

# Os Direitos dos Imigrantes em Portugal

APOIO E OPOSIÇÃO À IMIGRAÇÃO EM PORTUGAL  
NUMA PERSPECTIVA COMPARADA

FILIPA PINHO

## Índice

Índice de Figuras .....	3
Índice de Quadros .....	4
1. Introdução .....	5
a. Notas metodológicas .....	5
b. Evolução do quadro jurídico e político português em matéria de imigração .....	5
c. Conclusões principais .....	9
2. Análise de desenvolvimentos jurídicos .....	11
a. Acesso ao mercado de trabalho .....	11
b. Reunificação familiar .....	12
c. Residência de longa duração .....	13
d. Participação política .....	14
e. Acesso à nacionalidade .....	15
f. Anti discriminação .....	16
3. Conclusão .....	17

## Índice de Figuras

Figura 1 – MIPEX, 1995-2014 – Portugal .....	9
Figura 2 - Duas dimensões do MIPEX, 1995-2014 .....	10
Figura 3 - Acesso ao mercado de trabalho, 1995-2014 .....	12
Figura 4 - Reunificação familiar, 1995-2014 .....	13
Figura 5 - Residência de longa duração, 1995-2014 .....	14
Figura 6 - Participação política, 1995-2014 .....	15
Figura 7 - Acesso à nacionalidade, 1995-2014.....	16
Figura 8 - Anti discriminação, 1995-2014 .....	16

## **Índice de Quadros**

Quadro 1 - Legislação portuguesa sobre políticas de imigração e integração, 1995-2014. .....	6
---	---

## **Introdução**

### **a. Notas metodológicas**

Este relatório foi produzido no âmbito do projeto Apoio e Oposição à Imigração em Portugal. Nele se descreve a evolução do quadro legal da integração de imigrantes nacionais de países terceiros (NPT) em Portugal, entre 1995 e 2014, com base na estrutura estabelecida pelo Índice de Políticas de Integração de Migrantes (MIPEX), que avalia as oportunidades para a participação dos migrantes nas sociedades europeias.

O MIPEX 2007 constitui o quadro de referência para o presente relatório. Foi recolhida informação para os anos de 1995, 2000 e 2004<sup>1</sup> e, para os anos 2007, 2011 e 2014, foi utilizada a informação do MIPEX<sup>2</sup>. O índice é composto de 140 indicadores distribuídos por seis áreas de políticas. O resultado da avaliação permite que se meça a proximidade de Portugal às melhores práticas definidas pela legislação vigente ao nível da União Europeia (UE).

O MIPEX analisa as seguintes vertentes de política pública: acesso ao mercado de trabalho, reunificação familiar, residência de longa duração, participação política, acesso à nacionalidade e anti discriminação. Dentro de cada área política, cada indicador é classificado segundo uma escala com três níveis: 0, 50 e 100 (que reflete o nível de conformidade com as melhores práticas). Cada área de política contém diferentes dimensões (e.g. a área de acesso ao mercado de trabalho contém as dimensões de habilitação, medidas de integração do mercado de trabalho, estabilidade de emprego e direitos relacionados com estatuto). A pontuação das vertentes de política pública corresponde à média das pontuações alcançadas em cada dimensão.

Os dados recolhidos para cada ano refletem a situação a partir a 31 de dezembro.

### **b. Evolução do quadro jurídico e político português em matéria de imigração**

O enquadramento legal português da regulação da imigração não teve desenvolvimentos até à década de 1980, quando a imigração passou a ser um elemento importante da demografia do país. A política de imigração surgiu em reação ao aumento da população estrangeira em Portugal e à adesão do país à Comunidade Económica Europeia.

---

<sup>1</sup> Apesar de o MIPEX 2004 já incluir Portugal, foram introduzidas alterações no MIPEX II de 2007. Por isso, decidimos usar o quadro de 2007 e reavaliar as áreas políticas para 2004.

<sup>2</sup> Toda a informação sobre o MIPEX está disponível em: <http://www.mipex.eu/>. Dados referentes a Portugal estão disponíveis em: <http://www.mipex.eu/portugal>.

O primeiro diploma com o objetivo de controlo dos fluxos de imigração foi o Decreto-Lei nº 59/93, que significou a primeira revisão do anterior (e antigo) Decreto-Lei nº 264-B/81. Esta legislação foi uma das principais fontes de informação para 1995, juntamente com a primeira revisão da Lei da Nacionalidade de 1981, a Lei nº 95/94.

Para o ano 2000, o Decreto-Lei nº 244/98 foi a principal fonte de informação. Alguns diplomas relacionados com a participação política dos imigrantes, tendo sido produzidos no final da década de 1990, tiveram efeito sobre a avaliação desse ano. E é de salientar que outros diplomas específicos também serviram de base para algumas melhorias nas pontuações desse ano, tais como o Decreto-Lei nº 3-A/96, que criou o Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, ou o Decreto-Lei nº 134/99 que criminaliza a discriminação por motivos baseados na raça, cor, nacionalidade ou origem étnica.

Em relação ao ano de 2004, o Decreto-Lei nº 4/2001 e o Decreto-Lei nº 34/2003 reformaram o Decreto-Lei nº 244/98 e forneceram o quadro legislativo para a avaliação das vertentes de acesso ao mercado de trabalho, reunificação familiar e residência de longa duração.

