



B BAKAAL WORLDWIDE MONEY TRANSFER

Ponte de Encontro

CAFE + SNACK-BAR

የጠቅላይ ልማት ቢሮ
Meskerem Restaurant & Bar

ETHIOPIAN RESTAURANT

A emigração portuguesa contemporânea e o Estado: uma Nação dispersa, um Estado longínquo

José Carlos Marques

Pedro Góis

Introdução

A partir dos anos 80 do século passado, Portugal assiste à transformação da sua realidade migratória, a qual passa a ser visivelmente marcada pela simultaneidade de fluxos emigratórios e imigratórios¹. Face à dimensão dos fluxos de entrada, a ausência de informação suficiente e fidedigna sobre a saída de portugueses e o desconforto, sobretudo político e mediático, em lidar com a manutenção dos fluxos de saída, assistiu-se, durante muitos anos, à produção do discurso da ausência da emigração na sociedade portuguesa. Como demonstrado por diversos autores, este discurso encontrava-se desfasado da realidade e a emigração portuguesa não só não se encontrava em processo de extinção, como tinha, em especial a partir de meados da década de 1980, registado uma contínua evolução positiva, ainda que distinta da ocorrida em décadas anteriores. A retoma dos movimentos emigratórios portugueses não significou, contudo, que eles se tenham produzido num contexto institucional e com características semelhantes às que moldaram o fluxo emigratório português das décadas de 1960/70. O surgimento de novos destinos migratórios, o desenvolvimento de novas (ou aparentemente novas) modalidades migratórias e a alteração do contexto institucional e político em que ocorre o movimento de saída dos portugueses surgem como as características mais salientes dos novos fluxos migratórios. Vejamos com o detalhe possível, dadas as limitações decorrentes da dificuldade em obter dados fidedignos sobre o número de saídas após meados dos anos 80, alguns aspetos que ilustram as características enunciadas², para, numa segunda parte, analisar a forma como o Estado português se procura relacionar com os portugueses não residentes no território nacional.

1 Este artigo retoma e desenvolve as ideias avançadas pelos autores noutros locais (MARQUES, 2008; MARQUES, 2009 e MARQUES; GÓIS, 2012). Remete-se o leitor para estas publicações para aprofundar aspetos não possíveis de serem desenvolvidos em maior extensão neste artigo. Parte deste artigo integra-se no âmbito do projeto Regresso ao futuro: a nova emigração e a relação com a sociedade portuguesa (REMIGR), financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (PTDC/ATP-DEM/5152/2012).

2 Para uma análise mais desenvolvida dos efeitos da alteração do contexto institucional e político sobre os fluxos migratórios portugueses após 1985, cf., entre outros, MARQUES, 2008; BAGANHA; CARVALHEIRO, 2002 e RAMOS; DIOGO, 2003.

1. A emigração portuguesa nas últimas décadas

A emigração portuguesa intraeuropeia da década de 1960 e inícios da década de 1970 foi interrompida pela crise económica dos anos 70, a qual originou a redução da procura de mão-de-obra nos países industrializados da Europa e a consequente implementação de políticas de imigração restritivas destinadas quer a diminuir a entrada de estrangeiros, quer a promover o regresso daqueles que já residiam no interior das suas fronteiras. A um quadro económico desfavorável nos tradicionais países de acolhimento da emigração portuguesa, aliou-se a inexistência de redes migratórias suficientemente fortes em destinos alternativos, determinando, em conjunto, a redução drástica dos fluxos de saída. Ao mesmo tempo, o fim da ditadura Salazar/Caetano e o processo de descolonização e repatriamento de colonos e funcionários coloniais alterou significativamente a realidade demográfica portuguesa e a sua estrutura económica, criando uma base para alterações significativas do sistema migratório em que Portugal se inseria. Originou, igualmente, um processo de re-emigração para destinos não tradicionais como sejam a África do Sul, Canadá ou Austrália onde se criaram novos núcleos da emigração portuguesa (ou que se fundiram com núcleos migratórios pré-existent).

A diminuição do fluxo emigratório foi acompanhada pela alteração da estrutura do movimento emigratório que, entre 1978 e 1985, se passou a caracterizar cumulativamente por uma forte presença da componente familiar e pelo aumento do número daqueles que anualmente regressaram ao seu país de origem³.

A par destas alterações no movimento migratório português, registou-se, embora com fraca expressão numérica, o surgimento de novos destinos migratórios de natureza temporária e, frequentemente, associados à execução de projetos específicos (por exemplo, os movimentos para os países árabes do Médio Oriente⁴).

Vários trabalhos realizados nos anos 90 demonstram que, a partir de meados dos anos 80 do século passado, a emigração portuguesa registou uma evolução positiva⁵ caracterizando-se pela modificação do contexto institucional em que se processa, pelo surgimento de novas modalidades migratórias e pelo desenvolvimento de novos destinos. Os dados disponíveis indicam que a partir de 1985, Portugal registou uma intensificação das saídas, as quais, contudo, se situaram em níveis significativamente inferiores às registadas nas décadas precedentes, isto é, ocorreu um fluxo migratório menos intenso mas interrupto. À semelhança dos movimentos de saída anteriores à crise de 1973/74, os portugueses continuaram a emigrar, em especial para os países europeus. Verificou-se, porém, uma importante alteração na relevância dos diferentes destinos emigratórios, assumindo-se a Suíça como principal pólo de atração em detrimento da França. Assim, entre 1985 e 1991, a França acolheu 6% dos emigrantes portugueses que se dirigiram para a Europa, enquanto a Suíça recebeu cerca de 59% desses emigrantes⁶. Para além deste fluxo emigratório para a Europa, há ainda a registar, durante a década de 80, um aumento das entradas de portugueses no Canadá e nos Estados Unidos. O fluxo para o conjunto destes dois países terá representado, em média, cerca de 30% do total das saídas portuguesas⁷.

O aumento da mobilidade externa dos portugueses e a alteração na posição relativa dos países de acolhimento europeus pode ser observado através da análise da evolução do *stock* da população de nacionalidade portuguesa a residir noutro país europeu. Como a tabela n.º 1 exemplifica para sete países europeus, após uma diminuição, entre 1981 e 1985, do *stock* de portugueses devido ao continuar do efeito de regresso daqueles que tinham emigrado nas décadas de 1960 e 1970, assiste-se, a partir de 1985, ao aumento contínuo dos portugueses residentes que, certamente, não se fica a dever somente ao crescimento natural das comunidades aí residentes, mas, sobretudo, à ação de novos movimentos migratórios.

3 BAGANHA, 1993: 825.

4 MEDEIROS, 1985:177.

5 BAGANHA; PEIXOTO, 1997; PEIXOTO, 1993.

6 Cálculos baseados em BAGANHA; PEIXOTO, 1997.

7 PEIXOTO, 1993: 47.

É particularmente significativo que na maioria dos países a população permanente portuguesa tenha mais do que duplicado entre 1985 e 2010, indicando claramente a manutenção da vitalidade dos movimentos emigratórios portugueses. Os aumentos expressivos (em termos percentuais e absolutos) registados em países nos quais a presença de portugueses não tinha até então assumido números significativos indicam que, em especial nas últimas duas décadas, a emigração portuguesa encontrou destinos alternativos e complementares aos tradicionais países recetores de mão-de-obra nacional. Os casos da Suíça, Andorra, Espanha ou Reino Unido são particularmente elucidativos da criação e consolidação de novos destinos migratórios. Nestes países a presença de portugueses passou, num período de tempo relativamente curto, de numericamente pouco expressiva a uma das comunidades nacionais mais significativas.

