

A LEI DE ESTRANGEIROS PORTUGUESA (2007)

UMA ANÁLISE DO PROCESSO POLÍTICO

Ana Paula Costa

INTRODUÇÃO

A Lei de Estrangeiros portuguesa, principal instrumento jurídico através do qual a política de imigração se concretiza, constitui um elemento central na governação das migrações, uma área particularmente sensível para a maioria dos governos europeus. No caso português, até recentemente, a literatura defendia a existência de um consenso em matéria de imigração, sustentado pelos dois principais partidos: o Partido Socialista (PS), de centro-esquerda, e o Partido Social Democrata (PSD), de centro-direita.

No entanto, verifica-se atualmente o desmoronar desse consenso, resultado de transformações na configuração parlamentar, marcadas pelo surgimento e consolidação de novos partidos, incluindo um partido da direita radical, bem como de mudanças nas condições sociais, económicas e demográficas do país. Paralelamente, alterações no próprio fluxo migratório contribuíram para que a imigração adquirisse centralidade no debate político.

Este artigo analisa o processo político que conduziu à aprovação da Lei de Estrangeiros de 2007 em Portugal, isto é, o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, diploma que permanece em vigor em 2025, ainda que

RESUMO

A política de imigração em Portugal entre 1999 e 2007 desenvolveu-se num contexto de amplo consenso entre o Partido Socialista e o Partido Social Democrata, culminando na Lei de Estrangeiros de 2007, atualmente em vigor. Esse modelo contou com o envolvimento de associações de imigrantes, sindicatos, empregadores e da Igreja Católica, refletindo uma abordagem negociada, em que a imigração era pouco politizada. Contudo, a análise da trajetória legislativa revela a transição de um modelo consensual, regulatório e humanista no início dos anos 2000 para um cenário mais polarizado e restritivo no período recente. Este artigo mostra que a Lei de Estrangeiros de 2007 encontra-se em reavaliação, enfrentando desafios decorrentes da transformação do sistema partidário, da pressão social e mediática, das alterações dos fluxos migratórios e das novas dinâmicas políticas internas e europeias.

Palavras-chave: política de imigração, Lei de Estrangeiros de 2007, consenso partidário, governança migratória.



ABSTRACT

THE PORTUGUESE FOREIGNERS ACT (2007): AN ANALYSIS OF THE POLITICAL PROCESS

Between 1999 and 2007, immigration policy in Portugal developed amid a broad consensus between the Partido Socialista (PS) and Partido Social Democrata (PSD). This consensus culminated in the 2007 Foreigners Act, which is currently in force. This model incorporated immigrant associations, trade unions, employers, and the Catholic Church, reflecting a negotiated approach in which immigration was not highly politicized. However, an analysis of the legislative trajectory reveals a transition from a consensual, regulatory, and humanistic model in the early 2000s to a more polarized and restrictive scenario in recent years. This article shows that the 2007 Foreigners Act is currently under review due to challenges arising from the transformation of the party system, social and media pressure, changes in migration flows, and new internal and European political dynamics.

Keywords: immigration policy, Foreigners Act of 2007, bipartisan consensus, migration governance.

com alterações. O objetivo consiste em compreender a trajetória legislativa que levou à definição deste quadro normativo.

Para tal, recorreu-se à abordagem de mapeamento de processos (Collier, 2011), adequada para examinar, de forma sistemática e detalhada, a sequência de eventos, de decisões e de interações institucionais que moldaram o resultado legislativo. A partir desta metodologia, foram identificados e reconstruídos os processos decisórios e institucionais envolvidos na formulação da legislação de 2007, com base em entrevistas semiestruturadas realizadas a decisores políticos, associações de imigrantes e especialistas.

Adicionalmente, foram analisados documentos oficiais dos sucessivos governos, de associações de imigrantes e de partidos políticos, bem como comunicados e peças de imprensa relevantes para a caracterização do contexto sociopolítico e do processo legislativo que culminou na aprovação da Lei de Estrangeiros de 2007.

O artigo está dividido em duas secções, a primeira relativa ao debate público sobre a política portuguesa de imigração, a aprovação da Lei de Estrangeiros de 2007 e a criação da Manifestação de Interesse. A segunda secção dedica-se às transformações atuais nesse regime jurídico e no consenso político sobre a imigração. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

A POLÍTICA PORTUGUESA DE IMIGRAÇÃO: DO DEBATE PÚBLICO À INOVAÇÃO POLÍTICA

A ação pública inicia-se com a problematização de um fenómeno social, a sua inscrição na agenda política e a influência de janelas de oportunidade (Muller & Surel, 2002). Compreender a emergência de um problema público constitui, assim, o ponto de partida para analisar as etapas subsequentes das políticas públicas em diversas áreas (Subirats et al., 2010), incluindo a das migrações. Isto porque um fenómeno só adquire o estatuto de problema público quando os atores sociais e institucionais reconhecem a necessidade de algum tipo de intervenção para a sua resolução (Lascoumes & Le Galès, 2012).

