



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

***PORTUGAL, A EUROPA
E
AS MIGRAÇÕES***

• LISBOA •

*As opiniões e argumentos expressos pelos autores
são da responsabilidade dos mesmos e não reflectem,
necessariamente, pontos de vista do Conselho Económico e Social.*

Edição: **Conselho Económico e Social**

Tiragem: 2000 exemplares

Depósito Legal nº 85 944/95

ISBN 972-95818-9-4

Execução Gráfica: Gráfica Maiadouro, S.A.

Acabado de imprimir em Fevereiro de 1995

ÍNDICE

NOTA DE APRESENTAÇÃO	4
INTEGRAÇÃO EUROPEIA E MIGRAÇÕES — de A a Z —	7
<i>José Pestana</i>	
ABOLIÇÃO DOS CONTROLOS NAS FRONTEIRAS DE SCHENGEN E SUA RELAÇÃO COM A COMUNIDADE EUROPEIA	129
<i>M. M. Fernandes Antão</i>	
O DIREITO DE ASILO NO ÂMBITO COMUNITÁRIO E NO ACORDO DE SCHENGEN	145
<i>F. Garcia da Rocha</i>	
REGULARIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DE ESTRANGEIROS Decreto-Lei nº 212/92, de 12 de Outubro	154
<i>Guadalupe Mègre</i>	

NOTA DE APRESENTAÇÃO

A pauperização crescente de muitos países subdesenvolvidos, a explosão demográfica que noutros se acentua, os conflitos bélicos que, embora localizados, não cessam de irromper frequentemente e a ocorrência de graves catástrofes naturais, a par de situações de perseguição política, étnica ou religiosa — constituem algumas das causas principais que projectam o movimento das grandes migrações como um dos fenómenos políticos e económico-sociais mais marcantes do nosso tempo, sendo certo, todavia, que as migrações em massa são uma constante de todas as épocas.

As grandes migrações actuais não apresentam uma estrutura unívoca. Há que distinguir, nos fluxos migratórios, essencialmente, o núcleo dos exilados, o das pessoas carentes de protecção internacional e o dos outros movimentos migratórios, este último, por seu turno, integrado, na maior parte dos casos, pelo caudal de emigrantes, legais ou clandestinos.

A norte e a sul das suas fronteiras, os países da União Europeia (uns mais do que outros) têm-se visto confrontados com uma onda migratória de tal ordem volumosa que os «diques de recepção» abriram fendas fundas. As consequências políticas, económicas e sociais para uns e para outros — ou seja, para os países de recepção dos emigrantes e para estes — agravaram-se: basta recordar as erupções, mesmo que episódicas, de atitudes de racismo e xenofobia, a utilização generalizada de mão-de-obra clandestina, a insuficiência manifesta de estruturas de integração social (na habitação, na saúde, no ensino e formação profissional) para milhares de deserdados que dão o salto em busca do eldorado do trabalho, do pão e da paz. A constituição de autênticas redes de traficantes da emigração e a instalação de nichos poderosos e organizados de prostituição, de droga e de criminalidade nos países de acolhimento constituem a outra face das sequelas destes fluxos migratórios.

Eis, em breves pinceladas, a razão por que a imigração vem ocupando na Europa um papel cada vez mais destacado na agenda do debate político e aticando a atenção da opinião pública.

Não tanto assim em Portugal, talvez porque não tenhamos no conjunto da nossa população uma percentagem tão alta de nacionais de outros países, como acontece na Alemanha, na França, na Bélgica ou nos Países Baixos. E também talvez porque os imigrantes em Portugal são fundamentalmente provenientes das nossas ex-colónias africanas e do Brasil, o que facilita, pelas ligações históricas, pela familiaridade de língua, pelos acessos mais fáceis de reagrupamento familiar e pela ajuda dos respectivos compatriotas no nosso território uma convivialidade cultural e uma inserção social menos desencadeadoras de choques com a gravidade constatável em outros países europeus.

Não obstante, quer a nossa participação no Acordo de Schengen, quer, mais próximo no tempo, a providência excepcional de regularização da situação de estrangeiros a residir ilegalmente em Portugal (consubstanciada no Decreto-lei nº 212/92 de 12 de Outubro), despoletaram no nosso País, no contexto de algumas situações pontuais a que a comunicação social emprestou especial enfoque, uma viva controvérsia a respeito da política de imigração do Estado Português. Esta foi, nesse ambiente mediatizado, questionada por vários órgãos de comunicação social, personalidades relevantes da nossa vida pública, associações privadas de solidariedade social, instituições religiosas

e organizações representativas das próprias comunidades africanas lusófonas e brasileira em Portugal.

Por sobre algumas «colagens» de nítido sentido político-partidário cuja visibilidade se tornou óbvia no coro dessa contestação, seria injusto não perceber que ela conteve muitas intenções genuínas e meritórias de defesa dos direitos humanos, de aposta na fraternidade lusófona como valor intemporal e baluarte dos interesses a longo prazo de Portugal, de reacção humanamente compreensível contra o que foi considerado, com ou sem razão, um passo atrás na política tradicionalmente tolerante do nosso País em relação aos que nos procuram — quando nós próprios, ao longo da história, fomos, afinal, um país de emigração, por isso mesmo particularmente sensível ao entendimento de que ela não é tanto, para a maioria, uma aventura exaltante e realizadora, mas tão só o destino de quem não encontra alternativa de vida na sua própria terra.

E tal como nós, portugueses, fomos semear em outras paragens riquezas que as fizeram progredir, também na nossa terra a mão-de-obra imigrante não pode ser esquecida como fermento de construção do nosso presente e do nosso futuro.

A questão da política de migração coloca-se, portanto, também, entre nós: decerto, sem a dimensão preocupante de que se reveste em outros países da União Europeia, mas já com afloramentos suficientemente nítidos para que não a encaremos ou com displicências ingénuas, ou com empoamentos suicidários. A sabedoria sempre ditou a regra de que mais vale prevenir do que remediar: eis a razão por que se justificaria que ela constituísse parte integrante e sempre presente do debate político nacional e fosse encarada na óptica das especificidades estruturantes com que se apresenta para Portugal e como um pólo de concertação estratégica entre as forças partidárias e a sociedade civil, neste caso, nomeadamente, através das organizações de variados interesses colectivos nela enraizadas (as organizações empresariais e sindicais, as instituições particulares de solidariedade social, as instituições de ensino, as associações que representam no nosso País as comunidades imigrantes, as confissões religiosas).

A controvérsia a que acima me referi, despoletada por casos como os de "Vuvu" e de alguns brasileiros alegadamente tratados com atitudes reputadas de menos correctas, espraiou-se para as questões mais sérias da política de regularização dos emigrantes a residir ilegalmente em Portugal, na sua maioria nossos irmãos dos países africanos lusófonos. Entrou-se, aqui, num domínio a que felizmente a maioria dos portugueses é extremamente sensível. Digo felizmente, porque a minha percepção leva-me a sentir e a pensar que as nossas raízes europeias só o conseguiram ser, com independência, por causa da seiva que lhes permitiu medrar e robustecer-se — e essa fomos buscá-la fora da Europa, à Ásia, ao Brasil, à África.

Fechado o chamado ciclo do Império, saradas as feridas naturais da descolonização, não há que recriar laços de dependência: impõe-se, sim, fazer vir ao de cima os elos seculares de uma convivialidade que é de interesse recíproco. Convivialidade cultural, económica e social, fundada num relacionamento humano muito próprio da maneira de ser da generalidade dos portugueses.

Neste contexto, impõe-se que as visões sobre o fenómeno migratório na Europa e no nosso País se afastem de radicalismos. Estes só serviriam para obscurecer os valores e interesses sob que tem de ser concebido, para enviar as soluções ponderadas a que deve fazer-se apelo, para polarizar

atitudes de quadrantes marginais da nossa sociedade e, portanto, para agudizar tensões e choques que é mister evitar com realismo, firmeza e coerência de actuações.

Tenho por indeclinável a defesa do princípio de que o nosso País deve preservar as suas tradições de tolerância e de abertura civilizacional, de respeito pelos valores humanos, de solidariedade para com os escorraçados pela fortuna ou perseguidos pelos homens, mormente quando se trata de imigrantes de países que falam português. As nossas fronteiras devem estar abertas para eles.

Estar abertas não pode significar, porém, escancará-las, sob pena de se deixar germinar e rebentar graves situações incontroláveis. Justificar-se-á, por isso, que se reforce a nossa política de cooperação com os países africanos lusófonos, tendo em vista apoiá-los nos seus processos de democratização política e de institucionalização de Estados de Direito, auxiliá-los no saneamento das suas dívidas públicas, investir nos seus processos de desenvolvimento geradores de emprego produtivo, apostar com eles na reconstrução de estruturas nacionais de ensino e de formação técnico-profissional, por exemplo.

Simultaneamente, há que saber gerir os fluxos migratórios, definindo políticas de admissão ao trabalho em território nacional que sejam consentâneas com o nosso nível de emprego e com o perfil dos postos de trabalho susceptíveis de ser ocupados pelos imigrantes, bem como activando programas e medidas coerentes para uma integração bem sucedida — o que impõe actuações nas áreas do ensino e formação profissional, do alojamento, do reagrupamento familiar, da informação que susceptibilize um melhor conhecimento recíproco de hábitos e comportamentos, porque o respeito pela cultura dos outros implica que estes respeitem também a nossa.

Os quatro estudos que integram este volume, elaborados por dirigentes e técnicos do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras do Ministério da Administração Interna — portanto, conhecedores «por dentro» das questões nucleares e dos aspectos conexos da temática das migrações — foram solicitados apenas com o intuito de despertar uma atenção mais fundamentada para uma questão de importância vital para o País. Quero acreditar, pela objectividade de que se revestem, que, ao dá-los à estampa, o CES estará a prestar um contributo intencionalmente limitado, mas em todo o caso útil, à reflexão e ao debate que se torna necessário aprofundar acerca da nossa política de imigração em sentido lato, isto é, no quadro das medidas derivadas do Tratado da União Europeia e nos parâmetros muito específicos do nosso relacionamento com os países e comunidades do espaço lusófono.

H. Nascimento Rodrigues

INTEGRAÇÃO EUROPEIA E MIGRAÇÕES
— de A a Z —

*José Pestana **

* Subdirector-Geral do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

SUMÁRIO

- Introdução

- África
- Brasileiros
- Clandestinos
- Demografia
- Europol
- Fronteiras
- Gibraltar
- Harmonização
- Integração
- Jugoslávia
- Leste
- Migrações

- Nacionalidade
- Optimismo
- PALOP
- Quotas
- Refugiados
- Solidariedade
- Televisão
- UNCHR
- Vistos
- Xenofobia
- Zaire

INTRODUÇÃO

A livre circulação de pessoas, em boa parte da Europa, está finalmente prestes a concretizar-se, suscitando naturais entusiasmos, compreensíveis apreensões e um aceso debate no qual se pesam vantagens e prejuízos, se avaliam ganhos e riscos, se vislumbram progressos e ameaças.

Na ordem do dia estão, igualmente, os grandes movimentos migratórios internacionais, que constituem um dos mais complexos problemas e fundamentais desafios deste fim de século.

A actualidade de ambas as questões sugeriu-me que partilhasse com o leitor algumas breves notas avulsas, alinhadas ao longo das páginas que se seguem.

A sua apresentação em capítulos separados visou retirar densidade ao texto, tornar menos cansativa a sua leitura e – porque não? – permitir aos viciados do «zapping» saltitar de um para outro tema, em qualquer dos sentidos, ao sabor das conveniências.

Desengana-se quem procure encontrar, em quanto escrevi, respostas simples e peremptórias para questões tão graves e complexas como são, reconhecidamente, as da imigração.

Deixo essa vã presunção aos radicais de um e de outro lado, que tendem lamentavelmente a monopolizar a polémica em torno deste assunto, privando-a de sensatez, seriedade e ponderação.

A síndrome Crossfire – para usar a expressão de Michael Crichton – impõe um debate público polarizado, redutor, disjuntivo, que conduz a falsas escolhas (pela imigração ou contra a imigração; pela Europa ou contra a Europa; fronteiras abertas ou fronteiras fechadas), menospreza a complexidade dos problemas e despreza toda a vasta gama de pontos de vista intermédios.

Confinada – em nome da superficialidade reinante, do espectáculo mediático e dos antagonismos políticos – ao confronto de posições extremadas, a reflexão perde-se em estribilhos gastos, debitados à pressa por comentadores todo-o-terreno. É que o público depressa se enfada e já espreita o intervalo para a publicidade.

A

ÁFRICA

«Esta África tem qualquer coisa de embrionário, de protoplasmático, de massa a levedar. Tudo nela parece informe, indeciso, os rios ainda sem leite, os montes ainda sem equilíbrio, os seres ainda sem destino, a natureza ainda sem paz.»

Miguel Torga

– Poderá estranhar-se o facto de abrir com uma referência ao continente africano um trabalho centrado, no fundamental, em questões atinentes à Europa e à livre circulação dentro do seu espaço.

No entanto, sobram motivos para esta escolha: em primeiro lugar, o *Continente Negro* encontra-se às nossas portas, mais do que geralmente somos levados a pensar; depois, não é possível abordar o fenómeno migratório dirigido à Europa sem mencionar a principal origem das populações deslocadas; finalmente, num mundo em que se acentuam os laços de mútua dependência e onde cada vez mais se afirma a globalização dos desafios, os problemas dos nossos vizinhos são fatalmente, «nolens, volens», os *nossos* próprios problemas. Mais tarde ou mais cedo.

Ora, problemas é o que mais germina naquele imenso continente de 30 milhões de quilómetros quadrados, abalado por uma profunda e persistente crise.

– A África é, desde logo, a mais pobre das terras.

Não se trata, porém, de uma inelutável fatalidade resultante da escassez de condições naturais: embora desigualmente distribuídos, os recursos abundam em boa parte do continente, que dispõe de um notável potencial agrícola, de incomensuráveis fontes de energia, de extensos jazigos de petróleo e gás natural, de destacada primazia na extracção de ouro e diamantes, de 89 por cento das reservas mundiais de platina, de 59 por cento das reservas de cobalto, de posição cimeira na produção de cacau, café, borracha e, enfim, de tantas outras inestimáveis riquezas por explorar e desenvolver.

No entanto, e conforme resulta das estatísticas internacionais, a maioria dos povos mais carecidos do mundo (isto é, 33 num total de 43) são africanos, nove dos quais se encontram entre os dez pior classificados. Por outro lado, e sem surpresa, nenhum país africano figura no grupo dos mais desenvolvidos, isto é, no número daqueles cujo PIB (produto interno bruto) por habitante é superior a 14 mil dólares.

Trata-se, reconhecidamente, do continente que vem registando menores índices de desenvolvimento e mais duras dificuldades no combate à pobreza. Durante os dois primeiros anos da década de noventa, o rendimento «per capita» desceu cerca de 1 por cento ao ano, repetindo, aliás, o desgaste sofrido no decénio anterior.

Ilustração extrema desta tendência é a Nigéria – o mais populoso país africano, com um quinto dos habitantes do continente – que viu baixar o rendimento individual dos seus nacionais, entre 1980 e 1990, de 860 para 290 dólares.

A África subsariana destaca-se pela negativa, como única região do planeta onde a pobreza se vem agravando implacavelmente. Cerca de 180 milhões de pessoas (isto é, quatro décimos dos seus habitantes) vivem abaixo do limiar de pobreza. O cidadão médio está hoje 20 por cento mais pobre do que há dez anos. No seu conjunto, toda esta vasta região tem acesso a menos de um por cento do rendimento total do mundo e responde por uma dívida que, tendo triplicado desde 1980, actualmente se eleva a 32 mil milhões de contos. E, segundo admitem os peritos do Banco Mundial, é provável que a pobreza se agrave nos próximos anos, a menos que se verifiquem alterações radicais nalgumas das políticas económicas até agora adoptadas. Em qualquer caso, o número absoluto de pobres aumentará substancialmente, em resultado directo da elevada taxa de natalidade.

– A África é, além disso, um continente faminto.

Com excepção de algumas regiões meridionais e da bacia mediterrânica – onde o nível de vida se situa acima do padrão médio africano –, não são geralmente alcançados os valores médios de calorias (2 500) que devem ser diariamente consumidas por qualquer pessoa que se entregue a uma actividade moderada. Há vastas regiões onde a população não absorve, em cada dia, mais de 45 g. de proteínas, quantidade claramente inferior à que é tida por suficiente.

Grande parte do continente vive em estado de aflitiva desnutrição e sob o espectro da fome, valendo, «in extremis», as operações de socorro alimentar de emergência promovidas por organizações humanitárias. Só na Etiópia foi estimado em mais de 6 milhões o número de pessoas cuja subsistência depende, em absoluto, dos programas de apoio internacional. Como se sabe, a situação não é muito melhor na Somália, no Sudão, no Ruanda, na Serra Leoa, na Nigéria ou no Chade. E muito menos em Moçambique, que tem surgido nas estatísticas mundiais como o país de menor capitação diária de calorias (1 604) e de proteínas (27 g.), para além de se distinguir ainda como detentor da maior taxa de mortalidade infantil (172/mil). A ajuda alimentar à África subsariana representa, por ano, perto de três milhões de toneladas de cereais, de leite e de outros produtos, cujo envio se traduziu, no último decénio, num encargo anual médio de um bilião de dólares.

No período compreendido entre 1980 e 1990, a produção alimentar por pessoa, que na

Ásia subiu 20 por cento, desceu em África 5 por cento. Registou-se um recuo manifesto das modalidades tradicionais de economia de subsistência, em particular na agricultura.

A manterem-se estas tendências, e subsistindo a cadência de crescimento da população, o Banco Mundial admite que o actual défice de 15 milhões de toneladas de alimentos possa atingir, dentro de trinta anos, os 200 milhões de toneladas.

– A África é, também, um continente prolífero.

De entre todas as regiões do mundo, é aquela que maior crescimento demográfico tem conhecido e pertencem-lhe os onze países com mais elevadas taxas de natalidade: Quénia, Malawi, Zambia, Ruanda, Níger, Costa do Marfim, Somália, Tanzânia, Benim, Mali e Uganda («The World in Figures, 1991»). E no entanto as condições naturais – extensas áreas de estepe e deserto, clima demasiado quente e seco, com escassa precipitação, excepto na zona equatorial – são consideradas adversas ao povoamento, que sempre foi relativamente reduzido. Nas últimas décadas, porém, a população aumentou de forma vertiginosa, duplicando no período compreendido entre 1960 e 1985. Este ritmo de crescimento deverá continuar a aumentar até ao fim do século, ultrapassando os três pontos percentuais em cada ano. Partindo dos quase 700 milhões de habitantes de que hoje dispõe, a África chegará aos mil milhões de pessoas no início do próximo século e ultrapassará a Ásia Oriental dentro de trinta e cinco anos, aproximadamente.

Na melhor das hipóteses, a taxa de fertilidade global – que é hoje de 6,4 nascimentos por mulher (contra 3,9 na Índia e 2,2 na China) – só dentro de quarenta anos estabilizará em cerca de dois filhos por mulher.

Ora, bem se sabe que altas taxas de natalidade comprometem, só por si, o desenvolvimento e suscitam, a prazo, graves problemas sociais e económicos, porquanto a cadência de aumento da população é largamente superior ao ritmo de crescimento das oportunidades de trabalho. No conjunto da população africana, as crianças menores de 14 anos já representam uma enorme parcela, superior a 46 por cento. Até ao ano 2000, chegarão à escolaridade, em cada ano, cerca de 4,6 milhões de novos alunos. O que representa um prodigioso esforço de investimento orçamental e de criação de infra-estruturas, que um grande número de Estados – insolventes, desarticulados e movidos por outras discutíveis prioridades – de forma nenhuma consegue suportar.

Por isso é que, ao invés dos resultados positivos nesta área alcançados, nos últimos anos, em todo o mundo, cresce na África subsariana o número de analfabetos (132, 139 e 147 milhões, respectivamente, em 1980, 1990 e 2000). Em alguns dos países da região, a esperança de escolarização para uma criança de 6 anos não ultrapassa, em média, os dois anos, para os rapazes, e um ano, para as raparigas (contra 16 anos, seja qual for o sexo, na América do Norte).

– Como se tudo isto não bastasse, a África é um continente débil, atormentado pela doença.

As prolongadas secas, a destruição de inúmeras estruturas de apoio sanitário, a insalubridade das crescentes periferias urbanas e o abrandamento das medidas profilácticas têm contribuído para o reaparecimento e expansão, um pouco por todo o continente, de muitas doenças que se supunham controladas, senão mesmo erradicadas: a difteria, a cólera, o paludismo, o tétano, a tuberculose, a poliomielite e a doença do sono, entre outras. O que ocorre na menos conveniente das alturas, quando as despesas públicas consagradas à saúde continuam a baixar, em termos reais, dada a situação de bancarrota de alguns países e os drásticos cortes orçamentais praticados em outros. A África tem encargos anuais, resultantes da sua dívida, quatro vezes superiores às despesas realizadas no sector da saúde.

