



---

ÁREA TEMÁTICA: Migrações, Etnicidade e Racismo

---

TÍTULO DA COMUNICAÇÃO: Políticas comparadas de integração de estrangeiros entre Espanha e Portugal

---

FERNÁNDEZ SUÁREZ, BELÉN

Doutoranda em Sociologia

Universidade da Corunha

belenfernandez@udc.es

---

### Resumo

A questão principal desta comunicação é fazer uma comparativa entre as políticas migratórias espanholas e portuguesas em matéria de integração de população estrangeira. Para o que imos analisar e avaliar de forma comparativa o Índice de Políticas de Integração de Imigrantes realizado pelo Migration Policy Group. Concretamente, centrarémonos nos indicadores de acesso ao mercado laboral, reagrupamento familiar, residência de longa duração, participação política, o acesso à nacionalidade, e as políticas de anti-discriminação.

Palavras-chave: imigração, políticas de integração, Portugal, Espanha, indicadores de integração





## 1. Políticas comparadas de integração de estrangeiros entre Espanha e Portugal

### 1.1. Introdução: O modelo migratório do Sul da Europa

A imigração internacional é um processo global que afecta cada vez mais um maior número de estados (Castles e Miller, 2004). Nos anos 90, os países do Sul da Europa - Espanha, Grécia, Itália e Portugal - tornam-se em países de imigração (Izquierdo, 1996; Esteves, 1991; King, 2000; Adinolfi, 1992; Papademetriou, 1985).

Estes territórios partilham características similares, como uma economia desenvolvida na década de 70, com a característica singular do enorme peso do sector de serviços e de uma grande economia informal; um estado de bem-estar subdesenvolvido face aos países do Centro e do Norte da Europa, o que provoca uma mercantilização dos trabalhos do sector de serviços e da prestação de cuidados pessoais; e finalmente, distinguidos por uma familiaridade predominante que faz com que esta instituição seja o pilar do bem-estar social nestas sociedades (Sarassa e Moreno, 1995).

Da mesma forma que, os países do Sul da Europa partilham características económicas e sociais, também podemos falar, de um modelo migratório do Sul da Europa. Este define-se por uma série de traços como o grande número e a variedade das nacionalidades de imigrantes residentes nestes territórios, a pluralidade de origens sociais e de tipos de imigrantes; a enorme assimetria no peso de homens e mulheres em determinados fluxos migratórios; o rápido desenvolvimento na chegada de imigrantes, que provoca uma resposta política “*a posteriori*” e em termos reactivos; o elevado peso da imigração irregular nos fluxos de entrada; e relações de trabalho justificadas pela irregularidade, a segmentação e a terciarização dos nichos de trabalho em que se inserem estes trabalhadores estrangeiros (King e Ribas Mateos, 2002).

É neste quadro migratório que se centra esta comunicação, pois as características específicas e diferentes dos países do Sul da Europa, em comparação com países de uma longa tradição migratória, requerem investigações comparadas das respectivas políticas migratórias, para ver como administraram os fluxos migratórios em contextos de chegada similares, de modo a poder avaliar estas políticas e assim se realizar um primeiro esboço de comparação.

A escolha de Portugal e Espanha é motivada pelo facto de ambos os países apostarem no desenvolvimento de políticas migratórias, e pelo excelente resultado de Portugal, que é o segundo país da Europa (depois da Suécia), em termos de bons resultados no Índice de Políticas de Integração de Imigrantes (2007) no qual, se contemplam indicadores de acesso ao mercado de trabalho, reagrupamento familiar, residência de longa duração, participação política, acesso à nacionalidade e anti-discriminação. Portugal, é portanto, um país que devemos analisar para aprender a administrar uma correcta política de integração de estrangeiros.

Por este motivo, nesta apresentação iremos centrar-nos em analisar os diversos resultados nos indicadores de integração da população estrangeira para ambos os países, e realizaremos uma comparação entre os últimos planos de integração aprovados em 2007 em Portugal (“*Plano para a Integração dos Imigrantes*”, Resolução do Conselho de Ministros n.º 63-A/2007, Diário da República, n.º 85, 3 de Maio de 2007) e Espanha (“*Plano Estratégico Cidadania e Integração, 2007-2010*”, Resolução do Conselho de Ministros de



16 de Fevereiro de 2007). No entanto, antes de começar com esta parte, farei uma breve descrição dos fluxos migratórios (a intensidade, peso e composição) que receberam estes dois países nas duas últimas décadas.

## **1.2. As principais características socio-demográficas da imigração estrangeira em Espanha e Portugal**

Estes dois países têm em comum a sua experiência emigratória para a Europa durante a etapa compreendida entre finais da década de 50 e a década de 60 e a sua conversão em país de imigração nos inícios da década de 90 (Esteves, 1991; Muñoz-Pérez e Izquierdo, 1989). No entanto, no caso português, o fluxo emigratório para o estrangeiro manteve-se vivo até à actualidade (Baganha e Peixoto, 1997), em contraste, com o caso espanhol cujo ciclo se cancela em finais da década dos 70 (Puyol Antolín, 1988).

A criação de uma comunidade de estrangeiros em Portugal está directamente relacionada com o processo de descolonização e com a independência política das antigas colónias portuguesas em África. O decreto-lei 308-A/75, de 24 de Julho de 1975, retira o acesso à nacionalidade portuguesa a uma grande parte de nacionais dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP<sup>i</sup>), o que cria de forma retroactiva uma comunidade estrangeira de ancestralidade africana e residente em Portugal (Baganha, 2005). Entre finais da década de setenta até à década de noventa, predominavam os fluxos provenientes do mundo lusófono: africanos oriundos dos PALOP e um contingente estável de trabalhadores brasileiros; mas, em finais dos anos 90, Portugal insere-se no sistema migratório internacional, e capta abundantes fluxos de estrangeiros de países afastados da área de influência portuguesa, como é o caso de Europeus de Leste, concretamente os fluxos mais significativos são os oriundos da Ucrânia e Moldávia (Peixoto, 2007; Malheiros, 2005).

