

AS POLÍTICAS  
EUROPEIAS DE  
IMIGRAÇÃO:  
O CASO DE  
ESPANHA E  
PORTUGAL

[ ARTIGO ]

**Ana Paula Costa**

*Universidade Nova de Lisboa*

**[ RESUMO ABSTRACT RESUMEN ]**

Este trabalho faz a contextualização da evolução da política de imigração na Espanha e em Portugal, numa perspectiva que considera o regime migratório da Europa do Sul, a dinâmica de mobilidade de imigrantes na região e o entendimento da União Europeia (UE) sobre a política de imigração. Apesar das particularidades nacionais, a imigração mostra muitas semelhanças nos dois países. O objetivo é analisar, portanto, como as políticas de imigração reagiram ao fluxo de imigrantes e compreender o contexto em que foram introduzidos os mecanismos de regularização por meio do trabalho subordinado.

**Palavras-chave:** Políticas de imigração. Espanha. Portugal. União Europeia. Regularização.

This work contextualizes the evolution of immigration policy in Spain and Portugal, from a perspective that considers the migratory regime of Southern Europe, the dynamics of immigrant mobility in the region, and the European Union (EU) immigration framework understanding. Despite national particularities, immigration shows many similarities in both countries. The objective, thus, is to analyze how immigration policies have reacted to the flow of immigrants and to understand the context in which regularization mechanisms were introduced via subordinate labor.

**Keywords:** Immigration policies. Spain. Portugal. European Union. Regularization.

Este trabajo contextualiza la evolución de la política inmigratoria en España y Portugal desde una perspectiva que considera el régimen migratorio del sur de Europa, la dinámica de la movilidad en la región y la forma en que la Unión Europea (UE) entiende esta política. A pesar de las particularidades nacionales, la inmigración tiene muchas similitudes en estos países. El objetivo de este estudio es analizar cómo las políticas de inmigración han reaccionado al flujo de inmigrantes y comprender el contexto en el que se introdujeron los mecanismos de regularización mediante el trabajo subordinado.

**Palabras clave:** Políticas de inmigración. España. Portugal. Unión Europea. Regularización.

## Introdução

---

As migrações internacionais sempre existiram ao longo da história do mundo, mas com o processo de globalização observou-se a intensificação da dinâmica de mobilidade (CARVALHO; AFONSO, 2018; ECHEVERRIA, 2014). Para analisar o fenómeno, os estudiosos das migrações consideram um âmbito de análise intermediário, em que se encontram as ligações entre as necessidades dos indivíduos e as principais forças económicas, políticas e culturais envolvidas na dinâmica migratória (COLUCCI; GALLO, 2018). Por um lado, os regimes migratórios correspondem a processos que combinam regulação e ação numa perspetiva de governação das migrações (FINOTELLI, 2009; KING; LAZARIDIS; TSARDANIDIS, 2000). Por outro lado, a política de imigração é demasiadamente sensível para a maioria dos governos e, igualmente, importante para a gestão eficaz dos fluxos.

Considerando a relação entre os fluxos migratórios e política de imigração, Espanha e Portugal estão inseridos no regime migratório dos países da Europa do Sul (ou do mediterrâneo), caracterizados por adotar uma atitude laxista sistémica face à informalidade e controlo da imigração, evidente nas suas políticas (FINOTELLI, 2009; KING; RYBACZUK, 1993; KING; LAZARIDIS; TSARDANIDIS 2000). Nesses países, a imigração irregular tornou-se endémica (ECHEVERRIA, 2014, FINOTELLI, 2009), por isso, a regularização de imigrantes é um elemento-chave das políticas de imigração na região.

Este trabalho faz a contextualização da evolução da política de imigração nos

dois países numa perspetiva que considera o regime migratório da Europa do Sul, a dinâmica de mobilidade de imigrantes na região e o entendimento da União Europeia (UE) sobre a política de imigração. Apesar das particularidades nacionais, a imigração mostra muitas semelhanças nos dois países. O objetivo é analisar como as políticas de imigração reagiram ao fluxo de imigrantes ao longo dos anos e compreender o contexto em que foram introduzidos os mecanismos de regularização de imigrantes por meio do trabalho subordinado em Espanha e Portugal. O argumento é que, ainda que pese embora as orientações mais restritivas da UE quanto à política de imigração, esses países adotaram orientações mais moderadas e favoráveis à imigração, sobretudo entre os anos 1980-2000, justificadas pelas necessidades estruturais do mercado de trabalho.

## Dinâmicas migratórias na Europa do Sul: o contexto de Espanha e Portugal

---

Espanha e Portugal pertencem a região chamada *soft underbelly* da UE, localizada no cruzamento de vários caminhos de migração do sul do mediterrâneo para o norte europeu (SOUSA, 2018; TRIANDAFYLLIDOU, 2013). Além disso, os dois países têm grandes economias informais que proporcionam oportunidades de trabalho para os imigrantes e, não raro, são considerados porta de entrada para outros países da UE. No que diz respeito às dinâmicas migratórias nos países da Europa do Sul, a análise da literatura centraliza-se na sucessão histórica da emigração

e da imigração (COLUCCI; GALLO, 2018; PADILLA; ORTIZ, 2012). Assim, tem um modelo cíclico de emigração que se manteve até os anos 1970, seguido de uma imigração estrangeira maciça até se tornarem, de facto, países de imigração (COLUCCI; GALLO, 2018).

A título de exemplo, nos anos 1990, a Espanha recebeu quase um milhão de imigrantes, representando 5% da população total, mais tarde, em 2012, esse número aumentou significativamente, atingindo 5,7 milhões de imigrantes, isto é, 12% da população total (TRIANDAFYLLIDOU, 2013). Em 2021, o número de imigrantes na Espanha atingiu 6 milhões (OBSERVATORIO PERMANENTE DE LA INMIGRACIÓN, 2021). Já, Portugal, no mesmo período, registou um volume líquido de imigração superior a 400 mil indivíduos (GÓIS; MARQUES, 2018). Atualmente, em 2021, o país atingiu o maior número de imigrantes da história: 698.887 mil (SEF, 2022).

Nesse sentido, compreender os fatores que levam as pessoas e os grupos a se deslocarem para Espanha e Portugal envolve uma contextualização da relação entre a compulsão e necessidades dos indivíduos e das principais forças económicas, políticas e culturais em jogo (COLUCCI; GALLO, 2018). Assim, considerando a evolução demográfica e dos fluxos migratórios para a Europa do Sul, o período, desde o fim da Segunda Guerra Mundial até hoje, pode ser dividido em duas fases que se justapõem cronologicamente: a primeira caracterizada por uma intensificação da emigração (entre os anos 1960-1980) e a segunda caracterizada pelo início do aumento da imigração (a partir dos anos 1970) até,

posteriormente, a consolidação de Espanha e Portugal enquanto países de imigração (meados dos anos 1980 para Espanha e início dos anos 1990 para Portugal).

