

A IMPLEMENTAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO DE IMIGRANTES POR TRABALHO SUBORDINADO EM PORTUGAL

MIGRATION POLICIES AND INSTITUTIONAL FRAMEWORKS IN PORTUGAL. THE CASE OF IMMIGRANT WORKERS

Ana Paula Costa ¹

¹ Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI-NOVA), Universidade NOVA de Lisboa

Resumo. O aumento expressivo da imigração laboral fez com que as políticas migratórias desenvolvessem saídas para regular a permanência de imigrantes em no país, objetivo este que concretizou-se através do instrumento mais importante da Lei de Estrangeiros de 2007: a regularização ordinária de imigrantes, que possibilitou a concessão de uma autorização de residência por meio do trabalho. A Lei de Estrangeiros de 2007, em vigor até hoje, é um marco na mudança de paradigma da política de imigração portuguesa, visto que antes da sua aprovação a irregularidade de imigrantes era solucionada através das regularizações extraordinárias, e a partir da sua aprovação a regularização passou a poder ser feita a qualquer momento. O objetivo deste trabalho é analisar a evolução da política de imigração portuguesa e a implementação da regularização de imigrantes por trabalho subordinado. O trabalho utilizou como metodologia a pesquisa bibliográfica e análise documental, entrevistas semiestruturadas com os atores envolvidos no processo de formulação e de implementação através da amostragem “bola de neve” (Goodman, 1961) e entrevistas semiestruturadas com os imigrantes em processo de regularização ou que já passaram pelo processo. Conclui-se que há uma discrepância entre a política no papel e a política implementada.

Palavras-chave: Políticas de imigração. Trabalho. Regularização de imigrantes. Burocratas de rua

Abstract. The significant increase in labour immigration made migration policies develop ways to regulate the permanence of immigrants in the country, an objective that was materialized in 2007 through the most important instrument: the ordinary regularization of immigrants, which made it possible to grant a residence permit through work. The Foreigners' Act of 2007, in force until today, is a landmark in the change of paradigm in Portuguese immigration policy, since before its approval the irregularity of immigrants was solved through extraordinary regularizations, and after its approval regularization can be done at any time. The objective of this paper is to analyze the evolution of the Portuguese immigration policy and the implementation of the regularization of immigrants for subordinated work. The work used as methodology bibliographic research and document analysis, semi-structured interviews with the actors involved in the process of formulation and implementation through "snowball" sampling (Goodman, 1961) and semi-structured interviews with immigrants in the process of regularization or who had already gone through the process. It is concluded that there is a discrepancy between the policy on paper and the policy implemented.

Keywords: Immigration policies. Labor. Immigrant regularization. Street bureaucrats

Introdução

Portugal historicamente foi um país de emigração, seja no seu passado colonial, no momento de expansão ultramarina ou na contemporaneidade devido às crises económicas (Padilla & França, 2020; Malheiros & Esteves, 2013; Góis & Marques, 2018). A imigração é um fenómeno muito mais recente e foi vivida de forma abrupta na década de 1970 com o processo de independência das ex-colónias africanas, quando houve um retorno em massa para o país. Mais tarde, em 1980, após a entrada de Portugal nas CEE (atualmente UE), consolidou-se uma onda imigratória (Padilla & França, 2020). A medida que a imigração começou a ser expressiva em Portugal, as políticas foram se desenvolvendo no sentido de regular o fluxo de entrada, saída e permanência em território nacional, além de procurar harmonizar o quadro legislativo com os demais Estados-Membros da UE (Rodríguez Maeso & Araújo 2013). Contudo, Portugal é considerado um caso à parte da literatura sobre as políticas de imigração, que são resultado de um consenso político, de pressão das associações de imigrantes e inovação institucional (Cook, 2018). Na esfera política, tanto os partidos de centro-direita (PSD) como partidos de centro-esquerda (PS) implementaram leis de regularização de imigrantes através do trabalho, aprovadas com apoio da maioria da oposição (Cook, 2018).

Entre os vários atores envolvidos na aprovação e implementação da política migratória portuguesa, destaca-se o Estado, a União Europeia (UE), a comunicação social e a sociedade civil organizada, particularmente representada pelas associações de imigrantes (Padilla & França 2020). Tanto na formulação como na implementação, o Estado português é um ator privilegiado, por um lado por ter poder de decisão e, por outro lado, a disponibilidade de recursos para a implementação. Não obstante, outros atores são atores revelam-se parte desse processo, sobretudo no que diz respeito às políticas de regularização de imigrantes, de competência do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). Nesse sentido, em 2007 Portugal adotou, através da Lei de Estrangeiros, a autorização de residência por trabalho subordinado (Artigo 88 n° 2), que permite a regularização de imigrantes através de um contrato de trabalho ou uma promessa de contrato de trabalho. Contudo, apesar da existência de uma legislação reconhecidamente avançada, a sua aplicação já tem sido percebida para além da estrutura normativa e das intenções da lei. Mamede & Adão e Silva (2019) explicam que, de forma geral, Portugal tem boas políticas, os problemas prendem-se mais com a qualidade dos processos de desenho, implementação, coordenação e avaliação.