Para os anos seguintes, a avaliação do MIPEX foi a principal fonte de dados. Nesse período, há três desenvolvimentos legislativos que devem ser destacados, visto que ajudam a explicar algumas variações nas pontuações: a aprovação do Plano para a Integração dos Imigrantes, em 2007; a promulgação da Lei nº 23/2007, de 4 de julho, que reviu as condições relativas à entrada, permanência e expulsão de NPT no e do território, e introduziu a figura de residência de longa-duração; e a Lei Orgânica nº 2/2006, de 17 de abril, que alterou a Lei da Nacionalidade de 1994.

#### **Quadro 1 - Legislação portuguesa sobre políticas de imigração e integração, 1995-2014<sup>3</sup>**

Legislação Diário da República
<u>Lei Geral sobre a permanência de cidadãos estrangeiros em território nacional</u>
<u>Decreto-Lei nº 264-B/81, de 3 de setembro de 1981</u>
- Estabelece as disposições relativas à entrada, permanência, saída e expulsão de estrangeiros no e do território nacional.
<u>Decreto-Lei nº 212/92, de 12 outubro de 1992</u>
- Primeiro programa de regularização de imigrantes em situação irregular.

<sup>3</sup> Este quadro inclui legislação aplicável a NPT de relevância para este relatório. Dados para os anos 2007, 2011 e 2014 vêm diretamente do projeto MIPEX, logo, não estamos a incluir toda a legislação, que pode ser consultada no website do MIPEX Portugal disponível em <http://www.mipex.eu/portugal>.

Decreto-Lei nº 59/93, de 3 de março de 1993

- Estabelece o novo regime de entrada, permanência, saída e expulsão de estrangeiros no e do território nacional.

Lei nº 17/96, de 24 de maio de 1996

- Segundo programa de regularização de imigrantes em situação irregular.

Lei nº 20/98, de 12 de maio de 1998

- Estabelece a regulamentação do trabalho de estrangeiros em Portugal e elimina o sistema de quotas.

Decreto-Lei nº 244/98, de 8 de agosto de 1998

- Regula a entrada, permanência, saída e expulsão de estrangeiros no e do território nacional.

Lei nº 97/99, de 26 de julho de 1999

- Primeira revisão do Decreto-Lei nº 244/98.

Decreto-Lei nº 65/2000, de 26 de abril de 2000

- Regulamenta o Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de agosto, que regula a entrada, permanência, saída e expulsão de estrangeiros no e do território nacional.

Decreto-Lei nº 4/2001, de 10 de janeiro de 2001

- Estabelece novas regras para a entrada, permanência, saída e expulsão de estrangeiros no e do território nacional.

Decreto-Lei nº 34/2003, de 25 de fevereiro de 2003

- Estabelece novas regras para a entrada, permanência, saída e expulsão de estrangeiros no e do território nacional.

Portaria nº 297/94, de 18 de maio de 1994, Portaria nº 73/99, de 29 de janeiro de 1999 e Portaria nº 27-A/2002, de 4 de janeiro de 2002

- Fixam as taxas para a emissão e renovação de autorizações de residência e de outros documentos legais.

Decreto-Lei nº 283/83 de 21 de junho de 1983

- Regulamenta a equivalência entre diplomas superiores obtidos no estrangeiro e em Portugal.

Lei sobre apoio e participação política de imigrantes

Decreto-Lei nº 594/74, de 7 de novembro de 1974

- Estabelece o direito à livre associação como uma garantia básica de realização pessoal dos indivíduos na vida em sociedade.

Decreto-Lei nº 319-A/76, de 3 de maio de 1976

- Lei Eleitoral sobre Eleições Presidenciais (teve alterações posteriores).

Lei nº 14/79 de 16 de março de 1979

- Lei sobre o direito de voto (teve alterações posteriores).

Decreto-Lei nº 3-A/96, de 26 de janeiro de 1996

- Institui o Alto-Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas (a lei teve alterações posteriores e o organismo também já teve outras designações até à atual).

Lei nº 50/96

- Transpõe a Diretiva nº 94/80/CE e alarga o direito de voto NPT abrangidos por acordos transnacionais que incluem condições de reciprocidade em matéria de direito de voto.

Decreto-Lei nº 39/98, de 28 de fevereiro de 1998

- Institui o Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração.

Decreto-Lei nº 115/99 de 3 de agosto de 1999

- Estabelece o quadro legal das associações de imigrantes.

Lei Orgânica nº 1/2001 de 14 de agosto

- Regulamenta quem pode ser eleito em eleições locais.

Decreto Legislativo Regional nº 20/2002/A de 22 de novembro de 2002

- Cria o Conselho Consultivo Regional para os Assuntos da Imigração.

Lei Orgânica 2/2003 de 22 de agosto

- Lei dos Partidos Políticos (teve alterações posteriores).

Lei da Nacionalidade e regulamentações posteriores

Lei nº 37/81, de 3 de outubro de 1981

Decreto-Lei nº 322/82 de 12 de agosto

Lei nº 95/94, de 19 de agosto

Decreto-Lei nº 253/94, de 20 de outubro

Decreto-Lei nº 37/97, de 31 de janeiro

Lei Orgânica nº 2/2006 de 17 de abril

Anti discriminação

Lei nº 134/99 de 3 de agosto

- Proíbe a discriminação com base na raça, cor, nacionalidade e origem étnica.

