

Repositório ISCTE-IUL

Deposited in *Repositório ISCTE-IUL*:

2022-10-26

Deposited version:

Submitted Version

Peer-review status of attached file:

Unreviewed

Citation for published item:

Padilla, B. & França, T. (2020). Políticas migratórias em Portugal: complexidade e hiatos entre a lei e a prática. In Luiz Carlos Ribeiro, Márcio de Oliveira (Ed.), *Sociedades em movimento: fluxos internacionais, conflitos nacionais*. São Paulo: Intermeios.

Further information on publisher's website:

<https://www.intermeioscultural.com.br/sociedadesemmovimento>

Publisher's copyright statement:

This is the peer reviewed version of the following article: Padilla, B. & França, T. (2020). Políticas migratórias em Portugal: complexidade e hiatos entre a lei e a prática. In Luiz Carlos Ribeiro, Márcio de Oliveira (Ed.), *Sociedades em movimento: fluxos internacionais, conflitos nacionais*. São Paulo: Intermeios.. This article may be used for non-commercial purposes in accordance with the Publisher's Terms and Conditions for self-archiving.

Use policy

Creative Commons CC BY 4.0

The full-text may be used and/or reproduced, and given to third parties in any format or medium, without prior permission or charge, for personal research or study, educational, or not-for-profit purposes provided that:

- a full bibliographic reference is made to the original source
- a link is made to the metadata record in the Repository
- the full-text is not changed in any way

The full-text must not be sold in any format or medium without the formal permission of the copyright holders.

Políticas migratórias em Portugal: complexidade e hiatos entre a lei e a prática.

Beatriz Padilla (University of South Florida, USA / CIES, IUL – Portugal)

Thais França (CIES, IUL – Portugal)

Abstract

A entrada de Portugal na União Europeia nos anos de 1980, juntamente com o aumento dos fluxos de imigração para o país deram início a um conjunto de mudanças fundamentais nas políticas migratórias nacionais. Entre essas mudanças destacam-se a legislação sobre o controle de entrada, permanência e saída de imigrantes do território nacional e mais recentemente a legislação acerca da integração desses imigrantes à sociedade portuguesa. A evolução dessas políticas tem concedido à Portugal um reconhecimento internacional como um país acolhedor e aberto à diversidade cultural. A partir da análise qualitativa de algumas dessas políticas – nomeadamente a lei da imigração que regula a entrada/saída de imigrantes, a lei de aquisição de nacionalidade e a legislação antidiscriminação -, o presente capítulo tem como objetivo discutir o papel do próprio Estado português, da União Europeia e da sociedade civil na concepção dessas políticas.

Introdução

Enquanto a Revolução dos Cravos de 1974 marcou o fim do Estado Novo, regime autoritário vigente em Portugal desde 1933, a entrada do país na União Europeia (EU) em 1986 definiu a sua nova posição geopolítica no mundo, a qual veio alterar e influenciar tanto as dinâmicas políticas, económicas, sociais e culturais, incluindo os fluxos e políticas migratórias.

Historicamente, Portugal foi um país de emigração, tanto os momentos de expansão ultramarina (conquista, colonização) como os de crise foram dominados pela saída de portugueses em busca de alternativas e melhores horizontes, quer em direção ao Brasil, aos Estados Unidos e o Canadá, como à Europa e outros pontos do planeta. A Europa consolidou-se como destino sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, contudo mais recentemente, a emigração voltou a despontar como consequência da crise financeira que levou a aplicação do programa da Troika de 2011-2014. Nesse sentido, a emigração é uma característica estrutural do país (Baganha & Góis, 1998; Peixoto et al., 2016).

A imigração, porém, é um fenómeno muito mais recente, vivida de forma abrupta na década de 1970, após a independência das ex-colónias africanas, quando milhares de portugueses retornaram ao país, motivo pelo qual este fluxo é conhecido como de retornados, embora ao mesmo tempo tenham igualmente chegado cidadãos das ex-colónias para se estabelecer no país.

Posteriormente, ao longo da década de 1980, principalmente após a adesão de Portugal à CEE/EU consolidou-se a primeira onda migratória para o país. A economia nacional ganhou um novo impulso, dinamizando sobretudo o setor de serviços e da construção civil, nomeadamente obras de infraestrutura, contribuindo para estimular o surgimento de fluxos migratórios até então inéditos para o país.

Portanto, pode-se dizer que foi apenas na década de 1980, com a consolidação da entrada de imigrantes para o país e com o aumento da visibilidade numérica – mesmo que timidamente em comparação com o que iria acontecer em anos posteriores – que as políticas migratórias ganhassem um espaço próprio na agenda pública portuguesa. Inicialmente, essas políticas focaram-se, principalmente, no controle de entrada, permanência e saída de estrangeiros do território nacional (Baganha, 2005). A posteriori, significativas alterações e modificações foram implementadas e uma nova legislação aprovada, consequência sobretudo da recente entrada à UE. Aos poucos a UE vai exigir dos Estados Membros a adaptação a um novo quadro legislativo, denominado comunitário, que pretende sentar as bases comuns em questões referentes à mobilidade de pessoas, nomeadamente sobre a imigração, o refúgio e as minorias étnicas – embora sempre exista margem de manobra para os países ajustarem-no à realidade local (Faist & Ette, 2007).

Seguidamente, à medida que a imigração aumentou no país, as políticas de incorporação começaram a ser elaboradas (Padilla & França, 2016), dando resposta tanto aos próprios interesses do Estado português como as pressões da União Europeia e da sociedade civil (Maeso & Araújo, 2013).

Nos últimos tempos, Portugal tem sido internacionalmente reconhecido como um país com políticas migratórias avançadas. Este reconhecimento abrange os vários rubros das políticas migratórias: as políticas de controle e regulação da entrada, permanência e saída de estrangeiros do território nacional – geralmente designadas de lei de imigração – e o conjunto de políticas denominadas de integração ou de incorporação de imigrantes, que costuma abranger a legislação sobre a aquisição da nacionalidade, a integração dos imigrantes em diferentes âmbitos (saúde, educação, mercado laboral, etc.) e a legislação anti-discriminação. O Migrant Integration Policy Index (MIPEX), a Organizações das Nações Unidas (ONU) e a Organização Internacional para as Migrações (OIM), em diferentes situações, têm ressaltado a qualidade das políticas migratórias portuguesas. No entanto, é preciso reconhecer que o ambiente político e ideológico vigente em Portugal difere substancialmente do reinante na maioria dos países europeus. Por um lado, existe consenso entre os partidos políticos sobre uma visão positiva da imigração e os seus benefícios (Sampaio 2017), e por outro lado, não existe um

marcado sentimento anti-imigração como tem sido o caso do Reino Unido, a França, a Hungria e a Polónia (Böröcz & Sarkar, 2017; Carvalho, 2014) .

Neste sentido, o presente capítulo tem como objetivo analisar a evolução das políticas migratórias portuguesas, discutindo as respostas oferecidas pelo Estado português na conciliação com às demandas da UE, com os seus próprios interesses e com outros atores, nomeadamente as associações de imigrantes; e como na aplicação dessa legislação, o Estado exerce um elevado grau de autonomia. Para isto, recorreremos a uma análise qualitativa da legislação relacionada com a imigração nas últimas décadas.

Políticas migratórias: preceitos e propósitos

As políticas migratórias como um todo, enquanto categoria de política pública, surgem na agenda pública nacional quando os fluxos de migração (emigração e imigração) passam a fazer parte das dinâmicas sociais, seja por interesse do próprio Estado ou como resultado de uma “disputa” entre diferentes atores – Estado, associações de e/imigrantes, partidos políticos, comunicação social, organismos supranacionais. Contudo, o Estado é um ator privilegiado tanto por seu poder de intervenção sobre o território nacional como por sua disponibilidade de recursos (Padilla, 2017). Complementarmente, a percepção sobre o fenómeno migratório no contexto em questão também opera um papel relevante na decisão acerca do tipo de política a ser implementada (Marmora, 2003).

