen (2008), na mesma caracterização das apresentadas enquanto partido único. De referir ainda que o PPD-PSD chumbou quase todas as iniciativas propostas pelos restantes partidos políticos, independentemente de constarem, ou não, do conjunto de sugestões de medidas a serem implementadas na área da emigração, apresentadas no programa eleitoral deste partido (apenas o Projeto de Resolução n.º 477/XII, proposto pelo Partido Socialista, e o Projeto de Resolução n.º 736/XII, apresentado pelo PCP, foram aprovados com a abstenção daquele partido).

Por último, o BE, que ao longo da legislatura apresentou apenas uma iniciativa, direccionou a mesma para a gratuidade do ensino do português no estrangeiro, verificando-se, mais uma vez, a direccionalidade dos partidos políticos na elaboração de políticas de diáspora.

Através da análise realizada às iniciativas legislativas apresentadas pelos partidos políticos representados no parlamento ao longo da XII Legislatura, foi possível concluir que, apesar de o seu comportamento não seguir necessariamente as visões apresentadas nos seus programas eleitorais, as suas iniciativas são essencialmente focadas em políticas de diáspora, mais concretamente de integração e construção da diáspora. De notar, como mencionado anteriormente, que foi ao longo desta legislatura que se começaram a ver as reais consequências da crise económica nos números da emigração, podendo tal ser considerado como justificação para a participação ativa, em termos de iniciativas legislativas, de partidos políticos para os quais a emigração e as comunidades portuguesas não constavam dos seus programas eleitorais.

Análise dos programas eleitorais das legislativas de 2015

Concorreram às eleições legislativas de 2015 20 partidos/coligações, dos quais oito obtiveram pelo menos 1% dos votos, e apenas seis partidos conseguiram eleger o mínimo de um deputado. De salvaguardar que, nestas eleições, o PPD-PSD e o CDS-PP concorreram coligados em Portugal continental, tendo apresentado um programa eleitoral único. Nas regiões autónomas, o CDS-PP concorreu como partido isolado na Madeira, e em coligação CDS-PP/PPM nos Açores; já o PPD-PSD concorreu como partido isolado em ambas as regiões autónomas. Nesta secção, à semelhança do realizado para 2011, analisam-se os programas eleitorais de sete dos oito⁶ partidos que alcançaram pelo menos 1% dos votos — PPD-PSD/CDS-PP (36,86%), PS (32,31%), BE (10,19%), PCP/PEV (8,25%), PAN (1,39%), PDR (1,14%) e PCTP-MRPP (1,11%).

Ao contrário do que se sucedeu em 2011, nos programas eleitorais de 2015 todos os partidos referem a questão da emigração, de forma mais ou menos extensa.

6 O PPD-PSD conseguiu 1,5% dos votos fora da coligação, mas o programa eleitoral apresentado é o da coligação PPD-PSD/CDS-PP.

Esta mudança não surpreende pois, como referido, a partir de 2011 o saldo migratório em Portugal passa a ser negativo, mantendo-se negativo até 2016 (segundo o Eurostat e o INE). Durante a legislatura anterior, mais especificamente em 2013, é também atingido o pico máximo de saídas de portugueses do país: 120.000 saídas (dados do OEm), e 53.786 saídas segundo o Eurostat; já o INE afirma que o pico da emigração ocorreu em 2014, com 134.624 saídas.⁷ Estes valores colocaram a emigração como um tema central no debate político da XII Legislatura e nos meios de comunicação social, e levantaram uma preocupação a nível nacional que não poderia ser contornável na campanha eleitoral de 2015.

O PCTP-MRPP refere a emigração apenas num contexto de explicação da situação conjuntural do país: “em particular com os governos de traição nacional Coelho/Portas, fomos transformados num País de pobres e esfomeados [...], de doentes sem assistência [...], de desempregados [...] e de emigrantes (todos os anos cerca de 130 mil portugueses, na sua maioria jovens, e jovens altamente qualificados, são obrigados a sair do seu País em busca de um meio de sustento)” (pág. 1). No entanto, na sua lista de 21 medidas de emergência, nenhuma é direcionada concretamente à população emigrada ou às comunidades portuguesas a residir no estrangeiro.