Tabela n.º 1 – População portuguesa residente em alguns países europeus (1981-2012)

| | 1981 | 1985 | 1990/1991 | 1995 | 2000/2001 | 2005 | 2010 | 2012 |
|---------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------------|
| Andorra | 1304 | 1731 | 3951 | 6885 | 6748 | 11 294 | 13 100 | 11 229 |
| Alemanha^{1 e 3} | 109 417 | 77 000 | 92 991 | 125 100 | 133 726 | 115 606 | 113 208 | 120 560 ⁴ |
| Bélgica¹ | 10 482 | 9500 | 16 538 | 23 900 | 25 600 | 27 373 | 29 802 | 29 547 |
| Espanha^{1 e 4} | 24 094 | 23 300 | 33 268 | 37 000 | 42 000 | 66 236 | 142 520 | 143 488 |
| Luxemburgo² | 28 069 | - | 39 100 | 51 500 | 58 450 | 67 800 | 79 800 | 85 300 |
| Reino Unido¹ | - | - | - | 30 000 | 58 000 | 73 000 | 102 000 | 111 000 |
| Suíça⁵ | 16 587 | 30 851 | 85 649 | 134 827 | 134 675 | 180 765 | 221 641 | 237 945 |
| Total | 189 953 | 142 382 | 271 497 | 409 212 | 459 173 | 542 074 | 702 071 | 739 069 |

Fontes: ¹ SOPEMI, diversos anos; ² Service Central de la Statistique et des Études Économiques (STATEC); ³ Statistische Bundesamt Deutschland, *Foreign Population. Results of the Central Register of Foreigners*, 2006 e 2012; ⁴ Instituto Nacional de Estadística. Series anuales Padrón Municipal de habitantes; ⁵ Bundesamt für Migration, Ausländer und Asylstatistik, 2009/2. Os dados de 2010 e 2012 foram retirados do site do Observatório da Emigração (<http://www.observatorioemigracao.secomunidades.pt>).

Durante o primeiro quinquénio do século XXI, nota-se, no conjunto dos países europeus selecionados, um reforço da população portuguesa residente. A exceção a este aumento generalizado é a Alemanha, que regista, até 2010, uma redução da população portuguesa. Como sintetizam Marques (2008) e Malheiros (2010), o aumento da emigração portuguesa no decurso da primeira década do novo milénio fica a dever-se quer ao surgimento de novos destinos (como o Reino Unido ou a Espanha), quer à reanimação de destinos tradicionais (os casos da Suíça ou do Luxemburgo)⁸.

Os valores relativos aos fluxos de entrada indicam que, nos anos de 2009 e 2010, o volume de novos emigrantes portugueses registados pelos serviços estatísticos dos países de acolhimento europeus apresenta uma desaceleração face à tendência de crescimento que se vinha registando desde 2005 (Tabela n.º 2). A crise económica (e, sobretudo, a crise de emprego) experimentada em alguns dos potenciais países de destino dos portugueses (por exemplo, Espanha), assim como o desenvolvimento de formas migratórias de carácter temporário, ajudam, no nosso entender, a justificar esta redução, a qual, como testemunham os dados da tabela, foi apenas momentânea, iniciando-se, a partir de 2010, a retoma da tendência positiva.

⁸ Como se verá adiante, estes dois motivos são, igualmente, responsáveis pela evolução da emigração com destino aos países lusófonos de África e da América do Sul.

Tabela n.º 2 – Fluxos de entrada de portugueses em alguns países europeus (2005-2012)

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-------------------|
| Andorra | 2776 | 2099 | 1587 | 736 | 466 | 415 | 327 | 389 ¹ |
| Alemanha | 3418 | 3371 | 3766 | 4214 | 4468 | 4238 | 5752 | 9054 ² |
| Bélgica | 1934 | 2030 | 2293 | 3200 | 2854 | 2665 | 2448 | - |
| Espanha | 13 327 | 20 658 | 27 178 | 16 857 | 9739 | 7678 | 7424 | 6201 |
| Luxemburgo | 3761 | 3796 | 4385 | 4531 | 3844 | 3845 | 3506 | - |
| Reino Unido | 11 710 | 9700 | 12 040 | 12 980 | 12 230 | 12 080 | 16 350 | 30 443 |
| Suíça³ | 12 138 | 12 441 | 15 351 | 17 657 | 13 601 | 12 720 | 11 972 | 14 388 |
| Total | 49 064 | 54 095 | 66 600 | 60 175 | 47 202 | 43 641 | 47 779 | - |

Fontes: ¹ Ministério de Justiça i Interior (Andorra) (<http://www.estadistica.ad/indexdee.htm>); ² Statistische Bundesamt Deutschland, *Foreign Population*. Results of the Central Register of Foreigners, 2006 e 2012; ³ Bundesamt für Migration, Ausländer und Asylstatistik, 2009/2. Os restantes dados foram obtidos no site do Observatório da Emigração (<http://www.observatorioemigracao.secomunidades.pt/>) ou no da OCDE, International Migration Database (<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=MIG>).

Em conjunto, os dados apresentados nas duas tabelas anteriores ilustram, simultaneamente, a relevância da inserção de Portugal no sistema migratório da Europa ocidental e a variedade dos destinos migratórios que emergem e se desenvolvem em diferentes quadros nacionais e cuja manutenção no tempo se encontra condicionada pela evolução de estruturas de oportunidade específicas e/ou pelo surgimento de estruturas migratórias alternativas⁹. Assim, por exemplo, a redução do fluxo emigratório para Espanha (motivada pela redução das oportunidades laborais neste país) é compensada, a partir de 2010, pelo aumento de entrada de portugueses na Alemanha ou no Reino Unido.

A partir de 2005, os destinos migratórios portugueses tornam-se mais diversificados, completando a integração no sistema migratório europeu com a intensificação da participação, enquanto país emissor, no designado sistema migratório lusófono¹⁰. A alteração do posicionamento Portugal (de país recetor para país emissor de migrantes) no interior deste sistema migratório é sinal de uma substancial modificação da realidade migratória nacional. Após 1974, o país tinha assumido uma posição central no sistema migratório lusófono, funcionando, numa primeira fase, como destino final dos migrantes dos países africanos de expressão portuguesa e como país de transição destes para outros países (em particular para países europeus). A intersecção do sistema migratório lusófono com o sistema migratório europeu torna Portugal uma área relevante para a distribuição de fluxos migratórios e ajuda a compreender o papel semiperiférico de Portugal no sistema migratório mundial. O caso da migração cabo-verdiana, angolana ou o caso dos imigrantes “étnicos” indianos com origem em Moçambique, são ilustrativos desta realidade. A partir da década de 1980, esta integração no sistema migratório africano é completada com a crescente participação no sistema migratório sul-americano, funcionando, igualmente, como país de acolhimento final de migrantes (sobretudo do Brasil), e/ou como país de passagem ou intermediação dos brasileiros (mas também de venezuelanos) para o sistema migratório europeu. No final do século XX, Portugal insere-se, como país de acolhimento, de forma intensa e brusca, no sistema migratório intraeuropeu, através da entrada massiva de imigrantes da Europa de Leste.

9 MARQUES, 2008; MARQUES, 2009.

10 BAGANHA, 2009; GÓIS; MARQUES, 2009; PEIXOTO, 2004.

Pela primeira vez, Portugal surge já não como periferia mas como centro deste sistema, concorrendo conjuntamente com outros países por estes fluxos migratórios intraeuropeus.

A posição central que o país representou durante as últimas três décadas para os imigrantes lusófonos de África e do Brasil não obsteu ao desenvolvimento, a diferentes ritmos, de movimentos migratórios bidirecionais no interior do sistema migratório lusófono¹¹. Em resultado da intensificação do fluxo emigratório português para, por exemplo, Brasil ou Angola e do menor número de migrantes destes países que se dirigem para Portugal, regista-se, a partir de meados da primeira década de 2000, uma alteração na posição central que Portugal vinha ocupando e, concomitantemente, ao desenvolvimento de outros centros no interior deste sistema migratório lusófono. Os casos de Angola e do Brasil são paradigmáticos da intensificação do desenvolvimento de novos destinos para a emigração portuguesa em virtude do seu franco crescimento económico neste início de século.

Ao longo da última década, as relações bilaterais luso-angolanas têm tido por base uma forte vertente comercial, destacando-se a importância crescente das importações (sobretudo petróleo) e do investimento angolano em Portugal e, em sentido inverso, as exportações portuguesas e a participação de empresas portuguesas em projetos de investimento em Angola (na área da construção civil ou da construção de infraestruturas, por exemplo). A interpenetração das economias dos dois países é auxiliada pela densificação das rotas aéreas que ligam estes países, realizando-se, actualmente, aproximadamente vinte voos semanais entre Lisboa e Luanda que transportam entre seis e sete mil pessoas, turistas, homens de negócios e migrantes. Em paralelo a esta evolução das relações económicas entre os dois países, e frequentemente assentes nas mesmas estruturas, os fluxos de portugueses para Angola reassumiram números importantes nos últimos anos. Os dados da Direção Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas, disponibilizados no site do Observatório da Emigração, relativos aos portugueses que se registaram num consulado português em Angola (em Luanda ou em Benguela) são elucidativos da aceleração do fluxo emigratório português para este país. Em 2008, encontravam-se registados 72 706 portugueses, valor que sobe para 113 194 em 2012¹².

