

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

Ana Cristina Pansera de Araújo

**A SECURITIZAÇÃO DA IMIGRAÇÃO NA UNIÃO EUROPEIA E SEUS REFLEXOS:
MODIFICAÇÕES NA ESTRUTURA IMIGRATÓRIA EM PORTUGAL**

**PORTO ALEGRE
2011**

ANA CRISTINA PANSERA DE ARAÚJO

**A SECURITIZAÇÃO DA IMIGRAÇÃO NA UNIÃO EUROPEIA E SEUS REFLEXOS:
MODIFICAÇÕES NA ESTRUTURA IMIGRATÓRIA EM PORTUGAL**

**Trabalho de conclusão do curso de
Relações Internacionais apresentado
na Faculdade de Ciências Econômicas
da Universidade Federal do Rio
Grande do Sul.
Orientador: Profº. Dr. Carlos Schmidt
Arturi**

**PORTO ALEGRE
2011**

ANA CRISTINA PANSERA DE ARAÚJO

**A SECURITIZAÇÃO DA IMIGRAÇÃO NA UNIÃO EUROPEIA E SEUS REFLEXOS:
MODIFICAÇÕES NA ESTRUTURA IMIGRATÓRIA EM PORTUGAL**

**Trabalho de conclusão do curso de
Relações Internacionais apresentado
na Faculdade de Ciências Econômicas
da Universidade Federal do Rio
Grande do Sul como requisito final
para a obtenção do título de Bacharel
em Relações Internacionais.**

Aprovado em ____ de _____ de _____.

Banca Examinadora

Professor Doutor Carlos Schimdt Arturi (Orientador) - UFRGS

Professora Doutora Denise Fagundes Jardim - UFRGS

Professor Doutor Paulo G. Fagundes Visentini - UFRGS

Dedico este trabalho à minha avó, Lídia Pansera, que me ensinou que *Vida Digna* é prática e não discurso

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha avó pelo apoio durante o caminho, sem o qual eu provavelmente não teria conseguido chegar ao fim desta etapa.

Agradeço a minha mãe e meu pai pelo senso de justiça, igualdade e liberdade que inspiram minhas utopias e pela curiosidade que me move.

Agradeço meus irmãos por serem minha companhia de uma vida toda.

Agradeço ao Ivan por me trazer um pouco da brisa do nordeste em tempos tão árduos.

Agradeço a todas as amigas que compartilharam comigo das angústias da vida sempre com humor e afeto. E aos amigos pelas risadas e pelos ensinamentos a respeito da complexidade de ser homem em tempos de mulheres tão autônomas.

Agradeço aos meus familiares que de alguma forma estiveram presentes e contribuíram, com o que esteve ao seu alcance, para facilitar minha jornada.

Agradeço ao meu orientador, Carlos Arturi, por confiar na minha capacidade de trabalhar um tema tão complexo.

Agradeço aos professores que, ao longo de minha vida, compartilharam seus saberes e me ensinaram a utilizar as ferramentas necessárias para o meu desenvolvimento.

Agradeço aos funcionários da UFRGS e a todos os cidadãos que pagam impostos, ambos responsáveis pela existência de uma educação pública de qualidade.

“[...] é impossível, ou pelo menos não é fácil, realizar atos nobres sem os devidos meios.” Aristóteles, *Ética a Nicômaco*.

“Meu objetivo, pelo menos meu objetivo consciente é puramente intelectual: estudar o tema e segui-lo até onde ele possa levar.” Hedley Bull.

“Los Estados son hoy demasiado pequeños para los grandes problemas y demasiado grandes para los problemas pequeños” (Daniell Bell cit. In: Ortega, 1994).

RESUMO

O presente trabalho é sobre o processo de securitização da imigração na União Europeia e quais seus principais reflexos na política migratória portuguesa. Para alcançar esse objetivo foi feito um estudo da legislação europeia e portuguesa a respeito do tema e como a transposição das normas europeias para a legislação portuguesa se refletiu nas políticas de segurança interna de Portugal. Esse processo de transformação da entrada do fluxo migratório no Espaço de Schengen em um problema de segurança inicia-se nas últimas décadas do século XX e se intensifica após o 11 de Setembro e os atentados terroristas no continente europeu, por isso foi dada maior ênfase a esse período.

Palavras-chave: Imigração - Políticas Migratórias - Securitização - Segurança Interna

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 Evolução da Situação Demográfica em Portugal, 2001-2009.....	14
-----------------------------------------------------------------------	----

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACIDI - Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural
ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
ACT - Autoridade para as Condições do Trabalho
APIS - Advanced Passenger Information System
AR – Assembleia da República
AUE - Acto Único Europeu
CICDR - Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial
CMMI - Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais
CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CPR – Conselho Português para os Refugiados
CRP - Constituição da República Portuguesa
EPN - European Patrol Network
EUPCN - Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade
EUROGENDFOR - Força de Gendarmerie Europeia
Europol - Serviço Europeu de Polícia
FEI - Fundo Europeu para a Integração dos nacionais de países terceiros
FER - Fundo Europeu para os Refugiados
FER - Fundo Europeu para Refugiados
FEReg - Fundo Europeu de Regresso
FFE - Fundo para as Fronteiras Externas
FRA - Agência dos Direitos Fundamentais
FRONTEX - Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas
GNR - Guarda Nacional Republicana
IPRI - Instituto Português de Relações Internacionais
JAI - Justiça e Assuntos Internos
MAI - Ministério da Administração Interna
OIM - Organização Internacional para Migrações
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
PALOP - Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PASSE – Processo Automático e Seguro de Saídas e Entradas

PCCFSS - Plano de Coordenação e Cooperação das Forças e Serviços de Segurança

PESC - Política Externa e de Segurança Comum

PSP - Polícia de Segurança Pública

RAPID - Sistema de Reconhecimento Automático de Passageiros Identificados Documentalmente

RASI - Relatório Anual de Segurança Interna

RIFA - Relatório sobre Imigração, Fronteiras e Asilo

SEF - Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

SMILE - Sistema Móvel de Identificação Local de Estrangeiros

SIGAP - Gestão Automatizada de Processos

UE - União Europeia

VIS - Visa Information System

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	110
Referencial Teórico-Metodológico.....	11
Metodologia.....	13
CAPÍTULO 1: O Objeto da Pesquisa: Estado, Segurança e Imigração em Portugal	14
1.1 O Papel do Estado na Coordenação dos Fluxos Migratórios.....	14
1.2 Segurança na Visão Portuguesa	19
1.3 O Impacto da Imigração em Portugal	22
CAPÍTULO 2: A Evolução das Políticas Migratórias em Portugal e na UE	26
2.1 Políticas Migratórias em Portugal.....	26
2.2 Desenvolvimento do Sistema de Imigração.....	28
2.3 A Configuração de uma Política Migratória Comum: histórico da estrutura europeia de migrações	34
2.3.1 Os primórdios da integração	34
2.3.2 Acto Único Europeu e a Concretização da União Europeia	35
2.3.3 A Cooperação nos Domínios da Justiça e Assuntos Internos	37
2.3.4 União Europeia: Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça.....	40
2.3.5 Programa de Haia: O caminho para uma institucionalização complexa.....	42
CAPÍTULO 3: Transposição das normas da União Europeia para a Legislação Portuguesa e seus reflexos na estrutura de Segurança Interna em Portugal	46
3.1 Transposição das normas da União Europeia para a Legislação Portuguesa	46
3.2 Os Imigrantes e o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras no Relatório Anual de Segurança Interna (RASI)	53
CONSIDERAÇÕES FINAIS	68
REFERÊNCIAS	70

INTRODUÇÃO

Há um nexó inegável entre a ocorrência das migrações e a capacidade estatal de acolhê-las ou não. Na presente monografia, analisamos o caso de Portugal, pois, apesar de durante a maior parte de sua existência ter sido considerado um país de emigração, as transformações operadas no contexto migratório mundial e europeu das últimas décadas, aliada as independências ocorridas nos territórios ultramarinos portugueses (década de 1970), levaram a uma inflexão no fluxo migratório e sua transformação num país receptor de imigrantes (PEREIRA, 2007). Pretendemos demonstrar em que medida Portugal acompanhou o recrudescimento na política migratória europeia, e qual a relação dessa estratégia com a reforma feita no sistema migratório português durante a última década. O que justifica, em essência, o presente estudo é verificar quais são os principais reflexos do processo de securitização das migrações europeu na sociedade portuguesa e de que forma está sendo utilizado para atender interesses de política interna para esse setor.

Referindo-se a inversão do fluxo de migrantes no país importantes estudos demográficos (CARRILHO & PATRÍCIO, 2010) evidenciam a importância do saldo migratório positivo para a reversão da tendência de envelhecimento da população. RODRIGUES (2010, p. 7) aponta que os novos fluxos não se distribuem uniformemente no território e “[e]xistem perfis migratórios diferenciados em termos regionais, resultado de formas e cronologias de desenvolvimento económico e social, os quais geram desafios, riscos e oportunidades também elas diversas”. Apesar do país, em certa medida depender desses fluxos para o seu desenvolvimento, a imigração irregular tem sido caracterizada como ameaça nos discursos de importantes figuras governamentais, como o do General Luís Valença Pinto (2009, p. 2):

No que tange à Segurança e Defesa devo acentuar que esse conceito ou esses conceitos [...] para prefigurarem a realidade e a complexidade do nosso Mundo e dos conflitos, ameaças e riscos que nele se colocam, têm que se abrir à multidimensionalidade conceptual e prática, **indo do securitário clássico** e quase que apenas militar, **até a preocupações novas, mas obrigatórias, como** o ambiente, **as migrações** e as pandemias. Mas tudo centrado no político, ou seja, referenciado às pessoas.

E, ainda, conforme Brancante & Reis (2009, p. 75):

[...] a conexão entre migrações internacionais e segurança tem desempenhado um papel cada vez mais importante na vida política e social de diversos países no mundo, o que pode ser atestado por sua presença cada vez mais frequente nas disputas eleitorais, pelo tipo de reformas nas políticas migratórias de importantes países receptores e, finalmente, pela tendência, como na União Europeia, de se lidar com a questão da imigração no mesmo grupo de trabalho que discute narcotráfico, crime organizado e terrorismo, sob a rubrica genérica de ameaça transnacional. Nesse sentido, a chamada “Diretiva do Retorno”, aprovada em julho de 2008 pelo Parlamento Europeu, reforça, por meio de mecanismos coercivos, o viés criminalista no tratamento dos imigrantes ilegais.

Portanto, pretendemos estudar como o processo de criação desse vínculo entre imigração e segurança levou as mudanças na política migratória a estarem entre os elementos centrais na agenda do Estado português no início do século. O objetivo deste trabalho, por conseguinte, foi verificar se esse Estado foi coagido a fazer as mudanças nas leis de acesso dos imigrantes à residência e aos direitos sociais, bem como na sua estrutura de recepção de estrangeiros, como reflexo do processo de securitização da União Europeia. Para tanto, estudamos mudanças legislativas e administrativas promovidas pelo governo português durante os últimos 30 anos, com maior ênfase na década recente, por se tratar de época em que passou a ser priorizado, no campo de ação da UE, o combate à imigração irregular. Evidenciamos, no decorrer do trabalho, quais dessas mudanças políticas e administrativas foram promovidas sob influência e/ou determinação da União Europeia e quais foram adotadas em decorrência exclusiva dos interesses do Estado português na permanência ou não dos estrangeiros em seu país.

Referencial Teórico-Metodológico

O presente trabalho teve como referencial teórico norteador a Teoria da Securitização. Esta tem sua raiz nos debates acerca da segurança europeia nos anos 1980, contexto em que a Guerra Fria se encaminha para o fim e os estudos nessa área passavam por uma inflexão. Dessa forma, essa corrente teórica contribui ao estudo das relações internacionais porque alia a grande necessidade de estudar as limitações que a corrente teórica realista tinha para explicar a cooperação entre os Estados à tentativa de redefinir o conceito de segurança existente (TANNO, 2003). Este novo debate se fragmentou em três vertentes principais:

[...] A primeira proposta, consonante com as premissas teóricas realistas, defende que os estudos da área devem se restringir às questões militares e resguardar o Estado como unidade básica de análise (Walt, 1991); a vertente abrangente (do inglês “widener”) sustenta que os estudos de segurança devem incorporar tanto as ameaças militares quanto aquelas advindas das áreas política, econômica, ambiental e societal (Buzan, 1991); a perspectiva crítica, associada aos trabalhos da Escola de Frankfurt, propõe que as pesquisas de segurança devam colaborar para a emancipação humana. Os teóricos críticos salientam que outros valores como a igualdade e a liberdade, além da segurança, devem ser priorizados pelos acadêmicos (Booth, 1995). A perspectiva teórica formulada pela Escola de Copenhague pode ser caracterizada como abrangente, por sustentar que as ameaças à segurança se originam não apenas da esfera militar, mas também das esferas política, econômica, ambiental e societal (TANNO, 2003, p. 50).

Aqui, priorizamos a análise abrangente, pois, ao assumir que uma agenda de segurança é algo construído por agentes securitizadores, devemos também assumir que todas as áreas da agenda estatal podem, de alguma forma, sofrer esse processo e serem consideradas uma ameaça à sobrevivência de determinado Estado. Assim, temos, por um lado, Buzan e Waever que propõe uma análise textual centrada nos discursos dos agentes securitizadores e, por outro, Didier Bigo, que em sua análise sociológica busca “recuperar a dimensão material do objeto de referência da segurança” e a possibilidade da “objetivação dos interesses por trás desses discursos” (MONTEIRO, 2009, p. 9).

Descrita originariamente pela Escola de Copenhague, utilizamos aqui a definição de securitização elaborada por Pimentel (2007):

O termo securitização é uma construção teórica de inspiração construtivista. A lógica de segurança que determina as políticas de restrição à imigração não advém do fato da imigração ser objetivamente uma ameaça, e sim do fato de que a imigração é socialmente e subjetivamente construída como uma ameaça. Essa construção é feita com base no discurso do agente securitizador, no caso a entidade européia supranacional, que é aceita pelos veículos de comunicação e pela população, legitimando ações emergenciais de ataque ao problema que revelam a prática de uma política de segurança (p. 15).

Em uma análise isolada das respostas políticas de cada país europeu, a ameaça migratória poderia ser caracterizada como um processo de securitização da identidade societária, a referida segurança societal da Escola de Copenhague. Entretanto, essa ideia foi refutada em nessa pesquisa, porque, segundo a seguinte afirmação de Rossana Reis (2003, p. 22, apud BRANCANTE & REIS, 2009, p. 75):

Na realidade, a ligação entre Estado e nação [...] é muito mais um conceito do que um fato concreto. Uma pesquisa feita entre 132 entidades políticas, em 1971,

revelou que: apenas 12 Estados (9,1%) podiam ser identificados como Estados-nação, no sentido de um Estado representando apenas uma nação, 25 entidades (18,9%) continham uma nação que representava mais de 90% da população, mas tinham também pelo menos uma grande minoria, 25 Estados continham uma nação que representava entre 75% e 89% da população, 31 Estados tinham uma nação que representava 50% a 74% da população e em 39 Estados a maior nação era menor que metade da população.

Neste sentido, nossa hipótese foi a de que a imigração não é uma ameaça à coesão e à identidade social em si, mas é apontada como tal apenas quando os Estados assim o desejam. Isto porque, segundo Huysmans, ao analisarmos a atitude securitizadora europeia, verificamos que o que está sendo protegido é “o acesso por parte dos europeus aos direitos sociais e econômicos conquistados ao longo dos anos.” A oposição aos imigrantes e aos requerentes de asilo estaria, portanto, relacionada às experiências de incerteza socioeconômica, situação agravada pelo contexto de crise atual, em vista disso “o valor ameaçado não é a construção da identidade coletiva europeia”, porém, o *welfare state* (HUYSMANS, 2000, p.769, apud PIMENTEL, 2007, p. 42). E Figueiredo (2010) defende que o processo que está ocorrendo na Europa seria o de “racialização dos problemas sociais” e da “estigmatização activa, por parte de alguns sectores políticos, de certas pessoas como fazendo parte de uma horda de invasores que vieram corromper um corpo social antes intocado” (FIGUEIREDO, 2010, p. 46) com o intuito de reforçar as barreiras simbólicas à tentativa de entrada na fortaleza europeia.

No entanto, não excluimos que há características que podem qualificá-la como securitização identitária, econômica, ambiental ou, até mesmo, militar, visto que esse processo quando analisado mais detalhadamente pode ter seus reflexos encontrados em todas as esferas dentro do Estado. Mas priorizada essa análise ampla da política securitária, porque a entendemos, também, no sentido defendido por Jef Huysmans, o qual “crê que a securitização da imigração na Europa está intrinsecamente relacionada com o projeto de integração regional” (apud Brancante & Reis, 2009, p. 83).

Metodologia

A metodologia escolhida para a monografia está relacionada ao fato de que o processo de securitização da imigração “é [...] uma prática auto-referida porque é no contexto desta prática que se torna uma questão de segurança – não necessariamente porque haja uma ameaça existencial real, mas porque é apresentada como ameaça.” (WAEVER et

alii,1998:23-24, apud TANNO, 2003, p. 60). A análise dos diversos atores políticos que influenciam na tomada de decisões a respeito das políticas migratórias é feito com base em um entendimento sociológico do estudo desse processo descrito por Dario (2009):

É através do entendimento do *habitus* dos profissionais que lidam com a segurança que Bigo mostra que, a partir do mapeamento de suas disposições e de seu posicionamento no campo da administração da segurança, eles capitalizam os ganhos simbólicos auferidos no discurso da luta antiterrorista e os investem, através da afirmação de sua expertise e da objetividade de seus diagnósticos técnicos, em alvos políticos específicos, como refugiados, migrantes e ativistas transnacionais (Bigo, 2002, p. 63). A ilusão social está justamente na mistificação do processo de construção social dessas ameaças, que usa como recurso o desenvolvimento material das tecnologias de monitoramento; e de como os grupos sociais no controle dessas tecnologias reproduzem a sua posição no espaço social através desse ganho de legitimidade. O discurso que se institucionaliza no campo dos profissionais da segurança, a partir dessa assimetria de recursos simbólicos, tende a autorizar uma determinada hierarquia de ameaças que permite a esses profissionais manterem sua posição no campo da segurança. Diante disso Bigo propõe a hipótese de que para entender a realidade da segurança, ele tem que entender as estruturas e disposições dos profissionais que administram e reconhecem as condições de ameaça e “inquietude” (Bigo, 2006, p.14 apud DARIO, 2009, 13).

Para avaliação do resultado material desse processo foi feito o estudo das modificações da legislação e da prática portuguesa no que tange as suas políticas para imigrantes. Ainda, intentamos rastrear possíveis mudanças administrativas e verificar de que forma a gestão das fronteiras foi modernizada.

Com o intuito de complementar a análise, buscamos dados sobre as variações quantitativas na presença de imigrantes, participação na economia, e outros que se mostraram relevantes no decorrer da pesquisa. O enfoque utilizado para analisar a adoção da legislação e medidas administrativas referentes à imigração por parte da UE e de Portugal foi o de rastreamento de processo, que permitiu avaliar o grau de influência de um sobre o outro no decorrer do tempo. Esses dados foram encontrados no site EUR-Lex, que oferece acesso gratuito ao direito da União Europeia e a outros documentos de carácter público, e também no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras de Portugal (SEF), órgão sob a tutela do Ministério da Administração Interna (MAI).

Delimitamos a nossa análise das mudanças legislativas ao ano de 2009, porque foi nesse ano que foi lançado o último Relatório sobre Imigração, Fronteiras e Asilo (RIFA), feito pelo SEF sob exigência da UE, a que tivemos acesso. A publicação do RIFA ocorre por via de regra em meados de julho do ano seguinte ao que descreve, dessa forma o relatório de 2010 é

esperado apenas para o mês posterior ao da apresentação deste trabalho. Acreditamos, no entanto, que isso não prejudicou o presente estudo porque pudemos verificar que as mudanças na legislação que ocorreram até o ano de 2009 e seus reflexos nos Relatórios Anuais de Segurança Interna (RASI) até o ano de 2010, deixam clara a interação entre os dois níveis de análise.

CAPÍTULO 1 O OBJETO DA PESQUISA: ESTADO, SEGURANÇA E IMIGRAÇÃO EM PORTUGAL

1.1 O Papel do Estado na Coordenação dos Fluxos Migratórios

Administrar as demandas sociais e econômicas da imigração é uma tarefa que exige uma estratégia política que se ajuste às necessidades dos atores envolvidos neste fenômeno e que são atingidos por ele: os imigrantes, a população nacional, os Estados de origem e de acolhimento, grupos econômicos, organizações internacionais, etc. O grande desafio de gerir esta situação está em encontrar instrumentos eficazes capazes de atender às demandas destes agentes. E, para o Estado, convém que estes instrumentos não comprometam sua autonomia (MAHLKE, 2005, p. 28).

Atualmente, a população que se movimenta ao redor do mundo é formada, sobretudo por turistas, estudantes, profissionais que necessitam se deslocar por motivo de trabalho e, uma parte apenas, tem por objetivo migrar, e, entre esses, um número substancial entra ou permanece nos países de forma irregular.¹ Por sua vez, segundo pesquisa da Organização Internacional para Migrações (OIM), quase 214 milhões de pessoas são migrantes internacionais² e a Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais (CMMI) - formada em 2003, por recomendação do Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas (Kofi Annan) - alertou que há uma forte tendência do percentual da população migrante continuar aumentando.

Como sabemos, migrações sempre existiram, o que muda constantemente é o volume desse fluxo e a forma como são tratados em razão de alterações nas instituições responsáveis por sua gestão. A origem do sistema de vistos e residência estruturado hoje remonta à ascensão do sistema de Estados, à delimitação da jurisdição sob a qual cada governo tem o domínio e à burocratização da circulação das pessoas entre territórios que estão em distintas jurisdições. Em vista disso, o poder advindo da soberania estatal nesses quesitos e o controle sobre o trânsito nas fronteiras é amplamente reconhecido como instrumento político, como podemos ver na enfática descrição de Arendt:

¹ Para uma visão mais aprofundada acerca das teorias migratórias ver tese de mestrado **A Europa do Outro – A Imigração em Portugal no Início do Século XXI – Estudo do caso dos imigrantes da Europa de Leste no concelho de Vila Viçosa**, Fátima Velez de Castro (2008).

² United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2009). *Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision*.

La desnacionalización se convirtió en arma poderosa de la política totalitaria y la incapacidad constitucional de las Naciones-Estados europeas de garantizar los derechos humanos a aquellos que habían perdido los derechos nacionalmente garantizados, permitió a los Gobiernos perseguidores imponer su norma de valores incluso a sus oponentes. Aquellos **a quienes el perseguidor había singularizado como la escoria de la Tierra** – judíos, trotskistas, etc. - **fueron recibidos en todas partes como escoria de la Tierra; aquellos a quienes la persecución había calificado de indeseables se convirtieron en los indésirables de Europa.** El periódico oficial de la SS, Die Shwarze Korps, declaró explícitamente en 1938 que, si el mundo no estaba todavía convencido de que los judíos eran la escoria de la tierra, pronto lo estaría, **cuando mendigos no identificados, sin nacionalidad, sin dinero ni pasaporte, cruzaran sus fronteras** [grifo nosso] (p. 345).