O PDR apresenta diversas medidas que pretendem influenciar a diáspora e os emigrantes portugueses, assim como a composição política do país, sugerindo a criação de um senado com representantes dos poderes territoriais intraestaduais e dos portugueses na diáspora. São ainda medidas do programa do PDR a realização dos “jogos da diáspora”, com objetivo de reforçar os laços e a ligação com os portugueses espalhados pelo mundo; o apoio, a proteção social e a integração dos emigrantes; a criação de um Ministério das Comunidades Portuguesas, que terá a tutela dos consulados, enquanto o MNE mantém a tutela das embaixadas; a defesa e promoção da língua portuguesa, não só junto das comunidades, mas também nas instituições internacionais, promovendo o ensino do português no estrangeiro; e a abolição de qualquer propina ou outro pagamento exigido aos emigrantes ou aos seus filhos que frequentem as aulas de português nos países onde vivem.

O programa eleitoral do PAN apresenta três medidas para a emigração, duas direcionadas às populações que regressem e uma de propagação da cultura através das comunidades portuguesas da diáspora: disponibilizar crédito bonificado no valor máximo de 50.000 euros para emigrantes que regressem e criem uma PME com um número de postos de trabalho igual ou superior a cinco; criar um gabinete no Ministério da Educação responsável pela integração de filhos(as) de emigrantes que regressem a Portugal; e promover a criação de protocolos com produtores culturais, que envolvam também as comunidades portuguesas da diáspora e os núcleos lusófonos.

O programa eleitoral do BE começa por contextualizar a situação de alguns grupos da população que considera terem sido forçados a emigrar devido às políticas adotadas na anterior legislatura, como os investigadores e os enfermeiros.

7 Valores disponíveis em: <http://observatorioemigracao.pt/np4/1315/> (consultado a 31/03/2021)

O programa tem uma área dedicada a uma “nova política para os emigrantes”, que passa por criar melhores condições para os que partiram, na qual se inserem medidas como a abertura de novos postos consulares e o reforço e/ou a criação de estruturas ao nível dos postos já existentes; a concessão de meios adequados aos funcionários consulares; a reposição dos horários e dos professores de português contratados pelo governo e a abolição da propina dos emigrantes; o apoio ao setor associativo; a reposição das emissões da RDP internacional em onda curta; a resolução do problema dos emigrantes lesados pelo BES (Banco Espírito Santo); a necessidade de manter a TAP como uma empresa pública ao serviço das rotas estratégicas definidas pelo país (no seu interesse, no dos seus emigrantes e no da lusofonia) e a necessidade de facilitar o envio de remessas (salários e reformas) dos emigrantes para Portugal, assim como bonificar as taxas de juro dos seus empréstimos e isentar de impostos os rendimentos da colocação a prazo das suas poupanças. Fora desta secção é ainda salientado, relativamente ao ensino superior e à ciência, “a necessidade de estabilização e renovação do corpo docente do ensino superior, aplicando-se a Diretiva 1999/70/CE, relativa à efetivação dos contratos de trabalho a termo, abrindo novos concursos que permitam renovar o corpo docente das instituições e evitar a emigração de muitos dos quadros mais qualificados, que não encontram oportunidade de carreira em Portugal” (pág. 21).

O PCP/PEV faz uma longa contextualização da situação do país e da emigração, referindo dados estatísticos para fundamentar o seu argumento. Salienta ainda como uma das cinco questões de base para o futuro “a sustentabilidade demográfica e económica do País, a braços com uma baixa taxa de natalidade, brutalmente agravada com a emigração massiva de jovens — meio milhão de portugueses nos últimos quatro anos — socavando o potencial de recursos humanos qualificados, que o País formou e de que precisa” (pág. 24). Sugere ainda uma medida de criação de emprego sustentada nos custos económicos da emigração, argumentando que a criação de 100 mil empregos, e conseqüente redução de 100 mil desempregados, teria menos custos económicos para o país — aumentando o PIB, as receitas fiscais e da segurança social — do que o custo estimado da emigração. O programa do PCP/PEV tem uma área dedicada à emigração e às comunidades portuguesas, na qual propõe a promoção, expansão e qualificação do ensino da língua e da cultura portuguesas, a reorganização e adequação da rede consular, modernizando-a, qualificando-a e adaptando-a às necessidades dos portugueses a residir no estrangeiro e às novas realidades dos movimentos migratórios, a defesa dos direitos e interesses dos trabalhadores portugueses no estrangeiro e a atribuição de apoios sociais aos idosos e aos mais carenciados, a revalorização salarial dos trabalhadores da administração pública sob a tutela do Ministério dos Negócios Estrangeiros e do Instituto da Cooperação e da Língua — Camões (tendo em conta os elevados níveis de vida nos países de acolhimento), a valorização das remessas dos trabalhadores portugueses no estrangeiro como contributo para o desenvolvimento económico do país, a promoção da participação cívica e política e do diálogo com as estruturas representativas da diáspora, a facilitação do recenseamento eleitoral dos portugueses que residem no estrangeiro e o respeito pela autonomia e pela legitimidade institucional do Conselho das Comunidades Portuguesas. Fora