A nível mundial, são todos africanos, sem excepção, os dez países com maior carência de médicos: Guiné Equatorial (um para cada 70 600 habitantes), Chade, Níger, Moçambique, Etiópia, Malawi, Burkina, Burundi, Mali e Uganda.

De acordo com a Organização Mundial de Saúde, a África é a região do globo mais atingida pela sida. É ali que surgem dois em cada três dos novos seropositivos que em cada minuto engrossam o número das pessoas afectadas, a nível mundial, pela epidemia. De entre os dois milhões de indivíduos que, segundo se pensa, poderão já ter sucumbido à sida, três quartos seriam africanos. Na África subsariana, e ainda de acordo com a OMS, 3 milhões de homens, outras tantas mulheres e quase um milhão de crianças estarão já muito provavelmente contaminados e, segundo alguns estudos, entre 10 e 20 milhões de pessoas, representando cinco por cento da população, poderão ter sido atingidas até ao ano 2000. Dentro de oito anos, um milhão de pessoas – com predominância para os jovens adultos – morrerá por ano em África, devido à sida, deixando atrás de si, à deriva, inúmeras famílias desamparadas.

Entre os países mais gravemente afectados encontram-se o Uganda (com um quinto da população contaminada), Zâmbia (onde a proliferação da doença entre os trabalhadores mineiros ameaça paralisar a produção), o Malawi (com sete pessoas a morrer em cada hora que passa), Angola (constituindo o desalojamento das populações, por força da guerra, importante factor no alastramento da infecção) e Moçambique (onde é estimado em cerca de 750 mil o número de seropositivos).

Num só ano, em 1992, cerca de 171 milhões de africanos foram infectados pela tuberculose. E estima-se, enfim, em 6,5 milhões o número daqueles que morrerão até ao ano 2000, vítimas desta doença.

As deficientes condições de vida contribuem decisivamente para o agravamento destes problemas: mais de metade dos cerca de 500 milhões de habitantes da África subsariana não

tem acesso a água apropriada para consumo, enquanto 344 milhões são afectados pela inexistência de adequadas redes de saneamento de esgotos.

– A África é, por outro lado, um continente fustigado por sucessivas catástrofes naturais e pela desordem ambiental.

Como se não lhe bastasse a desdita de possuir o maior deserto do planeta e 69 por cento das terras áridas do globo, dispõe de um território onde, em 40 por cento da sua área, não corre qualquer rio. Além disso, a chuva é praticamente desconhecida em um terço do continente, com nulos ou muito baixos índices de pluviosidade.

A evolução recente adensa as preocupações: secas persistentes, com efeitos devastadores, têm praticamente dizimado grandes regiões, sobretudo da África Oriental e Austral. Por outro lado, são africanos quase metade dos dez países do mundo com maior índice de derrube de matas: Costa do Marfim, Zaire, Sudão e Nigéria («International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources»). As consequências da desertificação e da desarborização atingem 25 por cento das populações na África subsariana e quase nove por cento na África mediterrânica. Não surpreendem, nestas circunstâncias, o crescente êxodo rural – agravando o défice de produção alimentar – e a enorme afluência de pessoas às cidades, cujo número de habitantes aumenta, no continente africano, dez por cento em cada ano¹. Submetidas a uma intolerável pressão demográfica e asfixiadas pela cintura de miséria de improvisados bairros periféricos, as cidades degradam-se e acumulam novas fontes de tensão económica e social. A manter-se esta tendência, trinta cidades africanas terão, em 2010, mais de um milhão de habitantes.

– A África é, enfim, um continente inquieto e violento.

Por força, em grande parte, da sua heterogeneidade – traduzida na existência de cinco mil tribos e oitocentos grupos étnicos mal acomodados a fronteiras traçadas, no último quartel do século passado, pelas potências coloniais europeias, segundo as suas próprias conveniências –, a África assiste a sangrentas partilhas de territórios e a infindáveis lutas independentistas que absorvem os poucos recursos disponíveis e massacram populações inteiras.

A Somália e a Libéria, o Sudão e o Burundi, Angola e o Chade, o Ruanda e o Níger são apenas alguns dos países africanos onde, para desgraça dos seus povos, as armas mais

¹ *A título de exemplo, atente-se na evolução sofrida na Guiné-Bissau, onde um povo de agricultores se tornou, em vinte anos, 44 por cento cidadão. O país, que foi em tempos exportador de arroz - principal alimento da população - , carece agora de o importar. Por isso é que, ainda recentemente, uma saca de arroz custava 700 mil pesos (cerca de sete mil escudos), o equivalente a quase três salários médios. O abandono dos campos contribuiu, além disso, para engrossar as fileiras de desocupados: segundo o «Expresso»(10.12.94), o simples anúncio de recrutamento de 52 operários para uma fábrica quase gerou um motim entre os 3 500 candidatos, dispersos pela polícia de choque.*

*Também Angola e Moçambique conhecem idêntica tendência, com centenas de milhar de indigentes instalados nos **musseques** de Luanda e no **caniço** do Maputo. Tal como em Lagos, no Cairo ou em Abidjan.*

teimosamente resistem a calar-se: só a guerra civil em Angola – a «mais mortífera do mundo», vitimando mais de mil pessoas por dia, de acordo com um recente relatório das Nações Unidas – terá causado perto de meio milhão de mortos, dois milhões de deslocados, 300 mil refugiados, 40 mil órfãos e um quarto de milhão de mutilados, dos quais 25 mil são crianças; quanto à guerra civil na Libéria, estima-se que custou a vida de 15 mil pessoas e obrigou 3 milhões de outras (isto é, um terço da população) a fugir do país; no Ruanda, o extermínio de meio milhão de pessoas, no que constituiu o terceiro maior genocídio do século, foi acompanhado pela fuga, para os países vizinhos, de 2,5 milhões de refugiados, diariamente carecidos de 500 toneladas de víveres e medicamentos; e em Moçambique, há a registar 900 mil mortos, 4 milhões de deslocados, um milhão e meio de refugiados e um número indeterminado de mutilados, aumentando em cada dia que passa, não obstante terem cessado as hostilidades. É que as devastadoras consequências da guerra perduram, por vezes de forma incontrolável, durante muito tempo. De acordo com um recente relatório do Departamento de Estado norte-americano, encontra-se em África boa parte das 85 milhões de minas incontroladas existentes em todo o mundo. O continente negro é de facto «a região mais minada do mundo». Só em Angola, estima-se entre doze e vinte mil o número das minas enterradas e prontas a explodir, sem que se conheça cada um dos locais onde foram instaladas. Calcula-se que serão necessários cinco anos, oito milhões de contos e, desgraçadamente, um rol acrescido de estropiados, para desembaraçar das terras estas traiçoeiras «sementes da morte», deixando-as finalmente livres para o cultivo. Em Moçambique, já se registaram cerca de 15 mil acidentes resultantes da deflagração de minas, parte apenas das mais de 600 mil que foram colocadas, sabe Deus onde, durante a guerra.

Estas circunstâncias, agravadas pela sistemática e generalizada violação dos direitos humanos em muitos outros países, justificam o facto de se encontrar em África boa parte dos 20 milhões de refugiados no mundo e explicam o elevado número daqueles que, dali procedentes, se acolhem à protecção de governos europeus.

– O retrato de África, tal como ficou traçado, não representa um grosseiro exercício de pessimismo, nem tão-pouco prejudica o reconhecimento das potencialidades do continente africano ou dos significativos progressos que, apesar de tudo, ali se registam, com relevo para a democratização de muitos países, a rápida recuperação económica de outros – do Gabão às Maurícias, passando pela Namíbia ou pelo Botswana – e o fim do «apartheid».

Serve apenas para sublinhar que é neste estado de coisas que assenta, natural e logicamente, a motivação de milhões de africanos desejosos de trocar, por outra mais afável, uma terra tamanhamente madrastra.

B

BRASILEIROS

*«Me leva que eu vou
Sonho meu»*

Samba-enredo da Mangueira

– Afigura-se-nos pertinente a menção, neste contexto, aos nacionais brasileiros, por dois principais motivos: por um lado, eles constituem uma das correntes migratórias, de entre as que se destinam a Portugal, com mais rápido crescimento; por outro lado, torna-se porventura interessante esclarecer até que ponto o processo de integração europeia se repercute no seu estatuto.

– No que a este último aspecto respeita, convém reter que o estatuto dos nacionais do Brasil em nada resulta prejudicado pela entrada em vigor do mercado comum europeu: mantêm todas as prerrogativas que a lei portuguesa lhes reconhece, incluindo a possibilidade de entrada no país, para uma permanência não superior a seis meses, sem necessidade de visto, o qual só tem sido exigido aos que se propõem residir ou trabalhar em Portugal, conforme prevê, em regime de reciprocidade, o acordo de abolição de vistos celebrado entre os dois países.

Acresce mencionar que, em nome da especial relação mantida entre Portugal e o Brasil, o Estado português assumiu o compromisso, constante da declaração anexa aos instrumentos de adesão ao Acordo de Schengen, de receber dos restantes Estados signatários (que são a Espanha, França, Alemanha, Itália, Bélgica, Holanda, Grécia e o Luxemburgo) todos os cidadãos brasileiros que, tendo entrado no território das Partes Contratantes pelas fronteiras portuguesas, aí sejam encontrados em situação ilegal, para além de um período de 3 meses, no decurso de um período de 6 meses a contar da data da entrada em Portugal.

– Quanto à primeira das questões enunciadas, cabe referir que eram 3 608 os brasileiros legalmente residentes em Portugal no ano de 1980, tendo esse número crescido acima dos 14 mil em 1992. Se considerarmos as mais importantes colónias estrangeiras aqui radicadas, e analisarmos o aumento de cada uma no período compreendido entre 1987 e 1992, concluiremos que o número de residentes cresceu 11 por cento no que concerne aos espanhóis, 41 por cento no referente aos britânicos, 49 por cento no que toca aos cabo-verdianos, 57 por cento no atinente aos angolanos e 79 por cento no caso dos brasileiros. Com o encerramento do processo de legalização extraordinária que decorreu até Março de 1993, o contingente de brasileiros residentes em Portugal passou a integrar mais de 21 mil

pessoas.

É certo que este número fica claramente aquém daquele que respeita à comunidade de portugueses residentes no Brasil, avaliado pelas autoridades brasileiras, no início de 1993, em cerca de 298 mil pessoas (mais precisamente, 297 263).

Não faltará quem o recorde.

Como sempre haverá quem, nesta sensível contabilidade, chame a atenção para o facto de ser afinal semelhante, rondando os 0,2 por cento, a relação entre, *por um lado*, o número de portugueses residentes no Brasil e a população brasileira, e *por outro*, o número de brasileiros residentes em Portugal e a população portuguesa. Pode até surgir quem vá mais longe, ponderando a superfície de cada um dos Estados e chamando à colação o imenso espaço por que se expande o Brasil, capaz de comportar *noventa* vezes a área do território português: dir-se-ia então, com refinada minúcia, que no Brasil se espraiam 0,04 portugueses por quilómetro quadrado, enquanto em Portugal se concentram 0,22 brasileiros por quilómetro quadrado. O que, feitas as contas, redundaria num desigual esforço de acolhimento, cinco vezes mais gravoso para Portugal.

A verdade é que balanços desta natureza não podem ser realizados de régua em punho nem deixados em exclusivo à fria lógica dos cálculos aritméticos. Fique no entanto claramente dito que, segundo nos parece, a tolice de apenas se atentar nos números encontra digno paralelo na estupidez de por completo os ignorar.

A diferente envergadura de ambos os países ressalta eloquentemente da circunstância de, só nos últimos dez anos, a população brasileira ter aumentado em cerca de 28 milhões de pessoas, ou seja, quase três vezes a população de Portugal. Não obstante ocupar a sexta posição na escala das nações com maior população absoluta, o Brasil apresenta uma densidade demográfica (18 habitantes por quilómetro quadrado) bem inferior à média mundial (37) e muito abaixo do correspondente índice português (113).

– O que faz correr os brasileiros para Portugal?

Mais importante é saber – porque encerra boa parte da resposta – o que os faz correr *para fora* do Brasil:

A inflação, a pobreza, o desemprego e a insegurança.

Não necessariamente por esta ordem, nem de forma cumulativa, tudo dependendo, como é natural, das qualificações profissionais e da vivência pessoal de cada indivíduo.

– Apesar de constituir a décima economia do mundo (assegurando, em 1993, um impressionante saldo comercial de 14 mil milhões de dólares); a despeito da reconhecida pujança de muitos dos sectores da sua indústria (ilustrada, por exemplo, no quase milhão e meio de automóveis produzidos em 1993); pese embora se apresente como primeiro cliente e principal fornecedor latino-americano da União Europeia; conquanto se assuma como um dos maiores produtores mundiais de soja, de café, de fruta, de carne bovina e de muitos outros recursos; e não obstante se revelar, na imponência dos seus oito milhões e meio de quilómetros quadrados, como o quinto maior país do planeta, – o Brasil surge classificado pela ONU, no Relatório do Desenvolvimento Humano respeitante a 1994, em posição (62º no conjunto de 173 nações) pouco consentânea com a grandeza dos índices referidos.

Em 1992, a taxa de inflação verificada foi de 1 175 por cento, crescendo, em 1993, para mais de 2 500 por cento ao ano. Como natural consequência, tornou-se corrente a febril remarcação de preços nas lojas e supermercados. O índice de preços no consumidor, estabelecido em Março de 1986 no nível 100, atingiu em Fevereiro de 1991 os 3 041 400. O Brasil foi o último dos grandes países da América Latina a dominar a inflação galopante que, ainda no passado mês de Junho, atingia os 5 500 por cento ao ano.

– De acordo com o anuário estatístico de 1992, editado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, cerca de 30 milhões de brasileiros vivem em estado de indigência, sem casa, sem comida ou sem emprego. Para o presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar, é todavia maior a amplitude da miséria: «cerca de cem milhões de brasileiros estão a passar fome devido à actual estrutura centralista do Estado, que funciona apenas para uma minoria». Dos 62 milhões de brasileiros que compõem a força de trabalho nacional, 15 milhões (ou seja, uma quarta parte) ganham menos de um salário mínimo (cerca de 10 mil escudos). E apenas oito por cento dos municípios têm tratamento de esgotos. («Expresso», 09.04.93)

Nos anos oitenta, e segundo dados do Banco Mundial, aumentou de 34 para 41 por cento a percentagem das pessoas sobrevivendo, no Brasil, com menos de dois dólares (cerca de trezentos escudos) por dia.

É manifesta uma vincada estratificação social, reflectida no empobrecimento da maior parte da população e na concentração de rendimentos numa reduzida minoria: 10 por cento da população detém 48,7 por cento da riqueza do país, enquanto que, no outro extremo, os 10 por cento mais pobres usufruem de somente 0,8 por cento do rendimento nacional. As classes mais privilegiadas auferem rendimentos 20 a 32 vezes superiores aos dos estratos mais desfavorecidos, largamente maioritários. Nalgumas grandes cidades, ganha evidência a dimensão da pobreza: no Recife, e segundo as estatísticas oficiais, existem 223 favelas, nas quais residem 42,2 por cento dos habitantes. No seu total, são 3 221 as favelas registadas ao redor dos grandes centros. A má distribuição dos recursos foi denunciada por uma comissão

parlamentar, segundo a qual mais de metade do solo arável se encontra nas mãos de somente 2 por cento dos fazendeiros. Conforme revelou o último censo de propriedades rurais, uma centena e meia de cidadãos possui enormes latifúndios, de áreas superiores a cem mil hectares, maiores que alguns países.

Tão chocantes disparidades, que dilaceram o tecido social, foram denunciadas pelo próprio presidente Fernando Henrique Cardoso: «O Brasil é um país injusto e brutalmente contraditório». E traduzem-se ainda em acentuadas assimetrias regionais, causadoras de migrações internas, como a dos desamparados sertanejos nordestinos em busca da sobrevivência nas grandes cidades do Sul.

Pese embora o elevado nível do seu desenvolvimento industrial e tecnológico, o Brasil vê-se a contas com uma dívida externa que ascendia, ainda recentemente, a 123 mil milhões de dólares, tendo sido considerada «a maior do Terceiro Mundo».

– O desemprego é, igualmente, motivo de fundadas preocupações: em cada dia, cerca de 24 500 brasileiros perdem o seu posto de trabalho. De acordo com um estudo do governo, mais de meio milhão de trabalhadores cai no desemprego, em cada mês, juntando-se aos 20 milhões que já se encontravam nessa situação no início de 1993.

– A delinquência urbana assume, enfim, os contornos de uma imparável epidemia, num país cuja população prisional é das maiores do mundo. Em algumas das principais cidades, é verdadeiramente indizível a frequência dos assaltos à mão armada e dos furtos praticados pelos «pivetinhos», precoces gatunos de palmo-e-meio. Sublevações colectivas – como o «arrastão», o saque de lojas e o «quebra-quebra» – estão longe de constituir raridades. Sucedem-se os raptos, com exigência de resgate, e as execuções sumárias. O medo de represálias converte as testemunhas numa espécie rara, à beira de extinção. Só no Estado do Rio de Janeiro foram assassinadas, em 1992, 7 635 pessoas, número superior ao das baixas médias anuais das tropas norte-americanas na guerra do Vietname (6 111). A principal organização criminosa que domina o Rio integra nada menos do que 11 300 homens e calcula-se que movimenta, em resultado da sua actividade, mais de 20 milhões de dólares. Conforme recentemente averiguou uma comissão parlamentar de inquérito, de entre os sete milhões de meninos que vivem abandonados nas artérias das grandes cidades brasileiras, sete mil foram assassinados em apenas quatro anos. De acordo com a organização humanitária norte-americana «Americas Watch», um total de 5 644 crianças e adolescentes morreram de forma violenta entre 1988 e 1991. Em 1991, segundo o jornal «Folha de São Paulo», a polícia militar daquele Estado matou 1 470 pessoas, uma em cada seis horas. Finalmente, e conforme revelou o Centro Brasileiro de Apoio à Infância e Adolescência, meio milhão de meninas entregam-se à prostituição.

Não surpreende, assim, que o próprio Parlamento Europeu (Resolução A3-0310/92), considerando a «gravidade das tensões sociais existentes no Brasil devido a situações de

pobreza e de exploração», tenha expressado a sua preocupação pelo facto de «continuarem a verificar-se no país situações inaceitáveis de violação dos direitos humanos» e tenha recordado, em especial, «a violência exercida sobre as crianças nas grandes cidades, a que não são alheias as próprias forças da ordem».

– Visão sombria? Imagem desfocada? Análise sectária? Aqui se regista, por insuspeito e respeitado, o testemunho de Jorge Amado: «O quadro actual da sociedade brasileira é deplorável, trágico quotidiano de miséria e fome, a guerra contra milhões de crianças condenadas ao crime, o latifúndio semi-feudal, a devastação do solo, a extinção das florestas e das espécies animais, a degradação da natureza, o abastardamento de carácter das elites. Nosso retrato nacional mostrado diariamente nos vídeos de televisão dá vontade de chorar.» («Navegação de Cabotagem», 1992).

– Conquanto em circunstâncias objectivas substancialmente diversas, conforme veremos, a migração transatlântica de brasileiros para Portugal responde afinal, com um centenário de atraso, à que levou um sem-número de portugueses para o Brasil, em especial a partir do último quartel do século passado.

Um *sem-número* é, bem entendido, figura de estilo: tanto quanto o permitem os registos da época, conhece-se a grandeza desse fluxo, estimado, só no período compreendido entre 1890 e 1913, em cerca de 600 mil pessoas!

A explicação deste movimento pode ser encontrada numa equilibrada comunhão de interesses: de um lado, a busca de melhor sorte pelos camponeses, sobretudo ilhéus e nortenhos, que em Portugal se encontravam em deplorável situação económica; do outro, a desesperada necessidade, sentida pelo Brasil, de corrigir um flagrante défice de população, por forma a preencher adequadamente o seu enorme território e a explorar toda a pujança dos seus recursos.

De facto, em 1872, data do primeiro recenseamento oficial conhecido, a população brasileira não excedia os dez milhões de pessoas, daqui resultando uma insustentável densidade demográfica: cerca de 1 habitante por quilómetro quadrado.

Por isso é que, por essa altura, em pleno Segundo Reinado, os sucessivos governos brasileiros intensificaram a colonização, incentivaram o recrutamento de estrangeiros e fomentaram decididamente a imigração, que foi oficializada e regulamentada em 1860.