A diferença essencial entre o tempo de Arendt e o que ocorre agora é a descrição do imigrante, que deixa de ser vítima de um Estado totalitário e passa a ser considerado uma ameaça ao Estado de direito. Neste caso, o indivíduo só poderá tornar-se apátrida se não se comportar segundo o que determina o regime jurídico a que está sujeito ou em casos particulares por questões burocráticas que podem impedi-los de conseguir o reconhecimento de algum *status* jurídico. Ao observarmos as circunstâncias em que começa a diminuir a tolerância com relação aos grupos imigrantes poderemos notar que se dá quando estão presentes em uma quantidade tal que não podem ser ignorados, ou ao disputar com os nativos algum espaço social importante. Como descreve Baganha (2005, p. 40) “Em 2003, com o país [Portugal] em recessão econômica, estabelece-se, pela primeira vez, uma quota máxima de entradas e afirma-se uma profunda determinação de combate à imigração ilegal.”

No século atual, o fenômeno migratório representa uma nova dimensão espacial, política e social. Como resultado temos a assinatura dos mais diversos tratados de direitos humanos fundamentais, que comprometem os Estados a iniciarem um processo de coordenação internacional dos fluxos existentes, pois:

[...] no exercício do seu direito soberano de decidir quem pode entrar e quem pode permanecer no seu território, devem cumprir a sua responsabilidade e obrigação de proteger os direitos dos migrantes e readmitir aqueles cidadãos que desejem ou sejam obrigados a regressar ao seu país de origem. No combate às migrações irregulares, os Estados devem cooperar activamente entre si, sem que os seus esforços comprometam os direitos humanos dos refugiados, incluindo o direito dos refugiados a requerer asilo. Os governos devem também consultar os empregadores, os sindicatos e a sociedade civil sobre esta questão (RELATÓRIO CMMI, 2006, p. 31).

Como vimos, esta situação impõe aos Estados que revisem suas políticas públicas para essa parte da população, transformações que podem ser mais eficazes quanto maior for a

cooperação entre o país de origem do imigrante e o de destino. Ao considerarmos que cada Estado é um ator unitário que interage no sistema internacional conforme sua posição relativa aos outros, poderemos deduzir que atores em distintas posições terão diferentes respostas para dar ao mesmo fenômeno. No caso de Portugal, sua tomada de decisão está vinculada ao bloco europeu e a opção de definir coletivamente as novas políticas externas dos Estados-membros. É interessante notar a linha defendida por Baganha (2005, p. 11):

De facto, até à entrada em vigor da Convenção de Aplicação de Schengen, em Março de 1995, Portugal ainda não se encontrava inserido no sistema migratório europeu e era essencialmente atractivo para os imigrantes provenientes dos PALOP, pelo que nessa altura a regulação dos fluxos e o combate à imigração ilegal podiam ter sido essencialmente feitos pela política de concessão de vistos de curta duração. Lembremos que Portugal tinha até então o monopólio da sua concessão e se não foi criterioso e parcimonioso no seu uso foi porque não o quis ser. A meu ver não o quis ser, porque o discurso político dominante [...] e transversal às várias forças políticas era, como salientou recentemente Fernando Luís Machado, o “de um Portugal humanista e universalista” que toma uma tonalidade lusotropicalista e a que se junta o discurso do “Portugal país de emigração que pode e deve reagir melhor do que os outros à imigração” (Machado, 2005: 112). Com este entendimento, não admira que a entrada de alguns milhares de imigrantes provenientes dos PALOP com vistos de curta duração não fosse vista como um problema político ou social que necessitasse de mecanismos de regulação especiais. Promulgava-se legislação para regular os fluxos para a harmonizar com a Europa, não para mudar o *status quo*.

Baganha (2005) sublinha que a política de regulação dos fluxos permaneceu na contingência de lançar anistias gerais ou parciais para esvaziar as bolsas de imigrantes ilegais que se foram sucessivamente formando. A política migratória portuguesa pode ser considerada, fundamentalmente, reativa, porque desde o seu início, reconheceu a sucessiva falência dos mecanismos de regulação que implementou. Além disso, se os próprios teóricos portugueses consideram a política “humanista e universalista” um fracasso, a ideia de concordarem com a necessidade de uma mudança radical no tratamento dado aos imigrantes, lidando com eles como uma ameaça real a coesão estatal, deixa de ser uma ideia inaceitável e torna-se uma estratégia que poderia trazer resultados mais eficazes.

Portugal, enquanto membro da UE, compromete-se - por meio do Acordo de Schengen - a cumprir as medidas propostas para a criação de uma zona de livre circulação e inicia as transformações de suas políticas públicas de forma a alinhar-se à agenda europeia para gestão da imigração. Assim, com o fundamento dessa mudança pautado pelo reconhecimento do trânsito de imigrantes como uma possível ameaça à soberania estatal, inicia-se o processo de securitização da imigração, e a inclusão da imigração na agenda de segurança do Estado

português:

É dessa forma que a percepção da ameaça leva a *um desejo colectivo de que sejam minimizadas as possibilidades de contacto com o vizinho indesejável* ou perigoso. Os eventos de 11 de Setembro de 2001 representam um momento marcante na forma como são encaradas as fronteiras, já que a constatação da falta de segurança a que os cidadãos estavam sujeitos no seu quotidiano levou à exigência de maior protecção, criando o clima propício à imposição de medidas mais restritivas [grifo nosso] (MATEUS, 2010, p. 5).

Essa forma de resposta, que pode considerar o vizinho como ameaça, tende a desconhecer a historicidade dos movimentos migratórios. Dessa forma, há uma inclinação a ignorar o fato dos movimentos migratórios terem impacto social diferente, conforme o país que está sendo analisado, e há formulação de propostas idênticas de assimilação, integração ou expulsão desses grupos. Entretanto essas propostas, mesmo de origem uniforme, são percebidas de maneira distinta pela opinião pública e pela mídia - conforme a cultura local, o nível de desenvolvimento do Estado e a posição dos formuladores de política externa – o que tornará mais ou menos eficaz a vinculação deste tema à agenda de segurança dos Estados. Inicia-se, portanto, o processo de construção da política europeia de segurança de forma a encontrar os interesses comuns a esses Estados. Pimentel (2007) caracteriza essa política nos seguintes termos:

A definição de segurança internacional e dos mecanismos que a caracterizam é distinta da definição de segurança interna e da lógica do reforço da lei e da ordem para a manutenção do indivíduo seguro. O caso europeu mostra, entretanto, uma amalgamação da segurança externa e interna através da europeização da última, do trato coletivo em nível europeu de problemas outrora internos mas que se tornaram transnacionais, como o terrorismo, o crime organizado e a imigração ilegal. Essa externalização, embora só reconhecida oficialmente no Conselho de Tampere, esteve presente durante toda a década de 90, a formatar o novo espaço de segurança da União Europeia (p. 69).

Portanto para homogeneizar muitas das políticas públicas, que antes eram de responsabilidade interna do Estado, foram necessários diversos acordos. Os mais amplos, oficializados no âmbito da UE, no sentido de criar um espaço comum de circulação e gestão do trânsito de pessoas, são os Tratados de Schengen (1985) e de Amsterdã (1997) e a Convenção de Tampere (1999), que propõem uma serie de mecanismos jurídicos e operações a serem efetuadas coletivamente, dentre eles:

[...] normas comuns relativas à obtenção de visto, a responsabilidade dos transportadores e as operações conjuntas de retorno de migrantes (UE. - CONSELHO EUROPEU, Regulamento n.º. 574/1999; Diretriz n.º. 51/2001 e Decisão 573/2004a), ou os sistemas de informação e vigilância nas fronteiras (Sistema de Informação Schengen – SIS e a Agência Europeia para a Gestão e Cooperação Operativa nas Fronteiras Exteriores - FRONTEX1) são alguns desses dispositivos (CERNADAS, 2009, p. 189).

Essas operações possuem como finalidade prevenir, controlar e punir a imigração irregular tanto para o território dos países da comunidade europeia, quanto entre os Estados que a compõe. Essa renovação da legislação tem como fundamento a ideia de que, ao gerir conjuntamente as fronteiras e os fluxos migratórios, as ameaças se tornariam menores. Por conseguinte, temos que, após a entrada do país no Espaço Schengen, se verá uma política mais concreta no sentido de unificar as questões internas que podem ser consideradas de segurança e harmonizar os distintos interesses entre os Estados-membros. O aprofundamento dessa política comum e como ela se projeta externamente caracteriza o que ficou conhecido como complexo regional de segurança e seu funcionamento pode ser explicado da seguinte forma:

Uma vez que as dinâmicas de securitização que envolvem a imigração ilegal na Europa são interligadas pelas problemáticas de segurança presentes em cada Estado-membro, numa conjunção de políticas nacionais que formam a política intergovernamental representada pela União Europeia, uma forma de explicar como se dá essa interação securitária é a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança, desenvolvida por Barry Buzan e outros autores da Escola de Copenhague. Segundo essa teoria, a análise da segurança internacional se dá por dinâmicas regionais, determinadas principalmente pela proximidade geográfica. Cada região interage de forma particular entre si, de forma que a soma de todas essas dinâmicas resulta no cenário internacional. Em cada uma das regiões há países de atuação puramente regional e países de atuação internacional. Esses são as potências ou ainda, superpotências, conforme seu grau de atuação e influência. Segundo essa ótica de interações regionais, com dinâmicas de segurança próprias de cada região, a Europa da União Europeia representa um grupo com tal nível de interdependência e organização interna, que passou a configurar uma comunidade de segurança. É a coesão securitária interna dessa comunidade que determina as políticas supranacionais e intergovernamentais que ditam os rumos de boa parte da segurança interna de cada Estado-membro (PIMENTEL, 2007, p. 15).

Sabendo da importância da estrutura interna de cada Estado-membro para o sucesso da construção de um complexo regional de segurança, acreditamos ser necessária uma breve explanação acerca dos interesses portugueses na construção dessa estrutura na UE. Na próxima alínea analisamos as teorias portuguesas acerca do tema.

1.2 Segurança na Visão Portuguesa

A vertente de teóricos portugueses que trabalha com os conceitos de segurança, antes de caracterizar “o outro” como ameaça, tende a mostrar a dependência de Portugal e da Europa em relação à mão-de-obra imigrante para preencher as vagas “indesejadas pelos naturais”. Além disso, demonstram o interesse de integração dos mesmos para auxiliar o desenvolvimento económico e combater o declínio e envelhecimento populacionais, sem provocar pressões adicionais no sistema de proteção social (RODRIGUES, 2010, p. 8). Essa mesma corrente defende que, apesar da globalização, o Estado ainda é ator central no combate as novas ameaças, segundo Rodrigues (2010, p. 35):

Na nova ordem mundial, sustentada por uma rede de relações internacionais complexa, pela interdependência económica e ecológica e perante as ameaças das armas de destruição maciça, o Estado-Nação tem sido forçado a reequacionar o seu papel, tendo assumido em certas áreas, sobretudo na segunda metade do século XX, estratégias comuns intergovernamentais. Não obstante, a segurança nacional continua a ser vista como uma atribuição fundamental do Estado moderno, a quem, na tradição vestefaliana, continua a ser conferido o monopólio do uso da força e o estabelecimento e manutenção da ordem e paz social. Compete-lhe em todas as circunstâncias assegurar a integridade do território, proteger a população, preservar os interesses nacionais contra ameaças e agressões.

Em vista disso, o Estado seria o ator que legitima a modificação das políticas públicas de forma que ao garantir a ordem pública, permite aos diversos atores encontrar o equilíbrio entre as necessidades económicas da sociedade e suas preocupações de segurança. A seguir, vemos como a autora caracteriza o processo de securitização da imigração sob uma ótica societária:

Ao deslocar o objecto de estudo da segurança do Estado para a sociedade, a segurança relaciona-se com situações em que as sociedades descobrem uma ameaça em termos identitários. Quando determinado tema ou grupo põe em perigo a continuação da construção da identidade, ele tende a ser securitizado. Numa fase inicial é-o pelas elites, tornadas agentes de securitização, que definem as ameaças do grupo e convencem a comunidade da sua validade, o que lhes confere legitimidade e concede os meios extraordinários para debelar a ameaça. A médio prazo, a separação entre controlo e território obriga o Estado a ser plural e a iniciar um processo de des-securitização, que permita a pluralidade identitária de um dado território sob um mesmo quadro normativo. Este aparente paradoxo é o garante da estabilidade. É neste contexto que surge o conceito de risco, aplicado a situações de insegurança indesejada, de probabilidade variável. O risco será tanto maior quanto maior a vulnerabilidade face à sua ocorrência. Assim, perante a sua inevitabilidade, será preferível tomar medidas de protecção e redução de vulnerabilidade e não medidas

de redução de produção de risco, o qual é incontornável.

Os riscos são factores de instabilidade de abrangência alargada, que estão associados a aspectos de desconhecimento, incerteza e probabilidade, numa inter-relação entre sector económico, político, social e de segurança e defesa. O recurso a novas tecnologias de vigilância e o reforço do controle fronteiriço são dois exemplos de atitudes de medo, tal como o são a categorização de grupos ou perfis de risco, na tentativa de antecipar comportamentos indesejados. A aposta consiste em transformar factores encarados pelas sociedades de acolhimento como de perigo e instabilidade, em factores de segurança e desenvolvimento (RODRIGUES, 2010, p. 36).

Antes de prosseguirmos, destacamos os possíveis interesses portugueses na reformulação da agenda de segurança do Estado. Ao analisar estudos e relatórios a respeito dessa área, podemos notar duas preocupações principais, uma de carácter interno relativa à ineficiência para lidar com as questões de ordem pública e, outra, externa, que se refere à necessidade de renovar os mecanismos de defesa contra as novas ameaças e de segurança coletiva. Descobrimos que a estrutura de segurança nacional em Portugal, no início da década, estava defasada e o planeamento das ações para defesa estatal ainda se mantinha com a visão estratégica de uma conjuntura sistêmica bipolar.

Não fosse pela nova realidade internacional, representada pelo 11 de Setembro de 2001, talvez o posicionamento político e estratégico de Portugal ainda estivesse defasado em relação aos demais países do bloco europeu. A evolução da resposta ao terrorismo, no âmbito da UE e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), influenciou o enquadramento da resposta legislativa nacional de forma a buscar maior integração nos domínios de segurança interna e externa (COSTA, 2010). A seguir, o autor ressalta a fala de Mário Mendes (apud COSTA, 2010, p. 15):

O paradigma da separação da segurança interna e da defesa (agressão ou ameaça externa) tem cedido lugar a um conceito de segurança global, implicando uma articulação das componentes externas da segurança interna, com as componentes internas da segurança externa.

Seguindo a análise do texto de João Paulo Costa, diplomata português, ele defende que recentemente se verificou uma evolução gradual e positiva na política de segurança interna e de defesa nacional, pois agora são conseqüentes com “medidas e metodologias seguidas respectivamente na UE e na NATO (estabelecendo também quadros concretos de potencial articulação civil-militar e fazendo 'referências cruzadas' nesta matéria)” (2010, p. 16). Para alcançar os objetivos relativos “às novas ameaças e riscos criminais contra o Estado de direito

democrático, designadamente, a criminalidade organizada e o terrorismo” é feita a integração entre polícias e serviços de informações em intercâmbio com as estruturas de segurança dos outros Estados-membros da UE por meio da criação do Sistema Integrado de Segurança Interna (SISI) (RESOLUÇÃO do Conselho de Ministros, 2007, p. 6). Entretanto, Rodrigues (2010, p. 42) define que:

A partir do 11 de Setembro as questões migratórias passaram da *low* para a *high politics* e também por esse facto a formulação de uma política comunitária coesa de migração, prevista no Tratado de Lisboa, tem sido difícil de obter como prática efectiva. **Existe uma contradição entre a natureza transnacional dos fluxos migratórios e a natureza nacional com que se continuam a formular as políticas públicas de imigração e com que a sociedade civil percepçiona esses mesmos fluxos.** A relação entre migrações e insegurança pode ainda ser justificada por factores de natureza interna, relacionados com o discurso populista, xenófobo e racista, que continua a ser minoritário em termos de opinião pública, embora aumente de tom [grifo nosso].

A seguir temos o quadro formulado pela autora portuguesa que relaciona população estrangeira e ameaça de segurança, dependendo do setor que pretende ser securitizado, visto que “em termos teóricos os migrantes podem ser vistos como potenciais agentes e/ou factores de instabilidade a nível militar, político, económico, social ou ambiental, afectando directa e indirectamente a segurança do Estado” (RODRIGUES, 2010, p. 44).

Quadro 1: População estrangeira e ameaças de segurança, por setor

Os imigrantes podem afetar a segurança do Estado quando:
<p>Militar</p> <p>a) Iniciam actividades militares contra o seu país de origem a partir deste;</p> <p>b) convencem o Estado de acolhimento a intervir no seu país de origem;</p> <p>c) servem de pretexto ao estado de acolhimento para intervir;</p>
<p>Político</p> <p>a) Ameaças internas (tentativa de alterar as políticas vigentes, suporte a movimentos autonômos);</p> <p>b) ameaças externas (Estado de acolhimento e migrantes afastam-se da ideologia vigente no Estado de origem; migrantes desenvolvem actividades contra Estado de origem no seio do Estado de acolhimento);</p> <p>c) subida de popularidade dos partidos de extrema-direita;</p> <p>d) contributo dos imigrantes para a subida das taxas de criminalidade, o tráfico de seres humanos e as redes de crime organizado (armas, drogas);</p>
<p>Económico</p> <p>a) Ameaças à capacidade financeira do Estado de acolhimento (sobrecarga gerada por níveis de dependência económica superior; despesas no setor público básico);</p> <p>b) concorrência no mercado de trabalho;</p> <p>c) relutância dos contribuintes em partilhar direitos com uma população que não ou só recentemente contribui para o sistema;</p>
<p>Ambiental</p> <p>Os refugiados alteram a relação homem/ambiente no Estado de acolhimento e geram hostilidades diversas, porque influenciam negativamente a qualidade de vida das populações, consumindo recursos naturais ou bens e PIB's;</p>
<p>Social</p>

Identidades coletivas (religiosas e étnicas) podem funcionar independentemente do Estado. Remete para a sustentabilidade dos padrões linguísticos e culturais, sobretudo a nível interno, e para a criação de comunidades dentro do Estado, alterando os conceitos de nacionalidade e cidadania. Quando os volumes de entrada rompem os limites de tolerância geram exclusão social e sentimentos de xenofobia;

Demográfico

Acentua-se o processo de envelhecimento das estruturas nos países de saída (Europa Central e Leste) e reduz-se a população ativa;

FONTE: adaptado de Rodrigues (2010, p. 44) que foi adaptado de STIVACHTIS, Yannis A., "International Migration and the Politics of Identity and Security", *Journal of Humanities & Social Sciences*, Vol.2, Issue 1, 2008 (Disponível em: <http://www.scientificjournals.org/journals2008/articles/1387.pdf>.)

Finalmente, Rodrigues (2010) faz uma análise relacionando as forças e fraquezas, oportunidades e ameaças, decorrentes da entrada de imigrantes em Portugal. As vantagens se relacionam a demografia, enriquecimento cultural e, em sua maioria, benefícios para a economia. Os aspectos negativos que poderiam transformar o estrangeiro em ameaça dizem respeito à falta de integração quando em situação irregular, a diminuição dos níveis médios de instrução, a qualificação da população ativa e a alteração da estrutura social, isto é, uma regressão no nível de desenvolvimento da sociedade portuguesa. No entanto, logo em seguida, a autora afirma que a ameaça vista na subida dos níveis de criminalidade entre os imigrantes pode ser apenas resultado de fatores exógenos (características etárias, educacionais, situação face ao emprego e condições gerais de bem-estar), o que poderia aumentar a propensão a crimes em conjuntura econômica adversa (RODRIGUES, 2010, p. 44). Dessa forma, podemos reafirmar nossa hipótese de que a securitização estaria relacionada à ameaça ao bem-estar social e não a identidade coletiva.

1.3 O Impacto da Imigração em Portugal

Segundo o Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo (RIFA, 2009) o número de imigrantes residentes em Portugal passou de 50750 em 1980 para 451742 em 2009. No entanto, é importante fazer a ressalva de que a população integrante do grupo que agora é conhecido como Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOPs), antes de suas independências, era considerada de cidadania portuguesa e o trânsito de pessoas entre Portugal e estes territórios era considerado circulação de cidadãos do Estado português no espaço por ele dominado.

O fim do império colonial português provocou o retorno a Portugal de aproximadamente 500 mil nacionais, dos quais se estima que 59% tinham nascido

na metrópole. Os restantes 41% incluíam os seus descendentes, bem como pessoas de naturalidade e ancestralidade africana de nacionalidade portuguesa (Pires *et al.*, 1984). Este último grupo de retornados veio, naturalmente, aumentar o número de portugueses de descendência africana residentes em território nacional. [...] O Decreto-Lei n.º 308-A/75, de 24 de Julho, ao retirar a nacionalidade portuguesa a uma parte substancial destes portugueses, criou retroactivamente uma comunidade estrangeira, “imigrante”, de ancestralidade africana, que vai subseqüentemente crescer devido a um processo de reunificação familiar. [...] Assim, a presença em 1981 de 27 mil nacionais dos PALOP, que representavam 43% da população estrangeira legalmente residente em território nacional, podia ser essencialmente atribuída ao retorno involuntário à “Metrópole do Império”, no momento em que o mesmo se fragmentava em Estados soberanos, e à perda de nacionalidade portuguesa imposta pelo Decreto-Lei n.º 308-A/75 (BAGANHA, 2005, p. 3).

O impacto deste movimento entre as antigas colónias e sua metrópole pode ser constatado na identificação das nacionalidades estrangeiras mais representativas em Portugal que são Brasil (25%), Cabo Verde (11%), Angola (6%) e Guiné-Bissau (5%) que somadas chegam a quase 50% do total de estrangeiros residentes no país (RIFA, 2009, p. 27).

Deste modo, Portugal conseguiu não sofrer tantos prejuízos económicos em decorrência do envelhecimento da população nativa e da redução da taxa de natalidade nos relacionamentos entre portugueses. Para se ter uma ideia mais precisa, cerca de 20% do aumento populacional durante a década de 1990 decorreu da entrada de imigrantes, graças aos quais o país conseguiu manter uma estrutura etária equilibrada. Por exemplo, a média de idade dos trabalhadores imigrantes, em 2004, era de 32,5 anos, enquanto que a dos trabalhadores portugueses era de 39,5 anos (D’ALMEIDA, 2004); em relação à natalidade, em 2001, cerca de 5% dos partos eram de filhos de mãe estrangeira e essa frequência subiu para 10% em 2009 (CARRILHO & PATRÍCIO, 2010). Em pouco tempo, portanto, Portugal tornou-se um país que tem seu déficit populacional e de mão-de-obra suprido com incentivo à imigração e nacionalização de estrangeiros residentes. Podemos ver na Tabela 1, a contribuição dos imigrantes para o aumento demográfico:

TABELA 1: Evolução da Situação Demográfica em Portugal, 2001-2009

Indicadores	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Saldo Natural	7 682	8 125	3 720	7 330	1 937	3 408	-1 020	314	-4 945
Saldo Migratório	65 000	70 000	63 500	47 240	38 400	26 100	19 500	9 361	15 408
Varição Populacional	72 682	78 125	67 220	54 570	40 337	29 508	18 480	9 675	10 463
Taxa de Crescimento Natural (%)	0,07	0,08	0,04	0,07	0,02	0,03	-0,01	0,00	-0,05
Taxa de Crescimento Migratório (%)	0,63	0,68	0,61	0,45	0,36	0,25	0,18	0,09	0,14
Taxa de Crescimento Efetivo (%)	0,71	0,75	0,64	0,52	0,38	0,28	0,17	0,09	0,10

Fonte: INE, I.P. Estimativas de População Residente aferidas com os resultados definitivos dos Censos 2001, tendo em conta os respectivos erros de cobertura.