desta área existem ainda algumas medidas soltas ao longo do programa, que destacam a necessidade da criação de condições para que os jovens e trabalhadores qualificados não tenham de emigrar e para que os que emigraram possam regressar a Portugal, a necessidade de promover a cultura e a língua portuguesas no seio das comunidades portuguesas e a estreita cooperação com os outros países e povos de língua oficial portuguesa, e a garantia do direito constitucional das crianças e jovens portugueses na diáspora da aprendizagem gratuita do português como língua identitária.

O programa da coligação PPD-PSD/CDS-PP destaca, na secção sobre os desafios demográficos, a questão da emigração. O programa desta coligação destaca duas áreas de intervenção, uma dedicada à valorização do regresso dos emigrantes a Portugal e outra focada nas comunidades portuguesas e na revalorização da diáspora. No âmbito do regresso dos emigrantes a Portugal são propostas medidas como a monotorização da aplicação do programa VEM (Valorização do Empreendedorismo Emigrante), a concretização de medidas que incentivem o lançamento em Portugal de novos projetos empresariais baseados num empreendedorismo enriquecido pela experiência internacional, a criação e manutenção de redes nacionais e internacionais de contacto com a diáspora portuguesa, de modo a promover a circulação e regresso de talento e capital humano de origem nacional, o desenvolvimento de encontros de quadros portugueses residentes no estrangeiro que prestem funções de influência em instituições públicas e privadas, e a promoção do contacto com as comunidades portuguesas, de modo a identificar os cidadãos nacionais que desejem regressar ao país para investir ou trabalhar. No âmbito da revalorização da diáspora, destacam-se alguns objetivos e medidas específicas, como a contribuição da preservação da identidade lusa das comunidades residentes no estrangeiro, o desenvolvimento de novos mecanismos de avaliação e certificação das aprendizagens, o aumento dos hábitos de leitura através do Plano de Incentivo à Leitura, a prossecução da integração do ensino do português nos sistemas educativos locais e a ampliação da rede de leitorados e de universidades com cursos de língua portuguesa, o lançamento de uma nova plataforma de ensino à distância que permitirá alargar o ensino do português a grupos até aqui não cobertos, o desenvolvimento de um amplo programa de valorização das associações de portuguesas no estrangeiro, a modernização dos serviços consulares, no que se salienta a necessidade de aproximação dos postos da rede consular às mais diversas comunidades, a necessidade de articular políticas propícias à participação plena da diáspora no desenvolvimento do turismo, na promoção das exportações, da cultura e da imagem de Portugal nos países de acolhimento, o fomento da criação de uma rede de profissionais lusos, particularmente aqueles ligados ao empreendedorismo empresarial e à inovação científico-tecnológica, para que possam contribuir diretamente para o crescimento da economia portuguesa. São ainda de destacar as propostas que não estão abrangidas nestas secções como, ao nível da segurança social, a definição de um regime de capitalização específico para os jovens trabalhadores emigrantes e, a nível cultural, o reforço do papel da cultura enquanto elo de ligação com a diáspora portuguesa.