No caso português, em matéria de imigração, diferentes atores desempenharam papéis centrais na problematização do fenómeno e na legitimação da necessidade de desenvolvimento legislativo, contribuindo para influenciar a ação pública e as dinâmicas do processo político.

Particularmente, no início dos anos 2000, emergiu em Portugal um debate público sobre a necessidade de adotar uma nova política de imigração, mais ajustada às especificidades do contexto nacional, marcado por características económicas, do mercado de trabalho e demográficas particulares. O debate centrou-se em aspectos fundamentais, como a escassez de mão de obra, a necessidade de sustentabilidade da Segurança Social, a irregularidade dos fluxos migratórios e o facto de Portugal se ter afirmado como país de imigração apenas na década de 1990.

Nas eleições legislativas de 1999, o PS obteve os melhores resultados e formou um governo minoritário sob a liderança de António Guterres. O PSD manteve-se como principal partido da oposição, reforçando a tradicional bipolarização do sistema partidário português. O Partido Comunista Português (PCP) e o Partido Ecologista «Os Verdes» (PEV), juntos na Coligação Democrática Unitária (CDU), mantiveram a continuidade das respetivas famílias políticas da esquerda comunista/ecologista, enquanto o Centro Democrático Social – Partido Popular (CDS-PP) representava a direita democrata-cristã, embora ambos com menor expressão. Paralelamente, a entrada e a afirmação inicial do Bloco de Esquerda (BE) sinalizaram uma diversificação gradual da esquerda parlamentar, introduzindo novas agendas e contribuindo para a pluralização do debate político.

Assim, a composição parlamentar de 1999 caracterizou-se simultaneamente pela estabilidade dos partidos tradicionais de centro-esquerda e centro-direita e pela emergência do BE, criando um enquadramento institucional relevante para compreender as dinâmicas que influenciaram a problematização da imigração e a subsequente ação pública no início dos anos 2000.

Em 2001 foi aprovada uma nova Lei de Estrangeiros (Decreto-Lei n.º 4/2001, 2001), acompanhada por uma regularização extraordinária, a terceira realizada em Portugal, conhecida como «Autorizações de Permanência». Esta legislação estabeleceu ainda uma graduação de coimas para diferentes situações de irregularidade, introduzindo sanções tanto para a permanência irregular no país como para o exercício de atividade profissional não autorizada. A Lei de Estrangeiros de 2001 teve uma fundamentação predominantemente económica, uma vez que a expansão da economia portuguesa, impulsionada pela adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE) e pelo acesso aos fundos europeus, gerou necessidades crescentes de mão de obra em vários sectores (Baganha, 2005; Malheiros & Peixoto, 2023)¹. Por seu turno, nas eleições de 2002, o PSD obteve os melhores resultados eleitorais e formou um governo de maioria absoluta em coligação com o CDS-PP, liderado por Durão Barroso.

Nesta conjuntura, o PS posicionou-se como a principal força da oposição, seguido da CDU e do BE, ambos com aumento do número de deputados. Com essa configuração parlamentar, em 2003 foi aprovada outra Lei de Estrangeiros (Decreto-Lei n.º 34/2003, 2003), com o objetivo de promover uma imigração regular ajustada às capacidades do país face ao aumento dos fluxos migratórios.

A NOVA LEGISLAÇÃO ESTABELECEU
COMO PRIORIDADES AS ÁREAS DA SEGURANÇA
E DA JUSTIÇA E REVOGOU A POSSIBILIDADE
DE CONCESSÃO DAS AUTORIZAÇÕES
DE PERMANÊNCIA INTRODUZIDAS EM 2001.

A nova legislação estabeleceu como prioridades as áreas da segurança e da justiça e revogou a possibilidade de concessão das Autorizações de Permanência introduzidas

em 2001. Simultaneamente, a lei impôs um limite máximo anual para a entrada de cidadãos de países terceiros, designado como «oportunidades de trabalho». Na sequência da demissão do primeiro-ministro Durão Barroso, o PS alcançou, nas eleições legislativas de 2005, a sua primeira maioria

absoluta e formou Governo, liderado por José Sócrates. Por sua vez, o PSD e o CDS-PP reduziram o número de deputados, enquanto o PCP e o BE aumentaram a sua representação parlamentar.