### **Primeira fase da evolução demográfica e migratória**

A primeira fase da evolução demográfica e migratória para a Europa do Sul é caracterizada por um forte crescimento da população devido ao aumento da taxa de natalidade após o fim da Segunda Guerra Mundial e, em simultâneo, a queda da mortalidade (COLUCCI; GALLO, 2018). Essas mudanças demográficas foram acompanhadas pelo ressurgimento da emigração, particularmente para zonas economicamente mais desenvolvidas da Europa, como a França, Suíça, Alemanha e Bélgica (COLUCCI; GALLO, 2018). Em Espanha, verificou-se esse padrão emigratório, Portugal, contudo, apresenta um padrão diferente: no mesmo período acontecia a descolonização na África, provocando um impacto nas tendências populacionais entre 1960 e a primeira metade de 1970 devido aos grandes contingentes de tropas na repressão dos movimentos libertários.

Além disso, do ponto de vista económico, Colucci e Gallo (2018) explicam que na primeira fase de evolução demográfica e migratória os países da Europa do Sul eram predominantemente agrícolas e com uma importante componente camponesa, fundamental para a arena do debate político. Por exemplo, a Espanha deu continuidade entre a gestão tradicional da terra e os novos investimentos produtivos, o que levou a uma rápida mecanização da agricultura ibérica (COLUCCI; GALLO, 2018). Por seu turno, em Portugal os grandes

proprietários de terra no sul enfrentavam o risco de coletivização e expropriação no seguimento da Revolução dos Cravos (1974), no entanto, devido ao processo de negociação para a entrada do país na Comunidade Económica Europeia (CEE)<sup>1</sup>, conseguiu-se manter acordos tradicionais de propriedade.

Assim, no que concerne à análise das dinâmicas migratórias, entre os anos 1960–1980, prevaleceu na literatura o modelo explicativo do paradigma do *êxodo rural*, em que os espaços rurais dos países da Europa do Sul eram pontos de partida dos fluxos para os grandes centros e outros países europeus em busca de trabalho na indústria (COLUCCI; GALLO, 2018). O paradigma do *êxodo rural* utilizou como conceito-chave os fenómenos do despovoamento rural e da urbanização para compreender os tipos de migração para a região, concluindo que o campo tornou-se despovoado para alargar as cidades industriais, sejam elas estrangeiras ou nacionais (COLUCCI; GALLO, 2018).

Colucci e Gallo (2018) esclarecem que entre 1960 e 1980 aconteceu uma forte polarização geográfica entre as zonas rurais e urbanas, ligada à dinâmica de industrialização e do crescimento urbano, e um incentivo dos governos para a emigração. Contudo, na Espanha e Portugal, devido à componente autoritária dos seus governos, o incentivo para a emigração foi menos forte (em comparação com Itália e Grécia) e a tendência das políticas migratórias foi para o encerramento dos fluxos de saída dos nacionais (COLUCCI; GALLO, 2018). Ainda assim, a característica comum da dinâmica

migratória em Espanha e Portugal após a Segunda Guerra Mundial foi o aumento da emigração de trabalhadores (COLUCCI; GALLO, 2018). Nesse período, estima-se que saíram de Portugal mais de 180 mil pessoas, e em Espanha o número chegou aos 2,5 milhões (CAVALCANTI, 2004; PIRES *et al*, 2020).

Mais ainda, Sousa (2018), Padilla e Ortiz (2012) explicam que a recessão de 1973 e o aumento do desemprego fez com que os países europeus iniciassem um ciclo de políticas de imigração restritivas, que posteriormente conduziram ao aumento da imigração irregular. Nesse sentido, até os finais dos anos 1960, a presença de imigrantes não era muito significativa na Espanha e em Portugal, sobretudo a presença de trabalhadores. Essa configuração transforma-se a partir dos anos 1970, caracterizada por ser a segunda fase da evolução demográfica e migratória da Europa do Sul (COLUCCI; GALLO, 2018; TRIANDAFYLLIDOU, 2013).

### **Segunda fase da evolução demográfica e migratória**

A partir de 1970 emergiu uma acumulação de mão-de-obra não qualificada para a agricultura e indústria, e a centralidade do mercado de trabalho agrícola para a colocação inicial desses trabalhadores imigrantes era uma política comum nos dois países. Aliás, a ligação entre agricultura e imigração permaneceu muito estreita por vários anos devido a um mercado de trabalho fortemente estratificado (COLUCCI; GALLO, 2018). Mais ainda, o trabalho não declarado e irregular emergiu como uma característica da imigração desse período, favorecido pela mediação informal e pela necessidade estrutural e funcional do setor agrícola (COLUCCI; GALLO, 2018).

---

<sup>1</sup> Que se concretizou oficialmente em 1986.

Nota-se que agricultura movimentou um fluxo migratório contínuo para Espanha e Portugal, seguindo canais de produção sazonal. Por um lado, a imigração correspondeu a uma fase de transição económica prolongada nos dois países, cujos trabalhadores imigrantes tornaram-se parte do mercado de trabalho local com a função complementar de substituição e com a oportunidade de se enraizarem em certos setores da economia (COLUCCI; GALLO, 2018). Além da agricultura, observou-se um aumento do número de imigrantes nas indústrias de serviços e da construção civil. Por outro lado, a crise do Estado de Providência, vivenciada nos finais dos anos 1970, despertou uma procura privada de trabalhadores para a enfermagem, necessidade que foi largamente ocupada por imigrantes (COLUCCI; GALLO, 2018).

Os estudos realizados na segunda fase da evolução demográfica e migratória na Europa do Sul não desenvolveram um modelo explicativo que incluía as diferentes tipologias de mobilidade para a região, como na fase anterior, e as migrações internas parecem ter sido desligadas das questões da emigração e da imigração (COLUCCI; GALLO, 2018). Mais ainda, a entrada da Espanha e de Portugal na CEE, em 1986, e o subsequente crescimento económico e estabilidade política tornaram esses países destinos atrativos para a imigração (COLUCCI; GALLO, 2018; PADILLA; ORTIZ, 2012).

Diferente do período logo após a Segunda Guerra Mundial, quando a imigração era moldada pelas relações coloniais do passado, o novo fluxo de imigração em direção à Espanha e a Portugal assumiu novas origens, em regiões cujos países não tinham laços históricos, geopolíticos ou

culturais. Assim, a consolidação de Espanha e Portugal como países de imigração aconteceu nos meados da década de 1980 para a Espanha e no início da década de 1990 para Portugal (ECHEVERRIA, 2014; TRIANDAFYLLIDOU, 2013). A partir desse período, os dois países passaram a receber fluxos de imigração específicos marcados pela irregularidade e tendo como destino o mercado de trabalho. Ao mesmo tempo, consolidavam as suas políticas de imigração. Sobretudo, entre os anos 1900–2000, Espanha e Portugal adotaram medidas de regularização extraordinária de trabalhadores imigrantes, embora o entendimento da CEE/UE fosse mais rígido sobre a entrada e permanência de imigrantes irregulares nos Estados-membros.

### **Políticas de imigração: Espanha e Portugal no cenário europeu (1961–2009)**

---

Nesta secção contextualizar-se-á o desenvolvimento das políticas de imigração da UE, e a influência que tiveram em Espanha e Portugal. Para isto, será analisado as políticas europeias desde a sua génese (1961), passando pela entrada dos dois países na UE (1986) e, por fim, pela criação da regularização de imigrantes por trabalho subordinado nos dois países (Espanha em 2000 e Portugal em 2007). Assim, serão destacadas as principais medidas criadas pela UE em matéria de imigração entre 1961–2009, buscando compreender qual a perspetiva da União sobre o fenómeno migratório na Europa e se Espanha e Portugal alinham-se com esta perspetiva.

