

A Imigração e a Segurança nos Programas dos Governos Constitucionais (1976/2015)

Mestre
Marco Fortunato Arrifes



Introdução

Num momento em que a Europa se debate com uma multiplicidade de questões derivadas dos mais recentes fluxos de refugiados provenientes de África e do Médio Oriente, importa recordar que a mobilidade das populações sempre assumiu papel relevante ao longo de toda a História da humanidade, e se bem que nem a todos os fluxos populacionais do passado se possa aplicar com propriedade o conceito de migração, eles foram muitas vezes de grande importância conjuntural e por vezes até estrutural.

Contudo, não é arriscado afirmar que só com a emergência do Estado-Nação Vestefaliano as migrações se começaram a assumir como uma questão relevante em termos de Relações Internacionais. Com efeito, a partir desse momento as populações em movimento cruzam fronteiras internacionais e causam impactos nas conjunturas internas dos países de destino, pelo que os estados não só necessitam de criar mecanismos para assegurar a sua soberania, decidindo quem pode entrar e permanecer nos seus territórios, como em muitos casos começam a utilizar os movimentos populacionais como armas políticas, meios de pressão ou até mesmo instrumentos de chantagem nas suas relações internacionais.

Não obstante, a transformação das migrações internacionais num importante fenómeno do ordenamento político global é uma realidade relativamente recente, e muito tributária dos processos da globalização.

Na verdade, a globalização, para o caso entendida como proliferação de fluxos transfronteiriços e de redes transnacionais, graças às novas tecnologias de comunicação e à massificação dos meios de transporte, permite a existência de fluxos sistemáticos de grandes quantitativos de indivíduos, e de discursos e práticas culturais, como nunca antes tinha sido viável, contribuindo para que se tenha começado a consolidar a perceção dos imigrantes como uma ameaça, implicando uma propensão crescente para o estabelecimento de nexos entre migrações e segurança.

Estes nexos traduzem-se na construção de relações causais entre migrações e terrorismo, crime organizado, ameaças à saúde pública, mas também com o depauperamento orçamental, a erosão do estado providência ou a implosão de valores e tradições.

Estas ligações, se por vezes são reais, são frequentemente imaginárias e construídas pelos órgãos de comunicação social, mas têm contribuído para o acentuar de práticas securitárias muito diversificadas, políticas de deportação muito duras e grande parcimónia nos processos de legalização de populações migrantes.

Portugal, país em que o discurso de valorização da tolerância face ao outro (construído no diálogo entre uma autoimagem de especificidade de dominação colonial e a secular tradição emigrante) assume carácter identitário, não se manteve alheio ao evoluir dos fluxos populacionais verificados nas últimas décadas e, nos anos finais do século passado, conheceu um breve período de inversão da tendência emigratória, transformando-se em terra de acolhimento de alguns milhares de imigrantes provenientes do leste da Europa e do Brasil.

Perante isto, este trabalho assume como seu objetivo analisar os programas dos governos constitucionais, desde 1976, no sentido de averiguar de que modo nesses documentos se revela a evolução da relação migrações/segurança, e nesse sentido encontrar, na prática, uma confirmação do discurso nacional da tolerância e da especificidade na relação com o outro.

No desenvolvimento deste estudo irão utilizar-se os conceitos de migrações, imigrantes irregulares e risco para os quais existem uma vasta panóplia de entendimentos teóricos. Não podendo aqui elaborar-se uma síntese das reflexões conceptuais que enriquecem estas definições, é, no entanto, necessário esclarecer em que sentidos aqueles termos são utilizados neste trabalho.

Assim, por migrações entende-se aqui: “o movimento de uma pessoa ou de um grupo de pessoas, através de uma fronteira internacional ou de um estado. É um movimento populacional envolvendo qualquer tipo de movimento de pessoas independentemente da duração, composição e causas, inclui migração de refugiados, deslocados, migrantes económicos e pessoas que se movem por outros propósitos, incluindo reunião familiar”¹.

O nexu migrações-segurança é alimentado fundamentalmente pelas perceções de risco associadas ao número crescente de imigrantes não autorizados. De todo o modo, a conceptualização deste fenómeno abriga algumas dificuldades, como as hesitações semânticas deixam entender. Com efeito, é múltipla a terminologia que pretende descrever esta situação: migração indocumentada, não autorizada, clandestina, ilegal e irregular são apenas alguns dos termos utilizados, e a sua multiplicidade revela não apenas diferentes modalidades de entender a questão, mas também aproximações divergentes para a sua resolução.

Apesar de não ser muito preciso, por englobar um grande número de situações, neste texto utiliza-se o termo irregular, que deve ser entendido como o conjunto das migrações que ocorrem fora das normas do envio, trânsito e receção. Quer dizer, por imigrante irregular entende-se, aqui, todo aquele que abandona o seu país sem autorização legal, reside num outro país sem o necessário consentimento ou não é detentor dos documentos aí exigidos pelas leis da imigração.

Quanto à noção de risco², parece-nos suficiente, para os propósitos deste trabalho, a ideia de antecipação da disrupção, ou seja a possibilidade de acontecimento e desenvolvimento futuro como algo que torna presente um estado que não existe, referindo-se portanto à realidade da possibilidade, que não deve ser confundida com a possibilidade especulativa³, no sentido em que se deve sustentar no exequível, mas não se pode igualizar com o acontecido.

1. Segurança e Migração

1.1. Segurança

Já em 1952, Arnold Wolfers, então Professor de Relações Internacionais na Universidade de Yale, chamava a atenção para a ambiguidade do conceito de segurança⁴. Referia então que por esse termo se podia abranger um leque alargado de objetivos, meios e expectativas, remetendo-nos para uma polissemia ontológica e epistemológica marcante em qualquer abordagem prévia às temáticas da Segurança.