Em plena época expansionista do *ciclo do café*, era de tal ordem o interesse do Brasil em atrair novos braços para os trabalhos de lavoura que chegou a providenciar-se, entre outros estímulos, o estabelecimento, entre a Europa e a América do Sul, de «uma carreira de vapores directa onde os emigrantes eram transportados gratuitamente» (O. Martins).

Dando sequência às iniciativas dos latifundiários, que arregimentavam trabalhadores na Itália, na Alemanha, em Portugal e em Espanha, o próprio Estado brasileiro cuidou de formalizar, junto dos governos europeus, as condições de imigração para trabalho na cafeicultura e na indústria.

Em 1886, dois anos antes da completa alforria dos escravos negros consumada pela *Lei Áurea* –, foi fundada a Sociedade Promotora da Imigração.

Como assinala José Hermano Saraiva, «a maioria dos imigrantes portugueses foi trabalhar para o interior, substituindo a mão-de-obra escrava emancipada pela lei de 1888. A vida que aí levaram não foi diferente da dos escravos.»

Agruras semelhantes são testemunhadas por Joel Serrão: «A emigração tumultuária, filha da avidez dos traficantes e engajadores, dava aqui ocasião constante a bárbaras cenas exercidas sobre os nossos desgraçados e iludidos compatriotas, porque, vindos em chusma e constrangidos a passar de bordo das embarcações para os engenhos, ou entregues por diminuto preço às pessoas que só os procuravam para suprir a escassez de braços escravos, eram tratados pior do que estes e, quando fugidos a bárbaros tratos, procurados por anúncios nos jornais como negros fugidos.»

Os tormentos cedo começavam, antes ainda da chegada. Viajavam em condições de extrema precariedade, aglomerados nos navios até ao momento do desembarque.

No seu livro «Anarquistas, graças a Deus», Zélia Gattai descreve a sorte que então se destinava, no momento da chegada, aos imigrantes que demandavam o Brasil: «No porto de Santos formou-se a maior confusão na hora do desembarque. Homens para um lado, mulheres para o outro. Em salas separadas, os imigrantes foram despídos, as roupas do corpo e as que traziam nas trouxas levadas para a rotineira desinfecção. Ali permaneceram durante horas a fio, nus, à espera de que lhe devolvessem os pertences, que os liberassem. Ninguém reclamava, nem havia a quem reclamar. O jeito era esperar com paciência e resignação. Por fim, depois de infinita demora, roupas e pertences foram devolvidos, devidamente carimbados pelo posto. Apertados em seus trajes encolhidos pelo banho de desinfecção, cheirando a remédio, amarfanhados, os imigrantes, conduzidos em fila, passaram pelo departamento médico, numa última vistoria antes de serem libertados.»

Com o desígnio de encaminhar os imigrantes, como assalariados, para as lavouras de café, o governo brasileiro promulgou uma lei que apenas lhes permitia a compra de terras em dinheiro. Destarte, a maioria dos imigrantes ficou privada da possibilidade de possuir terras próprias.

Retomando o comentário de J. H. Saraiva sobre os imigrantes portugueses por essa altura chegados ao Brasil, constata-se que a «imensa maioria partiu pobre e pobre morreu. O Brasil era, dizia-se, o cemitério dos portugueses».

De facto, nas grandes propriedades monocultoras o trabalho era violento e mal remunerado. O atraso nos pagamentos constituía prática corrente e muitos fazendeiros desrespeitavam as condições do contrato. As queixas sobre as condições de trabalho eram de tal modo frequentes que alguns países – como a Espanha – chegaram a proibir a emigração para o Brasil.

Por volta de 1912 e 1913 – os anos de mais intensa emigração – a imprensa portuguesa agitou-se em torno do problema, «pondo em foco a situação miserável dos colonos, a sua completa falta de garantias, as privações e os maus tratos a que estavam sujeitos.»

O certo é que, mau grado as dificuldades, o Brasil continuou a atrair levas sucessivas de imigrantes europeus. Na opinião de Paul Singer, foi a grande vaga de migração transatlântica, a partir da década de 1880, que deu ensejo à formação de um mercado interno e ao conseqüente desenvolvimento do processo de industrialização do Brasil.

O ingresso de portugueses, como de outros estrangeiros, viria a sofrer uma quebra acentuada na década de 1920 (período assinalado, conforme regista Paulo Sérgio de Moraes Sarmiento Pinheiro, por «uma escalada da legislação repressiva, principalmente em relação aos trabalhadores imigrantes, o que permitirá as frequentes expulsões de operários, muitas vezes residentes no país havia vinte anos») e durante a década seguinte, quando entra em vigor a *Lei dos Dois Terços*, cujo preâmbulo salientava a preocupação de «evitar a entrada desordenada de estrangeiros» que «frequentemente contribuem para aumentar a desordem económica e a insegurança social.»

No começo dos anos sessenta, em fase de modernização do aparelho produtivo, de industrialização acelerada e de *desenvolvimentismo*, o Brasil voltou a adoptar medidas limitativas da imigração proveniente de Portugal, «em face da carência da mão-de-obra especializada e da abundância de indiferenciados e não qualificados que lhe oferecia a mão-de-obra portuguesa» (J. C. Arroteia). Assim se comprova que o movimento da emigração portuguesa, conforme assinala C. A. Medeiros, foi «comandado pelos interesses dos países onde se dirigem os emigrantes», ao sabor das conjunturas, variando, em função destas, o volume e os destinos desses fluxos («Introdução à Geografia de Portugal»). Por isso se verificou, em especial desde os anos sessenta, a reorientação dos fluxos migratórios, com

perda de importância dos dirigidos ao Brasil e correlativo crescimento dos destinados aos países do centro da Europa, cujas economias, em plena expansão, reclamavam braços para a construção civil, obras públicas, estaleiros e fábricas.

Por volta de 1958, e ao mesmo tempo que emergia o «milagre alemão», começou a dar resultados, em França, o plano de investimento e desenvolvimento económico instituído pela IV República. A produção industrial aumentou rapidamente e o país entrou num período de assinalável dinamismo e vitalidade económica, atraindo e ocupando grande quantidade de mão-de-obra proveniente do Sul da Europa.

Por essa altura, governava a França – novo rumo preferencial dos emigrantes portugueses – o presidente De Gaulle, de quem se diz ter um dia afirmado: «Um Estado digno desse nome não tem amigos, tem interesses.»

Essa opinião não era naturalmente sufragada pelos governos de Portugal e do Brasil, que já então tinham promovido a assinatura, em 1953, de um Tratado de Amizade, reconhecendo e consolidando os indefectíveis laços históricos e culturais entre ambas as nações.

A menos que pretenda adoptar-se, virada do avesso, a máxima *gaullista*, há-de porém entender-se que a especialidade das relações bilaterais e a participada defesa de valores comuns (mormente a língua portuguesa) não prejudicam, como é razoável, a prossecução dos legítimos interesses próprios de cada um dos países.

Outro sentido não pode atribuir-se às declarações do Ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal: «Somos adeptos do maior e mais sincero relacionamento com o Brasil, mas há problemas em que temos, em primeiro lugar, de acautelar os interesses nacionais.»

Da mesma forma se expressou o Governador da Baía, António Carlos Magalhães: «Os portugueses, no fundo, devem ter uma grande amizade ao Brasil, como a que os brasileiros têm aos portugueses. As nossas amizades foram feitas durante muito tempo baseadas nesse sentimento de afecto. Mas o mundo de hoje não vive apenas de afecto.» («Público», 31.10.93).

Por isso é que, antes ainda, já Miguel Esteves Cardoso sugeria: «*Amigos, amigos, negócios à parte* deveria estar inscrito em pedra à entrada do Palácio das Necessidades.» («Os meus problemas»).

– Há cerca de um ano, o poder de compra da população brasileira atingia «o valor mais baixo das últimas quatro décadas» e o salário mínimo era já «o segundo mais baixo da história do país» («Diário de Notícias», 04.01.94).

Esta circunstância, denunciadora de uma crise económica tão grave quanto persistente, instigou muitos brasileiros a procurar melhor sorte noutras paragens. O número daqueles que em Portugal se encontram quase não tem expressão se pensarmos no quase milhão de

brasileiros (entre documentados e clandestinos) que ao longo da última década se terão fixado nos Estados Unidos; ou nos 200 mil que emigraram para o Japão; ou nas centenas de milhar que trabalham nos países vizinhos; ou em todos aqueles (dos pedreiros aos cientistas, das bailarinas aos técnicos altamente qualificados) que abalaram para a França, a Itália ou o Reino Unido².

– De acordo com os dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), o Brasil recebeu, desde 1808 até 1983, cerca de 5,6 milhões de imigrantes, entre italianos, portugueses, alemães, espanhóis, turcos, eslavos, japoneses e outros. De 1872 até hoje, o volume da população multiplicou por quinze, mas o contributo dos imigrantes nesse crescimento demográfico só alcançou significativa expressão entre 1891 e 1910. Foi em 1900, há quase um século, que teve o seu auge – com 6,2 por cento – o peso relativo de estrangeiros e naturalizados no conjunto da população global do Brasil, decrescendo desde então. Segundo os últimos dados conhecidos do IBGE, a relação actual é de 99 brasileiros natos para cada estrangeiro ou naturalizado.

– Considerado até há pouco uma «permanente promessa adiada», o Brasil reúne todas as capacidades e condições – naturais, económicas, demográficas – para se tornar um dia, que se deseja próximo, um país próspero, estável e seguro, por igual generoso para todos os seus filhos.

Os mais recentes acontecimentos permitem acalentar fundadas esperanças.

Tudo indica que o Plano Real terá conseguido estabilizar a economia, restabelecido a confiança e travar, de modo radical, a espiral de preços.

Na sequência do notável aumento das reservas do país (recentemente avaliadas em 43 mil milhões de dólares), do alívio da dívida externa e do avultado crescimento das exportações (23 por cento em dois anos, a justificar o terceiro maior saldo comercial do mundo), o Brasil parece ter enfim entrado no círculo virtuoso da expansão económica, da criação de emprego e da mais justa distribuição de rendimentos.

² De acordo com dados do Ministério do Interior do Brasil, dos 86 500 brasileiros que em 1993 viajaram de avião para Inglaterra, 521 foram impedidos de ali entrar (isto é, 1 em cada 166). Será útil referir que em 1993, dos 74 167 brasileiros que viajaram de avião para Portugal, 181 viram recusada a entrada (isto é 1, em cada 409).

Posto isto, está o leitor habilitado para apreciar se é justificado o seguinte comentário de Miguel Esteves Cardoso sobre as comemorações dos 500 anos do descobrimento do Brasil, no ano 2000: «Espero que, por ocasião dessas festas, e a título excepcional, as autoridades portuguesas deixem entrar uma mão cheia de brasileiros para alegrar.» («Independente», 3.6.94)

C

CLANDESTINOS

«A lenda do Novo Mundo ainda não tinha morrido no coração, ou seria o estômago?, dos homens. Para alcançá-lo, tomara pelo caminho mais curto, que é quase sempre o mais arriscado: a clandestinidade.»

J. Rodrigues Miguéis

– Todos os países, e designadamente os que pertencem à União Europeia, se debatem com o problema da presença continuada de estrangeiros que neles residem de forma ilegal. Esta situação ocorre, regra geral, em dois tipos de circunstância: ou na sequência de entrada furtiva, à revelia do controlo de fronteira; ou, o que é bem mais frequente, após uma entrada regular – na qualidade de turista, de estudante ou de trabalhador temporário –, com permanência prolongada para além do período permitido.

No primeiro caso, a irregularidade toca o estrangeiro desde o momento em que se infiltrou no país; no segundo, afecta-o a partir da altura em que, devendo sair, persiste em ficar, a descoberto de qualquer autorização.

A sedentarização dos visitantes temporários, que optam por prolongar indefinidamente a sua estada, está na origem dos graves problemas pessoais que os atingem e gera tensões sociais de muito difícil reparação.

Tornando-se clandestinos, os «sem-papéis» passam a viver na insegurança jurídica e na precariedade profissional. O receio de se exporem à denúncia leva a que aceitem as mais ingratas e penosas condições de trabalho, com salários deixados ao livre arbítrio de patrões pouco escrupulosos. Diminuídos no acesso ao sistema de segurança social, não usufruem de completa protecção na doença. A sua vida familiar é igualmente penalizada: ou porque não podem chamar, para junto de si, os parentes próximos; ou porque, com eles vivendo, lhes transmitem o estigma da clandestinidade. Num recente estudo realizado na Suíça, apurou-se que trinta por cento dos pais das crianças clandestinas imigradas naquele país não saem de casa com os filhos, por temerem ser descobertos.

O emprego de estrangeiros ilegais provoca, para além do que ficou referido, intoleráveis situações de concorrência desleal. Tirando partido da modéstia dos salários e da completa ausência de encargos sociais, os seus empregadores beneficiam de uma mão-de-obra dócil, sem voz nem força reivindicativa e ocupada a baixo custo. São óbvias, nestas circunstâncias, as disfunções provocadas no mercado de trabalho e nas regras de normal competição entre

empresas.

Este fenómeno, indisfarçável e persistente, significa que a imigração é uma realidade de dimensões não totalmente controladas nem conhecidas.

Não passando os clandestinos pelos regulares canais de escrutínio oficial, e mantendo-se, por definição, alheios a qualquer registo, é manifestamente impossível o seu recenseamento, para além de estimativas muito genéricas, de escasso valor científico e crédito duvidoso.

A Europa, claro está, não detém a exclusividade deste fenómeno: nos Estados Unidos, é estimado em mais de quatro milhões o número de imigrantes não recenseados, com destaque para os que são ilegalmente introduzidos a partir do México e de outros países latino-americanos; só na década de 1980, supõe-se que poderão ter cruzado clandestinamente as fronteiras cerca de 2,7 milhões de pessoas. O presidente da Comissão Federal para a Reforma da Imigração, H. Fuchs, admite que poderão estar a dar entrada no país, em cada ano, cerca de meio milhão de ilegais. No Japão, por seu turno, calcula-se em 292 mil o número de imigrantes em situação irregular, de entre os quais cerca de 100 mil são mulheres (na sua maior parte filipinas, tailandesas e russas, trabalhando em bares e prostíbulos).

Em França, no período compreendido entre 1946 e 1974, estabeleceu-se um milhão e meio de ilegais, a maioria dos quais lograva documentar-se, a prazo, junto dos serviços de imigração. Em 1987, o número de clandestinos era avaliado em cerca de 600 mil. Cálculos recentes, relativos a 1993, sugerem que poderá ter-se verificado, entretanto, um substancial aumento, presumindo-se actualmente a existência de mais de um milhão de ilegais.

Em Espanha, em 1990, o número de clandestinos foi calculado por diferentes entidades, com resultados previsivelmente diversos: de 72 mil a 117 mil, de acordo com um estudo realizado para a Comissão das Comunidades Europeias; de 90 mil a 170 mil, segundo algumas organizações não-governamentais; e cerca de 290 mil, numa terceira versão. As conjecturas mais razoáveis levam a supor que possa estar a fixar-se ilegalmente em Espanha, em cada ano, um número de imigrantes compreendido entre os 18 mil e os 30 mil.

Na Grécia, as estimativas governamentais apontam para a existência de 600 mil estrangeiros ilegais, cerca de metade dos quais provêm da Albânia.

Em Itália, o número de clandestinos foi calculado, no ano de 1989, em cerca de seiscentos mil e, mais recentemente, já depois da campanha regularizadora de 1990, em cerca de 300 mil.

Na Alemanha, os imigrantes ilegais foram já avaliados em cerca de 500 mil, em função do número dos que, em 1991, foram detectados em situação irregular e como tal repatriados. Menos expressivo do que em França e outros países europeus, o número relativamente reduzido de ilegais explicava-se pelo mais fácil e frequente recurso à legislação sobre asilo,

que era considerada, até à sua recente alteração, uma das mais liberais do mundo.

Em Portugal, já em 1991 os cálculos da Caritas apontavam para a existência de 175 a 300 mil trabalhadores de origem africana, dos quais apenas se encontraria legalizada uma pequena minoria (43 mil, representando, na melhor das hipóteses, um quarto dos africanos aqui radicados). («Público», 25.06.91)

Mais recentemente, a Conferência Episcopal admitiu que 30 a 40 mil estrangeiros se encontrassem por legalizar e a Obra Católica Portuguesa de Migrações apresentou uma estimativa semelhante, avaliando em «mais de 30 mil» os imigrantes clandestinos.

Na ausência de indícios seguros que permitam inferir resultados absolutamente credíveis, os cálculos oficiais, reportados até Março de 1993, pautaram-se pela prudência e pela grande amplitude entre os valores eventuais mínimos (20 mil) e os valores eventuais máximos (100 mil). É lícito admitir que a aplicação do Decreto-Lei n.º 212/92, de 12 de Outubro, terá produzido uma acentuada redução no quantitativo dos imigrantes ilegais que entre nós se fixaram, pois foram cerca de 40 mil os que por essa via alcançaram o estatuto de residente.

– Confrontados com a paulatina cristalização, ao longo de anos, de centenas de milhar de estrangeiros clandestinos, que nos seus territórios foram criando raízes sólidas, vários países europeus têm lançado verdadeiras *amnistias*, procedendo à regularização extraordinária de imigrantes ilegais.

Assim, em Itália, foram documentados como regulares residentes, em 1986, cerca de 105 mil estrangeiros, ao abrigo da Lei n.º 943/86. Este número viria a ser largamente excedido em 1990, num segundo programa de regularização de estrangeiros, previsto na Lei n.º 39/90, que permitiu aos cidadãos não-comunitários a normalização da sua situação documental: foram cerca de 225 mil os inscritos até 29 de Junho desse ano.

Em Espanha, uma iniciativa idêntica, encetada em 1985, recolheu a adesão de mais de 44 mil clandestinos. Reeditada em 1991, suscitou, desta feita, a inscrição de 128 mil interessados. Como sucedeu em outros países, este último processo foi precedido e acompanhado de uma ampla campanha de publicidade institucional, procurando esbater receios infundados e cativar os destinatários do programa para as vantagens da legalização.

Em França, as regularizações anuais sucederam-se, como rotina instituída, até 1974. Posteriormente, há a registar o lançamento de quatro campanhas de regularização extraordinária, em 1976, 1979, 1980 e 1981/82, esta última contemplando 132 mil estrangeiros.

Em Portugal, o governo veio reconhecer a «magnitude do problema» e a necessidade de o defrontar com «uma resposta de natureza excepcional». É o que se pode ler no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 212/92, de 12 de Outubro, que abriu a possibilidade aos estrangeiros ilegais,

durante quatro meses (posteriormente prorrogados por mais três semanas), de regularizarem a sua situação. Esta medida, de carácter excepcional e temporário, teve por declaradas finalidades restaurar o primado da lei, prevenir a marginalidade dos imigrantes e facilitar a sua plena integração na sociedade portuguesa.

– Embora inspiradas pelas mais nobres e humanitárias motivações, todas estas campanhas excepcionais de regularização em massa dão azo a grande controvérsia, quer na Europa, quer nos Estados Unidos³.

O dilema do legislador é claro: ou mantém, dentro das fronteiras do país, um largo universo encoberto de cidadãos ilegais; ou recorre, com regularidade, a procedimentos saneadores. No primeiro caso, condena à inexistência civil um segmento não desprezível da população. No segundo, retira qualquer crédito às leis de imigração, ao promover a clandestinidade como meio de acesso, a prazo, ao estatuto de residente legal, cimentando assim, inevitavelmente, a expectativa de novas «amnistias». É por isso que este expediente, por muito inevitável que se afigure, está longe de constituir resposta terminante ao problema da clandestinidade dos estrangeiros: não é certamente por acaso que os países supracitados (Espanha, França e Itália), para além de outros que poderíamos referir, se viram constringidos a reincidir, nenhum deles se quedando por uma única acção de regularização extraordinária. Todavia, com ressalva da prática francesa (entretanto abandonada), a reedição deste tipo de iniciativa respeitou, por norma, um compreensível intervalo de vários anos.

– Nos anos sessenta, em pleno «boom» económico nos mais desenvolvidos países europeus, o imigrante clandestino foi geralmente tolerado: não apenas contribuía para travar a inflação salarial como, reduzido à penúria das «bidonvilles», dispensava avultados investimentos públicos no domínio do equipamento social. Convinha, enfim, às empresas sem quase onerar o Estado⁴.

Hoje, a condenação da imigração clandestina reúne generalizado consenso.

Por isso é que, numa Resolução adoptada em 18 de Novembro de 1992, o Parlamento Europeu sustentou que «deverão ser combatidas todas as formas de migração ilegal», reclamou a «elaboração de uma regulamentação comunitária para o controlo do emprego ilegal e a aplicação de sanções rigorosas aos empregadores que contratem trabalhadores ilegais» e defendeu que «os trabalhadores migrantes ilegais deverão ser repatriados, a menos que a sua saúde e integridade física corram perigo.»