Lei nº 16/2001 de 22 de junho



- Estabelece liberdade religiosa.

Lei nº 111/2000 de 4 de julho

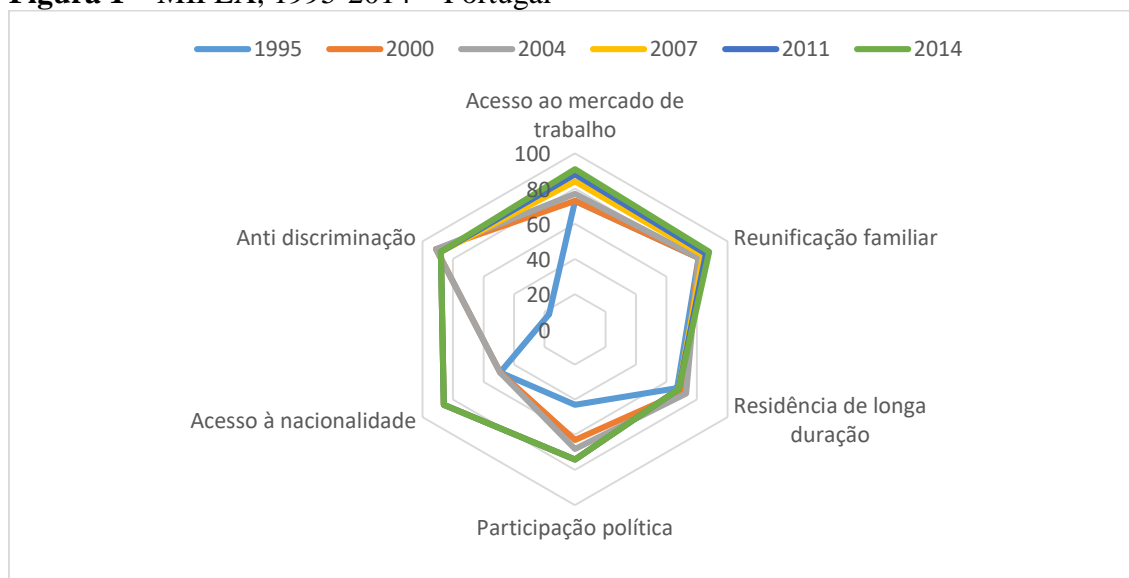
- Regulamenta a Lei nº 134/1999 de 28 de agosto, que tem por objeto prevenir e proibir as discriminações no exercício de direitos por motivos baseados na raça, cor, nacionalidade ou origem étnica.

**Fonte:** Elaboração própria.

### c. Conclusões principais

As mudanças nas diferentes áreas de política relevantes para a integração dos imigrantes podem ser observadas na figura 1, que demonstra como a legislação melhorou ao longo dos anos de imigração e como as pontuações das vertentes eram tão diferentes no início da intensificação da imigração, em 1995 (ver figura 2). A vertente com maior variação é a da anti discriminação, seguida pelas vertentes do acesso à nacionalidade e da participação política. Em geral, a legislação tem correspondido às diretivas da UE e tem evoluído no sentido de criar melhores condições para a integração de NPT. Existe, ainda, margem para melhoria.

**Figura 1** – MIPEx, 1995-2014 – Portugal



**Fonte:** Elaboração própria para 1995 e 2000; MIPEx II, MIPEx III e MIPEx IV para 2004, 2011 e 2014.

Algumas diferenças podem ser encontradas em alguns indicadores entre 1995 e 2011, em parte porque, em 2007, o Plano para a Integração dos Imigrantes (PII) introduziu algumas medidas para promover: o combate ao abandono escolar e à reprovção por parte de descendentes de imigrantes; o reforço da formação profissional para as comunidades

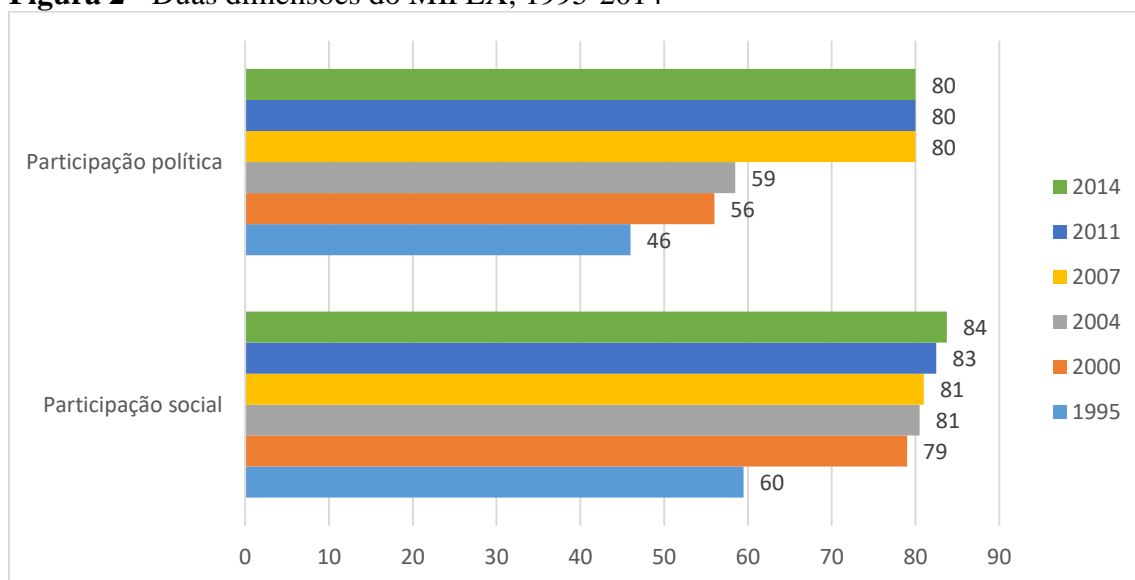
imigrantes; investimento na expansão de programas destinados ao ensino da língua portuguesa; a facilitação do acesso dos imigrantes ao pleno exercício dos seus direitos individuais e sociais, em particular nas áreas de saúde, residência e justiça.