Ademais, é importante considerar que a partir da entrada deste país na União Europeia (UE), os fluxos migratórios sofreram uma elevação considerável de trabalhadores advindos do Leste Europeu, Brasil e PALOPs. É interessante notar que a mudança no perfil migratório de estrangeiros provenientes do Leste Europeu ocorreu de forma súbita.

[...] o número de cidadãos de países da Europa do Leste residentes em Portugal durante os anos 90 era diminuto, 2.373 pessoas em 1999 (SEF, Estatísticas de 1999), e, além do mais, encontrava-se disperso por várias nacionalidades, pelo que nenhuma nacionalidade da Europa de Leste tinha, em finais dos anos 90, relevância numérica suficiente para suportar uma rede migratória na qual este intenso movimento se pudesse basear.

Assim, no espaço de um ano (2001), e ao abrigo do artigo 55.º do referido Decreto-Lei 4/2001, foram concedidas 126.901 autorizações de permanência a trabalhadores imigrantes que se encontravam ilegalmente no país. Mais de metade destas autorizações de permanência foram concedidas a cidadãos do Leste da Europa (56%) e 36% a trabalhadores imigrantes de um país específico, a Ucrânia. Num só ano, o número de imigrantes a residir legalmente no país passou de 208.198 em 2000 para 350.503 em 2001, ou seja, registrou-se um crescimento no volume da população estrangeira com residência legal de 68%. Em resultado desta evolução, em 2002 o *ranking* das principais nacionalidades de imigrantes oriundos de países terceiros tinha sido drasticamente alterado, constituindo agora os imigrantes provenientes da Ucrânia o grupo mais numeroso (BAGANHA et al, 2004, p. 97).

Em parte esse movimento pode ser justificado devido a uma visão otimista das políticas migratórias portuguesas. Acrescido das novas vantagens incluídas a partir da reforma na Lei de Estrangeiros, no ano de 2007, Rodrigues (2010) descreve quais seriam os principais incentivos a busca de residência no país:

Portugal dispõe de normas claras de enquadramento legislativo sobre os direitos e deveres dos cidadãos estrangeiros, segundo o estatuto de que dispõem no país, o qual pode variar entre o turista, o residente de pleno direito, a mera irregularidade ou clandestinidade. A procura de emprego, a entrada ao abrigo da prática de reagrupamento familiar, o estudo ou o gozo de uma reforma numa região com um custo médio de vida inferior ao país de origem e com boas condições climáticas, constituem algumas das motivações mais frequentemente alegadas por quem pretende entrar e permanecer no país por períodos longos (RODRIGUES, 2010, p. 44).

Segundo estudos realizados houve grande tendência à concentração dessas novas populações na Região de Lisboa e Vale do Tejo, espaços geográficos que receberam mais investimentos do capital estrangeiro advindo dos Fundos Comunitários (v.g. Fundo de Coesão) da UE (D'ALMEIDA, 2004). Esta maioria de população imigrante em idade ativa que chega às regiões com maior dinâmica econômica tem forte impacto no mercado de

trabalho, como o mesmo autor descreve:

Em 2001, a população imigrante total é de 302 027 indivíduos, dos quais 233.508 são activos, correspondendo a 6% da totalidade dos trabalhadores activos em Portugal. Dos imigrantes activos, a maioria encontra-se a trabalhar (77%), registrando-se uma taxa de desemprego de apenas 4% contra uma taxa global de desemprego de 6,8% (D'ALMEIDA, p. 20, 2004).

Acreditamos que em certo sentido essas transformações, por si só, provavelmente influenciariam modificações na estrutura legislativa voltada aos direitos dos imigrantes. No entanto, no presente trabalho, tentamos encontrar a relação causal entre essa necessidade portuguesa de renovar seu quadro político-institucional e o processo de securitização da imigração existente na União Europeia (UE). Nesse contexto, as estatísticas supracitadas são importantes para que possamos entender como poderiam ser elaborados argumentos com finalidade securitizante para serem difundidos pela mídia. Poderíamos com aqueles dados construir, por exemplo, o seguinte raciocínio: o desemprego em Portugal é de aproximadamente 6% e a população de imigrantes empregados representa 6% do total dos trabalhadores, então se o governo enviar todos os imigrantes aos seus países de origem, o desemprego terá uma redução drástica. Este pensamento pode facilmente levar à população a legitimar a tomada de medidas securitizadoras, propostas pela UE, ao caracterizar os imigrantes como uma ameaça ao bem-estar da população portuguesa em momentos de aumento do índice de desemprego. Logo, ao associar-se o aumento da entrada de imigrantes a possibilidade de aprofundamento da recessão econômica, essa ideia tenderá a ser levada ao centro da agenda política influenciando diretamente o processo decisório dos governos e, ao mesmo tempo, poderá ser utilizada como justificativa para mudanças nas prioridades dos gastos públicos.

CAPÍTULO 2 A EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS EM PORTUGAL E NA UE

2.1 Políticas Migratórias em Portugal

Em primeiro lugar, faremos uma breve descrição do quadro institucional responsável pela implementação das políticas públicas para imigrantes em Portugal e os outros órgãos que participam de sua gestão. Para tanto, fomos subsidiados pelas informações do relatório redigido pelo Ponto de Contato Nacional da Rede Europeia das Migrações, assegurado pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, com o “objectivo [de] traçar os principais procedimentos institucionais e legais que envolvem cidadãos estrangeiros que procuram residir regularmente em Portugal, seja através da imigração, seja através do asilo” (REM, 2008, p. 8). Em uma visão ampla da administração dessa área dentro do Estado, o relatório aponta que:

É ao Governo que compete definir e executar as políticas de imigração e asilo, bem como as políticas de integração de estrangeiros. A execução da política de imigração e asilo cabe especificamente ao Ministério de Assuntos Internos (MAI). Neste contexto, é ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), um Serviço na dependência do MAI, que cabe concretizar estas políticas e aplicar a legislação de imigração e asilo. Por outro lado, outras duas forças de segurança – A Guarda Nacional Republicana (GNR) e a Polícia de Segurança Pública (PSP) – intervêm também no domínio da fiscalização de imigrantes em território nacional. A GNR detém ainda, através da sua unidade especial designada Brigada Fiscal, competências ao nível do controlo da costa portuguesa e colabora no controlo de entrada e saída de pessoas do território português. A Polícia Marítima detém competências no controlo da costa, da zona de domínio público marítimo e das águas territoriais nacionais (REM, 2008, p. 4).

Como vimos, anteriormente, em Portugal o Governo da República é o órgão responsável pela definição das políticas de imigração, asilo, acolhimento e integração. E é na esfera do MAI que se concretiza a política de gestão da imigração e demais atribuições relativas ao controle da circulação das pessoas nas fronteiras, entrada, permanência e saída. O órgão também é responsável pelo afastamento de estrangeiros e por apreciar e decidir a concessão do estatuto de refugiado (REM, 2008). Dentro do quadro institucional do MAI:

Cabe concretamente ao SEF dar execução à política de imigração e asilo de Portugal, de acordo com as disposições da Constituição e da Lei e as orientações do Governo. Neste contexto e em síntese, as suas atribuições são: controlar a circulação de pessoas através das fronteiras e a permanência e actividades dos estrangeiros em

Portugal; investigar a actividade criminal relativa à imigração ilegal; instaurar e decidir os processos de expulsão administrativa de estrangeiros do território nacional, bem como dar execução às decisões de expulsão administrativas e judiciais; accionar e executar os processos de readmissão; emitir parecer em processos de atribuição de vistos consulares e de nacionalidade Portuguesa. Na área do asilo, cabe ao SEF organizar e instruir os processos: de asilo e autorização de residência por razões humanitárias; de determinação do Estado responsável pela análise dos respectivos pedidos; e de transferência dos candidatos entre os Estados membros da União Europeia. [...]

No plano comunitário o SEF assegura, por determinação do Governo, a representação do Estado Português no âmbito do Comité Estratégico de Imigração, Fronteiras e Asilo, no Grupo de Alto Nível de Asilo e Migração e nos demais Grupos de Trabalho e Comités do Conselho e da Comissão Europeia na área da imigração e asilo (REM, 2008, p. 12).

No entanto, não só as entidades supracitadas cumprem esse papel, mas há também àquelas que dão apoio institucional no sentido de garantir os direitos, que estão além do direito a livre circulação no espaço:

A instituição governamental mais importante na execução das políticas de integração é o Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, Instituto Público (ACIDI), sendo ainda de destacar, na vertente da imigração laboral, o papel da Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT), a quem cabe a fiscalização das condições de trabalho em Portugal. No que diz respeito ao asilo, o Conselho Português para os Refugiados (CPR) é um parceiro estratégico do Estado português no acolhimento de requerentes de asilo e no auxílio à integração dos refugiados. O CPR é uma organização não-governamental e parceiro operacional do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), sendo a entidade responsável pelo centro de instalação para requerentes de asilo, financiado pelo Estado português (REM, 2008, p. 4).

É necessário destacar, inclusive, o papel da:

[...] Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR), à qual cabe, entre outras atribuições: recolher informação sobre a prática de actos discriminatórios e aplicar as respectivas sanções; elaborar relatório anual sobre a situação da igualdade e da discriminação racial em Portugal; e recomendar medidas para prevenção da prática de discriminações em razão da raça, cor, nacionalidade ou origem étnica. Trata-se de uma entidade independente, presidida, por inerência, pela Alta Comissária para a Imigração e Diálogo Intercultural, integrando representantes da Assembleia da República, Governo, associações de imigrantes, anti-racistas e de defesa dos direitos humanos, centrais sindicais, associações patronais e três personalidades designadas pelos restantes membros (REM, 2008, p. 13-4).

E ainda outras organizações que são responsáveis por imprescindíveis programas de apoio aos imigrantes nos mais distintos aspectos:

[...] Organização Internacional para as Migrações (OIM) coopera com o Estado Português, sendo a entidade que desenvolve o Programa de Retorno Voluntário em Portugal. No âmbito do retorno voluntário, a OIM e o SEF, em parceria com diversas outras entidades públicas e privadas, desenvolveram recentemente uma rede de informação e aconselhamento a imigrantes que pretendem retornar, por sua iniciativa, aos países de origem. Algumas das mais importantes Organizações Não Governamentais (portuguesas na área da imigração), como é o caso da Solidariedade Imigrante e do SOS Racismo, encontram-se entre as cerca de 770 instituições que participam no Programa Escolhas que, no âmbito do seus objectivos, promove vários projectos, cada um deles constituindo um consórcio entre uma instituição promotora e vários parceiros (REM, 2008, p. 14-5).

2.2 Desenvolvimento do Sistema de Imigração

O desenvolvimento institucional no âmbito de imigração e asilo da forma como está estruturado atualmente é bastante recente, ainda mais se compararmos a antiguidade da história da formação do Estado português. Portanto, apresentaremos, aqui, apenas o recorte temporal que consideramos necessário ser descrito para que compreendamos como se desenvolveu a questão migratória de forma a chegar à configuração que conhecemos hoje. Um ato institucional relevante, anterior à regulamentação dos anos 1980 que descreveremos a seguir, foi o Decreto-Lei n.º 308-A/75, que deve ser sublinhado porque até hoje a presença de estrangeiros advindos das ex-colônias africanas pode ser verificada, e continua entre os grupos de maior volume de imigração para o país. Esse decreto se refere à regulamentação da aquisição de nacionalidade por parte dos indivíduos nascidos nos territórios que haviam sido considerados portugueses até então. Sua importância está no fato de que, ao ser publicado, em 24 de Junho de 1975, “considerou a 'conveniência em conceder ou possibilitar a manutenção da nacionalidade portuguesa em casos em que uma especial relação de conexão com Portugal ou inequívoca manifestação de vontade' o justificasse” (REM, 2008, p. 21).

Contudo, o primeiro movimento feito no sentido de criação de um regime migratório mais amplo ocorreu apenas em 1981 com:

[...] à regulação da entrada, permanência, saída e expulsão de estrangeiros do território nacional, tendo entrado em vigor o Decreto-Lei n.º 264- B/81, de 3 de Setembro, que veio reunir a legislação existente sobre a matéria. Até essa data, e desde 1974, “o dispositivo legal existente era casuístico e disperso destinando-se, essencialmente, a regular a expulsão e o direito de asilo, no quadro do regime democrático implementado (...)” (Baganha, Ferrão & Malheiros, 1998 apud REM, 2008, p. 22).

A próxima etapa se refere à alteração do quadro legal nacional em decorrência da entrada na Comunidade Econômica Europeia (1986) e da adesão à Convenção de Schengen acerca da livre circulação de pessoas, por conseguinte “foi implementada a Lei n.º 59/93, de 3 de Março, que previa os vistos uniformes, os vistos de curta duração, trânsito e escala, válidos em todos os países aderentes à Convenção do Acordo Schengen” (REM, 2008, p. 23). Nesse sentido Baganha (2005, p. 31-2) descreve:

Sob o impacto da entrada de Portugal na Comunidade Europeia, em 1986, nomeadamente dos investimentos na construção de infra-estruturas que desde então se começaram a verificar, as oportunidades de trabalho indiferenciado vão crescer acentuadamente no mercado de trabalho nacional. Estas novas oportunidades veiculadas pelas redes de carácter informal, que uniam estas comunidades de ancestralidade africana às suas comunidades de origem, vão atrair ao mercado de trabalho nacional um número crescente de familiares e conterrâneos que tinham permanecido, após a independência, nos seus próprios países.

E porque o mecanismo de entrada legal mais expedito e eficaz era o recurso aos vistos de curta duração (turismo, motivos de saúde, acompanhar doentes, estudo, etc.), vai, com este tipo de visto, radicar-se em território nacional e, sobretudo, na Área Metropolitana de Lisboa, um número crescente de imigrantes dos PALOP sem autorizações de residência. Ou seja, formou-se uma bolsa de clandestinos, que desde meados dos anos oitenta cresceu ininterruptamente e cuja presença era tanto do conhecimento público como das autoridades competentes. Apesar desse conhecimento, não houve, até aos inícios dos anos noventa, por parte do poder central qualquer iniciativa legislativa para regular o fluxo migratório ou a presença crescente de imigrantes ilegais em território nacional. Esta inacção não nos deve surpreender, pois, como afirmou Hammar (1992: 256), quando os fluxos não são vistos como uma ameaça basta uma “não política”.

Na década seguinte a constatação política do crescimento da imigração irregular levou a processos de regularização extraordinária: 1992 e 1996. Esses de “uma forma geral abrangeram cidadãos de países terceiros, entre os quais beneficiaram de tratamento específico os cidadãos originários de países de língua oficial portuguesa” (Provedor de Justiça, apud REM, 2008, p. 23). Nessa época, Dias Loureiro, ministro da Administração Interna, afirmou que o objetivo político dessa mudança era “limitar, de forma criteriosa e prudente, a fixação de novos imigrantes” e “não receber mais imigrantes sem integrar as comunidades que já existem no país”. Na prática, nada de substancial foi alterado na concessão de vistos de curta duração e os imigrantes continuaram a entrar e a fixar-se ilegalmente, apesar do novo enquadramento legal (BAGANHA, 2005, p. 32). No que diz respeito a 1996:

O governo defendeu este novo processo de regularização baseado em três

pressupostos: promover a futura cooperação e amizade com os países africanos de expressão portuguesa e com o Brasil; colocar um ponto final no processo de exclusão dos imigrantes irregulares relativamente ao modelo social europeu (nomeadamente a protecção social e laboral); e garantir **menores níveis de risco para os portugueses ameaçados pelo crescimento da marginalização e da exclusão provocadas pela imigração clandestina** (BAGANHA, 2005, p. 33).

No ano de 1998, uma nova legislação foi adotada por meio do Decreto-Lei n.º 244/98 que estabelecia as “condições genéricas para a entrada e estadia de nacionais de países terceiros em território português” e consagrava “sete tipos de vistos – escala, trânsito, curta duração (vistos uniformes de curta duração Schengen), residência, estudo, trabalho e estada temporária (vistos de longa duração)” (REM, 2008, p. 23-4). Outra instituição reformada por essa lei é a da expulsão “a qual apresenta para tal consumação, motivos relacionados com a violação do direito constitucional e criminal, bem como a entrada e a permanência ilegais dentro do território” (CASTRO, 2008, p. 50). Nesse sentido, Castro (2008) defende que as regularizações extraordinárias feitas anteriormente à promulgação dessa nova lei concernem a “uma última oportunidade para o estabelecimento de população imigrante antes que as «portas» possam ser fechadas, ou pelo menos deixem passar menos indivíduos” (p. 51). Ainda por meio desse decreto são feitas relevantes alterações no tocante ao direito de reagrupamento familiar, segundo Baganha (2005, p. 34):

Em suma, a regulação dos fluxos nesta segunda fase tinha como objectivo não obstacularizar os interesses geoestratégicos de Portugal, o mesmo é dizer manter a liberalidade de concessão de vistos de curta duração a migrantes originários dos PALOP e do Brasil. Tinha ainda como objectivo incluir no enquadramento legal um mecanismo de regularização excepcional de imigrantes ilegais, com base em intuítos humanitários, que permitiria esvaziar eventuais bolsas de imigrantes ilegais provenientes de países lusófonos que, entretanto, se viessem a formar.

A seguir a autora defende que faltou visão mais ampla no processo legislativo em Portugal, pois não perceberam que a conjuntura internacional havia mudado com a entrada do país no Espaço Schengen. Desse modo, acabaram por abrir as portas aos titulares de visto de curta duração para imigrantes provenientes de “quaisquer países” (Europa do Leste) sem ter necessariamente vínculos históricos ou ligações econômicas relevantes.

A próxima mudança relevante ocorre no início deste século com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 4/2001, de 10 de Janeiro, e entre as novas alterações, no regime jurídico, registra-se a figura de autorização de permanência. Essa nova lei só permitiu a legalização de

trabalhadores imigrantes detentores de um contrato de trabalho previamente registrado no Ministério do Trabalho, portanto, com esta autorização de permanência o imigrante em situação irregular tem a possibilidade de permanecer em Portugal pelo período de um ano, renovável até o limite de cinco anos, mediante proposta de emprego ou contrato de trabalho desde que portador de passaporte válido e certificado de registro criminal (REM, 2008). Na visão dos autores do relatório isso demonstraria mais uma preocupação relacionada à necessidade portuguesa de suprir seu déficit no mercado de trabalho de forma regular do que cumprimento de possíveis acordos de direitos dos imigrantes ou algo do gênero. É importante ressaltar que essa nova lei também passou a regulamentar a responsabilização dos empregadores pelo cumprimento da lei portuguesa no que concerne ao pagamento de salários, contribuições fiscais e à segurança social dos trabalhadores imigrantes, assim como a criminalizar o apoio à imigração ilegal. Infelizmente, essa mudança na lei não teve os resultados esperados e os fluxos de imigração ilegal tenderam a aumentar e, em decorrência disso, o trabalho irregular. Já em 2003, é firmado o Decreto-Lei n.º 34/2003, de 25 de Fevereiro, que viria a alterar a Lei de Imigração (Decreto-Lei 244/98) em seu conjunto e tinha como justificativa principal o fato de que a precarização do trabalho imigrante e o fracasso das tentativas de integração social dessa população seria resultado desta legislação flexível (REM, 2008). Para que a recepção dos imigrantes não continuasse estruturada dessa forma foi promulgada a nova legislação a qual propõe a

[...] “definição e execução de uma política transparente, adoptando soluções definitivas e estruturantes, ao invés de medidas avulsas e transitórias”, assente em três eixos fundamentais: “promoção da imigração legal em conformidade com as possibilidades reais do País, integração efectiva dos imigrantes e combate firme à imigração ilegal” (REM, 2008, p. 25).

Vale ressaltar outras alterações introduzidas pelo regime migratório de 2003:

1) a revogação do regime de autorizações de permanência, 2) a exigência aos requerentes do reagrupamento familiar de uma real ligação ao país através da permanência legal durante um certo período de tempo e 3), com vista ao combate à imigração ilegal, o reforço das sanções e coimas aplicáveis às infracções relacionadas com a imigração clandestina e com a exploração de mão-de-obra estrangeira em situação ilegal no país. É ainda sublinhada nesta lei alguma desburocratização dos procedimentos de actuação do SEF, com vista a acelerar os processos e facilitar a integração dos imigrantes (Oliveira et al., 2006, apud REM, 2008, p. 26).

Contudo a questão da entrada de imigrantes continuou a ser vista, principalmente, pelo

ângulo de suprimento de mão-de-obra no mercado de trabalho português e, posto isso, no ano seguinte o decreto de 2003 foi complementado pelo Decreto Regulamentar n.º 6/2004, de 26 de Abril:

[...] que veio permitir a regularização dos imigrantes ilegais que tivessem entrado no país antes de Março de 2003, que se encontrassem a trabalhar e tivessem as contribuições fiscais e da segurança social em dia. **Foi fixado um limite máximo anual imperativo de entradas em território nacional de cidadãos de países terceiros a admitir para o exercício de uma actividade profissional. Esse limite constava de um relatório plurianual elaborado pelo Governo**, mediante parecer do IEFP [Instituto de Emprego e Formação Profissional] e após audição de vários órgãos (municipais, regionais e nacionais) cujo exercício estivesse ligado ao mercado de trabalho e aos imigrantes. **Nesse relatório foram definidos os critérios económicos e sociais na determinação das necessidades de mão-de-obra e da capacidade de acolhimento de cada região**, assegurando a participação das autarquias locais em todo o processo [grifo nosso] (REM, 2008, p. 25-6).

Atualmente, a aquisição de nacionalidade portuguesa é regida pelo princípio jurídico conhecido como *jus sanguinis* (direito de sangue) isto está definido desde 1975, quando o Decreto-Lei n.º 308-A/75, de 24 de Junho, revogou a norma anterior definida pela Lei da nacionalidade de 1959 (Lei n.º 2098, de 29 de Julho de 1959) que tinha como alicerce o critério de *jus soli* (BAGANHA, 2002 apud PEREIRA, 2007). A partir de então os filhos de portugueses nascidos no exterior puderam requisitar a cidadania portuguesa, mas filhos de imigrantes nascidos em Portugal perderam esse direito a não ser no caso dos pais já terem obtido o título de cidadania. No que se refere a essa questão, portanto, o decreto de 2006 foi inovador ao permitir a menores estrangeiros - nascidos em território português até à entrada em vigor do Decreto de 2003 e que não se tenham ausentado do território nacional - serem dispensados de visto para obtenção de autorização de residência, idêntico regime passou então a ser aplicado aos progenitores que efetivamente exercessem o poder paternal relativamente ao menor (REM, 2008).