Também a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Cairo,

³ Neste último país, uma lei de 1986 - «Immigration Reform and Control Act»- proporcionou a regularização e virtual acesso, a prazo, à nacionalidade norte-americana, de 3,7 milhões de ilegais estrangeiros.

⁴ De acordo com um estudo elaborado, em 1974, pela prefeitura de Paris, apenas 72 dos 45 mil portugueses ali radicados pediram auxílio ao Estado francês.

Setembro de 1994), considerando que a imigração ilegal e clandestina constitui uma fonte de preocupação, e reconhecendo que se prevê o seu aumento (em resultado, principalmente, do crescente número de pessoas por empregar nos países menos desenvolvidos), instou os Governos – quer dos países de origem, quer dos países de destino – à tomada de medidas que reduzam substancialmente a imigração clandestina e previnam a exploração dos imigrantes ilegais por traficantes e empregadores sem escrúpulos.

– Desengane-se quem acredita que o auxílio à imigração assenta invariavelmente em piedosas intenções ou radica nos mais nobres sentimentos.

Conforme se reconhece em documento das Nações Unidas apresentado na Conferência Mundial sobre a Criminalidade Organizada (Nápoles, Novembro de 1994), o tráfico de pessoas, em especial de imigrantes ilegais, é actualmente um dos mais privilegiados domínios de actuação das organizações criminosas transnacionais, que dele retiram inestimáveis lucros.

Segundo a mesma fonte, cerca de um milhão de pessoas são ilegalmente transferidas, em cada ano, dos países mais pobres para os mais ricos. Frequentemente as mulheres são submetidas a situações de exploração sexual e os homens reduzidos a um estatuto de semi-servidão. Muitos dos que chegam ao seu destino ficam em dívida para com os seus passadores e são empurrados para a prática de actividades criminosas como forma de pagarem o que devem. Embora os chineses figurem como vítimas mais frequentes, não representam senão a quinta parte de um sistema mais vasto, que inclui nacionais de muitos outros países asiáticos, leste-europeus e africanos.

Uma só viagem de barco entre a Tunísia e a Itália, para transporte de cinquenta imigrantes clandestinos, pode render aos passadores, em apenas quatro horas, quinze mil contos.

As máfias orientais cobram a cada imigrante chinês, para o introduzir clandestinamente no Japão, entre 10 mil e 23 mil dólares («Time», 10.10.94); e, para lhe assegurar entrada furtiva em Espanha, entre um milhão e três milhões de pesetas, acrescidas de um «imposto» de permanência.

Noutro quadrante, calcula-se que a introdução ilegal de imigrantes nos Estados Unidos, a partir do México e das Caraíbas renda aos seus promotores cerca de 3,5 mil milhões de dólares por ano. («Público», 03.12.94).

– A actividade dos novos *negreiros* merece unânime repúdio, embora nem sempre devidamente reflectido, com o necessário vigor, nas leis penais e na sua aplicação prática.

– A situação dos indocumentados, por seu turno, suscita questões de especial melindre, como a de saber até onde é legítimo e razoável chegar no desencorajamento da imigração clandestina. A polémica foi recentemente avivada pela aprovação, na Califórnia, da chamada «Lei 187», que impede o atendimento em hospitais públicos de estrangeiros em situação

ilegal e veda o acesso dos seus ao ensino oficial. Idêntica controvérsia envolveu, na Suíça, o referendo que conduziu à aprovação, no passado mês de Dezembro, por 78 por cento da população, da lei que permite a prisão, até um ano, dos estrangeiros que persistam ilegalmente no país.

D

DEMOGRAFIA

*«... e gente, sempre mais gente
gente, gente, gente, gente,
num tumulto permanente
que não cansa nem descansa
um rio que no mar se lança
em caudalosa corrente.
Tanto sonho! Tanta esperança!
Tanta mágoa! Tanta gente!»*

António Gedeão

– Não é possível proceder a qualquer análise do fenómeno migratório sem recurso à demografia, ciência que tem por objecto o estudo da população, designadamente no que respeita ao seu crescimento e aos seus movimentos.

Seiva do planeta e sangue das nações, a população é a alma do progresso e, quando ela definha, os Estados declinam.

Não existe grandeza económica e política sem uma demografia positiva.

Assim se explica, por exemplo, que a França, logo após a Grande Guerra, na qual perdeu três milhões dos seus nacionais, tenha escancarado as portas à imigração, como forma de prontamente reparar a carência demográfica e relançar a economia. A mesma razão levou a América, no primeiro quartel deste século, a mostrar-se ávida de novas gentes. A plena afirmação de jovens países – dos Estados Unidos ao Canadá, do Brasil à Argentina – só poderia realizar-se pela exploração do enorme potencial das suas terras, vastas a perder de vista. Ora, para esse efeito, tornava-se imprescindível dispor de uma redobrada força de trabalho, que foi encontrada nos muitos milhões de irlandeses e polacos, alemães e espanhóis, suecos e russos, portugueses e italianos que por essa altura atravessaram o Atlântico.

Por isso se escrevia, já no século XVII: «A grandeza dos Reis está na multidão do povo, e dos poucos vassalos nasce a falta de reputação do Príncipe; honde houver muita gente haverá muita Agricultura, muitas Artes e muita Mercancia e muitos soldados.»

Tudo isto se afirmava em Portugal muito antes de aqui chegarem os ecos, no final do século XVIII, das teorias de Thomas Malthus, alertando para o desequilíbrio entre o aumento da população e o dos recursos alimentares.

Dois séculos depois, regressa ao centro das atenções o problema da proporção entre os recursos naturais disponíveis e a grandeza da população.

Já nem sequer se trata de centrar apenas a questão, de forma redutora, num país determinado, nomeadamente em Portugal, a cujo respeito Orlando Ribeiro escrevia, em 1970: «A *pequena casa lusitana* tem, na exiguidade da área, na pobreza do solo, na abundância e fecundidade das gentes, a limitação natural das suas possibilidades de povoamento.»

O problema é mais vasto: o galopante aumento da população mundial, estimado em cerca de 90 milhões de pessoas em cada ano, constitui fonte de natural preocupação para toda a comunidade internacional.

À cadência de três nascimentos por segundo, assiste-se a um crescimento demográfico sem precedentes na História, que pode hipotecar o futuro de toda a Humanidade e provocar danos irreparáveis no ecossistema.

A população global aumentou de 2 500 milhões para 5 600 milhões de pessoas nos últimos quarenta anos. Dentro de cinco anos, chegar-se-á aos 6 000 milhões de pessoas.

Embora não falte quem conteste o rigor científico de conceitos como «nível crítico de população», «densidade máxima» ou «pressão demográfica sobre o ambiente», a Organização das Nações Unidas identifica 80 países cujo crescimento da população considera «grave» ou mesmo «crítico».

Sucedem que é desigual o contributo de cada continente na alimentação deste infindável caudal: o maior crescimento demográfico situa-se em África, e sobretudo no Magrebe, onde se constata a existência das mais altas taxas de fecundidade – cerca de seis filhos por mulher. O Egipto, com um nascimento em cada 25 segundos, encabeça a lista dos países árabes mais atingidos pela «explosão» demográfica. Na Argélia, por seu turno, quase irá quadruplicar, no espaço de uma geração, a população em idade de trabalhar, passando os 6 milhões para mais de 20 milhões.

Atenta a impressionante cadência de crescimento da população no Norte de África, que *duplicará* nos próximos trinta anos, tudo se conjuga no sentido de um forte agravamento da pressão demográfica sobre o flanco meridional da Europa. O que bem se compreende: quando a população se multiplica com tamanha rapidez, jamais a produção de bens alimentares, a instalação de equipamentos sociais (bairros de habitação, escolas, hospitais) e a própria criação de empregos poderão acompanhar o aumento demográfico. A busca, em terras mais pródigas, de um meio de vida desenha-se como única e fatal solução para milhões de pessoas, carecidas de sustento e de ocupação.

A verdade é que nenhuma política de desenvolvimento económico planeado resiste ao abalo provocado por este fenómeno.

De acordo com a Organização Internacional de Trabalho, seria necessário criar, até ao ano 2000, 400 milhões de novos postos de trabalho para evitar o aumento do presente nível de

desemprego. A possibilidade de se conseguir alcançar esta meta é encarada, todavia, com o maior cepticismo.

Efectivamente, levando em atenção o diferencial demográfico entre os países do Norte e os países do Sul, para cada emprego actualmente criado nos primeiros seria necessário criar, no Sul, doze postos de trabalho.

Nos próximos vinte anos, estima-se em mais de 700 milhões o número de jovens que procurarão emprego no mercado de trabalho dos países em vias de desenvolvimento. Com duvidoso sucesso para a maioria deles, mais do que provavelmente: recorde-se que no conjunto do mercado de trabalho dos países economicamente mais desenvolvidos (Estados Unidos e Canadá, Europa Ocidental, Japão e Austrália) o número de empregos existentes é inferior a 600 milhões. E atente-se em que, pela criação do mercado comum europeu, se estimou (segundo o relatório Cecchini) pudessem ser gerados 5 milhões, apenas, de novos postos de trabalho, o que bem ilustra o esforço necessário para o incremento do número de empregos.

De resto, convém lembrar que a própria Europa não goza, a este respeito, de um céu sem nuvens: o exército de desocupados excede, no conjunto dos *Quinze*, os 20 milhões de pessoas, com a taxa de desemprego a situar-se ao nível, nada tranquilizador, de onze por cento (para o que Portugal contribui com 400 mil desempregados). Desde 1970, o número de desempregados no conjunto dos países que constituem a União Europeia multiplicou por oito.

Aliás, entre 1983 e 1990, numa conjuntura mais favorável do que a actual (a taxa de crescimento económico era então de 3 por cento), a Europa apenas criou 1,4 milhões de empregos em cada ano. Actualmente, e segundo se estima, 1 em cada 8 europeus em idade activa está desempregado.

Em cada um dos maiores Estados-membros da União Europeia (Alemanha, França, Espanha e Reino Unido) o número de desempregados passou já a fasquia dos 3 milhões e, um pouco por toda a parte, não cessa de crescer a pressão sobre os fundos de apoio ao desemprego, que registam défices assinaláveis (20 milhões de contos na Suécia e 170 milhões de contos em França, onde o montante médio de cada subsídio baixou de 90 para 80 por cento do salário).

Segundo o Prof. Ernâni Lopes, um terço da indústria europeia desaparecerá nos próximos seis anos. Em França, de acordo com uma avaliação da Federação Nacional da Construção Civil, serão sacrificados, neste sector, 85 mil empregos em 1993 e 1994. Nas siderurgias alemãs, por seu turno, são suprimidos 40 mil postos de trabalho em apenas três anos. Na região do Ruhr, estão hoje ocupados 80 mil mineiros, contra os 600 mil de há trinta anos. No sector têxtil, assiste-se à eliminação, em toda a Europa, de um elevado número de empregos,

que deverá vir a afectar entre meio milhão e dois milhões de trabalhadores. No conjunto dos países que integram a OCDE, o desemprego cresceu, entre 1991 e 1993, em escala nunca antes alcançada, aditando aos 25 milhões já existentes mais 10 milhões de desocupados. Nos últimos 25 anos, a França e a Alemanha perderam, respectivamente, 18 e 17 por cento dos empregos nas suas indústrias. De facto, nos mais desenvolvidos países da Europa, as empresas de construção civil, os estaleiros navais e as fábricas de automóveis (que nos anos 60 e 70 acolheram tantos milhares de emigrantes portugueses) dispensam agora boa parte do seu pessoal, condenado a engrossar as fileiras dos desempregados a longo prazo.

O problema, na Europa e fora dela⁵, é agravado pela convergência de outros factores: a modernização da estrutura produtiva (que dispensa a utilização intensiva de trabalho, reclamando menos mão-de-obra, porém mais qualificada); a privatização da economia, geradora de desemprego (na década de 1980 a 1990, cerca de 7 mil empresas públicas foram privatizadas, das quais 4 500 no Leste europeu); a recessão económica (em toda a União Europeia foi registado, em 1993, o número recorde de 184 mil falências, resultando na eliminação de mais de milhão e meio de postos de trabalho); o encerramento, cada vez mais frequente, de fábricas e empresas, logo transplantadas para países onde se praticam salários incomparavelmente mais baixos; o saneamento das despesas públicas (na Costa do Marfim, 25 mil servidores do Estado foram dispensados em dois anos; em Cabo Verde, chegou a ser anunciado o propósito de reduzir para metade os 12 mil funcionários públicos então existentes; na Suécia, está prevista a supressão de 80 mil empregos no sector público); e a própria alteração das características do desemprego (que vai perdendo a natureza transitória e conjuntural para se tornar cada vez mais estrutural e permanente: cerca de 50 por cento do desemprego é hoje de longa duração, afectando pessoas que procuram trabalho há pelo menos um ano).

De acordo com a OCDE, cerca de 22 milhões de europeus encontram-se actualmente desempregados e a retoma do crescimento económico nos próximos anos não será suficiente para impedir uma degradação na situação do mercado de trabalho, do que poderá resultar, a longo prazo, o surgimento de numerosos riscos, incluindo a marginalização permanente dos sem-emprego.

⁵ No Japão, cerca de 1,8 milhões de pessoas desocupadas são vítimas da mais alta taxa de desemprego dos últimos anos, existindo apenas 69 ofertas de trabalho para cada cem indivíduos em busca de emprego. Na Indonésia, encontram-se desempregadas 29 milhões de pessoas, correspondentes a 39 por cento da população activa. Em França, a ambição do governo consiste em reduzir o desemprego em 1 milhão de pessoas, ao longo de 7 anos, a uma taxa anual de 150 mil. Na África do Sul, é de 46 por cento a taxa de desemprego oficial e, no Egipto, subiu em 1993 para os 25 por cento, representando 3,5 milhões de desempregados. Na China, 10 milhões de pessoas procuram emprego em cada novo ano e o governo calcula em 150 a 200 milhões o número de trabalhadores rurais excedentários. Na Europa Oriental, o desemprego atinge, em média, 14 por cento da força de trabalho e, em Gaza, afecta 85 por cento da população. Finalmente, de acordo com o relatório divulgado, em Março de 1994, pela OIT, estima-se que 820 milhões de pessoas – cerca de 30 por cento da população activa mundial – estão actualmente desempregadas ou em situação de subemprego.

É de tal monta a dificuldade em responder a esta crise que a União Europeia abandonou o objectivo, anteriormente proposto, de criação de 15 milhões de novos empregos até ao final do século (cerca de 2 milhões em cada ano), quedando-se agora pela ambição, mais modesta, de encontrar ocupação para apenas 10 milhões de pessoas. De resto, na opinião de muitos especialistas, é sobretudo fora da União Europeia e dos Estados Unidos que deverão surgir novas oportunidades de ocupação. A «deslocalização» das indústrias, se conduz fatalmente a uma drástica e continuada hemorragia de empregos na maioria dos países europeus, contribui para a criação de muitos outros em diferentes regiões. Nas chamadas «economias emergentes» (isto é, no Centro e Leste da Europa, na América Latina e, em especial, no Sueste Asiático) «localizar-se-á mais de 90 por cento do crescimento da oferta mundial de trabalho nos próximos cinquenta anos» (Emilio Ontiveros, professor de Economia da Universidade de Madrid, «El País», 17.12.93).

– O estudo das tendências demográficas revela-nos uma outra preocupante realidade: tendo já cumprido o ciclo de transição da alta mortalidade e alta fertilidade para a baixa mortalidade e baixa fertilidade, a Europa envelhece, de uma dupla maneira – diminui a proporção dos jovens e aumenta a dos idosos.

Por um lado, assiste-se a um declínio da fecundidade, atribuído a uma melhoria das condições materiais da existência, à disponibilidade de meios eficazes de contraceção e à conjugada influência de outros factores culturais, económicos e sociológicos.

Em Portugal, que não foge à regra enunciada, a análise da estrutura da população por idades revela, no período compreendido entre os dois últimos censos, a diminuição, em meio milhão, dos efectivos correspondentes ao grupo etário dos 0 aos 14 anos. A taxa de fecundidade é já de apenas 1,5 filhos por cada mulher, o que nem sequer garante a renovação das gerações.

Recentemente, o governo reconheceu a seriedade do problema e espera-se a tomada de medidas adequadas, traduzidas numa política de incentivos ao crescimento das famílias e de apoio à maternidade: aumento de abonos e subvenções, regalias fiscais, créditos à habitação, ampliação da rede de creches, etc.

Por outro lado, e em virtude do aumento da esperança média de vida, sobe a proporção de pessoas idosas relativamente ao total da população.

A Europa é, neste contexto, o mais envelhecido dos continentes: 13,7 por cento da população europeia tem idade superior a 65 anos, contra 12,6 na América do Norte, 4,8 na Ásia, 3,6 por cento no Magrebe e 2,7 por cento na África subsariana.

De facto, o Velho Continente é hoje um *continente velho*: na Europa vivem cerca de 12 milhões de octogenários (que serão 20 milhões dentro de sete anos). Na Comunidade Europeia, a esperança média de vida é de 82 anos para as mulheres e de 78 para os homens.

Em termos globais, a população comunitária com mais de 60 anos aumentou cerca de 50 por cento nos últimos trinta anos, tendo passado de 46,5 milhões, em 1960, para 68,6 milhões, em 1990.

Também em Portugal se verificou, no período compreendido entre os dois últimos censos, um acréscimo de efectivos no grupo de pessoas idosas (com 65 anos ou mais), que já representa cerca de 14 por cento da população total.

Não é de estranhar que assim seja: a esperança de vida, que era entre nós, por alturas de 1950, de cerca de 60 anos, subiu para 71 e 78 anos, no que toca aos homens e às mulheres, respectivamente.

(Conforme regista, com ironia, P. Mayer Garção, «o aumento da duração média de vida, que a ciência oficial incorporou na lista das suas vitórias, assegura ao homem a grata oportunidade de vir a padecer de doenças que não teria se morresse mais cedo.»)

Quer isto dizer, conjugando a baixa dos níveis de fecundidade com o aumento (em termos absolutos e relativos) das pessoas idosas, que à fase adulta da vida – e, conseqüentemente, ao mercado de trabalho – vão começar a chegar gerações sucessivamente menos numerosas, enquanto outras, terminado o seu ciclo produtivo, vão juntar-se, na reforma, a contingentes cada vez mais numerosos de pessoas idosas.

São óbvios os inconvenientes deste desequilíbrio: por um lado, uma Europa senil perde pujança, vigor competitivo e capacidade criativa; por outro, é ameaçado o sistema de financiamento das pensões de reforma.

De facto, o pagamento de pensões aos aposentados é suportado pelos contributos dos trabalhadores activos, que para isso descontam. Uma diminuição do número de trabalhadores ocupados representa, por isso, uma correspondente diminuição da massa de contribuintes e, concomitantemente, uma redução das disponibilidades dos fundos de pensões.

Ora, assiste-se ao crescente distanciamento entre o número (cada vez menor) daqueles que trabalham e o número (cada vez maior) dos reformados por eles sustentados.

Nos países em vias de desenvolvimento, dotados de uma população jovem, a cada pensionista correspondem 7 contribuintes. Em Portugal, ainda há cerca de vinte anos, a cada pensionista correspondiam 5,5 contribuintes. Desde então, a situação agravou-se, caminhando no sentido da quase-paridade: em 1993, um pensionista para 1,7 trabalhadores no activo.

Os resultados não se fazem esperar, registando-se défices sem precedentes nos orçamentos e fundos públicos de financiamento: os prejuízos do sistema oficial de pensões poderão atingir, em França, os 20 biliões de francos e, na Itália, segundo algumas estimativas, os 38 triliões de liras; na Bélgica, o défice da segurança social terá ascendido, em 1994, a 60 biliões

de francos. Em Portugal, com 2,3 milhões de pensionistas, o sistema de aposentações regista um saldo negativo de 200 milhões de contos. A manterem-se os actuais pressupostos, esse montante poderá elevar-se, dentro de oito anos, a 521 milhões de contos, representando 37,4 por cento da massa salarial.

Assiste-se, por isso, à tomada de medidas tendentes a aliviar a pressão deste tipo de encargos sobre o erário público, quer incentivando o desenvolvimento de fundos privados, quer alongando o tempo de vida profissional, quer reduzindo o valor das pensões, quer, enfim, aumentando o montante dos descontos para a reforma.

Em França, o período de desconto para as caixas de reforma, que é actualmente de 37 anos e meio, deverá ser prolongado para 40 ou mesmo 42 anos. Na Suécia, a idade da reforma aumentará, em 1998, dos actuais 64 anos para os 66 anos. Em Portugal, é provável o anúncio, dentro em breve, de medida semelhante.