Por fim, o programa eleitoral do PS começa por fazer uma contabilização da emigração entre 2011 e 2015 — “Emigraram mais de 350 mil pessoas” (pág. 7). O programa eleitoral do PS dá um amplo destaque às temáticas relacionadas com a emigração, existindo duas áreas em que este tema é central: “Reagir ao desafio demográfico” e “Continuar Portugal nas comunidades portuguesas”. Como resposta ao desafio demográfico propõe o retorno dos emigrantes, cujos objetivos principais das políticas serão a eliminação de obstáculos ao regresso e à circulação de portugueses emigrados, o estímulo das relações entre emigrantes e a sociedade nacional e das deslocações de emigrantes a Portugal, das quais se destacam medidas como a promoção do reconhecimento de qualificações académicas e profissionais, a elaboração de um plano de incentivos para os emigrantes que desejem retornar a Portugal, a facilitação do reconhecimento de documentos (como cartas de condução), a garantia da portabilidade de direitos sociais, em particular pensões, através da realização de acordos com os estados de acolhimento, e o apoio à participação de emigrantes portugueses em atividades realizadas em Portugal (conferências, projetos, consultorias e outras iniciativas públicas e privadas). O plano para “Continuar Portugal nas comunidades portuguesas” passa pela facilitação da ligação dos portugueses residentes no estrangeiro às entidades públicas nacionais, por potenciar o exercício da cidadania e a representatividade das comunidades pelo fomento do investimento, do empreendedorismo e da internacionalização, por manter vivas a cultura, as artes e a memória, e dinamizar a rede associativa e a juventude. Para cumprir estes objetivos destacam-se algumas das propostas apresentadas no programa, como modernizar a rede consular, nomeadamente pelo desenvolvimento do acesso a serviços em linha ou ainda a serviços móveis, criar um e-Balcão Consular, proceder a uma ampla divulgação dos direitos dos portugueses emigrados em termos fiscais, laborais ou de direito a pensão, prever a adoção de novas modalidades de voto que incentivem a participação dos cidadãos residentes no estrangeiro, simplificar e agilizar a inscrição nos cadernos eleitorais nos serviços consulares, permitir a renovação do cartão de cidadão em Portugal mantendo a residência no estrangeiro (isto é, sem perda de inscrição nos cadernos eleitorais do país de residência), reforçar os apoios no âmbito da ASIC — Apoio Social para Idosos Carenciados, e do ASEC — Apoio Social para Emigrantes Carenciados — e garantir um apoio sustentado às estruturas que se ocupam da ajuda aos emigrantes mais necessitados, instituir mecanismos de vigilância das condições de trabalho e de alojamento dos emigrantes em situação de maior precariedade, fomentar o investimento de emigrantes e luso-descendentes em Portugal em setores prioritários (turismo, comércio e indústria, cultura), mas também no setor social e da saúde, intensificar o intercâmbio entre Portugal e as comunidades no domínio das artes e da cultura, quer através da itinerância de exposições e espetáculos, quer reconhecendo e valorizando os artistas portugueses e luso-descendentes; adequar a oferta de professores e de cursos à procura de aulas no ensino de Português no estrangeiro, e dinamizar a rede associativa, através do apoio às coletividades e federações de associações e ao desenvolvimento da cooperação interassociativa. Ao longo do programa do PS existem ainda outras propostas ligadas às temáticas da emigração, como a dinamização dos conhecimentos e da influência da rede da

diáspora nos seus países de acolhimento, para promover a captação de investimento estrangeiro, afirmar Portugal à escala global através da promoção da língua portuguesa e da cidadania lusófona e continuar Portugal nas comunidades portuguesas, dar a investigadores mais jovens a oportunidade de terem carreiras de docência universitária em Portugal (de forma a evitar a emigração forçada dos mais qualificados), e ainda a manutenção da TAP como empresa maioritariamente do estado, de forma a manter o seu papel de chegar aos principais destinos da emigração portuguesa e promover a internacionalização da economia portuguesa.

Atendendo a que para as legislativas de 2011 só o PPD-PSD apresentava propostas relativas à emigração, apenas seria possível fazer uma comparação entre o programa e as propostas deste partido entre 2011 e 2015. Contudo, tendo em conta que o programa eleitoral de 2015 é da coligação PPD-PSD/CDS-PP, optou-se por não o fazer.

Considerando os programas eleitorais que obtiveram mais de 1% dos votos nas legislativas de 2015, é possível identificar temáticas comuns entre eles, mesmo que as medidas propostas sejam diferentes. Nesse sentido, verifica-se quais os temas comuns a pelo menos dois partidos (excluindo-se assim todas as temáticas/propostas que só estão presentes num programa). A promoção, expansão e qualificação do ensino da língua portuguesa é a temática mais referida nos programas eleitorais, fazendo parte das propostas do BE, PCP/PEV, PDR, PPD-PSD/CDS-PP e PS. Já a necessidade de revitalização e/ou alargamento da rede de embaixadas e postos consulares e a valorização, promoção e captação das poupanças e do investimento dos emigrantes reúnem o consenso de dois partidos e duas coligações (BE, PCP/PEV, PPD-PSD/CDS-PP e PS). São ainda de salientar outras temáticas que agregam consensos, embora não tão alargados: apoio, expansão e revitalização do setor associativo (BE, PPD-PSD/CDS-PP e PS); apoios e incentivos ao regresso dos emigrantes a Portugal (PAN, PPD-PSD/CDS-PP e PS); estímulos à cultura portuguesa entre Portugal e as comunidades portuguesas (PAN, PPD-PSD/CDS-PP e PS), e atribuição de apoios sociais aos emigrantes carenciados (PCP/PEV, PDR e PS). É também de destacar que o programa eleitoral do PS é o que tem mais temáticas em comum com os partidos contra os quais concorreu.