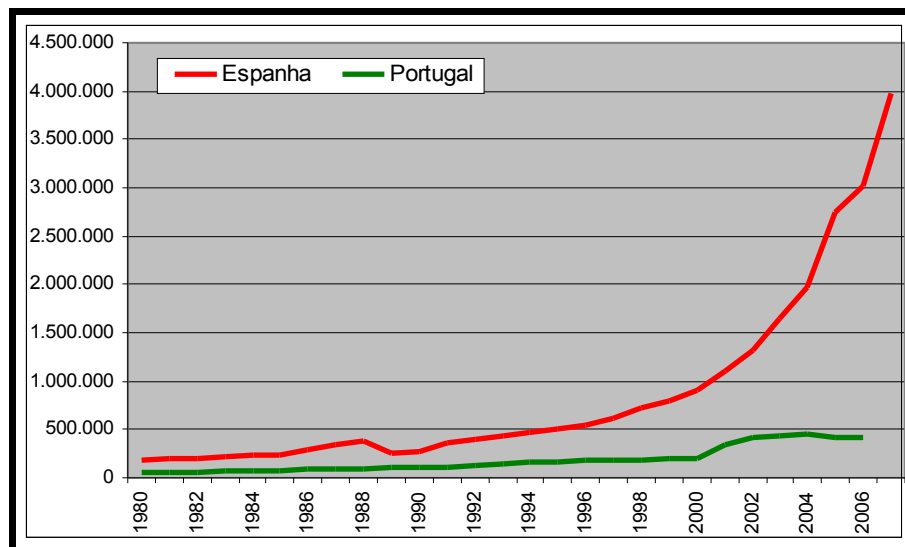
Em Espanha, a existência de pessoas estrangeiras constata-se pela aprovação da primeira lei de estrangeiros no ano de 1986, como requisito derivado da sua entrada na União Europeia nesse mesmo ano. Neste caso, podemos falar de uma primeira etapa situada nos inícios dos anos 80 até meados dos anos 90 que se caracteriza pelo predomínio de fluxos migratórios pouco intensos de nacionais da Europa Comunitária em idades não activas e de trabalhadores pouco qualificados oriundos de Marrocos; numa segunda etapa que iria desde meados dos anos 90 até ao ano 2000, podemos falar de um forte aumento dos fluxos, e de uma chegada maciça de trabalhadores estrangeiros, em especial, de imigrantes latino-americanos (equatorianos e colombianos principalmente); e finalmente, entre o ano 2001 e o ano 2007, Espanha vive um processo de subida na chegada dos fluxos migratórios (passando de um milhão a mais de 4 milhões de estrangeiros segundo dados do Padrão Municipal de Habitantes) definida pela diversificação dos mesmos, nos quais os europeus de Leste oriundos da Roménia e Bulgária têm um grande papel <sup>ii</sup>, mas também fluxos oriundos da América Latina, concretamente, com protagonismo dos bolivianos, paraguaios e brasileiros. (Cachón, 2002; Cachón, 2003; Pérez, 2004;

Quando comparamos Espanha e Portugal devemos ter em conta a diferença enorme relativamente ao volume de população, Espanha conta com quase 45 milhões de pessoas (INE, 2006) no ano 2006, e nessa mesma data em Portugal residem um pouco mais de 10,5 milhões. No entanto, a proporção de residentes estrangeiros em números absolutos é constante desde os anos 80 até inícios do século XXI, nestes vinte anos, o número global de estrangeiros em Espanha triplicava o número que residia em Portugal, mas a



população espanhola era dez vezes superior à portuguesa. O que nos leva a afirmar que nestes anos (1980-2000), Portugal recebeu uma chegada mais intensa de estrangeiros que Espanha. No entanto, desde inícios do século XXI, Espanha aumentou em grandes quantidades o número de estrangeiros residentes com licença de residência, e no ano de 2006, o volume espanhol de estrangeiros era sete vezes superior àqueles que residiam de forma legal em Portugal. Em conclusão, podemos dizer, que a pressão migratória em Portugal cresceu de forma mais ordenada e constante que o caso espanhol, cujos crescimentos mais apontados se concentram no período de 2000 a 2007.

Gráfico 1: Evolução do número de estrangeiros com licenças de residência em Espanha e Portugal<sup>iii</sup> (1980-2007)



Fonte: Ministério de Trabalho e Assuntos Sociais (Espanha) e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (Portugal)