A próxima alteração substancial no quadro legal relativo à imigração ocorre no ano de 2007 e “constitui um elemento chave do **programa de reforma legislativa no domínio da imigração e asilo**, concretizando, na dimensão legislativa, a política nacional de imigração” e se refere ao

[...] regime legal aplicável **a nacionais de países terceiros em Portugal** consagra, entre outros aspectos, as regras relativas, à admissão de estrangeiros, tipos de vistos e condições para a sua emissão, reagrupamento familiar, permanência e afastamento de território nacional, disposições criminais e contra-ordenacionais específicas do domínio da imigração e taxas aplicáveis aos serviços prestados [grifo nosso] (SEF, 2007, p. 75).

Como se pode ver na parte grifada a nova legislação já incorpora a diferenciação entre os países da União Europeia e outros países que seriam externos ao bloco, os “países terceiros”, e, portanto, a entrada de seus nacionais seria regida por normas distintas das acordadas para os integrantes do Espaço de Schengen.

Em traços gerais o novo regime legal teve como principais propósitos (SEF, 2007):

- Desburocratizar os processos, designadamente através da uniformização dos títulos que permitem aos estrangeiros viver e trabalhar em Portugal;
- Definir novas regras para a admissão de trabalhadores, para o reagrupamento familiar e para a atração de imigração qualificada/sazonal, destaca-se ainda a consagração de um conjunto de direitos, como o acesso ao exercício de uma atividade profissional, à educação ou à saúde, positivando o estatuto jurídico dos titulares de autorização de residência;
- Reforçar o combate à imigração ilegal, designadamente por via do agravamento das sanções para a exploração de imigrantes ilegais, destacando-se o agravamento da moldura penal do crime de auxílio à imigração ilegal e das multas aplicáveis às entidades empregadoras, e a criminalização do casamento por conveniência, visando defraudar a legislação de estrangeiros e de nacionalidade. Por outro lado, é aumentada a proteção às vítimas de tráfico de seres humanos e às pessoas alvo de ações de auxílio à imigração ilegal, designadamente através da concessão de autorização de residência a vítimas de tráfico de pessoas e de ações de auxílio à imigração ilegal que colaborem com a justiça, foi ainda eliminada a possibilidade de aplicação da prisão preventiva no âmbito da expulsão, privilegiando-se as medidas de coação de colocação em centro de instalação temporária ou a vigilância eletrônica;
- Transposição para a ordem jurídica interna de Diretivas da União Europeia relativas ao direito ao reagrupamento familiar, ao apoio em caso de trânsito para efeitos de afastamento por via aérea, ao estatuto de residentes de longa duração, ao título de residência para vítimas do tráfico de seres humanos, à obrigação de comunicação de dados dos passageiros pelas transportadoras, à admissão de estudantes e pessoas para formação não remunerada ou de voluntariado e admissão para efeitos de investigação científica.

Mesmo após essa ampla reforma institucional, ainda ocorreu outra importante mudança, no ano seguinte, foi adotada uma nova Lei de Asilo (Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho) que “consagra o regime legal de concessão de asilo ou protecção subsidiária, bem como os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de protecção subsidiária” (RIFA, 2008, p. 92).

Nesse ano é criado, por meio da promulgação do Decreto-Lei n.º 229/2008, de 27 de Novembro, o Observatório do Tráfico de Seres Humanos, na dependência do MAI, exercendo a sua missão em articulação com o Coordenador do I Plano Nacional contra o Tráfico de Seres Humanos (2007-2010), aprovado no ano anterior pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 81/2007, de 22 de Junho. A missão do Observatório é designadamente a produção, recolha, tratamento e difusão de informação e de conhecimento no que se refere ao fenómeno do tráfico de pessoas e a outras formas de violência do gênero (RIFA, 2008).

É interessante notar que há assinatura de vários acordos de cooperação internacional nessa área, fora do âmbito de negociação da União Europeia. Alguns dos países com os quais Portugal assinou acordos bilaterais foram Andorra, Argélia, Espanha e Índia. Há, também, a aprovação do Tratado entre o Reino de Espanha, a República Francesa, a República Italiana, o Reino dos Países Baixos e a República Portuguesa visando a Criação da Força de Gendarmerie Europeia (EUROGENDFOR) que tem como objetivo principal a gestão conjunta de crises, foi assinado em Velsen, na Holanda, em 18 de outubro de 2008 (RIFA, 2008).

Ao chegar ao fim da primeira década do século XXI, podemos ver configurado um amplo e complexo sistema de migrações que foi construído como resultado da relação entre as demandas sociais, que um aumento constante dos fluxos migratórios geraram, as pressões políticas dos setores descontentes com a presença desses imigrantes e a unificação institucional na gestão da circulação de pessoas na UE. Em consequência dessas transformações pode-se verificar que as principais mudanças legislativas nessa década se referem ao cumprimento de exigências da UE.

2.3 A Configuração de uma Política Migratória Comum: histórico da estrutura europeia de migrações

Muitos dos relatórios analisados, referentes à situação das políticas públicas para imigrantes em Portugal, são documentos preparados por exigência da União Europeia em decorrência dos Tratados firmados e das diretivas publicadas pela Comissão Europeia. Ao

analisarmos, por exemplo, o primeiro Relatório da Imigração, Fronteiras e Asilo (RIFA), datado do ano 2000 e disponível online pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), observa-se, basicamente, uma compilação de estatísticas sobre a presença de imigrantes no país e sua situação legal, e um conjunto de gráficos da evolução histórica dos movimentos migratórios, a partir da década de 1980, quando se consolidam as primeiras reformas na legislação migratória portuguesa após o fim do regime salazarista. Atualmente, o mesmo relatório é bem mais denso em sua análise e há outros textos desse tipo, que são exigidos pela UE, como o que avalia os aspectos de segurança em Portugal. A importância crescente desses documentos pode ser vista nas modificações anuais no formato dos relatórios, sua estrutura, dados constantes, informações adicionais e análise. Assim entendemos necessário fazer aqui um breve histórico acerca da criação do chamado Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça da UE e do desenvolvimento da Rede Europeia das Migrações.

2.3.1 Os primórdios da integração

A origem do processo de integração europeia pode ser buscada na necessidade que esses Estados encontraram de estabelecer relações pacíficas duradouras após serem palco das duas guerras mundiais e ainda a assunção da importância de unificar o continente para que esse tivesse maior capacidade no sistema internacional. Um dos primeiros impulsos para a concretização desse objetivo foi dado pelo que ficou conhecido como “movimento paneuropeu”, criado nos anos 1920, defendia que “a unidade política continental deveria assentar na integração franco-alemã, cujas tradicionais desavenças haviam estado na origem dos precedentes conflitos europeus”. No entanto, só em 1948 realizou-se o Congresso de Haia, que presidido por Churchill e reunindo outras autoridades políticas e intelectuais da Europa Ocidental, aprovou a ideia da formação de um Parlamento Europeu. Apesar do Congresso ter sido uma manifestação não-governamental, este pode ser considerado o marco inicial do processo de integração europeu, isto porque, esta foi a ocasião da assinatura do Tratado de Aliança de Bruxelas entre a França, Reino Unido e Benelux (SOARES, 1999). Soares (1999) ressalta, ainda, que a “dinâmica política gerada pelo Congresso de Haia e o impacto provocado pela proposta de Bidault [primeiro-ministro francês] levaram à formação do Conselho da Europa, em Maio de 1949” (p. 4).

O processo foi aprofundando-se, já, em 1952, é assinado o Tratado constitutivo de uma Comunidade Europeia da Defesa; em 1953, os Estados signatários deste acordo constitutivo assinaram um Tratado complementar relativo ao estabelecimento de uma Comunidade

Política Europeia (SOARES, 1999). Ao mesmo tempo “afigurava[-se] a ideia defendida por Monnet o qual preferia continuar, na linha da experiência conseguida pela CECA, a estabelecer pequenas integrações económicas sectoriais, privilegiando desde logo a europeização da energia atômica não militar”(SOARES, 1999, p. 8). O resultado dessa proposta foi a criação de duas novas Comunidades - a Comunidade Económica Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atômica, na Conferência de Veneza de 1956, e sua assinatura em Roma no ano seguinte (SOARES, 1999).

Depois dessa fase inicial de esforço político para a realização de uma integração Europeia, Soares (1999) destaca dois movimentos principais: o de alargamento e o de aprofundamento. O primeiro é caracterizado pela adesão de novos países ao Tratado e o segundo, que vamos estudar mais detalhadamente se refere ao desenvolvimento de novas instituições e instrumentalização dos tratados firmados. Atualmente, dentre os 50 países europeus, 27 deles são integrantes da UE e há mais nove candidatos com seus pedidos de ingresso sendo analisados. O importante a ser ressaltado aqui é que esse processo comunitário de integração tem-se revelado como o centro aglutinador dos países com regimes políticos democráticos e economias de mercado, e por isso há um grande poder simbólico na aceitação da entrada de novos Estados-membros (SOARES, 1999).

2.3.2 Acto Único Europeu e a Concretização da União Europeia

A fase de aprofundamento mais significativa tem início com o Acto Único Europeu (AUE), em vigor a partir de julho de 1987, quando são revistos os Tratados de Roma, com objetivo de relançar a integração europeia e concluir a realização do mercado interno. As regras de funcionamento das instituições europeias são alteradas e as competências comunitárias são alargadas a fim de desenvolver uma política externa comum. Por meio desse ato, há um aumento da capacidade do Conselho Europeu de tomada de decisões devido à possibilidade de deliberar por maioria qualificada e não mais por unanimidade, quando as decisões tomadas sejam acerca do mercado interno europeu. Para tanto, o AUE oficializa as conferências ou cimeiras dos Chefes de Estado e de Governo realizadas no âmbito do Conselho Europeu, todavia sem especificar as competências desse órgão, o qual continua sem poderes de decisão, nem poderes de coação em relação às outras instituições. Por outro lado, os poderes do Parlamento foram reforçados mediante a exigência de um parecer favorável deste para a conclusão de um acordo de associação e ainda lhe foi conferida a possibilidade de uma segunda leitura da legislação proposta, porém deveria restringir-se aos casos em que o

Conselho delibera-se por maioria qualificada, com exceção do domínio ambiental. Ao criar um mercado interno, pode ser considerado o primeiro passo em direção a concretização da área de livre circulação de pessoas, que já era almejada desde os primórdios da integração, como descrito a seguir:

O artigo 8º-A define muito claramente o objectivo do AUE, que consiste em "estabelecer progressivamente o mercado interno durante um período que termina em 31 de Dezembro de 1992". O mercado interno foi definido como "um espaço sem fronteiras internas, no qual **a livre circulação** das mercadorias, **das pessoas**, dos serviços e dos capitais **é assegurada** de acordo com as disposições do presente Tratado" [grifo nosso] (AUE apud EUROPA, 2011).

Soares (1999) ressalta que a queda do “Muro de Berlim” e a reunificação da Alemanha, entre 1989 e 1991, tiveram grande influência na aceleração do processo de integração, pois “apesar do colapso político dos regimes autoritários, o futuro dos Estados que se situavam para além da chamada 'cortina de ferro' permanecia não apenas uma incógnita, mas também fonte de potencial instabilidade no coração do continente” (p. 19) e assim os integrantes da UE tomaram para si a tarefa de aglutinar países com molde capitalista de produção e de sistema de governo democrático para enfrentar o desafio da alteração da geografia política do continente.

Paralelamente, no que se refere à imigração, temos a seguinte evolução, que segue a criação do Tratado de Schengen, em 14 de junho de 1985, que entrou em vigor apenas em 1993:

No mesmo ano de 1985, em 16 de julho, é emitida uma Resolução do Conselho, relativa às orientações para uma política comunitária das migrações. Era um primeiro passo no estabelecimento de uma estratégia conjunta dos países membros para administrar o fluxo migratório. Esta política era destinada, principalmente, a uma harmonização das medidas regulatórias da imigração proveniente de países terceiros. Assim, três anos depois, em 8 de junho de 1988, uma Decisão da Comissão, veio acrescentar outras proposições, instituindo um procedimento de notificação prévia e de concertação (ou de alinhamento das disposições dos países membros) sobre as políticas migratórias em relação a Estados terceiros. Ainda, em 30 de novembro de 1994, uma outra Resolução do Conselho, veio estabelecer restrições à admissão destes nacionais de países terceiros no território dos Estados-membros, a fim de aí exercerem uma atividade profissional independente (MAHLKE, 2005, p. 108-9).

Dessa maneira podemos constatar que o processo de integração das políticas migratórias avançou de forma lenta durante as primeiras décadas da integração do continente europeu. Muitas vezes, foi resultante das necessidades surgidas no processo de aprofundamento dos vínculos institucionais do bloco europeu e, em outros momentos, as

decisões foram tomadas devido a interesses de alguns estados que demandavam iniciativas coletivas para resolução de suas questões internas.

2.3.3 A Cooperação nos Domínios da Justiça e Assuntos Internos

Com o intuito de estabelecer, respectivamente, uma União Econômica e Monetária e, ainda, uma União Política Europeia foi reunido o Conselho Europeu de Dublin, em junho de 1990, o resultado final das negociações ocorridas tem o Tratado da União Europeia como instrumento jurídico, o qual foi formalmente assinado em fevereiro de 1992. Esse tratado estrutura as instituições da UE numa conformação de três pilares que permanece até hoje definida da seguinte forma:

A fim de que as instituições pudessem trabalhar perfeitamente, tanto para as soluções burocráticas quanto para o benefício dos seus cidadãos, o Tratado de Maastricht (1993) conformou, de fato, a União Européia, constituindo-a segundo três pilares: integração econômica (já existente) – Comunidade Européia; Política Externa e de Segurança Comum (PESC) – com o processo de decisão dentro do Conselho Europeu; e Justiça e Assuntos Internos – que executa a cooperação policial e judicial em matéria penal, além de cuidar das políticas de imigração e de asilo, e de lutar contra o narcotráfico, o terrorismo e a lavagem de dinheiro (MENEZES, 2008, p. 50).

Conhecendo essa divisão, nos propomos a analisar a partir daqui apenas como evolui o aprofundamento institucional do terceiro pilar da União Europeia, relativo à Cooperação nos Domínios da Justiça e Assuntos Internos. Visto que é esse eixo de integração que fundamentará a construção do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da UE e por referir-se à realização de objetivos em matéria de livre circulação de pessoas e ainda às demais áreas supracitadas, é nesse âmbito que serão definidas as diretrizes para a circulação dos imigrantes no continente. Na visão de Pimentel (2007):

A Convenção de Schengen de 1990 relacionou imigração e asilo com terrorismo e crimes transnacionais e transfronteiriços, e foi suplementada por um acordo que introduziu várias medidas dirigidas a compensar o possível déficit de segurança. Tais medidas consistiram na aplicação de controle nas fronteiras comuns dos Estados participantes, divisão de responsabilidades com relação a asilo e disposições no campo da cooperação judiciária e policial em assuntos criminais. A implementação de medidas de restrição imigratória continuou nos anos 1990. O que se via nas reuniões do Conselho Europeu e no Conselho da União Européia em seu ramo de Justiça e Assuntos Internos e na Comissão Européia era refletido pela mídia: a imigração era rejeitada, o mercado de trabalho europeu era visto como ameaçado e a imigração ilegal era tratada como um crime em si, além de relacionada com a criminalidade em geral nos países europeus. Uma primeira medida de caráter

supranacional, após as medidas compensatórias de Schengen, que refletiu a intenção de eliminar a imigração clandestina, foi a Convenção de Dublin, de 15 de junho de 1990. Elaborada e trazida à baila nesta época, estava incluída na configuração da Europa como uma fortaleza após a liberação das fronteiras internas. Só entrou em vigor, entretanto, em 1997, após as adesões necessárias, estando em curso até a presente data. Havendo um pedido de asilo em algum dos Estados participantes da Convenção, essa estabelece um sistema de determinação do Estado responsável pelo pedido. Assim, rejeitado o pedido pelo Estado responsável determinado, o aplicante não pode tentar refúgio em outro Estado-membro (p. 17).

Os principais documentos comunitários em matéria de imigração elaborados durante o período seriam uma Decisão do Conselho, emitida em 16 de Dezembro de 1996, que elabora medidas para controle e acompanhamento da execução dos diplomas aprovados pelo Conselho em matéria de imigração ilegal, readmissão, emprego ilegal de nacionais de países terceiros e cooperação na execução das ordens de expulsão, bem como uma Decisão do Comitê Executivo, proferida em 27 de Outubro de 1998, que reforça e propõe novas medidas para lutar contra a imigração ilegal (MAHLKE, 2005).

Essas regras, por serem de interesse comum dos Estados-membros, se regem de forma claramente intergovernamental. Portanto, Soares (1999) destaca que a atitude dos governos, na primeira metade dos anos 90, foi de afastar os aspectos supranacionais, quer em termos políticos, quer em termos normativos, da integração nessa matéria.

Temos, portanto, que o poder de decisão compete ao Conselho, que delibera por unanimidade. A Comissão não exerce o monopólio da iniciativa como sucede na Comunidade Europeia, da mesma forma que o Parlamento Europeu é meramente consultado sobre as actividades desenvolvidas neste âmbito. Do ponto de vista jurídico, também se afastou expressamente a jurisdição do Tribunal das Comunidades Europeias no quadro da Cooperação nos Domínios da Justiça e dos Assuntos Internos (p. 30).

Para Soares (1999, p. 26) “um dos aspectos mais interessantes do Tratado de Maastricht [1992] foi, sem dúvida, a instituição da **cidadania da União**”, se o Tratado de Roma considerava “os cidadãos nacionais dos Estados-membros como meros factores de produção do mercado comum, conferindo-lhes apenas o direito à livre circulação” este novo acordo firmado leva “a consagração da cidadania [e] traduz o alargamento do horizonte cultural, cívico e político em que se pretende situar a União Europeia”. O autor destaca as características da incipiente cidadania europeia:

Considera-se cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-membro. Porém, o conteúdo dos direitos de cidadania é bastante modesto, porquanto se consubstanciam fundamentalmente nos seguintes aspectos: direito de circular e de residir no território de qualquer Estado-membro; direito de votar e de

ser eleito no Estado de residência, nas eleições municipais e nas eleições para o Parlamento Europeu; possibilidade de beneficiar de protecção diplomática e consular de qualquer Estado da União no território de países terceiros, quando o Estado da sua nacionalidade não se encontrar representado; direito de petição ao Parlamento Europeu; e direito de acesso ao Provedor de Justiça (SOARES, 1999, p. 26-7).

O próximo passo no aprofundamento da integração teve como resultado a assinatura do Tratado de Amsterdã (1999). No decorrer do processo de integração, esse foi o único dos acordos que não teve por impulso uma vontade política propriamente dita, mas representou o culminar de uma conferência intergovernamental que se realizou, fundamentalmente, por determinação normativa prevista pelo tratado anterior. Posto que, o contexto político em que ocorreu essa conferência era profundamente diverso daquele que marcou as revisões constitucionais anteriores, principalmente, devido a uma crise de legitimidade política resultante de um forte dissenso popular subsequente ao processo de ratificação do Tratado de Maastricht, bem como de uma inédita onda de contestação da opinião pública sobre o rumo e o próprio modo de condução do processo de integração (SOARES, 1999). Ainda segundo esse autor:

Com efeito, no início a Comunidade Europeia era tida como um instrumento de reforço do bem-estar e da prosperidade económica dos Estados e dos seus cidadãos pelo que se entendia que tanto bastaria para capturar o apoio tácito destes últimos. Quando a fase de crescimento económico se interrompeu a partir dos anos 70 pensou-se, de modo algo redutor, que a realização de eleições por sufrágio directo para o Parlamento Europeu e o reforço de poderes deste órgão, assegurariam o necessário consenso popular ao processo de integração (SOARES, 1999, p. 31). [...] “primeira vez, [que] uma conferência intergovernamental devia produzir resultados que fossem consensuais para as partes envolvidas, mas que fossem também, e sobretudo, aceitáveis para a opinião pública e para os cidadãos” [...] A conjuntura política europeia que precedeu a abertura da conferência que elaborou o Tratado de Amsterdão levou a que dois aspectos emergissem como temas dominantes das suas negociações: a reforma institucional que deveria preparar a União Europeia para os desafios colocados pelo alargamento aos países do leste europeu; e a difícil e fragilizada relação que o processo de integração europeia mantinha com os cidadãos dos Estados-membros (SOARES, 1999, p. 32).

A respeito da evolução do compromisso na matéria de imigrações temos o seguinte exposto pelo Artigo 63 do Tratado da Comunidade Europeia “dentro de um período de cinco anos após a entrada em vigor do Tratado de Amsterdã, o Conselho precisa desenvolver e adotar as medidas necessárias às políticas de asilo, imigração ilegal, e retorno” (MAHLKE, 2005, p. 110).

É interessante sublinhar alguns aspectos importantes modificados com esse Tratado e a postura do primeiro-ministro português em relação ao novo acordo. Segundo Pereira (2000), o

primeiro-ministro manifesta-se satisfeito como representante de Portugal, tendo em vista que, decorrente da iniciativa portuguesa no Grupo de Reflexão, o Tratado veio a introduzir, no artigo 7º, um processo sancionatório por violação grave e persistente dos direitos fundamentais por parte de um Estado-membro, e que pode culminar na suspensão de direitos do Estado infrator e, além disso, aceitou prontamente submeter-se a jurisdição integral do Tribunal de Justiça, que não era obrigatória, apesar de ter atribuídas novas competências, especialmente nos campos da liberdade, justiça e segurança e a sua extensão a certas matérias do terceiro pilar.

2.3.4 União Europeia: Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça

O desejo de implementar um espaço para livre circulação de pessoas entre os países integrantes da UE, derivado da vontade política dos líderes europeus de configurar “uma área comum, na qual os cidadãos do bloco tivessem direitos e deveres comuns, independentemente do Estado do qual se originavam ou no qual se encontravam” (MENEZES, 2008) trouxe uma série de desafios, no que se refere à imigração. Além do reconhecimento do direito de mobilidade desses cidadãos, em decorrência de uma política de não discriminação, os imigrantes legais deveriam ter sua circulação facilitada por/para todos os demais Estados-membros. Essa situação acarretou a necessidade de uma regulamentação mais eficaz sobre o tema, além de organismos que pudessem fazer a gestão integrada desse movimento intrabloco e do fluxo existente através de suas muitas fronteiras externas.

Essa sempre foi uma questão complexa no âmbito da UE, pois apesar da maioria dos países reconhecerem a importância da presença dos estrangeiros para o desenvolvimento de suas economias e terem inclusive programas específicos para esse tipo de intercâmbio. Havia grande disparidade de interesses entre os Estados a respeito do quanto podiam abdicar de sua soberania e quais das responsabilidades e obrigações deveriam ser exclusivamente supranacionais na gestão do contingente migratório. Segundo Menezes (2008), embora os muitos entraves, a Cimeira de Tampere, ocorrida em 1999, foi um primeiro caminho trilhado pelos líderes de Estado e de governo da União Europeia rumo à comunitarização das políticas de imigração e asilo. A complexidade dos resultados e das aspirações da reunião, entretanto, acarretou em novas conversas e novos regramentos políticos, os quais procuravam capacitar a plena concretização do espaço de liberdade, de segurança e de justiça. A autora enfatiza que:

Apesar do avanço na integração política, algumas questões permaneciam

intrincadas, com dificuldade para serem estabelecidas em comum acordo, e este era o caso da imigração. “A elaboração de uma política comum de imigração tem sido e continua a ser ainda um processo complexo, uma viagem com mapas elaborados à medida que a dinâmica de integração europeia se aprofunda”. [...] **O aprimoramento das instituições europeias, nesse ínterim, era indispensável para a plena atividade dos organismos políticos europeus** [grifo nosso] (LEITÃO, 2001, p. 50).