Relativamente ao Brasil, os números de autorizações de trabalho concedidas a portugueses indicam, igualmente, um aumento do fluxo migratório português para este país, ainda que a nível mais baixo do registado para Angola (de 477, em 2006, para 2247, em 2012). Dado que a entrada de cidadãos portugueses no Brasil não se encontra sujeita à posse de um visto de entrada, é natural que os valores referentes às autorizações de trabalho não abarquem a totalidade dos que saíram do país em direção ao Brasil. A sua evolução espelha, contudo, uma realidade comum a outros destinos da emigração contemporânea portuguesa, marcada pela forte evolução positiva da presença de portugueses.

Em síntese, a emigração portuguesa no novo milénio dirige-se para destinos tradicionais e para novos destinos, mostrando que a participação do país em vários sistemas migratórios permite quer compensar a eventual redução de ofertas de trabalho em determinado destino, quer responder à crescente pressão emigratória nacional. A emigração portuguesa torna-se, deste modo, territorialmente mais diversificada, o que, em conjunto com as características a seguir descritas, contribui para a complexificação da sua análise.

11 GÓIS; MARQUES, 2009.

12 Os dados da Direção Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas apresentam algumas limitações que importa tomar em consideração. Primeiro, o registo nos consulados de Portugal não é obrigatório, havendo uma parte de portugueses que não se chega a registar; segundo, é limitada a eliminação das bases de dados daqueles que regressam a Portugal, ou que reemigram para outro país.

2. Diversificação das formas migratórias

Ao número de saídas de natureza mais permanente é necessário adicionar um fluxo de saídas temporárias, por vezes de caráter circular, que se intensificou nas últimas décadas em resultado do aprofundamento do processo de globalização, do desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação, do aparecimento das companhias de aviação *low cost* na Europa, e da flexibilização generalizada de formas atípicas de contratação laboral (visível, por exemplo, na extensão dos processos de subcontratação a cada vez mais áreas de atividade). Estas formas de migração temporária constituem, desde a década de 1980, uma característica marcante dos fluxos de saída de cidadãos nacionais para diferentes países europeus¹³. Por exemplo, na Suíça o valor das entradas temporárias de portugueses foi, durante os anos 80 e 90, de aproximadamente 33 000, e de 16 000 durante os primeiros oito anos do século XXI¹⁴. Após o final do período de transição (2001 a 2007) previsto na assinatura do acordo de livre circulação entre a Suíça e a União Europeia, as entradas temporárias de portugueses na Suíça mantiveram-se elevadas (sensivelmente, 17 000 por ano). Em França, os números relativos à entrada temporária de portugueses passou de 14 719, em 1989, para 16 568, em 1991¹⁵. Atendendo tratar-se de movimentos não permanentes, torna-se inadequado afirmar que ao número global de saídas temporárias durante o período em estudo corresponde um igual número de migrantes. Muitas destas saídas são realizadas pelo mesmo migrante em anos sucessivos, tratando-se, por isso, de movimentos reiterados de um mesmo migrante e não de novos movimentos emigratórios realizados por diferentes migrantes. Um número indeterminado destes movimentos de saída correspondem a movimentos migratórios circulares que combinam períodos no exterior (num só ou em vários países) com períodos de permanência em Portugal. Algumas notícias isoladas relativas a portugueses que se dirigem para Angola ou para Moçambique (mas também para outros destinos de internacionalização de empresas multinacionais portuguesas), publicadas na imprensa nacional, testemunham que esta migração temporária também se desenrola em contextos não-europeus, embora nestes casos os períodos migratórios tendam a ser, naturalmente, de maior duração.

Um caso específico da mobilidade temporária dos portugueses é formado pelos trabalhadores destacados, os quais assumem maior relevância no decurso da década de 90 e de que o melhor exemplo português é a migração para Berlim¹⁶. Esta forma de mobilidade dos trabalhadores portugueses decorre através da colocação no exterior de efetivos de empresas portuguesas que funcionam, geralmente, como subcontratadas das empresas dos países de destino (por exemplo, de empresas de construção alemãs ou francesas). O número exato de trabalhadores portugueses envolvidos nos processos de destacamento é difícil de determinar pela sua fluidez e, por vezes, informalidade. De acordo com dados apresentados por Worthmann (2003), o número de trabalhadores portugueses destacados na Alemanha, em 1997, era de 21 919, o que representava 12,1% do total de trabalhadores destacados no país e 40,1% dos destacados com origem num dos Estados comunitários. Os portugueses seriam, assim, o maior grupo de trabalhadores destacados com origem num país membro da União Europeia. Trata-se de um número que, de acordo com algumas fontes, peca por defeito, dado

13 A diferenciação entre migrantes permanentes e migrantes temporários segue, neste local, a definição proposta pelas Nações Unidas em 1980, segundo a qual os primeiros incluem as pessoas que pretendem permanecer mais de um ano no país em que entraram e os segundos as pessoas que entram num país com a intenção de aí permanecer por um ano ou menos (United Nations, 1980). Reconhece-se que esta diferenciação não orienta a recolha de dados estatísticos de muitos países e que ao assentar numa estimativa relativa à duração do período migratório, realizada pelo migrante ou pelo legislador, poder não captar a duração real do movimento migratório (o que acontece, por exemplo, quando o migrante permanece no país de acolhimento para além do período temporário inicialmente previsto, ou quando regressa ao seu país de origem antes de decorrida a prevista migração de duração anual).

14 MARQUES, 2008; MARQUES, 2009.

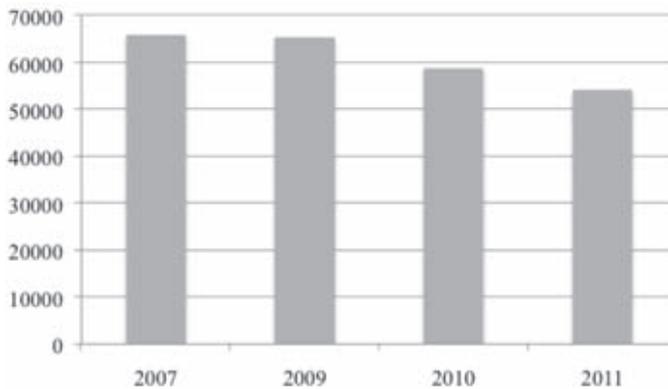
15 RUIVO, 2001: 160.

16 BAGANHA; CARVALHEIRO, 2001.

referir-se apenas aos que se encontram em situação regular, não incluindo, por isso, os estimados 35 000 portugueses que nesse período estariam a trabalhar como destacados de forma irregular¹⁷.

Dados mais recentes, relativos à emissão de certificados E101 (que prova estarem inscritos na segurança social portuguesa), mostram que, em 2007 e 2009¹⁸, o destacamento de trabalhadores portugueses foi de, respetivamente, 66 048 e 65 499, e que, em 2009, os principais países de destino foram a Espanha (37,4% dos trabalhadores destacados), a França (33,8%) e a Alemanha (11,8%)¹⁹. A partir de 1 de maio de 2010, o certificado E101 foi substituído pelo Documento Portátil A1²⁰. Os dados relativos a 2010 e 2011 indicam que se manteve a tendência de redução do número de documentos emitidos que, em 2011, registaram o valor mais baixo dos últimos 5 anos (54 183). A esta evolução decrescente não é alheia a crise. Os principais destinos continuam, em 2011, a ser a França (34%) e a Espanha (24%), surgindo em terceiro lugar a Holanda (13%)²¹.

Gráfico n.º 1 – Certificados E101 e Documentos Portáteis A1 emitidos em Portugal (2007-2011)



Fonte: European Commission, 2011 e 2012.

Uma análise mais fina da evolução dos destacamentos por principais países de destino permite notar que a redução verificada a partir de 2009 se fica a dever, sobretudo, à diminuição dos destacamentos para Espanha que, entre 2009 e 2011, regista, aproximadamente, menos 10 000 destacamentos (Tabela n.º 3). Uma parte desta redução é compensada pelo aumento dos destacamentos para a Holanda e, em particular, para a França que, no seu conjunto, registam um aumento de cerca de 8700 destacamentos durante o mesmo intervalo de tempo. Como a maioria dos destacamentos se dirige para o setor da construção civil e obras públicas (67,5%, em 2011)²², pode admitir-se que a crise deste setor em Espanha fez deflectir a mobilidade dos trabalhadores destacados para contextos nacionais em que o setor da construção civil e obras públicas foi menos afetado pela crise económica, ou se encontra num processo de recuperação dos efeitos desta crise.