A análise de conteúdo quantitativa dos programas eleitorais aponta o programa do PS como o que mais destaca as questões relacionadas com a emigração com 70 ocorrências, seguindo-se o PPD-PSD/CDS-PP (34), PCP/PEV (23), PAN (22), BE (17), PDR (15) e, por fim, o PCTP-MRPP (2). Na mesma linha de análise, verifica-se que o PAN dá mais destaque no seu programa às questões ligadas à emigração do que o BE, contudo o programa do BE apresenta uma secção dedicada à temática e mais propostas concretas do que o programa do PAN. De salientar também que as questões ligadas ao regresso passam a ter um destaque abrangente (apenas não se encontram referências no programa do PCTP-MRPP e do PDR), enquanto em 2011 nenhum programa partidário fazia qualquer referência a esta temática. É ainda de assinalar que a maioria dos partidos, nos seus programas, dá uma maior ênfase aos emigrantes e à emigração. O mesmo não acontece no do PPD-PSD/CDS-PP, cujo foco central são as comunidades portuguesas (por exemplo, segundo a análise quantitativa efetuada, no programa do PS 54% do destaque é dado aos emigrantes e à emigração e 21% às comunidades portuguesas,

enquanto no do PPD-PSD/CDS-PP apenas 18% é dado aos emigrantes e à emigração e 35% às comunidades portuguesas).

Apesar de as políticas direcionadas à diáspora se apresentarem como centrais nos programas eleitorais dos partidos analisados, como previsto por Santana-Pereira e Horta (2017), a crise económica trouxe novos elementos à análise do comportamento do estado português para com as suas comunidades residentes no estrangeiro, verificando-se o ressurgimento de políticas direcionadas ao regresso, ou seja, políticas de emigração de acordo com as definições de de Haas e Vezzoli (2011) e Weinar (2017).

Análise das iniciativas legislativas da XIII Legislatura (2015-2019)

Comparativamente ao sucedido na legislatura anterior, verificou-se um aumento de mais do dobro no que respeita ao número de iniciativas legislativas propostas pelos partidos políticos para discussão no Parlamento, com 31 iniciativas legislativas apresentadas ao longo da XIII Legislatura.

O BE apresentou apenas mais uma iniciativa do que na anterior legislatura, ambas especialmente focadas na “Promoção, expansão e qualificação do ensino da língua portuguesa”, mantendo o seu foco de ação em mecanismos direcionados à construção da diáspora.

O PS, apesar de apresentar no seu programa eleitoral todas as temáticas em análise, em termos de ação concreta tal não se traduziu num maior número de iniciativas legislativas, apresentado apenas três, enquanto partido, e uma enquanto governo. As iniciativas que apresenta enquanto partido são direcionadas ao engajamento com a diáspora, focando-se no ensino da língua e da história portuguesas e na criação de um museu nacional da emigração. Já a apresentada enquanto governo refere-se à eleição dos membros do Parlamento Europeu por sufrágio universal, que provém de uma decisão da UE.

O PCP apresentou, ao longo da XIII Legislatura, cinco iniciativas legislativas, maioritariamente ligadas às suas propostas inseridas na temática da “Promoção, expansão e qualificação do ensino da língua portuguesa” (políticas de construção da diáspora), fazendo também referência, no entanto, a uma temática que não surge no seu programa eleitoral: apoios e incentivos ao regresso dos emigrantes a Portugal (políticas para a emigração).

O CDS-PP apresentou oito iniciativas legislativas, todas elas recomendações ao governo, especialmente focadas nas temáticas “Apoios e incentivos ao regresso dos emigrantes a Portugal” (políticas de emigração) e “Atribuição de apoios sociais aos emigrantes carenciados” (políticas de engajamento com a diáspora) — enquanto a primeira temática constava das propostas do seu programa eleitoral, a segunda não.

Por último, o PSD foi o partido que mais iniciativas legislativas realizou ao longo desta legislatura (12), abarcando nestas diversas das temáticas analisadas no ponto anterior: promoção, expansão e qualificação do ensino da língua portuguesa, estímulos à cultura portuguesa entre Portugal e as comunidades portuguesas,

valorização, promoção e captação das poupanças e do investimento dos emigrantes em Portugal — as duas primeiras medidas de construção da diáspora e a terceira de integração da diáspora, segundo a tipologia de Gamlen, 2008) — apoios e incentivos ao regresso dos emigrantes a Portugal, oportunidades de carreira de docência e/ou investigação a jovens em Portugal (políticas de emigração, segundo a tipologia de Weinar, 2017).