Ou seja, em função do domínio disciplinar em que nos encontremos, mas também do foco que se decida privilegiar, o enquadramento conceptual do termo segurança pode assumir cambiantes diferenciados.

De todo o modo, parece poder aqui afirmar-se, com todos os riscos inerentes às simplificações, que, até à década de oitenta do século passado, nos domínios das Relações Internacionais e dos Estudos de Segurança como sua corrente, o conceito que aqui agora apreciamos se manteve refém das teorias realistas das Relações Internacionais, e por aí umbilicalmente ligado ao Estado, ao território, ao militar e ao externo. Quer dizer, o paradigma assentava na ideia do estado como objeto e fornecedor da segurança contra ameaças militares externas e, nesse sentido, parecia redutor como

conceito operacional.

A realidade pós guerra fria acabará, no entanto, por não só implicar a contestação do modelo realista estatocêntrico, mas também, e por consequência, um alargamento conceptual da segurança, que, de algum modo, é empurrada para fora do estado e para além do militar, na feliz expressão de Guedes e Elias⁵.

Podemos então considerar que se verifica uma problematização do conceito, no sentido não só de acomodar uma nova perspetiva de risco, entendida agora num sentido mais lato de tudo aquilo que possa fazer perigar (mesmo que não de forma intencional⁶) a preservação e sobrevivência de uma comunidade, mas também se assiste a um aprofundamento ao nível dos objetos e dos agentes e meios de segurança.

Ou seja, a segurança já não é apenas a do estado, mas sim a dos indivíduos (segurança humana), não é garantida apenas pelos militares, mas por um conjunto amplo de agentes (que aos anteriores soma os político-diplomáticos e os não militares), desejavelmente coordenados e integrados de forma horizontal e sistémica, e ao mesmo tempo acomoda novos processos que concorrem para sua concretização.

1.2. Segurança e Migração

De acordo com Valiente e Sinclair⁷, a inclusão das migrações internacionais nos estudos de segurança resulta do contexto de ruturas originadas em simultâneo pelos processos da globalização⁸, do fim do bipolarismo e da alteração de postura dos países industrializados que, a partir dos anos de 1970, se afastam das políticas pós II Guerra Mundial de incentivo à migração.

No essencial, partilhamos esta convicção, e por isso a convocamos, mas não podemos deixar de acrescentar os apontamentos que se seguem, por os consideramos importantes para a compreensão da visão dos autores supra referenciados.

No respeitante à globalização, as abordagens teóricas ao fenómeno pulverizam-se em função do enfoque mais ou menos intenso que se confere às dinâmicas económicas ou às culturais, mas, de todo o modo, parece ser possível a afirmação de que todas elas se encontram na perceção sistémica do mundo e na ideia de estreitamento de espaço e tempo. Pela primeira dimensão entendemos, sobretudo, a consciência da inter-relação, seja cultural, económica ou política, que não se expressa apenas num aumento das interações (independentemente da discussão; pertinente todavia, sobre relações de supremacia) como também numa crescente perceção de comunhão de problemas, subsequente ao reforço das interligações e interdependências. Já na segunda dimensão queremos expressar essa vertente tecnológica que, se não exclusiva, é, no entanto, central no processo, e que nos remete para o que Harvey apelida de compressão espaço-tempo⁹. Querendo esse autor dirigir-nos, com essa noção, para o plano das inovações tecnológicas e do desenvolvimento do conhecimento geográfico, os quais implicaram para um crescente número de pessoas espalhadas pelo mundo, um desvalorizar do tempo

e do espaço como fatores adversos à mobilidade.

Já quanto ao desmoronar do bloco soviético, o que cumpre aqui destacar é que as ruturas desencadeadas pelas tentativas reformistas de Gorbatchov, na URSS, implicaram em muitos países da Europa de leste um conjunto de desarticulações económicas e sociais profundas, em paralelo com a eclosão de significativos fatores de repulsão, como a introdução repentina de lógicas neoliberais, a sucessão de privatizações favorecendo os antigos membros das *nomenklaturas*, a inflação galopante, o desemprego e a corrupção, mas também a insegurança e a diminuição da esperança média de vida. Juntando estes fatores à liberdade de circulação que agora se expressa como elemento caracterizador das ruturas com o passado comunista, compreendemos a emergência de fluxos populacionais significativos com origem em vários destes países.

É verdade que os números não confirmam a perceção de uma corrente migratória massiva originária do leste, nos anos de 1990, mas é também verdade que a sua relativa concentração espacial e temporal foi muito relevante, e por aí significativa na emergência de fatores de perturbação nos países de destino. Desde logo, como consequência do estabelecimento de fortes relações causa/efeito (por vezes reais, mas nem sempre) entre estas correntes migratórias e fenómenos de irregularidade, crime organizado, tráfico de droga e de pessoas.

A tudo isto tem de se juntar, no ocidente, a alteração das políticas migratórias que vinham sendo seguidas desde finais da II Guerra Mundial. Na verdade, nas décadas de 1950 e de 1960, boa parte dos países do centro da europa, em fase de consolidação das lógicas desenvolvimentistas inerentes ao *Welfare State*, necessitaram de recorrer aos trabalhos de populações migrantes, socorrendo-se, para tal, da figura dos trabalhadores convidados, entendidos como transitórios e rotativos, e de protocolos com vários países de origem, nomeadamente, os do sul da Europa.

A crise petrolífera dos anos de 1970, a crescente tendência dos imigrantes para se fixarem, o surgimento de fenómenos xenófobos e racistas em muitos países europeus, acentuados pelas duas dinâmicas supra referenciadas, implicaram uma tentativa de reforço dos mecanismos de controlo dos processos migratórios, tendentes no geral a dificultar a entrada de novos fluxos.