– É neste contexto que tem sido repetidamente sublinhada a inestimável função dos movimentos migratórios dirigidos à Comunidade Europeia, designadamente enquanto instrumentos de *regulação demográfica e económica*.

Efectivamente, nos imigrantes, para além de outros atributos, reconhece-se a vantagem de serem relativamente jovens, podendo assim contribuir, não apenas para remoçar a população europeia, como também para pagar, no decurso de uma longa vida profissional, as reformas de quantos – cada vez em maior número – vão abandonando o mercado de trabalho.

Conforme admite o Instituto Nacional de Estatística, a tendência do movimento natural da população portuguesa, que é para o *crescimento zero*, só deve «sofrer alterações significativas através dos movimentos migratórios externos».

Preocupado com o envelhecimento da população, o Parlamento Europeu considerou, em 1992, a necessidade de «recorrer a uma nova mão-de-obra vinda do exterior, se se quiser manter o nível de vida e de actividade económica».

O recurso à imigração para repor uma população activa deficitária, sendo útil e necessário, não resolve porém todos os problemas e carece de ser encarado com a devida ponderação.

Por um lado, a imigração não constitui, por si só, remédio bastante para o esgotamento demográfico da Europa e, por outro lado, muito menos corrige – senão numa pequena parte – o excesso populacional do Terceiro Mundo, de tal forma ele se revela desmedido e persistente.

(Basta referir que todo o actual défice demográfico europeu, acumulado em 15 anos, poderia ser reparado pelo «superavit» demográfico africano de um só ano.)

Além disso, a ocupação dos imigrantes depara, no curto prazo, com a dificuldade do seu ajustamento a uma economia cada vez mais exigente e competitiva, caracterizada por um

manifesto desenvolvimento do sector terciário, a exigir a utilização de mão-de-obra especializada ou, pelo menos, culturalmente preparada para a rápida aquisição de aptidões profissionais e uma desenvolvida assimilação das técnicas necessárias.

Ora, e sem surpresa, as maiores taxas de analfabetismo podem ser encontradas em muitos dos países de mais elevado potencial migratório, com índices que chegam a rondar setenta, oitenta ou mesmo noventa por cento de iletrados no conjunto da população adulta (Somália, Níger, Guiné, Burkina, Mali, Mauritânia, Sudão, Angola e Serra Leoa, entre outros).

A inabilitação relativa de muitos dos novos imigrantes é sublinhada pelo Fundo das Nações Unidas para a População: ao contrário do que acontecia na década de 1960, «a reunificação das famílias e os níveis crescentes de imigração ilegal fazem pender a balança para o lado dos trabalhadores não qualificados.» (Relatório de 1993).

Com a reconversão industrial, a racionalização da produção e o desenvolvimento tecnológico, decresce o número de empregos disponíveis para trabalhadores manuais ou com fracas qualificações escolares e profissionais. As fábricas e empresas tendem a produzir, com um número cada vez menor de braços, um número cada vez maior de bens e serviços. Ora, é sobretudo nas actividades mais precárias, nos sectores mais marginalizados da economia e nos mais incómodos e arriscados empregos que muitos dos trabalhadores imigrantes podem ser encontrados. Futuramente, porém – e mesmo concebendo que todos os países desenvolvidos têm carência, em certos momentos, de determinados tipos de mão-de-obra não especializada –, nada parece apontar para uma *incessante* multiplicação de postos de trabalho desta natureza.

A tendência dominante no «soi-disant» mundo desenvolvido, marcado pela «segunda revolução industrial», continuará a ser a transferência, socialmente penosa, do trabalho de fabricação tradicional, com recurso a mão-de-obra abundante, para a fabricação com uso intensivo de tecnologia.

De acordo com o documento «Perspectivas de Emprego», editado pela OCDE em Julho de 1994, as mudanças na tecnologia e na organização industrial exigem cada vez maiores níveis de instrução. Por isso, o mais forte crescimento de emprego ocorrerá nas profissões científicas, técnicas e de gestão. Pelo contrário, e segundo o mesmo estudo, continuarão em declínio as actividades ligadas à agricultura e à construção civil.

Conforme assinala Robert Solow, prémio Nobel de Economia, é inevitável, em muitos países europeus, não apenas uma baixa de salários mas a «rarefação dos empregos para os trabalhadores menos qualificados», como «consequência do desenvolvimento da indústria nos países onde os salários são muito inferiores aos nossos». («Le Monde de l'Economie», 26 de Outubro de 1993).

Por tudo isto, não surpreendem as declarações do presidente da República, desencorajando

o regresso de cidadãos portugueses radicados em França e transcritas na edição do «Expresso» de 12 de Fevereiro de 1994. Evocando a crise na agricultura e na indústria, o Dr. Mário Soares afirmou: «Há em Portugal um aumento de desemprego e não há criação de novos empregos». E adiantou: «É necessário distinguir dois aspectos – entre as pessoas que não têm qualificação profissional e as que a têm; ou seja, as pessoas ligadas à ciência, com educação superior, com capacidades especiais, essas são bem-vindas a Portugal e encontrarão trabalho.»

De resto, convém recordar que os trabalhadores estrangeiros foram, nos últimos dez anos e à luz das taxas de desocupação conhecidas, vítimas preferenciais da reestruturação produtiva ocorrida na Europa e do desemprego dela resultante: a sua fraca qualificação deixou-os mais facilmente expostos e vulneráveis aos ventos da mudança.

Neste como noutros aspectos, o debate tem sido prejudicado pela falta de um adequado enfoque: mais do que questionar se os imigrantes são responsáveis pelo crescente desemprego (tese que, manifestamente, não merece crédito bastante), importa reflectir com seriedade até que ponto teremos no futuro, e em cada momento – mesmo em situação de anemia económica e de retracção da oferta de trabalho –, capacidade para oferecer ocupação e modo de vida a todos quantos desejam instalar-se fora dos seus países de origem.

E

EUROPOL

*«... A lei te vigia, bandido infeliz
com seus olhos de raio X ...
... A lei logo vai te abraçar, infrator
com seus braços de estivador.»*

Chico Buarque

– O mercado comum europeu compreende um espaço sem fronteiras interiores, dentro do qual é garantida a livre circulação de pessoas, de mercadorias, de serviços e de capitais.

Como é evidente, este conjunto de liberdades contempla muitos milhões de pessoas honradas e de cidadãos cumpridores, mas acaba fatalmente por permitir, de igual modo, a desembaraçada circulação dos delinquentes, também eles doravante isentos de qualquer controlo fronteiriço quando se deslocem da Itália para a Alemanha, da Espanha para a Holanda ou da França para Portugal.

Do livre-trânsito dentro do espaço europeu pode por isso resultar uma acrescida facilidade na preparação e no cometimento de crimes, bem como uma maior impunidade para quem os pratica.

Diga-se aliás, em abono da verdade, que a grande criminalidade internacional, para se desenvolver, de forma tentacular, por todo o continente, não precisou de aguardar o derrube das barreiras alfandegárias nem a supressão do controlo das fronteiras internas.

Na Alemanha, bandos polacos dedicam-se ao furto de automóveis, aos milhares em cada mês, prontamente modificados e expedidos para revenda em outros países. Entretanto, os cartéis de Cali e de Medellín distribuem por toda a Europa uma boa parte da cocaína produzida no Perú, na Bolívia, na Colômbia e no Brasil. Por seu turno, as «tríades» chinesas disputam a turcos, curdos e paquistaneses o tráfico da heroína procedente do Sueste Asiático e do Próximo Oriente. «Hooligans» britânicos destroem montras em Bruxelas e «skinheads» alemães incendiam automóveis no Luxemburgo. Em Paris, carteiristas chilenos aliviam turistas canadianos dos seus cartões de crédito, utilizados, horas depois, na Suíça. No Algarve acoita-se, sob falsa identidade, um burlão dinamarquês, enquanto a Máfia procede à lavagem de *dinheiro sujo*, investindo em negócios imobiliários no Sul de Espanha. A aplicação de capitais resultantes de actividades criminosas é, aliás, uma das mais expressivas manifestações da delinquência transnacional: estima-se que são anualmente *branqueados*, em todo o mundo, 48 mil milhões de contos.

De forma progressiva, tirando partido da maior acessibilidade dos meios de comunicação e transporte, o crime adquire crescente dimensão internacional, galgando barreiras e ignorando distâncias. O tráfico de armas e a exploração de mulheres, a falsificação de moeda e o terrorismo, o branqueamento de «narcodólares» e a espionagem industrial são hoje praticados por verdadeiros «globetrotters» do crime que, num par de horas apenas, se colocam a bom recato, fora do alcance imediato da justiça, num diferente país ou, se necessário, em outro continente⁶.

É certo que, com o tempo, as fronteiras entre os Estados-membros da União Europeia se foram tornando relativamente permeáveis, sobretudo nas ligações por estrada. Não obstante, a mera eventualidade, aquando da sua transposição, de um controlo de identidade (ou de inspecção de bagagem) constituía até agora uma circunstância inibidora para os delinquentes, pelo risco de interpelação que sempre envolvia.

Num futuro próximo a supressão do controlo em todas as fronteiras internas vem conferir maior desembaraço à sua faina. Efectivamente, é de esperar que do desmantelamento das fronteiras internas resulte ampliada a agilidade das multinacionais do crime, alargado o seu espaço de manobra e diminuída a probabilidade do seu despiste.

É manifesto o contraste entre a desenvoltura de uma criminalidade versátil, empreendedora, cosmopolita e de extrema mobilidade, que não conhece fronteiras, e a espartilhada actuação das polícias e dos tribunais de cada país, agindo apenas intramuros, acatando o secular princípio de que a jurisdição penal se confina estritamente aos limites do Estado.

A constatação deste desequilíbrio condenar-nos-ia a um irresgatável pessimismo, não fora a circunstância de podermos reconhecer os esforços já encetados para garantir que a liberdade de circulação não terá forçosamente como preço, inaceitável e absurdo, a insegurança dos cidadãos.

Por um lado, tem sido revigorada a colaboração jurídico-penal dos países europeus. Tem-se igualmente assistido ao reforço da cooperação no seio de comissões e grupos de trabalho que reúnem, com regularidade, peritos e altos responsáveis, em representação dos diversos Estados-membros e que procuram, de alguma forma, promover a melhor articulação das 80 forças policiais existentes nos diversos países da União Europeia, dispondo de um efectivo global superior a um milhão de agentes. Actualmente, é nos diversos grupos do chamado Comité K.4 que se discute e prepara a cooperação policial no domínio da luta contra a

⁶ Ainda recentemente, em Nápoles, o Secretário-Geral das Nações Unidas, Butros Ghali, assinalou que o crime organizado internacional «se aproveita, de forma intolerável, da ineficácia e da incapacidade das instituições e dos governos», apelando à mobilização de todos os países para um combate sem tréguas a este fenómeno «que envenena o clima económico, corrompe os dirigentes políticos, viola os direitos humanos e destrói a vida democrática.»

criminalidade organizada, o terrorismo e o tráfico de droga.

Aliás, cabe lembrar que o mutualismo no combate ao crime tem fortes tradições na Europa: a Interpol (hoje com centena e meia de países de todo o mundo) nasceu em França, em 1956, sucedendo à Comissão Internacional de Polícia Criminal, que havia sido constituída em Viena, em 1923, e que foi reactivada em Bruxelas, após a guerra, em 1946.

A Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, por seu turno, retrata idênticas preocupações: grande parte do respectivo conteúdo (52 dos seus 142 arts.) integra o Título III, designado «Polícia e Segurança», no qual se preconiza, prevê e regulamenta a cooperação policial entre os Estados-membros, a entreaajuda judiciária em matéria penal, a extradição, a transmissão e execução das sentenças penais, o combate ao tráfico de estupefacientes e o controlo de armas de fogo. Não admira que assim seja. É que o Acordo de Schengen, de 1985, tinha sido estabelecido «mais sob a vertente da simplificação dos sistemas de controlo e passagem das fronteiras, com vista à sua supressão, do que propriamente sob a égide das preocupações de segurança», conforme assinala Guilherme Silva. Coube por isso à Convenção de Aplicação acautelar, com detalhe e desenvolvimento, este último aspecto.

No sentido de assegurar a manutenção de um correcto nível de segurança, compensador da menor eficácia dos controlos nas fronteiras internas, esta Convenção prevê ainda um sistema comum e computadorizado de registo, tratamento e pesquisa de informações. Este sistema, abreviadamente conhecido pela sigla SIS (Sistema de Informações Schengen) supõe a criação, em cada um dos Estados envolvidos, de um centro de dados que se articule com um sistema central sediado em Estrasburgo, possibilitando uma rápida e permanente troca de informações. Prevê-se que o SIS possa vir a registar, numa primeira fase, perto de 800 mil indicações respeitantes a pessoas suspeitas, procuradas ou interditas, bem como cerca de sete milhões de indicações referentes a armas de fogo, documentos e viaturas roubadas. A Convenção permite ainda, em alguns limitados casos de especial seriedade e urgência, que agentes policiais de um Estado-membro entrem, pela fronteira terrestre, no vizinho território de um outro Estado-membro, para prosseguir a vigilância de suspeitos ou para manter a perseguição de pessoas detectadas na prática, em flagrante delito, de crimes graves.

A Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen é o mais vasto entendimento até agora alcançado sobre o reforço da segurança europeia após a supressão dos controlos nas fronteiras internas. Criticada por alguns – que nela julgam detectar sinais de arbitrariedade e reconhecer a deplorável cartilha de uma *Europa-fortaleza* –, a Convenção suscita, a outros, reticências de sinal oposto: não prevê a extensão da entreaajuda judiciária a todos os domínios da criminalidade; limita em demasia o exercício do direito de observação e de perseguição para lá das fronteiras nacionais; e não simplifica, tanto quanto seria desejável, a extradição dos delinquentes.

Originariamente, a segurança não constituía uma vertente comunitária de primeiro plano,

por ser entendida como matéria da competência própria e interna de cada Estado-membro (o que, aliás, não obistou a que se tivesse desenvolvido, entre os respectivos governos, estreita cooperação neste domínio). Com o nascimento da União Europeia, no entanto, a segurança, em muitos dos seus aspectos, passa a ser considerada questão de interesse comum (art. K do Tratado Maastricht).

Finalmente, e na sequência de uma decisão tomada em Junho de 1991, foi iniciado o desenvolvimento da EUROPOL, agência europeia de polícia, prevista no referido art. K e destinada a centralizar toda a informação relevante sobre o terrorismo, o tráfico de droga, o banditismo organizado e outras manifestações da mais grave criminalidade.

A EUROPOL, com sede estabelecida na cidade holandesa de Haia, vai envolver-se, de início, no combate ao tráfico ilícito de estupefacientes, para o que já foi criada uma Unidade Europeia Anti droga (UDE.) que se articulará com as unidades nacionais especializadas a criar em cada Estado-membro. Para dirigi-la, foi nomeado, no passado mês de Junho, o alemão Jurgen Storbeck.

No futuro, é de admitir que a EUROPOL possa converter-se num organismo operacional, dotado de poderes próprios de investigação, delegados pelos Estados-membros e por eles reconhecidos. Entretanto, o Parlamento Europeu aprovou um relatório sobre a cooperação policial de base intergovernamental. Nesse documento, frisando a necessidade de eficácia na luta contra a criminalidade organizada, os deputados estabelecem a conveniência de se garantir o controlo democrático sobre o exercício daquela cooperação e de se assegurar a participação do próprio Parlamento na definição dos objectivos, competências e instrumentos de intervenção da EUROPOL.

Assinale-se, enfim, a recente instalação em Portugal, do Observatório Europeu de Drogas e Toxicomanias (OEDT), que terá como prioridades, entre outras, a troca de dados actualizados e a coordenação de esforços dos Estados-membros neste campo específico.

Por último, não é de excluir que a gradual convergência e a crescente aproximação dos direitos penais nacionais, progressivamente alcançadas pela aprovação de sucessivas convenções e tratados, possa conduzir, a prazo, a uma jurisdição penal comum e a um *direito penal europeu*.

A defesa comunitária contra a delinquência internacional começa porém, e antes de tudo o mais, na atenção conferida ao controlo das fronteiras externas, conforme veremos.

F

FRONTEIRAS

«O mundo está cheio de países, a maior parte deles estrangeiros. Já encheram o céu de bandeiras, nem eu sei como os anjos podem circular sem chocarem-se nos panos.»

Mia Couto

– Costuma dizer-se que «cada casa precisa de uma porta e cada país precisa de uma fronteira».

De alguma forma, o vigor desta afirmação, e sobretudo o carácter absoluto do princípio que ela traduz, foram deliberadamente postos em causa pelos Estados-membros da União Europeia no que toca às suas recíprocas relações.

Retomando a imagem inicial: quando, por força do constante movimento, uma porta não pára quieta, abrindo e fechando a todo o instante, acaba por se pensar, mais tarde ou mais cedo, que o melhor é soltá-la dos gonzos e dispensá-la de vez, por forma a desembaraçar definitivamente a passagem.

Assim terão decerto raciocinado os mentores da integração europeia, intuindo há quase quarenta anos o que agora visivelmente se confirma: a imparável mobilidade das pessoas e das mercadorias dentro da Europa, em resultado do crescimento do turismo, do comércio e dos negócios.

No seu art. 3º, o Tratado CEE, celebrado em Roma no dia 17 de Fevereiro de 1957, já previa «a proibição, entre os Estados-membros, dos obstáculos à livre circulação de pessoas, de serviços e de capitais».

Foi preciso aguardar trinta anos para que este princípio fosse objecto de convicta reafirmação. Na sequência da assinatura do Acto Único Europeu, no Luxemburgo, em 17 de Fevereiro de 1986, e da respectiva ratificação, o compromisso tendente à abolição das fronteiras internas transparece claramente da redacção conferida ao art. 8º-A do Tratado: «O mercado interno compreende um espaço *sem fronteiras* internas» no qual é assegurada «a *livre circulação* das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais.»

Em jeito de parêntesis, e prevenindo eventuais equívocos decorrentes de uma interpretação literal, importa explicar que não se preconiza propriamente o fim das fronteiras entre os países comunitários. Elas continuarão a existir, demarcando os limites da soberania de cada Estado. O que desaparece, isso sim, é o controlo da passagem, por essas fronteiras

comuns, de pessoas e de mercadorias. Assim se dando corpo a uma arreigada aspiração, que já em 1946 encontrara eco nos versos de Adolfo Casais Monteiro: «Europa, sonho futuro!/Europa, manhã por vir/fronteiras sem cães de guarda/nações com seu riso franco/abertas de par em par!»

Esbatendo-se, de algum modo, as *fronteiras internas*, ganha relevo, como natural contrapartida, a importância da *fronteira externa* da comunidade, isto é, daquela que separa o território dos *Quinze* do território de quaisquer outros Estados.

Efectivamente, a facilitação dos controlos nas fronteiras internas determina a emergência e reconhecimento dessa fronteira externa, onde se procederá ao controlo de entrada (e de saída) de pessoas e de mercadorias no (do) espaço comunitário. Trata-se, em boa verdade, de um processo de *centrifugação* dos controlos fronteiriços, que são transferidos do interior do espaço comunitário (onde estorvavam a livre circulação interna) para a sua periferia.

É por isso que, depois de ter passado por uma fronteira externa, qualquer cidadão – seja ele comunitário (por exemplo, francês) ou nacional de um país terceiro (por exemplo, guineense, chinês ou brasileiro) – não voltará a ser controlado numa fronteira interna, caso pretenda deslocar-se para outro Estado-membro. Nesse sentido, também os cidadãos de países terceiros acabam por se constituir beneficiários da liberdade de circulação dentro do território da União Europeia.

Assim sendo, o esbatimento das fronteiras internas encontra natural compensação numa acrescida consistência da fronteira externa, do mesmo modo que o derrube das divisórias interiores de um edifício recomendaria, para prevenir o seu desabamento, a construção de pilares ou contrafortes de apoio às paredes exteriores.

Trata-se, no entanto, de um desafio complexo, pejado de dificuldades.

Bastará lembrar, desde logo, que o território da União Europeia, correspondente ao conjunto dos países membros, é debruado por mais de 60 mil quilómetros de costas.

Mais ainda do que os Estados Unidos da América, a Europa dispõe de um extenso e mal protegido litoral, vulnerável a todas as espécies de tráficos e contrabandos.