Nesse sentido, o Estado português tem reagido de forma muito pouco vulgar, dado que desde 2015, decidiu englobar nas políticas migratórias, sob a Estratégia para as Migrações, todo o concernente as políticas destinadas à imigração e à emigração, dando resposta num momento muito específico, a ambos fenómenos numa mesma estrutura. O “timing” dessa política derivava de uma situação concreta, dado que não seria possível conseguir apoio para as políticas relacionadas com a imigração, se o Estado não demonstrasse interesse e empatia com a emigração disparada pela crise durante a era Troika, pois como afirmou Mulvey (2010), a forma como a política é feita desempenha um papel importante da forma como ela é recebida.

Para Hammar (1985) as políticas imigratórias e as políticas para imigrantes são diferentes, enquanto as primeiras relacionam-se com o controle de fronteiras e denominam-se de regulação, as segundas tentam acondicionar a vida dos imigrantes no país de destino, e chamam-se de integração ou incorporação. Didaticamente, pode-se dizer que as políticas de controle/regulação se dedicam à fiscalização das fronteiras e à decisão de quem pode entrar, permanecer e sair do país e sob quais condições; enquanto as políticas de incorporação destinam-se a garantir o acesso à uma cidadania (plena ou restrita) através da participação em

atividades econômicas, políticas, culturais e religiosas entre outras e a fortalecer a coesão social através da promoção da interação entre os imigrantes e a comunidade local (Padilla, 2017).

Ainda que em uma primeira análises essas políticas pareçam independentes uma da outra, Money (N/D) advoga que elas possuem uma conexão intrínseca e que é apenas a partir de uma elaboração e planificação conjunta das políticas migratórias como um todo que seria possível garantir uma governação adequada da migração. Além disso, a ação coordenada com outras políticas públicas, como as políticas de desenvolvimento, de gênero, de saúde, educativas e laborais contribui ainda mais para que os objetivos propostos pelas políticas migratórias sejam mais facilmente atingidos.

Além desta distinção, Hammer (1985) acrescenta que as políticas públicas migratórias podem ter um caráter proativo ou reativo segundo o objetivo de sua atuação: restrição e o controle ou a atração e integração. Historicamente os países europeus assim como a UE tem tido políticas reativas que enfatizam o controle e a securitização respondendo a “eventos” migratórios (Martiniello, 2006). No entanto, quando um dado contexto migratório já se encontra consolidado, as políticas migratórias devem tentar conduzir seus desdobramentos dentro dos parâmetros que o Estado julga conveniente ou aceitáveis. Porém, a complexidade do fenômeno, tem contribuído para que no geral essas políticas operem sobretudo no sentido de responder a uma conjuntura imediata (Padilla, 2017).

A configuração das políticas migratórias seguindo padrões mais ou menos progressistas (embora esta definição pode ser controversa) é resultado da capacidade de ação dos distintos atores políticos envolvidos no processo de elaboração e implementação de ditas políticas. Como mencionado anteriormente, o Estado é um ator central nesta disputa, posto que a implementação das políticas migratórias passa obrigatoriamente por ele (Marmora, 2003). Contudo, é importante considerar que a visão do Estado sobre as migrações não é necessariamente uniforme, recorrendo por vezes em contradições (Padilla, 2017). Assim, uma determinada área de intervenção pode apresentar políticas mais abertas e avançadas enquanto outra pode facilmente mostrar-se mais conservadora e restritiva, configurando aquilo que Marmora (2002) denomina enviesamento setorial do Estado. Soma-se a isso o peso crescente que os blocos supranacionais têm vindo a assumir nas dinâmicas políticas e económicas dos seus países membros (Bonjour & Vink, 2013), influenciando diretamente suas políticas migratórias seja através da concessão de privilégios a determinados grupos nacionais ou a restrição de diretos a outras nacionalidades.

Segundo Padilla (2017) entre os outros atores participantes nas disputas de políticas migratórias é possível identificar os partidos políticos, a comunicação social, a sociedade civil organizada – associações de imigrantes – , instituições religiosas e outros grupos de pressão –

sindicatos, corpos profissionais, empresários. Os partidos políticos têm vindo a ocupar um papel cada vez mais importante no que diz respeito ao endurecimento ou abertura das políticas migratórias, uma vez que o fenómeno da migração tem se conformado como um campo de disputa sempre mais valioso nos contextos eleitorais – como foi o caso do referendo pela saída do Reino Unido da União Europeia em 2016, a campanha eleitoral de Marie Le Pen na França e Donald Trump nos Estados Unidos em 2016 (Pabst, 2016). As associações de imigrantes também se colocam como outro ator fundamental posto que servem à função de representação de determinadas comunidades, encarregando-se de dar visibilidade as demandas e necessidades dos imigrantes (Pereira, 2007).

As políticas migratórias portuguesas não escapam as considerações apresentadas nesta seção. A preocupação e o investimento alternado ora em políticas de controle/regulação, ora em políticas de incorporação; as contradições do governo em avançar em alguns âmbitos de atuação, enquanto outras permanecem atrofiadas ou adormecidas, e ainda a responsabilidade em responder às demandas da União Europeia sem desatender outros interesses específicos como a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) ou a Iberoamérica fazem com que as políticas migratórias portuguesas se construam como um campo complexo e dinâmico de disputa na qual diferentes atores e interesses se envolvem em dita negociação.

Fluxos migratórios, mudanças económicas e novos cenários geopolíticos: o contexto das políticas migratórias portuguesas.

O fenómeno migratório sempre foi uma questão relevante para o Estado português. Se até o fim do chamado Estado Novo, 1933-1974, eram principalmente aos fluxos de saída que Portugal dedicava mais atenção (Santos, 2014), a partir da década de 1980 foi a entrada de imigrantes que passou a ocupar o centro de atenção. Mais recentemente, quando a crise financeira atingiu Portugal, resultando na implementação de medidas de austeridade impostas pela Troika, entre os anos de 2011-2014 (Castro, 2017; Soeiro & Campos, 2011), a emigração voltou a ganhar uma dimensão relevante na realidade e na agenda pública nacional (R. P. Pires et al., 2015). Contudo, passado o período de maior turbulência económica e política, e com o retorno a uma certa estabilidade, o país voltou a conviver com ambos fenómenos: imigração (que retomou desde 2016) e a emigração, embora ainda com um saldo migratório negativo.

Em Portugal situamos o surgimento dos primeiros fluxos de imigração para o país após a Revolução dos Cravos em 1974, durante o processo de descolonização dos territórios africanos, embora esse fluxo estive constituído por cidadãos portugueses voltavam ao país, e são reconhecidos na história como “retornados” – e cidadãos das antigas colónias que possuíam

nacionalidade portuguesa, mas que não foram reconhecidos como tal quando chegaram em Portugal (Padilla & Ortiz, 2014; R. Pires, 2003). Nesse momento, verificou-se a falta de políticas migratórias adequadas com consequências até o presente, uma vez que muitos dos cidadãos provenientes dos países africano perderam a nacionalidade portuguesa, tornando-se irregulamentados *de facto* e passando esse status para seus descendentes (Padilla & Ortiz, 2014).