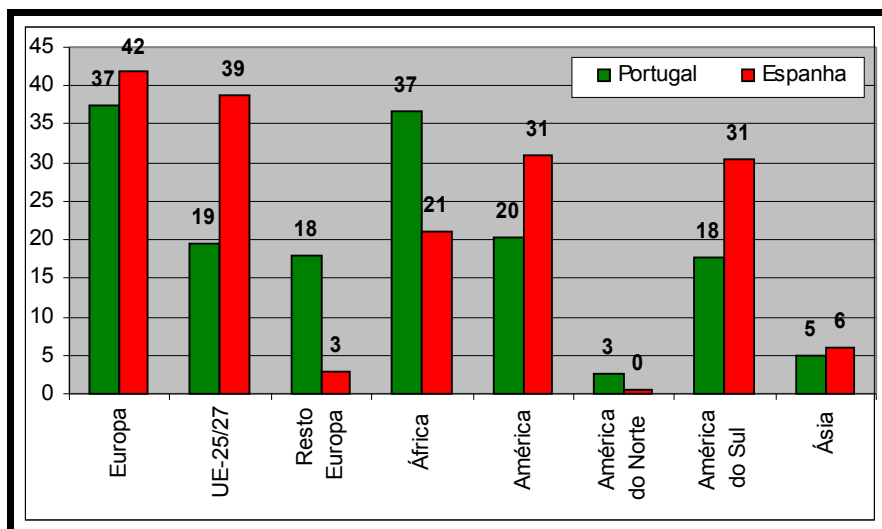
Em relação à composição do número de estrangeiros residentes encontramos-nos como em Espanha, onde existe uma maior proporção de cidadãos comunitários, 39% no ano 2007 face a cerca de 19% no ano 2006 no caso de Portugal. Neste sentido, a imigração da Europa de Leste residente em Espanha (principalmente romenos e búlgaros) foram beneficiados na sua entrada na União Europeia a 1 de Janeiro de 2007, o que provocou o seu acesso a licenças de residência em território espanhol devido ao direito de livre circulação no espaço comunitário para os nacionais dos seus estados membros, ficando excluídos até 1 de Janeiro de 2009 do livre acesso ao mercado de trabalho, mas facilitando-lhes a licença de residência e a sua participação no mesmo. Neste sentido, esta medida provocou um processo de regularização encoberto que permitiu a passagem à regularidade de mais de meio milhão de europeus de Leste em situação administrativa irregular em Espanha. Este aumento da União Europeia não beneficiou da mesma maneira aos fluxos de europeus de Leste assentes em Portugal, na sua grande maioria, ucranianos e moldavos, que provavelmente terão que esperar novos alargamentos para gozar dos mesmos direitos que outros nacionais de países da Europa de Leste. Isto é o que explica, que se compararmos o número de residentes europeus os números entre ambos os países se aproximem, pois cerca de 42% dos residentes estrangeiros em Espanha eram europeus no ano 2007, face a cerca de 37% dos residentes em Portugal.

As grandes diferenças entre Portugal e Espanha radicam num maior peso dos residentes oriundos de África em Portugal (no ano 2006, representavam em Portugal cerca de 37% do total de residentes estrangeiros,



face a cerca de 21% no ano 2007 em Espanha), e um diferencial favorável a Espanha do peso dos estrangeiros oriundos da América do Sul (o peso dos nacionais latino-americanos é de cerca de 31% do total de estrangeiros residentes, enquanto que entre os estrangeiros portugueses corresponde a cerca de 18% do conjunto). Definitivamente, em ambos os países, existe uma presença considerável de nacionais de países de Leste da Europa, com a vantagem de que na Espanha a maioria beneficia da sua condição de comunitários que provoca um maior número de direitos em relação ao acesso à residência legal, e em Portugal predominam os nacionais de países africanos face aos latino-americanos com maior presença em Espanha.

Gráfico 2: Distribuição percentual do número de estrangeiros com licenças de residência por principais áreas geográficas (Espanha, 2007 e Portugal, 2006)



Fonte: Ministério de Trabalho e Assuntos Sociais (Espanha) e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (Portugal)

Mas, se analisarmos de forma mais pormenorizada a composição do número de estrangeiros com licença de residência, podemos ver como existe uma grande diversidade entre os fluxos nacionais predominantes em Portugal e em Espanha. No primeiro caso, são os nacionais de países lusófonos os maioritários como ocorre com a presença de cabo-verdianos (16% do total de estrangeiros), brasileiros (16% do total de estrangeiros), angolanos (8% do total de estrangeiros) e guineenses (6% do total de estrangeiros), e é representativa a presença de ucranianos como segunda nacionalidade com maior peso (16% do total de estrangeiros). Em Espanha, os grupos nacionais mais importantes são os marroquinos (com um peso de 16% sobre o total nacional), os romenos (15%), os equatorianos (10%), colombianos (6%) e os búlgaros (3%). No caso espanhol existe uma maior diversidade de origens nacionais e de diversidade linguística e cultural que no caso português.



Tabela 1: Distribuição percentual do número de estrangeiros com licenças de residência por principais nacionalidades (Espanha, 2007 e Portugal, 2006)

Portugal			Espanha		
Ano 2006	Total	%	Ano 2007	Total	%
Cabo Verde	65.485	16	Marrocos	648.735	16
Brasil	65.463	16	Roménia	603.889	15
Ucrânia	37.851	9	Equador	395.808	10
Angola	33.215	8	Colômbia	254.301	6
Guiné-Bissau	24.513	6	Bulgária	127.058	3
Outros	182.658	45	Outros	1.949.223	49
Total	409.185	100	Total	3.979.014	100

Fonte: Ministério de Trabalho e Assuntos Sociais (Espanha) e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (Portugal)

Finalmente, um último indicador a ter em conta é o peso da população estrangeira no conjunto da população, que nos assinala o peso dos estrangeiros numa dimensão demográfica. Uma leitura rápida assinala que, no ano de 2006, os estrangeiros em situação legal eram cerca de 7% da população em Espanha, e o peso reduz-se significativamente no conjunto da população lusa alcançando apenas cerca de 4%. Este facto assinala-nos uma maior presença dos estrangeiros na sociedade espanhola face à sociedade lusa. No entanto, se considerarmos o peso dos nascidos no estrangeiro em relação ao conjunto da população veremos como as diferenças no caso espanhol e português se reduzem, e também como a intensidade deste fenómeno aumenta. No ano de 2004, 7% da população residente em Portugal tinha nascido no estrangeiro, e nesse mesmo ano, em Espanha esta população correspondia a 9% da população. Isto significa que Portugal reúne um grande número de imigrantes nascidos no estrangeiro, que actualmente possam ter a nacionalidade portuguesa, mas que no entanto o seu processo de integração pode ser mais acelerado pela sua condição de nacional ou pelos vínculos com o país em questão.