Diante do fenómeno de imigração, as políticas destinadas a regular os fluxos de entrada, saída e permanência de imigrantes passaram a estar na agenda política nacional e internacional da Europa. Ao longo dos anos houve uma evolução da narrativa da UE no que diz respeito às competências e mandatos da União e dos Estados-membros. A princípio, a UE entendia que a política de imigração era uma competência nacional e exercia um poder mais na narrativa do que em decisões políticas de imigração (Entrevista 2, 17 jun. 2022). Contudo, após o crescimento dos atentados terroristas na Europa, essa narrativa mudou e a competência das migrações começou a ser encarada a partir da segurança, numa perspectiva de proteção regional (FURQUIM, 2016).

No período de 1961–2009, a CEE/UE adotou uma série de medidas em matéria de imigração, que acompanharam a consolidação da União e a fase de transição da CEE para a UE, além de estabelecer as bases de entendimento sobre as políticas de imigração. Embora inicialmente não houvesse uma harmonização da política de imigração entre os Estados-membros da CEE/UE, esse objetivo seria concretizado ao longo do tempo com a adoção de compromissos (diretivas, regulamentos, programas). Nesse sentido, a primeira legislação<sup>2</sup> a nível europeu em matéria de imigração foi adotada em 1961 e dizia respeito à livre circulação de trabalhadores entre os Estados-membros da CEE, colocando em pé de igualdade os trabalhadores nacionais e os imigrantes (FURQUIM, 2016).

---

2 Regulamento 15/61 de 1961.

Em seguida, em 1964, adotou-se um conjunto de regras<sup>3</sup> para a reclusão e expulsão desses trabalhadores por motivo de segurança, ordem e saúde pública, bem como restrições de circulação. Contudo, em 1968, as restrições de circulação e permanência de trabalhadores imigrantes foi revogada e reconheceu-se o direito de permanência para os trabalhadores imigrantes dos Estados-membros da CEE que apresentassem uma declaração de contrato feito pelo empregador ou um certificado de trabalho<sup>4</sup> (FURQUIM, 2016). Assim, a partir de 1968 houve um alargamento da política de imigração e estabeleceu-se o tratamento igualitário das condições de trabalho e remuneração para os trabalhadores imigrantes dos Estados-membros da CEE (FURQUIM, 2016).

Nesse ponto, é importante ressaltar que o vínculo laboral era reconhecido como uma possibilidade de permanência e regularização nos Estados-membros desde o início da construção das políticas de imigração da UE, ainda que limitado aos nacionais comunitários da CEE. Dessa forma, pese embora o direito à permanência de trabalhadores imigrantes excluísse os imigrantes dos Estados terceiros, abriu-se um precedente para a realização de regularizações da situação de permanência dos imigrantes por meio do trabalho subordinado, implementado por Espanha e Portugal posteriormente. Ou seja, a ligação entre políticas de imigração e trabalho na Europa é bastante forte desde a génese das políticas da CEE/UE.

---

3 Directiva 64/221/CEE do Conselho, de 25 de fevereiro de 1964.

4 Directiva 68/360/CEE do Conselho, de 15 de outubro de 1968.

Nos anos 1980, a circulação e permanência de imigrantes dos Estados-membros deixou de ser exclusiva para trabalhadores, sendo criado o Passaporte da União em 1981. Em seguida, em 1985, a livre circulação é concretizada com o Acordo de Schengen, garantindo a possibilidade dos residentes da CEE atravessar as fronteiras internas de um Estado-membro sem a necessidade de exibir passaportes, tampouco serem sujeitos a controlos. Com o aumento do desenvolvimento económico e das condições de emprego na Europa, a imigração irregular de nacionais de Estados terceiros tornou-se cada vez mais comum, seja para buscar melhores condições de vida ou refúgio (FURQUIM, 2016). Nesse sentido, as políticas de imigração na Europa, após o fim dos anos 1980, tornaram-se mais rígidas e visavam, sobretudo, o combate à imigração irregular.

Ressalva-se o argumento de Sousa (2018) de que, neste período, a recessão de 1973 fez com que os países europeus diminuíssem o seu entusiasmo com a imigração devido ao aumento do desemprego, iniciando-se um ciclo de políticas de imigração restritivas que posteriormente conduziram ao aumento da imigração irregular. Nesse sentido, face ao aumento do fluxo de imigração, Espanha e Portugal adotaram abordagens baseadas em programas de regularização extraordinária e, em simultâneo, uma securitização da imigração durante grande parte dos anos 1980–2000 (ECHEVERRIA, 2014, TRIANDAFYLLIDOU, 2013).

Os programas de regularização foram considerados as principais formas de admissão de imigrantes nos dois países durante esse período. Isso porque os imigrantes

chegavam inicialmente sem documentos ou com vistos de curta duração, encontravam alojamento e emprego, e só mais tarde resolviam o seu estatuto migratório por meio das regularizações extraordinárias implementadas pelos governos (ECHEVERRIA, 2014; TRIANDAFYLLIDOU, 2013). Além disso, Echeverria (2014) argumenta que as regularizações extraordinárias demonstram a incapacidade ou pouca vontade dos Estados em construir um regime migratório eficaz, expondo, dessa forma, a irregularidade crónica.

A nível europeu, ao longo da década de 1990 adotou-se uma lógica de política de imigração assente em condições de entrada e circulação, condições de residência e emprego, e combate à entrada, residência e trabalho ilegal (BALDWIN-EDWARDS, 1997; FURQUIM, 2016). Nesse período, no que concerne à imigração irregular, Baldwin-Edwards (1997) esclarece haver uma presunção de que este fenómeno é necessariamente prejudicial para a Europa.

Logo, em 1992, o processo de integração europeia foi concretizado por meio do Tratado de Maastricht, o qual instituiu a UE, e considerava questões no âmbito da política de imigração dos Estados-membros, nomeadamente as condições de entrada, de circulação e de residência de cidadãos de países terceiros, incluindo o combate à imigração e trabalho irregulares. Além disso, estabeleceu-se uma política comum de emissão de vistos. Aliás, foi a partir do Tratado de Maastricht que se observou a europeização da imigração (STAMENOVA, 2019).

Entre 1995 e 2005 muitos países europeus, sobretudo na Europa do Sul,

aumentaram significativamente o seu *stock* de imigrantes devido às novas entradas e processos de regularização (PADILLA; ORTIZ, 2012). Em 1995, foi criado o Processo de Barcelona, uma parceria Euro-Mediterrânica que visava promover uma zona de comércio livre e reduzir a pressão migratória para a região através da criação de empregos, do combate à imigração ilegal e da proteção dos direitos dos imigrantes legais<sup>5</sup>. No mesmo ano, entrou em vigor a Convenção de Schengen, que completava o Acordo de Schengen assinado em 1985 e definia a criação de um espaço sem controlo das fronteiras internas.