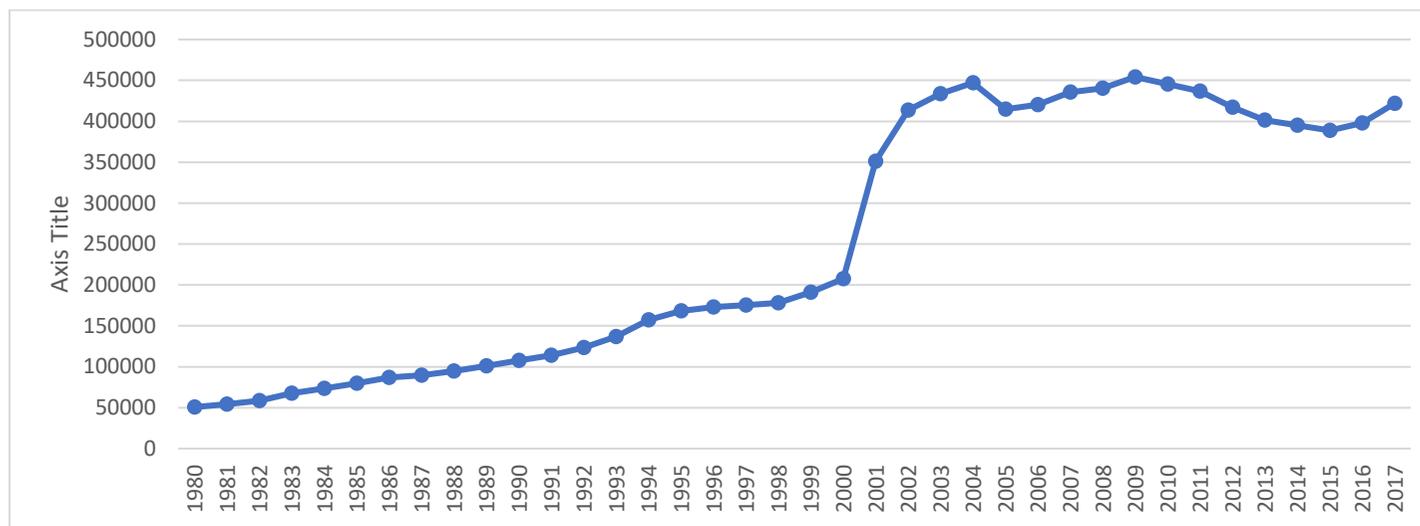
A entrada na UE impulsionou definitivamente o surgimento de novos fluxos migratórios ao longo de 1990 e na primeira década dos anos 2000. O crescimento da economia e consequentemente do mercado laboral resultaram atrativos para imigrantes de diversas nacionalidades, diversificando os fluxos imigratórios para o país. Deste modo, para além dos tradicionais imigrantes de origem africana juntaram-se brasileiros, europeus do leste e asiáticos (Baganha & Góis, 1998; Peixoto, 2007). A entrada desses imigrantes em Portugal viu-se favorecida devido aos baixos níveis de controle de entrada e de permanência em território nacional, quando comparados com outros países de EU, e as diversas oportunidades de regularização em 1992, 1996, 2001, 2003, 2005, 2007 e 2017, dada às frequentes alterações na legislação migratória introduzida pelos diferentes governos ao longo dos anos (Sampaio, 2017).

Durante esse período para além do crescimento dos fluxos de entrada em Portugal, o país assistiu também uma alteração significativa na sua configuração, conformando o que Padilla et. al (2015) identificam como a diversificação da diversidade. Se por um lado a imigração das ex-colônias continuou a ser representativa, somou-se a consolidação de uma vaga migratória brasileira, até então pouco expressiva (Malheiros, 2007; Padilla, Marques, Góis, & Peixoto, 2015), e por outro identificou-se o aumento da entrada de nacionalidades anteriormente infrequentes em território nacional. Em um primeiro momento, nacionais dos países do antigo bloco soviético – nomeadamente romeno e ucranianos – seguido de asiáticos – chineses, paquistaneses, nepaleses e bangladeses (Peixoto, Sabino, & Abreu, 2009; Padilla e Ortiz 2012; Padilla et al 2015.).

Contudo, apesar do crescimento, da diversificação e da consolidação dos fluxos de imigração para o país, em Portugal os fluxos de entradas e saídas sempre conviveram, posto que apesar da redução nos níveis de emigração, esses nunca deixaram de ser significativos (Peixoto, 2004). Mais ainda, a partir do ano de 2010, como consequência da instabilidade econômica, os números de entrada começaram a demonstrar os primeiros sinais de redução (SEF, 2010) e a emigração tomou força mais uma vez (R. P. Pires et al., 2015). Foi somente a partir de 2016, com a retomada do crescimento econômico que os fluxos de entrada voltaram a apresentar indícios de crescimento.

O Gráfico 1 permite visualizar a evolução da população estrangeira residente no país a partir da década de 1980 até os dias atuais, identificando os períodos de diminuição e de retomada de crescimento. A leitura ao longo do gráfico permite identificar dois patamares claros, um antes e um depois que coincidem com a viragem de milênio.

Gráfico 1 – Evolução da população estrangeira residente em Portugal 1980-2017



Fonte: SEF, Vários anos.

A consolidação da imigração como uma força integrante das dinâmicas da sociedade portuguesa, levou ao Estado português a assumir esta realidade nos processos de “policy-making”, tendo que lidar com as pressões provenientes da União Europeia e da sociedade civil. Inicialmente, as ações do Estado centraram-se no desenvolvimento de políticas de regulação dos fluxos, incluindo a regularização, e posteriormente, a ênfase passou a focar-se nas políticas de incorporação dos imigrantes.

Evolução das políticas migratórias portuguesas de controle, regulação e incorporação

As políticas migratórias portuguesas abrangem um amplo leque de política, legislação e regulamentação tanto sobre a regulação dos fluxos como sobre a integração de imigrantes. Entre elas, as políticas de incorporação têm recebido grande destaque internacionalmente como exemplo de políticas sensíveis às necessidades dos imigrantes, e em consequência, tem sido consideradas como progressistas e avançadas. Um dos maiores referentes desse reconhecimento tem sido o MIPEX, criado originalmente em 2004, e que desde 2011 tem distinguido Portugal com as primeiras posições nos rankings comparativos com os restantes 37 países avaliados. A Organização Internacional para as Migrações (OIM) e a Organização das Nações Unidas (ONU) também têm evidenciado positivamente as políticas migratórias portuguesas. Apesar do mérito, o prestígio e o rigor analítico dessas avaliações serem inquestionáveis, a complexidade das políticas migratórias ultrapassa as análises assentadas na legislação e exige uma avaliação baseada na aplicação, dado que as divergências entre a teoria ou a lei e a prática e implementação não podem ser negligenciadas.

A. Políticas de controle e regulação

A partir de finais da década de 1980, com o objetivo e obrigatoriedade de aproximar-se dos padrões exigidos pela EU, Portugal como país membro, começou a estruturar de maneira mais sistematizada suas políticas migratórias (Baganha & Góis, 1998). Concernente às políticas de controle e regulação dos fluxos o Decreto-Lei 264B/1981 é considerado o primeiro diploma legal a regular as condições de entrada, permanência e saída de cidadãos estrangeiros do território nacional. A esse, seguiram-se inúmeros outros documentos já na tentativa de adequar essas condições tanto ao contexto económico e político do país como ao comunitário: a Lei nº59/93; o Decreto-Lei 244/1998; o Decreto-Lei 4/2001; o Decreto-Lei 34/2003, e a Lei nº23/2007 (alterada pela Lei nº 29/2012, a Lei nº.56/2015; a Lei nº 63/2015, e a Lei nº 102/2017).

A Lei nº23/2007, ainda em vigor, embora com as várias alterações mencionadas, consolidou-se como uma lei não só fundamental para a regulação dos fluxos e permanência dos imigrantes no país, mas também como uma lei de regulação com vocação integradora, devido a

apresentar uma estrutura legal inovadora quando comparada com as anteriores. A lei além de definir novas condições de entrada, saída e expulsão de/para o país, promove um regime especial para estadias temporárias, facilita a admissão de imigrantes altamente qualificados e de um conjunto de categorias especiais (estudantes internacionais, empresários/investidores, etc.) e abre novas oportunidades para a regularização de imigrantes que já se encontravam no país. Sucessivas alterações a este diploma legal tem mantido a sua atualização, especialmente no concernente a transposição de diretivas de UE, mas evitando adotar uma visão não hostil da imigração e dos imigrantes.

Neste sentido, a Lei nº 102/2017, correspondente à quinta alteração à Lei 23/2007 além de transpor as diretivas 2014/36/EU, 2014/66/UE e 2016/801/UE (sobre o regime de entrada e permanência de trabalhadores sazonais; de trabalhadores transferidos dentro de uma empresa ou grupo de empresas; de investidores; de investigadores, estudantes do ensino superior e secundário, estagiários e voluntários) teve como objetivo a desburocratização e informatização do processo de pedido de vistos e autorização de residência. Além disso, transformou o processo excepcional de regularização previsto na Lei 23/2007 em um procedimento regular.