Tabela 2: Peso percentual do número de estrangeiros com licenças de residência e dos estrangeiros nascidos no estrangeiro sobre o conjunto da população (Espanha e Portugal, 2006 e 2004)

Peso dos estrangeiros e dos nascidos no estrangeiro no conjunto da população	
Total população Portugal (2006)	10 599 095
Total população Espanha (2006)	44.708.964
% População Estrangeira /Total População*100 (Espanha, 2006)	7
% População Estrangeira /Total População*100 (Portugal, 2006)	4
Nascidos no estrangeiro relativamente à população total (Portugal, 2004)	7
Nascidos no estrangeiro relativamente à população total (Espanha, 2004)	9

Fonte: Ministério de Trabalho e Assuntos Sociais e Instituto Nacional de Estatística (Espanha) e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e Instituto Nacional de Estatística (Portugal)

Em suma, podemos afirmar que nos últimos oito anos Espanha viveu um processo de crescimento constante na chegada de estrangeiros maior em termos relativos ao que suportou Portugal. No entanto, Portugal é um país que recebeu imigrantes em maiores proporções que Espanha, falando sempre em termos relativos, desde a década dos anos oitenta até inícios do século XXI. Uma parte importante desta imigração que o país luso recebeu procede das suas antigas colónias africanas ou de países lusófonos com os quais tem vínculos políticos e geoestratégicos relevantes, o que aumenta o peso dos nascidos no estrangeiro em relação ao conjunto da população face ao peso dos estrangeiros em situação legal, enquanto que no caso espanhol é menor. Neste sentido, a diversidade cultural e linguística dos estrangeiros



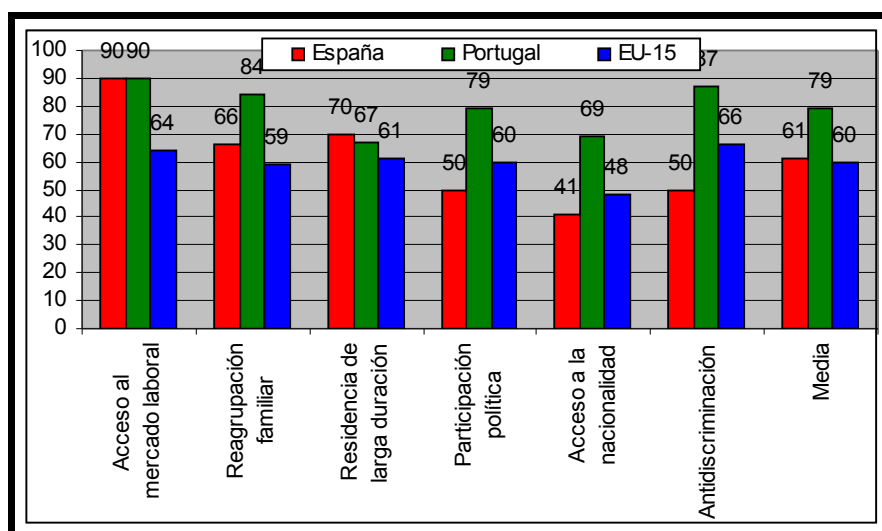
residentes em Espanha é maior que no caso português, apesar de a imigração latino-americana ser hegemónica quantitativamente desde o ano 2000, e foi favorecida de forma política e legislativa (Izquierdo et alia, 2003).

### 1.3. Os resultados para Espanha e Portugal do Índice de Políticas de Integração de Imigrantes: Eventuais chaves de interpretação para uma comparação de políticas

O Índice de Políticas de Integração de Imigrantes (MIPEX) é uma iniciativa promovida pelo British Council e o Migration Policy Group, e apoiada pela Comissão Europeia. Na mesma, participam parceiros oriundos de 19 países e cujo objectivo consiste em melhorar a política de integração de imigrantes na União Europeia. O MIPEX é um instrumento que nos permite comparar e avaliar as diversas políticas de integração de estrangeiros levadas a cabo nos países da UE-25 e três países extra-comunitários como são o Canadá, Suíça, e Noruega. O MIPEX analisa seis processos de integração que definem o processo que leva a cabo o imigrante até alcançar a cidadania plena: acesso ao mercado de trabalho, reagrupamento familiar, residência de longa duração, participação política, acesso à nacionalidade e anti-discriminação. Para elaborar uma pontuação geral do índice têm-se em conta 140 indicadores e os mesmos fazem referência ao ano de 2006.

Nesta apresentação, queremos analisar os resultados obtidos por Espanha e Portugal nas diversas áreas das políticas de integração e tentar explicá-los à luz da legislação de estrangeiros em vigor em ambos os países e da bibliografia consultada. Portugal é o segundo país em que se aplicam medidas de integração mais favoráveis aos imigrantes (com uma pontuação de 79 pontos sobre 100) depois da Suécia. Por outro lado, Espanha ocupa o lugar número dez na classificação (com 61 pontos sobre 100), e situa-se próximo à média da UE-15 que se situa nos 60 pontos sobre 100. Neste sentido, a diferença entre ambos os países é bastante considerável, mas vamos centrar-nos em explicar cada um dos indicadores de forma detalhada e tentar explicar os resultados obtidos em cada caso.

Gráfico 3: Índice de Políticas de Integração de Imigrantes para Espanha, Portugal e a UE-15 (2006)



Fonte: Niessen et alia (2007)

Espanha e Portugal são os dois países da amostra, depois da Suécia, que em maior medida facilitam o acesso dos imigrantes ao mercado de trabalho alcançando uma pontuação de 90 pontos sobre 100. Em





ambos os países depois de trabalhar durante um ano num sector de actividade definido, os imigrantes têm direito a aceitar a maioria dos postos de trabalho com as mesmas condições que os trabalhadores nacionais, podem promover iniciativas empresariais, aderir a sindicatos, etc.