Em março de 2006 realizou-se, em Lisboa, o Colóquio Imigração e Desenvolvimento, durante o qual o então ministro de Estado e da Administração Interna, António Costa (PS), responsável pela pasta da imigração, apresentou os seguintes quatro eixos estruturantes da política de imigração (Costa, 2012): regulação de fluxos migratórios, promoção da imigração legal, combate à imigração clandestina, integração dos imigrantes nas sociedades de acolhimento. Sublinhou-se a importância do contexto económico, social e demográfico de Portugal, que, a médio e longo prazo, exigia a admissão de imigrantes para garantir a sustentabilidade do mercado de trabalho e do sistema de segurança social. Defendeu-se também que a política de imigração dos Estados-Membros da União Europeia (UE) deveria articular-se com uma política de cooperação para o desenvolvimento dos países de origem, de modo a promover uma gestão migratória mais eficaz (*Ibidem*).

Durante este período, o debate sobre imigração manteve-se presente na agenda política. Ainda em 2006, foram apresentadas na Assembleia da República três iniciativas legislativas que propunham uma nova Lei de Estrangeiros: 1) o PCP apresentou o Projeto de Lei 248/X/1, propondo uma mudança na política de imigração portuguesa (11 de abril de 2006) (Assembleia da República, 2006a); 2) o BE submeteu o Projeto de Lei 257/X/1, com o objetivo de introduzir mecanismos de imigração regular, regularização e reagrupamento familiar (11 de maio de 2006) (Assembleia da República, 2006b); 3) o Governo (PS) apresentou a Proposta de Lei 93/X/1, que propunha uma mudança na lógica de regularização dos imigrantes através do trabalho em Portugal (6 de setembro de 2006) (Assembleia da República, 2006c).

As três iniciativas legislativas foram debatidas em conjunto na Assembleia da República (2006d), mobilizando associações de imigrantes, partidos políticos e parceiros sociais². O então ministro de Estado e da Administração Interna, António Costa (PS), defendeu que a Proposta de Lei do Governo havia sido amplamente discutida com os parceiros sociais e com as associações de imigrantes, sublinhando, mais uma vez, a necessidade de atrair imigrantes para assegurar o funcionamento do mercado de trabalho e a sustentabilidade do sistema de segurança social em Portugal.

É neste contexto, Sr. Presidente, que apresentamos esta proposta de lei, que beneficiou de muitos e válidos contributos, que nos chegaram dos mais diversos sectores da sociedade, no período de discussão pública, desde os parceiros sociais aos representantes das associações de imigrantes [...]. Quanto à regulação dos fluxos migratórios, existe, a médio e a longo prazos, uma necessidade de atrair imigrantes, de forma a garantirmos a sustentabilidade do nosso mercado de trabalho e do sistema de segurança social.³

Destacou-se ainda a necessidade de criar canais formais de imigração ajustados aos fluxos migratórios e às exigências da economia portuguesa. A consolidação desses canais permitiria implementar uma política mais proativa e preventiva, reduzindo a vulnerabilidade dos trabalhadores migrantes a situações de irregularidade e diminuindo a pressão sobre mecanismos excepcionais de regularização.

Foi neste enquadramento que a Proposta de Lei do Governo (PS) introduziu um novo mecanismo de regularização destinado a trabalhadores imigrantes que tivessem entrado legalmente em Portugal, mas sem visto. Para obter a autorização de residência, os candidatos deveriam comprovar a existência de um contrato de trabalho (ou o exercício de atividade independente) e encontrar-se regularizados perante a Segurança Social. Este mecanismo, que viria a ser conhecido como «Manifestação de Interesse»⁴, tinha como finalidade permitir ao Estado regularizar imigrantes já integrados no mercado de trabalho, evitando a repetição de programas de regularização extraordinária, vistos como potenciais fatores de atração da imigração irregular (Assembleia da República, s. d.).

A proposta do Governo socialista, embora inovadora na sua sistematização, não surgiu num vazio legislativo. A Lei de Estrangeiros de 1998 (Decreto-Lei n.º 244/98, 1988), aprovada durante o Governo do PS liderado por António Guterres, já havia introduzido a possibilidade de concessão de autorização de residência por interesse nacional ou por razões humanitárias, mesmo quando não era cumprido o requisito geral de entrada, nomeadamente, a posse de visto (artigo 88.º, n.º 1). Assim, a iniciativa legislativa de 2006 pode ser interpretada como uma atualização e consolidação desse precedente, reforçando uma lógica de regularização orientada tanto pela proteção dos direitos dos imigrantes quanto pelas necessidades estruturais da economia portuguesa.