Paralelamente ao aprofundamento da integração no continente europeu os anos 1980 e 1990, ficaram conhecidos por programar políticas que restringiam a entrada de imigrantes e assim estimulavam a tendência a que esses novos grupos, que continuavam a chegar, entrassem de maneira irregular. Essa época também ficou caracterizada por uma grande diversificação dos países de origem desses grupos, uma diminuição dos pedidos de asilo (a partir de 1994), o reagrupamento familiar tornou-se a categoria mais importante de imigração, a consolidação da presença da mulher imigrante no mercado de trabalho, além do incremento do auto-emprego estrangeiro (GODOY, 2002, apud MENEZES, 2008).

De fato, o controle dos fluxos migratórios externos como um problema de segurança passou a integrar a política europeia a partir da década de 1980, com o colapso do comunismo e o aumento da movimentação da população do Leste europeu para Oeste da Europa. Entre 1989 e 1998, mais de 4 milhões de pessoas pediram asilo na Europa, 43% dos quais nativos do próprio continente, 35% da Ásia e 19% da África. À medida que os governos europeu-ocidentais iniciaram uma política de restrição de asilo e de afunilamento das possibilidades de imigração regular, ocorreu o aumento da imigração ilegal (STALKER, 2002, apud PIMENTEL, 2007, p 16).

Nesse contexto, chegamos ao início do século XXI, com um cenário de desconfiança em relação a essa transformação na realidade europeia de imigrações, o “outro”, devido ao aumento de sua presença e das possíveis consequências sociais desse panorama, passa a ser visto como ameaça. A partir de então são implementadas políticas como a do “Programa de Ação de Retorno” da União Europeia, de 2002, que estabeleceu padrões para repatriação forçada. No que se refere à cooperação externa com a UE, em 11 de julho de 2003, a Comissão Europeia adotou uma proposta para a regulação do fluxo migratório, estabelecendo um programa de assistência financeira e técnica a terceiros países, na área de imigração e asilo, com um programa multianual (de 2004 a 2008), que previu um gasto total de 250 milhões de euros (MAHLKE, 2005). Todavia, o que podemos perceber na descrição de Zuin (2010), acerca das novas políticas migratórias construídas na Europa, em especial ao longo da década passada, é que o frequente aumento na chegada de imigrantes levou a uma radicalização do cenário institucional para um viés criminalista no tratamento aos migrantes:

São vários os problemas que caracterizam a atual política de governo italiana e europeia: o processo de dissolução do Estado social, a redução dos direitos fundamentais, a expansão do direito penal e das penas carcerárias, a militarização das fronteiras, aumento da vigilância e do controle interno nas cidades, a discriminação dos não-comunitários, o recrudescimento do racismo e da xenofobia, a criação dos Centros de Permanência Temporária para os imigrantes ilegais. Neste cenário já amplamente carregado de violência e tragédias, a atual política italiana de segurança incessantemente reafirma o vínculo entre criminalidade e a presença dos imigrantes, bem como acentua a idéia de que os estrangeiros seriam incapazes culturalmente de se integrarem aos valores culturais nacionais e europeus (p. 65).

É interessante notar a contradição existente entre essa realidade jurídica e de policiamento e os compromissos idealizados em nível da Comissão das Comunidades Europeias. A seguir descrevemos os compromissos assumidos coletivamente, logo após a Cimeira de Tampere, e já com o intuito de criação de um quadro institucional supranacionalizado como consequência do anseio de comunitarização das políticas de imigração:

Em 2000, desejando aprofundar os ideais sociais destinados a todos os Estados-Membros e seus cidadãos, foi assinada a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, carta esta que institucionalizava as liberdades pessoais, garantindo igualdade de direitos a todos os cidadãos, independentemente da cor, da raça ou do credo religioso. O documento conferia também importância às questões relativas ao asilo e à imigração, alertando os governos nacionais da necessidade de se manter uma política humanitária bem fundamentada. Para José Manuel Durão Barroso, presidente da Comissão Europeia desde 2004, era necessário que a União Europeia assumisse questões concretas a respeito da imigração, já que o problema não competia apenas aos estados membros, já era também problema europeu (MENEZES, 2008, p. 69).

2.3.5 Programa de Haia: O caminho para uma institucionalização complexa

Uma situação grave que vinha repetindo-se na Europa, desde a década de 1970, eram os atentados terroristas, Pimentel (2007) traz o exemplo das manifestações terroristas na Alemanha e outros países europeus nessa década que motivaram a criação dos Grupos de Trevi, depois, ao referir-se a 1995, lembra da ocorrência dos atentados cometidos por terroristas argelinos na França e que provocaram uma atuação enérgica desse país na área da imigração. Para a autora,

[...] a relação europeia com o terrorismo vinha de longa data, e as reações ao 11 de Setembro só vieram a impulsionar significativamente o desenvolvimento da segurança interna da União Europeia. A Europa foi incluída no cenário de terror que parecia estar tomando de assalto a política internacional no ano 2000, com os atentados de 11 de Março na Espanha e julho de 2005 no Reino Unido. A partir de 2001, a maior parte dos atos adotados pelo Conselho Europeu com relação à

segurança objetivaram lidar com ameaças relacionadas ao acervo Schengen. As medidas compreenderam, por exemplo, o fortalecimento do controle de fronteiras, a cooperação alfandegária e a incorporação de novas tecnologias para identificação de indivíduos e documentos. O nexa migração-segurança foi aprofundado (p. 20).

Mesmo que esses exemplos tenham perpetuado a associação da imigração com terrorismo e criminalidade a autora afirma que não há evidências empíricas suficientes para que se caracterize uma relação causal direta entre essas duas variáveis.

No ano de 2005, a Comissão das Comunidades Europeias ao questionar-se sobre o caminho a ser percorrido para reforçar o espaço de liberdade, de segurança e de justiça na UE responde a esta questão estabelecendo dez aspectos prioritários para os próximos cinco anos, no que ficou conhecido como o Programa de Haia, seriam eles:

- **Reforçar os direitos fundamentais e a cidadania:** cria a Agência dos Direitos Fundamentais (FRA) ao ampliar a função do Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia. As medidas adotadas incluem o Programa-quadro “Direitos fundamentais e justiça” e relatórios de avaliação sobre a aplicação das diretivas relativas ao direito de livre circulação e residência;
- **Lutar contra o terrorismo:** pretende apoiar os Estados-Membros nessa tarefa, concentrando os esforços nos aspectos associados ao recrutamento e financiamento do terrorismo, prevenção, análise de risco, proteção das infra-estruturas críticas e gestão das consequências, destacando a necessidade de cooperação com países terceiros para combater as suas causas e visa evitar a utilização abusiva de organizações caritativas para financiar o terrorismo e o acompanhamento do projeto-piloto a favor das vítimas do terrorismo;
- **Definir uma abordagem equilibrada sobre a migração:** a gestão da imigração, tanto legal como ilegal. Por um lado, trata-se de lutar contra a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos, principalmente de mulheres e crianças. Para este efeito, o Programa de Haia prevê a adoção de uma comunicação e de um plano sobre a imigração legal para realizar os seus objetivos incluem designadamente o Programa-quadro “Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios”, que compreende a criação de um Fundo para as Fronteiras Externas, de um Fundo para a Integração, de um Fundo de Regresso e de um Fundo Europeu para os Refugiados;
- **Desenvolver uma gestão integrada das fronteiras externas da União:** criação da Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos

Estados-Membros da União Europeia (FRONTEX), ainda há previsão para elaboração de um sistema de informação sobre vistos e de um futuro serviço consular europeu comum, em curto prazo a prioridade consiste na inserção de identificadores biométricos nos documentos de viagem e de identidade, aumentando assim a segurança dos documentos;

- **Instaurar um procedimento comum em matéria de asilo;**
- **Maximizar o impacto positivo da imigração;**
- **Encontrar um justo equilíbrio entre o respeito da vida privada e a segurança na partilha de informações:** o Serviço Europeu de Polícia (Europol) tem um papel central neste contexto;
- **Elaborar um conceito estratégico para a criminalidade organizada;**
- **Garantir um verdadeiro espaço europeu de justiça:** Em matéria de justiça civil destaca a conclusão do programa de reconhecimento mútuo das decisões em matéria civil e comercial, para este efeito, lançou consultas sobre as decisões relativas ao património familiar, às sucessões e aos testamentos, com o objetivo de elaborar novas propostas de legislação. Quanto à justiça penal, a aproximação das disposições legislativas e o estabelecimento de normas mínimas de direito processual penal são indispensáveis para desenvolver a confiança mútua entre os Estados-Membros e finalmente a criação da Eurojust como elemento-chave do desenvolvimento da cooperação judiciária europeia em matéria penal;
- **Partilhar as responsabilidades e assegurar a solidariedade:** se refere principalmente à criação de fundos comunitários para a gestão e implementação dos projetos sugeridos.

Assim se dá a criação de uma complexa estrutura institucional que visa abarcar todos os aspectos políticos, económicos e sociológicos que são suscitados pelo trânsito de pessoas em territórios que estão sob jurisdições distintas que se pretendem integradas em um futuro próximo. É interessante notar o papel imputado aos cidadãos, na implementação desse novo programa, que tendeu a ser justificado como resposta a sua demanda.

[...] tudo é regido para “responder aos desafios e às expectativas dos nossos cidadãos” (CONSELHO da União Europeia – Programa da Haia: reforço da liberdade, da segurança e da justiça na União Europeia. Bruxelas, 13 dez. 2004, p. 4). Propaga-se – ou tenta-se propagar – com isso, uma vinculação com a opinião pública, a qual é também restritiva em relação a novos imigrantes. Percebe-se,

portanto, um jogo entre os interesses dos Estados, da União e da sociedade, todos receosos pela entrada do “outro” em seu contexto, mas cada um com razões mais ou menos legítimas. Ou seja, o Plano procurava fazer arranjos comunitários para políticas tidas como essenciais para a segurança nacional, imputando-as também como necessárias ao bloco. Assim como os Estados, a União Europeia tinha o dever de garantir a segurança dentro de suas fronteiras internas, exercendo essa ação através do auxílio conjunto dos países membros (MENEZES, 2008, p. 81).

Por outro lado, temos a seguinte síntese dos interesses europeus nesse aspecto (RODRIGUES, 2010, p. 40):

Desde a Declaração de Barcelona em 1995 até ao Acto Europeu sobre Imigração e Asilo, assinado em Outubro de 2008, várias iniciativas foram tomadas, com vista a delinear uma política de imigração comunitária baseada em grandes linhas de força, de que cumpre sublinhar o reforço: a) da cooperação em matéria de migração legal e nas áreas da integração social, justiça e segurança, partilhando iniciativas comuns no sector da migração legal e ilegal; b) do controle dos fluxos migratórios ilegais, garantindo o seu regresso aos países de origem, numa perspectiva compreensiva, holística e integrada, que contribua para o desenvolvimento interno das regiões de saída; c) do controle fronteiriço; d) da construção de uma Europa de asilo; e) do consenso sobre o papel positivo de uma boa gestão, que possa contribuir para otimizar os benefícios económicos e sociais das migrações e reforce o entendimento mútuo entre culturas e civilizações; f) do desejo de promover um tratamento condigno aos imigrantes, lutando contra a discriminação religiosa, o racismo e a xenofobia e promovendo o diálogo entre culturas; g) da luta contra o terrorismo e a criminalidade.

No entanto, o Parlamento Europeu, em documento do dia 22 de abril de 2009, faz a seguinte declaração “Lamenta[se] que até à data tão pouco tenha sido feito para a realização de uma política comum de imigração legal e saúda os novos instrumentos legislativos aprovados no quadro da política europeia comum de imigração legal” (RESOLUÇÃO, P6_TA(2009)0257, p. 26) e a seguir:

Reitera que a gestão efectiva da migração exige o envolvimento das autoridades regionais e locais e uma verdadeira parceria e cooperação com os países terceiros, tanto os de origem como os de trânsito, que muitas vezes têm a impressão de que as decisões são unilateralmente impostas; sublinha que uma tal cooperação só se pode realizar quando o país terceiro respeita as normas do direito internacional em matéria de direitos do Homem e de protecção e é signatário da Convenção de Genebra de 1951, relativa ao estatuto dos refugiados;[...] (RESOLUÇÃO, P6_TA(2009)0257, p. 26).

Ainda, nesse documento, é destacada a esperança de que os novos instrumentos internacionais ratificados pelos Estados-membros da União Europeia nessa matéria viessem a suprir as lacunas existentes na gestão das imigrações dentro deste espaço territorial e em sua relação com países terceiros. Outra questão fundamental é o controle das fronteiras,

principalmente, ao assinalar que toda ação nesse âmbito por parte da gestão pública de um país tem implicação direta nos países que com este se relacionam. Apesar de tantos déficits a serem superados, a estrutura de imigrações na Europa sofreu avanços significativos, embora na década de 1990 se referisse mais a uma reação às mudanças geopolíticas dentro do continente. Neste século, este processo está muito mais vinculado à inserção que a Europa pretende ter no mundo e como se relacionará com os grandes fluxos de imigrantes muitos dos quais fluem de suas ex-colônias, e que desejam ter acesso a bens e serviços de alta-qualidade, com a vantagem de se manterem falantes de sua língua materna e de estarem em Estados de culturas mais próximas da sua.

CAPÍTULO 3 TRANSPOSIÇÃO DAS NORMAS DA UNIÃO EUROPEIA PARA A LEGISLAÇÃO PORTUGUESA E SEUS REFLEXOS NA ESTRUTURA DE SEGURANÇA INTERNA EM PORTUGAL

3.1 Transposição das normas da União Europeia para a Legislação Portuguesa

Nesta seção, pretendemos analisar a incorporação da legislação europeia em Portugal. Primeiro, faremos uma breve análise do reflexo da europeização no Parlamento português, afinal:

Não se trata, pois, de introduzir uma qualquer estrutura em tábua rasa, de forma automática, mas antes de tomar em mãos a nova estrutura e de a fazer acomodar entre as paredes de um edifício pré-existente. No caso vertente, a Europeização acontece num país com oito séculos de existência, apenas trinta anos de prática democrática e vinte de integração europeia. Este processo dependerá sempre da história e cultura político-institucionais, das idiosincrasias próprias a cada instituição, dos valores estruturantes, dos interesses nacionais, dos recursos disponíveis e da vontade política de cada actor (PAULO & LESTON-BANDEIRA, 2006, p. 4).

Em primeiro lugar é importante sublinhar que há dentro da Assembleia da República (AR) um certo consenso sobre a construção da UE, o que diminui a politização do debate acerca do tema e facilita a tomada de decisões quanto à transposição legislativa. Além disso, há um movimento no sentido da conscientização dos cidadãos do impacto da legislação europeia nas suas vidas, e tem sido feito “um esforço de sensibilização e de informação, através da organização, cada vez mais frequente, de audições públicas, colóquios, portais temáticos, publicações, etc.” (PAULO & LESTON-BANDEIRA, 2006, p. 6). Essa atitude deriva de uma tentativa de reforço dos Parlamentos Nacionais dos Estados-membros, como via para maior aproximação da UE aos cidadãos por intermédio dos seus representantes mais diretos, que seriam os deputados nacionais, esforço que visa aumentar a legitimidade e credibilidade do processo decisório europeu (PAULO & LESTON-BANDEIRA, 2006).

Desde a adesão de Portugal a UE houve um esforço contínuo de adaptação dos tratados e acervo comunitário às disposições constitucionais e legais no ordenamento jurídico português, afinal em todas as revisões da Constituição da República Portuguesa (CRP) feitas durante o período democrático foram introduzidas ou alteradas disposições relativas à participação de Portugal na UE. Durante o período estudado, verificou-se a europeização da CRP devido à introdução de disposições relativas à constitucionalização da intervenção do Parlamento português no processo de construção europeia, visto que havia consenso acerca da

matéria (PAULO & LESTON-BANDEIRA, 2006, p. 11).

Pode considerar-se que as sete revisões Constitucionais ocorridas em Portugal sucederam, no que se prende com as disposições referentes à UE, em regime de causa/efeito: 1982 (como preparação da adesão), 1989 (no seguimento do Acto Único Europeu), 1992 (durante a Presidência portuguesa do Conselho da UE, como resposta às disposições do Tratado de Maastricht e na sequência de um novo ambiente político europeu, resultante da queda do Muro de Berlim e do fim da URSS), 1997 (depois do Tratado de Amesterdão), 2001 (depois da Presidência portuguesa do Conselho da UE e como resposta ao Tratado de Nice), 2004 (no ambiente pós Convenção) e 2005 (na sequência da assinatura do Tratado Constitucional) (PAULO & LESTON-BANDEIRA, 2006, p. 11).

Além disso, entendemos a importância, de antes de prosseguir, deixar claro as nomenclaturas e funções relativas às categorias de documentos formulados pela UE, que integram as fontes de direito derivado para a integração, e que foram incorporados à regulamentação portuguesa. As três principais fontes são:

Diretiva: instrumento jurídico de que as instituições europeias dispõem para aplicarem as políticas europeias, trata-se de um instrumento utilizado principalmente no âmbito da harmonização das legislações nacionais e estabelece uma obrigação de resultado, mas deixa aos Estados-Membros a liberdade de escolherem os meios para alcançá-lo;

Regulamento: Tem carácter geral e é obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros e não pode ser aplicado de modo incompleto, seletivo ou parcial;

Decisão: é um instrumento jurídico à disposição das instituições europeias para a implementação das políticas europeias e é um ato obrigatório que pode ter um alcance geral ou estar dirigida a um destinatário específico.

A primeira medida importante se refere à harmonização da legislação nacional com o Regulamento (CE) 2252/2004, do Conselho, sobre dispositivos de segurança e dados biométricos dos passaportes e documentos de viagem dos Estados Membros e com a Decisão C (2005) 409, da Comissão, de 28 de Fevereiro, sobre dispositivos e requisitos de segurança complementares contra a falsificação de documentos - medida associada aos requisitos documentais para passagem das fronteiras e integrado no projeto de criação e implementação do novo passaporte eletrónico nacional (PEP), feito via Decreto-Lei número 138/2006, de 26 de Julho, e que procedeu à alteração do regime legal de concessão e emissão dos passaportes portugueses, adequando-o às novas tecnologias de informação (SEF, 2006). Além dessa

medida merece destaque

[...] a implementação nacional do **Código das Fronteiras Schengen**, contido no Regulamento CE n.º 562/2006, de 15 de Março, que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras, prevendo a ausência de controlo de pessoas na passagem das fronteiras internas entre os Estados Membros da União e estabelecendo as normas aplicáveis ao controlo de pessoas na passagem das suas fronteiras externas (SEF, 2006, p. 56-7).

Também há modificações no que diz respeito a controle das fronteiras marítimas onde se assinala o novo regime legal que permite, a título excepcional, a possibilidade de embarque de tripulantes de países terceiros em navios de cabotagem, situação anteriormente apenas permitida a tripulantes nacionais dos Estados Membros da União Europeia. Visto que houve a aprovação do novo regime do transporte marítimo de passageiros e de mercadorias na cabotagem nacional (Decreto-Lei 7/2006, de 4 de Janeiro), o qual harmoniza a legislação nacional com os princípios comunitários aplicáveis, nomeadamente o Regulamento CEE n.º 3577/92, do Conselho, de 7 de Dezembro, relativo à aplicação do princípio da livre prestação de serviços aos transportes marítimos internos nos Estados-Membros (SEF, 2006, p. 57). No campo da fronteira marítima foi transposta para a ordem jurídica interna a Diretiva 2005/65/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de Outubro, relativa ao estabelecimento de medidas comunitárias destinadas a reforçar a proteção nos portos, que define parâmetros e procedimentos sobre o acesso e definição de áreas de acesso restrito. Inclusive houve a constituição e composição de comissões e conselhos consultivos destinados à definição das condições e gestão da segurança portuária. Em consequência, foi legalmente definida uma estrutura básica de organização interna (Decreto-Lei 226/2006, de 15 de Novembro), e concretizada a internalização do Código Internacional para a Segurança dos Navios e Instalações Portuárias (Código ISPS), aprovado pelo Regulamento CE n.º 725/2004, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março (SEF, 2006).

Em relação à cidadania comunitária podemos sublinhar a aprovação de:

[...] uma nova lei reguladora do exercício do **direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União Europeia e dos membros das suas famílias em território nacional** (Lei 37/2006, de 9 de Agosto), transpondo para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 2004/38/CE do Parlamento e do Conselho, de 29 de Abril. O novo diploma define o regime jurídico do direito de residência permanente daquelas pessoas em território português, bem como as restrições aos mesmos direitos em razão da ordem, segurança e saúde públicas. O novo regime legal determina que o **registro dos cidadãos comunitários** seja efectuada nas **Câmaras Municipais** de residência, continuando o registro dos familiares nacionais no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF, 2006, p. 64).

A seguir temos descritas as principais diretivas transpostas para a legislação portuguesa nesse ano (SEF, 2006):

- Diretiva n.º 2003/9/CE, do Conselho, de 27 de Janeiro, que estabelece as normas mínimas em matéria de **acolhimento de requerentes de asilo** nos EM, transposta pela Lei 20/2006 de 23 de Junho;
- Diretiva n.º 2004/38 /CE, do Parlamento e do Conselho, de 29 de Abril, sobre direito de livre **circulação e residência dos cidadãos da UE e dos membros das suas famílias**, transposta pela Lei 37/2006 de 9 de Agosto.

No ano de 2007, as diretivas transpostas podem ser divididas em duas vertentes principais. Por um lado temos as transposições para a ordem jurídica interna, que se deram no âmbito da nova lei de estrangeiros e que unificou o quadro legal existente (Lei N.º 23/2007), e, por outro, a transposição dos atos comunitários. Começamos descrevendo a parte que se refere a nova lei de estrangeiros (SEF, 2007):

- Diretiva n.º 2003/86/CE do Conselho, de 22 de Setembro de 2003, relativa ao direito ao **reagrupamento familiar**;
- Diretiva n.º 2003/110/CE do Conselho, de 25 de Novembro de 2003, relativa ao **apoio em caso de trânsito** para efeitos de afastamento por via aérea;
- Diretiva n.º 2003/109/CE do Conselho, de 25 de Novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de Estados terceiros **residentes de longa duração**;
- Diretiva n.º 2004/81/CE do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativa ao título de **residência** concedido aos nacionais de Estados terceiros que sejam **vítimas do tráfico de seres humanos** ou objeto de uma ação de auxílio à imigração ilegal, e que cooperem com as autoridades competentes;
- Diretiva n.º 2004/82/CE do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativa à obrigação de **comunicação de dados dos passageiros** pelas transportadoras;
- Diretiva n.º 2004/114/CE do Conselho, de 13 de Dezembro de 2004, relativa às condições de **admissão** de nacionais de Estados terceiros para efeitos de estudos, de **intercâmbio de estudantes, de formação não remunerada** ou de voluntariado;
- Diretiva n.º 2005/71/CE do Conselho, de 12 de Outubro de 2005, relativa a um procedimento específico de **admissão** de nacionais de Estados terceiros para efeitos de **investigação científica**.