É verdade que a intensificação de processos securitários contribuiu mais para o aumento do número de imigrantes irregulares do que propriamente para a efetiva diminuição de entradas, tendo por isso contribuído para o consolidar da noção de crescente impotência dos estados-nação tradicionais em fazerem valer essa característica essencial da sua soberania, que é a capacidade controlar as suas fronteiras.

O conjunto de transformações resultantes da interligação entre as dinâmicas sinteticamente supra referenciadas acabaram por ter implicações de dois tipos, por um lado, no domínio da reflexão científica e, por outro, na perceção social das migrações.

No primeiro campo verifica-se que ao predomínio, até então, quase absoluto das abordagens de pendor económico se começam agora a juntar análises mais

interdisciplinares, e que assim remetem também para o campo das Relações Internacionais e dos Estudos de Segurança como sua variante.

No que à percepção social das migrações como um fator de risco diz respeito, aquilo que se vislumbra é uma crescente tendência no discurso político e mediático para a referência paralela de migração, crime organizado, tráfico de droga, terrorismo transnacional e perigos para a saúde pública, por exemplo.

Naturalmente interligados, os dois momentos anteriores merecem, no entanto, algumas rápidas considerações autónomas.

No que concerne à reflexão teórica, os anos de 1990 foram marcantes no sentido do desenvolvimento da investigação das migrações internacionais no âmbito da segurança.

Neste domínio, cabe destacar dois grandes enquadramentos: por um lado, aqueles autores que equacionam os movimentos populacionais na perspetiva da ameaça para o estado e, por outro, os que contestam essas abordagens, por as considerarem restritivas e reféns das lógicas realistas, preferindo, ao invés, analisar o problema num ponto de vista humanitário.

No primeiro caso, pretende-se averiguar de que modo as mudanças políticas no interior dos estados determinam as práticas migratórias, qual a intensidade e variedade dos riscos para os países de acolhimento e de que forma os fluxos migratórios podem ser causa e consequência de conflitos internacionais¹⁰. No fundo, enfatizam-se os interesses dos países recetores e, nessa medida, uma dimensão unilateral do problema, no sentido em que se tende a desvalorizar os processos de evitar os fluxos na origem, valorizando-se os meios de controlo e repressão no destino¹¹.

No segundo caso, valoriza-se uma abordagem mais holística, colocando não só o migrante no centro das preocupações, mas tendendo a patrocinar abordagens não focadas numa visão unidimensional de segurança nacional, mas sim numa perspetiva multilateral de segurança comum. Quer isto dizer que se apela, aqui, à inter-relação entre países de destino e de origem, entendida como meio de resolução dos fatores de repulsão.

Em simultâneo, desenvolvem-se também as análises que privilegiam como ângulo de abordagem as capacidades de disrupção identitária dos movimentos migratórios. Ou seja, assume-se que as imigrações, em si, podem não ser necessariamente causadoras de conflitos internos, de crime, de decadência do estado social, de tráfico de droga ou terrorismo, exemplificando com alguns dos temores mais usualmente referenciados pelas leituras securitárias, mas podem ser uma ameaça em termos de perversão cultural, nomeadamente, quando as populações migrantes têm origens culturais muito divergentes face à sociedade de acolhimento. Estas visões, muito alinhadas com uma lógica de confronto de civilizações, próxima do pensamento de Samuel Huntington¹², valorizam assim as dificuldades inerentes a processos de multiculturalismo, onde as modalidades mais clássicas de integração cultural não se verificam, quer pela resistência dos migrantes em aderir aos valores dos estados de acolhimento, quer pela crescente afirmação de lógicas transnacionais, pelas quais as populações se instalam em

determinados países com fins económicos, mas, por virtude do desenvolvimento da sociedade de informação e comunicação, preservam intactas todas as relações, conferentes de identidade, com o país de origem.

A questão da percepção das migrações como um risco não pode ser equacionada à margem dos enquadramentos teóricos supra referenciados, na medida em que, nas perspetivas mais acomodadas com os enquadramentos realistas, a questão da percepção não é um elemento central na problematização. Ou seja, a existência de fatores de risco associados aos fenómenos migratórios é, *de per se*, um real adquirido perante o qual se devem tomar providências devidas. Já no que diz respeito às aproximações teóricas próximas de algumas das evoluções que os Estudos de segurança conheceram a partir dos anos de 1980, aquilo que se valoriza, ao nível da análise, não é apenas o saber se a ameaça é ou não real, mas sim os processos através dos quais esse facto se transformou numa percepção de risco.

Deste modo, entende-se que, independentemente do facto em si, que pode ser um fator de risco ou não, o discurso (nas suas múltiplas formas de construção e difusão) assume um papel primordial na construção social da realidade. Este caminho é particularmente profícuo ao nível da análise por dois motivos, em primeiro, porque permite compreender que, no nexos causal migrações-segurança, o confronto das percepções com a realidade indicia normalmente um inflacionar das primeiras face à segunda e, depois, porque, genericamente falando, se pode considerar que as práticas concretas de segurança têm mais tendência a se adequarem, discursiva e simbolicamente, às primeiras do que ao real.

Criando-se aqui um paradoxo, que é o facto de o esforço da *práxis* em se adequar à percepção, não só se revela muitas vezes incapaz de acompanhar o próprio real como no seu esforço inflaciona as próprias percepções.