17 GAGO, VICENTE, 2002: 12.

18 Não se apresentam os dados relativos a 2008, pois apenas seis dos dezoito Centros Distritais da Segurança Social responsáveis pela emissão do formulário E101 (que, no estrangeiro, atesta a inscrição do cidadão nacional na segurança social do país de origem) forneceram nesse ano os dados relativos aos números de formulários emitidos (European Commission, 2011).

19 European Commission, 2011. Os dados relativos ao destacamento de trabalhadores não correspondem necessariamente a igual número de migrantes dado que ao mesmo trabalhador poderá ter sido atribuído mais do que um certificado E101 (ou, a partir de 2010, Documento Portátil A1).

20 Esta alteração resultou do regulamento do concelho n.º 883/2004 relativo à coordenação dos sistemas de segurança social (European Commission, 2012).

21 European Commission, 2012.

22 European Commission, 2012.

Tabela n.º 3 – Evolução do número de documentos de destacamento emitidos em Portugal, por principais países de destino (2009-2011)

| | 2009 | 2010 | 2011 | Evolução 2009-2011 (%) |
|---------------------------|---------------|---------------|---------------|------------------------|
| Alemanha | 4858 | 5175 | 4770 | -1,8% |
| Espanha | 23 854 | 18 968 | 12 762 | -46,5% |
| França | 12 694 | 17 191 | 18 502 | 45,8% |
| Holanda | 4087 | 7423 | 7020 | 71,8% |
| Total dos 4 países | 45 493 | 48 757 | 43 054 | -5,4 |

Fonte: European Commission, 2011 e 2012.

Os dados dos destacamentos, apesar das suas referidas limitações, são indicativos dos padrões e tendências de mobilidade que se desenvolveram nos últimos anos. Estes dados, porém, não incluem o número de trabalhadores que tenham sido contratados diretamente noutros países de destino, tanto para empresas portuguesas, empresas locais ou multinacionais. No essencial, estes dados completam os números apresentados anteriormente mostrando que as possibilidades de mobilidade no espaço europeu contribuem para a diversificação das oportunidades migratórias dos portugueses. No seu conjunto, os diferentes tipos de saídas temporárias para países membros da União Europeia, ou para países que com esta tenham relações privilegiadas (como, por exemplo, a Suíça), assim como os movimentos emigratórios de natureza mais permanente, beneficiam das possibilidades de livre circulação na União Europeia ou no Espaço Económico Europeu. Em resultado destas oportunidades desenvolvem-se, ao longo das últimas décadas, padrões de mobilidade internacional apoiados em múltiplas interligações entre vários países de destino e Portugal e na participação regular e intensa num mercado de trabalho transnacional, delimitado e potenciado quer pelas fronteiras do sistema migratório europeu no qual o país se encontra integrado desde, pelo menos, os meados da década de 1960, quer pela existência e desenvolvimento de comunidades portuguesas em vários países europeus que funcionam como estruturas sociais de apoio aos novos emigrantes. Dito de outro modo, há um despontar de um alargamento do mercado de trabalho nacional que se estende, para um conjunto de trabalhadores, para além das fronteiras nacionais beneficiando de uma estrutura social, política e legal pré-existente.

A estruturação de diferentes destinos no interior deste sistema migratório europeu (e, a partir de meados da década de 2000, do sistema migratório lusófono) permite a diversificação das oportunidades migratórias, concorrendo para responder às instabilidades conjunturais que surgem nos países que integram este sistema migratório (motivadas, por exemplo, por estrangimentos económicos e/ou políticos). Pode, assim, afirmar-se que uma das particularidades da emigração portuguesa contemporânea decorre da multiplicidade de destinos migratórios, que vão sendo acionados de acordo com o conjunto de oportunidades que emergem e se desenvolvem nos diferentes países de destino e cuja manutenção no tempo se encontra condicionada pela evolução deste mesmo conjunto de oportunidades e/ou pelo surgimento de estruturas migratórias alternativas²³.

A informação existente não autoriza uma descrição rigorosa das características sociodemográficas da emigração portuguesa contemporânea. Julgamos, contudo, que a este respeito os emigrantes atuais reproduzirão, com algumas modificações conjunturais, as características já verificadas em períodos anteriores.

As transformações testemunhadas no movimento contemporâneo resultam quer de alterações registadas no mercado internacional de trabalho (e, em particular, na procura de trabalhadores migrantes nos principais países de destino dos portugueses), quer de transformações verificadas na sociedade portuguesa. Em conjunto, estas modificações contribuem para que os emigrantes portugueses do século XXI apresentem certas características distintivas. O nível de qualificação dos que atualmente saem do país surge, na opinião pública e no discurso academicamente informado, como uma das especificidades mais significativas. Se uma das marcas diferenciadoras entre o movimento transatlântico do final do século XIX e inícios do século XX e a emigração intraeuropeia dos anos 1960 e inícios de 1970 foi a “generalização a todo o país da ‘zona de emigração’”²⁴, julgamos que se poderá admitir a hipótese que, para além das características relativas às novas formas migratórias atrás mencionadas, um dos elementos distintivos do movimento emigratório atual é a generalização a praticamente todas as categorias profissionais da experiência emigratória. De facto, enquanto na corrente emigratória das décadas de 1960 e 1970 dominava a saída de pessoas pouco ou nada qualificadas dos setores agrícola, industrial e das ocupações domésticas, sendo pouco significativa a emigração de profissionais qualificados²⁵ porque a segmentação laboral em Portugal lhes assegurava um rendimento significativo, a emigração contemporânea, apesar de continuar a ser maioritariamente pouco qualificada, parece, em conformidade com alguns estudos e informações dos *media*, registar um aumento na proporção de pessoas com níveis de qualificação superior. Docquier e Rapoport (2012), por exemplo, referem no seu estudo sobre a evolução da “fuga de cérebros” nas últimas quatro décadas, que Portugal constitui, em 2000, um dos países europeus mais afetados pela emigração qualificada, com uma taxa de emigração qualificada de 19,5% da força de trabalho qualificada do país, ou de 13,1% se limitarmos a análise aos que chegaram ao país de destino com 22 ou mais anos²⁶. Diversos relatos dos *media* mostram que durante a década de 2000 e inícios da década de 2010 a emigração de detentores de uma formação superior prosseguiu e intensificou-se incluindo de forma crescente mais grupos profissionais (como, por exemplo, as profissões ligadas à área da saúde)²⁷. Parte destes profissionais são recrutados diretamente em Portugal inserindo-se, no exterior, em setores de atividade diretamente relacionados com a sua formação académica. Outros, como documentam algumas das notícias referidas na nota de rodapé, registam dificuldades na transposição das suas qualificações para outros mercados laborais e experimentam uma integração laboral dissonante com a área da sua formação universitária ou seja, uma mobilidade descendente.

A análise das características dos que saem e o seu processo de integração laboral e social nas sociedades de destino infelizmente não pode ser mais aprofundada neste local. Esperamos que os dados que se estão a recolher no âmbito do projeto de investigação *Regresso ao futuro: a nova emigração e a relação com a sociedade portuguesa*²⁸ (assim como de outros projetos em curso sobre esta realidade) permitam responder a estas questões e, assim, lançar um olhar empiricamente informado sobre o presente dos nossos movimentos emigratórios.

24 ALMEIDA; BARRETO, 1970: 233.

25 BAGANHA, 1994.

26 O primeiro valor inclui os imigrantes qualificados independentemente de terem obtido a sua qualificação no país de origem ou de destino. O segundo valor utiliza a informação relativa à idade aquando da entrada no país de destino como aproximação para o país em que a formação de nível superior foi adquirida (admitindo-se que os que entraram com 22 ou mais adquiriram a sua formação no país de origem) (Beine et al., 2006).

27 Não constitui objeto deste artigo a análise das notícias que surgiram nos últimos anos sobre a emigração portuguesa qualificada. A título de exemplo, indicam-se as notícias publicadas no jornal *Público* (18.2.2012, 27.2.2012, 11.8.2013), jornal *I* (1.6.2011), *Diário de Notícias* (9.11.2009).

Sobre o desenvolvimento do tema da emigração portuguesa qualificada veja-se AMARAL e MARQUES, 2013.