Em 1997, a UE começou a estabelecer uma política de imigração supranacional, concebida com o Tratado de Amesterdão (FURQUIM, 2016; VALENTE; GUIA, 2016). Entre os objetivos do Tratado de Amesterdão estava a eliminação dos últimos obstáculos à livre circulação e o reforço da segurança, e no que concerne à política de imigração da UE pretendia-se atuar no combate à imigração clandestina e residência ilegal, incluindo o repatriamento de imigrantes em situação irregular<sup>6</sup>. Por meio desse instrumento, o Acordo e a Convenção de Schengen tornara-se o Acervo de Schengen. Foi também por meio do Tratado de Amesterdão, que a UE deu início a criação de bases jurídicas de uma política comum de imigração, mediante a implementação de programas quinquenais,

sendo o Programa de Tampere (1999–2004) e o Programa de Haia (2004–2009) os que mais se destacam (VALENTE; GUIA, 2016).

O Programa de Tampere estabeleceu princípios centrais para uma política de imigração compreensiva, destacando a questão dos imigrantes fora da UE (FURQUIM, 2016). Tratava-se do primeiro programa plurianual da UE destinado a fixar prioridades tendo em vista a criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça. De facto, o Programa de Tampere propunha a criação de uma política comum de imigração, estimulando uma ligação entre a UE, países terceiros e organizações internacionais (VALENTE; GUIA, 2016).

Seguidamente, em 2001 a UE aprovou um regulamento<sup>7</sup> que uniformizou os títulos de residência para os nacionais de Estados terceiros. Com o regulamento, estabeleceu-se um modelo de título de residência comum a todos os Estados-membros e que incluía todas as informações consideradas necessárias sobre o imigrante. Mais ainda, o ano de 2001 foi um divisor de águas nas políticas de imigração europeias. Isso porque após os ataques terroristas do 11 de setembro de 2001 nos EUA e os ataques subsequentes em Espanha e no Reino Unido, as legislações penais e de imigração passaram a ter maior convergência, caracterizando o fenómeno da “crimigração” (FURQUIM, 2016). Assim,

---

<sup>5</sup> Declaração de Barcelona e parceria euro-mediterrânica. Cf.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:r15001>.

<sup>6</sup> Tratado de Amesterdão que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses tratados.

---

<sup>7</sup> Regulamento (CE) n. 1030/2002 do Conselho de 13 de junho de 2002 que estabelece um modelo uniforme de título de residência para os nacionais de países terceiros (JO L 157 de 15.6.2002, p. 1).

em 2002, a UE adotou uma diretiva<sup>8</sup> sobre o auxílio à entrada, ao trânsito e à residência de imigrantes irregulares, cujo objetivo era definir o que seria considerado auxílio à imigração clandestina e quais as sanções contra quem auxiliasse um imigrante a entrar, transitar ou permanecer de forma irregular num Estado-membro da UE.

Em 2004, a UE adotou quatro medidas importantes em matéria de imigração: o programa-quadro Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios para o período de 2007 a 2013<sup>9</sup>; o Programa de Haia (2004–2009); a criação do Sistema de Informação de Vistos (VIS)<sup>10</sup>; e a criação da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (FRONTEX)<sup>11</sup>. O programa-quadro Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios para o período de 2007 a 2013 foi adotado em abril de 2004, visando criar mecanismos de solidariedade financeira para o controlo e vigilância das fronteiras

externas, regresso de imigrantes irregulares, integração dos imigrantes com residência legal e asilo. Por conseguinte, cada Estado-membro da UE deveria criar medidas que “que lhe permita cumprir cabalmente as suas obrigações relativas a cada um dos quatro domínios de acção, mesmo quando só é afectado de forma limitada” (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2004, p. 6).

Logo depois, em junho de 2004, a UE criou o Sistema de Informação de Vistos (VIS), um sistema de intercâmbio de dados sobre vistos entre Estados-membros Schengen. A partir de então houve uma harmonização entre os Estados-membros em matéria de emissão e gestão dos vistos. Já em novembro de 2004, aprovou-se o Programa de Haia<sup>12</sup>, o segundo programa plurianual da UE e que estabeleceu 10 prioridades em matéria de liberdade, segurança e justiça para os cinco anos seguintes. O Programa de Haia fez alusão à importância das migrações para a economia e sociedade dos Estados-membros da UE, reconhecendo a necessidade de uma abordagem baseada na utilização de mão-de-obra imigrante. Por fim, também em foi criada agência FRONTEX, visando ajudar os Estados-membros e os países que fazem parte da Convenção de Schengen a fazer a gestão das fronteiras externas do espaço de livre circulação da UE. Contudo, uma das críticas à criação da FRONTEX é o facto de a agência ter sido constituída

---

<sup>8</sup> Directiva 2002/90/CE do Conselho de 28 de novembro de 2002 relativa à definição do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares.

<sup>9</sup> Comissão das Comunidades Europeias. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu que estabelece o programa-quadro “Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios” para o período de 2007 a 2013.

<sup>10</sup> Decisão do Conselho, de 8 de junho de 2004, que estabelece o Sistema de Informação sobre Vistos (VIS). (2004/512/CE).

<sup>11</sup> Regulamento (CE) n. 2007/2004 do Conselho, de 26 de outubro de 2004, que cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia, alterado em 2007 pelo Regulamento (CE) n. 863/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de julho de 2007 que estabelece um mecanismo para a criação de equipas de intervenção rápida nas fronteiras, que altera o Regulamento (CE) n. 2007/2004 do Conselho no que se refere a este mecanismo e que regulamenta as competências e tarefas dos agentes convidados

---

<sup>12</sup> Comissão das Comunidades Europeias. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu – Programa da Haia: dez prioridades para os próximos cinco anos e parceria para a renovação europeia no domínio da liberdade, segurança e justiça

com um entendimento repressivo a respeito da imigração clandestina (FURQUIM, 2016).

Logo depois, em 2005, foi definida pela primeira vez uma Abordagem Global das Migrações, que abrangeu toda a agenda migratória da UE, incluindo a migração irregular (PEDRO, 2018). Através deste instrumento, a UE salientou a necessidade de uma abordagem equilibrada, global e coerente das políticas de imigração dos Estados-membros, que abrangia políticas para combater a imigração ilegal. Furquim (2016) indica que a Abordagem Global das Migrações referiu-se com frequência a transposição ilegal de fronteiras e apelou para que os Estados-membros assumissem o compromisso de lançar relatórios sobre a imigração. Nesse sentido, adotou-se, no mesmo instrumento, a *Abordagem global das migrações: ações prioritárias centradas na África e no Mediterrâneo*. Por localizarem-se no *soft underbelly* da UE, justamente na região do mediterrâneo, Espanha e Portugal estiveram no centro da abordagem. Assim, as ações prioritárias centradas na África e no Mediterrâneo visavam reduzir o fluxo migração ilegal e assegurar o regresso dos imigrantes ilegais.

Em seguida, no ano de 2006, entrou em vigor uma decisão do Conselho<sup>13</sup> para a criação de um mecanismo de informação mútua sobre as medidas que os Estados-membros da UE adotavam em matéria de imigração e asilo. A decisão do Conselho considerava a necessidade de comunicar

---

<sup>13</sup> Decisão do Conselho de 5 de outubro de 2006 relativa ao estabelecimento de um mecanismo de informação mútua sobre as medidas dos Estados-membros nos domínios do asilo e da imigração (2006/688/CE)

para os demais Estados-membros, e para a Comissão, medidas de asilo e de imigração que pudessem ter um impacto significativo em vários Estados-membros ou em toda a UE, permitindo também a troca de opinião e pedido de informações suplementares. Entre as medidas em matéria de imigração e asilo que deveriam ser comunicadas estavam as intenções políticas, programação a longo prazo, projeto de legislação ou aprovado e decisões jurídicas e administrativas.