No entanto, o acesso ao mercado de trabalho de ambos os países regula-se por mecanismos de contingente ou percentagens de trabalhadores (no caso português: artigo 59, Decreto N.º 57/2007, de 4 de Julho; e no caso espanhol: artigos 77-83, do Decreto Real 2393/2004 de 30 de Dezembro pelo qual se aprova o regulamento da Lei Orgânica 4/2000 de 11 de Janeiro, publicado no Boletim Oficial do Estado espanhol, n.º 6, de 7 de Janeiro de 2005) que permitem aos empresários contratar trabalhadores nos sectores de trabalho em que não são capazes de cobrir a sua procura com os trabalhadores nacionais e estrangeiros residentes legais; e por licenças de trabalho para os nacionais de países terceiros que entrem de forma legal no território nacional e tenham uma oferta de emprego que não possa ser coberta por nacionais ou estrangeiros com licença de residência e trabalho em vigor, ou seja, que seriam trabalhadores residentes nos seus países de origem que deveriam solicitar o correspondente visto, apresentar a oferta de emprego nos gabinetes de estrangeiros e seguir todo o processo para obter o correspondente (na legislação portuguesa: artigo 88, Decreto N.º 57/2007, de 4 de Julho; e na legislação espanhola: artigos 49-54 do Decreto Real 2393/2004 de 30 de Dezembro).

O êxito no controlo migratório tanto externo (fronteiriço) como interno (inspecções no trabalho e ordens de expulsão) foi posto em dúvida em ambos os países, pois a bolsa de irregularidade provocou um sem fim de processos de regularização de imigrantes em ambos os países. Em Portugal, realizaram-se quatro processos de regularização nos anos 1992-93, 1996, 2001 e 2003 (Acordo Luso-Brasileiro), e Espanha realiza oito processos de regularização em 1986, 1991-92, 1996, 2000, 2001 (apenas para equatorianos), 2001 (reexame), 2001 (fixação), e 2005. (Baganha, 2005; Izquierdo e Fernández, 2007). Em certa medida, Espanha e Portugal partilham um mercado de trabalho forte que pressiona para a incorporação de trabalhadores estrangeiros e um estado débil na altura de gerir a entrada legal de trabalhadores estrangeiros, que se define pela oferta de postos de trabalho pouco qualificados em sectores produtivos que precisam de mão-de-obra intensiva como a construção, o sector de serviços ou a agricultura (Peixoto, 2002; Baldwin-Edwards, 2004; Izquierdo e Fernández, 2007). Ambos os países dificultam a mobilidade de trabalho ascendente através de longos processos para obter a equivalência em títulos superiores a estrangeiros residentes, sendo este um dos pontos a melhorar relativamente aos processos de integração no mercado de trabalho da imigração estrangeira.

Tabela 3: Índice de Políticas de Integração de Imigrantes para Espanha, Portugal e a UE-15 (2006)

<b>Índice de Políticas de Integração de Imigrantes (2007)</b>	<b>Espanha</b>	<b>Portugal</b>	<b>EU-15</b>
<b>Acesso ao mercado de trabalho</b>	<b>90</b>	<b>90</b>	<b>64</b>
Direito de acesso	83	83	---
Medidas para a integração no mercado de trabalho	83	83	---
Segurança no emprego	100	100	---
Direitos associados	100	100	---
<b>Reagrupamento familiar</b>	<b>66</b>	<b>84</b>	<b>59</b>
Direito de pedido	50	100	---
Requisitos de aquisição	60	50	---
Segurança no estatuto	75	88	---
Direitos associados	80	100	---
<b>Residência de longa duração</b>	<b>70</b>	<b>67</b>	<b>61</b>
Direito de pedido	60	60	---



Requisitos de aquisição	90	70	---
Segurança no estatuto	71	50	---
Direitos associados	58	92	---
<b>Participação política</b>	<b>50</b>	<b>79</b>	<b>60</b>
Direitos eleitorais	33	33	---
Liberdades políticas	100	100	---
Órgãos consultivos	50	75	---
Políticas de implementação	40	100	---
<b>Acesso à nacionalidade</b>	<b>41</b>	<b>69</b>	<b>48</b>
Direito de pedido	33	67	---
Requisitos de aquisição	52	83	---
Segurança no estatuto	40	40	---
Dupla nacionalidade	25	100	---
<b>Anti-discriminação</b>	<b>50</b>	<b>87</b>	<b>66</b>
Definições e conceitos	63	100	
Campos de aplicação	50	100	
Mecanismos de aplicação	67	89	
Políticas de igualdade	21	64	
<b>Media</b>	<b>61</b>	<b>79</b>	<b>60</b>

Fonte: Niessen et alia (2007)

Outro indicador de integração contemplado pelo MIPEx é o reagrupamento familiar e, neste sentido, Portugal é um dos países analisados, em conjunto com o Canadá e a Suécia, que tem uma política mais favorável à integração dos estrangeiros neste âmbito (recebe 84 pontos em 100). A aprovação da nova lei de imigração (Artigos 98-108 do decreto N.º 57/2007, de 4 de Julho) aumenta, em grande medida, os direitos e o acesso ao reagrupamento familiar fixados pela respectiva directiva comunitária (Directiva Comunitária 2003/86/CE).

Os requisitos para solicitar o reagrupamento familiar em Portugal são: ter um visto de residência e de trabalho em vigor, ter alojamento onde acolhê-los, e meios de subsistência. Os membros da família que podem ser reagrupados, contemplam o cônjuge ou o parceiro em união de facto, os filhos menores a cargo de qualquer um dos cônjuges ou parceiro em união de facto, filhos menores adoptados, filhos maiores a cargo do reagrupante que residam em Portugal, sejam solteiros e estudem, os ascendentes de primeiro grau sempre que estes estejam a cargo do reagrupante ou do seu cônjuge ou parceiro em união de facto, os irmãos cuja tutela esteja a cargo do reagrupante, etc. O membro da família reagrupado tem direito a um visto de residência de duração idêntica ao do residente quando o mesmo não for de tipo permanente, e se tiver um visto de residência permanente é-lhe emitido um visto de residência renovável válido por dois anos. Passados dois anos, a pessoa reagrupada tem direito a residir de forma autónoma em relação à pessoa que o reagrupou, e os familiares têm os mesmos direitos que o reagrupante em relação ao acesso ao emprego, educação, saúde, etc. Se a relação familiar for cortada, e a pessoa reagrupada tiver filhos menores residentes em Portugal, os membros da família têm direito a uma autorização autónoma.