Exemplificando, quando a Frontex coloca navios e aviões de guerra no Mar Mediterrâneo, em operações conjuntas¹³ de cariz semimilitar, patrocina onerosas ações de formação de guardas fronteiriços em matérias como vigilância aeronaval, ou deteção de documentos falsos, com recurso a sofisticados meios tecnológicos, investe avultadamente em investigação sobre controlo e vigilância de fronteiras, não só, muitas vezes, não consegue o controlo pleno do facto disruptivo concreto como, ao mesmo tempo, inflaciona nas opiniões públicas a percepção do risco.

2. Segurança e Imigração nos Programas dos Governos Constitucionais

2.1. Enquadramento

Portugal, país periférico quase sempre na margem dos processos de rutura e inovação tecnológica e intelectual, foi constantemente caracterizado pelo predomínio dos fatores

de repulsão sobre os de atração e, deste modo, a emigração sempre foi mais significativa do que a imigração. Deste modo, o número de estrangeiros residentes nunca assumiu quantitativos suficientes para introduzir perturbações nas estruturas profundas da Nação, e mesmo no período da II Guerra Mundial, em que os números referentes aos refugiados que passam por Portugal, apesar de contraditórios em função das fontes, são impressionantes, é necessário recordar que, em grande parte dos casos, estamos a falar de populações em trânsito que acabaram por não se fixar no país.

Todavia, nos finais do século XX, uma multiplicidade de fatores implicaram conjuntamente uma alteração nessa tendência profunda. Com efeito, verificou-se, então, um crescimento muito acentuado do número de imigrantes e uma diversificação das suas origens nacionais.

No sentido de demonstrar o supra enunciado, podemos socorrer-nos de números das Estatísticas Demográficas publicadas pelo INE¹⁴, incluindo os elementos constantes do X recenseamento geral da população portuguesa¹⁵. Nessas fontes verificamos então que, no início do século XX, residiam em Portugal 41.728 estrangeiros, o que corresponderia a 0,77% da população total; em 1960, residiam 29.579; e, em 1980, cerca de 51.000. Já em 1989, atingiu-se, pela primeira vez, uma cifra superior a 100 mil, para, durante a década seguinte, esse número acabar por dobrar. Assim, no ano 2000, o total de estrangeiros residentes em Portugal já era de 207.587 (ver tabela 1 em anexo).

Em segundo lugar, se, até 1974, a proveniência dos imigrantes era fundamentalmente a Europa Ocidental, após a revolução de abril e os subseqüentes processos de descolonização começou a verificar-se uma significativa alteração na estrutura sociodemográfica dessas populações. De facto, a maioria dos imigrantes passaram a ser provenientes das antigas colónias africanas; em primeiro lugar, os chamados retornados, ou desalojados, que causaram um grande impacto inicial na sociedade portuguesa, mas que, por via da sua identidade nacional homogénea, rapidamente se integraram, e posteriormente os africanos, que, em 1980, eram já mais de 40% do total de estrangeiros a residir em Portugal.

A posterior entrada na Comunidade Económica Europeia (CEE) e as suas consequências em termos de acentuar dos processos de busca pela convergência económica, implicou uma crescente necessidade de mão-de-obra estrangeira, a qual passou então a ser satisfeita por migrantes provenientes do Brasil, e depois do fim do sistema bipolar da guerra fria, também da Europa de Leste. Muitos deles irregulares (ver tabelas 2 e 3 em anexo).

Concluindo, verifica-se que em Portugal, os últimos anos do século XX e os primeiros do século XXI, ficaram marcados por um acréscimo muito acentuado dos fluxos imigratórios, os quais atingiram todo o espaço nacional e num período cronológico muito concentrado. O que, não obstante a imagem tradicional do cosmopolitismo nacional (muito construída em volta da relação português-colonizador *versus* português-emigrante), não deixou, na verdade, de causar alguns fenómenos de estranheza cultural, ampliados pelos órgãos de comunicação social¹⁶ e que contribuíram para que uma série de perigos e medos

ganhassem corpo na figura do imigrante, na mesma medida do verificado noutras sociedades europeias, delas se distinguindo apenas pela dimensão, que não por qualquer especificidade imanente ou construída.

2.2. Os Programas de Governo

Da análise dos documentos programáticos dos vinte e um Governos Constitucionais (de ora em diante GC)¹⁷ resulta a possibilidade de determinar, em termos de estabelecimento de nexos migrações-segurança, a existência de três fases distintas: 1976/79, 1979/85 e 1991/2015 (ver tabela 4, em anexo). No que diz respeito ao nosso objeto de estudo, a primeira fase é caracterizada pela preponderância assumida pelas questões relativas aos chamados desalojados ou retornados¹⁸, e pela marcada visão securitária face aos estrangeiros, em particular africanos.

Com efeito, o que nesta matéria se pode, desde logo, sublinhar é a grande preocupação que os programas de governo deste período demonstram com as problemáticas da integração dos cidadãos portugueses que, por consequência dos processos de descolonização, se viram forçados a tornar à metrópole, ou a nela se instalarem pela primeira vez.

Neste sentido, propõe-se a criação de um comissariado coordenador das ações integrativas a efetuar, com a preocupação de que estas não assumissem um cariz assistencial, o qual poderia ser entendido como discriminatório. Por outro lado, advoga-se também a necessidade de descentralização da aplicação dessas medidas, de modo a permitir a dispersão dessas populações pelo país, evitando-se assim a sua concentração prolongada nos grandes centros urbanos, a qual poderia ser causadora de alguns focos de instabilidade.

Uma outra questão a que se dá particular realce é a referente à habitação, em virtude, por um lado, da situação difícil em que nessa matéria se encontravam muitas destas famílias e, por outro lado, porque se considerava fundamental que as famílias retornadas, instaladas em unidades hoteleiras as pudessem abandonar, no sentido de permitir a retoma da indústria turística.