O controlo das fronteiras marítimas suscita compreensível apreensão, sobretudo se considerarmos a especial situação de alguns países, mais claramente expostos. A Grécia, por exemplo, tem 16 mil quilómetros de fronteira marítima e mais de um milhar de ilhas (muitas delas desabitadas), algumas das quais a muito curta distância (que chega a ser inferior a dois quilómetros) da Albânia e da Turquia. Em outros Estados-membros da União Europeia – como a França (3 mil quilómetros de fronteira marítima), a Itália e a Espanha – existem várias centenas de marinas e de pequenos portos de mar, com movimento, tão intenso quanto discreto, de embarcações de pesca e de recreio.

A Holanda, por seu turno, abriga o maior porto do mundo – Roterdão –, por onde transitam, em cada ano, cerca de 300 milhões de toneladas de mercadoria, pressentindo-se a óbvia dificuldade em fiscalizar, da forma mais adequada, ao longo dos seus 36 quilómetros de cais, o conteúdo de cada um dos milhões de contentores que ali chegam e dali partem. O controlo rigoroso da respectiva carga conduziria rapidamente à paralisia do transporte marítimo internacional.

Chamando a atenção para a ineficácia decorrente da dispersão dos sistemas de controlo, designadamente nos domínios da fiscalização da navegação marítima e do tráfico de droga, o Parlamento Europeu reclamou, em 9 de Julho de 1991, a criação de uma «Euro Coast Guard» (Guarda Costeira Europeia).

Comparada com a fronteira marítima, é relativamente pequena a fronteira externa terrestre da União Europeia, não chegando a alcançar, em extensão, um décimo daquela.

Em contrapartida, e como bem se compreende, apresenta um grau de permeabilidade incomparavelmente maior: a raia seca não oferece, com ressalva de algumas raras barreiras naturais de maior porte, obstáculos de difícil transposição. E os rios, onde existem, não constituem separador convincente: basta referir, por exemplo, que o Neisse, dividindo a Alemanha da Polónia, apresenta alguns troços de largura não superior a dez metros.

Situação complexa é, enfim, a da fronteira aérea, porquanto os aeroportos se assumem simultaneamente, consoante a proveniência e o destino de cada voo, como *fronteira interna* (dispensando controlo) e como *fronteira externa* (requerendo um rigoroso controlo).

Quer isto dizer, por exemplo, que os passageiros chegados a Lisboa, por via aérea, provenientes de Paris, deixam de estar sujeitos a controlo de fronteira, quer à chegada a Portugal, quer à saída de França, não carecendo de exhibir passaporte, ou qualquer outro documento, nem no início nem no termo da viagem, seja qual for a sua nacionalidade. No entanto, são sujeitos a controlo de fronteira, à chegada ao mesmíssimo aeroporto de Lisboa, todos os passageiros directamente provenientes, por via aérea, dos Estados Unidos, de Angola, da Rússia, da Venezuela ou de qualquer outro Estado não pertencente à União Europeia.

Para levar à prática uma tal dualidade de procedimentos e conseguir desenvolver, sem quebra de segurança, esta dupla vocação dos aeroportos, torna-se naturalmente necessário adaptar as respectivas instalações e reordenar o espaço neles disponível, por forma a permitir a permanente distinção, mediante uma clara separação física, entre os passageiros que viajam dentro da União Europeia, isentos de qualquer formalidade, e os passageiros que partem para um país terceiro (ou que dele chegam), sujeitos a controlo fronteiriço.

As dificuldades suscitadas pela fiscalização da fronteira aérea decorrem, em especial, do elevado número de aeroportos disponíveis (mais de 300 habilitados, em toda a União, a

efectuar o tráfego aéreo com países terceiros, dos quais mais de uma centena só em França) e dos avultados investimentos necessários para realizar as obras de reconversão das estruturas físicas existentes: a título de exemplo, os custos dos trabalhos de adaptação do aeroporto de Schiphol, em Amesterdão, estão computados, numa primeira fase de três anos, em cerca de 8,5 milhões de contos.

A vigilância da fronteira externa da União Europeia, bem como o controlo a exercer sobre todas as pessoas e mercadorias que a transpõem, passam a ser encargo conjunto e solidário de todos os Estados-membros, como se a cada um deles fosse confiada a chave-mestra de uma mesma *casa comum*.

A fim de garantir, a cada um dos Estados-membros, que os restantes parceiros da União Europeia desempenham essa actividade com igual grau de eficácia e no respeito de idênticos critérios, tornou-se conveniente conceber, e fazer aprovar, um conjunto de normas e procedimentos harmonizados, do que resultou o projecto, já concluído, de «Convenção dos Estados-membros das Comunidades Europeias relativa à passagem das fronteiras externas».

Prejudicada que está, por razões a que aludiremos, a imediata utilização deste instrumento, a *Europa sem fronteiras internas* nem por isso deixará de avançar, embora sem o concurso de todos os Estados-membros da União Europeia: a entrada em vigor, finalmente agendada para 26 de Março de 1995, do Acordo de Schengen e da respectiva Convenção de Aplicação – a que Portugal aderiu em Junho de 1991 – antecipa, de algum modo, a concretização dos objectivos de livre circulação de pessoas previstos no Acto Único. No espaço comum constituído pelos seus territórios, Portugal, Espanha, França, Alemanha, Bélgica, Holanda e Luxemburgo (aos quais se juntarão a Itália e a Grécia) suprimem os controlos nas respectivas fronteiras internas, possibilitando o livre-trânsito de pessoas e mercadorias. Em contrapartida, garantem a recíproca colaboração no controlo da fronteira externa comum, a partilha e gestão de um sistema centralizado de informações, o acerto das políticas de imigração e o desenvolvimento da cooperação policial e judicial entre os países-membros, designadamente na luta contra o terrorismo, o tráfico de armas e de droga.

G

GIBRALTAR

«Viria de Marrocos, valhacouto de tantos desgraçados? das Ilhas Perfumadas? da Costa d' África? Ninguém o diria, nem que o soubesse, e ele menos que ninguém.»

J. Rodrigues Miguéis

– Situado na extremidade meridional da Península Ibérica, este pequeno promontório merece uma especial citação, por dois motivos.

– Em primeiro lugar porque constitui, na pequenez dos seus 6 quilómetros quadrados, o incontornável obstáculo que tem impedido a União Europeia (um colosso de 3,2 milhões de quilómetros quadrados) de dispor de um instrumento de fundamental importância prática.

Referimo-nos à supracitada «Convenção dos Estados-membros das Comunidades Europeias relativa à passagem das fronteiras externas», cujo texto, não obstante ter já sido aprovado pelos *Doze*, tarda em entrar em vigor.

De facto, a disputa do território de Gibraltar – na posse dos ingleses desde 1704 e reivindicado pelos espanhóis – está na origem do impasse diplomático que tem vindo a provocar, desde Julho de 1991, sucessivos adiamentos na assinatura da Convenção, sem que possa prever-se quando – e como – será encontrado um compromisso aceitável por ambas as partes.

– A referência a Gibraltar justifica-se, em segundo lugar, pela circunstância de se tratar do ponto da Europa que mais próximo se situa do continente africano.

Na verdade, é aqui de apenas 15 quilómetros a distância que separa as costas marroquinas das espanholas.

Uma tão chegada vizinhança não pode deixar de constituir um permanente incentivo ao espírito empreendedor das populações do Magrebe e um constante desafio à sua vontade, muito generalizada, de emigrar, grandemente acicatada pelo desemprego reinante (que atinge um quinto da população activa, só em Marrocos, onde o salário mínimo cobre apenas 60 por cento das necessidades básicas).

É certo que tudo se lhes tornou mais difícil a partir de Maio de 1991, quando o governo espanhol começou a exigir visto de entrada aos cidadãos nacionais da Argélia, de Marrocos e da Tunísia. Todavia, nem esse novo obstáculo, nem tão-pouco o reforço, no ano seguinte, da vigilância da costa do Rif pela polícia marroquina parecem constituir embaraço bastante à furtiva travessia de uma para a outra margem do Mediterrâneo.

Assim se explica que o estreito de Gibraltar, apesar de atentamente patrulado pelos helicópteros e lanchas rápidas da «Guardia Civil del Mar»⁷, seja com regularidade atravessado por grupos numerosos de imigrantes clandestinos, que se fazem transportar – de Tânger, Nador ou Tarifa para Algeciras, Estepona ou Almeria –, em pequenas e frágeis embarcações de madeira, conhecidas pelo nome de «pateras».

Os «costas-molhadas» (ou «mojaditos») – como são vulgarmente designados esses imigrantes, provenientes sobretudo de Marrocos e da Argélia (mas também do Mali, do Senegal, da Libéria ou da Guiné) – pagam o equivalente a cento e vinte mil escudos, cada um, pela incerta e arriscada viagem até às praias da Andaluzia.

É certo que muitos deles acabam por ser detidos, pouco depois da chegada, e logo repatriados: perto de 2 mil processos de expulsão têm sido instruídos, em cada um dos últimos anos, na área de competência do governo civil de Cádiz. Mas este número poderá corresponder a uma insignificante parcela da totalidade dos intrusos, cuja grande maioria, muito provavelmente, consegue esquivar-se a qualquer controlo.

Nem outra coisa seria de esperar. A permanente transferência de pessoas, de um para o outro lado, num ponto em que os dois continentes quase se tocam, é pouco menos do que inevitável: conhecendo-se o diferencial demográfico entre ambas as margens do Mediterrâneo e o desigual nível de rendimentos *per capita* (1 500 dólares no Magrebe e 18 800 na Europa Ocidental), facilmente se compreende que o fluxo migratório corre ali, de sul para norte, com a mesma fatal naturalidade que leva o pólo sul de um íman a ser atraído pelo pólo norte de outro.

Do futuro próximo não parece poder esperar-se senão o agravamento da situação.

Em primeiro lugar, porque o Norte de África está talhado para ser a curto prazo, na opinião de muitos observadores, a «região potencialmente mais explosiva do mundo», em especial se a instabilidade argelina contagiar os países vizinhos. Do que certamente resultaria o êxodo de milhões de pessoas, fugindo à guerra civil, ao terrorismo generalizado e ao integrista obscurantista.

Depois porque o problema do emprego vai fatalmente agudizar-se nos próximos anos em todo o mundo árabe: nem a agricultura, nem a indústria (com as únicas ressalvas dos sectores energético e petroquímico), nem o sector de serviços se mostram à altura de responder a uma torrencial procura de trabalho, deixando por ocupar, em cada novo ano, muitos milhões de jovens.

H

⁷ Uma especial fiscalização justifica-se ainda pelo facto de Marrocos surgir como o «primeiro exportador mundial de haxixe», segundo o relatório anual (1994) do Observatório Geopolítico das Drogas.

HARMONIZAÇÃO

«... Viveria noite e dia,
Semanas, meses e anos,
Sem qualquer desarmonia,
Enganos ou desenganos ...
... Meu Deus, que sensaboria!»

Cabral do Nascimento

– Em jeito de metáfora, já em 1962 o presidente De Gaulle lastimava: «Como se pode governar um país que tem 246 espécies de queijo?»

Referia-se, naturalmente, à França.

A mesma França, afinal, cujo gosto pela diversidade merecera, no século dezanove, o rasgado elogio de Thomas Moore: «Quem consegue deixar de amar um país que nos apresenta 685 diferentes maneiras de cozinhar ovos?»

Este contraste de perspectivas remete-nos, inevitavelmente, para a eterna dialéctica entre igualdade e distinção, entre conformismo e originalidade.

À excepção de alguns fanáticos fundamentalistas do nivelamento, que abominam idiossincrasias e localismos, ninguém contesta as virtudes da diferenciação.

Todavia, ser diferente não representa, necessariamente, ser incompatível. A conformidade não significa igualização, e muito menos subordinação de uma cultura a outra, mas apenas partilha de um código comum e adesão a um núcleo essencial de princípios básicos.

É neste sentido que frequentemente se menciona a necessidade de *harmonização*, palavra-chave e conceito mil vezes repetido nos documentos com chancela da Comunidade Europeia. Em que consiste?

Tome-se por referência o exemplo destas linhas: caso tivessem por exclusivo destinatário o próprio autor delas, poderiam ter sido preenchidas por misteriosos hieróglifos, a que ele saberia dar significado, mas indecifráveis por terceiros. Porém, a intenção de que venham a ser lidas (e compreendidas) por outras pessoas obriga à adopção, por parte de quem as redige, de um código comum, conhecido do leitor: os identificáveis caracteres gráficos e convenções sintácticas da língua portuguesa.

A cooperação entre as pessoas reclama, por conseguinte, a comunhão de algumas regras fundamentais. Da mesma forma, a cooperação entre diferentes Estados impõe a harmonização, em certos campos de actividade, das respectivas leis e regulamentos, por forma a torná-los compatíveis entre si.

O processo de gradual integração europeia abortaria, decerto, se todo o projecto se

resumisse ao alinhavo de uma desordenada manta de doze diferentes retalhos.

Em pleno século dezoito, Voltaire impacientava-se pelo facto de, viajando pela Europa, ter de «mudar de leis tão frequentemente como de cavalos».

Se cada país mantivesse intocado, em todas as suas irreduzíveis particularidades, o seu próprio labirinto de regulamentos, leis, impostos e especificações técnicas (em áreas tão diversas como a das telecomunicações, da indústria farmacêutica, da preservação do ambiente ou da protecção do consumidor), nunca nos seria dado assistir ao advento deste grande espaço europeu sem fronteiras interiores, desprovido de obstáculos à livre circulação de pessoas, mercadorias, serviços e capitais.

A supressão dos controlos nas fronteiras internas só poderá ser levada a cabo sem sobressaltos mediante uma prévia e gradual aproximação das legislações nacionais, da mesma forma que, num canal de navegação, só depois de as águas terem sido colocadas ao mesmo nível, num e no outro lado das comportas, estas podem finalmente ser abertas.

No domínio que mais de próximo nos interessa (o do chamado «terceiro pilar» da União Europeia, contemplando a imigração, a política de asilo, a luta contra a criminalidade organizada e a cooperação em assuntos judiciais e penais), a realização da mobilidade territorial das pessoas físicas depende da adopção de um complexo conjunto de medidas de harmonização e de correcção de assimetrias. Compreende-se porquê: num grande espaço comum, dentro do qual livremente se circula, sem entraves nem barreiras, o regime legal e as práticas vigentes em cada um dos Estados-membros têm, de pronto e fatalmente, implicações em todos os outros. Se for autorizada, num desses países, a livre venda de estupefacientes, ou se nele for facilitada a aquisição de armas de fogo, logo os restantes parceiros sentirão, nos seus próprios territórios, os efeitos dessas medidas.

É por isso que tem vindo a merecer prioridade a coordenação das normas aplicáveis à obtenção e à posse de armas, das regras respeitantes à extradição e das legislações sobre consumo e tráfico de estupefacientes.

Prosseguem igualmente os esforços visando a coordenação das regras aplicáveis ao estatuto dos nacionais de países terceiros, à harmonização do direito de asilo e à coordenação das políticas nacionais em matéria de vistos.

I

INTEGRAÇÃO

«Este apagamento, esta rasura de um estatuto, espécie de não-existência, acompanhamento normal da condição estrangeira ...»

Eduardo Lourenço

– Em sentido amplo, entende-se por integração o processo que impede ou contraria a marginalização social dos imigrantes.

Estes situam-se, com frequência, nos mais baixos estratos da escala social, constituindo uma espécie de «underclass», um obscuro subproletariado que se mantém (e é mantido) a relativa distância da comunidade envolvente.

Concentrando-se, muitos deles, em bairros insalubres, na periferia degradada das grandes cidades, acumulam estigmas, carências e desvantagens (falta de protecção social e de formação profissional, subemprego, insucesso escolar) que só através de adequadas e vigorosas medidas compensatórias, enformando uma coerente *política de integração*, podem ser reduzidas ou superadas.

– Não é por falta de directivas legais que resulta prejudicada, no quotidiano, a igualdade de tratamento entre cidadãos nacionais e estrangeiros.

A obrigação de fazer o necessário para assegurar decentes condições de vida a todos os indivíduos, sem discriminação de nacionalidade, consta do «Pacto internacional relativo aos direitos económicos, sociais e culturais» e vincula, por conseguinte, todos os Estados que o subscreveram.

Idêntica concepção igualitária, sem distinção entre nacionais e estrangeiros, foi adoptada na redacção de muitas outras convenções internacionais, designadamente em matéria de segurança social (OIT, nº 118) e de reparação de acidentes de trabalho (OIT, nº 19).

Em Dezembro de 1990, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou uma «Convenção internacional sobre os direitos dos trabalhadores migrantes e suas famílias», destinada a entrar em vigor logo após a respectiva ratificação por vinte países.

A Constituição da República Portuguesa, por seu turno, estabelece um princípio geral de relativa paridade: os estrangeiros e apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres do cidadão português, com ressalva do gozo dos direitos políticos e do exercício de algumas funções de carácter público, reservadas, em exclusivo, aos cidadãos nacionais.

– Para que os estrangeiros residentes, de forma estável e legal, possam ser plenamente integrados no sistema económico, social e jurídico do país de acolhimento, não basta, no entanto, firmar vagas declarações de princípio.

É necessário, outrossim: passar da mera igualdade *formal* de oportunidades para uma *efectiva* paridade de condições; empreender medidas práticas e concretas que possibilitem, para lá do reconhecimento e ampliação dos direitos civis, uma real melhoria das condições de existência; propiciar o pleno acesso à educação, ao mercado de trabalho, aos cuidados médicos e à segurança social, à formação profissional e a uma habitação digna; garantir, enfim, a igualdade de oportunidades de emprego e de promoção social.

Não apenas em Portugal, mas na generalidade dos países, o nível de rendimentos de algumas comunidades de imigrantes é seguramente inferior à média nacional⁸. Esta desvantagem, que já de si não é pequena, agrava-se pelo seu quase-fatal contágio à geração seguinte: nascendo e crescendo em bairros degradados, os filhos de muitos trabalhadores cabo-verdianos ou angolanos mais dificilmente conseguirão romper o ciclo vicioso da penúria, sendo natural que possam vir a revelar maiores dificuldades em ascender a uma vida mais gratificante e bem sucedida.

É por isso que a Holanda decidiu adoptar medidas de «discriminação positiva», para compensar este «handicap» e reduzir o fosso entre os seus nacionais e os estrangeiros imigrados, concedendo a estes prioridade e especiais prerrogativas, sobretudo no atinente à escolarização e acesso bonificado ao alojamento. Mais que uma simples defesa da igualdade, visou-se, por conseguinte, um prévio ataque à desigualdade.

A situação de desfavor em que se encontram muitos dos imigrantes – e que urge alterar – tem reflexos na própria saúde de muitos deles. Um estudo elaborado com a colaboração de Manuel J. Gardete apurou que em Portugal se verifica, na população imigrada, um desproporcionado número de casos de tuberculose (cerca de 13 por cento de todos os casos registados a nível nacional), com especial incidência nos cabo-verdianos e angolanos. Insuficiente alimentação e alojamento impróprio estarão com frequência associados, muito provavelmente, ao desencadear da doença.

– Entre nós, o esforço de integração dos imigrantes e das minorias étnicas tem sido até agora relativamente incipiente, se comparado com o que já se alcançou em outros países.

A razão é simples: só muito recentemente Portugal se reconheceu e assumiu como *país de imigração*, isto é, como país de acolhimento de um número suficientemente expressivo de estrangeiros. Por isso, a regularização extraordinária de imigrantes clandestinos ocorreu entre

⁸ De acordo com o relatório estatístico (Dezembro, 1992) do Alto Conselho para a Integração, os trabalhadores africanos em França recebem, em média, um salário 26,5 por cento inferior ao dos trabalhadores franceses.

nós com 7 anos de atraso em relação à Itália, 8 anos em relação à Espanha e bastante mais em relação à França.

Também por isso, é de fresca data a aprovação de um «programa de actuação», de vocação global, no domínio da integração.

Efectivamente, em 8 de Abril de 1993, o Conselho de Ministros aprovou a sua Resolução n.º 38/93, destinada a «evitar situações de exclusão social e contribuir para a garantia de condições de vida condignas».

A oportunidade da iniciativa surge explicada nestes termos: «Encerrada a fase do despiste e da legalização de situações de ilegalidade, cabe agora reforçar, mais ainda, a plena inserção de imigrantes e minorias étnicas na comunidade portuguesa.»

Para o efeito, a referida Resolução apresenta um «vasto leque de medidas», centradas fundamentalmente nos sectores da educação, da acção social, do emprego e da formação. Trata-se, em boa verdade, de uma declaração programática de princípios, ou de um índice geral de áreas de prioritária actuação, mais que de um plano concreto de actividades. Ao Ministro do Emprego e da Segurança Social é cometida a responsabilidade de assegurar a coordenação das medidas que deverão corporizar, na prática, as intenções manifestadas. Aos «serviços oficiais competentes» incumbe «tomar a iniciativa de contacto com as populações e com as suas associações representativas», cuja participação é considerada altamente desejável. A mesma adesão se espera, enfim, dos parceiros sociais e das instituições particulares de solidariedade. Tudo parece indicar que será conferida prioridade à área do trabalho, mediante a criação de «clubes de emprego», de iniciativa local. Para dar execução prática às medidas preconizadas, foi instituída, em 23 de Setembro de 1993, uma Comissão Interdepartamental para a Integração de Imigrantes e Minorias Étnicas.