De maneira geral, é possível afirmar que essas alterações nas leis de imigração se dão no contexto de securitização reinante na UE (Padilla & Ortiz, 2012), aumentando a vigilância e o controle através da introdução de novos vistos de entrada e de permanência em território nacional (Padilla & França, 2016). Contudo, a atual legislação introduz uma melhoria no que denominamos regulação com visão integradora, ao permitir uma facilitação da regularização documental e do estatuto migratório.

Paralelamente as transformações mencionadas, desde a década de 1990, o Estado português implementou vários processos de regularização dos imigrantes, nomeadamente nos anos de 1992, 1996, 2001, 2003, 2004 e 2007, inclusivamente introduzindo uma normalização da regularização em 2017. No geral, o Estado português tem justificado esta política com bases em princípios humanitários, relações diplomáticas – em especial com o Brasil, no caso do processo de 2003 (Padilla, 2007) – e respondendo a demandas provenientes da sociedade civil. Contudo, autores afirmam que esses processos pretendiam também dar resposta às pressões da União Europeia para reduzir o número de imigrantes irregulares (Sampaio, 2017) e/ou às demandas do mercado laboral por mão de obra à custos reduzidos, sobretudo na construção civil e o turismo (Baganha, 2005). Dentro dessa lógica, Padilla e Ortiz (2012) afirmam que os processos de regularização extraordinário não devem ser vistos como uma política migratória, mas sim como uma estratégia efêmera para tentar resolver a situação dos imigrantes irregulares, atestando assim a ineficácia das políticas portuguesas de controle dos fluxos; no

entanto a recente alteração de 2017 poderia significar uma mudança de paradigma, mas é preciso esperar para ver como esta alteração evoluciona.

B. Políticas de incorporação: aquisição de nacionalidade e antidiscriminação

As políticas de incorporação de imigrantes também assistiram a significativas mudanças desde que passaram a figurar na agenda das políticas migratórias portuguesas. Apesar de terem entrado nas discussões públicas muito depois das políticas de controle e regulação, nos dias de hoje, as políticas de incorporação ocupam um lugar privilegiado no debate nacional, uma vez que a boa avaliação internacional sobre elas legitimam a imagem do país como acolhedor, tolerante e aberto a diversidade cultural.

Contudo, essas políticas que abrangem a lei da nacionalidade, de anti-discriminação e de incorporação em diferentes âmbitos (educação, saúde, reunificação familiar, trabalho, etc.) entraram na agenda portuguesa, sobretudo devido à pressão da União Europeia e das organizações da sociedade civil em Portugal que pressionaram para instrumentar a transposição das diretivas de UE. O lobby da sociedade civil constituiu-se principalmente pela Associação Cabo-verdiana, a Associação solidária guineense, a Casa do Brasil – Lisboa, a SOS Racismo e os sindicatos. Inclusivamente, a própria OIM que muitas vezes se mantém à margem de pronunciamentos, em Portugal, tem tido um papel ativo advogando pela adoção de políticas progressistas de incorporação, o que se evidencia na presença da OIM em projetos de investigação sobre integração, quer como líder ou como parceiros, como é o caso do projeto “Promover a Integração através da Equidade em Saúde” lançado em 2017 em parceria com o ACM. A força conjunta dessas instituições obrigou os decisores políticos a planificar e implementar políticas mais amigáveis (Padilla & França, 2016).

As primeiras iniciativas que deram impulso à incorporação dos imigrantes tiveram lugar no campo da educação, através da criação do Secretariado Coordenador dos Programas de Educação Multicultural/ Entreculturas em 1991 e o Projecto de Educação intercultural de 1993. A partir desse momento, muitas ações têm sido promovidas nas diferentes esferas de influência das políticas de incorporação: aquisição de nacionalidade, participação política e cívica, reunificação familiar, inserção socioeconômica, educativa e de saúde e promoção da diversidade cultural.

Porém, uma vez que cada um desses âmbitos mobiliza diferentes atores e interesses do Estado, nem todas desenvolveram-se com a mesma intensidade. Por exemplo, enquanto as políticas de aquisição de nacionalidade mostram-se cada vez mais abertas (Padilla e Ortiz 2017);

os avanços das políticas da promoção da diversidade cultural, nomeadamente antirracismo, tem sido mais limitados.

De uma política de forte caráter restritivo que remonta ao século XIX, baseada sobretudo no princípio do *ius solis*, com um viés sexista – penalizando as mulheres portuguesas com a perda da nacionalidade quando casavam com cidadãos estrangeiros – e posteriormente sujeita a graves traços de discricionariedade, a atual política portuguesa de aquisição da nacionalidade pode ser considerada uma das mais inclusivas no contexto europeu.

O regime vigente em Portugal está enquadrado pela Lei-organica nº 2/2018 que dá continuidade aos avanços da Lei nº2/2006, embora a lei de nacionalidade de referência continue a ser a Lei 27/1981 e as suas várias alterações. A legislação de 2006 e de 2018 reconhecem a cidadania como um direito fundamental; adotam um sistema misto *ius solis*, *ius sanguinis* e *ius domicilis*; promovem a desburocratização; reduzem a discricionariedade dos funcionários que analisam os pedidos e ainda facilitam a aquisição da nacionalidade por parte de netos de portugueses nascidos do estrangeiro (Padilla & Ortiz, 2017). Além disso, a legislação atual avança no sentido do combate à exclusão social ao estender o acesso à nacionalidade originária e à naturalização aos menores nascidos em território português, diminui o tempo de residência de 6 para 5 anos para o pedido de naturalização e estabelece um sistema mais flexível de contagem dos anos para provar o tempo de residência legal.

Essas sucessivas mudanças no regime de aquisição da nacionalidade têm sido valorizadas no MIPLEX, que concedeu a Portugal o primeiro lugar no ranking nessa dimensão em 2015, e ao mesmo tempo ilustram uma abertura em encontrar inovadoras modalidades para a concessão da nacionalidade. Por exemplo, enquanto em 1996 só 3700 pessoas tiveram aprovados os processos de aquisição da nacionalidade portuguesa, em 2016 este número ascendeu a 50793 (C. Oliveira, Gomes, & Santos, 2017).

Por outro lado, as políticas antidiscriminação e de combate ao racismo surgem tardiamente na legislação portuguesa, como resposta às exigências da UE, e tem recebido pouca atenção. Embora a Constituição portuguesa de 1976, o código penal português e vários tratados internacionais assinados por Portugal referem a importância do combate ao racismo, apenas em 1999 foi promulgada a primeira legislação antirracista propriamente dita, como consequência das pressões das associações de imigrantes para a transposição das diretivas europeias.

A Lei nº134/1999 e o Decreto-Lei 111/2000 ofereceram uma definição de discriminação racial, identificaram práticas discriminatórias puníveis e criaram a Comissão para Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR) em resposta à Diretiva Europeia 2000/43/CE. A CICDR é a instituição responsável por aplicar o princípio da igualdade de tratamento as pessoas sem distinção de origem racial ou étnica, sendo, portanto, encarregado da monitorização e

fiscalização das práticas discriminatórias e o decisor final quanto aos processos de infração em casos de discriminação e racismo (Maeso & Araújo, 2013). No momento da sua criação a CICDR estava sob responsabilidade do ACIDI, atualmente encontra-se ligada ao ACM, que é encarregado de assegurar o apoio técnico e administrativo.