Pelo atrás enunciado, parece evidente que neste conjunto de intenções, ao estarem subjacentes as ideias de minimização da conflitualidade social e de melhoria das condições de vida dos desalojados, podemos identificar problemáticas que atualmente englobamos no universo alargado da segurança.

Todavia, constata-se que, nos programas governamentais desta primeira fase, as temáticas referentes aos desalojados nunca são abordadas no âmbito das questões explicitamente correlacionadas com o universo da segurança. O que naturalmente resulta da homogeneidade étnica, da importância das redes familiares como fatores de integração e do próprio êxito do conjunto de medidas aplicadas, o que levará mesmo a que este tema, ao esgotar-se, acabe por desaparecer naturalmente dos programas de

governo, ainda nesta primeira fase. Exatamente ao contrário do que se regista a propósito dos migrantes de origem estrangeira.

Na verdade, as questões referentes a estes últimos são sempre entendidas na ótica de uma ideia de segurança interna. Descontando o programa do I GC, onde não existe qualquer menção a este assunto, os restantes três situam esta problemática sempre, e só, nos capítulos referentes à Administração Interna. Sendo evidente a contextualização do assunto em termos de risco.

No fundo, o discurso que aqui pontifica é essencialmente securitário e assenta na perceção do imigrante como principal fonte de criminalidade.

Recorde-se que, entre 1975 e 1980, a população estrangeira passou de 32.000 para mais de 50.000, sendo que o principal motor deste crescimento foram os africanos originários dos PALOP (Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa), em particular de Cabo Verde, que engrossaram o mercado secundário de trabalho e se instalaram em bairros degradados na periferia de Lisboa.

Uma análise aturada dos órgãos de comunicação social da época, permite evidenciar a existência persistente de referências étnicas no noticiar de atividades criminosas, mesmo quando tal facto não tem qualquer relevância para a compreensão do crime em causa, o que contribui para a consolidação de uma imagem do imigrante africano (na verdade do africano) como principal causador da pequena criminalidade que então começava a crescer nos grandes centros urbanos.

Assim, apesar de a imagem não corresponder inteiramente ao real, ela, só por si, transforma-se numa entidade de valor social e, portanto, político, pelo que é adotada nos discursos do poder, como transparece nos programas governamentais deste período. Efetivamente, estes assumem como seus objetivos prioritários a reformulação da legislação referente às entradas, permanência e saída de estrangeiros, sobretudo no que diz respeito aos documentos de viagem, vistos e autorizações de residência, e consideram, ao mesmo tempo, que é crucial a fixação de penalizações e sobretudo a agilização dos processos de expulsão, assim como o reforço dos poderes do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), de modo a que, como refere o programa do II GC, os estrangeiros deixem de constituir um fator de perturbação para o normal funcionamento da sociedade,

O segundo intervalo cronológico que definimos medeia entre as tomadas de posse dos V e X GC e é caracterizado pelo quase desaparecimento das questões da imigração dos programas governamentais. Nos VII, VIII e IX GC não existem mesmo referências a este tema e nos restantes elas são meramente circunstanciais, mantendo-se em exclusivo no universo da Administração Interna, continuando a afirmar-se a necessidade de reformulação legislativa, tendente ao reforço dos mecanismos de controlo da atividade ilegal de estrangeiros e (no X GC) da vigilância e fiscalização das fronteiras.

Não obstante, este período foi marcado pela aprovação da primeira lei de imigração, em 1981, como tentativa de regulação dos fluxos migratórios e continuou a assistir ao

crescimento da população estrangeira residente¹⁹, pelo que a relativa falta de atenção que se verifica nos programas governamentais remete para uma pacificação discursiva e uma normalização social da questão.

Ao entrarmos na terceira fase, cumpre destacar como pontos centrais os processos integrativos na Europa comunitária e, por sua via, a crescente preocupação com o reforço de mecanismos de controlo fronteiriço, mas também, e em simultâneo, a evolução concetual em matérias de segurança, que permite o surgir de aproximações a lógicas de segurança humana, pelo que as temáticas relativas à imigração passam a ser abordadas, tanto nos capítulos referentes à Administração Interna como nos que se dirigem às temáticas sociais.

No que concerne ao primeiro aspeto supra indicado, é evidente que a adesão à CEE e posteriormente ao acordo de Schengen implica que as matérias referentes à vigilância das fronteiras comece a despontar com grande fulgor, verificando-se no programa do XII GC uma grande urgência na reestruturação de serviços e, sobretudo, no aperfeiçoamento dos instrumentos de vigilância fronteiriça, para o que se preconiza igualmente uma ampliação dos mecanismos de cooperação bilateral, de modo a aprofundar a articulação com serviços análogos de outros países membros da CEE. Nesta linha de ação, considera-se então ser fundamental, mais uma vez, a reestruturação do SEF e dos serviços de vigilância e segurança nos aeroportos.

Em simultâneo, cresce a preocupação com a necessidade de reformulação das normas reguladoras de entrada, permanência, saída, expulsão e concessão de vistos.

Os movimentos migratórios são claramente ligados à criminalidade internacional, ao tráfico de droga e ao terrorismo. Aliás, no programa do XIII GC e no que às propostas referentes à Administração Interna diz respeito, refere-se explicitamente que, por consequência da abertura da sociedade portuguesa às novas dinâmicas internacionais, decorrentes do processo de integração europeu e das lógicas da globalização, emergem novos desafios como os processos de desertificação, a urbanização desregulada, os fenómenos de exclusão e desenraizamento e também os fluxos migratórios, que se consideram como fomentadores de elementos de desintegração e causadores de ameaças de tipo criminal à segurança da sociedade.