No plano político, a Proposta de Lei recebeu apoios significativos, inclusive da oposição ao centro-direita. O PSD considerou o diploma equilibrado, reconhecendo que acolhia algumas das suas sugestões. O partido partilhava a visão do PS segundo a qual a imigração constituía uma oportunidade para o país, desde que enquadrada por princípios de segurança, rigor nas entradas e integração:

Daí que, Sr. Ministro, não nos custe, hoje, dizer que registamos como positiva não só esta proposta, que consideramos equilibrada, bem como que o Sr. Ministro e a sua equipa, durante o período em que esta proposta tem estado em discussão, tenha acolhido algumas das nossas propostas⁵.

À direita, o CDS-PP reconheceu igualmente o mérito da proposta, salientando a sua coerência com diretivas da UE e a continuidade de orientações políticas anteriores¹⁰. Contudo, defendeu a inclusão de uma norma que proibisse expressamente novos processos de regularização extraordinária, proposta que não seria acolhida.

À esquerda, o BE adotou uma posição crítica. Considerou que o diploma apresentado pelo Governo socialista permanecia «cheio de medos» e que não oferecia respostas adequadas para os imigrantes que, apesar de participarem ativamente no mercado de trabalho, continuavam em situação irregular. Para o BE, a proposta não eliminava os obstáculos que dificultavam a regularização desses trabalhadores, perpetuando assim situações de precariedade (Assembleia da República, 2006d).

O PCP reconheceu alguns aspectos positivos na proposta, mas argumentou que a nova legislação não superava os dogmas que, a seu ver, marcavam negativamente a política de imigração em Portugal, em particular o regime de quotas (*Ibidem*). A questão das quotas foi, aliás, um dos pontos que exigiu maior negociação entre o PS e o PSD, de forma a garantir estabilidade à nova legislação. Como explicitado em entrevista pelo ex-ministro da Administração Interna (PS):

Quanto aos vistos de trabalho, na altura já existia na lei anterior [de 2003] o regime de quotas, mas por uma questão de consenso nesta Assembleia da República, o Governo, na altura do Partido Socialista (PS) em consensualização com o Partido Social Democrata (PSD), de forma que a lei tivesse alguma estabilidade, estabeleceu um regime por trabalho subordinado com quotas, mas meramente indicativas. Isto no regime normal, mas sempre com válvulas de segurança e de regularização, e daí os números 2 dos artigos, se quisermos, dos vários artigos de autorizações de residência⁶.

Segundo o Governo socialista, o apoio do PSD era essencial para assegurar que a política de imigração fosse sustentada por consenso e coesão social, elementos considerados determinantes para o seu sucesso (*Ibidem*). Assim, em 2007, após o debate parlamentar e as negociações com os partidos políticos e com a sociedade civil, a Proposta de Lei do Governo (PS) foi aprovada. A política de imigração portuguesa sofreu então uma transformação significativa, com a consagração do atual regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, ainda em vigor, embora posteriormente alterado (Assembleia da República, 2007).

Isto é, o debate público sobre imigração, intensificado a partir do início dos anos 2000 e especialmente em 2006, culminou numa revisão legislativa ampla, que resultou na aprovação da nova Lei de Estrangeiros, em 2007. Esta foi aprovada por uma maioria expressiva na Assembleia da República, com o apoio dos principais partidos e o envolvimento de diversos parceiros sociais:

Foi muito consensual, foi uma lei que na altura foi aprovada com uma amplíssima maioria neste Parlamento e pelos parceiros sociais (e associações de imigrantes). Foi uma lei

muito consensualizada, na altura eu penso que apenas teve votos contra do CDS-PP, que tinha uma representação parlamentar mais pequena e do Bloco de Esquerda, que também tinha uma representação mais pequena, pelo mesmo Artigo, um ia longe demais e o outro não ia mais longe⁷.

Apenas dois partidos votaram contra: o CDS-PP, que defendia uma conceção mais restritiva da regularização por trabalho, e o BE, que considerava que o diploma não abrangia de forma suficiente os imigrantes em situação irregular. Por seu turno, o PCP e o PEV abstiveram-se, manifestando reservas quanto ao desenho da política de regularização e à gestão dos fluxos migratórios. Assim, embora tenha havido consenso entre PS e PSD para criar um mecanismo permanente de regularização, o tema não era pacífico no conjunto da Assembleia da República, continuando a suscitar divergências entre os restantes partidos.