O indicador combinado da participação política dos imigrantes (inclui a participação política e acesso à nacionalidade) e o indicador combinado da participação social dos imigrantes (inclui o acesso ao mercado de trabalho, a reunificação familiar, a anti discriminação e residência de longa duração) melhoraram durante a segunda metade da década de 1990 e a primeira metade da década de 2000.

Quanto à participação política, duas grandes mudanças tiveram efeito sobre o aumento na pontuação: por um lado, a criação de um Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração, em 1998; e, por outro lado, a revisão da lei da nacionalidade em 2006, que é detalhada na secção sobre a vertente correspondente, e que contribuiu para o aumento entre 2004 e 2007.

No que diz respeito à participação social, uma contribuição para o aumento na pontuação entre 1995 e 2000 é a Lei nº 134/99, que proíbe a discriminação com base na raça, cor, nacionalidade ou origem étnica. Dado que esta lei não existia antes, a pontuação dos seus indicadores é de zero para 1995.

**Figura 2** - Duas dimensões do MIPEx, 1995-2014



**Fonte:** Elaboração própria para 1995 e 2000; MIPEx II, MIPEx III e MIPEx IV para 2004, 2011 e 2014.

## **1. Análise de desenvolvimentos jurídicos**

### **a. Acesso ao mercado de trabalho**

O acesso ao mercado de trabalho tem uma pontuação elevada em 2014, em resultado de crescimento contínuo ao longo dos anos e, também, devido a dois planos nacionais para a integração de imigrantes, o primeiro em 2007 e o segundo em 2013.

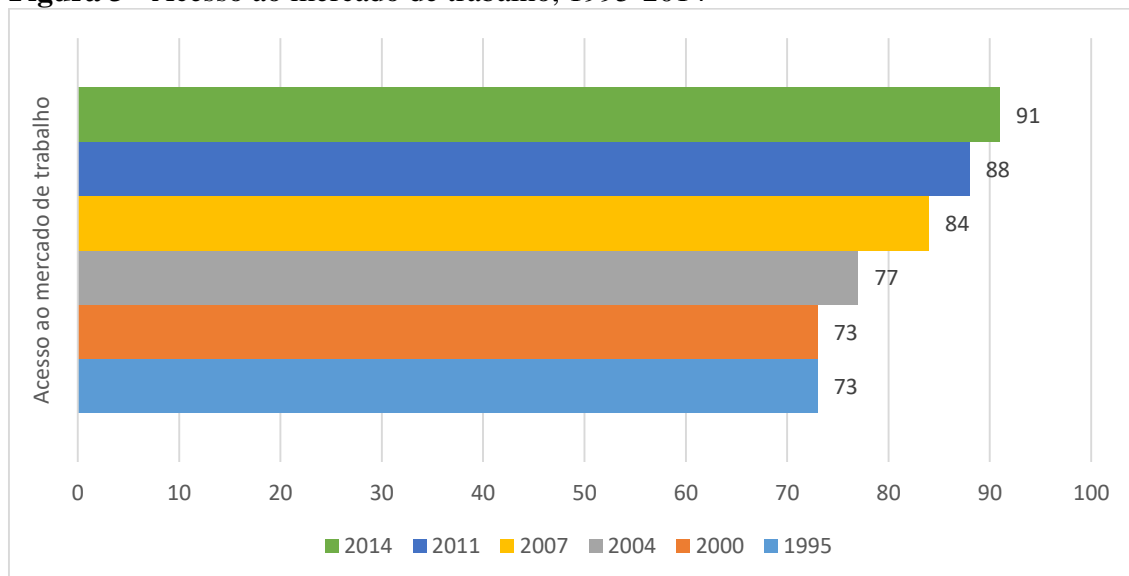
Em geral as pontuações foram de boas práticas, exceto em quatro indicadores que tiveram zero ou 50 até 2004: o reconhecimento de habilitações académicas e profissionais obtidas fora da UE; medidas para promover a integração de NPT no mercado de trabalho; a facilitação, por parte do Estado, do reconhecimento de competências e habilitações obtidas fora da UE; revogar ou negar a renovação da sua visto de trabalho/autorização de residência tendo como razão a rescisão do contrato de trabalho de um NPT..