A Espanha estabeleceu uma política de reagrupamento familiar mais restritiva do que Portugal, a pontuação do MIPEx dá-lhe apenas 66 pontos num total de 100. Isto não se deve apenas aos requisitos para a aquisição do direito de reagrupamento familiar que são idênticos ao caso português, mas também ao restritivo perfil dos eventuais reagrupados (apenas é contemplada a opção de reagrupar cônjuges e não parceiros em união de facto, não permite reagrupar filhos maiores que estejam a estudar em Espanha mas não tenham visto de residência nem de trabalho, etc.), às dificuldades para obter um visto de residência independente do reagrupante (apenas é viável com um visto de trabalho ou quando tenha residido em Espanha durante cinco anos), e à impossibilidade de entrar no mercado de trabalho devido à sua condição



de reagrupado (apenas poderia conseguindo um visto de trabalho). Para aumentar as suas boas práticas nesta matéria, a Espanha deveria reconhecer o direito ao trabalho das pessoas reagrupadas e fomentar o acesso a um visto de residência independente da pessoa reagrupada para assim ampliar os seus direitos na sociedade de acolhimento.

Ambos os países obtêm resultados similares no indicador de residência de longa duração (Espanha alcança 70 pontos em 100 e Portugal obtém 67 em 100). A Espanha reconhece o direito a pedir um visto de residência permanente (de longa duração) para os cidadãos de terceiros estados depois de cinco anos de residência legal continuada, mas os estudantes não podem calcular o tempo decorrido desde o começo dos seus estudos e para os refugiados só lhes é contada uma parte como solicitantes de asilo; e, finalmente, desde o ano de 2004 podem abandonar o país durante 12 meses consecutivos, sempre que não excedam 30 meses de ausência durante os cinco anos de duração do visto de residência permanente Artigos 71-74 do Decreto Real 2393/2004, de 30 de Dezembro. Finalmente, a Espanha não realizou a transposição da directiva europeia N.º 2003/109/CE de 25 de Novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de Estados terceiros residentes de longa duração, que estabelece o critério de "*preferência comunitária*" para o acesso a postos de trabalho disponíveis em território comunitário dos imigrantes permanentes que residam nalgum estado membro da União Europeia.

Em Portugal, os requisitos para aceder ao estatuto de residente de longa duração passam por residir de forma continuada e legal durante cinco anos no território português e demonstrar fluidez no domínio da língua portuguesa; e só é calculado metade do tempo de estudos e do tempo de espera por parte da resolução do pedido de asilo; e para solicitar este estatuto não podem ausentar-se nos últimos anos mais de dez meses, e estes períodos de ausência não podem exceder 6 meses consecutivos; uma vez obtido o visto não podem ausentar-se mais de doze meses consecutivos, pois isto provocaria uma perda desse estatuto. Finalmente, a nova lei de imigração recolhe a directiva europeia N.º 2003/109/CE de 25 de Novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de Estados terceiros residentes de longa duração, o que lhes dá o direito à livre circulação na União Europeia. (Artigos 125133 do decreto N.º 57/2007, de 4 de Julho).

Este indicador diz-nos que o idioma é um critério necessário para aceder a um visto de residência permanente em Portugal, mas não acontece o mesmo em Espanha. Em linhas gerais, as mudanças legislativas realizadas em Portugal aumentaram os direitos e o acesso de estrangeiros a este tipo de estatuto, e neste sentido, a Espanha ultrapassou o prazo para a transposição da respectiva directiva europeia, e mantém vigentes as mesmas normas desde o ano de 2004.

Quanto aos direitos de participação política dos estrangeiros, vemos como Portugal obtém 79 pontos em 100 e a Espanha apenas consegue 50 pontos em 100. As constituições de ambos os países reconhecem o direito ao voto nas eleições locais dos imigrantes estrangeiros sob o princípio da reciprocidade, ou seja, que nacionais portugueses podem exercer este direito nos países de procedência destes imigrantes. Portugal, na actualidade, assinou acordos com Cabo Verde, Brasil, Venezuela, Argentina, Chile, Estónia, Israel, Noruega, Peru e Uruguai; e apenas os cidadãos brasileiros, depois de três anos de residência, podem exercer o direito de voto nas eleições presidenciais, legislativas, autónomas e locais. No entanto, Espanha não realizou uma política proactiva na assinatura destes convénios, e os que foram avançados com Venezuela, Argentina, Chile, Uruguai e Colômbia, nem sequer foram ratificados nas Cortes, o que indica que a única via para a participação política é o acesso à nacionalidade espanhola. Ambos os países contam com organismos de consulta a nível nacional nos quais participam associações de imigrantes. No entanto, o acesso a ajudas públicas é igual para as associações de imigrantes que para outras associações em Portugal, enquanto em Espanha devem cumprir requisitos específicos.



Quanto à participação política dos imigrantes, a Espanha não se mostrou sensível ao estabelecimento de práticas políticas que consigam implementar estes direitos, apesar da aprovação no Congresso dos Deputados no ano de 2006 de uma proposta de lei apresentada pelo Partido Socialista e pela Esquerda Unida que incitava à assinatura de acordos de reciprocidade com outros países para garantir o direito à participação política dos imigrantes nas eleições locais. Neste sentido, Portugal avança consolidando direitos através da via dos acordos de reciprocidade, e permitindo a muitos imigrantes decidir no âmbito local, o que faz com que o seu voto seja importante nestes escrutínios.