Em 2007 foi assinado o Tratado de Lisboa, e em matéria de imigração houve uma mudança no sistema e na política. Com o Tratado de Lisboa a UE clarificou que as competências sobre a imigração são partilhadas entre os Estado-membros, particularmente no que diz respeito à admissão de imigrantes para residência e procura de emprego (VALENTE e GUIA, 2016). Mais ainda, passou a haver ausência de controlo nas fronteiras internas, independente da nacionalidade, e o desenvolvimento de uma política comum de imigração assente na prevenção e combate da imigração ilegal e na gestão eficaz dos fluxos (FURQUIM, 2016). Logo, em 2008 foram adotadas três importantes medidas em matéria de imigração: a atualização do Processo de Barcelona<sup>14</sup>, o Pacto Europeu sobre Imigração e Asilo<sup>15</sup> e a Diretiva do Regresso<sup>16</sup>. Em maio de 2008,

---

<sup>14</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, de 20 de maio de 2008, sobre o Processo de Barcelona: União para o Mediterrâneo [COM(2008) 319 final – não publicado no Jornal Oficial].

<sup>15</sup> Conselho da União Europeia. Pacto Europeu sobre Imigração e Asilo. Bruxelas, 24 de setembro de 2008. 13189/08 ASIM 68

<sup>16</sup> Directiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos

o Processo de Barcelona (1995) foi atualizado, mantendo a parceria Euro-Mediterrânea. A seguir, em setembro de 2008, os Estados-membros da UE adotaram o Pacto Europeu sobre Imigração e Asilo.

O Pacto Europeu sobre a Imigração e a Asilo de 2008 reconheceu que as migrações poderiam contribuir para o crescimento económico dos Estados-membros da UE com necessidade de imigrantes devido às características do seu mercado de trabalho ou situação demográfica, negando a hipótese de “imigração zero”. Mais ainda, a UE chamou atenção dos Estados-membros sobre o acesso aos seus territórios, pois o comportamento de um Estado poderia afetar os interesses de outro Estado. Por conseguinte, a UE impulsionou uma política comum de imigração e asilo, tendo em conta os interesses comunitários e as especificidades de cada Estado-membro.

Nesse sentido, é de se notar que os programas de regularização extraordinária adotados em Espanha e Portugal entre os anos 1980 – 2007 era incompatível com alguns compromissos do Pacto sobre a Imigração e o Asilo de 2008. Particularmente, os programas de regularização extraordinária destoavam do compromisso de assegurar o retorno de imigrantes em situação irregular, possibilitando a sua regularização em território nacional. Além disso, os programas de regularização extraordinária destoavam da responsabilidade de que a política de imigração de um Estado-membro da UE considerasse e respeitasse o interesse dos

outros Estados-membros e fomentasse a imigração legal. A UE desencoraja a possibilidade dos Estados-membros regularizarem os imigrantes por meio do trabalho, e o Pacto Europeu para as Migrações e Asilo deixa isso bem claro, pois “a meta é inclusive retornar essas pessoas” (Entrevista 2, 17 jun. 2022).

Em dezembro de 2008, por meio da Diretiva do Regresso, criou-se um conjunto de medidas que seriam aplicadas aos imigrantes de Estados terceiros que não preenchiam ou deixaram de preencher os requisitos de entrada, permanência e residência num Estado-membro da UE. Assim, os Estados-membros deveriam assegurar o fim das situações irregulares por conta de decisões de regresso, proibições de entrada e decisões de afastamentos de imigrantes. Isto é, o regresso dizia respeito ao retorno voluntário ou coercitivo de nacionais de países terceiros para o país de origem ou um país de trânsito ao abrigo de acordos de readmissão ou para outro país terceiro em que seja aceite.

Alguns autores consideram que a Diretiva do Regresso é a concretização do fenómeno da “crimigração”, visto que criou medidas penais repressivas para o combate à imigração irregular e também possibilitou a detenção de imigrantes (FABADO, 2015; FURQUIM, 2016). Além disso, a transposição da Diretiva do Regresso para o ordenamento jurídico português, alterou as disposições sobre o auxílio à imigração ilegal, associação de auxílio à imigração ilegal e angariação de mão-de-obra ilegal, aumentando a penalização desses crimes (FURQUIM, 2016). No caso espanhol, a transposição da Diretiva do Regresso converteu-se, dentre outros aspetos, no aumento do

---

Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular

período máximo de detenção de imigrantes (de 40 para 60 dias) (FABADO, 2015).

Posterior à Diretiva do Regresso, em 2009, a UE aprovou três medidas importantes em matéria de imigração: o Cartão Azul da UE<sup>17</sup>, sanções contra os empregadores de imigrantes em situação irregular<sup>18</sup> e o Programa de Estocolmo<sup>19</sup>. O Cartão Azul UE visava facilitar a condição de entrada e residência de nacionais de países terceiros para fins de trabalho altamente qualificado e atenuar a escassez de mão-de-obra, bem como tornar a UE “mais atraente para estes trabalhadores e manter a competitividade e o crescimento económico” (Directiva 2009/50/CE do Conselho, de 25 de Maio de 2009, p. 17).

A seguir, em junho de 2009, a UE estabeleceu as sanções e medidas contra os empregadores de imigrantes em situação irregular, considerando que a possibilidade de obter trabalho sem estatuto legal exigido era um fator de atração importante para a imigração clandestina. Por isso, a medida tinha como elemento central a proibição geral de emprego de imigrantes não autorizados a residir na UE, por meio de sanções contra os empregadores que não respeitassem essa proibição. Ao transpor esta diretiva, Portugal tipificou o crime de

utilização de trabalho de imigrantes em situação irregular. Em Espanha, a transposição estabeleceu punições para empregadores que contratem simultaneamente trabalhadores imigrantes sem notificar a sua inscrição na Segurança Social ou que não tenha autorização necessária para trabalhar (TRAPERO BARREALES, 2014).

Por fim, o Programa de Estocolmo tratava-se de um programa plurianual para o período 2010–2014 e aplicava as disposições previstas no Tratado de Lisboa em matéria de imigração, priorizando políticas concertadas entre os Estados-membros da UE, adaptadas às necessidades do mercado de trabalho, e políticas eficazes para combater a imigração ilegal. Mais ainda, reforçou-se uma vez mais a necessidade de políticas de regresso e a celebração de acordos de readmissão. O Programa de Estocolmo surge no contexto da Primavera Árabe (2010), que fez intensificar a imigração irregular e as pressões de procura de asilo na Europa do Sul. O surgimento de protestos contra o governo no Líbano, Iémen, Tunísia, Síria e Marrocos, e as subsequentes mudanças geopolíticas, levavam ao surgimento de novos fluxos migratórios mistos (TRIANDAFYLLIDOU, 2013). Esses novos fluxos de requerentes de asilo e migrantes económicos deram origem a duas questões: a eficácia (ou não) das respostas institucionais, e os mecanismos de controlo das fronteiras e as suas implicações em termos de direitos humanos (TRIANDAFYLLIDOU, 2013).

A partir dos anos 2000, Espanha e Portugal abandonaram os seus programas de regularização extraordinária através do trabalho, e aprovaram de legislações que permitiam a regularização contínua

---

<sup>17</sup> Directiva 2009/50/CE do Conselho, de 25 de maio de 2009, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado.