Não obstante, o consenso político que viabilizou a aprovação da Lei de Estrangeiros de 2007 foi favorecido pelo facto de a questão da imigração, e, em particular, a dos imigrantes em situação irregular, não ter sido altamente politizada em Portugal. Como assinalam Malheiros e Peixoto (2023), o debate político manteve-se relativamente moderado, evitando polarizações extremas. O CDS-PP, embora o partido mais à direita com representação parlamentar e o que manifestava maior resistência à imigração, não adotou um discurso abertamente xenófobo. Tal postura pode ser explicada pelas relações históricas e culturais de Portugal com os países de língua portuguesa e pela expressiva emigração portuguesa.

O CONSENSO POLÍTICO QUE VIABILIZOU A APROVAÇÃO DA LEI DE ESTRANGEIROS DE 2007 FOI FAVORECIDO PELO FACTO DE A QUESTÃO DA IMIGRAÇÃO, E, EM PARTICULAR, A DOS IMIGRANTES EM SITUAÇÃO IRREGULAR, NÃO TER SIDO ALTAMENTE POLITIZADA EM PORTUGAL.

Além do papel central desempenhado pelo Governo socialista e pelos partidos políticos, outros atores influenciaram a aprovação da Lei de Estrangeiros de 2007, nomeadamente a sociedade civil organizada. Destacaram-se as associações de imigrantes, os sindicatos de trabalhadores, os empregadores e a Igreja Católica (*Ibidem*; Padilla & França, 2020). As associações de imigrantes e os sindicatos atuaram de forma particularmente ativa, defendendo a proteção dos direitos laborais dos trabalhadores imigrantes. Os empregadores, embora menos visíveis no debate público, pressionavam no sentido de facilitar a admissão e regularização de imigrantes, respondendo às necessidades do mercado de trabalho. A Igreja Católica, por seu turno, combinou apoio direto aos imigrantes com iniciativas conjuntas com a sociedade civil e organismos governamentais, reforçando a dimensão humanitária da política migratória.

Deste modo, a Lei de Estrangeiros de 2007 assentou em dois pilares fundamentais: por um lado, a promoção da imigração regular desde os países de origem, através da simplificação dos regimes de vistos; por outro, a criação de mecanismos permanentes

de regularização já em território nacional, conferindo maior previsibilidade e estabilidade aos imigrantes e ao Estado. Como sintetizado pelo ex-ministro da Administração Interna:

Essa foi a filosofia da Lei, estabelecer regimes mais simplificados do que os que existiam até 2007 de imigração legal desde a origem, mas sempre com a possibilidade de regularização em território nacional para evitar precisamente processos de regularização extraordinária como tínhamos assistido dois na década de 1990. Ou seja, ter mecanismos de regularização permanente⁸.

Nota-se, assim, que a Lei de Estrangeiros de 2007 procurou conciliar interesses diversos: a necessidade de regularizar trabalhadores imigrantes, o controlo dos fluxos migratórios, a adaptação às orientações europeias e a simplificação dos canais formais de admissão. Esta abordagem representou uma mudança estrutural na política de imigração portuguesa, substituindo processos extraordinários por um modelo contínuo e previsível.

O processo político que conduziu à formulação da lei, apesar das divergências ideológicas entre os partidos, evidencia a existência de um consenso amplo do centro-esquerda (PS) e do centro-direita (PSD) sobre a importância da imigração para o país.

A atuação dos múltiplos atores envolvidos – sociedade civil, sindicatos, empregadores e Igreja Católica – demonstra que a política de imigração resultou de um processo negociado e plural, ainda que marcado por relações desiguais de influência e poder.

Ora, é de destacar que a preservação da estrutura bipolarizada do sistema político criou um quadro institucional previsível para a construção de consensos na política de imigração. Paralelamente, o início dos anos 2000 coincidiu com transformações económicas e demográficas significativas: a expansão económica impulsionada pelos fundos europeus intensificou a procura de mão de obra, sobretudo nos sectores menos qualificados, como a construção civil (Baganha, 2005). Este contexto contribuiu para que a imigração emergisse como um problema público, justificando reformas legislativas de maior amplitude.

As variações legislativas entre 1999 e 2007 refletem, portanto, a interação entre fatores económicos, necessidades do mercado de trabalho, discursos públicos sobre imigração e orientações ideológicas dos partidos no poder. Este período demonstra que a política de imigração evolui de forma não linear, mas em resposta a ciclos políticos e conjunturas específicas, produzindo avanços e recuos em função das prioridades governativas e do enquadramento europeu mais amplo.