Assim, neste programa e na linha do anterior, apela-se à abertura de novos postos mistos de fronteira terrestre, à criação de novos modelos de autorização de residência, à modernização do sistema de emissão de passaportes e ao regular do sistema de recolha, armazenamento e transmissão de impressões digitais.

Em paralelo, verifica-se, a partir do XIV GC, aquilo que podemos designar como um desdobramento de perspetiva. Ou seja, as questões da imigração continuam a ser percecionadas como potencializadoras de risco e, por isso, são tratadas no âmbito da Administração Interna, mas, ao mesmo tempo, passam a ser entendidas como questões sociais, na medida em que se passa a dar grande importância aos processos de integração das populações estrangeiras.

Disto é bom exemplo o programa do último GC referido e um seu capítulo intitulado «Uma nova Geração de Políticas Sociais»²⁰, de que resulta como subcapítulo «Uma Política de Plena Integração dos Imigrantes e das Minorias Étnicas»²¹. Inaugurando-se aqui uma preocupação, que todos os governos subsequentes continuarão a manifestar com as condições de vida dos estrangeiros residentes em Portugal, a despeito do menor relevo dado a estas questões pelo XIX GC, que, em termos de administração interna, se foca essencialmente no controle de fronteiras e, para a concretização de políticas sociais integrativas, prefere apelar à necessidade de recorrer a parcerias estratégicas com Organizações Não Governamentais e associações de imigrantes e populações nómadas.

De todo o modo, nesta última fase, reconhece-se, em geral, que a integração dessas populações poderá ser vantajosa para Portugal em termos de dinamismo económico, sustentabilidade da segurança social e combate ao inverno demográfico, pelo que agora se abordam questões como: critérios sociais para favorecer o reagrupamento familiar, a criação de centros nacionais de apoio ao imigrante, o aprofundamento dos seus direitos de cidadania, o incentivo de políticas de inclusão e não de exclusão, o garantir de igualdade de tratamento nos domínios laboral e social, o incentivo à participação política autárquica, apoio à formação profissional, incentivos ao estudo da língua portuguesa, entre outras. O que preconiza um conjunto de boas práticas que, a serem efetivas, colocariam o país na liderança dos processos de acolhimento a populações migrantes.

Terminando, parece ser possível afirmar que, não obstante o papel determinante do XIV GC em iniciar de modo muito evidente as aproximações de tipo social às problemáticas da imigração, todos os governos subsequentes, independentemente dos partidos políticos que conjunturalmente controlaram as estruturas do poder, revelaram ao nível dos seus textos programáticos maior preocupação com a integração do que com a repressão.

Conclusão

Para concluir, começamos por relembrar que assumimos como propósito deste trabalho a análise dos programas dos governos constitucionais dos últimos quarenta anos, no sentido de averiguar os modos como neles se estabeleceu o nexos entre movimentos populacionais de entrada (excluindo o turismo) e segurança, e, ao mesmo tempo, apreciar a verdadeira expressão prática do tradicional discurso nacional da tolerância e da especificidade na relação com o outro.

Antes de mais, cumpre sublinhar que o exposto nestes programas nem sempre encontrou plena acomodação no real, e que, mesmo que tal se tivesse verificado, a análise a que se procedeu neste estudo seria sempre um contributo parcial, na medida em que, para um entendimento mais definitivo da problemática que aqui nos ocupa, seria sempre necessária uma observação dos contextos políticos, assim como um cotejar da produção legislativa, um estudo das práticas das forças de segurança e dos órgãos de comunicação social, e também uma reflexão em volta das práticas discursivas dos restantes agentes sociais.

Excedendo aquelas análises mais amplas os propósitos, e sobretudo as dimensões deste estudo, a opção que aqui se tomou assenta na convicção de que, apesar de tudo, a manifestação de intenções programáticas, como indicador de um desejo de ação, expressa uma visão do mundo que, se parcial, não deixa de ser relevante como objeto de análise. Até porque, a forma como esses documentos elencam, percecionam e pretendem resolver os problemas, são naturalmente uma expressão da sociedade no momento concreto, ou pelo menos uma expressão daquelas forças com capacidade de intervir no discurso do poder, nomeadamente, grupos de pressão, comunicação social ou partidos políticos.

Ainda assim, da análise efetuada, parece poder concluir-se que estes textos, na sua relação com os fenómenos imigratórios, expressam na sua progressão cronológica o evoluir e aprofundamento do conceito de segurança.

Com efeito, podemos observar que até ao XII GC, que tomou posse em 31 de outubro de 1991, preponderam noções de segurança mais próximas das perspetivas realistas, com um predomínio das dimensões estratégicas de índole político-militar e estadual, o que se traduz num olhar para os fenómenos imigratórios sob o prisma exclusivo das suas potenciais capacidades disruptivas para o estado. Sendo que por essa via se privilegiam os discursos de tipo securitário, aqui assentes na preocupação de controlo e punição.

A partir de 1991, podemos identificar uma desmultiplicação de olhares sobre a questão migratória, querendo com isto significar que a manutenção dos discursos de tipo securitário não invalida a emergência, em simultaneidade, de uma dimensão social mais virada para as dinâmicas da integração, e, por isso, mais centrada nas necessidades do migrante.

Tal realidade torna-se particularmente evidente a partir do XIV GC e parece assim mais tributária de lógicas concetuais próximas dos princípios da segurança humana, consubstanciando-se em propostas muito amplas de cariz económico, político e cultural, tendentes à plena integração dos imigrantes na sociedade portuguesa. Parecendo, deste modo, ser possível identificar nesta dimensão da práxis uma efetiva concretização do discurso da tolerância e da especificidade nacional na relação com o outro.