<sup>18</sup> Directiva 2009/52/CE de 18 de junho que estabelece normas mínimas sobre sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular.

<sup>19</sup> Council of the European Union. The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens. Brussels, 2 december 2009.

de imigrantes. Os dois países não são os únicos a adotar políticas de regularização de imigrantes através do trabalho, mas realizam de maneira volumosa. Embora a UE não estimule essa prática, o facto de a integração de imigrantes ser uma competência dos Estados-membros permite a

criação de políticas de regularização. Ainda assim, especialistas destacam que é através dos canais de controlo de fronteira ou de transição de migração secundária que a UE tenta bloquear e invalidar práticas de regularização como as de Espanha e Portugal (Entrevista 2, 17 jun. 2022).

### [Quadro1]

#### Quadro 1 – Principais medidas adotadas pela CEE/UE sobre imigração 1961–2009.

Ano	Medida
1961	Regulamento 15/61 ( livre circulação de trabalhadores entre os Estados-membros da CEE)
1964	Directiva 64/221/CEE do Conselho, de 25 de fevereiro de 1964 (reclusão e expulsão de trabalhadores por motivos de segurança, ordem e saúde pública)
1968	Directiva 68/360/CEE do Conselho, de 15 de outubro de 1968 (revogação das restrições de circulação e permanência de trabalhadores imigrantes)
1985	Acordo de Schengen
1992	Tratado de Maastricht
1995	Processo de Barcelona
1995	Convenção de Schengen
1995	Diálogo 5+5 - Foro do Mediterrâneo Ocidental
1997	Tratado de Amesterdão
1999	Programa de Tampere
2001	Regulamento (CE) n. 1030/2002 do Conselho de 13 de junho
2002	Regulamento (CE) N.o 1030/2002 do Conselho de 13 de junho de 2002 que estabelece um modelo uniforme de título de residência para os nacionais de países terceiros (JO L 157 de 15.6.2002, p.1)
2002	Directiva 2002/90/CE do Conselho de 28 de novembro de 2002 relativa à definição do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares.
2004	Programa-quadro Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios para o período de 2007 a 2013
2004	Programa de Haia
2004	Sistema de Informação de Vistos (VIS)
2004	FRONTEX
2005	Abordagem Global das Migrações
2006	Decisão do Conselho de 5 de outubro de 2006 relativa ao estabelecimento de um mecanismo de informação mútua sobre as medidas dos Estados-membros nos domínios do asilo e da imigração (2006/688/CE)

Continua...

## [Quadro 1] Continuação

Ano	Medida
2007	Tratado de Lisboa
2008	Atualização do Processo de Barcelona
2008	Pacto Europeu sobre Imigração e Asilo
2008	Diretiva do Regresso
2009	Cartão Azul UE
2009	Diretiva 2009/52/CE de 18 de junho que estabelece normas mínimas sobre sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular
2009	Programa de Estocolmo

Fonte: Elaboração própria.

É de se notar que as medidas adotadas pela UE orientam-se no combate à imigração ilegal e a não permanência de imigrantes em situação irregular nos territórios dos Estados-membros. A criação dessas políticas foram justificadas pela necessidade de garantir a segurança interna e a ordem pública. Contudo, Furquim (2016) considera que a partir de 2009, com a Diretiva 2009/52/CE, houve também o objetivo de proteger a economia dos Estados-membros, num contexto de crise internacional, ao criar sanções e medidas contra empregadores que contratassem imigrantes em situação irregular. Isso porque a ideia da possibilidade de haver uma demanda por mão-de-obra imigrante mais barata na UE, utilizada como alternativa pelos empregadores para diminuir gastos, poderia causar um desequilíbrio nos salários entre os nacionais e os imigrantes, tendo como consequência o aumento da taxa de desemprego (FURQUIM, 2016).

Mais ainda, o desenvolvimento das políticas de imigração no cenário europeu, particularmente considerando Espanha e Portugal, é a tradução do abandono da ideia de

que a política de imigração é, exclusivamente, uma política interna e de responsabilidade apenas dos Estados, convertendo-se numa abordagem global das migrações (PEDRO, 2018). Ainda assim, mesmo com a existência de diretivas e compromissos comuns, os Estados-membros podem enveredar por políticas de imigração mais criminalizadoras dos imigrantes ou por políticas de maior inclusão (VALENTE; GUIA, 2016). Este último é o caso desses dois países, que se destacam pela adoção de medidas mais integradoras dos imigrantes, como no caso da regularização de imigrantes por meio do trabalho.

### **Espanha e Portugal: casos a parte?**

A adesão de Espanha e Portugal à UE implicou em mudanças na produção legislativa no âmbito das novas necessidades do mercado de trabalho e transposição de diretivas (PADILLA; ORTIZ, 2012). Nesse sentido, ao longo dos anos verificou-se em Portugal um endurecimento da política de imigração ao nível da implementação de diretivas mais severas,

embora com práticas mais brandas, de combate à criminalidade e penalização de comportamentos de quem explora imigrantes, sobretudo em situação irregular (VALENTE; GUIA, 2016; TÉCHIO, 2006). Contudo, a implementação dessas diretivas em Portugal não limitaram a imigração, diferente do que acontece em outros Estados-membros como a França, Holanda e Itália, que implementaram medidas mais restritivas (VALENTE; GUIA, 2016).

A Espanha também adotou políticas de imigração considerando as mudanças sociais e económicas do país, bem como seguindo orientações da UE. A princípio o país teve uma política de imigração zero, com a primeira Lei de Estrangeiros em 1985<sup>20</sup> (ECHEVERRIA, 2014; MARTÍNEZ, 2009). Posteriormente, houve uma mudança de paradigma e a atual política de imigração tem perspectivas de integração e garante os direitos dos imigrantes (MARTÍNEZ, 2009). O governo espanhol optou pela ampliação dos direitos sociais fundamentais, independentemente a sua situação de residência do imigrante no país (regular ou irregular), embora esta ampliação esteja relacionada a decisões do Tribunal Constitucional de Espanha. Mais ainda, a política de imigração em Espanha manifestou o objetivo de que a imigração regular estivesse associada às necessidades do mercado de trabalho (MARTÍNEZ, 2009).

### **Imigração irregular e mercado de trabalho em Espanha e Portugal**

As características da economia e do mercado de trabalho em Espanha

---

<sup>20</sup> Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.

e Portugal, com desequilíbrios económicos estruturais, elevadas taxas de desemprego entre os nacionais mesmo nos períodos de crescimento económico, e grandes setores informais são fatores que explicam a necessidade do trabalho imigrante (TÉCHIO, 2006; TRIANDAFYLLIDOU, 2013). Para compreender o nexos entre imigração irregular e mercado de trabalho é preciso considerar a lógica da demanda e da oferta no mercado de trabalho, e a lógica político-jurídica adotada pelos Estados. Por um lado, existe uma lógica própria das interações sociais e económicas, regida pelo princípio da demanda e da oferta, que aponta para um livre movimento dos fatores de produção em busca de maior rentabilidade (ECHEVERRIA, 2014). Esses fatores atraem os trabalhadores imigrantes, que se empregam em nichos específicos em Espanha e Portugal, como os serviços, restauração, construção civil e outros.