O acesso à nacionalidade é um indicador no qual Portugal consegue uma grande vantagem em relação à Espanha, pois, o país luso obtém 69 pontos em 100, enquanto a Espanha consegue apenas 41 pontos em 100. A Espanha oferece um acesso diferencial à nacionalidade espanhola para os estrangeiros de países de língua espanhola ou antigas colónias apenas com uma residência legal de dois anos de duração, enquanto para o resto dos estrangeiros de terceiros países são necessários dez anos de residência legal em Espanha, e também a realização de uma entrevista para valorizar o conhecimento do idioma. No entanto, em Portugal apenas são necessários seis anos de residência legal (com qualquer tipo de visto) e passar uma prova de conhecimento básico da língua portuguesa. A Espanha reserva-se o direito de revogar a nacionalidade espanhola aos estrangeiros que perdendo a mesma fiquem em situação de “apátridas”, o que não acontece em Portugal. Da mesma forma, Espanha nega a possibilidade aos naturalizados de ter a dupla nacionalidade, direito que guarda para os descendentes dos mesmos. Pelo contrário, Portugal desenvolveu uma série de convénios com países nesta linha. Neste indicador, podemos contemplar uma maior flexibilidade no acesso à cidadania por parte de Portugal, o que nos aponta para uma maior maturidade no seu projecto de integração para a população estrangeira, enquanto a situação em Espanha revela maiores dificuldades para o acesso dos imigrantes aos direitos políticos e à plena cidadania na sociedade de acolhimento.

Para concluir, é necessário destacar a boa pontuação obtida por Portugal quanto à implementação de políticas anti-discriminação, obtendo um total de 87 pontos em 100, e situando-se em segundo lugar, depois da Suécia. No lado contrário, encontra-se a Espanha, que só consegue somar 50 pontos em 100, nesta área política. O papel do estado português é mais proactivo na persecução da discriminação por nacionalidade, o que se pode ver em políticas aplicadas, em campos de actuação e na implementação de políticas de igualdade. No entanto, a Espanha conseguiu avançar pouco nas políticas aplicadas, são menores os campos nos quais se produz a actuação e as suas políticas de igualdade são muito escassas ou inexistentes. Neste sentido, a luta contra a discriminação em Espanha ainda tem muito a melhorar para se equiparar à média da UE-15.

#### **1.4. Breves conclusões**

Portugal conseguiu dar grandes passos em matéria de integração de estrangeiros nos dois últimos anos (2006-2007) e uma boa prova disso são as mudanças legislativas em matéria de nacionalidade, a nova lei de estrangeiros e a sua aplicação posterior que conseguiu um grande consenso parlamentar, o desenvolvimento do plano nacional de integração de estrangeiros, e a transposição das directivas comunitárias em matéria de estrangeiros. Este trabalho frutífero provocou um aumento considerável de direitos e garantias por parte dos estrangeiros, tais como uma descida no número de anos para alcançar a nacionalidade portuguesa, um aumento dos direitos de reagrupamento familiar, e um trabalho considerável para aumentar os direitos políticos dos estrangeiros para que possam votar nas eleições locais. Estes passos do governo português indicam-nos a assunção de que o fenómeno migratório tem um projecto de



permanência, e portanto, a visão da imigração só como um recurso laboral ficou no passado. Há factores que podem explicar estes avanços em matéria de integração, tais como uma maior antiguidade do que a Espanha na recepção de fluxos migratórios, uma maior proximidade cultural e linguística aos estrangeiros residentes em Portugal (a maioria de língua portuguesa) e talvez, um maior consenso político entre os maiores partidos sobre esta matéria. Estes factores podem explicar alguns resultados melhoráveis, mas muito louváveis na implementação de boas práticas em políticas de integração por parte de Portugal.

A Espanha apresenta uns resultados pobres em matéria de integração, segundo o MIPEX, em campos como a participação política, o acesso à cidadania e as políticas de anti-discriminação; e melhorou os seus resultados nas políticas de longa duração, reagrupamento familiar e especialmente, no acesso ao mercado de trabalho. Nos últimos anos, as grandes políticas desenvolvidas pelo actual governo socialista foram a regularização de mais de meio milhão de trabalhadores estrangeiros e o estabelecimento de um plano de integração a nível nacional. Para além disso, a Espanha é o país da União Europeia que recebeu maiores fluxos de imigrantes nos últimos cinco anos, o que provocou um contínuo processo de colonização, e de preocupação apenas por assuntos como o acesso à legalização e a integração no mercado de trabalho. Esta pressão migratória provocou um estancamento das políticas de integração dos estrangeiros, em detrimento das tentativas para controlar as fronteiras ou para conseguir fluxos de trabalhadores em situação regular. No entanto, os resultados medíocres de Espanha no MIPEX são um ponto de partida para avançar nesta matéria, ainda que o clima mediático e social possa ser adverso ao reconhecimento de maiores direitos à população estrangeira. Neste sentido, Espanha deve aproveitar a necessária transposição de directivas europeias para corrigir estas políticas e ampliar o acesso dos imigrantes aos direitos políticos e de cidadania em Espanha.

## 1.5. Bibliografia

Textos académicos.