DA CONVERGÊNCIA AO CONFLITO: TRANSFORMAÇÕES NO CONSENSO POLÍTICO SOBRE A LEI DE ESTRANGEIROS

No que diz respeito ao consenso partidário sobre a Lei de Estrangeiros de 2007, sus-

tentado sobretudo pelo PS e pelo PSD até, pelo menos, 2015, observa-se que a maioria das alterações legislativas foi aprovada de forma consensual:

Grande parte das leis de imigração até 2015 foram aprovadas quase por unanimidade, às vezes o CDS abstinha-se, outras vezes houve uma lei [em] que o Bloco de Esquerda se absteve, mas as alterações eram relativamente consensualizadas. Isto tornou também muito mais fácil mexer na lei e sempre que havia alguma alteração do ciclo político havia a tendência para mexer na lei e às vezes se mexia regredindo, outras vezes avançando⁹.

Este alinhamento facilitou sucessivas revisões legislativas, frequentemente motivadas por mudanças no ciclo político. Assim, sempre que havia alteração governativa, surgia a tendência de rever a lei, por vezes avançando em termos de direitos, outras vezes recuando¹⁰. De facto, grande parte das reformas até 2015 foi aprovada quase por unanimidade, com eventuais abstenções do CDS-PP e, pontualmente, do BE.

Durante o Governo PSD-CDS-PP (2011-2015), foram aprovadas três alterações à Lei de Estrangeiros de 2007. Estas reforçaram simultaneamente a articulação entre imigração e necessidades do mercado de trabalho, e os princípios securitários da legislação (Malheiros & Peixoto, 2023). As alterações contaram com o apoio do PS, enquanto os partidos da esquerda radical (PCP e BE) votaram contra.

A partir de 2012, e de forma mais nítida após 2015, observou-se uma crescente fragmentação do consenso parlamentar em torno da imigração, acompanhada de uma intensificação das clivagens ideológicas (*Ibidem*). Este processo coincidiu com o início da recomposição partidária na Assembleia da República, iniciada em 2015 com a entrada do Partido Animais Natureza (PAN), e acentuada em 2019 com a eleição da Iniciativa Liberal (IL), do Livre e do Chega (CH). Este último adotou inicialmente um discurso racista centrado sobretudo na comunidade cigana portuguesa, posicionando-se como um partido nacional, conservador, liberal e personalista.

No entanto, no debate político e na esfera pública, o CH tem reforçado discursos anti-imigração e discriminatórios, aumentando o seu protagonismo no tema. Tal tornou-se mais evidente com a expansão da sua representação parlamentar: nas eleições legislativas de 2022, que resultaram num governo de maioria absoluta do PS, o CH tornou-se a terceira força política, elegendo 12 deputados, enquanto o CDS-PP perdeu toda a sua representação parlamentar pela primeira vez.

Em 2024, já num governo PSD/CDS-PP e com o CH consolidado como terceira força parlamentar com 50 deputados, foi revogada a figura da Manifestação de Interesse (Presidência do Conselho de Ministros, 2024). Esta decisão eliminou a possibilidade de regularização através do trabalho, assinalando uma mudança substancial na abordagem portuguesa à imigração.

Ora, a política de imigração, refletida na Lei de Estrangeiros, tal como outras políticas públicas, dificilmente alcança consensos plenos entre partidos, governos e atores sociais.

Isso decorre de orientações ideológicas distintas e percepções divergentes sobre o fenómeno migratório, que moldam as preferências e estratégias de cada ator (Bachrach & Baratz, 2011; Eisenhardt, 1989; Sabatier, 1988).

Mais ainda, nos últimos anos, a construção (ou a erosão) do consenso político em torno da imigração tem sido influenciada por dinâmicas de desinformação, processos cognitivos de natureza afetiva e identitária, e por uma crescente polarização social, amplificada pelas plataformas digitais (Zanetti, 2024).

Assim, a Lei de Estrangeiros de 2007, que havia tornado Portugal um caso singular no contexto europeu, fruto de um equilíbrio entre consenso político, pressão das associações de imigrantes e inovação institucional (Cook, 2018), parece estar em reavaliação em 2025. As alterações recentes apontam para um endurecimento na gestão dos fluxos migratórios, sugerindo o fim de uma fase histórica marcada pela convergência entre PS e PSD em matérias de imigração.