Por outro lado, a lógica político-jurídica adotada pelos Estados espanhol e português em matéria de imigração pretendem delimitar e regular o movimento dos fatores de produção (ECHEVERRIA, 2014) por meio de políticas de imigração que partem de pressupostos históricos e ideológicos. Como exposto, ao longo do tempo essas políticas foram mais reativas ao fluxo de imigração. Nesse sentido, Echeverria (2014) defende a tese de que situação de irregularidade dos imigrantes é resultado de uma discordância entre a lógica da demanda e da oferta no mercado de trabalho e a lógica político-jurídica dos Estados. Essa discordância causa uma diferença numérica entre imigrantes inseridos no mercado de trabalho e imigrantes em situação regular, pois há uma contradição entre “mercados versus Estados”, coexistindo a globalização

das interações sócio-económicas, e a adoção de políticas restritivas quanto à entrada de imigrantes (ECHEVERRIA, 2014). Logo, as políticas de regularização de imigrantes, já no país recetor, seriam uma forma de contornar esta contradição.

Após estabelecerem-se enquanto países receptores de imigrantes, Espanha e Portugal passaram ter considerável fluxo de imigração laboral. Isto motivou os seus governos a tentarem conduzir a imigração em termos de benefícios económicos para o Estado, a partir de soluções um pouco mais humanizadas que outros países da UE, nomeadamente mais ao norte (Entrevista 2, 17 jun. 2022). As características do fluxo imigratório levaram a literatura considerar que a imigração nos países da Europa do Sul não seguia o padrão “clássico” do modelo fordista, caracterizado pela ocupação de imigrantes nas principais cidades para trabalhar na fábrica (COLUCCI; GALLO, 2018).

Por isso, estabeleceu-se um “novo modelo” mais flexível e dinâmico para explicar o fluxo imigratório para a região, caracterizado por uma mobilidade mais forte no território, mudanças súbitas de trabalho e uma alternância entre o emprego e o desemprego (COLUCCI; GALLO, 2018). Além disso, o processo de desindustrialização e expansão do setor dos serviços nos países da Europa do Sul favoreceu uma ideia de que a imigração seria temporária e não cairia nos padrões clássicos de procura de trabalho (COLUCCI; GALLO, 2018). O mercado de trabalho, portanto, é um elemento-chave catalisador da imigração (PEIXOTO, 2009). Contudo, se por um lado Espanha e Portugal tem grandes economias informais que incorporam imigrantes em alguns setores, por outro

lado, a gestão da imigração irregular continua a ser um desafio, pois originalmente os dois países são considerados trampolins para outros Estados-membros da UE (TRIANDAFYLLIDOU, 2013).

É de se notar que com o aumento do fluxo imigratório para o mercado de trabalho, os programas de regularização (extraordinários e ordinários) criados em Espanha e Portugal surgem como respostas para resolver a irregularidade. Entretanto, Padilla e Ortiz (2012) consideram que os processos de regularização extraordinária são um indicativo da persistência dos imigrantes irregulares e como consequência cria-se um círculo vicioso da irregularidade. Outras correntes da literatura defendem que um sistema de regularização tácita e contínua tem a vantagem de evitar programas de regularização em grande escala e muito publicitários, além de evitar a irregularidade dos imigrantes já residentes, visto que o regresso para o país de origem nem sempre é uma opção (TRIANDAFYLLIDOU, 2013).

## Considerações finais

---

Compreender os fatores que levam as pessoas e os grupos a se deslocarem envolve uma contextualização da relação entre a compulsão e necessidades dos indivíduos e das principais forças económicas, políticas e culturais em jogo (COLUCCI; GALLO, 2018). A partir de uma perspectiva histórica, política e económica trazida nesse trabalho é possível perceber que a dinâmica dos fluxos migratórios em Espanha e Portugal envolve uma multiplicidade de configurações, relacionadas às práticas

sociais, instituições, contextos e redes de contactos e de relações. A UE reconhece a necessidade de uma gestão interna dos fluxos migratórios assente em orientações e normas comuns entre os Estados-membros, bem como o diálogo e cooperação com os países de origem dos fluxos. No entanto, este trabalho reforça o argumento de Valente e Guia (2016) de que a abordagem da UE não tem sido linear e as políticas de imigração ainda não estão completamente harmonizadas, havendo diferença de práticas entre os Estados-membros.

Logo, a principal demonstração deste trabalho é que, apesar da influência e orientações da UE - que tem se mostrado cada vez mais restritivas quanto ao controlo da imigração - Espanha e Portugal têm seguido orientações políticas mais moderadas e favoráveis à imigração, sobretudo para o mercado de trabalho. Essa abordagem é reforçada pela criação de políticas de regularização de natureza institucionalizada, isto é, de forma permanente e de longo prazo entre os anos 1980 - 2000, independentemente da orientação política dos governos (centro-esquerda ou centro-direita), e, posteriormente, a partir dos anos 2000, criando um mecanismo jurídico que permitia a regularização ordinária.

É evidente que os programas de regularização extraordinárias adotados em Espanha e Portugal, e posteriormente, a criação de leis que permitem a regularização ordinária por meio do trabalho vão de encontro à orientação política das medidas adotadas pela UE. Isto é justificado pelas características das economias e do mercado de trabalho em Espanha e Portugal, com desequilíbrios económicos estruturais e elevadas taxas de desemprego. Embora

haja a possibilidade de regularização de imigrantes em outros países da UE, Espanha e Portugal o fazem volumosamente e muito mais a frente do que os outros.

Ainda que o abandono dos programas de regularização extraordinária e o aumento do controlo das fronteiras tivessem reduzido o fluxo de imigração irregular na Europa do Sul, a situação da irregularidade continua a ser uma questão complexa para ambos os países. Isso porque, além da dificuldade de gestão e controlo do fluxo imigratório por parte do Estado, os imigrantes trabalhadores podem ser submetidos a condições de exploração, trabalho degradante e violação de direitos.

É pouco provável que os imigrantes irregulares desapareçam e políticas mais restritivas à entrada e permanência podem torná-los alvos fáceis para exploração laboral e imigração ilegal através de redes de contrabandistas, especialmente em tempos de crise económica (TRIANDAFYLLIDOU, 2013). A regularização ordinária, isto é, a possibilidade de os imigrantes resolverem a sua situação administrativa de residência e de trabalho de forma contínua em Espanha e Portugal, bem como o registo dos imigrantes trabalhadores, permite um melhor planeamento de outras políticas, em todas as áreas de intervenção do Estado, e salvaguarda os direitos dos imigrantes.■

#### [ ANA PAULA COSTA ]

Cientista Social pela Universidade Federal de Viçosa (UFV), Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade Nova de Lisboa. Atualmente é doutoranda em Ciência Política pela mesma universidade e investigadora associada no Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI). E-mail: ana.apc.costa@gmail.com

## Referências

---

BALDWIN-EDWARDS, Martin. The emerging European immigration regime: Some reflections on implications for Southern Europe. **JCMS: Journal of Common Market Studies**, New Jersey, v. 35, n. 4, p. 497-519, 1997.

CAVALCANTI, Leonardo. Lembrança de emigração e realidade de imigração: o fenômeno migratório na Espanha e a recente chegada dos brasileiros. **Cadernos CERU**, São Paulo, v. 15, p. 186-201, 2004.