O reconhecimento de habilitações académicas e profissionais obtidas fora da UE obteve uma pontuação de 50. Apesar de o Plano para a Integração dos Imigrantes de 2007 ter criado algumas condições para uma maior justiça neste indicador, a classificação de 50 manteve-se.

A facilitação, por parte do Estado, do reconhecimento de competências e habilitações melhorou, em 2002, com um projeto relacionado com o reconhecimento de diplomas de medicina (Gulbenkian e Serviço Jesuíta aos Refugiados) e com a criação do Centro Nacional de Apoio ao Imigrante. O Gabinete de Apoio ao Reconhecimento de Habilitações e Competências deste centro fornece informação sobre os métodos de qualificação, no âmbito do Catálogo Nacional de Qualificações, bem como sobre os processos de equivalência/reconhecimento para os diversos cursos. Assim, a pontuação deste indicador foi de zero em 1995 e 2000, tendo aumentado para 50 em 2004.

As razões para a rescisão ou para a não-renovação de autorizações não são totalmente representadas pelas possibilidades apresentadas no MIPEX, tendo, por isso, recebido uma pontuação de 50 nos três anos analisados. Em 2001, foi criado um novo tipo de autorização legal em Portugal (autorização de permanência) tendo por objetivo a regularização os imigrantes em situação irregular no país. Foi uma autorização de permanência temporária estabelecida pelo Decreto-Lei nº 4/2001 que, na prática, era um visto de trabalho concedido a cidadãos estrangeiros a viver irregularmente em Portugal, desde que possuíssem um contrato de trabalho com um empregador. Aqui, a ligação entre ter trabalho e a autorização para permanecer era muito evidente, mas não o era noutros casos.

**Figura 3 - Acesso ao mercado de trabalho, 1995-2014**



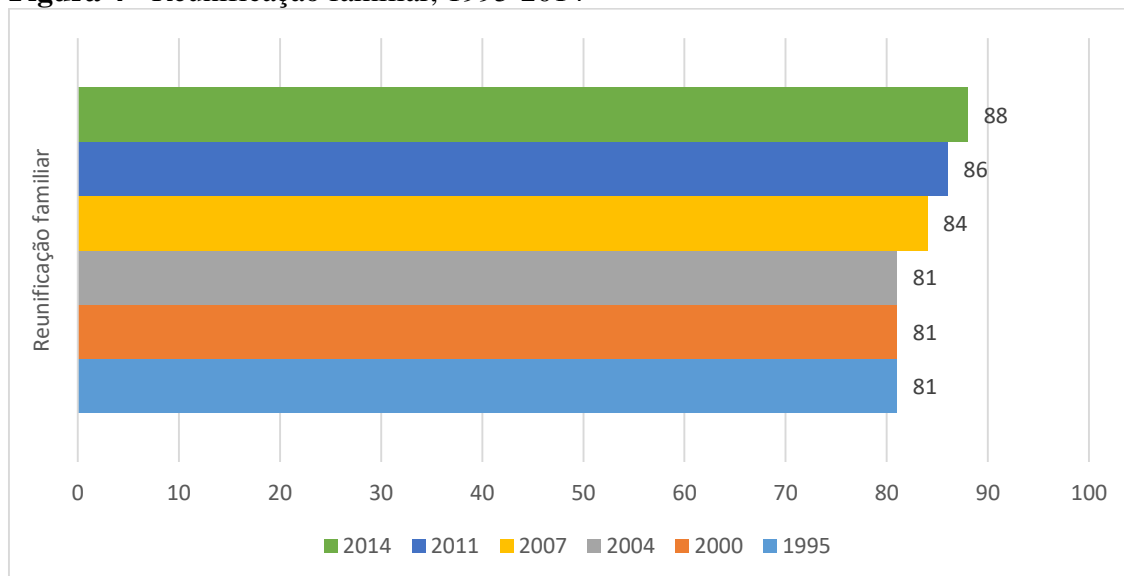
**Fonte:** Elaboração própria para 1995 e 2000; MIPEx II, MIPEx III e MIPEx IV para 2004, 2011 e 2014.

### **b. Reunificação familiar**

A reunificação familiar não era uma preocupação merecedora de muito detalhe nos primeiros diplomas que procuravam regular os fluxos. Algum vazio jurídico permitiu condições favoráveis para os imigrantes a este respeito. Desde o Decreto-Lei nº 244/98, até aos diplomas mais recentes, esta vertente foi sendo mais detalhada, o que demonstra que se terá tornado uma questão relevante.

Os seguintes requisitos não foram classificados como melhores práticas: a necessidade de um ano de residência legal para os imigrantes poderem pedir reunificação familiar; o requisito económico ou o requisito relacionado com alojamento; a duração do processo de pedido de reunificação familiar; e os custos do pedido de reunificação familiar e/ou da emissão da concessão ou da sua renovação. Não é necessário avaliar competências linguísticas ou outras avaliações de integração para se ter acesso à reunificação familiar.