De todo o modo e para finalizar, ainda se pode acrescentar que estes programas governamentais, incluindo o do governo atualmente em funções, expressam vertentes essencialmente reativas, pouco abertas à prospetiva, e nessa medida incapazes de antecipar a realidade e de, assim, melhor a enfrentar.

Diga-se que, nesta dimensão, em nada se parecem distinguir das posturas da generalidade dos poderes ocidentais, como os contextos atuais parecem confirmar, mas cumpre entender que, para Portugal, a periferia geográfica não parece suficiente para excluir o país dos desafios estruturais, resultantes dos desequilíbrios económicos e demográficos globais, cujo aprofundamento se advinha, e perante os quais o discurso sustentado na auto imagem da tolerância e da abertura aos outros pode vir a revelar-se bem pouco suficiente como estratégia.

Bibliografia

1. Fontes

1.1. Fontes Impressas

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (1964), X Recenseamento Geral da População no Continente e Ilhas Adjacentes (Às 0 Horas de 15 de Dezembro de 1960) - Tomo IV Estrangeiros, Órfãos, Cegos e Surdos-mudos.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (1990/2007), Estatísticas Demográficas.

UNITED NATIONS, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2015). International Migration 2015 Wallchart (United Nations publication, Sales No. E.16.XIII.12).

1.2 Fontes digitais

PROGRAMAS DOS GOVERNOS CONSTITUCIONAIS (1976/2015), (Em linha), Governo de Portugal, (Consult. nov./dez. 2015), Disponível em <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais.aspx>.

PORTUGAL. PORDATA. BASE DE DADOS PORTUGAL CONTEMPORÂNEO (Em linha), Fundação Francisco Manuel dos Santos, (Consult. dez. 2015), Disponível em <https://www.pordata.pt/>.

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS, Relatório de Imigração Fronteiras e Asilo 2014, (Em linha), Jun. 2015, (Con. dez. 2015), Disponível em http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2014.

2. Monografias

BECK, Ulrich (2015), Sociedade de risco mundial, Edições 70, Lisboa.

CASTELS, Stephen (2005), Globalização, Transnacionalismo e Novos Fluxos Migratórios, Fim de Século, Lisboa.

FERRIS, Elizabeth (s.d.), Peace, Security and the Movement of People, Uppsala Life and Peace Institute, Uppsala.

GUEDES, Armando Marques e Luís Elias (2010), Controlos Remotos, Dimensões Externas da Segurança Interna em Portugal, Almedina, Coimbra.

HARVEY, David (1989), The Condition of Post-Modernity, Blackwell, Oxford.

HUYSMANS, Jef (2000), «The European Union and the Securitization of Migration», in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, n.º5, pp 751-777.

LÉONARD, Sarah (2010) «EU border security and migration into the European Union. Frontex and securitisation through practices», in *European Security*, 19:2, pp 231-254.

MARQUES, José Carlos, (2015), *Sociologia das Migrações*, Texto Policopiado, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.

MARQUES, Margarida, Coord. (2010), *Estado-Nação e Migrações Internacionais*, Livros Horizonte, Lisboa.

NICOLAU, Paulo Alexandre (2006), *Migração internacional: Uma nova matriz de segurança na fronteira externa portuguesa face ao movimento clandestino de pessoas após o 11 de setembro de 2001*, Texto policopiado, Tese de Doutoramento-Universidade Lusíada de Lisboa, Lisboa.

PIRES, Sónia (2002) «A Etnicização da Imigração na Imprensa Portuguesa», in *Revista Antropológicas* n.º 6.

SARAMAGO, Mara, s.d, *Uma Defesa para a Europa*, Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Texto policopiado, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

SILVA, Pedro Ferreira da, (2011), *Entre Ceres e Marte. A Segurança e Defesa na Europa do Século XXI*, Imprensa Nacional Casa da Moeda, Instituto de Defesa Nacional, Lisboa.

VALIENTE, Francisco José e Jean Sinclair (1997) «Les Migrants et réfugiés:nouveaux problèmes de sécurité?» in *Études Stratégiques et Diplomatiques de l'UQAM*.

WALTERS, William, (2010), «Migration and Security», in J. Peter Burgess (ed), *The Handbook of New Security Studies*, Routledge, Londres, 217-228.

WEINER, Myron, (1990), *Security, Stability and International Migration*, draft of a paper in preparation for publication, (em linha), Center for International Studies MIT, (Consult. jan. 2016), Disponível em http://web.mit.edu/ssp/publications/working_papers/WP-90-2.pdf.

____ (1996), «A Security Perspective on International Migration», in *The Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 20:2, Summer/Fall 1996.

WOLFERS, Arnold (1952), «National Security as an Ambiguous Symbol» in *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*, The John Hopkins University Press, Baltimore.

Anexo

Tabela 1 - População estrangeira regular em Portugal

Ano	Total
1980	50.750
1981	54.414
1982	58.667
1983	67.485
1984	73.365
1985	79.594
1986	89.982
1987	89.778
1988	96.694
1989	101 011
1990	107 767
1991	113 978
1992	123 612
1993	136 932
1994	157 073
1995	168 316
1996	172 912
1997	175 263
1998	178 137
1999	191 143
2000	207 587
2001	350 898
2002	413 487
2003	433 650
2004	447 155
2005	414 659
2006	420 189
2007	435 736

Ano	Total
2008	440 227
2009	454 191
2010	445 262
2011	436 822
2012	417 042
2013	401 320
2014	395 195

Fonte: Relatório de Imigração Fronteiras e Asilo, SEF 2014.