De forma geral, a evolução recente sugere que a política de imigração portuguesa se encontra em fase de reconfiguração profunda. O consenso que sustentou a Lei de

O CONSENSO QUE SUSTENTOU A LEI DE ESTRANGEIROS DE 2007, BASEADO NA COOPERAÇÃO INSTITUCIONAL, NA PRESSÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE IMIGRANTES E NUM ENTENDIMENTO RELATIVAMENTE PARTILHADO ENTRE O PS E O PSD, SOBRE OS BENEFÍCIOS DA IMIGRAÇÃO, ESTÁ A SER SUBSTITUÍDO POR UM CENÁRIO MARCADO POR POLARIZAÇÃO, DISPUTA IDENTITÁRIA E VOLATILIDADE LEGISLATIVA.

Estrangeiros de 2007, baseado na cooperação institucional, na pressão das associações de imigrantes e num entendimento relativamente partilhado entre o PS e o PSD, sobre os benefícios da imigração, está a ser substituído por um cenário marcado por polarização, disputa identitária e volatilidade legislativa. Esta transformação levanta questões relevantes sobre a capacidade do sistema político de produzir políticas públicas robustas em áreas sensíveis, bem como

sobre o futuro da integração e da coesão social num país cuja sustentabilidade económica e demográfica continua estruturalmente dependente da imigração.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A evolução da legislação portuguesa em matéria de imigração desde o final da década de 1990 revela um percurso marcado por avanços, recuos e reinterpretações das finalidades da política de imigração. Neste percurso, a Lei de Estrangeiros de 2007 constitui o ponto de maior inovação institucional: ao introduzir mecanismos de regularização associados ao mercado de trabalho, consolidados mais tarde na Manifestação de Interesse, o país adotou um modelo singular no contexto europeu, combinando princípios de controlo com dispositivos de integração e inclusão social.

Contudo, esta trajetória legislativa não evoluiu de forma linear. As alterações sucessivas, sobretudo entre 2011 e 2015, reforçaram dimensões que acentuaram a lógica de associação entre imigração e mercado de trabalho, sendo aprovadas em clima de consenso,

evidenciando que, até esse momento, a Lei de Estrangeiros de 2007 funcionava como uma estrutura relativamente estável, capaz de acomodar ajustamentos sem rutura política significativa.

A partir de 2015, a trajetória legislativa alterou-se profundamente, com a crescente fragmentação do sistema partidário, acompanhada pela emergência de discursos populistas e anti-imigração, rompendo com a estabilidade anterior. A Lei de Estrangeiros de 2007 parece ter deixado de ser objeto de consensualização técnica e passou a constituir um campo de disputa política, sobretudo com o fortalecimento da direita radical. Portanto, a trajetória legislativa portuguesa em matéria de imigração revela uma inovação institucional significativa, seguida de um período de estabilidade relativa sustentado politicamente pelo centro-esquerda (PS) e centro-direita (PSD), e, mais recentemente, um processo de reversão motivado por dinâmicas de polarização e reconfiguração partidária e de forças políticas. Este percurso demonstra que a política de imigração é altamente sensível à conjuntura política, económica e discursiva, e que medidas institucionais, mesmo quando amplamente legitimadas, podem ser rapidamente desfeitas num contexto de reajustamento de forças políticas e de entendimento sobre o fenómeno migratório. ^{RI}

Data de receção: 30 de outubro de 2025 | Data de aprovação: 20 de novembro de 2025

Ana Paula Costa Investigadora associada no IPRI-NOVA. Cientista social pela Universidade Federal de Viçosa (Brasil) e doutoranda em Ciência Política, com especialização em políticas públicas, pela Universidade NOVA de Lisboa.

> IPRI-NOVA, Rua de D. Estefânia, 195, 5.º D.º, 1000-155 Lisboa, Portugal | ana.apc.costa@gmail.com | <https://orcid.org/0000-0002-9578-3145>.

NOTAS

¹ Fundamentação também confirmada pelo entrevistado do SEF, Direção Regional de Lisboa, Vale do Tejo e Alentejo, Lisboa, 21 de junho de 2022. Por questões de ética e de confidencialidade, as identidades dos entrevistados no âmbito desta investigação não são reveladas, somente o seu cargo.

² Entrevista a ex-presidente da Casa do Brasil de Lisboa. Lisboa, 1 de fevereiro de 2023.

³ Ministro de Estado e da Administração Interna, António Costa (Assembleia da República, 2006d, pp. 2-29).

⁴ Esteve em vigor até 2024.

⁵ Deputado Feliciano Barreiras Duarte (PSD) (Assembleia da República, 2006d, pp. 2-29).