Como já se tinha verificado na análise aos programas eleitorais, as políticas direcionadas à diáspora são centrais nas iniciativas legislativas analisadas (sobretudo as de construção da diáspora), com todos os partidos a apresentarem pelo menos uma proposta legislativa. No entanto, verificou-se o aparecimento de políticas direcionadas ao regresso, ou seja, políticas de emigração que se encontram em iniciativas propostas por três partidos (PCP, CDS-PP e PSD).

Das 31 iniciativas legislativas debatidas durante a XIII Legislatura, nove foram recomendações ao governo efetuadas pelo PSD e pelo CDS-PP, que não chegaram a ser votadas no parlamento; oito foram rejeitadas, 12 aprovadas, uma caducou e uma foi aprovada parcialmente. De salientar que todas as iniciativas legislativas rejeitadas tiveram o voto do PS, independentemente de qual o partido que fez a proposta. Em relação à votação dos outros partidos existe uma divisão clara na rejeição: os partidos de direita votam contra as iniciativas propostas pelos partidos de esquerda e vice-versa. O PS, seja enquanto partido ou enquanto governo, é ainda o único partido que viu todas as suas iniciativas legislativas serem aprovadas.

Temáticas inseridas na “Revitalização e/ou alargamento da rede de embaixadas e postos consulares”, no “Apoio, expansão e revitalização do setor associativo”, na “Defesa dos direitos e interesses dos trabalhadores no estrangeiro” e na “Manutenção da TAP enquanto empresa pública e ao serviço das comunidades emigradas”, apesar de surgirem nos programas eleitorais de alguns dos partidos representados no parlamento, não se traduziram em nenhuma iniciativa legislativa apresentada por eles.

Discussão e conclusões

O principal objetivo deste artigo era compreender como, e se, em contextos migratórios e económicos díspares, o estado português se vincula aos seus residentes no estrangeiro. A notória falta de investigação acerca da questão de estudo aqui indicada conduziu à procura de informação, numa revisão da literatura, também ela escassa, dispersa e pouco focada na temática em causa. Verificou-se, de facto, que contextos migratórios díspares influenciam de forma substancial a ação política dos partidos: por um lado, no destaque que dão a esta questão nos seus programas eleitorais — passou-se de quase não ser referida nas legislativas de 2011 para ter uma área específica nos programas eleitorais de 2015; por outro lado, o número de iniciativas legislativas dedicadas a esta temática que foram apresentadas no parlamento mais que duplicou da XII para a XIII Legislatura. Já os contextos económicos díspares parecem influenciar mais a emigração do que as ações políticas,

contrariando a premissa apresentada inicialmente (Castels, Haas e Miller, 2014; de Haas e Vezzoli, 2011; Gamlen, 2008; Machado, 2017; Santana-Pereira e Horta, 2017).

Por outro lado, verificou-se igualmente que estes contextos díspares trouxeram alterações não apenas no foco dado pelos partidos políticos, mas também na própria caracterização dos mecanismos ou políticas adotadas. Enquanto em 2011 não se verificou qualquer política de emigração (de Haas e Vezzoli, 2011; Weinar, 2017) nos programas eleitorais dos partidos analisados — cujas medidas apresentadas incidiam quase exclusivamente em políticas de engajamento com a diáspora — nas iniciativas propostas na XII Legislatura apenas uma poderia ser caracterizada como política de emigração. Já em 2015, vários partidos direcionaram a sua atenção para a elaboração de medidas nos seus programas eleitorais e em iniciativas parlamentares também focadas em políticas de emigração, não descurando, no entanto, a atenção dada à elaboração de políticas de diáspora.

No que concerne aos programas eleitorais, de destacar que de 2011 para 2015 houve uma mudança nas questões em relevo. Enquanto em 2011 as comunidades portuguesas tinham maior realce, em 2015 foram as questões ligadas à população emigrada e aos emigrantes que tiveram maior relevância, revelando as alterações no foco do estado para a elaboração de políticas de emigração. Ainda de salientar que em 2011 não existia qualquer referência às questões do regresso a Portugal e em 2015 esta foi uma preocupação para vários partidos.