- ADINOLFI, Adelina (1992), *I lavoratori extracomunitari. Norme interne e internazionali*, Bologna, Il Mulino.
- BAGANHA, Maria Ioannis (2005), "Política de imigração: A regulação dos fluxos", em *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Universidade de Coimbra, n.º 73, pp.29-44.
- BAGANHA, Maria Ioannis e PEIXOTO, João (1997): «Trends in the 90's: The Portuguese migratory experience», em M.I. Baganha (ed.), *Immigration in Southern Europe*. Oeiras, Portugal, Editorial Celta Editora.
- BALDWIN-EDWARDS, Martin (2004), *"The changing mosaic of Mediterranean migrations"*, em Migration Information Source. Migration Policy Institute. Washington. Web. [www.migrationinformation.org](http://www.migrationinformation.org)
- CACHÓN RODRÍGUEZ, Lorenzo (2003), «Itinerarios laborales de los inmigrantes: mercado de trabajo y trayectorias sociales», em Tornos Cubillo, A.: *Los inmigrantes y el mundo del trabajo*. Madrid, Universidad Pontificia Comillas.
- CACHÓN RODRÍGUEZ, Lorenzo. (2002), «La discriminación del inmigrante en el mercado de trabajo», em BLANCO FERNÁNDEZ DE VALDERRAMA, Cristina.: *La inmigración: nuevas realidades, nuevos desafíos. Consideraciones para el análisis de la inmigración extranjera en el País Vasco*. Bilbao, Universidad del País Vasco. pp. 105-126.



- CASTLES, Stephen e MILLER, Mark J. (2004), *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*, México D.F., Miguel Ángel Porrúa Editor e Universidad Autónoma de Zacatecas.
- ESTEVES, Maria do Céu (1991), *Portugal, País de Imigração*, Lisboa, Portugal, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento.
- IZQUIERDO ESCRIBANO, Antonio e FERNÁNDEZ SUÁREZ, Belén (2007), «La inmigración en la España 2005-2006: entre la normalización y el flujos de cayucos», en Navarro, Viçent, *La situación social en España II*, Madrid, Biblioteca Nueva, pp. 219-256.
- IZQUIERDO ESCRIBANO, Antonio; LOPEZ DE LERA, Diego; MARTÍNEZ BUJÁN, Raquel (2003), “The favourites of the Twenty-First century: Latin American Immigration in Spain”, *Studi Emigrazione*, n.º 149, Roma. pp. 98-124
- IZQUIERDO ESCRIBANO, Antonio (1996), *La inmigración inesperada. La población extranjera en España (1991-1995)*, Madrid, Editorial Trotta.
- KING, Russel e RIBAS MATEOS, Natalia. (2005), «Migração internacional e globalização no Mediterrâneo: o modelo do Sul da Europa», em Barreto, António: *Globalização e Migrações*. Imprensa de Ciências Sociais. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Lisboa, Portugal, pp. 191-221
- KING, R.; LAZARIDIS, G.; TSARDANIDIS, C. (2000), *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe*. London, Macmillan.
- NIESEN, Jan; HUDDLESTON, Thomas; CITRON, Laura; GEDDES, Andrew; JACOBS, Dirk (2007), *Index de Políticas de Integração de Migrantes*, Bruxelas, British Council e Migration Policy Group, pp. 1-191
- MALHEIROS, Jorge Macaísta (2005), «Jogos de relações internacionais: repensar a posição de Portugal no arquipélago migratório global», em Barreto, A.: *Globalização e Migrações*. Imprensa de Ciências Sociais. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Lisboa, Portugal, pp.251-272.
- MUÑOZ-PÉREZ, Francisco e IZQUIERDO ESCRIBANO, Antonio (1989), “L’Espagne, pays d’immigration”, *Population*, 2. INED, Paris, França.
- PAPADEMETRIOU, Demetrious G. (1985), “Illusions and reality in international migration: migration and development in post World War II Greece”, *International Migration*, Washington, Vol. 23 (2), pp. 211-224.
- PEIXOTO, João (2007), “Dinâmicas e regimes migratórios: o caso das migrações internacionais em Portugal”, *Análise Social*, vol. XLII, n.º 183, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, pp. 445-469.
- PEIXOTO, João (2002), “Strong market and weak state: the case of recent foreign immigration in Portugal”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Sussex, Routledge, vol. 28 (3), pp. 483-497.
- PÉREZ, Manuel (2004), “La evolución de los extranjeros residentes en España”, em *Revista Migraciones*, n.º 15, Universidad Pontificia Comillas, Madrid, Espanha. pp.7-15
- PUYOL ANTOLÍN, Rafael. (1988), *La población*, Editorial Síntesis, Madrid, Espanha.
- SARASA, Sebastià; MORENO, Luís (eds., 1995), *El estado de bienestar en la Europa del Sur*. Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Textos legais



- Decreto n.º 57/2007 de 4 de Julho, publicado em Diário da República, 1ª série, n.º 127, de 4 de Julho de 2007.
- Decreto-Lei n.º 368/2007 de 5 de Novembro, publicado em Diário da República, 1ª série, n.º 212, 5 de Novembro de 2007.
- Decreto Real espanhol 2393/2004, de 30 de Dezembro, que aprova o Regulamento da Lei Orgânica 4/2000, de 11 de Janeiro, sobre direitos e liberdades dos estrangeiros em Espanha e a sua integração social, publicado no Boletim Oficial do Estado espanhol, a 7 de Janeiro de 2005

- <sup>i</sup> Os países africanos cuja língua oficial é o português são Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, e São Tomé e Príncipe, que, por sua vez, fazem parte da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP).
- <sup>ii</sup> A partir de 1 de Janeiro de 2007, passam a ser residentes de pleno direito pela entrada na União Europeia dos seus respectivos países, impondo-se uma moratória de 2 anos por parte do Governo Espanhol para aceder em pé de igualdade como o conjunto de europeus comunitários ao mercado de trabalho espanhol.
- <sup>iii</sup> Para calcular o número de residentes estrangeiros em situação legal em Portugal somámos o número de “autorizações de residência”, as “autorizações de permanência ou prorrogações de autorizações de permanência (2005-2006)”, e as “prorrogações de vistos de longa duração (2005-2006)”.