Agora veremos quais são os principais atos comunitários transpostos para o direito nacional:

- Decisão-Quadro do Conselho, de 28 de Novembro de 2002, relativa ao reforço do quadro penal para a **prevenção do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares**;
- Diretiva n.º 2001/40/CE, do Conselho, de 28 de Maio de 2001, relativa ao reconhecimento mútuo de **decisões de afastamento** de nacionais de Estados terceiros;

- Diretiva n.º 2001/51/CE, do Conselho, de 28 de Junho, que completa as disposições do artigo 26.º da **Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen**, de 14 de Junho de 1985;
- Diretiva n.º 2002/90/CE, do Conselho, de 28 de Novembro, relativa à definição do **auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares**.

Além da entrada em vigor do “novo regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros (Lei 23/2007, de 4 de Julho)” também foram concretizados outros passos importantes na unificação do controle da circulação de pessoas em território português, o SEF, por exemplo, passou a deter a responsabilidade do controle de todos os postos de fronteira externa nacionais. Nesse ano, também, Portugal ficou responsável pela Presidência da União Europeia, e as questões referentes à Imigração e à integração dos Novos Estados-membros no Espaço *Schengen* foram consideradas prioridade neste mandato (SEF, 2007).

No ano seguinte há ainda a incorporação de um grande número de textos relevantes. Em se tratando de portarias do governo português temos:

- Portaria n.º 231/2008 de 10 de Março: Aprova o Regulamento que define o regime jurídico do financiamento público das ações elegíveis a desenvolver no âmbito do Fundo Europeu para a Integração de Nacionais de Países Terceiros, para o período de 1 de Janeiro de 2007 a 31 de Dezembro de 2013, criado pela Decisão n.º 2007/435/CE, do Conselho, de 25 de Junho.
- Portaria n.º 79/2008, de 25 de Janeiro: Aprova o Regulamento do Financiamento pelo Fundo para as Fronteiras Externas. Este Regulamento define o regime jurídico do financiamento público das ações elegíveis a desenvolver no âmbito do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas, para o período de 1 de Janeiro de 2007 a 31 de Dezembro de 2013, criado pela Decisão n.º 574/2007/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Maio.
- Portaria n.º 98/2008, de 31 de Janeiro: Aprova o Regulamento do Financiamento pelo Fundo Europeu de Regresso. Este Regulamento define o regime jurídico do financiamento público das ações elegíveis a desenvolver no âmbito do Fundo Europeu de Regresso, para o período de 1 de Janeiro de 2008 a 31 de Dezembro de 2013, criado pela Decisão n.º 575/2007/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Maio.

Foram produzidos igualmente os seguintes regulamentos e uma resolução:

- Regulamento (CE) n.º 296/2008, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Março, que altera o Regulamento (CE) n.º 562/2006 que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen), no que diz respeito às competências de execução atribuídas à Comissão.
- Regulamento (CE) n.º 767/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho de 9 de Julho de 2008, relativo ao Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) e ao intercâmbio de

dados entre os Estados-Membros sobre os vistos de curta duração ("Regulamento VIS").

- Regulamento (CE) n.º 380/2008, do Conselho, de 18 de Abril, que altera o Regulamento (CE) n.º 1030/2002, definindo o modelo uniforme de título de residência para nacionais de países terceiros.
- Regulamento (CE) n.º 856/2008 do Conselho, de 24 de Julho, que altera o Regulamento (CE) n.º 1683/95, que estabelece um modelo-tipo de visto, no que se refere à numeração dos vistos.
- Regulamento (CE) n.º 189/2008 do Conselho, de 18 de Fevereiro, relativo aos testes da segunda geração do Sistema de Informação de Schengen (SIS II).
- Regulamento (CE) n.º 1104/2008 do Conselho, de 24 de Outubro, relativo à migração do Sistema de Informação Schengen (SIS 1+) para o Sistema de Informação Schengen de segunda geração (SIS II).

Finalmente, temos as decisões da Comissão que passam a ser incorporadas (RIFA, 2008):

- Decisão da Comissão n.º 2008/456/CE, de 5 de Março, que estabelece normas de execução da Decisão n.º 574/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo para as Fronteiras Externas para o período de 2007 a 2013 no âmbito do programa geral «Solidariedade e Gestão dos Fluxos Migratórios», no que respeita aos sistemas de gestão e controle dos Estados-Membros, às normas de gestão administrativa e financeira e à elegibilidade das despesas para projetos co-financiados pelo Fundo;
- Decisão n.º 586/2008/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Junho, que altera a Decisão n.º 896/2006/CE que estabelece um regime simplificado de controle de pessoas nas fronteiras externas, baseado no reconhecimento unilateral pelos Estados-Membros para efeitos de trânsito pelos seus territórios de determinadas autorizações de residência emitidas pela Suíça e pelo Liechtenstein;
- Decisão n.º 582/2008/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Junho, que estabelece um regime simplificado de controle de pessoas nas fronteiras externas baseado no reconhecimento unilateral pela Bulgária, Chipre e a Romênia de determinados documentos como equivalentes aos respectivos vistos nacionais para efeitos de trânsito pelos seus territórios;
- Decisão do Conselho n.º 2008/374/CE, de 29 de Abril, que altera o anexo III, Parte I, das Instruções Consulares Comuns referentes aos cidadãos de países terceiros sujeitos à obrigação de visto de escala aeroportuária;
- Decisão do Conselho n.º 2008/633/JAI, de 23 de Junho, relativa ao acesso para consulta ao Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) por parte das autoridades designadas dos Estados-Membros e por parte da Europol para efeitos de prevenção, detecção e investigação de infrações terroristas e outras infrações penais graves;
- Decisão da Comissão n.º 2008/602/CE, de 17 de Junho, que estabelece a arquitetura física e os requisitos das interfaces nacionais e da infra-estrutura de comunicação entre o VIS Central e as interfaces nacionais durante a fase de desenvolvimento;
- Decisão do Conselho n.º 2008/381/CE, de 14 de Maio, que cria uma Rede Europeia das Migrações (REM);
- Decisões do Conselho n.º 2008/146/CE e n.º 2008/149/JAI, de 28 de Janeiro,

respeitante à celebração, em nome da Comunidade Europeia, do Acordo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo à associação da Confederação Suíça à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen;

- Decisão do Conselho n.º 2008/173/CE, de 18 de Fevereiro, relativa aos testes da segunda geração do Sistema de Informação de Schengen (SIS II);
- Decisão do Conselho n.º 2008/328/CE, de 18 de Abril, que altera a Decisão do Comitê Executivo criado pela Convenção Schengen de 1990, que altera o Regulamento Financeiro no que respeita às despesas de instalação e funcionamento da função do apoio técnico para o Sistema de Informação Schengen (C.SIS);
- Decisão do Conselho n.º 2008/422/CE, de 5 Junho, relativa à desclassificação do anexo 4 do manual SIRENE aprovado pelo Comitê Executivo instituído pela Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen de 14 de Junho de 1985 (Convenção de Schengen de 1990);
- Decisão do Conselho n.º 2008/421/CE, de 5 de Junho, relativa à aplicação das disposições do acervo de Schengen respeitantes ao Sistema de Informação Schengen na Confederação Suíça;
- Decisão do Conselho n.º 2008/839/JAI, de 24 de Outubro, relativa à migração do Sistema de Informação de Schengen (SIS 1+) para o Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II);
- Decisão da Comissão n.º 2008/333/CE, de 4 de Março, que adota o manual SIRENE e outras medidas de execução para o Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II);
- Decisão da Comissão n.º 2008/334/JAI, de 4 de Março, que adota o manual SIRENE e outras medidas de execução para o Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II);
- Decisão n.º 1/2008, do Comitê Misto UE/Suíça, estabelecido pelo Acordo concluído entre a União Europeia, a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça, relativo à recente associação na implementação, aplicação e desenvolvimento do acervo de Schengen de 28 de Fevereiro de 2008, alterando as suas Regras de Procedimentos.

No relatório do ano de 2009, as transposições de normas da UE são, principalmente, de decisões da CE e estão descritas a seguir (RIFA, 2009):

- Decisão da Comissão n.º 2009/377/CE, de 5 de Maio, que adota medidas de execução para efeitos do mecanismo de consulta e de outros procedimentos referidos no artigo 16º do Regulamento (CE) n.º 767/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) e ao intercâmbio de dados entre os Estados-membros sobre os vistos de curta duração (Regulamento VIS);
- Decisão da Comissão n.º 2009/720/CE, de 17 de Setembro, a qual fixa a data para a conclusão da migração do Sistema de Informação de Schengen (SIS 1+) para o Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II). Os Estados-membros que participam no SIS 1+ completam a migração do NSIS para o NSIS II utilizando a arquitetura de migração provisória, com a assistência da França e da Comissão, até à data de termo de vigência do Regulamento (CE) n.º 1104/2008;
- Decisão 2009/724/JAI da Comissão, de 17 de Setembro, que fixa a data para a conclusão da migração do Sistema de Informação de Schengen (SIS 1+) para o

Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II). Os Estados-membros que participam no SIS 1+ completam a migração do NSIS para o NSIS II utilizando a arquitetura de migração provisória, com a assistência da França e da Comissão, até à data de termo de vigência da Decisão 2008/839/JAI;

- Decisão 2009/796/JAI do Conselho, de 4 de Junho que altera a Decisão 2002/956/JAI relativa à criação de uma Rede Europeia de Proteção de Personalidades Oficiais;
- Decisão-quadro 2009/829/JAI do Conselho, de 23 de Outubro, relativa à aplicação, entre os Estados Membros da UE, do princípio do reconhecimento mútuo às decisões sobre medidas de controle, em alternativa à prisão preventiva;
- Decisão da Comissão n.º 2009/756/CE, de 9 de Outubro, na qual são estabelecidas as especificações relativas à resolução e utilização das impressões digitais para efeitos de identificação e de verificação biométricas no Sistema de Informação sobre Vistos;
- Decisão da Comissão n.º 2009/538/CE, de 10 de Julho, que altera a Decisão 2008/456/CE, que estabelece normas de execução da Decisão n.º 574/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo para as Fronteiras Externas para o período de 2007 a 2013 no âmbito do programa geral «Solidariedade e Gestão dos Fluxos Migratórios», no que respeita aos sistemas de gestão e controle dos Estados-membros, às normas de gestão administrativa e financeira e à elegibilidade das despesas para projetos co-financiados pelo Fundo.

Há, também, quatro regulamentos que merecem ser citados (RIFA, 2009):

- Regulamento (CE) n.º 81/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de Janeiro, que altera o Regulamento (CE) n.º 562/2006 no que respeita à utilização do Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) no âmbito do Código das Fronteiras Schengen I.
- Regulamento (CE) n.º 390/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril, respeitante à alteração das Instruções Consulares Comuns destinadas às missões diplomáticas e postos consulares de carreira no que diz respeito à introdução de dados biométricos, incluindo as disposições relativas à organização da recepção e do tratamento dos pedidos de visto.
- Regulamento (CE) n.º 444/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Maio, que altera o Regulamento (CE) n.º 2252/2004 do Conselho, o qual estabelece normas para os dispositivos de segurança e dados biométricos dos passaportes e documentos de viagem emitidos pelos Estados-membros.
- Regulamento (CE) n.º 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Julho, que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos). No presente regulamento são estabelecidos os procedimentos e condições para a emissão de vistos de trânsito ou de estada prevista no território dos Estados-membros não superior a três meses por cada período de seis meses.

E, surpreendentemente, apenas a transposição da diretiva de n.º 2009/50/CE do Conselho, de 25 de Maio, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado, que corresponde aos interesses portugueses na entrada desse nicho de profissionais.

Depois dessa descrição das mudanças na legislação portuguesa na área de imigração e fronteiras retomamos, aqui, o argumento de Mahlke (2005) sobre a efetividade do governo na gestão do trânsito de pessoas:

O Governo de um Estado é responsável pela administração da população e território que compõe o país. Porém, os princípios da legalidade e da legitimidade dos quais o Governo deve estar investido para administrar as questões referentes à imigração, bem como sua capacidade de construir políticas efetivas de gestão do fenômeno migratório, também merecem ser discutidos. A legalidade, por sua vez, é o respeito às leis constituídas, conferindo segurança à população, baseada na certeza da efetividade legal. Já a legitimidade, por sua vez, é a legalidade qualificada pela aceitação ou negação do poder exercido pelo governo sobre os seus governados, carregando em si um conjunto de preceitos morais e filosóficos que validam ou invalidam o exercício deste poder. As fontes da legitimidade podem ser racionais, baseadas na conveniência, ou mesmo abstratas e filosóficas, mas em qualquer das situações ela torna-se um requisito indispensável ao desempenho do papel do governo (p. 27).

Retomamos esta ideia, porque, a partir de agora, analisaremos os relatórios de segurança interna (RASI), elaborados a partir de 2006, mapeando a eficácia dessas mudanças, procurando notar como foi caracterizada a imigração e outros aspectos a ela relacionados. Pretendemos verificar a legitimidade dessas mudanças legislativas e sua repercussão entre os atores responsáveis pela implementação das medidas de segurança do Estado.

3.2 Os Imigrantes e o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras no Relatório Anual de Segurança Interna (RASI)

De maneira especialmente complexa, ressalta-se a situação da população estrangeira ilegal ou clandestina, que por sua condição, encontra-se à margem de qualquer cidadania, perfazendo estatísticas incertas. Esse grupo de indivíduos encontra-se alheio à terra natal e, virtualmente, deslocados no país de acolhimento, vivendo nele sem, porém, fazer parte dele. Isso não implica, todavia, que tanto o Estado receptor quanto o de origem não tenha responsabilidades sobre esta população e não lhe deva a prerrogativa de certos direitos e garantias. Em contrapartida, a desterritorialização deste grupo de indivíduos, não é motivo para que estes se furtem de cumprir com determinados deveres e nem evita que o Estado possa exercer sobre eles seu poder executivo. A duplicidade destas afirmações marca, sem dúvida, a complexidade decorrente da tentativa do Estado em administrar a situação destes indivíduos e determinar qual a extensão de sua responsabilidade sobre eles, mesmo sobre aqueles que se encontram clandestinamente estabelecidos em seu país (MAHLKE, 2005, p. 22).

O Relatório Anual de Segurança Interna do ano de 2006 (RASI) inicia-se destacando as importantes reformas feitas no quadro legislativo em matéria de proteção civil e ambiente, armas e explosivos e fronteiras e imigração e também “a notória necessidade de reforçar o quadro legal para prevenir e combater mais eficazmente novos riscos e ameaças à segurança e

tranquilidade dos cidadãos e aos recursos do nosso país” (RASI, 2006, p. 10) em uma clara intenção securitizadora desses aspectos. Segue descrevendo a aprovação do novo Plano de Coordenação e Cooperação das Forças e Serviços de Segurança (PCCFSS) e o apoio ao estudo realizado pelo Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI), da Universidade Nova de Lisboa, sobre a reforma global do modelo português de segurança interna (RASI, 2006).

A Guarda Nacional Republicana (GNR), na cooperação internacional no âmbito da União Europeia, conta com representantes em 3 grupos de trabalho, a saber: Grupo de Cooperação Policial, Grupo de Cooperação Aduaneira e Grupo de Fronteiras. Na área da gestão civil de crises e das missões de apoio à paz, continua empenhada na consolidação da Força de Gendarmerie Europeia (EUROGENDFOR). Destaca-se a sua colaboração na formação dos quadros de pessoal de Angola, Cabo Verde e Moçambique, no âmbito da cooperação com os países que integram a CPLP.

O investimento material em meios informáticos, de transporte e meios técnico-táticos para reequipamento da Guarda foi de € 9.743.751,80. Deduzimos que esse investimento tenha relação direta com a priorização da UE para a área da segurança durante o período, e, por conseguinte, decorra de financiamento comunitário. Sabe-se que a partir do Programa de Haia (2005) foram lançados programas financeiros na área JAI incluídos no programa-quadro “Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios”, período de 2007 a 2013 (COM. 123, 2005), dentre eles estão: Fundo Europeu para os Refugiados (FER); Fundo para as Fronteiras Externas (FFE); Fundo Europeu para a Integração dos nacionais de países terceiros (FEI); Fundo Europeu de Regresso (FEReg).

Destacamos também a importância de Portugal como fronteira atlântica da Europa, o que facilita que seja utilizada nas rotas de tráfico de entorpecentes e imigração clandestina em direção ao restante da Europa. Sobre isso o relatório salienta que Portugal deve “prestar a necessária atenção” às rotas de imigração ilegal por meios marítimos, “especialmente a partir do Norte da África, com destino aos países mediterrânicos ocidentais e ao Arquipélago das Canárias” (RASI, 2006). Portanto, sublinha a importância da cooperação com a Espanha nessa matéria, Baganha (2005, p 13) descreve a incipiente preocupação de Portugal na época:

Acresce, contudo, que outros factores devem aqui ser tidos em consideração, como, por exemplo, o facto de a Espanha estar a ser procurada por imigrantes marroquinos, magrebinos e de outras procedências em África. O facto de a costa sul de Portugal ser muito mais inacessível que a costa espanhola, tanto em termos de distância como em termos das características de navegação, tem provavelmente evitado que esses imigrantes tentem a entrada no nosso país. Contudo, a crescente dificuldade de

entrar e permanecer ilegalmente em Espanha criará, com certeza, incentivos quer ao aparecimento de tentativas isoladas de travessia quer ao desenvolvimento de um mercado de tráfico de migrantes, mercado esse que já existe em Marrocos. Embora se possa argumentar que o nosso país serviria apenas de ponto de passagem para a Espanha e, portanto, que estes contingentes não tentariam a sua fixação em território nacional, convém considerar a hipótese de, ao abrigo das cláusulas existentes no ordenamento jurídico português de protecção humanitária, uma parte deste fluxo vir a permanecer em Portugal. De facto, a sua não consideração pode criar o risco de aparecimento de mais um factor de fricção nas relações triangulares: Portugal, Espanha e Marrocos.

Voltando a análise do relatório, é feita conexão entre segurança e imigração na também na opção estratégica de “Elevar a Qualidade da Democracia, Modernizando o Sistema Político e Colocando a Justiça e a Segurança ao Serviço de uma Plena Cidadania” (RASI, 2006, p. 29). Como vemos na parte grifada há referência às reformas da GNR, PSP e SEF:

[...] consagra-se a aposta no incremento da capacidade coordenadora integrada no âmbito do Sistema de Segurança Interna, através, designadamente, do seguinte conjunto de medidas: definição do novo modelo de segurança interna; aplicação do Plano de Coordenação e Cooperação das Forças e Serviços de Segurança; implementação do novo dispositivo de territorial das Forças de Segurança; execução do Programa «Metrópoles Seguras»; **concretização das reformas das Leis Orgânicas da GNR, PSP e SEF**; regulamentação da Lei das Polícias Municipais; reorganização do Departamento de Armas e Explosivos da PSP e medidas de execução resultantes da nova Lei das Armas; e **modernização do sector de explosivos e pirotecnia, cumprindo a estratégia europeia antiterrorista**. Em segundo lugar, investe-se na modernização tecnológica e simplificação administrativa, nomeadamente, através do lançamento do SIRESP e da Rede Nacional de Segurança Interna, com incremento do processo de cooperação, partilha de serviços e gestão coordenada das redes informáticas e de comunicações dos serviços e forças de segurança [grifo nosso] (RASI, 2006, p. 29-30).

Ao analisar o reflexo da cooperação europeia no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça nas políticas públicas em Portugal, destaca-se que no ano de 2006 a agenda política da UE em matéria de JAI priorizou as iniciativas para o combate a imigração irregular. Podemos conferir a seguir as metas relativas a área de imigração (RASI, 2006, p. 78):

- reforço da cooperação e diálogo internacionais com países terceiros, nomeadamente os africanos e mediterrânicos, por via de um crescente incentivo aos países de origem e de trânsito para incorporarem as questões relacionadas com as migrações nos seus planos nacionais de desenvolvimento;
- adoção de medidas de combate ao emprego clandestino;
- melhoria da estratégia de gestão integrada das fronteiras externas da União;
- desenvolver políticas de migração legal geridas com eficácia de forma a habilitar os

Estados-membros a responder às necessidades atuais e futuras de mão-de-obra, contribuindo simultaneamente para o desenvolvimento sustentável de todos os países;

- reforçar as políticas de integração e definir objetivos e estratégias comuns;
- criar, até o final de 2010, um sistema comum de asilo;
- disponibilizar meios adequados para a implementação da política global das migrações, por via dos recursos financeiros disponíveis.

Para atingir tais objetivos realizaram-se diversas reuniões e conferências entre os países da UE e da África, com a intenção de possibilitar a gestão conjunta dos fluxos migratórios.

A atestá-lo está a multiplicidade de iniciativas sobre o tema, com destaque para a Conferência Euro-africana sobre Migrações e Desenvolvimento (Rabat, 10/11 de Julho), o Diálogo de Alto Nível das Nações Unidas sobre Migrações e Desenvolvimento (Nova Iorque, 14/15 de Setembro) e a Conferência Ministerial UE/África sobre Migrações e Desenvolvimento (Tripoli, 22/23 de Novembro) [2006] (RASI, 2006, p. 79).

O relatório salienta o importante nexos entre a temática da imigração e da segurança das fronteiras externas e descreve as iniciativas em que o país participou para a detecção de movimentos de imigração ilegal levadas a cabo sob a égide da FRONTEX, que seriam, prioritariamente, operações conjuntas de patrulhamento das costas do Mediterrâneo e do Atlântico (RASI, 2006, p. 75). Portugal participou das seguintes operações oficiais, em 2006: 1) HERA, dividida em partes I e II, em cooperação com Espanha, Itália, França, primeiro destinou-se a determinar a identidade dos imigrantes ilegais chegados às Canárias e depois prevenir os fluxos vindos da costa africana; 2) missão realizada em conjugação com as autoridades de Cabo Verde efetuou o patrulhamento, durante um período de cerca de 45 dias, na Região de Cabo Verde; 3) “GATE of AFRICA”, operação desenvolvida pela Guarda Civil espanhola, destinou-se ao controle das redes de crime organizado que operam no verão, aproveitando-se da maior circulação de imigrantes na Europa para aumentar os tráficos de droga e de carros furtados, contribuindo para um consequente aumento do número de imigrantes ilegais e suspeitos de terrorismo; 4) AGIOS, destinou-se a realizar um controle fronteiriço marítimo exaustivo dos cidadãos provenientes do Norte de África nos portos da Espanha e serviu igualmente para prevenir o tráfico de seres humanos (RASI, 2006, p. 80).