Nos últimos anos, a partir do final do período de austeridade marcado pela Troika (2011-2014) e com a entrada de num novo ciclo político e económico, a imigração em Portugal aumentou expressivamente, representada sobretudo pelos nacionais do Brasil (Fernandes, Peixoto & Oltramari, 2021). Nesse sentido, a regularização através do trabalho subordinado é o segundo maior instrumento da Lei de Estrangeiros utilizado pelos imigrantes, atrás apenas do reagrupamento familiar: 27% dos títulos de residência emitidos em 2018 eram por trabalho subordinado (Fernandes, Peixoto & Oltramari, 2021). Em vista dessa complexidade e considerando a linha de frente da implementação, Michael Lipsky (1971, 2010) desenvolve o conceito de *street-level bureaucracy*, doravante denominadas burocratas e burocracias de rua, ou seja, as instituições e funcionários que atuam na linha de frente da implementação das políticas. Segundo Lipsky, os burocratas de rua, por interagir diretamente com o grupo-alvo e ter a possibilidade de mudar as decisões na linha de frente, deixam de ser apenas

implementadores e passam a ser também formuladores de política.

A divergência entre a política no papel e a política implementada é uma questão central para a governação das políticas de imigração, sendo frequentemente objeto de investigações dos analistas. A literatura considera que, para garantir a implementação de uma política, não basta haver textos jurídicos, regras e procedimentos, pois existem outras variáveis que desempenham papel fundamental neste processo, como a atuação dos responsáveis pela implementação e a sua interação com o grupo-alvo e com o governo. Por isso, é fundamental olhar para a implementação da regularização de imigrantes por trabalho subordinado, de forma a garantir melhores políticas de imigração.

Material e Métodos

Em função da discussão teórica, um desenho qualitativo foi utilizado para analisar a implementação da regularização de imigrantes por trabalho subordinado em Portugal. Em primeiro lugar, procedeu-se a uma recolha bibliográfica sobre a implementação das políticas públicas, com especial ênfase na discussão que a literatura faz sobre as lacunas de implementação. De seguida, realizou-se análise documental de diversas fontes, nomeadamente dos diplomas, regulamentos, despachos e matérias jornalísticas para traçar a evolução da implementação das políticas de regularização por trabalho em Portugal. Por fim, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com os atores envolvidos no processo de formulação e de implementação, e com os imigrantes em processo de regularização por trabalho subordinado ou que já passaram pelo processo.

Resultados

Foi possível confirmar o argumento de que Portugal possui uma estrutura legal de políticas públicas de imigração forte, mas a legislação não é bem implementada. Confirma-se a teoria de Lipsky de que, mesmo que as políticas sejam feitas para todas as pessoas e sejam aplicadas para todos da mesma forma, no momento da implementação isso pode não acontecer, pois os burocratas de rua diariamente lidam com a dimensão humana, que varia de atendimento para atendimento. Além disso, a alta demanda pelos serviços sobrecarrega o trabalho dos funcionários do Serviços de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), que diariamente processam casos complexos, atendem muitas pessoas e fazem o tratamento da documentação. Esses funcionários, ainda que tenham intencionalidade de organizar o trabalho, não têm condições de fazê-lo, pois a própria estrutura do SEF, que está sobrecarregada, não permite.

Conclusões

Conclui-se que há uma discrepância entre a política no papel e a política implementada, particularmente no que diz respeito ao trabalho dos burocratas de rua. Há lógicas institucionais divergentes e conflituantes com os objetivos da política, além da fraca capacidade de governação da política de imigração.

Referências

COOK, Maria Lorena. Portugal's immigration and integration policies: A case apart?.

Journal of International Migration and Integration, v. 19, n. 3, p. 771-789, 2018.

FERNANDES, Duval; PEIXOTO, João; OLTRAMARI, Andrea Poletto. A quarta onda da imigração brasileira em Portugal: uma história breve. Revista Latinoamericana de Población, v. 15, n. 29, p. 34-63, 2021.

GÓIS, Pedro; MARQUES, José Carlos. Retrato de um Portugal migrante: a evolução da emigração, da imigração e do seu estudo nos últimos 40 anos. e-cadernos CES, n. 29, 2018.

GOODMAN, Leo A. Snowball sampling. The annals of mathematical statistics, p. 148-170, 1961

LIPSKY, Michael. Street-level bureaucracy and the analysis of urban reform. Urban affairs quarterly, v. 6, n. 4, p. 391-409, 1971.

LIPSKY, Michael. Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service. Russell Sage Foundation, 2010.

MALHEIROS, Jorge; ESTEVES, Alina. Diagnóstico da população imigrante em Portugal: desafios e potencialidades. 2013.

MAMEDE, Ricardo Paes.; ADÃO E SILVA, Pedro. O Estado da Nação e As Políticas Públicas: Menos Reformas, Melhores Políticas, p. 12-14, 2019

PADILLA, Beatriz; FRANÇA, Thaís. Políticas migratórias em Portugal: complexidade e hiatos entre lei e a prática. Sociedade em movimento: fluxos internacionais, conflitos nacionais, p. 131-153, 2020.

RODRÍGUEZ MAESO, Silvia; ARAÚJO, Marta. A quadratura do círculo:(anti) racismo, imigração e a (s) política (s) da integração em Portugal nos anos 2000. Oficina do CES, v. 407, p. 1-37, 2013.