**Figura 4 - Reunificação familiar, 1995-2014**



**Fonte:** Elaboração própria para 1995 e 2000; MIPLEX II, MIPLEX III e MIPLEX IV para 2004, 2011 e 2014.

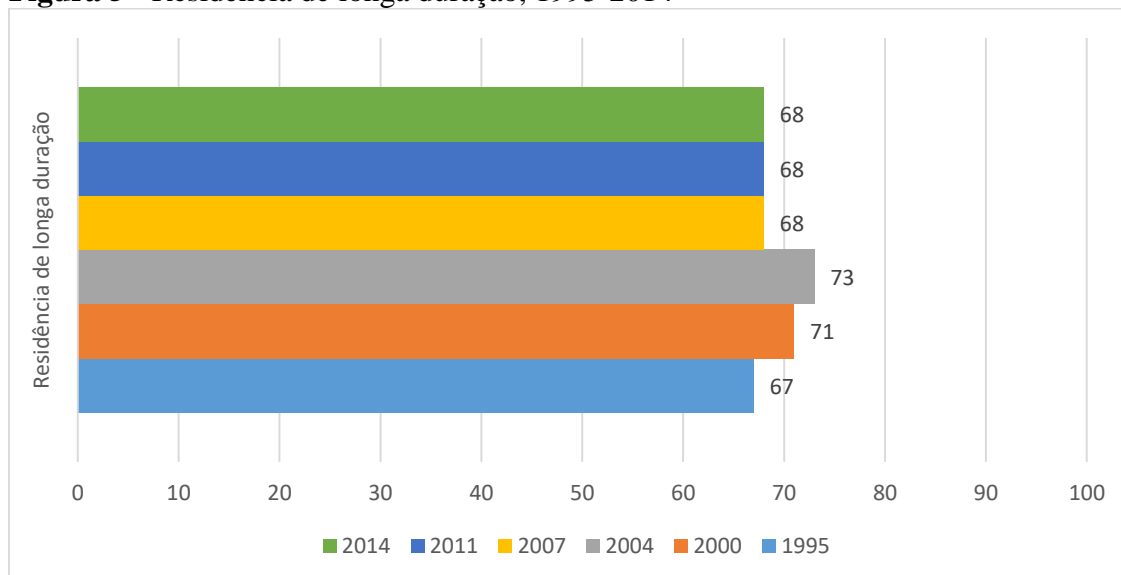
### **c. Residência de longa duração**

Até 2007, não estava previsto na lei um estatuto de residência de longa-duração. A autorização de residência permanente foi a que considerámos para efeitos desta análise. Em 1995, esta autorização de residência permanente foi designada como vitalícia” e, para se ter direito a ela, eram necessários 20 anos de residência legal. Este período foi reduzido com a introdução do Decreto-Lei nº 244/98, que impôs uma exigência de 10 anos de residência legal para que os NPT tivessem acesso a uma autorização permanente. Em 2003, um fator de discriminação positiva foi introduzido quando se estabeleceu que os NPT dos PALOP (Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa) necessitavam de apenas seis anos de residência legal para estarem habilitados a uma autorização de residência permanente, em vez da exigência de oito anos imposta a todos os outros NPT. Como o período de tempo requerido diminuiu, o período de residência habitual necessário obteve uma pontuação de 50 em 2004.

A exigência de recursos económicos, a duração do processo de candidatura, a liberdade de circulação dentro da UE e a posse simultânea de uma autorização de permanência em mais de um Estado-membro tiveram uma pontuação de zero até 2004. As condições e procedimentos para a aquisição do estatuto de residente de longa duração foram estabelecidos pela Lei nº 23/2007, de 4 de julho, transpondo a Diretiva nº 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto de residência de longa duração para os NPT. Juntamente com a introdução da figura da residência de

longa duração na lei, também condições mais exigentes entraram em vigor. Exigências como a avaliação de competências linguísticas e os custos associados à aquisição de autorizações, contribuíram para baixar as pontuações após 2004 (ver figura 5).

**Figura 5** - Residência de longa duração, 1995-2014



**Fonte:** Elaboração própria para 1995 e 2000; MIPEX II, MIPEX III e MIPEX IV para 2004, 2011 e 2014.

#### **d. Participação política**

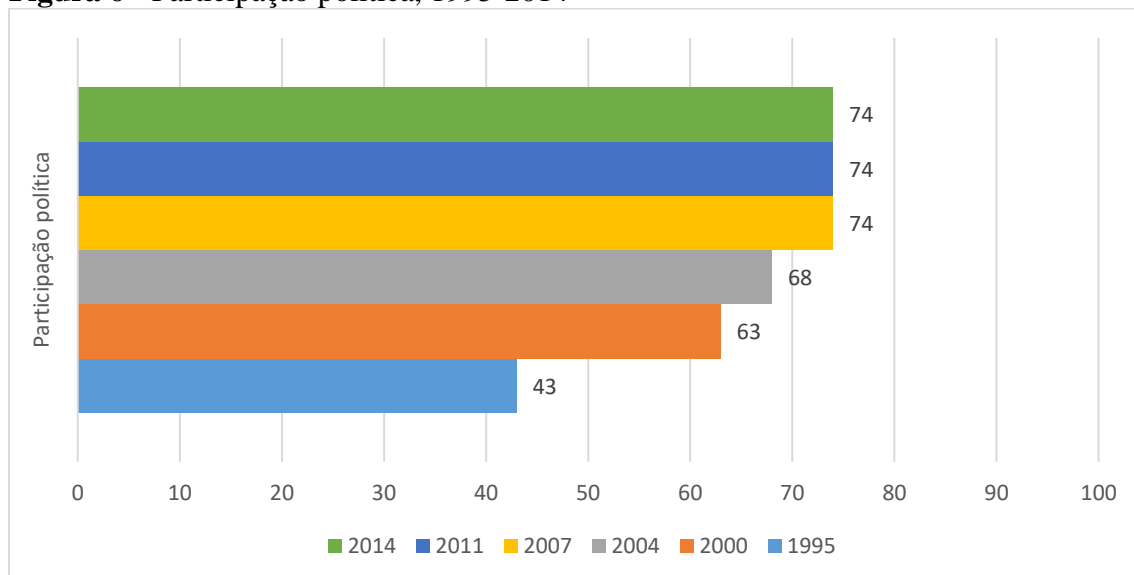
A avaliação da vertente da participação política dos imigrantes teve uma evolução muito grande entre 1995 e 2007, permanecendo depois inalterada até 2014.