Em 2015, existem muitas temáticas comuns entre as propostas nos programas eleitorais dos diversos partidos, sobretudo em matérias ligadas à promoção, expansão e qualificação do ensino da língua, à necessidade de revitalização e/ou alargamento da rede de embaixadas e postos consulares, à valorização, promoção e captação das poupanças e do investimento dos emigrantes, ao apoio, expansão e revitalização do setor associativo, aos apoios e incentivos ao regresso dos emigrantes a Portugal, aos estímulos à cultura portuguesa entre Portugal e as comunidades portuguesas e à atribuição de apoios sociais aos emigrantes carenciados. Contudo, apesar deste consenso ao nível de propostas nos programas eleitorais, este não se refletiu em termos de propostas de iniciativas legislativas nem no apoio às que são propostas por partidos da oposição.

Em termos de iniciativas legislativas, é de realçar que durante a XII Legislatura um terço das propostas focava-se em questões ligadas à rede consular; já na XIII Legislatura o grande destaque foi dado às temáticas da “Promoção, expansão e qualificação do ensino da língua portuguesa”, que representaram um terço das iniciativas propostas (em ambos os casos, políticas de construção da diáspora). De salvaguardar que o destaque dado em termos de propostas legislativas nem sempre foi proporcional ao destaque dado nos programas eleitorais, sobretudo no caso dos programas de 2011 e da XII Legislatura.

Em suma, o presente estudo traz elementos importantes e atuais respondendo à questão de saber como, e se, em contextos migratórios e económicos díspares, os partidos políticos portugueses englobam, de forma distinta, as questões da emigração nas suas ações políticas. Os dados analisados conduzem a uma nova indagação que no futuro poderia ser de considerar: por que é que os

contextos económicos díspares parecem influenciar mais a emigração do que as próprias ações políticas?

Referências bibliográficas

- Abrantes, Manuel, Joana Azevedo, Ana Belchior, e Marco Lisi (2012), “Away inside: emigrants and transnationalism through the eyes of political parties”, *Portuguese Journal of Political Science and International Relations*, 8, pp. 61-82.
- Castels, Stephen, Hein de Haas, e Mark J. Miller (2014), *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*, Basingstoke (Hampshire), Palgrave-Macmillan (5.ª edição).
- De Haas, Hein, e Simona Vezzoli (2011), “Leaving matters: the nature, evolution and effects of emigration policies”, *Working Paper No. 34*, Oxford, Center on Migration, Policy and Society, University of Oxford.
- Délano, Alexandra, e Alan Gamlen (2014), “Comparing and theorizing state-diaspora relations”, *Political Geography*, 41, pp. 43-53.
- Diogo, Hélder (2014), “Geodinâmicas contemporâneas na diáspora portuguesa”, *População e Sociedade*, 22, pp. 33-55.
- Gamlen, Alan (2008), “The emigration state and the modern geopolitical imagination”, *Political Geography*, 27 (8), pp. 840-856.
- Góis, Pedro, e José Carlos Marques (2018), “Retrato de um Portugal migrante: a evolução da emigração, da imigração e do seu estudo nos últimos 40 anos”, *e-cadernos CES*, 29, pp. 125-151, DOI: 10.4000/eces.3307
- Laver, Michael, e John Garry (2000), “Estimating policy positions from political texts”, *American Journal of Political Science*, 44, pp. 619-634.
- Machado, Fernando Luís (2017), “Emigração em tempos de crise: de volta a uma constante estrutural na sociedade portuguesa”, Lisboa, ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa, disponível em:
https://www.researchgate.net/profile/Fernando-Machado-2/publication/328942766_Emigracao_em_tempos_de_crise_de_volta_a_uma_constante_estrutural_na_sociedade_portuguesa/links/5bec71d6a6fdcc3a8dd58e75/Emigracao-em-tempos-de-cri-se-de-volta-a-uma-constante-estrutural-na-sociedade-portuguesa.pdf.
- Marques, José Carlos, e Pedro Góis (2014), “A emigração portuguesa contemporânea e o Estado: uma Nação dispersa, um Estado longínquo”, *População e Sociedade*, 22, pp. 55-71.
- Padilla, Beatriz, e Alejandra Ortiz (2012), “Fluxos migratórios em Portugal: do boom migratório à desaceleração no contexto de crise. Balanços e desafios”, *REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 20 (39), pp. 159-184.
- Peixoto, João (2000), “A emigração”, em Francisco Bethencourt e Kirti Chaudhuri (orgs.), *História da Expansão Portuguesa*, vol. 5: *Último Império e Recentramento (1930-1998)*, Lisboa, Temas e Debates, pp. 152-181 e 212-213.
- Pereira, Cláudia, e Joana Azevedo (2019), “The fourth wave of Portuguese emigration: austerity policies, European peripheries and postcolonial continuities”, em Cláudia Pereira e Joana Azevedo (orgs.), *New and Old Routes of Portuguese*