Posteriormente, outras legislações foram aprovadas, erguendo-se como as principais políticas antidiscriminação e de combate ao racismo, entre elas o Decreto-Lei nº 251/2002 que transforma o Alto-Comissário em Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas – ACIME responsável por implementar políticas antidiscriminação e racismo, transferindo a recentemente criada CICDR ao Alto Comissariado; o Decreto-Lei nº 99/2003 que transpõe a Diretiva europeia 2000/43/CE, proibindo a discriminação no ambiente de trabalho; o Decreto-Lei nº 18/2004 e o Decreto-Lei nº 86/2005, responsáveis pela transposição da diretiva 2000/43/CE, estabelecendo um quadro jurídico de combate à discriminação por motivos baseados na origem racial ou étnica no âmbito dos direitos sociais como saúde, educação, habitação, etc.; o Decreto-Lei nº 167/2007 que transforma o ACIME em Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural – ACIDI com o objetivo de promover a consulta e o diálogo com entidades representativas de imigrantes em Portugal ou de minorias étnicas, bem como o estudo da temática da inserção dos imigrantes e das minorias étnicas, em colaboração com os parceiros sociais, instituições de solidariedade social e outras entidades públicas ou privadas com intervenção neste domínio; O Decreto-Lei nº 31/2014 que aprova a mudança do ACIDI para Alto Comissariado das Migrações – ACM intencionado dar respostas às questões relacionadas a imigração e a emigração. A última alteração foi através da Lei nº 93/2017 que altera o regime jurídico da prevenção, proibição e do combate à discriminação, em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem; concentra na CICDR a aplicação da lei antirracismo, abrangendo todas as fases de avaliação dos processos de infração desde a recepção da denúncia, a análise da queixa até a instauração ou não de um processo de contra-ordenação.

Contudo, apesar das alterações na legislação, as medidas antidiscriminação e de combate ao racismo ainda despontam como escassas. O reduzido número de queixas apresentadas, de processos instaurados por discriminação racial e de condenações efetivas denotam a insuficiência dos esforços da Comissão em lidar com a situação de maneira eficaz e fornecem maior evidência empírica às várias avaliações negativas de relatórios de entidades internacional de combate ao racismo.

Em geral, desde da criação da Comissão em 1999, o número de queixas anuais de casos de discriminação e racismo não chegava a 100 e a maioria ou não se constituíam em processo concretos por serem consideradas inconclusivas ou não se aplicava penalidades aos infratores.

O elevado nível de burocracia para poder denunciar uma situação de racismo e do restante do procedimento de análise das queixas que envolviam diversas instituições contribuíam diretamente para esses baixos números. Para Maeso e Araújo (2013) esse quadro confirma a ineficiência da aplicação do marco legal antidiscriminação e a falta de interesse do Estado português e de suas instituições em reconhecer a existência do racismo e da discriminação na sociedade portuguesa.

Foi somente a partir de 2014 que se começou a perceber um aumento no número de queixas, sobretudo em 2017 com a aprovação da atual Lei nº 93/2017 que desburocratizou tanto os procedimentos de registro de queixas como de instauração de processos. Até finais de agosto de 2018 já haviam sido registradas 207 queixas de casos de racismo e discriminação, embora dessas só 24% tenham sido transformadas em processos e ainda não se saiba quantas resultaram efetivamente em condenações.

Os relatórios da *European Commission against Racism and Intolerance* (ECRI) desde 2007 e mais recentemente o de 2018 têm denunciado sistematicamente a debilidade das ações do Estado português no combate ao racismo e à discriminação. A ECRI questiona a neutralidade, a autonomia política e a falta de eficácia da CICDR, por não ser uma entidade totalmente independente do Executivo, uma vez que o Alto-Comissário é o ator principal da comissão (presidente, receptor das queixas, investigador, voto decisório e organismo decisor das sanções) e que de seus 31 membros, 27 são ministros.

As críticas do relatório de 2018 incluem também a Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI) e a Política de Segurança Pública (PSP) considerando que em muitos casos as duas instituições demonstram elevados níveis de tolerância com o racismo. A ECRI sustenta essa acusação com base em um caso sucedido em 2015, em uma esquadra de polícia em Alfragide (Município de Amadora), no qual 18 oficiais de polícia foram acusados de torturar e maltratar 6 vítimas negra. Refere igualmente a um despejo violento ocorrido no bairro 6 de maio também na Amadora e a relatos de maltrato de um cidadão cabo-verdiano sob custódia policial, ambos os casos em 2018. Por fim, o relatório condena igualmente o ensino da história do período colonial nos manuais escolares em Portugal que negam a violência da colonização portuguesa contra os indígenas e os negros e a invisibilização quase que total da população cigana na história do país.

Igualmente, o Comité das Nações Unidas para a Eliminação da Discriminação Racial (CEDR) em seus relatórios de 2012 e 2016 destaca a necessidade e urgência de políticas mais eficientes e eficazes contra o racismo em Portugal, ressaltando o limitado espaço de ação que é dado às organizações não governamentais para incidir neste sentido. O Comité reforça a

obrigação de haver um acompanhamento mais sério e rigoroso das denúncias de racismo e discriminação em Portugal.

Entre as causas para o escasso interesse pelo combate ao racismo e a discriminação figura a falta de reconhecimento por parte da sociedade portuguesa da existência de preconceito e discriminação, dado que no imaginário colonial nacional Portugal é tolerante e aberto a diversidade (Padilla & França 2016; Maeso & Araújo 2013). Contrariando esta antiga tendência, recentemente a comunicação social portuguesa tem dado visibilidade a discussão acerca da presença do racismo e discriminação no país. Nos dois últimos anos, os principais jornais de circulação diária – Público, Diário de Notícias, Correio da Manhã, Jornal de notícias, entre outros – tem trazido esta questão para discussão, tal como o ilustra a seguinte tabela.

Tabela 1 – Racismo e discriminação na imprensa portuguesa, 2017-2018

Jornal – Data	Matéria
Público, 19/08/2017	A justiça em Portugal é “mais dura” para os negros https://www.publico.pt/2017/08/19/sociedade/noticia/a-justica-em-portugal-e-mais-dura-para-os-negros-1782487
Público, 02/09/2017	Portugal é dos países da Europa que mais manifestam racismo https://www.publico.pt/2017/09/02/sociedade/entrevista/portugal-e-dos-paises-da-europa-que-mais-manifesta-racismo-1783934
Público, 05/07/2018	Em Portugal “não somos racistas, mas como todos os outros temos preconceitos” https://www.publico.pt/2018/07/05/sociedade/entrevista/a-integracao-tambem-depende-da-vontade-das-pessoas-1836857
Diário de Notícias, 02/06/2018	“Mais um exemplo de discriminação racista e xenófoba” https://www.dn.pt/portugal/interior/mais-um-exemplo-de-discriminacao-racista-e-xenofoba-9523721.html
Correio da Manhã 04/06/2018	Editora denuncia racismo na Feira do Livro de Lisboa https://www.cmjornal.pt/cultura/detalhe/voluntaria-da-feira-do-livro-acusada-de-racismo
Correio da Manhã 27/06/2018	Colombiana de 21 anos agredida e alvo de insultos racistas no Porto https://www.cmjornal.pt/portugal/detalhe/jovem-de-21-anos-agredida-por-seguranca-no-porto
Público, 23/08/2018	Queixas de racismo e xenofobia batem recordes em Portugal https://www.publico.pt/2018/08/23/sociedade/noticia/queixas-de-racismo-e-xenofobia-batem-recordes-em-portugal---1841723
Expresso 23/08/2018	Registadas mais de 200 denúncias de racismo e xenofobia em dez meses https://expresso.sapo.pt/revista-de-imprensa/2018-08-23-Registadas-mais-de-200-denuncias-de-racismo-e-xenofobia-em-dez-meses
DNotícias, 01/09/2018	“Portugal é um país com manifestações de racismo e xenofobia” http://www.dnoticias.pt/pais/portugal-e-um-pais-com-manifestacoes-de-racismo-e-xenofobia-AD3621741#

Diário de Notícias, 02/10/2018	Conselho da Europa quer discriminação racial no exercício de cargo público como crime https://www.dn.pt/pais/interior/organismo-europeu-quer-discriminacao-racial-no-exercicio-de-cargo-publico-como-crime-9937503.html
Público, 03/10/2018	Ensino da História portuguesa não pode ignorar a violência cometida contra os povos das ex-colónias https://www.publico.pt/2018/10/03/sociedade/noticia/ensino-da-historia-portuguesa-nao-pode-continuar-a-ignorar-a-violencia-cometida-contr-os-povos-das-excolonias-1846066
Público, 02/10/2018	Polícia tolera racismo e denúncias não são investigadas a fundo https://www.publico.pt/2018/10/02/sociedade/noticia/conselho-da-europa-quer-orgao-independente-a-investigar-violencia-policial-e-racismo-1845960
Público, 03/10/2018	MAI vai dar explicações no Parlamento sobre relatório do Conselho da Europa sobre racismo https://www.publico.pt/2018/10/03/sociedade/noticia/mai-vai-dar-explicacoes-no-parlamento-sobre-relatorio-do-conselho-da-europa-sobre-racismo-1846109

As referidas peças jornalísticas ilustram que o racismo é uma prática arraigada na sociedade portuguesa e não um problema menor como se tenta transparecer na maioria das situações. Inclusivamente, a própria figura do Alto-Comissário publicamente tem afirmado que em Portugal o racismo é uma situação pontual (Público, 05/07/2018), reforçando assim os baixos níveis de engajamento e a falta de neutralidade no combate ao racismo.