No que se refere a conexão entre o terrorismo e a imigração, trouxemos o que consta no relatório acerca da Conferência Ministerial entre a UE e os países vizinhos que culminou

na aprovação da Declaração de Viena sobre uma Parceria para a Segurança, na qual foram identificadas quatro áreas prioritárias:

- i) esforços comuns para prevenir o terrorismo por via de medidas contra a radicalização e o recrutamento, incluindo o diálogo entre culturas e religiões; ii) melhoria na troca de informação destinada a identificar terroristas, pôr termo às suas actividades e apresentá-los à justiça; iii) esforços conjuntos no sentido de adoptar, no seio das Nações Unidas, uma Convenção contra o terrorismo e proceder à plena aplicação das Convenções já existentes; iv) cooperação no campo da protecção das infra-estruturas críticas (RASI, 2006, p. 76).

Os aspectos prioritários das alíneas I, II e IV podem ser relacionados com a questão das reformas migratórias. A primeira pode ser entendida como uma preocupação com a tolerância ao “outro” e pretende prevenir ações terroristas por meio de um maior diálogo entre culturas e religiões. As outras duas estariam mais ligadas à reestruturação do sistema de segurança propriamente dito, e a cooperação securitária com os países vizinhos, poderia também ser relacionada à preocupação com o controle da origem dos fluxos migratórios para a UE. É interessante notar, portanto, como a política de combate ao terrorismo e a imigração ilegal estão intimamente ligadas e tem profunda relação com a posição europeia de identificar no “outro” uma ameaça real a sua segurança interna.

A outra referência feita aos imigrantes no RASI (2006) diz respeito ao reconhecimento da importância fundamental da inclusão social de crianças e jovens provenientes de contextos sócio-econômicos mais vulneráveis, “particularmente dos descendentes de imigrantes e minorias étnicas, tendo em vista a igualdade de oportunidades e o reforço da coesão social” (RASI, 2006, p. 37). No que concerne às políticas de integração dos imigrantes há destaque no relatório para a Resolução do Conselho de Ministros nº 166/2006, de 15 de Dezembro, que aprovou o Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI) para o triênio de 2006-2008.

O PNAI 2006-2008 apresenta uma estratégia global **assente na análise do contexto sócio-económico e dos seus reflexos sobre a pobreza e a exclusão social**, o que conduziu à definição de três prioridades políticas de intervenção: combater o défice histórico no domínio da pobreza persistente; **eleva os níveis de qualificação** como factor determinante na ruptura dos ciclos de pobreza, e **promover medidas de prevenção para as novas realidades sociais que acarretam elevados níveis de risco de exclusão**.

As prioridades definidas são: i) combater a pobreza das crianças e dos idosos através de medidas que assegurem os seus direitos básicos sociais de cidadania; ii) corrigir as desvantagens na educação, formação/qualificação, e iii) **ultrapassar as discriminações reforçando a integração das pessoas com deficiência e imigrantes** [grifo nosso] (p. 38).

Por um lado, o Plano pretende promover a integração dos imigrantes e ultrapassar

possíveis discriminações existentes, mas por outro, admite que está lidando com novas realidades sociais “que acarretam elevados níveis de risco de exclusão” e classifica o imigrante como aquele que sofre dificuldades e preconceitos os quais precisa ultrapassar (RASI, 2006, p. 38). Transpondo essa hipótese para uma análise teórica podemos creditar esta postura a um movimento no sentido da politização do tema, no qual o grupo de imigrantes é tratado como sujeito que está no limiar entre a inclusão e o risco, pois como defende Rodrigues (2010, p. 26):

As migrações só surgem como factor de risco quando associadas a outros fenómenos de índole marcadamente económica e desde que se concretizem cenários pessimistas associados ao efeitos da crise de governança, num contexto económico e político desfavorável, como o actual. Nunca se estabelece uma **ligação entre migrações e riscos de segurança em sentido clássico**, embora se contemple a possibilidade da sua existência, **quando nos reportamos a migrações forçadas pela instabilidade política e social** em determinadas regiões e/ou na sequência de alterações climáticas, **alimentadas pelo fosso crescente entre países ricos e pobres.**

Em vista disso, a criança e o jovem imigrante em situação de pobreza poderão tornar-se uma ameaça a segurança social caso não seja tomada, imediatamente, uma atitude. Resgatando a conceitualização feita por Waever (apud Brancante & Reis, 2009, p. 80) em que:

[...] diferencia a politização da securitização de um assunto, ao afirmar que o segundo processo oferece ferramentas extraordinárias (além da política e, muitas vezes, da ordem jurídica) para a solução do problema. Esse processo de securitização tem sucesso quando a construção da ameaça existencial pelo *policy-maker* é socialmente aceita e a sobrevivência passa a ser assunto crucial.

Lembramos aqui que a primeira parte do relatório, sobre a segurança nas fronteiras, mostra a utilização de ferramentas “extraordinárias”, isto é, operações conjuntas, impedindo a chegada dos imigrantes na Europa. O que pode ser considerado, portanto, um claro exemplo de como o processo de securitização da imigração permite a tomada de medidas emergenciais que não seriam possíveis se não fosse caracterizada a ameaça.

Seguindo para a análise do RASI 2007, esse inicia descrevendo as inovações implementadas pelo SEF na inovação tecnológica na gestão de fronteiras, com automatização dos processos e unificação dos sistemas de informação. Ainda SEF se compromete a

[...] dar corpo a uma política comum de imigração, que responda às suas relações especiais com os membros da CPLP, assegurando-se a celeridade no tratamento administrativo dos processos e a melhoria da capacidade de intervenção do SEF, na

gestão mais eficaz dos fluxos migratórios em todas as suas fases (RASI, 2007, p. 38).

O relatório traz também o papel do SEF como responsável pela fiscalização ao emprego clandestino, imigração ilegal (por exemplo, por meio da falsificação de documentos) e tráfico de seres humanos. O SEF também atua na capacitação e informação sobre a questão da imigração na esfera interna:

A nível de cooperação nacional, o SEF realizou/participou em 27 eventos de natureza formativa e/ou informativa, promovidos por um leque alargado de entidades nacionais (nomeadamente CEJ; GNR; PSP; Marinha), referindo-se, a título de exemplo, diversas palestras no Instituto de Estudos Superiores Militares sobre o SEF e as temáticas da imigração e asilo, participação no programa do Seminário Serviço Social e Justiça (Universidade Lusíada) na vertente imigração, na semana “Advogar para a cidadania” – Ordem dos Advogados, com a apresentação “A tutela dos Direitos Fundamentais na nova lei de estrangeiros” (RASI, 2007, p. 297).

A pressão migratória irregular manteve-se proveniente da América do Sul, da África e do Leste da Europa. Com especial preocupação no aumento contínuo da imigração ilegal por meios marítimos. Para responder a essa demanda foi criado o Centro Nacional Coordenador Marítimo que tem competência para promover e agilizar procedimentos e projetos de cooperação, a nível europeu, com finalidade de combater a imigração ilegal por via marítima, um exemplo é a participação na Rede Europeia de Patrulhas Costeiras. Além disso, foi aprovado pelo Conselho de Ministros o Plano de Contingência para imigração clandestina via marítima.

Acerca da gestão conjunta das fronteiras o relatório salienta a criação de equipas de intervenção rápida (RABITs), que, em situações excepcionais, podem fornecer apoio técnico operacional reforçado nas fronteiras externas, desde que o Estado-membro solicite a ajuda da FRONTEX. Essa coordena a composição, formação e destacamento das equipas, sempre integradas por peritos dos Estados-membros e sob o comando das autoridades competentes do Estado de acolhimento. Além disso, cada Estado designa um ponto de contato nacional específico responsável pela comunicação com o FRONTEX (RASI, 2007).

Há um claro aumento da participação de Portugal nas operações conjuntas desenvolvidas sob a coordenação da FRONTEX: 1) HERA 2007, organização do patrulhamento e vigilância da costa africana nas águas territoriais da Mauritânia, Senegal e Cabo Verde, para a prevenção e dissuasão de fluxos de imigração ilegal provenientes do Norte de África com destino a Espanha, mais concretamente às Ilhas Canárias; 2) NAUTILUS,

prevenção dos fluxos de imigração com destino a Malta e Lampedusa (Itália), através do patrulhamento e vigilância da costa africana entre a Líbia e aquelas ilhas; 3) HERMES, visou reforçar o controle das fronteiras marítimas a sul da Europa, na área do Mediterrâneo Central, referenciando a imigração ilegal oriunda por via marítima do Norte da África para Itália e Espanha, com especial relevância para os fluxos ligados a redes criminosas; 4) ZEUS, visou a detecção de trânsito irregular de falsos marítimos que tentam entrar na Europa através das fronteiras marítimas e aéreas dos diversos Estados-Membros da UE; 5) INDALO, teve por objetivo complementar à EPN (*European Patrol Network*), visou reforçar o controle das fronteiras marítimas Sul da Europa, na área do Mediterrâneo Central; 6) PANDORA/MINERVA, visou o reforço do controle das fronteiras marítimas Sul, com enfoque nos fluxos migratórios oriundos do Marrocos com destino ao Sul de Espanha; 7) AMAZON III, teve os mesmos objetivos da AMAZON I e II, ou seja, o controle da imigração ilegal proveniente da América do Sul através dos aeroportos da UE e mediante a utilização de documentos de viagem e identidade falsos ou falsificados; 8) POSEIDON, prevenção da imigração ilegal com destino à UE, incidindo na fronteira marítima e terrestre entre a Turquia, Grécia e Bulgária e na fronteira entre a Albânia e Grécia; 9) URSUS II, III e IV, Inseridas no projeto-piloto estratégico denominado “Five Borders” para reforço do controle das fronteiras terrestres, incidindo sobre a imigração ilegal terrestre com origem na Ucrânia; 10) HERAKLES, prevenção de fluxos migratórios com incidência na fronteira terrestre entre a Sérvia e a Hungria; 11) EXTENDED FAMILY, identificação de imigrantes oriundos da Nigéria, por via aérea, com recurso a meios ou documentação fraudulenta e estabelecimento de redes de cooperação e troca de informações; 12) LONG STOP, fortalecimento das fronteiras da UE sobretudo a nível dos aeroportos dos Estados Membros e dos Estados Schengen Associados, com a criação de um handbook de detecção de fraude documental (RASI, 2007).

Outra atividade relevante na área de segurança, relacionada à migração, foi o envolvimento da PSP nas reuniões da Rede Europeia de Prevenção Criminal, nas Conferências sobre “Imigração Ilegal”, “Fraude e Roubo de Identidade: A logística do crime organizado” e sobre “Boas Práticas na Prevenção da Violência Doméstica” (RASI, 2007). No que concerne à última, em todos os relatórios RASI há referência a preocupação com a existência de violência doméstica nos lares de imigrantes.

É interessante notar que a descrição no relatório, a respeito do controle do trânsito de pessoas e sua origem, dá ênfase nas fronteiras marítimas e aéreas, ou seja, nas suas “fronteiras

externas” a UE. Consta, ainda, que o aeroporto que teve mais vôos controlados foi o de Lisboa, o qual se caracteriza pelo fato de ser a origem ou o destino de 28,5% dos vôos Europeus não Schengen, sendo 93% dos vôos da África (RASI, 2007).

Paralelamente, manteve-se a cooperação prioritária com a África e à região do Mediterrâneo, mediante realização de missões específicas da UE para Cabo Verde, Gana, Mauritânia, Senegal e Etiópia. Houve uma Reunião Ministerial EuroMed Migrações que resultou em uma série de projetos da agenda de política migratória. O relatório aponta também a realização da reunião conjunta dos Ministros da Justiça e dos Assuntos Internos e dos Ministros do Emprego e da Política Social, sobre o tema “Migração, Emprego e Estratégia de Lisboa” e “[...] sublinhou a importância das medidas para combater o emprego ilegal, enquanto factor de atracção de imigração ilegal, e para promover a integração dos imigrantes” (RASI, 2007, p. 131).

A respeito das mudanças legislativas implementadas o relatório faz a associação entre a necessidade de promover a imigração legal e a integração dos imigrantes em contraposição ao combate à imigração ilegal e à exploração que acarreta.

[...] um vasto leque de alterações introduzidas, entre as quais se destacam, respectivamente, a desmaterialização e simplificação de diversos institutos, processos e procedimentos, facilitadores da recepção e encaminhamento de pedidos e da emissão de títulos e pareceres, assim como a criminalização do casamento por conveniência e, no âmbito do agravamento do crime de auxílio à imigração ilegal, a punição de maus tratos impostos aos imigrantes.[...] (RASI, 2007, p. 38).

Essa aparente ambiguidade no tratamento ao imigrante, que deve ser barrado antes de sua entrada, mas uma vez que cruze a fronteira adquire o direito de não ser mal tratado, pode ser analisado, segundo Didier Bigo (apud Brancante & Reis, 2009, p. 85) sob a ótica do movimento de “securitização crítica ao conceito de segurança societal”.

Aqueles que apoiam a securitização da imigração estritamente para combater o terrorismo e o crime organizado têm o projeto de criar normas legais para viver a exceção, sem seguir a lógica de “quando as armas falam, as leis se calam”, que justificaria medidas excepcionais – muitas vezes restritivas à liberdade individual. As vantagens econômicas e culturais da imigração são imensas, e **a securitização só deve existir se for para eficientemente eliminar a criminalidade transnacional, e não simplesmente antagonizar os indivíduos culturalmente diferentes** [grifo nosso] (Brancante & Reis, 2009, p. 84).

Portanto, Portugal não estaria securitizando a sociedade portuguesa que rechaça o estrangeiro, embora pretenda gerir os fluxos, securitizando a entrada de novos imigrantes. O “crime de auxílio à imigração”, portanto, merece “particular atenção” por a ele estarem

acessoriamente ligados fenômenos criminais de maior complexidade, como o tráfico de pessoas ou mesmo o terrorismo e não por ameaçar a coesão e a identidade portuguesa.

O RASI 2008 inova em dois pontos principais. Primeiro, ao analisar os relatórios anteriores e trazer algumas considerações metodológicas acerca das estatísticas apresentadas, e, ao final, por incluir um texto com a descrição da estratégia de segurança interna prevista para o próximo ano, e que se manterá nos próximos relatórios apresentados.

Em 2008, Portugal ratifica o Tratado de Prüm, em vista disso, começamos por destacar, no RASI 2008, as decisões do Conselho relativas ao aprofundamento da cooperação transfronteiriça, já referidas no Tratado de Prüm, em 2005, e que foram incorporadas na legislação portuguesa com o intuito de criar mecanismos para a troca de informações, abrangendo domínios como a luta contra o terrorismo e o combate à criminalidade. A Decisão 2008/615/JAI continha “disposições relativas às condições e ao procedimento para a transferência automatizada de perfis de ADN, de dados dactiloscópicos e de certos dados nacionais do registro de matrícula de veículos”, e também às condições de transmissão de dados e “informações para a prevenção de atentados terroristas e disposições relativas às condições e ao procedimento para o aprofundamento da cooperação policial” (RASI, 2008, p. 39).

Ainda em relação à cooperação europeia, o relatório informa acerca do atraso na implementação do SIS II (RASI, 2008, p. 42). Isto, lembra-nos, que, além do discurso por mais segurança, às questões de ordem material não podem ser relegadas. É imprescindível que se creia na capacidade do agente securitizador resistir à ameaça real, para que este tenha legitimado seu discurso, ou o movimento em prol de “mais segurança” poderá cair no vazio.

Outra negociação concluída, em 2008, foi a do “Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo”, de acordo com o qual a UE pretendia

[...] encarar a migração à luz de cinco pilares fundamentais: i) Organizar a imigração legal, tendo em consideração as necessidades e capacidades de acolhimento de cada Estado-membro e favorecer a integração; ii) Lutar contra a imigração ilegal, em especial assegurando um retorno efectivo dos imigrantes em situação ilegal; iii) Melhorar a eficácia do controlo de fronteiras; iv) Construir uma Europa do Asilo; e v) Construir uma parceria com países de origem e de trânsito ao serviço do seu desenvolvimento (RASI, 2008, p. 43-4).

Acerca das operações feitas em conjunto com a FRONTEX, a maioria foram reedições e ampliação das já existentes. No entanto, foi constatado um aumento da abrangência das operações no sentido de fiscalizar também a fronteira aérea. Foram feitas as seguintes

operações: 1) ZORBA, incidiu sobre a imigração ilegal proveniente da região Oeste dos Balcãs e dos países vizinhos da rota aérea do Leste (Ucrânia, Bielorrússia, Rússia, Geórgia, Turquia, Azerbaijão e Armênia); 2) ZARATHUSTRA, desenvolvida no quadro da imigração ilegal proveniente do Médio Oriente, teve por objetivo prevenir os fluxos de imigração ilegal através das fronteiras aéreas dos Estados-membros, em particular para a utilização de documentos fraudulentos de nacionais oriundos do Afeganistão e do Iraque; 3) LONG STOP II – Esta operação abrangeu a região específica da Ásia do Sul e teve por objetivo primordial detectar situações de fraude documental e fluxos de imigração ilegal, provenientes do sub-continento Indiano; 4) SILENCE, a operação teve por alvo os fluxos de imigração ilegal provenientes da zona do Chifre da África (Somália, Etiópia, Eritreia e Quênia); 5) HAMMER, iniciada em Setembro de 2008, com o objetivo de introduzir um novo modelo de operações conjuntas nos postos de fronteira aéreos.

Ao analisarmos a origem dos fluxos controlados podemos definir uma maior inclinação para as rotas que podem ser relacionadas ao fenómeno do terrorismo internacional em sua vertente fundamentalista islâmica. Por outro lado, nos anos anteriores, priorizaram-se as rotas marítimas e o impedimento do tráfico de africanos oriundos do Norte da África.

Nesse relatório destaca-se também o plano para legislatura 2005-2009, aprovada pelo Conselho de Ministros de 14 de julho de 2005, que clarifica a orientação política para o aumento da segurança interna do país:

[...] desenvolver e implementar um Sistema Integrado de Segurança Interna (SISI) que optimize e projecte as capacidades operacionais existentes, de forma planeada, que crie uma coesão nacional, em torno do princípio de que a liberdade é indissociável da segurança dos cidadãos [...] (RASI, 2008, p. 52).

O discurso defende, portanto, a busca da “coesão nacional”, ou seja, legitimação da opinião pública, em torno da ideia de que a liberdade é indissociável da segurança, e reforça: não de toda a segurança, mas a do cidadão. Aqui parece haver a tentativa de legitimação da política europeia de implementação de uma Área de Liberdade, Segurança e Justiça. No entanto, não podemos perder de vista a afirmação de Pimentel (2007, p. 71).

Da definição importa analisar a problemática da contradição que vem sendo flagrada na adoção das políticas europeias no campo da Justiça e Assuntos Internos: garantir a liberdade civil concomitantemente à manutenção da segurança. Estas duas ações parecem estar mutuamente excludentes, e uma enfática lógica de segurança acaba por invadir o domínio das liberdades fundamentais.

Ainda sobre a cooperação da UE no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, o relatório descreve o início dos trabalhos relativos a elaboração do Programa pós-Haia e o aprofundamento da cooperação policial. Alguns exemplos são: exercício de Força de Polícia da União Europeia; Transpol Express, operação desenvolvida com base na criminalidade praticada nos transportes ferroviários e que envolveu todos os Estados-membros, combate à criminalidade geral, com principal incidência na luta contra a imigração ilegal por via ferroviária e criminalidade transfronteiriça, incluindo tráfico/posse de droga e tráfico/posse de armas e explosivos; Centros de Cooperação Policial e Aduaneira com a Espanha (RASI, 2008, p. 89).

A análise dos relatórios remete a um movimento securitizador conforme o descrito pela hipótese de Bigo (apud Brancante & Reis, 2009, p. 87).

[...] a securitização da imigração não é plenamente controlada pelos políticos que tomam as grandes decisões, mas sim pela prática dos agentes de segurança (polícia e exército). Antes, vale notar que a tese de Bigo sobre a realidade da segurança no mundo atual é ilustrada pelo laço de Moebius. Esta figura geométrica aparentemente possui uma face externa e outra interna, mas uma observação metódica percebe que as duas são indiferenciadas. Seu argumento reside, portanto, na interligação das duas seguranças relativas ao poder político: a pública e a nacional. Para combater as ameaças concretas (não as imaginadas!) deste mundo globalizado, é preciso fazer com que o controle social das fronteiras e do cotidiano seja permeado por ações de polícia e de inteligência estratégica do exército. Sua constatação é de que isto já está ocorrendo na Europa, mais por uma colaboração e adaptação dos agentes que por deliberação política. Finalmente, Bigo concorda com Adamson que o combate completo às ameaças transnacionais só poderá se realizar com a intensa cooperação entre os estados, o que ele crê já estar em curso na Europa sob o duplo signo da *Europol* e da *Eurojust*.

O documento RASI 2009 é o mais breve dos cinco relatórios analisados, no entanto, tem grande relevância no sentido de que este é o ano do lançamento do “Programa de Estocolmo”, período 2010 a 2014, que se compromete a ser instrumento para uma ação mais completa, legítima, eficaz, transparente e democrática na área de Assuntos Internos. É criado pelo Conselho, um Comitê Permanente para assegurar na União a promoção e o reforço da cooperação operacional em matéria de segurança interna (COSI) com o intuito de facilitar, promover e reforçar a coordenação da ação operacional dos Estados-membros no domínio da segurança interna, nas seguintes áreas: cooperação policial e aduaneira, proteção das fronteiras externas, cooperação judiciária em matéria penal (RASI, 2009).

Há o alargamento da competência da Europol para temas não mais estritamente relacionados com o crime organizado, possibilitando o apoio da Europol aos Estados nas investigações criminais graves e transfronteiras. Esse alargamento evidencia a tendência de

unificação policial europeia para além do combate ao terrorismo. No entanto, ao seguir a leitura vemos que o objetivo global para 2009 foi o de prevenção de catástrofes naturais ou provocadas pelo homem. O conceito de “catástrofes provocadas pelo homem” fica claro no fim do parágrafo quando ressalta que “a UE discutiu formas de reduzir estes riscos e melhorar o grau de preparação e a capacidade de resposta, com base numa abordagem transversal que cubra todos os perigos decorrentes de catástrofes, acidentes, pandemias e **ameaças terroristas**” [grifo nosso] (RASI, 2009, p. 145). Para entender um pouco mais sobre a abrangência da Europol, descrevemos sua atuação em Portugal. Nesse ano, foram abertos 1043 processos, nas seguintes matérias: tráfico de entorpecentes (245); tráfico de seres humanos (47); falsificação de moeda (200); crimes contra a vida (31); diversos - fora do mandato (109); branqueamento de capitais (40); imigração ilegal (41); crimes contra a propriedade (227); terrorismo (53); comércio ilegal (30); tráfico de veículos (20); tráfico de material radioativo (0).

Outro ponto de cooperação é o Gabinete SIRENE, canal responsável pela ligação entre Estados-membros do Acordo e da Convenção de Schengen, responsável pelo estabelecimento das relações conexas ao Sistema de Informações Schengen. O SIS tinha mais de 32 milhões de dados armazenados distribuídos em diversas categorias. Toda a informação suplementar e complementar conexas aos dados inseridos é trocada através dos Gabinetes SIRENE dos Estados parceiros (RASI, 2009, p. 158).