CARVALHO, G. M. D.; AFONSO, Luís Eduardo. Vale a pena mudar para Espanha ou para Portugal?: o impacto da migração sobre os trabalhadores brasileiros, sob a ótica previdenciária. In: USP INTERNATIONAL CONFERENCE IN ACCOUNTING, 18., 2018, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2018.

COLUCCI, Michele; GALLO, Stefano. Migration in Southern Europe Since 1945: The Entanglement of Many Mobilities. **Revue Europeenne des Migrations Internationales**, Poitiers, v. 34, n. 1, p. 53-77, 2018.

ECHEVERRIA, Gabriel. Dela “producción institucional de la irregularidad” ala “irregularidad sobrevenida”: diez años de políticas migratorias en España. **Negociaciones identitarias de la población migrante**, Madrid, p. 11-23, 2014.

ESPAÑA. OBSERVATORIO PERMANENTE DE LA INMIGRACIÓN. Estadística de extranjeros residentes en España. Madrid: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. 2021.

ESPAÑA. **Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España**. Madrid: Jefatura del Estado, 1985.

FABADO, Isabel Reig. La directiva de retorno y la tutela judicial efectiva. **Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales**, Toledo, n. 19, p. 115-126, 2015.

FINOTELLI, Claudia. The North-South Myth Revised: A Comparison of the Italian and German Migration Regimes. **West European Politics**, London, v. 32, n. 5, p. 886-903, 2009.

FURQUIM, Saulo Ramos. As políticas de combate à imigração ilegal no âmbito da união europeia: uma perspectiva crítica a directiva do regresso e seus fenômenos criminais. **Revista de Estudos Jurídicos da UNESP**, Franca, v. 18, n. 3, p. 1325-1370, 2016.

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**, Coimbra, n. 29, p. 125-152, 2018

KING, Russell; RYBACZUK, Krysia. Southern Europe and the International Division of Labour: From Emigration to Immigration. *In*: KING, Russell. **The New Geography of European Migrations**, New York: Belhaven, 1993.

KING, Russell; LAZARIDIS, Gabriella; TSARDANIDIS, Charalambos (ed.). **Eldorado or Fortress?** Migration in Southern Europe. London: Macmillan, 2000.

MARTÍNEZ, Luis Angel Triguero. La nueva reforma de la ley orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social: notas clave para su comprensión. **Revista Estudios Jurídicos**, Jaén, n. 9, p. 1-11, 2009.

PADILLA, Beatriz; ORTIZ, Alejandra. Fluxos migratórios em Portugal: do boom migratório à desaceleração no contexto de crise. Balanços e desafios. **REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, Brasília, DF, v. 20, n. 39, p. 159-184, 2012.

PEDRO, Mário Luís Magalhães. A dimensão externa da política de migração. **OBSERVARE-Janus 2018-2019**, Lisboa, p. 80-81, 2018.

PEIXOTO, João. New Migrations in Portugal: Labour Markets, Smuggling and Gender Segmentation. **International Migration**, Geneva, v. 47, n. 3, p. 185-210, 2009.

PIRES, Rui Pena; PEREIRA Cláudia; AZEVEDO, Joana; VIDIGAL, Inês; VEIGA, Carlota Moura. A emigração portuguesa no século XXI. **Sociologia, Problemas e Práticas**, Lisboa, n. 94, p. 9-38, 2020.

SEF – SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS. **Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2021**. Barcarena: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2021.

SOUSA, Constança Urbano de. É a imigração um assunto de segurança nas relações Euro-Mediterrânicas?. *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL-SEGURANÇA EURO-MEDITERRÂNICA, 2018, Lisboa. **Conferência** [...] Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa, 2018.

STAMENOVA, Teodora Lachezarova. **Uma Diretiva de Exclusão numa disfarçada política de harmonização-Diretiva 2008/115/CE**. 2019. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Forenses) – Universidade de Coimbra, Coimbra, 2019.

TÉCHIO, Kachia. **Imigrantes brasileiros não documentados: uma análise comparativa entre Lisboa e Madri**. Lisboa: ISEG - SOCIUS, 2006

TRAPEROBARREALES, María Anunciación. La transformación del derecho penal laboral: de protector de los derechos de los trabajadores a garante de la competencia empresarial y de las políticas migratorias, **Cuadernos de Política Criminal**, Madrid, n. 114, p. 5-44, 2014.

TRIANDAFYLLIDOU, Anna. Migration Policy in Southern Europe: Challenges, Constraints and Prospects. **A Strategy For Southern Europe**, London, p. 54-63, 2013.

UNIÃO EUROPEIA. **Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu que estabelece o programa-quadro “Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios” para o período de 2007 a 2013**. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 2005. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0516>. Acesso em 12 dez. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. **Conselho da União Europeia. Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo. 2008**. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 2008. Disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2013440%202008%20INIT/PT/pdf>. Acesso em; 12 dez. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. **Declaração de Barcelona e parceria euro-mediterrânea**. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 2008. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:r15001>. Acesso em 12 dez. 2022. Acesso em 12 dez. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. **Decisão do Conselho, de 8 de junho de 2004, que estabelece o Sistema de Informação sobre Vistos (VIS). (2004/512/CE)**. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 2004. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004D0512&from=PT>. Acesso em 12 dez. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. **Directiva 2009/50/CE do Conselho, de 25 de Maio de 2009, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado**. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 2009. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0050&from=PT>. Acesso em: 12 dez. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. **Directiva 2009/52/CE de 18 de junho que estabelece normas mínimas sobre sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular**. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 2009.

UNIÃO EUROPEIA. **Directiva 64/221/CEE do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1964, para a coordenação de medidas especiais relativas aos estrangeiros em matéria de deslocação e estada justificadas por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública**. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 1964. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31964L0221>). Acesso em 12 dez. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. **Directiva 68/360/CEE do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativa à supressão das restrições à deslocação e permanência dos trabalhadores dos Estados-Membros e suas famílias na Comunidade**. Bruxelas: Jornal Oficial da

União Europeia, 1968. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A31968L0360>. Acesso em 12 dez. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. **Directiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular**. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 2008.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (CE) n. 15/61 de 1961**. Regulamento que diz respeito à livre circulação de trabalhadores na CEE e determina a igualdade de tratamento entre trabalhadores nacionais e trabalhadores imigrantes. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 2002.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (CE) n.863/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de Julho de 2007 que estabelece um mecanismo para a criação de equipas de intervenção rápida nas fronteiras, que altera o Regulamento (CE) n.2007/2004 do Conselho no que se refere a este mecanismo e que regulamenta as competências e tarefas dos agentes convidados**. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 2007. Acesso em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R0863&from=PT>. Disponível em: 12 dez. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (CE) n. 1030/2002 DO CONSELHO de 13 de Junho de 2002 que estabelece um modelo uniforme de título de residência para os nacionais de países terceiros**. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 2002. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02002R1030-20080519&from=HU>. Acesso em: 12 dez. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (CE) n.º2007/2004 do Conselho, de 26 de Outubro de 2004, que cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia**. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 2007. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R2007&from=PT>. Acesso em: 12 dez. 2022.

VALENTE, Isabel Maria Freitas; GUIA, Maria João. As políticas europeias para a imigração e asilo: o caso português. **Anos 90**, Porto Alegre, v. 23, n. 43, p. 39-65, 2016.