Atores e interesses

Do exposto acima, percebe-se que são os vários os atores envolvidos nas mudanças e evoluções identificadas nas políticas migratórias portuguesas os responsáveis de conduzir e/ou influenciar ditas políticas. Entres eles podem-se ressaltar o Estado, a União Europeia, a comunicação social e a sociedade civil organizada representada pelas associações de imigrantes. O Estado português aparece como ator privilegiado, como mencionado anteriormente, tanto pela disponibilidade de recursos como por ser o real detentor do poder de decisão e implementação das políticas migratórias. No entanto, o âmbito das políticas migratórias não é dominado por uma única entidade oficial, o que leva a que existam diferentes visões e perspectivas dentro do Estado. Embora o poder resida especialmente na Presidência do Conselho de Ministros, na prática existem tendências diferenciadas. Por um lado, as políticas de incorporação se concentram no ACM e na ação de alguns ministérios (Educação, Saúde, Trabalho, etc.) enquanto as políticas de controle de fluxos residem principalmente no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Ainda a aplicação das normas nos casos concretos permite uma

ampla margem de discricionarieidade, o que se traduz muitas vezes em uma brecha entre a lei e a prática, tanto nas políticas de incorporação como nas de controle. Neste sentido é importante compreender quais são as lógicas e interesses que atravessam as políticas gerais e migratórias que sustentam o posicionamento do Estado, ou dos diferentes órgãos do Estado. Para tal, é fundamental entender qual o discurso oficial de Portugal, o qual se assenta no discurso do lusotropicalismo (Freyre, 1933).

O conceito freyriano de lusotropicalismo dos anos de 1930 foi apropriado pelo Estado português ainda no final do Estado Novo com o objetivo de produzir uma narrativa particular acerca do processo de colonização português e, conseqüentemente, da relação que Portugal desenvolveu com as antigas colônias e seus habitantes. Neste discurso, o colonialismo português foi construído como sendo tolerante e aberto as diferenças culturais, o qual se confirmava nos processos de mestiçagem frequente entre portugueses e autóctones. Isso porque há um “modo português de estar no mundo” que consiste em uma maneira particular e específica de relacionar-se com outros povos e outras culturas, devido a seus altos níveis de tolerância, humanidade, fraternidade e cristandade (Castelo, 2011, p. 112). Assim, paradoxalmente, de acordo com o discurso do lusotropicalismo, o colonialismo português resultou em um “Portugal não racista” e que atualmente se traduz em ser um dos países mais acolhedores da Europa, com brandos costumes e naturalmente intercultural (Araújo, 2008). Na verdade, este discurso encobre as relações desiguais de poder e dominação tanto da época da colônia como as que permanecem nas dinâmicas sociais atuais em Portugal, e que legitimam as práticas racistas e discriminatórias (Gomes, 2013).

Percebe-se, que a construção das políticas migratórias em Portugal parte de um pressuposto enviesado que o país já está naturalmente apto a receber imigrantes e que, portanto, não é necessário dedicar grandes esforços para promover políticas migratórias adequadas, sobretudo de combate a discriminação e antirracistas.

Ademais, as avaliações positivas de algumas políticas migratórias de incorporação, como por exemplo a de aquisição de nacionalidade elevam Portugal a um patamar de excelência em comparação com o resto de Europa e são usadas como comprovadora da “abertura e tolerância” à diversidade. Assim, o reconhecimento que Portugal tem recebido internacionalmente do MIPLEX legitima e fortalece ainda mais o discurso de um país aberto para a migração e a diversidade, ao mesmo tempo em que é utilizado para capitalizar sua imagem como país moderno para atrair imigrantes altamente qualificados. Contudo, as análises das políticas públicas precisam ir além do texto escrito e considerar as barreiras que os imigrantes enfrentam no seu cotidiano, evidenciadas nas intervenções violentas da PSP, na parcialidade dos manuais

escolares, no alto grau de discricionariedade por parte dos funcionários que não aplicam a lei equitativamente, entre outros.

A União Europeia surge também como ator chave na concepção das políticas migratórias portuguesas. Por um lado, seu papel como organismo supranacional exerce um amplo poder no que diz respeito a obrigatoriedade de transposição das suas diretivas, forçando conseqüentemente a mudanças significativas na legislação nacional (Padilla, 2017). As políticas de controle de entrada, permanência e saída do território nacional implementadas pelo Estado português foram em grande medida respostas de Portugal às exigências da EU, sobretudo no que diz respeito a redução do número de imigrantes irregulares. Igualmente a pressão da EU na transposição de normas de combate ao racismo e à discriminação, que eram praticamente inexistentes até 1999, é evidente, embora não tem tido o mesmo sucesso em sua aplicação.

Por outro, a postura cada vez mais restritiva da UE em relação a imigração, na qual predomina o discurso de securitização, penalizando a mobilidade dos imigrantes extra-comunitários (Velasco, 2014), obriga também aos países membros, incluindo Portugal, a adotar uma posição mais conservadora. Como tem sido o caso da transposição da diretiva 2008/115/CE – conhecida oficialmente como Diretiva do Retorno e renomeada pelas associações de imigrantes e parlamentares da oposição como “Diretiva da vergonha” (Baldaccini, 2009) – que reforçou o controle e a fiscalização dos imigrantes em situação irregular, e promoveu a deportação. Embora, diferente de países como Reino Unido, Dinamarca e França que diante das recomendações da diretiva adotaram modelos extremamente securitários de controle e expulsão de imigrantes irregulares, Portugal não tem executado a norma com todo seu rigor, mas mesmo assim viu-se obrigado a alterar a legislação, acatando às imposições comunitárias (Acosta, 2009; Padilla, 2017).

Recentemente, a imprensa portuguesa tem tido um papel crítico na discussão pública acerca das políticas migratórias, nomeadamente nas políticas antidiscriminação. Embora, tradicionalmente o discurso mediático português sobre a imigração, tanto da cobertura jornalística na imprensa escrita como na televisiva, se tenha-se centrado nas temáticas relacionadas com o crime e a criminalidade, introduzindo uma percepção negativa dos imigrantes (I. M. Cunha, 2007), ultimamente, tem dado uma viragem significativa. Em 2017 e 2018, foram identificados mais de 20 artigos nos principais meios jornalísticos impresso/digitais de circulação diária dando visibilidade ao tema do racismo e da discriminação em Portugal (Tabela 1). Entre os temas abordados sobressaem: a alteração na nova lei antirracismo; o aumento do número de queixas referente a casos de racismos e discriminação; os relatórios dos organismos internacionais criticando a insuficiência das respostas portuguesas às práticas de racismo e discriminação, entre outros. Uma vez que na sociedade, o discurso mediático é uma

das principais fontes de acesso à informação, ideologias e atitudes¹ (Dijk, 2000), a discussão pública dessas temáticas é vista como positiva. A visibilidade da temática do racismo e da discriminação na sociedade portuguesa pode contribuir para um maior controle da implementação das políticas, para denunciar a ineficácia ou incumprimentos das normas e para prover maior informação aos imigrantes em relação aos seus direitos em caso de discriminação ou racismo. Nos últimos anos na comunicação social portuguesa tem aumentado a discussão aberta sobre a ética jornalística e tem-se criado vários prémios para as melhores produções que atuam como incentivo, como por exemplo o prémio de jornalismo Direitos Humanos & Integração atribuído em conjunto pela UNESCO e pela Secretaria Geral da Presidência do Conselho de Ministros.