28 Projeto financiado pela FCT (PTDC/ATP-DEM/5152/2012) com término previsto para 2015.

3. O Estado e as suas comunidades no exterior

A análise da gestão dos fluxos de saída²⁹ por parte do Estado português tem concentrado um número de análises significativa³⁰. Atenção menor tem sido dispensada às políticas de vinculação do Estado, ou seja, às múltiplas formas deste se relacionar com as suas comunidades no exterior. Não se trata, contudo, de uma especificidade nacional, dado que mesmo a nível internacional o interesse científico com as *engagement politics* ou com o *emigrant engagement* é relativamente recente³¹, encontrando-se frequentemente associado a análises em torno da questão das práticas transnacionais dos migrantes³², da discussão da relação entre migrações e desenvolvimento³³, ou, numa perspetiva mais normativa, da extensão dos direitos de cidadania, incluindo a possibilidade de aquisição de nacionalidade, aos emigrantes e seus descendentes³⁴.

Reconhece-se que as diferentes políticas de vinculação do Estado português não integram, à semelhança do que sucede noutros Estados, uma estratégia unificada e coordenada de construção e manutenção das ligações com os portugueses residentes no exterior, antes “formam uma constelação de medidas institucionais e legislativas e de programas criados em diferentes momentos, por diferentes razões e que operam através de diferentes escalas de tempo a diferentes níveis com os Estados de origem”³⁵, como afirma Gamlen, referindo-se ao conjunto de estados analisados no seu texto. Com efeito, as relações do Estado português com a emigração e com as comunidades de emigrantes no exterior têm sido marcadas mais por hesitações, descontinuidades e alguma ambivalência³⁶, do que por uma estratégia uniforme e impermeável às alterações dos poderes executivos. Não constituindo objetivo deste artigo analisar de forma aprofundada e exaustiva a evolução do quadro político e institucional que tem moldado as relações entre o Estado e os seus cidadãos residentes no exterior, limitar-nos-emos a apresentar os desenvolvimentos que, na nossa perspetiva, têm contribuído de forma mais evidente para definir este relacionamento.

A nível institucional, a relação do Estado português com os emigrantes encontra-se marcada pela transformação, em 1980, da Secretaria de Estado da Emigração³⁷ na Secretaria de Estado da Emigração e das Comunidades Portuguesas (Decreto-lei n.º 3/80 de 7 de fevereiro). Esta alteração constitui uma ampliação do campo de ação deste organismo estatal para além das tradicionais funções de gestão dos fluxos migratórios e indicia o interesse do Estado em ampliar as relações com os seus cidadãos a viver noutro país. Com esta alteração procurou-se aprofundar a ligação dos emigrantes à sociedade portuguesa através, por exemplo, da criação de condições propícias à manutenção da língua e cultura portugues³⁸. A prossecução do objetivo de promoção do relacionamento dos emigrantes com o seu país de origem encontrou expressão adicional na criação, em 1980, do Conselho das Comunidades Portuguesas (Decreto-lei n.º 373/80 de 12 de setembro), através do qual se procurou atribuir um papel mais interventivo aos emigrantes em assuntos relativos à emigração e às comunidades portuguesas. Como referido na alínea a) do artigo 5.º do Decreto-lei, compete ao Conselho colaborar com o governo na “definição de uma política global de promoção e reforço dos laços que unem as comunidades portuguesas a Portugal”. Concretizava-se, assim, a institucionalização da

29 Por gestão dos fluxos de saída entendemos as disposições relativas à concessão dos documentos necessários à efetivação da emigração e ao controlo das saídas e as medidas adotadas para proteger os emigrantes.

30 Cf., entre outros, BAGANHA, 2003; PEREIRA, 2002; PEREIRA, 2004.

31 COLLYER, 2013; ØSTERGAARD-NIELSEN, 2003.

32 BASCH; SCHILLER; BLANC-SZANTON, 1994.

33 FAIST; KIVISTO; FAUSER, 2011.

34 BAUBÖCK, 1994; FITZGERALD, 2006.

35 GAMLEN, 2006: 4.

36 BAGANHA, 2003; MARQUES; GÓIS, 2013; PEREIRA, 2004; SANTOS, 2004.

37 A Secretaria de Estado da Emigração foi criada em 1975 (Decreto-lei n.º 367/75 de 12 de julho) em substituição do Secretariado Nacional da Emigração, estabelecido em 1970, que, por sua vez, tinha sucedido à Junta de Emigração criada em 1947 (Decreto-lei n.º 30 558 de 28 de outubro).

38 SANTOS, 2004.

representação dos emigrantes portugueses num órgão de carácter consultivo e que a nível simbólico permitia afirmar o interesse do Estado no envolvimento político das comunidades portuguesas residentes noutro país.

Após um período de inatividade, entre 1988 e 1996, o Conselho das Comunidades retomou os seus trabalhos (Lei n.º 48/96 de 4 de setembro), orientando, agora, a sua atividade simultaneamente para o país de origem e para o país de acolhimento. Ao nível do país de origem, o Conselho manteve as competências de promoção da ligação dos emigrantes a Portugal e de defesas dos seus direitos. Ao nível do país de destino foram-lhe atribuídas duas funções adicionais. A primeira, direccionada à promoção do diálogo entre os emigrantes portugueses e as instituições e autoridades dos países de acolhimento de modo a fomentar uma maior participação dos portugueses na esfera social e política destes países³⁹. A segunda, complementar da primeira, destinada a promover a cooperação com outras organizações de imigrantes, e em particular com as comunidades imigrantes de expressão portuguesa, na promoção do referido diálogo com as instituições dos países de acolhimento (alinha I) do artigo 2.º). Em ambas as orientações é reconhecida, à semelhança do que já sucedia no Decreto-lei n.º 373/80 de 12 de setembro, a importância do movimento associativo e o papel do Conselho em promover o desenvolvimento e articulação deste movimento quer na perspectiva da manutenção dos laços dos emigrantes com a sociedade de origem, quer na perspectiva da potenciação da integração dos emigrantes nas sociedades de destino.

Em 2007 são redefinidas as competências do Conselho das Comunidades (Lei n.º 66-A/2007 de 11 de dezembro). Uma breve análise do elenco das competências atribuídas ao Conselho indica que se procedeu a uma redução da sua área de intervenção, limitando-o de forma quase exclusiva a uma função estritamente consultiva do governo ou da Assembleia da República. Desaparecem do documento legislativo as referências à função de promoção da ligação dos emigrantes ao país, da sua integração nas sociedades de acolhimento, de desenvolvimento do movimento associativo, ou de defesa dos direitos dos emigrantes. O interesse do Estado no desenvolvimento do envolvimento político das comunidades portuguesas no exterior, patente aquando da criação do Conselho das Comunidades em 1980, parece, assim, ter entrado num estado de menor atenção legislativa que, de acordo com os dados referidos atrás, se encontra em contraciclo com o recrudescimento dos movimentos migratórios de saída.

Em síntese, pode afirmar-se que não obstante a breve história do Conselho das Comunidades Portuguesas estar marcada por diversas alterações no seu modo de funcionamento e na sua estrutura, a sua existência assinala o esforço de estender a participação democrática aos portugueses residentes no exterior e de incluir os emigrantes nas decisões políticas que diretamente os afectam⁴⁰. Dado tratar-se de um órgão que funciona na dependência do governo, que não abdica de controlar a sua forma de organização, funcionamento e financiamento, poderá questionar-se em que sentido a sua criação, ou, pelo menos, a sua manutenção no tempo, responde mais à efetiva extensão do direito de participação dos emigrantes nas políticas de emigração, ou à tentativa de, através de um órgão agregador dos interesses das comunidades emigrantes, exercer influência junto da comunidade portuguesa no exterior (tema que não é possível aprofundar neste local).