No que respeita ao direito de voto, nada mudou durante o período analisado: os NPT, em geral, não são elegíveis nem podem desfrutar do direito de voto. A presente versão da lei eleitoral para as eleições presidenciais (Decreto-Lei nº 319-A/76) estende o direito de voto aos cidadãos de países de língua portuguesa que vivem em Portugal e beneficiam de igualdade de direitos políticos no âmbito de convenções internacionais, e em condições de reciprocidade, desde que estes estejam registados como eleitores em Portugal. Através de um acordo bilateral, os brasileiros residentes legalmente em Portugal, e desde que satisfaçam as condições estabelecidas nesse acordo, têm a possibilidade de aceder a um conjunto quase completo de direitos políticos, incluindo o direito de votar em todas os atos eleitorais.

As grandes diferenças entre 1995 e 2007 são: a criação do Conselho (Nacional) Consultivo para os Assuntos da Imigração em 1998 (com efeitos sobre a pontuação de 2000); a criação do Conselho Consultivo Regional para os Assuntos da Imigração em

2002 (com efeitos sobre o resultado de 2004) e a criação do Conselho Consultivo das Comunidades (de âmbito local) no Porto (o Porto é a segunda maior cidade do país) em 2005.

**Figura 6 - Participação política, 1995-2014**



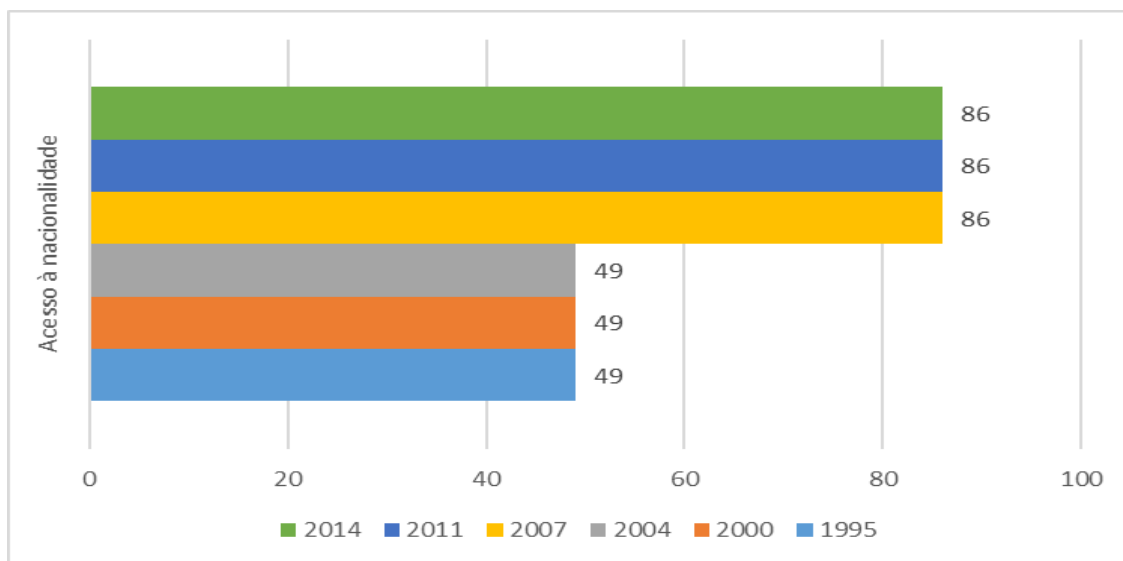
**Fonte:** Elaboração própria para 1995 e 2000; MIPEx II, MIPEx III e MIPEx IV para 2004, 2011 e 2014.

#### **e. Acesso à nacionalidade**

O acesso à nacionalidade passou por uma grande revisão em 2006, o que teve um impacto considerável na pontuação desta vertente. Entre 1995 e 2006, o princípio do *jus sanguinis* foi predominante na legislação, e isso significava que as crianças filhas de pais estrangeiros, nascidas em Portugal, apenas seriam consideradas portuguesas se os seus pais tivessem residido de forma continuada no país com um título de residência válido durante pelo menos seis ou 10 anos, dependendo se eram, respetivamente, cidadãos de países de língua oficial portuguesa.