Por fim, mas não menos importante, a sociedade civil representada nas várias associações de imigrantes tem sido um ator relevante, exercendo pressão na elaboração, implementação e monitorização das políticas migratórias em Portugal (Maeso & Araújo, 2013). Sendo a concessão de direitos políticos a imigrantes em Portugal limitada (C. R. Oliveira & Carvalhais, 2017), o associativismo imigrante é uma via alternativa essencial para garantir o acesso a direitos sociais, políticos e económicos (Carvalhais & Oliveira, 2015). As associações têm usado várias estratégias para pressionar o Estado para elaborar políticas adequadas, dar resposta as necessidades dos imigrantes ou denunciar situações de exclusão. Entre elas o lobby das associações imigrantes para a transposição das diretivas Europeias relacionadas à incorporação de imigrantes nos inícios dos anos de 1990; o acompanhamento da elaboração e implementação do processo de regularização extraordinário de 1996; a apresentação de uma “Proposta de Lei Contra a Discriminação Racial” também de 1996 que culminou na Lei nº134/99 e na criação da CICDR; o ativo acompanhamento da Casa do Brasil no processo de regularização denominado do “Acordo Lula”; a participação na elaboração do I e do II planos de integração dos imigrantes (2007-2009; 2010-2013) e do Plano Estratégico para as Migrações (2015-2020); a campanha encabeçada pela organização não governamental Solidariedade Imigrante – Solim em 2017, “Por outra Lei da Nacionalidade” que exigia a Assembleia da República que a nacionalidade portuguesa fosse atribuída a todos os nascidos em Portugal, independentemente da origem dos pais e do seu estatuto legal, as constantes denúncias a ineficácia da CICDR diante das queixas de discriminação, entre muitas.

¹ Segundo o relatório Digital News Report do Reuters Institute e da Universidade de Oxford (RISJ, 2017), as redes sociais, Facebook, Whatsapp e Twitter vêm assumindo um papel cada vez mais importante do que diz respeito ao consumo de informações.
https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/Digital%20News%20Report%202017%20web_0.pdf

Do exposto, se desprende que embora em aparência o Estado seja o único interlocutor válido, os avanços e mudanças nas políticas migratórias portuguesas surgem como resultado da tensão e dos processos de negociação entre os diferentes atores mencionados, cada um com distintas lógicas de atuação e interesses.

Palavras finais

O presente capítulo ilustrou o alto nível de complexidade das políticas migratórias portuguesas, tanto na sua concepção como na sua implementação, o qual é evidenciado pela dificuldade de articulação e conciliação de interesses e de dar resposta a diferentes tipos de demandas, provenientes de diferentes atores.

Por um lado, se percebe que o próprio Estado não tem uma única visão nem perspectiva sobre as migrações e por isso, é possível que existam políticas migratórias diferenciadas nas distintas esferas, mais restritivas nas concernentes ao controle dos fluxos, com um enfoque securitário, e mais abertas e amigáveis nas vertentes de incorporação. Por outro lado, os interlocutores do Estado português, como foi salientado, também contribuem a influenciar, exigir e moldar as políticas migratórias, em diferentes direções e sentidos. A própria UE, tanto exige legislações restritivas no controle dos fluxos e expulsão de residentes irregulares, como advoga ao mesmo tempo pela aprovação e implementação de políticas de integração que asseguram igualdade de oportunidades e lutam contra a discriminação e racismo. Neste jogo, o Estado português transpõe as diretivas europeias, mas “joga” com o processo de aplicação, às vezes aplicando as mesmas de forma estrita e outra de forma laxa, como ilustrado nos casos da Diretiva de Retorno e da legislação anti-discriminação. Nesse sentido, a UE pode ser um motor de mudança mas não é imune à resistência e autonomia do Estado português.

Neste embate, entram também as associações de imigrantes e a comunicação social podendo ser aliados ou não nestas jogadas. As associações de imigrantes têm sido instrumentais e desempenhado um papel importante no avanço das políticas de incorporação, mas não nas políticas restritivas de controle dos fluxos migratórios, por exemplo. As associações de imigrantes advogam pela extensão de direitos –como foi no caso da alteração do regime de acesso à nacionalidade portuguesa e nos processos de regularização e na marcada oposição à Diretiva de retorno. No geral, atuam mais próxima do ACM e menos próximas do SEF e tentam manter uma posição independente quando participam em órgãos de supervisão e decisão, como no caso da CICDR, embora nem sempre consigam contrabalançar o peso maioritário do Estado. Pela sua parte a comunicação social é um ator-interlocutor indireto, no sentido que o seu papel consiste em visibilizar o que acontece na sociedade, gerando material empírico e influenciando a opinião pública, mas não participa na negociação ou discussão.

Em conclusão, prestar atenção ao desenvolvimento e evolução das políticas migratórias revela-se como um exercício fundamental para melhor interpretar e compreender sua complexidade e o papel que certos atores desempenham neste policy-making.

A leitura próxima demonstra a complexidade do processo; a existência de múltiplas camadas de interação e influências; e que as pressões podem vir dos vários atores, quer a favor ou em contra. Evidencia também como o Estado reage às situações com diferentes estratégias que vão desde a conformidade com a norma supranacional, seja na sua formalidade ou na sua aplicação e incorporação real, passando pela resistência, via a aprovação de legislação amigável, até a elaboração de regimes de exceção, como por exemplo para cidadãos provenientes das ex-colônias (via CPLP, PALOPs, Ibero-america, etc.).

Nesse sentido, as políticas migratórias portuguesas têm avançado muito em matéria de nacionalidade, apresentado uma evolução intermédia no relacionado com controle migratório e evidentemente tem sido muito mais conservadoras e resistentes na progressão da luta antirracista. A UE tem tentado estabelecer o ritmo e o tom nestas mudanças, sem ter sempre o mesmo sucesso, enquanto as associações de imigrantes tem exercido um poder de lobby com graus de alcances diferenciados. A comunicação social, com a viragem demonstrada nos últimos anos, sem ser um interlocutor, tem vindo a ganhar importância como influenciador e pode vir a se tornar uma aliada de alguns dos atores referenciados.

Bibliografia

- Acosta, D. (2009). The Good, the Bad and the Ugly in EU Migration Law: Is the European Parliament Becoming Bad and Ugly? (The Adoption of Directive 2008/15: The Returns Directive). *European Journal of Migration and Law*, 11(1), 19–39.
- Araújo, M. (2008). racismo.pt. In T. Cunha & S. Silvestre (Eds.), *Somos diferentes, Somos Iguais: diversidade, cidadania e educação*. Santa Maria da Feira: AJPaz.
- Baganha, M. I. (2005). Política de imigração: A regulação dos fluxos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 73, 29–44.
- Baganha, M. I., & Góis, P. (1998). Migrações internacionais de e para Portugal: o que sabemos e para onde vamos? *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 52–53, 229–280.
- Baganha, M. I., & Sousa, U. (2005). Portugal. In R. Baubock, E. Ersboll, K. Groenendijk, & H. Waldrauch (Eds.), *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European States* (Vol. 2, pp. 435–476). Amsterdam: Imiesco.
- Baldaccini, A. (2009). The EU Directive on Return: Principles and Protests. *Refugee Survey Quarterly*, 28(4), 114–138.
- Bonjour, S., & Vink, M. (2013). When Europeanization backfires: The normalization of European migration politics. *Acta Politica*, 48(4), 389–407. <https://doi.org/10.1057/ap.2013.11>
- Böröcz, J., & Sarkar, M. (2017). The Unbearable Whiteness of the Polish Plumber and the Hungarian Peacock Dance around “Race.” *Slavic Review*, 76(2), 307–314.