- Emigration*, IMISCOE Research Series, Cham, Springer International Publishing, pp. 1-26, DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-030-15134-8_1
- Pires, Rui Pena (2019), “Portuguese emigration today”, em Cláudia Pereira e Joana Azevedo (orgs.), *New and Old Routes of Portuguese Emigration*, IMISCOE Research Series, Cham, Springer International Publishing, pp. 29-48, DOI: [10.1007/978-3-030-15134-8_2](https://doi.org/10.1007/978-3-030-15134-8_2)
- Pires, Rui Pena, e Inês Vidigal (2020), “Saldos migratórios 2000-2017”, *OEm Fact Sheets*, 10, Observatório da Emigração, CIES-IUL, ISCTE-IUL, DOI: [10.15847/CIESOEMFS102020](https://doi.org/10.15847/CIESOEMFS102020)
- Pires, Rui Pena, Cláudia Pereira, Joana Azevedo, Inês Vidigal, e Carlota Moura Veiga (2020), “A emigração portuguesa no século XXI”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 94, pp. 9-38, DOI: [10.7458/SPP20209419573](https://doi.org/10.7458/SPP20209419573)
- Santana-Pereira, José, e Ana Paula Horta (2017), “A global nation? The evolution of emigration and diaspora policies in Portugal (1960-2016)”, em Agnieszka Weinar (orgs.), *Emigration and Diaspora Policies in the Age of Mobility*, Global Migration Issues, vol. 9, Springer, Cham, DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-56342-8_8
- Silva, Marta, e Yvette Santos (2014), “Discursos sobre emigração em tempos de crise: uma abordagem comparativa”, *População e Sociedade*, 22, pp. 73-95.
- Weinar, Agnieszka (2014), “Emigration policies in contemporary Europe”, *CARIM-East research paper*, 2014/1.
- Weinar, Agnieszka (2017), “Emigration and diaspora policies in the age of mobility” em Agnieszka Weinar (orgs.), *Emigration and Diaspora Policies in the Age of Mobility*, Global Migration Issues, vol. 9. Springer, Cham, DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-56342-8_8

Programas eleitorais

- Bloco de Esquerda (2011), *Mudar de Futuro. Pelo Emprego e pela Justiça Fiscal*.
- Bloco de Esquerda (2015), *Manifesto Eleitoral*.
- Centro Democrático e Social — Partido Popular (2011), *Este é o Momento. Manifesto Eleitoral*.
- Coligação Portugal à Frente (PPD-PSD/CDS-PP) (2015), *Agora Portugal Pode Mais. Programa Eleitoral*.
- Partido Comunista Português (2011), *Compromisso por Uma Política Patriótica e de Esquerda*.
- Partido Comunista Português (2015), *Soluções para Um Portugal com Futuro. Política Patriótica e de Esquerda*.
- Partido Comunista dos Trabalhadores Portugueses (2011), *Manifesto Eleitoral. A Alternativa à Fome e à Miséria Existe. Um Governo Democrático e Patriótico!*
- Partido Comunista dos Trabalhadores Portugueses (2015), *Manifesto Eleitoral*.
- Partido Democrático Republicano (2015), *Programa Eleitoral do PDR*.
- Partido Social-Democrata (2011), *Está na Hora de Mudar. Recuperar a Credibilidade e Desenvolver Portugal*.

Partido Socialista (2011), *Defender Portugal, Construir o Futuro. Programa Eleitoral*.
Partido Socialista (2015), *Alternativa de Confiança. Programa Eleitoral do Partido Socialista*.
Pessoas-Animais-Natureza (2011), *Programa Político*.
Pessoas-Animais-Natureza (2015), *Programa Eleitoral*.

Inês Vidigal. Assistente de investigação. Iscte — Instituto Universitário de Lisboa,
Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-Iscte), Lisboa, Portugal.
E-mail: imavl@iscte-iul.pt
ORCID: 0000-0002-7742-3461

Contribuições: investigação, administração do projeto, redação do rascunho original.

Carlota Moura Veiga. Assistente de investigação. Iscte — Instituto Universitário de Lisboa,
Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-Iscte), Lisboa, Portugal. *E-mail*: Carlota_Margarida_Veiga@iscte-iul.pt
ORCID: 0000-0001-7936-0364

Contribuições: investigação, redação do rascunho original.

Receção: 05 de abril de 2021 Aprovação: 03 de setembro de 2021