Em relação à migração ilegal, ainda há priorização para iniciativas de gestão do trânsito mediterrânico, com base na solidariedade e na partilha de responsabilidades nessa matéria, principalmente, na questão do asilo. Com a intenção de aumentar a eficácia da implementação do Sistema Comum Europeu de Asilo foram adotadas as seguintes medidas:

i) lançamento do projecto-piloto voluntário de recolocação intra-comunitária de beneficiários de protecção internacional em Malta (Portugal disponibilizou-se a acolher até 6 destes beneficiários); *ii)* criação do Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo; *iii)* esforços suplementares para aprovar, aplicar e avaliar os instrumentos do Sistema Europeu Comum de Asilo; e, *iv)* disponibilização de um montante adicional de 2 Milhões de Euros destinados a voos conjuntos de retorno a organizar, em 2009, pela FRONTEX (RASI, 2009, p. 147).

No âmbito da FRONTEX, foi aprovado um conjunto de recomendações destinadas a melhorar os procedimentos de trabalho, em todos os seus níveis, com o objetivo de

i) reforçar a capacidade operacional e de coordenação; *ii)* melhorar a definição do papel dos intervenientes nas operações conjuntas; *iii)* reforçar os meios financeiros e

materiais nas operações conjuntas; iv) reforçar a posição da FRONTEX nas operações de retorno; e, v) reforçar o apoio da Agência aos Estados-membros na relação com os países terceiros (RASI, 2009, p. 147).

Pela primeira vez é citada a necessidade de “reforçar os meios financeiros” das operações conjuntas, o que pode ser visto, em parte, como reflexo da crise financeira iniciada no ano anterior nos Estados Unidos. Constatamos a redução no fornecimento de dados na descrição das operações conjuntas, que antes era mais detalhada e explicava quantos agentes portugueses participaram de cada operação, sua função, datas das operações. Nessa versão, foi colocado apenas o nome da operação e para qual fronteira europeia foi direcionada (RASI, 2009, p. 145). Aparentemente, houve redução e centralização das atividades da FRONTEX, do total das operações, Portugal participou de apenas doze, no ano anterior havia participado de dezoito.

Finalmente, o RASI 2010, referenda a consolidação do modelo de gestão integrada de fronteiras, assente nos seguintes vetores de atuação: controle de fronteiras; detecção e investigação de criminalidade transfronteiriça; atuação em países terceiros, por meio de Oficiais de Ligação, nas embaixadas e consulados; cooperação com os países vizinhos; participação nas operações FRONTEX e nos Centros de Cooperação policial e Aduaneira; controle da circulação de cidadãos de países terceiros em território nacional (RASI, 2010, p. 14). É descrito também o reforço das fronteiras por meio de ferramentas tecnológicas, tais como:

- *SISone4ALL*, plataforma tecnológica que abrange 9 Estados-membros da União Europeia, permitindo a livre circulação de cerca de 450 milhões de pessoas em território europeu;
- *Processo Automático e Seguro de Saídas e Entradas (PASSE)*: sistema informático que valida os elementos de segurança existentes nos documentos de viagem, verificando a sua autenticidade e procedendo, em simultâneo, à consulta das bases de dados relevantes, assegurando fluidez na circulação de fronteiras;
- *Sistema de Reconhecimento Automático de Passageiros Identificados Documentalmente (RAPID)*: em 2010 ficou concluído o processo de instalação do sistema RAPID em todas as fronteiras aéreas nacionais;
- *Sistema Móvel de Identificação Local de Estrangeiros (SMILE)*: sistema criado em 2010, que permite a leitura de documentos para controle de fronteiras e suporte às ações de fiscalização em território nacional;

- *Advanced Passenger Information System (APIS)*: foi iniciada a fase piloto deste sistema que permite a consulta dos dados dos passageiros no sistema PASSE, precedendo a sua chegada, envolvendo três companhias transportadoras (TAP, BA e SATA);
- *Visa Information System (VIS)*: projeto liderado em Portugal pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, que visa aprofundar a Política Comum de Vistos, está equipado e preparado para a coleta de dados biométricos e atribuição de vistos biométricos.

Entre as principais melhorias na promoção do acolhimento e integração dos imigrantes estão: qualificação das condições de atendimento aos imigrantes e o alargamento do Sistema de Gestão Automatizada de Processos (SIGAP); desenvolvimento do Projeto “SEF vai à Escola”, em parceria com o Ministério da Educação, visa promover a regularização de cidadãos estrangeiros que frequentem estabelecimentos de ensino ou instituições de solidariedade social através da atribuição ou renovação do documento de autorização de residência, e que já obteve como resultado a regularização de 600 crianças; criação do Interface SEF-Universidade (ISU), sistema que permite acessar à Base de Dados do SEF dentro da Universidade, de forma a evitar que os alunos tenham de ir até as instalações do SEF (RASI, 2010).

O relatório destaca a participação do MAI em todas as ações promovidas pela Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade (EUPCN). Ressalta, também, o seu empenho na construção do *Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça* e na consecução de matérias prioritárias como a prevenção do terrorismo e a segurança interna, a cooperação policial, a imigração e o asilo, o controle das fronteiras externas e a circulação de pessoas, a proteção civil e a segurança rodoviária. Com a entrada do Tratado de Lisboa em vigor, ocorreram algumas alterações institucionais na UE que merecem destaque:

[...] no processo de tomada de decisão, em especial na área dos Assuntos Internos (aplicação do processo legislativo ordinário – deliberação por maioria qualificada em processo de co-decisão – à quase totalidade das matérias); no reforço do papel do Parlamento Europeu e dos Parlamentos Nacionais, e da Comissão Europeia em determinados domínios (como as relações externas com países terceiros); bem como na criação dos cargos de Presidente permanente do Conselho Europeu e de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (apoiado, no exercício das suas funções, pelo Serviço Europeu para a Acção Externa). Igualmente de destacar será a entrada em funções de uma nova equipa de Comissários na Comissão Europeia, com a instituição de um Comissário dedicado exclusivamente aos Assuntos Internos e de uma nova legislatura do Parlamento Europeu (RASI, 2010, p. 15).

O documento reconhece a importância da cooperação internacional como instrumento de política externa e como forma de defesa avançada da segurança interna de um país e ou região, sobretudo em presença de fenômenos como a criminalidade organizada transnacional ou face à existência de Estados falhados e frágeis, cuja incapacidade para fazer cumprir os seus deveres, coloca em risco a segurança dos demais. E ainda ressalta a emergência de conceitos como o de segurança cooperativa e segurança solidária no quadro dos principais fóruns internacionais que se dedicam às questões da segurança e da paz.

Em março de 2010 foi aprovada pelo Conselho Europeu a Estratégia Europeia de Segurança Interna que parte do princípio de que

[...] num espaço europeu livre, a segurança interna é uma das principais preocupações dos cidadãos europeus e, conseqüentemente, dos seus responsáveis políticos. A segurança interna significa proteger os cidadãos e os valores da Liberdade e da Democracia. Neste contexto, a Estratégia identifica um conjunto de ameaças comuns e define orientações estratégicas de actuação da UE: uma abordagem abrangente da segurança interna; controlo democrático e judicial das actividades de segurança; previsão e antecipação; partilha e gestão de informação; cooperação operacional; sinergias com a cooperação judicial em matéria penal; controlo integrado de fronteiras; inovação e formação; reforço da dimensão externa; e flexibilidade e adaptação a desafios emergentes (RASI, 2010, p. 201).

Essa intenção de garantir e reforçar a segurança interna europeia converge com a ideia de diversos autores de que o objetivo desse movimento é criar uma fortaleza europeia (PIMENTEL, 2009; MENEZES, 2008; FIGUEIREDO, 2010). Nessa visão, quem já está incluído será protegido e terá direitos civis garantidos, no entanto, o ingresso de novos membros será cada vez mais difícil e feito sob ampla fiscalização e exigências de toda a ordem, de forma a restringir a possibilidade de imigração para a Europa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fenômeno migratório toma uma dimensão cada vez mais relevante na atualidade e a mudança de direção e aumento nos índices dos fluxos demandam a transformação das políticas migratórias. Castro (2008) caracteriza os principais motivos de repulsão das pessoas: declínio econômico ou recessão; diminuição dos empregos; fenômenos de opressão ou discriminação; limitações estruturais ao desenvolvimento pessoal, catástrofes naturais. Por outro lado temos as situações de atração: possibilidade de desenvolvimento pessoal/familiar; auferimento de melhores equipamentos ou infraestruturas; oportunidades que imagina que não terá acesso se permanecer no seu lugar de origem. Mahlke (2005) ressalta que a imigração regular ou legal é mais seletiva e prioriza o acolhimento de um certo tipo de imigrantes dependendo do interesse do Estado, geralmente, quando há restrição a entrada ela estará relacionada a baixa/nenhuma qualificação ou capital insuficiente para interessar ao país de acolhida, dessa maneira, “se [os imigrantes] conseguem adentrar ao país receptor, geralmente o fazem de forma ilegal, permanecendo na clandestinidade, condenados a subempregos ou mesmo à marginalidade” (MAHLKE, 2005, p. 17).

Nesse sentido, o viés estatal securitário para tratar com os imigrantes parece interessante quando assume o papel de impedir que redes criminosas beneficiem-se, de um lado dos anseios pessoais dos imigrantes de melhorar sua qualidade de vida e do outro lado da seletividade do país receptor, para expandirem suas conexões e seus lucros. Entretanto, o que parece ter ocorrido em Portugal é a utilização da ideia do “outro” como ameaça para fortalecer o aparato de segurança e impedir a entrada de mais imigrantes, por questões de risco econômico, aliado aos anseios da UE por fortalecer a fronteira mediterrânea.

É interessante notar o alto índice de apoio dos cidadãos portugueses ao processo de europeização das políticas de combate ao terrorismo (62%), de luta contra o crime (41%) e de imigração (29%), em pesquisa feita pelo Eurobarômetro (COMISSÃO EUROPEIA, 2008), no ano de 2007. Segundo o Relatório, esse apoio poderia vir do fato de que “são áreas onde os benefícios da europeização em termos de economias de escala e da capacidade de lidar com problemas intrinsecamente 'transnacionais' são mais evidentes, e por isso mais consensuais entre diferentes opiniões públicas domésticas” (COMISSÃO EUROPEIA, 2008, p. 16). Essa concordância com a europeização das políticas públicas decorre também da descrença na capacidade dos governantes portugueses resolverem o problema, como fica claro no índice de confiança no parlamento (39%), no governo (32%) e nos partidos políticos (19%)

(COMISSÃO EUROPEIA, 2008).

Essa descrença na capacidade estatal de lidar com as questões públicas se reflete, muitas vezes, no que alguns autores caracterizam como *welfare chauvinism*, que “é encenado na luta diretamente política, na qual imigrantes, asilados, estrangeiros e refugiados são construídos como bodes expiatórios para remediar *uma legitimidade política em declínio*” [grifo da autora] (HUYSMANS, 2000, p. 769 apud BRANCANTE & REIS, 2009, p. 83). Acreditamos que, por esse motivo, o processo de reformulação das políticas migratórias em Portugal, a partir da sua europeização e como parte de um programa de integração securitária, teve maior êxito na sua implementação. A definição da presença do imigrante como “bode expiatório” para o elevado índice de desemprego, criminalidade e terrorismo, e as características transnacionais desse problema, faria com que fosse delegada a UE a responsabilidade pela sua solução. Sublinhamos essa estratégia política somada a dependência de Portugal dos fundos comunitários, como parte dos fatores que explicam o país ter cedido tão prontamente sua soberania sobre a formulação das políticas migratórias para UE.

Para além de um estudo acerca da Securitização da Imigração, acreditamos que com esse trabalho contribuímos para identificar o caminho percorrido por um bloco de países para renovação e unificação de suas políticas migratórias. Nesse caso, podemos verificar também que a forte interdependência nessa área extrapolou a “fortaleza europeia”, pois as decisões tomadas pelo Estado português afetaram países dentro e fora da UE. Outro aspecto importante foi a implicação das medidas tomadas, que podiam ter consequências contrárias as inicialmente esperadas. Por exemplo, a restrição da permissão de residência, podia aumentar a permanência irregular; políticas de integração social dos imigrantes podiam incentivar novos fluxos que buscam as vantagens de residirem nesse país. Portanto, pensar em reformar as políticas migratórias tem um grande impacto social e, por sua complexidade, coloca interesses divergentes em jogo, o que pode ter favorecido o tratamento securitário ao problema, no âmbito da UE, para que fosse possível serem tomadas medidas *extraordinárias* para a solução.

REFERÊNCIAS

ARENDDT, Hannah. **Los origenes del totalitarismo**. Madrid: Taurus, 1974.

BAGANHA, Maria Ioannis. Política de imigração: A regulação dos fluxos, Coimbra, **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 73 (2005) 29-44. Disponível em:
<<https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/10904/1/Pol%C3%ADtica%20de%20imigra%C3%A7%C3%A3o%20a%20regula%C3%A7%C3%A3o%20dos%20fluxos.pdf>>. Acesso em: 15 junho 2011.

BAGANHA, Maria Ioannis; MARQUES, José Carlos; GÓIS, Pedro. Novas migrações, novos desafios: A imigração do Leste Europeu, **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 69, Outubro 2004: 95-115. Disponível em:
<<https://estudogeral.sib.uc.pt/jspui/bitstream/10316/10905/1/Novas%20Migra%C3%A7%C3%B5es,%20Novos%20Desafios.pdf>>. Acesso em: 15 junho 2011.

BOSWELL, Christina. **The Political Uses of Expert Knowledge: Immigration Policy and Social Research**. New York, Cambridge University Press, 2009. Disponível em:
<<http://pt.scribd.com/doc/54933061/0521517419-cambridge-university-press-the-political-uses-of-expert-knowledge-immigration-policy-and-social-research-jun-2009>>. Acesso em: 10 abril 2011.

BRANCANTE, Pedro Henrique; REIS, Rossana Rocha. A “securitização da imigração”: mapa do debate. **Lua Nova**, São Paulo, 77: 73-104, 2009. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/ln/n77/a03n77.pdf>>. Acesso em: 10 abril 2011.

CARRILHO, Maria José & PATRÍCIO, Lurdes. A Situação Demográfica Recente em Portugal, **Revista de Estudos Demográficos**, nº 48, 2/2010. Disponível em:
<<http://www.ine.pt>>. Acesso em: 10 abril 2011.

CASTRO, Fátima Velez. **A Europa do Outro** – A imigração em Portugal no início do século XXI. Estudo de caso dos imigrantes da Europa de Leste no concelho de Vila Viçosa, Dezembro de 2008, Teses 16, Observatório da Imigração de Portugal, Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI). Disponível em:
<http://www.oi.acidi.gov.pt/docs/Colec_Teses/tese_16.pdf>. Acesso em: 5 junho 2011.

CERNADAS, Pablo Ceriani. CONTROLE MIGRATÓRIO EUROPEU EM TERRITÓRIO AFRICANO: A Omissão do Caráter Extraterritorial das Obrigações de Direitos Humanos, **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**, ano 6, n. 10, jun. 2009. Disponível em
<www.revistasur.org>. Acesso em: 10 nov. 2010.

COSTA, João Paulo B. **Combate ao terrorismo e cooperação civil-militar**: o papel da UE e

da NATO – reflexos nas áreas da segurança interna e defesa nacional. I Congresso Nacional de Segurança e Defesa, 2010. Disponível em:
<http://www.segurancaedefesa.org/conteudo/congresso/ICNSD_3F_texto_pdf_joao_paulo_costa.pdf>. Acesso em: 28 maio 2011.

D'ALMEIDA, André Corrêa (Coord). **O Impacto da Imigração nas Sociedades da Europa: o caso Português**. Portugal: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras do Ministério da Administração Interna, 2004. Disponível em:
<<http://rem.sef.pt/forms/content.aspx?MenuID=59&Publico=1>>. Acesso em: 25 maio 2011.

DARIO, Diogo Monteiro. Didier Bigo e a utilização da sociologia de Bourdieu para repensar a segurança internacional, **Perspectiva Internacional**, v. 1, n. 1, 2009. Disponível em:
<http://www.perspectivainternacional.com/arquivos/091026014742_Perspectiva_Internacional_V_1_N_1_2009.pdf>. Acesso em: 5 maio 2011.

COMISSÃO EUROPEIA. Eurobarômetro: Opinião pública na União Europeia, primavera 2008. Disponível em:
<http://ec.europa.eu/portugal/pdf/informa/estudos_opiniao/eurobarometro_portugal_69_pt.pdf>. Acesso em: 15 junho 2011.

EUROPA: portal da União Europeia. Disponível em: <http://europa.eu/index_pt.htm>. Acesso em: 5 maio 2011.

FIGUEIREDO, Patrick Philippe Hecq Liebermeister. **Para uma antropologia da fronteira: muros, redes e passagens em Ceuta e Melilla**. Mestrado em Antropologia Social e Cultural. Universidade de Lisboa. Disponível em:
<http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/2336/1/Tese%20Patrick_Figueiredo_2010.pdf>. Acesso em: 15 junho 2011.

GHOSH, Bimal. Derechos Humanos y Migración: El Eslabón Perdido, **Migración y Desarrollo**, n. 10, pp. 37-63, 2008. Disponível em:
<<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=66001003#>> Acesso em: 5 maio 2011.

GOMES, PAULO VALENTE. Segurança e Reformas Policiais na Europa: O Caso de Portugal. UFF, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em:
<<http://www.proppi.uff.br/ineac/curso/nufep/artigos/palestrantes/18/01.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2011.

MAHLKE, Helisane. **O Estado-Nação a a Migração Internacional de Trabalhadores –**

Uma Reflexão sobre a Imigração Argelina na França. Mestrado em Relações Internacionais. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005. Disponível em <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/10766/000595105.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 28 maio 2011.

PAULO, Maria Teresa & LESTON-BANDEIRA, Cristina. **O Impacto da Europeização no Parlamento**. WORKING PAPER 21, 2006. Disponível em: <http://www.ipri.pt/publicacoes/working_paper/pdf/Parlamento.pdf>. Acesso em: 28 maio 2011.

PEREIRA, André Gonçalves. Portugal e a reforma institucional da União Europeia, **Análise Social**, vol. XXXV (154-155), 2000, 373-381. Disponível em: <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1218810627G3hCU2vw3Ip90JI8.pdf>>. Acesso em: 15 junho 2011.

PEREIRA, Francisco Correia. **Associativismo Migrante e Participação Cívica: Dinâmicas Organizativas das Associações de Imigrantes Angolanos, Guineenses e Europeus de Leste na Área Metropolitana de Lisboa**. Dissertação de Mestrado em Relações Interculturais. Lisboa: Universidade Aberta, 2007. Disponível em: <<https://repositorioaberto.univ-ab.pt/bitstream/10400.2/637/1/LC260.pdf>>. Acesso em: 8 junho 2011.

PINTO, Luís Valença. A Segurança e a Defesa na Europa, **Nação e Defesa**, Primavera 2009, N.º 122 - 4.ª Série, pp. 129-138. Disponível em: <http://comum.rcaap.pt/bitstream/123456789/503/1/NeD122_LuisValencaPinto.pdf>. Acesso em: 8 junho 2011.

RASI: RELATÓRIO ANUAL DE SEGURANÇA INTERNA, Gabinete do Coordenador de Segurança, Ministério da Administração Interna, 2006. Disponível em: <<http://www.cfsirp.pt/pt/documentos/relatorios/rasi>>. Acesso em: 28 maio 2011.

RASI: RELATÓRIO ANUAL DE SEGURANÇA INTERNA, Gabinete do Coordenador de Segurança, Ministério da Administração Interna, 2007. Disponível em: <<http://www.cfsirp.pt/pt/documentos/relatorios/rasi>>. Acesso em: 28 maio 2011.

RASI: RELATÓRIO ANUAL DE SEGURANÇA INTERNA, Gabinete do Coordenador de Segurança, Ministério da Administração Interna, 2008. Disponível em: <<http://www.cfsirp.pt/pt/documentos/relatorios/rasi>>. Acesso em: 28 maio 2011.

RASI: RELATÓRIO ANUAL DE SEGURANÇA INTERNA, Gabinete do Coordenador de

Segurança, Ministério da Administração Interna, 2009. Disponível em:
<<http://www.cfsirp.pt/pt/documentos/relatorios/rasi>>. Acesso em: 28 maio 2011.

RASI: RELATÓRIO ANUAL DE SEGURANÇA INTERNA, Gabinete do Coordenador de Segurança, Ministério da Administração Interna, 2010. Disponível em:
<<http://www.cfsirp.pt/pt/documentos/relatorios/rasi>>. Acesso em: 28 maio 2011.

RELATÓRIO da Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais. **As migrações num mundo interligado: Novas linhas de acção.** [S. l.]: Fundação Calouste Gulbenkian, 2005. Disponível em: <<http://www.gcim.org/mm/File/Port.pdf>>. Acesso em: 5 junho 2011.

REM: Rede Europeia das Migrações. **A Organização das Políticas de Asilo e Imigração em Portugal.** Lisboa: SEF/REM, 2008. Disponível em:
<<http://rem.sef.pt/forms/content.aspx?MenuID=59&Publico=1>>. Acesso em: 25 maio 2011.

RESOLUÇÃO do Conselho de Ministros Aprova as opções fundamentais do Sistema Integrado de Segurança Interna da República Portuguesa. Disponível em:
<http://www.portugal.gov.pt/pt/Documentos/Governo/MAI/RCM_SISI.pdf>. Acesso em: 25 maio 2011.

RESOLUÇÃO do Parlamento Europeu sobre uma política comum de imigração para a Europa: princípios, acções e instrumentos. Jornal Oficial da União Europeia, Quarta-feira, 22 de Abril de 2009. P6_TA(2009)0257. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:184E:0023:0034:PT:PDF>>. Acesso em: 5 junho 2011.

RODRIGUES, Teresa Ferreira. **Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança em Portugal.** Disponível em: <<http://www.idn.gov.pt/index.php?mod=1351&cod=37>>. Acesso em: 25 maio 2011.

SEF: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. **Relatório de Actividades: Imigração, fronteiras e asilo, 2006.** Disponível em: <<http://sefstat.sef.pt/relatorios.aspx>>. Acesso em: 18 maio 2011.

SEF: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. **Relatório de Actividades: Imigração, fronteiras e asilo, 2007.** Disponível em: <<http://sefstat.sef.pt/relatorios.aspx>>. Acesso em: 18 maio 2011.

SEF: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. **Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo,** Departamento de Planeamento e Formação, 2008. Disponível em:
<<http://sefstat.sef.pt/relatorios.aspx>>. Acesso em: 18 maio 2011.

SEF: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. **Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo**, Departamento de Planeamento e Formação, 2009. Disponível em: <<http://sefstat.sef.pt/relatorios.aspx>>. Acesso em: 18 maio 2011.

SOARES, António Goucha. **DE ROMA A AMESTERDÃO**: O caminho da integração europeia. Disponível em: <<https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/1189/1/wp991.pdf>>. Acesso em: 5 maio 2011.

TANNO, Grace. A contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional. *Contexto Internacional* [online] Rio de Janeiro, vol. 25, n. 1, jan./jun. 2003, pp. 47-80. Disponível em: <http://publique.rdc.puc-rio.br/contextointernacional/media/Tanno_vol25n1.pdf>. Acesso em: 5 maio 2011.

ZUIN, João Carlos Soares. As contradições da globalização: os centros de confinamento para os imigrantes ilegais na Itália, **Mediações**, Londrina, v. 15, n.2, p. 61-77, Jul/Dez. 2010. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/8206>>. Acesso em: 5 maio 2011.