Assinale-se ainda a criação, em Lisboa, de um Conselho Municipal das Comunidades Imigrantes e das Minorias Étnicas, entidade de carácter consultivo onde têm assento as associações de naturais dos países de expressão portuguesa, bem como de Goa, para além de representantes da etnia cigana.

Em Itália, as medidas de integração concitam o interesse do legislador desde 1986. Nesse ano, entrou em vigor a Lei n.º 943, reconhecendo o direito dos imigrantes à manutenção da sua identidade cultural, à escolarização, ao alojamento e à criação de associações. Pelo mesmo diploma foi ainda criada a «Consulta Nazionale», corpo consultivo que inclui representantes dos imigrantes, assim chamados a manifestar o seu parecer em matérias e problemas que mais directamente possam respeitar-lhes. Quatro anos depois, em 1990, a Lei n.º 39, mais vulgarmente conhecida por Lei Martelli, veio impor o estabelecimento e aprovação de «programas anuais» de intervenção económica e social, visando favorecer a integração sócio-cultural dos imigrantes e os seus direitos à educação e à habitação.

Em França, no ano de 1989, foi constituído um Comité Interministerial para a Integração, animado por um secretariado-geral que garante, por autoridade directamente delegada do primeiro-ministro, a continuidade e a coerência de uma política de integração – global e multidisciplinar – conduzida pelo Estado. O secretário-geral é nomeado, por inerência, presidente de um «fundo de acção social para os trabalhadores imigrantes e as suas famílias», que constitui um verdadeiro banco, dispondo de consideráveis meios financeiros. Desta forma é prestado apoio, designadamente através de subvenções, a milhares de diferentes organismos, cuja intervenção se encontra prevista nos diversos «planos locais» de integração e de desenvolvimento social.

J

JUGOSLÁVIA

«Se o inferno existir, este mundo deve ser o seu vestibular.»

Carlos Drummond de Andrade

– Foi, ao longo de quase oitenta anos, o produto de vários diferentes povos, com origens, histórias, línguas e religiões distintas.

O país nasceu, como «Reino dos Sérvios, Croatas e Eslovenos», em 1918, na sequência da derrota dos Impérios Austro-Húngaro e Otomano. Abalado, desde cedo, por sucessivas agitações nacionalistas, tomou, em 1929, o nome de Jugoslávia (*terra dos eslavos do Sul*). Mais tarde, após a segunda grande guerra, converteu-se numa república federal socialista, presidida por Tito.

Desde a sua criação, o novo Estado assentou em bases contraditórias, que sempre marcaram a sua existência e constituíram fermento de desagregação: *por um lado*, a «ideia jugoslava», isto é, a opinião, sustentada no século XIX, em especial na Croácia, de que, sendo mínimas as diferenças linguísticas ou religiosas separando os povos eslavos do Sul, elas não devem impedir uma vida comum; *por outro*, a herança do Estado sérvio, formado ao longo de um século de lutas, graças a um patriotismo intransigente, cioso das particularidades do povo sérvio.» («Historama», 34, Julho de 1993).

Em 1991, com a queda do regime socialista — que a custo conseguira conter as veleidades nacionalistas e abafar sucessivos focos de revolta —, a Federação Jugoslava desintegrou-se, dando lugar a várias novas repúblicas independentes e à eclosão de uma guerra sem quartel, de que não se adivinha o fim, alegadamente destinada a estabelecer, pela força das armas, fronteiras étnicas «justas e correctas».

Só na Croácia, os combates terão provocado 25 mil vítimas. Na Bósnia-Herzegovina, os mortos e desaparecidos deverão ascender a 150 mil e os feridos graves a 68 mil.

O conflito, que se arrasta há três anos, desalojou cerca de 3 milhões de pessoas e provocou o maior êxodo de populações, na Europa, desde o fim da segunda guerra mundial. A mesma região já tinha aliás presenciado, após a primeira grande guerra, a transferência massiva de populações inteiras, com os gregos afluindo à Macedónia, vindos da Turquia, e com os turcos (acompanhados de outros muçulmanos) abandonando a Jugoslávia com destino à Turquia. E voltou a ser palco de movimentos semelhantes, após a segunda guerra mundial, com a deportação de centenas de milhar de residentes alemães e a transferência, dentro das

fronteiras do país, de cerca de meio milhão de croatas, sérvios, macedónios e montenegrinos.

Esfrangalhada a Federação, estalaram as hostilidades entre as diversas repúblicas, e mesmo no interior delas, com muitos dos beligerantes pugnando pela instauração de um verdadeiro regime de «apartheid» étnico dentro das próprias fronteiras.

Esbarrando na demente obstinação das partes envolvidas, têm fracassado até agora todas as tentativas de restabelecimento da paz incentivadas a partir do exterior. Promovidas pela comunidade internacional, as iniciativas de mediação e policiamento não têm conseguido aplacar a fúria dos combatentes, saldando-se num malogro, exceptuadas as missões de natureza humanitária: escolta de comboios de assistência médica e alimentar, patrocínio da troca de prisioneiros e evacuação dos residentes em zonas particularmente afectadas pelo conflito.

Nestas circunstâncias – com a Bósnia a ferro e fogo e a Sérvia hipotecada ao esforço de guerra e exaurida pelo embargo internacional –, compreende-se o natural afundamento da economia da ex-Jugoslávia: a produção industrial caiu 40 por cento, entre 1991 e 1992, tendo os resultados do ano seguinte acentuado a tendência regressiva; o produto interno bruto, que era de 44 milhões de dólares em 1990, desceu em 1993 para os 10 mil milhões de dólares; a capitação de rendimento, que rondava, em 1989, os 3 mil dólares, caiu, no auge da crise, para cerca de 500; a inflação chegou a atingir os 20 190 por cento, com as lojas a encerrar três ou quatro vezes por dia, por forma a possibilitar a marcação de novos preços; a galopante desvalorização da moeda obrigou o banco central a sucessivos aumentos do valor facial das notas lançadas em circulação; ainda recentemente, o salário médio não excedia, traduzido em moeda portuguesa, os mil escudos; metade da mão-de-obra está paralisada pela guerra e dois terços da população vivem abaixo da linha de pobreza. Em resultado da guerra e do embargo decretado pela comunidade internacional, a economia da Sérvia, que era uma das mais prósperas da Europa Oriental, regrediu para um nível semelhante à do Congo, do Haiti ou dos Camarões.

Naturalmente, a insegurança reinante convida à emigração para regiões mais protegidas: cerca de 400 mil pessoas refugiaram-se no Montenegro, na Macedónia e na Sérvia, enquanto outras 540 mil procuraram abrigo na Croácia e 63 mil na Eslovénia.

Os Estados-membros da União Europeia têm procurado prestar assistência às populações atingidas pela guerra por forma a assegurar a respectiva protecção dentro das próprias fronteiras da ex-Jugoslávia, desde que assim o permitam a sua segurança e integridade. Outra atitude, designadamente de estímulo ao êxodo maciço das populações, poderia induzir efeitos perversos e assumir os contornos de indesejada cumplicidade na *limpeza* étnica ou de involuntário apoio às campanhas de *purificação* que constituem o principal objectivo do conflito.

Foi no mesmo sentido que recentemente se pronunciou a Conferência Europeia sobre a População (Genebra, Março de 1993), deliberando encorajar a manutenção dos deslocados da ex-Jugoslávia «tanto quanto possível nas regiões seguras mais próximas do seu país de origem».

Aliás, é pela mesma razão que, quando recebem pessoas deslocadas, provenientes daquelas zonas de guerra, os países comunitários procuram nelas manter vivo o propósito do retorno, a concretizar logo que as circunstâncias o permitam.

A maior parte dos deslocados pertence a cada uma das três comunidades étnicas da Bósnia-Herzegovina, onde se atingiu o paroxismo da crueldade e da violência.

Quatrocentos mil foi, aproximadamente, o número de refugiados e pessoas deslocadas da ex-Jugoslávia recebidas em 1992 no conjunto dos Estados-membros da União Europeia, com destaque para a Alemanha (252 mil), Grécia (73 mil), Reino Unido (46 mil), Holanda (13 mil), Dinamarca (9 mil) e Itália (8 mil). Vários outros países, como a Áustria, a Suíça e a Hungria têm igualmente proporcionado acolhimento a milhares de pessoas em fuga.

Este súbito e considerável afluxo de pessoas deslocadas veio de algum modo tornar patente a relativa inadequação dos regimes jurídicos vigentes nos diversos países europeus para fazer face a situações desta natureza: por um lado, às pessoas provenientes de uma zona de guerra não é supostamente aplicável, no país de acolhimento, o normal estatuto de residente estrangeiro, dado o carácter transitório da sua permanência e atendendo aos motivos humanitários que levaram à sua admissão; por outro lado, elas não se encontram cobertas, em geral, pela Convenção de Genebra sobre os refugiados, visto que não fogem de perseguições, individualmente dirigidas, baseadas na discriminação racial, religiosa ou política.

Por isso, e na falta de outros conceitos de protecção aplicáveis, os Estados-membros da União Europeia prevêm «regimes de excepção», destinados a atender ao caso das pessoas deslocadas da ex-Jugoslávia.

Em certos casos, essa particular regulamentação foi criada por lei específica, como sucedeu na Dinamarca, bem como na Itália, onde a Lei nº 390, de 24 de Setembro de 1992, veio permitir a emissão de uma autorização de residência por motivos humanitários, válida por um período de dois meses, sucessivamente renovável.

Nos restantes países, é geralmente regularizada a entrada e autorizada a permanência provisória das pessoas deslocadas, ao abrigo de regimes especiais ou do reconhecimento de uma espécie de *estatuto humanitário ad hoc*.

Em 2 de Junho de 1993, na Dinamarca, os *Doze* confirmaram a política de concessão de temporária protecção aos deslocados da ex-Jugoslávia, incluindo o direito ao reagrupamento familiar, «a título excepcional e com duração limitada».

L

LESTE

«Muitas coisas mudaram, mas não se passou nada. Ou, se preferirem, muitas coisas se passaram, mas não mudou nada.»

Mikhail Svanetski

– A radical transformação operada no Leste europeu e o processo de transição para a democracia ali desenvolvido, no decurso dos últimos anos, vieram provocar, entre outros, assinaláveis efeitos no domínio específico da circulação de pessoas e um agravamento sensível da pressão migratória exercida sobre os países da União Europeia.

Curiosamente, as grandes migrações não representam apenas uma consequência do vendaval político que varreu o Leste europeu, mas estiveram também na própria génese da radical reviravolta ocorrida em toda aquela área.

De facto, a fuga maciça para a Alemanha Ocidental, no Verão de 1989, de centenas de milhares de cidadãos da ex-RDA originou a crise que, em curto prazo, conduziu à queda do Muro de Berlim e à subsequente derrocada do estado leste-alemão, a qual, por sua vez, desencadeou o colapso dos regimes comunistas da Checoslováquia, da Bulgária, da Roménia, da Jugoslávia e da Albânia.

Nesses países, a euforia suscitada pelo desmoronamento dos regimes autoritários deu lugar, pouco a pouco, a um extenso rol de dúvidas e de apreensões.

A conquista dos direitos políticos constitui um progresso inestimável, que nunca é demais saudar, mas foi acompanhada pela emergência (ou, nalguns casos, pela maior visibilidade) de graves problemas sociais e económicos: uma acentuada crise económica, altos níveis de desemprego, degradação do poder de compra, aumento da delinquência, da instabilidade e da insegurança – tudo a instigar, em grande parte das populações, o desejo de procurar melhor sorte em diferentes paragens.

Pode, por isso, dizer-se que a etiologia dos movimentos migratórios de Leste para Ocidente não difere, em muitos dos seus aspectos fundamentais, da que determina a deslocação do Sul para Norte.

O êxodo representa, em primeira linha, a fuga à insegurança, ao desemprego e à pobreza.

– Efectivamente, a instabilidade atinge boa parte dos países do Leste europeu, afectados, em maior ou menor escala, por confrontos étnicos e conflitos de raiz nacionalista.

O desmantelamento de antigos Estados multiétnicos – de que a Jugoslávia constituía o mais flagrante exemplo – despertou adormecidas rivalidades e fez deflagrar combates violentos na Croácia e na Moldávia, no Azerbaijão e na Bósnia, no Kosovo e na Geórgia.

Após a desintegração da União Soviética em 15 Estados independentes, é agora a vez de, no interior da própria Rússia, cerca de noventa «repúblicas étnicas», «regiões» e «territórios» começarem a reivindicar a autonomia e, no mínimo, a soberania económica.

Ameaçadas, as minorias agitam-se, rejeitando a discriminação e exigindo, nalguns casos, o reconhecimento da sua autonomia. A queda dos regimes autoritários do Leste europeu veio, de facto, evidenciar a dispersão de muitos povos, constituindo minorias nacionais fora da sua pátria de referência: eslovacos na Hungria, ucranianos na Moldávia, sérvios na Croácia, turcos na Bulgária, russos no Báltico, húngaros na Roménia...

– As dificuldades económicas, por seu turno, contribuem terminantemente para o desejo de emigrar.

A transição do modelo económico socialista – planificado, burocrático e centralizado – para uma economia liberal de mercado tem-se revelado particularmente dolorosa, empobrecendo e fragilizando largos sectores da sociedade.

Será esta, porventura, a incontornável consequência de uma terapia necessária, sem alternativa possível e com benefícios supervenientes a médio prazo. A verdade, porém, é que os custos sociais das reformas empreendidas representam, no momento presente, enormes sacrifícios para grande parte das populações.

É que, conforme recentemente comentava o maior poeta russo contemporâneo, Yevtchenko, por muito que ela deva ser celebrada, «a liberdade não é nada que se possa comer ou que aqueça a casa no Inverno».

Foram suprimidas as subvenções a uma extensa gama de produtos básicos. Entraram em manifesto colapso inúmeros circuitos de comercialização. A inflação disparou. O encerramento de fábricas obsoletas, o desmantelamento de muitos dos irrecuperáveis «elefantes brancos» da indústria pesada, bem como a extinção de numerosas empresas e serviços públicos acabaram de vez com a prática (ficticiamente suportada) do pleno emprego e deixaram sem ocupação milhões de pessoas. Só a desmilitarização da economia da ex-União Soviética atingiu 18 milhões de civis que trabalhavam directamente para a defesa e a produção de armamento, grande parte deles sem possibilidade de recolocação. Na opinião de uma equipa de economistas da Organização Internacional do Trabalho, o pavio da «bomba do desemprego» na Rússia é cada vez mais curto e pode vir a ocorrer uma «explosão social», motivada, em grande parte, pelo colapso das indústrias de «construção de máquinas, dos têxteis e das ciências aplicadas». Guy Standing, responsável pelo dossier «Leste Europeu» na OIT, avaliou em 7 milhões o número de pessoas atingidas pelo desemprego corrente naquele

país, podendo esse número «subir para além de 10 milhões».

Considerado no conjunto dos países que o integram, o Leste europeu sofreu em média, desde 1989, uma baixa de produção de cerca de 30 por cento. Na Roménia, a produção industrial caiu para metade em apenas quatro anos. Na Rússia, o investimento fixo sofreu uma quebra de 45 por cento num só ano. Em contínua recessão, desde 1990, a produção industrial caiu para metade. Em 1993, a taxa de crescimento anual da inflação atingiu os 1300 por cento na Rússia e os 5 000 por cento na Ucrânia. Na Albânia, onde chegaram a estar encerradas quase todas as fábricas existentes, a produção industrial caiu 30 por cento, em 1991, e 8 por cento, em 1992, com o desemprego a atingir 20 por cento da população activa. Na Bulgária, o produto interno bruto desceu, em 1994, dois por cento e a inflação anual atingiu os 112 por cento, com o desemprego a tocar 740 mil pessoas. Mesmo na Polónia, um dos primeiros países do ex-bloco comunista a mostrar sinais de crescimento, só se realizava, no final de 1994, 90 por cento do produto interno bruto anterior a 1989. Três milhões de polacos estão presentemente no desemprego. Na Ucrânia, a produção industrial caiu 55 por cento nos dois últimos anos. Na Rússia, o desemprego, em grande parte provocado pelo processo de privatização de muitas das 245 mil empresas estatais – que já colocou na disponibilidade alguns milhões de trabalhadores considerados excedentários – foi agravado pela redução do exército, estimando-se em milhão e meio o número de militares que poderão ter sido desmobilizados em apenas dois anos.

Embora se torne difícil avaliar, com precisão, o nível de vida dos povos dos países de Leste, face aos problemas de convertibilidade das respectivas moedas – variando os cálculos consoante se recorra à taxa de câmbio oficial ou à do mercado clandestino –, é certo, em qualquer caso, que suportam iniludíveis privações.

De acordo com um relatório do Ministério do Trabalho, publicado em 5 de Fevereiro de 1994, três em cada quatro russos não auferem mais de 11 400 escudos (100 mil rublos) em cada mês. Vinte milhões de russos vivem abaixo do chamado limiar de pobreza. Em Moscovo, o número de pessoas sem-abrigo foi estimado entre 50 mil e 150 mil. O salário mínimo nacional ronda o equivalente a dois mil escudos. A quase totalidade dos rendimentos familiares é consagrada à alimentação. Desde 1989, diminuiu substancialmente o consumo da carne (com um quilo a custar metade do salário mínimo), do peixe, da fruta e dos produtos lácteos, tendo aumentado, em contrapartida, o de pão e de batatas. Na Bulgária, mais de metade dos 8,9 milhões de habitantes vivem abaixo do limiar de pobreza. O salário mínimo é de 2 150 levas, o correspondente a seis mil escudos. Desde 1989, o poder de compra desceu 16 por cento na Hungria, 18 por cento na República Checa e 28 por cento na Polónia. Na Arménia, o salário médio não excede os 15 mil rublos, o que representa a sétima parte do preço de uma bilha de gás para a cozinha (100 mil rublos). Na Albânia, ainda recentemente, o vencimento mensal de um médico não excedia os 2 500 leks (cerca de três mil escudos),

sendo necessários quatro dias de trabalho para a compra de um maço de «Marlboro». Para os 52 milhões de ucranianos, o rendimento médio mensal corresponde a menos de 1 600 escudos, traduzidos em «karbowan jez», uma das mais desvalorizadas moedas do mundo. Ainda há pouco se registaram, de uma só vez, aumentos de 300 por cento no preço do pão, de 600 por cento nas tarifas da electricidade e de 900 por cento nos bilhetes dos transportes públicos. Na Roménia, onde o salário médio ronda o equivalente a nove mil escudos, 42 por cento dos 28 milhões de habitantes vivem abaixo do nível *decente* e 13 por cento abaixo do chamado nível de *subsistência*. A inflação é galopante. Os artigos de venda livre são quase inacessíveis e formam-se longas filas para a compra dos produtos ainda subsidiados, como o pão e o leite.

Um trabalhador polaco da construção civil pode auferir, em França ou na Alemanha, um salário vinte vezes superior ao que recebe no seu país. O vencimento de um cirurgião chega a ser, na Roménia, quarenta vezes menor do que aquele que normalmente lhe caberia num país da União Europeia. Por sua vez, «os albaneses alcançam num ano o que os europeus conseguem num dia», conforme recentemente declarou o presidente Sali Berisha.

Por tudo isto, não surpreende que 9 200 cientistas – em especial matemáticos e especialistas de informática – tenham abandonado a Rússia em 1992. Esta «fuga de cérebros» é acompanhada, em todo o Leste europeu, por migrações substanciais de milhares de indivíduos e de famílias que procuram, no Ocidente, melhores condições de vida.

– Como se não bastassem os graves problemas resultantes da conflitualidade étnica, dos arrebatados nacionalismos, do desemprego e da reestruturação do sistema produtivo, o Leste da Europa vê-se ainda a braços com o crescimento da criminalidade e o aumento da delinquência, fenómenos geralmente associados aos períodos de crise económica e de convulsão social, propiciadores de um clima de anomia e desagregação.

A transição de um regime totalitário de economia socialista para um regime democrático de livre economia de mercado fragiliza temporariamente as novas instituições e cria extensas áreas de vazio legislativo, logo aproveitadas.

Peritos da ex-União Soviética estimam que há presentemente mais de 5800 diferentes organizações criminosas em actividade no território da Comunidade de Estados Independentes. Calcula-se que 30 milhões de armas de fogo possam estar na posse de civis no conjunto de todas as repúblicas da ex-União Soviética. Com o exército em fase de descontrolada liquidação, vendem-se ao desbarato munições e armamento, desde granadas a «bazookas», passando pelas pistolas «Makarov» e pelas metralhadoras «Kalashnikov».