Para além destas medidas de carácter institucional, é de referir um conjunto de medidas destinadas a produzir e intensificar a relação entre os emigrantes e o país de origem através da manutenção de um programa de ensino da língua e da cultura portuguesa direccionado para os filhos dos emigrantes (medidas que, na tipologia de Gamlen⁴¹, são classificadas como destinadas à construção simbólica da nação no exterior). Trata-se de cursos oferecidos, desde 1973, em contextos institucionais fortemente influenciados pelas políticas

39 AGUIAR, 2009.

40 AGUIAR, 2009: 259-260.

41 GAMLEN, 2006.

dos países de acolhimento relativas à integração do ensino da língua materna dos imigrantes no seu sistema escolar⁴². O apoio estatal a estes cursos foi, até 1 de fevereiro de 2010, gerido pelo Ministério da Educação. A partir desta data, o ensino do português no estrangeiro passou a ser coordenado pelo Instituto Camões. No ano letivo 2009/2010 foram lecionados 5680 cursos de língua e cultura portuguesa na Europa, África e América do Norte, nos quais estiveram registados quase 84 000 estudantes⁴³. Dados mais recentes do Camões – Instituto da Cooperação e da Língua indicam que, em 2012, o ensino do português no estrangeiro ao nível do ensino básico e secundário envolve 402 professores e 56 000 alunos. As informações sobre a situação atual (ano letivo 2013/2014) não se encontram sistematizadas, mas os contactos realizados a algumas coordenações de Ensino de Português no Estrangeiros permitem testemunhar a dispersão regional dos cursos de português oferecidos em cada uma das coordenações nacionais contactadas, envolvendo um número variável de docentes e discentes. Na Suíça, por exemplo, os cursos são lecionados por 94 professores e abrangem 10 510 alunos (com uma oferta mais concentrada no cantão de Genebra e mais dispersa noutros cantões helvéticos). Em Inglaterra, a rede de ensino do português concentra-se, sobretudo, na área metropolitana de Londres (onde se concentra, igualmente, o maior número de portugueses), existindo alguns núcleos no sul de Inglaterra e nas ilhas do canal. No total os cursos de português em Inglaterra são lecionados em 63 escolas, por 28 professores, estando inscritos 3522 alunos. Em França o ensino do português desenvolve-se em conformidade com o protocolo de cooperação educativa firmado entre os ministérios de educação de ambos os países (assinado a 10 de abril de 2006). No âmbito deste protocolo Portugal promove cursos de “Português Língua Estrangeira” ou “Português Língua e Cultura de Origem” em escolas primárias, em seções internacionais portuguesas e em associações portuguesas (envolvendo, aproximadamente, 13 450 alunos) e o Estado francês assegura o ensino da língua portuguesa no 2.º e 3.º ciclo e no ensino secundário a cerca de 15 000 alunos.

A aferição da eficácia destas diferentes ações na produção efetiva do envolvimento dos emigrantes (e dos seus descendentes) com o Estado português e na criação de um sentido de pertença daqueles a uma comunidade portuguesa no exterior reclama a concretização de um estudo que permita analisar a forma dos portugueses no exterior se relacionarem institucionalmente com o Estado português.

Esta forma de vinculação dos emigrantes ao seu país de origem, apesar de frequentemente constituir o aspecto mais visível, não esgota as possibilidades de relacionamento dos emigrantes com o Estado. Um conjunto de medidas direcionadas à extensão dos direitos de cidadania aos cidadãos não-residentes procura envolver os emigrantes na sociedade de origem, e, em particular, no processo de eleição dos seus órgãos legislativos. O alargamento dos direitos de participação política a cidadãos não-residentes no território nacional tem sido analisado como forma de expansão da cidadania, ou como um processo de “transnacionalização da cidadania”⁴⁴. O Estado português tem, à semelhança de outros Estados⁴⁵, adotado medidas dirigidas à incorporação política dos seus cidadãos no exterior.

No caso das eleições para a Assembleia da República, o direito de participação dos emigrantes portugueses encontra-se garantido, desde 1976, podendo os portugueses inscritos nos cadernos eleitorais votar por correspondência ou nos locais de voto a funcionar no estrangeiro⁴⁶. Os votantes inscritos no exterior encontram-se agrupados em dois círculos eleitorais: o círculo eleitoral da Europa e o círculo eleitoral fora da Europa. Ambos os círculos elegem dois deputados, sendo, por isso, frequente, em especial nos momentos

42 AGUIAR, 2009.

43 Instituto Camões, 2010.

44 BAUBÖCK, 1994; BAUBÖCK, 2005.

45 Em 2007, 115 países permitiam, a diferentes níveis, a participação eleitoral dos seus cidadãos no exterior (International Institute of Democracy and Electoral Assistance – IDEA, 2007).

46 A lei eleitoral para a Assembleia da República (Lei n.º 14/79 de 16 de maio) materializa esse direito, e o Decreto-lei n.º 95-C/76, de 30 de janeiro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 10/95, de 7 de abril, regulamenta a organização do processo eleitoral.

eleitorais, que os candidatos pelos círculos da emigração intensifiquem as suas ações junto dos emigrantes.

Com a quarta revisão constitucional, em 1997, é atribuído aos emigrantes o direito de voto nas eleições presidenciais. Embora o texto constitucional impusesse no seu art.º 121 que na regulamentação deste direito devesse ser tida em atenção a ligação efetiva do emigrante à comunidade nacional, o quadro legal criado para a eleição do presidente da República eliminou este condicionalismo⁴⁷.

O envolvimento dos emigrantes é, ainda, possível, em questões políticas nacionais, nos referendos sobre matéria que “lhes diga também especificamente respeito” (art.º 37, n.º 2 da Lei Orgânica n.º 4/2005 de 8 de setembro) e, em instituições supranacionais, na eleição para o Parlamento Europeu⁴⁸.

À possibilidade dos emigrantes exercerem o direito de voto nas eleições nacionais não tem correspondido um elevado nível de participação, quer nas eleições parlamentares, quer nas eleições presidenciais. Atendendo ao número de portugueses residentes noutros países, tem-se registado uma reduzida inscrição nos cadernos eleitorais e uma ainda menor taxa de participação dos inscritos nos atos eleitorais: em torno dos 24% nas eleições realizadas entre 1995 e 2005, 17% nas eleições parlamentares de 2010, 5% nas eleições presidenciais de 2011 e 2,9% nas eleições para o Parlamento Europeu de 2009⁴⁹. Existem nestes dados gerais algumas diferenças entre as comunidades portuguesas residentes noutros países que importa assinalar. Os portugueses residentes noutro país europeu representam, em 2011, 38,5% dos inscritos nos cadernos eleitorais (praticamente a mesma proporção dos inscritos residentes no Brasil, 37,6%). De entre os residentes num país europeu, os residentes num dos destinos da emigração portuguesa dos anos 60 e inícios os anos 70 (França e Alemanha) apresentam as percentagens de inscrição mais elevadas (respetivamente, 60,6% e 14,3%), logo seguidos por países de destino mais recentes, como a Suíça, que representa 10,3% do total de inscritos nos cadernos eleitorais do círculo eleitoral da Europa. Os dados relativos à participação nas eleições legislativas mostram que, apesar de ter menos inscritos, o círculo da Europa apresenta uma taxa mais elevada de participação do que o círculo de fora da Europa que pode ser explicada, entre outros fatores, pela desatualização dos cadernos eleitorais, devido a um maior proximidade dos emigrantes do círculo da Europa à realidade política nacional e à maior intensidade das campanhas eleitorais dos partidos políticos nos países europeus.

Os dados relativos à participação política dos portugueses no exterior indicam que a sucessiva extensão dos direitos de participação não encontra reflexo na ampliação do envolvimento efetivo dos emigrantes portugueses nos diferentes processos eleitorais. Julgamos que mais do que exprimir o desinteresse ou o distanciamento dos cidadãos portugueses residentes no exterior das questões políticas nacionais, os baixos níveis de recenseamento eleitoral e os ainda menores níveis de participação eleitoral refletem o funcionamento de mecanismos inadequados de promoção de uma maior participação política dos emigrantes. Como refere Østergaard-Nielsen (2003) num estudo comparativo das políticas dos países de origem em relação aos seus cidadãos no exterior, frequentemente a criação de condições legais de participação política dos emigrantes é acompanhada pela resistência à adoção de métodos que permitam efetivar a votação. A imposição do voto presencial para determinadas eleições (eleições presidenciais e eleições europeias), o desajustamento entre a localização dos locais de voto (geralmente nas embaixadas ou consulados) e a distribuição dos emigrantes, a dificuldade em desenvolver campanhas de sensibilização ao voto eficiente, a reduzida capacidade de atração da mensagem política dos partidos políticos, etc., constituem exemplos de circunstâncias limitativas da participação política dos emigrantes.