TABELA 2 - Imigrantes em Portugal (% por País/Continente)

Países/Anos	1961	1981	1991	2001
Europa	67,2	32,6	35,1	31,9
Alemanha	5,1	3,3	5,1	3,7
Espanha	39,8	7,4	5,9	4
França	5,7	11,1	12,8	6,8
Grã-Bretanha	7,2	2,9	5,6	3,6
Outros países	9,4	7,9	5,7	13,8
África	1,5	44	34,3	45,6
Angola	_	18	8,8	16,3
Cabo Verde	_	17,1	14,6	14,6
Guiné-Bissau	_	1	3	7
Moçambique	_	4,1	3	2,1
S. Tomé e Príncipe	_	1,4	1,9	3,8
Outros países	1,5	2,4	3	1,8
América	30,5	21,3	28,4	19,5
Brasil	21,6	9,2	12,7	14,1
Venezuela	_	5,4	7,9	2,3
Estados Unidos	4,8	3,4	4,4	1,4

Canadá	-	2,4	2,6	0,9
Outros países	4,1	1	0,9	0,8
Ásia	0,7	1,6	1,7	2,8
China	-	0,1	0,3	1
Índia	-	0,2	0,5	0,7
Paquistão	-	0,4	0,3	0,4
Outros países	-	0,9	0,6	0,7
Oceânia	0,1	0,4	0,4	0,2

Fonte: *Censos 1961, 1981, 2001.*

TABELA 3

População Estrangeira Residente - 2005/14 (Total/Regular)

ANO	TOTAL	REGULARES
2005	430 747	414 659
2006	437 126	420 189
2007	446 333	435 736
2008	443 102	440 277
2009	457 306	454 191
2010	448 083	445 262
2011	439 111	436 822
2012	420 343	417 042
2013	408 006	401 320
2014	403 496	395 195

Fonte: *Pordata.*

TABELA 4 - Governos Constitucionais (GC)

GC	Período	Primeiro-ministro
I	1976-78	Mário Soares
II	1978	Mário Soares
III	1978	Nobre da Costa
IV	1978-79	Mota Pinto
V	1979-80	Maria de Lourdes Pintasilgo
VI	1980-81	Sá Carneiro/Freitas do Amaral
VII	1981	Pinto Balsemão
VIII	1981-1983	Pinto Balsemão
IX	1983-85	Mário Soares
X	1985-87	Cavaco Silva
XI	1987-91	Cavaco Silva
XII	1991-95	Cavaco Silva
XIII	1995-99	António Guterres
XIV	1999-2002	António Guterres
XV	2002-04	Durão Barroso
XVI	2004-05	Santana Lopes
XVII	2005-09	José Sócrates
XVIII	2009-11	José Sócrates
XIX	2011-15	Pedro Coelho
XX	2015	Pedro Coelho
XXI	2015-presente	António Costa

¹ Utilizamos, assim, a definição da International Organization for Migration (IOM).

² Para análise da evolução do conceito, ver, por exemplo: Luís Falcão Escorrega «A segurança e os novos riscos e ameaças. Perspectivas várias» in *Revista Militar* n.º 8 e 9, 2009.

[3](#)^o BECK (2015), p. 31.

[4](#)^o WOLFERS (1962).

[5](#)^o GUEDES (2010), p. 31.

[6](#)^o Se bem que nalguns enquadramentos conceptuais se entenda que, quando não existe intenção, o risco deve ser entendido como perigo.

[7](#)^o VALIENTE (1997).

[8](#)^o Não cabe aqui problematizar este conceito, mas é óbvio que ele contacta com transferências financeiras, sistemas de produção, difusão de informação, intensificação de relações sociais, padronização cultural, pelo que naturalmente implica diferentes leituras e interpretações académicas que aqui nem sequer cumpre sintetizar.

[9](#)^o HARVEY (1989), pp 240-254.

[10](#)^o A este propósito ver, por exemplo, Myron Weiner.

[11](#)^o FERRIS (s.d).

[12](#)^o Ver Samuel P. Huntington «The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order», Simon and Schuster Paperbacks, 1996.

[13](#)^o Entenda-se Operações Conjuntas no seu sentido comum e não com a sua atual dimensão conceptual.

[14](#)^o INE (1990/2007).

[15](#)^o INE (1964). Os dados referentes aos estrangeiros aparecem no Tomo IV «Estrangeiros, órfãos, cegos e surdos-mudos».

[16](#)^o A este propósito, ver, por exemplo: Margarida Carvalho «A construção da imagem dos imigrantes e das minorias étnicas pela imprensa portuguesa. Uma análise

comparativa de dois jornais diários», comunicação apresentada no VI Congresso Português de Sociologia, 2008 e Representações (Imagens) dos imigrantes e das minorias étnicas na imprensa, Observatório da Comunicação, 2003.

[17](#)[□]I GC (1976-78), II GC (1978), III GC (1978), IV GC (1978-79), V GC (1979-80), VI GC (1980-81), VII GC (1981), VIII GC (1981-1983), IX GC (1983-85), X GC (1985-87), XI GC (1987-1991), XII GC (1991-95), XIII GC (1995-99), XIV GC (1999-2002), XV GC (2002-04), XVI GC (2004-05), XVII GC (2005-09), XVIII GC (2009-11), XIX GC (2011-2015), XX GC (2015), XXI GC (2015 - presente).

[18](#)[□]A produção teórica sobre os fenómenos migratórios de retorno é hoje vasta, mas uma boa síntese pode ser consultada em «Teorizando sobre a migração de retorno: Uma abordagem conceitual revisitada sobre migrantes de retorno», de Jean Pierre Cassarino, e publicado na Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana, Brasília, Ano XXI, pp 11-54, jul/dez de 2013.

[19](#)[□]50.750, em 1980; 79.594, em 1985.

[20](#)[□]Programa do XIV Governo Constitucional, pp 10-59.

[21](#)[□]Idem, pp 51-52.