- Carvalhais, I. E., & Oliveira, C. R. (2015). *Diversidade Étnica e Cultural na Democracia Portuguesa: Não-nacionais e Cidadãos Nacionais de Origem Migrante na Política Local e na Vida dos Partidos Políticos*. Observatório das Migrações, ACM, I.P.
- Carvalho, J. (2014). *Impact of Extreme Right Parties on Immigration Policy: Comparing Britain, France and Italy*. Routledge.
- Castelo, C. (2011). *“O modo português de estar no mundo”: o luso-tropicalismo e a ideologia colonial portuguesa: 1933-1961*. Porto: Edições Afrontamento.
- Castro, J. C. (2017). Portugal’s Austerity Bailout: Lessons of a Dangerous Experiment. In J. P. Bohoslavý & K. Raffer (Eds.), *Sovereign Debt Crises: What Have We Learned?* (pp. 201–219). Cambridge: Cambridge University Press.
- Cunha, I. M. (2007). Imigrantes nos media portugueses: representações das minorias no início do milénio. *Comunicação e Educação*, 12, nº2, 49–58.
- Dijk, T. A. van. (2000). New(s) racism: a discourse analytical approach. In Cottle S (Ed.), *Ethnic minorities and the media: changing cultural boundaries* (Vol. Issues in cultural and media studies, pp. 33–51). Buckingham: Open University Press. R
- Faist, T., & Ette, A. (2007). The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration. In T. Faist & A. Ette (Eds.), *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration - Between Autonomy and the European Union*, pp. 3–31.
- Freyre, G. (1933). *Casa-Grande e Senzala: formação da família brasileira sob o regime de economia patriarcal* (Cincias Humanas e Sociais edition). Rio de Janeiro: Maia & Schmidt.
- Gomes, M. (2013). *O imaginário social <Mulher Brasileira> em Portugal: uma análise da construção de saberes, das relações de poder e dos modos de subjetivação* (Tese de Doutoramento). Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, Portugal.
- Hammar, T. (1985). *European Immigration Policy: A Comparative Study*. Cambridge University Press.
- Maeso, S., & Araújo, M. (2013). A quadratura do círculo: anti(racismo), imigração e a(s) política(s) da integração em Portugal nos anos 2000. *Oficinas Do Ces*, 407.
- Malheiros, J. (2007). Os brasileiros em Portugal - A síntese do que sabemos. In J. Malheiros (Ed.), *A imigração Brasileira em Portugal*. Lisboa: ACIDI.
- Marmora, L. (2003). *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires: Ediciones Paidós Iberica.
- Martiniello, M. (2006). The new migratory Europe: Towards a proactive immigration policy? In C. Parsons & T. Smeeding (Eds.), *Immigration and the Transformation of Europe* (pp. 298-326). Cambridge: Cambridge University Press
- Money, J. (N/D). Comparative Immigration Policy. *Comparative Immigration Policy*. Retrieved from http://www.isacomps.com/info/samples/comparativeimmigrationpolicy_sample.pdf
- Oliveira, C., Gomes, N., & Santos, T. (2017). *Caderno Estatístico - Acesso à Nacionalidade Portuguesa 10 anos da Lei em Números*. Lisboa: OM, ACM.
- Oliveira, C. R., & Carvalhais, I. E. (2017). Immigrants’ political claims in Portugal: confronting the political opportunity structure with perceptions and discourses. *Ethnic and Racial Studies*, 40(5), 787–808.
- Pabst, A. (2016). Brexit, Post-liberalism, and the Politics of Paradox. *Telos*, 2016(176), 189–201.
- Padilla, B. (2007). Acordos bilaterais e legalização: o impacte na integração dos imigrantes brasileiros em Portugal. In J. Malheiros (Ed.), *A imigração brasileira em Portugal* (pp. 113–135). Lisboa: Jorge Malheiros.
- Padilla, B. (2017). Políticas públicas e imigrações. In *Migrações Internacionais e Políticas Públicas Portuguesas* (pp. 7–29). Lisboa: Mundos Sociais.
- Padilla, B., Azevedo, J., & Olmos-Alcaraz, A. (2015). Superdiversity and conviviality: exploring frameworks for doing ethnography in Southern European intercultural cities. *Ethnic and Racial Studies*, 38(4), 621–635.

- Padilla, B., & França, T. (2016). Migration policies and institutional frameworks. Development and evolution in Portugal. *Comparative Cultural Studies - European and Latin American Perspectives*, 1(1), 37–52.
- Padilla, B., Marques, J. C., Góis, P., & Peixoto, J. (2015). A imigração brasileira em Portugal. In J. Peixoto, B. Padilla, J. C. Marques, & P. Góis (Eds.), *Vagas Atlânticas - Migrações entre Brasil e Portugal no início do Século XXI* (pp. 89–108). Lisboa, Portugal: Mundos Sociais.
- Padilla, B., & Ortiz, A. (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), 159–184.
- Padilla, B., & Ortiz, A. (2014). Construção das identidades de jovens de origem imigrante em Europa: resultados dum projeto europeu. *Revista REMHU XXI*, 42, 133–158.
- Padilla, B., & Ortiz, A. (2017). Políticas migratórias. O acesso à nacionalidade como instrumento de cidadania em Portugal. In B. Padilla, J. Azevedo, & T. França (Eds.), *Migrações Internacionais e Políticas Públicas Portuguesas* (pp. 91–115). Lisboa: Mundos Sociais.
- Peixoto, J. (2004). País de emigração ou país de imigração? Mudanças e continuidades no regime migratório em Portugal. *Socius Working Paper*, 2.
- Peixoto, J. (2007). Dinâmicas e regimes migratórios: o caso das migrações internacionais em Portugal. *Análise Social*, (183), 445–469.
- Peixoto, J., Oliveira, I., Azevedo, J., Marques, J. C., Góis, P., Malheiros, J., & Madeira, P. (Eds.). (2016). *Retorno ao Futuro - A Nova Emigração e a Sociedade Portuguesa*. Lisboa, Portugal: Gradiva.
- Peixoto, J., Sabino, C., & Abreu, A. (2009). Immigration Policies in Portugal: Limits and Compromise in the Quest for Regulation. *European Journal of Migration & Law*, 11(2), 179–197.
- Pereira, F. (2007). *Associativismo Migrante e Participação Cívica: Dinâmicas Organizativas das Associações de Imigrantes Angolanos, Guineenses e Europeus de Leste na Área Metropolitana de Lisboa*. Universidade Aberta de Lisboa, Lisboa.
- Pires, R. (2003). *Migrações e integração: teoria e aplicações à sociedade portuguesa*. Oeiras: Celta Editora.
- Pires, R. P., Pereira, C., Azevedo, J., Santos, I., Vidigal, I., & Ribeiro, A. C. (2015). *Emigração Portuguesa - Relatório Estatístico 2015*. Lisboa: Observatório da Emigração e Rede Migra, CIES-IUL, ISCTE-IUL e DGACCP.
- Sampaio, V. (2017). Os processos de regularização de imigrantes realizados em Portugal. In J. Azevedo, B. Padilla, & T. França (Eds.), *Migrações Internacionais e Políticas Públicas Portuguesas* (pp. 115–132). Lisboa: Mundos Sociais.
- Santos, I. (2014). *A Junta Nacional de Emigração e a política de emigração no Estado Novo*. Faculdades de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.
- SEF, S. de E. e F. (2010). *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo* (Relatório Anual de Imigração). Lisboa, Portugal: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.
- Soeiro, J., & Campos, A. (2011). Portugal un país inviable? Dimensões e perspectivas da crise. *Tempo Exterior*, XXI (II)(22), 125–134.
- Velasco, S. (2014). A securitização da imigração na União Europeia: legislação e práticas de regulação do excesso de mobilidade. In *Imigração na União Europeia: uma leitura crítica a partir do nexo entre securitização, cidadania e identidade transnacional* (pp. 65–107). Campina Grande: EDUEPB.