47 Lei Orgânica n.º 3/2000 de 24 de agosto. COSTA, 2000.

48 Lei n.º 14/87, de 29 de abril.

49 Direção Geral da Administração Interna (<http://www.dgai.mai.gov.pt>).

Para além da extensão do direito de voto aos cidadãos não-residentes no território do Estado-Nação, as políticas de vinculação dos Estados podem, igualmente, integrar disposições relativas à retenção da nacionalidade original no caso da naturalização ou à transmissão da nacionalidade original dos pais aos filhos dos emigrantes. A aceitação crescente da dupla cidadania nas últimas duas décadas do século XX constitui um desenvolvimento importante nas normas relativas à cidadania⁵⁰. Diferentes razões têm levado países de imigração e países de emigração a acolher provisões relativas à dupla cidadania. Enquanto os países de imigração consideram a dupla cidadania um modo de promover a integração dos imigrantes e eliminar as diferenças entre estrangeiros e cidadãos, os países de emigração consideram-na como uma forma de criar e manter ligações transnacionais com os seus cidadãos residentes no exterior⁵¹. Com a profunda revisão da lei da nacionalidade (Lei n.º 37/81 de 3 de outubro), o Estado português procura responder a ambas as razões e, em especial, da perspetiva de país de emigração, a manter a ligação dos portugueses residentes no exterior ao seu país de origem.

Com a Lei n.º 37/81 o critério do *ius soli* perdeu importância na determinação da nacionalidade ao nascimento, a favor do princípio do *ius sanguinis*, permitindo, deste modo, que os filhos de emigrantes portugueses nascidos no estrangeiro adquiram a nacionalidade do pai ou da mãe, sendo para o efeito suficiente registar o recém-nascido no registo civil português ou declarar a pretensão de ser português. De modo a permitir a ligação transnacional com os emigrantes, esta lei veio possibilitar o acesso à dupla cidadania através da abolição da perda automática da nacionalidade portuguesa por parte dos cidadãos nacionais que adquiram uma outra nacionalidade. A perda da nacionalidade daqueles que se naturalizem como cidadãos de outro país ficou sujeita à declaração da vontade de não quererem a nacionalidade portuguesa. A autorização da dupla cidadania e a possibilidade de reacquirição da nacionalidade portuguesa foi estendida a todos os que a tenham perdido por efeito de legislação anterior, ou em resultado da aquisição de uma nacionalidade estrangeira (voluntária ou por efeitos de casamento)⁵². A atribuição, manutenção e reacquirição da nacionalidade portuguesa foi, assim, significativamente facilitada de modo a incorporar politicamente os emigrantes e os seus descendentes e, deste modo, permitir uma maior identificação destes com a sociedade portuguesa.

Um outro tipo de políticas de vinculação do Estado às suas comunidades no exterior envolve um conjunto de instrumentos destinados a retirar proveitos económicos e políticos da presença de emigrantes em diferentes países de destino⁵³. Nesta área de intervenção é relevante mencionar as relações financeiras que o Estado português promove, de forma direta ou indireta, com os portugueses residentes no exterior. Estas relações referem-se, sobretudo, às remessas enviadas pelos emigrantes para Portugal que têm assumido um papel importante no desenvolvimento da economia portuguesa⁵⁴. De modo a garantir o fluxo de remessas, o Estado permitiu a criação de contas bancárias que, até há poucos anos, ofereciam taxas de juro mais atrativas aos portugueses residentes no estrangeiros⁵⁵.

De forma a potenciar económica e politicamente a presença das comunidades portuguesas no mundo, foi criado em 26 de dezembro de 2012 o Conselho da Diáspora Portuguesa (com o alto patrocínio do presidente da República). Trata-se de uma associação de natureza privada que, apesar de contar com o apoio institucional do Estado português, não constitui parte integrante da política de vinculação do Estado. A sua inclusão neste ponto justifica-se contudo por ser uma associação que procura “estreitar as relações entre Portugal e a sua

50 BAUBÖCK, 2012.

51 FAIST, 2006.

52 BAGANHA; SOUSA, 2006.

53 GAMLEN, 2006.

54 BAGANHA, 1994.

55 A remuneração mais favorável das contas poupança dos emigrantes deixou de existir para as contas criadas a partir da aprovação da Lei do Orçamento de Estado para 2008, mantendo-se contudo para as contas criadas antes da entrada em vigor do orçamento de 2008.

diáspora, portugueses e descendentes, para que estes (...) contribuam para a afirmação universal dos valores e cultura que unem todos os portugueses bem como para a elevação da reputação do país⁵⁶. Constitui-se, deste modo, como um possível instrumento de influência e de defesa dos interesses do Estado português junto dos países de residência dos seus membros.

O ressurgimento da emigração como tema político central após a crise económica financeira de 2008 é, desde logo, um indicador de interesse. Resta saber se às iniciativas com impacto mediático conjuntural (como, por exemplo, a criação do referido Conselho da Diáspora Portuguesa) se seguirão políticas ou estratégias de adaptação a este *upgrade* da realidade emigratória portuguesa.

Conclusão

Analisados em conjunto os movimentos migratórios portugueses que se desenvolveram nas últimas duas décadas, é possível notar, à semelhança do que já fizeram diversos autores anteriores⁵⁷, que estes se caracterizam pela coexistência entre novas formas migratórias e movimentos migratórios de cariz mais clássico. Estas novas formas são o resultado quer do quadro legal criado pela adesão de Portugal à União Europeia (pós anos 80), quer dos condicionalismos à entrada impostos por diversos países de destino tradicionais dos portugueses. O crescimento de diferentes formas de movimentos de saída temporários atrás descritos, assim como a frequente indefinição entre “movimentos ‘permanentes’ e ‘temporários’”⁵⁸ surge, neste contexto, como o aspeto mais visível da transformação verificada nos movimentos migratórios externos portugueses.

Numa primeira fase, até ao final do século XX, os novos fluxos emigratórios continuaram a privilegiar os destinos europeus e os tradicionais destinos de ligação mais regionalizada (EUA para os açorianos e África do Sul e Venezuela para os madeirenses). Durante os primeiros anos do presente século, os destinos migratórios dos portugueses tornaram-se mais diversificados, completando os destinos europeus com a intensificação das saídas para outros destinos, sobretudo para os países de língua oficial portuguesa, em especial o Brasil e Angola. Parte substancial deste movimento atual é motivada pelas dificuldades económicas experimentadas pelo país, em particular pelo contínuo aumento do desemprego, sendo potenciada pela existência de vantagens económicas noutros países e pela ativação ou, como é o caso dos destinos mais recentes, pela construção e consolidação das redes migratórias que de forma eficiente promovem a ligação entre as oportunidades de emprego existentes no exterior e os migrantes potenciais.

No que respeita às políticas de emigração, os tipos gerais de políticas de vinculação dos estados com os seus emigrantes identificados por Gamlen (políticas de capacitação, de extensão de direitos e de extração de obrigações) são possíveis de encontrar, em diferentes graus e em diferentes aspectos, no caso português. A maioria das políticas de vinculação adoptadas pelo Estado português, porém, assenta na imagem da emigração dos anos 1960 e inícios dos anos 1970. Como descrito na primeira parte deste texto, a emigração portuguesa contemporânea apresenta diferenças assinaláveis em relação à emigração anterior, tornando-se, por isso, necessário investigar quer a adequabilidade destas políticas para ligar os emigrantes atuais ao seu país de origem, quer a possibilidade de mobilizar a ligação efetiva destes emigrantes (e, por extensão, dos emigrantes de fluxos anteriores) ao país de origem.