Em 2006, com a Lei Orgânica nº 2/2006 de 17 de abril, o pré-requisito de seis anos de residência legal tornou-se igual para todos os NPT. Outra grande alteração foi que os menores nascidos em território português, filhos de NPT, tendo conhecimento suficiente da língua portuguesa, podiam ter nacionalidade portuguesa, desde que uma das seguintes condições também se verificasse: um dos pais ter residido legalmente em Portugal durante pelo menos cinco anos; o/a menor ter completado a sua educação primária obrigatória (1º ciclo). Portanto, o princípio do *jus solis* foi alargado na lei da nacionalidade.

**Figura 7 - Acesso à nacionalidade, 1995-2014**



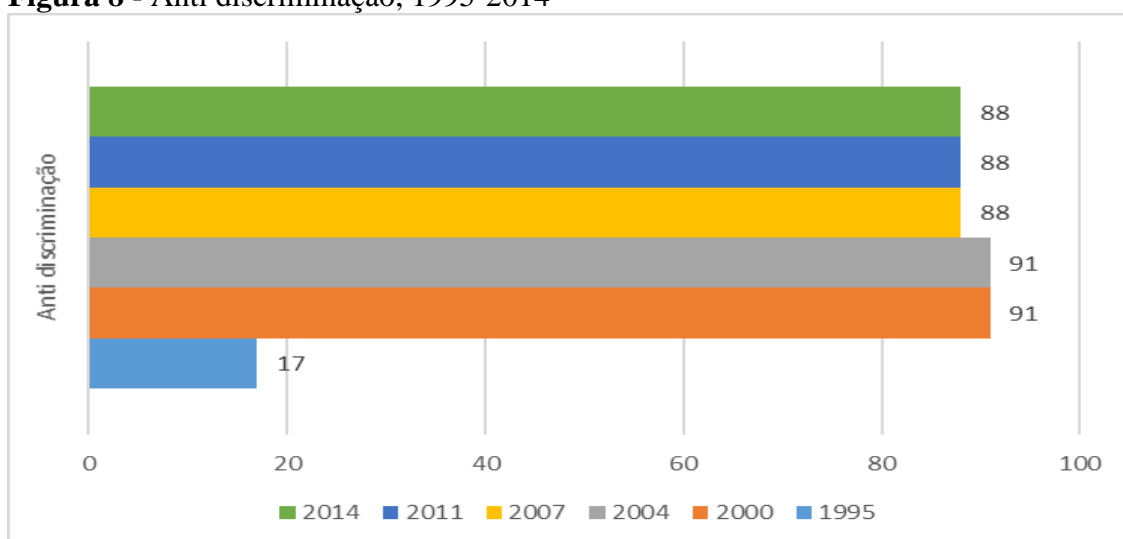
**Fonte:** Elaboração própria para 1995 e 2000; MIPEX II, MIPEX III e MIPEX IV para 2004, 2011 e 2014.

#### **f. Anti discriminação**

A lei de anti discriminação é de 1999. Embora os imigrantes estivessem protegidos, no que toca a discriminação, através de outros instrumentos legais como a Constituição da República Portuguesa ou o Código Penal, os indicadores correspondentes à legislação específica foram, portanto, classificados com zero para 1995.

Com a legislação, a maioria dos indicadores foram classificados como melhores práticas, como pode ser visto na Figura 8.

**Figura 8 - Anti discriminação, 1995-2014**



**Fonte:** Elaboração própria para 1995 e 2000; MIPEX II, MIPEX III e MIPEX IV para 2004, 2011 e 2014.



## 2. Conclusão

A análise da legislação que enquadra a integração de NPT em Portugal entre 1995 e 2014 indica que a imigração se tornou uma questão política relevante. Dada a lista de decretos e leis publicados no início, pode afirmar-se uma aparente falta de regulamentação das questões relativas à melhoria das condições para a integração de cidadãos estrangeiros até 1995. O aumento nas avaliações das vertentes, particularmente no que respeita a participação política, o acesso à nacionalidade e a anti discriminação, torna evidente o aumento da regulamentação que já não visa exclusivamente controlar os fluxos de entrada mas que procura, também, produzir uma política inclusiva.

A maioria das vertentes em Portugal tem boas avaliações em 2014. Salientamos que as vertentes relacionadas com a residência de longa duração, participação política, acesso à nacionalidade e anti discriminação apresentam alguma margem para melhoria no futuro.

No que se refere à residência de longa-duração, o processo burocrático para a obtenção desta autorização de residência, bem como os custos da obtenção da documentação necessária para o pedido, devem ser repensados e, neste momento, são responsáveis por não haver subida nas avaliações.

A participação política tem grande margem para melhoria. Estender o direito de voto a todos os imigrantes NPT parece uma via possível para alcançar uma melhor prática na vertente da participação política. Apenas em condições de reciprocidade, e abrangidos por acordos bilaterais, alguns imigrantes NPT podem ter acesso a mais direitos políticos. Nos outros casos, e em geral, os cidadãos estrangeiros são privados do direito de voto nas eleições nacionais.

Em relação ao acesso à nacionalidade, as condições relacionadas com os anos de residência legal e a avaliação das competências linguísticas (A2) são, atualmente, os fatores que inibem avaliações mais elevadas nesta vertente.

A dimensão da anti discriminação poderia ser reforçada com a inclusão da proibição de discriminação com base na religião.