⁶ Entrevista a ex-ministro da Administração Interna (PS). Lisboa, 16 de novembro de 2021.

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Entrevista a sociólogo. Lisboa, 7 de fevereiro de 2024.

¹⁰ *Ibidem*.

BIBLIOGRAFIA

- Assembleia da República. (s. d.). Iniciativa parlamentar (ID 33257). Parlamento.pt. <https://www.parlamento.pt/Actividade-Parlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?ID=33257>
- Assembleia da República. (2006a). Projeto de Lei n.º 248/X/1 – Alteração da Lei de Estrangeiros [Detalhe da iniciativa BID33084]. <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=33084>
- Assembleia da República. (2006b). Projeto de Lei n.º 257/X/1 – Regularização/Imigração/Reagrupamento familiar [Detalhe da iniciativa BID 33084]. <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=33084>
- Assembleia da República. (2006c). Projeto de Lei n.º 93/X/1 – Regularização através de trabalho de imigrantes [Detalhe da iniciativa BID 33257]. <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=33257>
- Assembleia da República. (2006d). Debates parlamentares: DAR I série, n.º 29, 2.ª sessão legislativa da X legislatura (pp. 2-29).
- Assembleia da República. (2006e). Debates parlamentares: Diário da Assembleia da República, I Série, n.º 29, 2.ª Sessão Legislativa da X Legislatura.
- Assembleia da República. (2006f). Iniciativa parlamentar (ID 33257). Parlamento.pt. <https://www.parlamento.pt/Actividade-Parlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?ID=33257>
- Assembleia da República. (2007, julho 4). Lei n.º 23/2007, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional [Lei]. Diário da República, n.º 127/2007, Série I, 4290-4330. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/23-2007-635814>
- Bachrach, P., & Baratz, M. S. (2011). Duas faces do poder. *Revista de Sociologia e Política*, 19, 149-157. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000100011>
- Baganha, M. I. (2005). Política de imigração: A regulação dos fluxos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 73, 29-44. <https://doi.org/10.4000/rccs.1323>
- Collier, D. (2011). Understanding process tracing. *PS: Political Science & Politics*, 44(4), 823-830. <https://doi.org/10.1017/S1049096511001429>
- Cook, M. L. (2018). Portugal's immigration and integration policies: A case apart? *Journal of International Migration and Integration*, 19(3), 771-789. <https://doi.org/10.1007/s12134-018-0576-5>
- Costa, A. (2012). *Caminho aberto: Textos de intervenção política*. Quetzal Editores.
- Decreto-Lei n.º 244/98. (1998). Diário da República, 1.ª série, n.º 182/1998, 3832-3851
- Decreto-Lei n.º 4/2001, de 10 de janeiro. (2001). Diário da República, I Série A, n.º 8/2001. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/4-2001-239249>
- Decreto-Lei n.º 34/2003. (2003). Diário da República, I Série A, n.º 1-A/2003. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/34-2003-188557>
- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency theory: An assessment and review. *Academy of Management Review*, 14(1), 57-74. <https://doi.org/10.5465/amr.1989.4279003>
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2012). *Sociologia da ação pública*. Editora da Universidade Federal de Alagoas.
- Malheiros, J., & Peixoto, J. (2023). Challenges and ambiguities of the policies for immigrants' regularisation: The Portuguese case in context. In C. Finotelli & I. Ponzio (Eds.), *Migration control logics and strategies in Europe* (pp. 111-129). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-26002-5_6
- Muller, P., & Surel, Y. (2002). *A análise das políticas públicas*. Educat.
- Padilla, B., & França, T. (2020). Políticas migratórias em Portugal: Complexidade e hiatos entre a lei e a prática. In *Sociedade em movimento: Fluxos internacionais, conflitos nacionais* (pp. 131-153).
- Presidência do Conselho de Ministros. (2024, junho 3). Decreto-Lei n.º 37-A/2024, de 3 de junho: Altera a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, procedendo à revogação dos procedimentos de autorização de residência assentes em manifestações de interesse. Diário da República, 1.ª série, n.º 106/2024 (Suplemento). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/37-a-2024-867842979>
- Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21(2), 129-168. <https://doi.org/10.1007/BF00136406>
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2010). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Planeta.
- Zanetti, L. A. (2024). *Esfera pública midiática, ativismo migrante e anti-imigração: Representações sociais e disputas identitárias em Portugal* [Tese de doutorado, Universidade Estadual Paulista «Júlio de Mesquita Filho» – UNESP]. Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design.