56 Disponível em: <<http://diasporaportuguesa.com>>.

57 Cf. BAGANHA, 1993; BAGANHA, 1997; PEIXOTO, 1993; MARQUES, 2008.

58 BAGANHA, 1993; PEIXOTO, 1993: 68.

Bibliografia

- AGUIAR, Maria Manuela, 2009 – “O Conselho das Comunidades e a Representação dos Emigrantes”. *Migrações*. (Número temático Migrações entre Portugal e América Latina), n.º 5, p. 257-262.
- ALMEIDA, Carlos; BARRETO, António, 1970 – *Capitalismo e Emigração em Portugal*. Lisboa: Prelo Editora.
- AMARAL, Susana Teles; MARQUES, Ana Paula, 2013 – “Registos discursivos sobre a emigração de profissionais altamente qualificados: uma proposta de leitura a partir de posições institucionais”. Comunicação ao XI *Congresso Espanhol de Sociologia Crisis y Cambio. Propuestas desde la Sociología*. Universidad Complutense de Madrid, 10 a 12 de julho. Disponível em: <<http://www.fes-web.org/uploads/files/modules/congress/11/papers/2211.pdf>>.
- BAGANHA, Maria, 2009 – “The Lusophone Migratory System: Patterns and Trends”. *International Migration*. N.º 47, 3, p. 5-20.
- BAGANHA, Maria I., 2003 – “From close to open doors: Portuguese Emigration under the Corporative Regime”. *e-journal of Portuguese History*. Vol. I (1).
- BAGANHA, Maria I., 1994 – “As correntes emigratórias portuguesas no século XX e o seu impacto na economia nacional”. *Análise Social*. Vol. XXIX, 128, p. 959-980.
- BAGANHA, Maria I., 1993 – “Principais Características e Tendências da Emigração Portuguesa” in *Estruturas Sociais e Desenvolvimento. Actas do II Congresso Português de Sociologia*. Lisboa: Fragmentos, p. 819-835.
- BAGANHA, Maria I.; CARVALHEIRO, Luís, 2002 – “Uma europeização diferenciada: o sector da construção civil e obras públicas” in REIS, José; BAGANHA, Maria I. (eds.) – *A economia em curso. Contextos e Mobilidade*. Porto: Afrontamento, p. 63-86.
- BAGANHA, Maria I.; CARVALHEIRO, Luís, 2001 – “Uma europeização diferenciada: o sector da construção civil e obras públicas” in REIS, José; BAGANHA, Maria I. (eds.) – *A economia em curso: contextos e mobilidades*. Porto: Edições Afrontamento, p. 63-86.
- BAGANHA, Maria I.; PEIXOTO, João, 1997 – “Trends in the 90’s: the portuguese migratory experience” in BAGANHA, Maria I. (ed.) – *Immigration in Southern Europe*. Oeiras: Celta, p. 15-40.
- BAGANHA, Maria Ioannis; SOUSA, Constança Urbano, 2006 – “Portugal” in BAUBÖCK, Rainer; ERSBOLL; Eva; GROENEDIJK, Kess *et al* (eds.) – *Acquisition and Loss of Nationality*. Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 435-476.
- BASCH, L.; SCHILLER, G. N.; BLANC-SZANTON, C. (eds.), 1994 – *Nations unbound: transnational projects, postcolonial predicaments, and deterritorialized nation-states*. Amsterdam: Gordon and Breach.
- BAUBÖCK, Rainer, 2012 – “Constellations and Transitions: Combining Macro and Micro Perspectives on Migration and Citizenship” in MESSER, Michi; SCHROEDER, Renée; WODAK, Ruth (eds.) – *Migrations: Interdisciplinary Perspectives*. Wien: Springer, p. 3-14.
- BAUBÖCK, Rainer, 2005 – “Expansive Citizenship: Voting beyond Territory and Membership”. *Political Science and Politics*. N.º 38 (4), p. 683-687.
- BAUBÖCK, Rainer, 1994 – *Transnational Citizenship: Membership and Rights in International Migration*. Aldershot: Edward Elgar.
- BEINE, Michel; DOCQUIER, Frédéric; RAPOPORT, Hillel, 2006 – “Measuring international skilled migration: new estimates controlling for age of entry”. Policy Research Discussion Paper, World Bank. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/469232-1107449512766/MeasuringInternationalMigration_paper.pdf>.
- COLLYER, Michael (ed.), 2013 – *Emigration Nations. Policies and Ideologies of Emigrant Engagement*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- COSTA, Paulo Manuel, 2000 – “A participação dos portugueses não residentes e dos estrangeiros residentes nas eleições portuguesas”. *Documentação e Direito Comparado*. N.º 81/82, p. 180-216.
- DOCQUIER, Frédéric; RAPOPORT, Hillel, 2012 – “Globalization, brain drain, and development”. *Journal of Economic Literature*. N.º 50, 3, p. 681-730.
- European Commission, 2011 – “Posting of workers in the European Union and EFTA countries: Report on E101 certificates issued in 2008 and 2009”, DG Employment, Social Affairs & Inclusion.
- European Commission, 2012 – “Posting of workers in the European Union and EFTA countries: Report on A1 portable documents issued in 2010 and 2011”, DG Employment, Social Affairs & Inclusion.
- FAIST, Thomas, 2006 – “The fixed and porous boundaries of dual citizenship” in FAIST, Thomas (ed.) – *Dual citizenship in Europe: from nationhood to societal integration*. Aldershot: Ashgate, p. 1-43.
- FAIST, Thomas; KIVISTO, Peter; FAUSER, Marit (eds.), 2011 – *The Migration-Development-Nexus: A Transnational Perspective*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- FITZGERALD, David, 2006 – “Rethinking emigrant citizenship”. *New York University Law Review*. N.º 81 (1), p. 90-116.
- GAGO, Carla; VICENTE, Teresa, 2002 – “Alemanha” in BAGANHA, Maria I.; FERRÃO, João; MALHEIROS; Jorge (eds.) – *Os Movimentos Migratórios Externos e a Sua Incidência no Mercado de Trabalho em Portugal*. Lisboa: Observatório do Emprego e Formação Profissional, p. 177-224.
- GAMLEN, Alan, 2006 – “Diaspora Engagement Policies: What are they, and what kinds of states use them?”. Oxford: University of Oxford, Centre on Migration, Policy and Society, Working Paper n.º 32 .

- GÓIS, Pedro; MARQUES, José Carlos, 2009 – “Portugal as a semiperipheral country in the global migration system”. *International Migration*. N.º 47 (3), p. 19-50.
- International Institute of Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 2007 – “Voting from Abroad: The International IDEA Handbook”. Stockholm: IDEA. Disponível em: <http://www.idea.int/publications/voting_from_abroad/index.cfm>.
- MALHEIROS, Jorge, 2010 – “Portugal 2010: o regresso do País de emigração?”. *Janus.Net e-journal of International Relations*. N.º 2, 1, p. 133-142. Disponível em: <http://www.observare.ual.pt/janus.net/pt_vol2_n1_not3>.
- MARQUES, José Carlos, 2009 – “‘E Continuam a Partir’: As Migrações Portuguesas Contemporâneas”. *Ler História*. N.º 56, p. 27-44.
- MARQUES, José Carlos, 2008 – *Os Portugueses na Suíça. Migrantes Europeus*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.
- MARQUES, José Carlos; GÓIS, Pedro, 2013 – “Portuguese emigrants and the State: an ambivalent relationship” in COLLYER, Michael (ed.) – *Migration Nations: the ideologies and policies of emigrant engagement*. Houndmills: Palgrave Macmillan, p. 252-276.
- MEDEIROS, Carlos Alberto, 1985 – “Elementos Estatísticos – evolução recente da emigração portuguesa (1974-1983)”. *Finisterra*. N.º 20 (39), p. 173-182.
- Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2013 – Camões – Instituto da Cooperação e da Língua. *Uma Rede Global*. Lisboa: MNE.
- ØSTERGAARD-NIELSEN, Eva (ed.), 2003 – *International migration and sending countries: perceptions, policies and transnational relations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- PEIXOTO, João, 2004 – “O impacto migratório do alargamento da União Europeia a Leste: A perspectiva europeia e a de Portugal” in FONTOURA, Maria Paula; CRESPO, Nuno (eds.) – *O Alargamento da União Europeia – Consequências para a Economia Portuguesa*. Oeiras: Celta Editora, p. 105-122.
- PEIXOTO, João, 1993 – “A emigração portuguesa a partir de 1980: factos estatísticos e modalidades de evolução”. *Estudos Demográficos*. N.º 31, p. 35-74.
- PEREIRA, Miriam Halpern, 2002 – *A política portuguesa de emigração: 1850-1930*. São Paulo: EDUSC/Instituto Camões.
- PEREIRA, Víctor, 2004 – “La politique d’émigration de l’Estado Novo entre 1958 et 1974”. *Cahiers de l’Urmis*. N.º 9. Disponível em: <<http://urmis.revues.org/index31.html%5D>>.
- RAMOS, Maria Conceição; DIOGO, Hugo, 2003 – «Le Portugal, pays relais de la migration en Europe». *Migrations études*. N.º 116.
- RUIVO, Jorge Rodrigues, 2001 – *Portugais et population d’origine portugaise en France*. Paris: L’Harmattan.
- SANTOS, Vanda, 2004 – *O Discurso Oficial do Estado sobre a Emigração dos anos 60 a 80 e a Imigração dos anos 90 à actualidade*. Lisboa: ACIME.
- United Nations, 1980 – *Recommendations on Statistics of International Migration, Statistical Papers Series M, nº 58*, New York: Department of International Economic and Social Affairs, Statistical Office.
- WORTHMANN, Georg, 2003 – *Nationale Autonomie trotz Europäisierung. Probleme der Arbeitsmarktregulierung und Veränderungen der industriellen Beziehungen in der deutschen Bauwirtschaft*. München: Rainer Hampp Verlag.