Na Rússia, o ministério do interior apreendeu, em 1993, 53 mil armas de fogo, entre as quais 7400 metralhadoras. Nesse mesmo ano, foram ali registados 25 mil homicídios. O número de crimes cometidos mediante utilização de arma de fogo quintuplicou em apenas

três anos. A corrupção grassa, alastrando por todo o tecido social: supõe-se que entre 30 e 50 por cento do numerário movimentado pelas «máfias» russas seja utilizado para subornar polícias e outros funcionários. Recentemente, o próprio chefe da polícia de Moscovo admitiu que 95 por cento dos seus homens são corruptos, devido às más condições de trabalho e aos baixíssimos salários que auferem. Segundo se pensa, grande parte de toda a actividade económica – entre 40 e 60 por cento, incluindo um terço da actividade bancária – é controlada por grupos criminosos. E 80 por cento dos automóveis de marca estrangeira que circulam pelas estradas russas terão sido, muito provavelmente, furtados em outros países.

De facto, em tempos de penúria generaliza-se o recurso a todos os tipos de expediente para sobreviver ou encontrar rendimentos suplementares: da venda de armas ao tráfico de ícones, da prostituição à droga.

Na capital russa, onde foram já identificados mais de 2 mil grupos de narcotraficantes, a polícia desmantelou, em 1992, cerca de 180 laboratórios clandestinos, muitos deles mantidos por químicos que a privatização da indústria farmacêutica deixou no desemprego. O haxixe é abundantemente cultivado na Rússia, na Bielorrússia e na Ucrânia e a produção de heroína é especialmente referenciada em quatro das novas repúblicas da Ásia central. Só no Usbequistão, as superfícies plantadas com papoila aumentaram dez vezes desde 1992. Em resultado da situação de guerra na ex-Jugoslávia, a «rota dos Balcãs», antes utilizada para a introdução de droga na Europa, terá sido desviada para a Roménia e a Hungria. O sistema bancário deste último país, permitindo o sigiloso depósito de grandes quantias sem justificação da sua proveniência, pode estar a ser utilizado para o branqueamento dos lucros resultantes do tráfico.

Na opinião de um responsável da Scotland Yard, recentemente divulgada, os «gangs» da Europa de Leste serão dentro de poucos anos os maiores fornecedores de drogas e de armas ilegais à Grã-Bretanha, rivalizando com as tríades chinesas, os cartéis colombianos ou a máfia siciliana.

A prostituição, o jogo e o furto de automóveis estão também nas mãos destes grupos, que trocam as viaturas roubadas, na Alemanha, por droga, considerada «a moeda mais estável da Europa, muito mais sólida do que o dólar ou o marco». Estima-se em cerca de 50 mil o número de raparigas provenientes do Leste europeu, geralmente menores de dezoito anos, que foram colocadas a trabalhar em prostíbulos da Alemanha.

Entretanto, prospera impunemente o descaminho e contrabando de produtos radioactivos e de mercadorias estratégicas, como o urânio, o céσιο, o plutónio, o estrôncio e o mercúrio vermelho. Os modestíssimos salários de muitos dos técnicos com acesso a estas matérias torna fácil o seu aliciamento e foi já denunciado como um dos principais riscos de proliferação nuclear.

Em 1992 e nos primeiros meses de 1993, a Interpol abriu mais de 10 mil processos relacionados com a actividade de criminosos russos no cenário internacional, o que diz bem da crescente envergadura da criminalidade na Europa de Leste.

– Alguns dos índices de qualidade de vida decresceram de forma acentuada, reflectindo as frustrações de boa parte da população, as dificuldades da sua adaptação às novas circunstâncias e a desarticulação dos anteriores sistemas de protecção social. Na Rússia, em apenas 6 anos, desde 1987, aumentou em 40 por cento o número anual de mortes. A esperança de vida média, no que toca aos homens, desceu para os 59 anos (ao nível do Paquistão e inferior, em cerca de 12 anos, ao correspondente índice português). Trata-se de uma escalada mortal, «sem paralelo em tempo de paz na Europa Ocidental», conforme declarou o demógrafo Alain Monnier («Le Monde», 12.07.1994). O alcoolismo agravou-se e cresceu para 45/ 100 mil a taxa de suicídios. Na Roménia, por seu turno, a taxa de mortalidade materna é agora de 210 por cada cem mil nados-vivos, ou seja, quinze vezes pior do que a registada em Portugal.

– Confia-se, naturalmente, num mais que provável crescimento progressivo das economias dos países do ex-bloco comunista e no gradual encurtamento da distância que os separa dos países comunitários, desafio mais fácil de vencer por alguns deles (designadamente o «grupo de Visegrad» – Hungria, Polónia, República Checa e Eslováquia) do que pelos restantes⁹.

A verdade, porém, é que até ao fim da década, senão mesmo para lá dela, as reformas em curso não deverão produzir significativa melhoria no nível de vida das populações, que se quedará abaixo dos padrões médios ocidentais. É de prever, por conseguinte, uma forte pressão sobre os mercados de trabalho da Europa comunitária. Impacientes, vendo protelar para as calendas gregas o estabelecimento da «Confederação Europeia» (alvitrada por Mitterrand e Havel) ou de uma Comunidade alargada (a 24 ou 30 países), e não suportando aguardar, sabe-se lá por quanto tempo, uma substancial melhoria da situação económica nos seus países, 20 milhões de pessoas, nadas e criadas nas antigas «democracias populares», esperam, de malas prontas, a sua oportunidade.

⁹ Segundo a OCDE, o crescimento da economia checa tem igualado e até ultrapassado, nalguns casos, o de alguns países membros da União Europeia. A República Checa e a Hungria preparam, aliás, a sua entrada naquela organização, que agrupa os países mais desenvolvidos. Da Rússia, entretanto, chegam notícias que apontam no sentido de estar a ser contida a quebra da produção industrial e travada a inflação.

M

MIGRAÇÕES

«... Trago boca para comer
e olhos para desejar
Com licença, quero passar
tenho pressa de viver.

... Minha barca aparelhada
salta o pano rumo ao norte
meu desejo é passaporte
para a fronteira fechada.»

António Gedeão

– Embora possam ser encontradas, uma vez por outra, referências dispersas às chamadas migrações *internas*, isto é, àquelas que ocorrem ligando diferentes regiões dentro das fronteiras de um mesmo Estado, são as migrações *internacionais* que, na actualidade, maior interesse concitam.

Nesse sentido, pode a traços largos definir-se como *migrante* toda a pessoa que deixa o seu próprio país para se estabelecer num outro, com carácter temporário ou definitivo. Ao fazê-lo, assume um duplo estatuto: trata-se, consoante as perspectivas, de um *emigrante* (assim considerado pelo país de origem) e de um *imigrante* (como tal designado no país de destino).

A migração de pessoas é um fenómeno perene e natural, com origens tão remotas como as da própria humanidade.

A história dos povos é, em boa parte, a história das suas migrações, indissociável da sua mobilidade e da sua miscibilidade.

Portugal aí está, a demonstrá-lo: corre-nos nas veias o sangue de celtas e romanos, de suevos e visigodos, de hebreus e muçulmanos; e daqui, deste «País inconformado desde sempre com a sua estreita tira sufocante» (Eduardo Lourenço), abalaram, para as sete partidas do mundo, milhões de portugueses, em migrações de conquista e de ocupação, de povoamento, de colonização e de mão-de-obra.

O que há de inédito nos movimentos migratórios contemporâneos é o seu carácter universal e, sobretudo, a sua notável amplitude: estima-se em mais de 100 milhões o número de imigrantes internacionais, representando dois por cento da população mundial. Só nos últimos 12 anos, a Europa recebeu 15 milhões de imigrantes, enquanto os Estados Unidos terão absorvido, aproximadamente, outro tanto. Cerca de 75 milhões de pessoas, provenientes

das regiões mais carecidas, abandonam, em cada ano, o seu próprio país.

Embora o último quartel do século passado e o primeiro deste século tivessem assistido a consideráveis movimentos transoceânicos de populações, as migrações internacionais jamais terão assumido as proporções que hoje registam e, em especial, a dimensão das que se aguardam.

Nunca antes se verificara uma tamanha convergência e uma tão densa sobreposição de *factores de tensão migratória*, associados a uma crescente disponibilidade de transportes rápidos, frequentes, acessíveis e de longo alcance¹⁰.

– Quais são esses factores?

O movimento das pessoas é determinado, neste contexto, pela acção de dois diferentes tipos de estímulo: os factores de *atração*, respeitantes ao país de destino e às razões que, aos olhos dos estrangeiros, o tornam aliciante como privilegiado local de fixação; e os factores de *repulsão*, atinentes ao país de origem e às circunstâncias, que nele concorrem, causadoras do seu abandono pelos respectivos nacionais.

A escassez de oportunidades de trabalho no país natal – tornando difícil a obtenção de rendimentos e a própria subsistência – constitui um dos mais influentes factores de repulsão. O mesmo se dirá da instabilidade social, do surgimento de confrontos étnicos, da insegurança urbana, da fome, da persistente e acentuada depreciação da moeda, da consequente quebra do poder de compra, da intolerância racial e religiosa, do atropelo dos direitos humanos, da violência ou da crise económica prolongada.

Em contrapartida, o dinamismo do mercado de emprego, o alto nível dos salários, das prestações sociais e dos cuidados de saúde disponíveis, o acesso à educação, as perspectivas de ascensão profissional, o respeito pelas liberdades e garantias individuais, o desembaraçado usufruto dos direitos cívicos, a abundância de bens de consumo, a tranquilidade pública e a relativa estabilidade da economia são, entre outros, factores relevantes de atração, exercendo um compreensível fascínio sobre quem, no seu próprio país, não conhece, ou conhece em menor escala, os elementares ingredientes de uma vida digna, pacífica e saudável.

– Os fluxos migratórios estabelecem-se, por conseguinte, onde quer que exista um acentuado *diferencial de desenvolvimento*: com origem em países e regiões caracterizados por mais baixas condições de subsistência, têm por destino países e regiões dotados de melhores padrões de vida.

¹⁰ O tráfego aéreo internacional de passageiros registou, em 1993, um crescimento de sete por cento, de acordo com os dados facultados pelas companhias dos 182 Estados-membros da AOCI, Organização Internacional da Aviação Civil.

Do mesmo modo que, na natureza, o vento se estabelece como inevitável consequência da falta de equilíbrio na atmosfera, devida, por sua vez, às diferenças de pressão e de temperatura que existem no seu seio – o que origina o movimento de massas de ar das zonas quentes para as frias, e das zonas de alta pressão para as de baixa pressão –, assim também as migrações resultam da falta de equilíbrio no desenvolvimento dos diferentes países e continentes – o que produz o movimento de populações das áreas mais conturbadas para as áreas mais tranquilas e das mais pobres para as mais ricas.

Como o «ranking» das nações as ordena, por forma decrescente de riqueza e de desenvolvimento, numa longa escada de quase duzentos degraus (tal é, aproximadamente, o número dos países que integram a comunidade internacional), os fluxos migratórios estabelecem-se no sentido ascendente, sendo certo que um mesmo patamar pode simultaneamente servir como ponto de chegada e de partida.

Tomemos o caso de Portugal: de acordo com os Serviços de Estatística da Comunidade Europeia, um operário português ganha, em média, por hora de trabalho, cerca de 43 por cento do salário médio auferido, em idênticas circunstâncias, pelos seus congéneres europeus. Não surpreende, nestas condições, que muita da mão-de-obra nacional se tenha deixado aliciar pelas mais atraentes remunerações praticadas além-fronteiras. E por isso deparamos com operários portugueses – «jornaleiros de pá-e-bico» – envolvidos, um pouco por toda a Europa, na construção de estradas, pontes e edifícios.

Levando em conta a mesma ordem de razões, bem se compreende como Portugal, não obstante situar-se fora da vanguarda europeia (o produto interno bruto «per capita» – 10 532 dólares em 1992 – é o segundo mais baixo de entre os *Quinze*), constitui, por sua vez, o almejado destino de trabalhadores estrangeiros provenientes de países com menores índices de desenvolvimento. Para um operário indiferenciado angolano, que vence 400 mil kuanzas por mês (o equivalente a mil escudos no mercado paralelo), ou para um artesão moçambicano (com um rendimento mensal de 100 mil meticais), os salários vigentes em Portugal são suficientemente aliciantes por forma a representarem um ponderoso factor de atracção, a que outros, de resto, se associam.

(Nem pelo facto de apenas nos situarmos, de acordo com as agências especializadas das Nações Unidas, em 42º lugar na escala dos povos mais desenvolvidos, ou de termos, acima de nós, cerca de quarenta países com superior Produto Nacional Bruto *per capita*, deixamos de constituir um relativo «el dorado» para milhões de potenciais imigrantes de todos os continentes.)

Este processo de *migração-em-cadeia* ocorre um pouco por toda a parte: ao êxodo dos romenos – a caminho da Alemanha, da Áustria ou da França – corresponde, conquanto em menor escala, a chegada à Roménia de milhares de imigrantes ilegais provenientes da Ásia; cerca de 2 milhões de turcos emigraram para a Alemanha, enquanto a Turquia recebe

centenas de milhar de curdos e de iraquianos; há filipinos que emigram para a Arábia Saudita, tailandeses para Singapura, indonésios para a Malásia, iranianos para o Japão, curdos para a Suécia, burkineses para a Costa do Marfim e chineses para a Austrália.

Conforme assinalava Vasco Pulido Valente, «os russos emigram para a Ucrânia, os ucranianos para a Polónia e os polacos para a Alemanha; entram 200 mil russos por ano na Polónia; para um russo a Polónia já é um paraíso.»

A mesma relatividade dos conceitos e padrões de bem-estar foi assim comentada por Umberto Eco: «Existe pouca diferença entre um romeno e um parisiense em relação à existente entre um biafrense e um sueco. O Terceiro Mundo está cheio de gente que venderia a própria mãe para viver tão bem como se vivia em Bucareste no tempo de Ceausescu.»

– Ao longo dos últimos anos, verificou-se uma alteração significativa na natureza da imigração estabelecida na Europa Comunitária.

De uma *imigração de trabalho* (ou de mão-de-obra) evoluiu-se para uma *imigração de povoamento*. O objectivo do trabalhador estrangeiro já não se limita à poupança de algumas economias, seguida do regresso ao país de origem, logo que composto o pé-de-meia. A motivação, é hoje, diferente e consiste, a prazo, na definitiva fixação no país de acolhimento, junto da própria família, que com ele chega ou – o que é mais comum – a ele se reúne. Ao invés dos movimentos sazonais e temporários de um passado ainda recente, caracterizados por correntes migratórias circulares, ou de torna-viagem, verifica-se actualmente a tendência para a radicação no país de destino.

Actualmente, podem, por isso, resumir-se a três as mais relevantes tendências da população imigrada na União Europeia: *sedentarização* (na Alemanha, por exemplo, 70 por cento dos turcos residentes chegaram àquele país há mais de dez anos e 20 por cento há mais de vinte anos); *feminização* (as mulheres constituem já cerca de metade dos migrantes); e *rejuvenescimento* (a crer em dados recentemente tornados públicos, 55,4 por cento das crianças que frequentam as escolas do 1º ciclo do ensino básico dos distritos de Lisboa e Setúbal são provenientes de minorias étnicas, sobretudo africanas).

Por um lado, a permanência alonga-se e consolida-se, à medida em que, aos poucos, se esbatem os laços com o país da proveniência. Por outro lado, o *reagrupamento familiar* – que se traduz na junção ao imigrante da sua mulher e dos seus filhos, permitida pelo país hospedeiro em homenagem ao princípio da unidade da família – veio transfigurar e remoçar a comunidade dos trabalhadores imigrados, actuando simultaneamente, a prazo, como efeito multiplicador do seu número.

É a magnitude dos fluxos que determina a urgência de serem encontradas fórmulas adequadas para a sua gestão.

– Na definição da sua *política de imigração*, cada Estado tem de ponderar criteriosamente as virtuais consequências que dela resultam para o mercado de trabalho, para a política económica e social, para a política externa e para a segurança. Deverá fundamentalmente atentar, ao definir as previsíveis necessidades de imigração, na situação do mercado de emprego¹¹ e no estado de desenvolvimento demográfico.

As políticas de imigração dos diversos Estados-membros da União Europeia, que entre si procuram articular-se, assentam, no essencial, no reconhecimento da necessidade: de disciplinar e regular os fluxos migratórios; de combater a imigração clandestina; de desenvolver a plena integração, na sociedade de acolhimento, dos trabalhadores estrangeiros autorizados a residir legalmente; de participar activamente no processo de assistência ao desenvolvimento dos países de origem, como forma de desencorajar, a prazo, o êxodo de novos emigrantes.

A integração dos imigrantes e o controlo dos fluxos migratórios são conceitos gémeos, que caminham necessariamente em paralelo: só é possível promover, dignificar e integrar, de forma adequada, todos os imigrantes – partilhando com eles o bem-estar da comunidade, para o qual contribuem – na condição de o seu número não crescer descontrolada e permanentemente.

O equilíbrio das nossas sociedades impõe um dever de integração, mas a integração, por sua vez, pressupõe situações de relativo equilíbrio, não comprometido por bruscos balanços de população.

Foi por isso, provavelmente, que Jean Claude-Chesnais, do Instituto Nacional de Estudos Demográficos de Paris, terá entendido como útil prevenir os virtuais defensores de teses libertárias em matéria de tamanho melindre: «É actualmente indispensável uma política activa e clarividente da regulação dos fluxos migratórios: a imigração é uma questão de química, só resulta se corresponder a doses subtis.»

Ainda recentemente, podia ler-se no «Correio da Manhã»: «Bispo de Setúbal defende: Cada um tem o direito de se estabelecer onde quiser» – «Este mesmo direito está consignado na declaração universal dos Direitos do Homem» – «O Mundo é a nossa casa».

Ora, se é verdade que a defesa apaixonada e generosa de um ideal só enobrece quem o sustenta, convém todavia observar que os visionários e profetas não têm geralmente de cuidar de minudências incómodas, como sejam as de saber se é, na prática, realizável o que propõem. E como. E quando. E com que recursos e consequências. A sua ética não é a da

¹¹ *Outro sentido não podem ter as palavras do deputado comunista Miguel Urbano Rodrigues: «Todos compreendemos que Portugal não pode ser um país de fronteiras escancaradas, sem controlo; somos apenas 10 milhões e o desemprego alastra já pelo País, e muito». («Diário da Assembleia da República», nº 48, 13.03.93).*

responsabilidade, mas a da convicção. Conforme escreveu Rui Knopfli, «um poeta está sempre certo». E tanto lhe basta.

Por isso se pode ler:

«*Minha aldeia é todo o mundo
Todo o mundo me pertence*»

António Gedeão

«*O mundo é todo meu, se o desejo com
intensidade, sem termos nem fronteiras.*»

J. Rodrigues Miguéis

Ao legislador, condenado a manter os pés na terra, exige-se porém maior prudência e sentido das realidades. Por isso, o direito de livre circulação e de livre estabelecimento que a Declaração Universal reconhece a cada indivíduo não tem o amplo alcance que por vezes se lhe quer conferir. De outro modo, seria certamente diferente o texto do Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos, adoptado pelas Nações Unidas em 1966, que assim dispõe: «Toda a pessoa que se encontre legalmente no território de um Estado terá direito a circular livremente *por ele* e a escolher *nele* a sua residência.» O mesmo princípio consta, «*ipsis verbis*», do Protocolo Adicional nº 4 à Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Bem como do documento submetido à Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Cairo, Setembro de 1994): «Qualquer indivíduo tem o direito de escolher o seu local de trabalho e de residência dentro *do seu próprio* país, bem como de emigrar para qualquer outro país *que o aceite*».

Só aos mais desatentos pode escapar que das migrações resultam hoje, muito mais que outrora, novos potenciais focos de tensão, carecidos de prudente abordagem e de sensata gestão, conjugando realismo e generosidade. Ao debruçar-se em pormenor sobre a dimensão do movimento de pessoas, o relatório de 1993 do Fundo das Nações Unidas para a População pinta um quadro sombrio da amplitude do problema e assinala um inédito elemento de perturbação: «A migração foi sempre uma característica do desenvolvimento; mas os migrantes de hoje estão a tentar penetrar em território já ocupado por outros». De acordo com o FNUAP, esta afirmação aplica-se não só às migrações internas, dirigidas aos centros urbanos, mas também às migrações internacionais e à demanda de asilo em larga escala.

Trata-se de uma questão sensível, que não pode nem deve ser remetida para a lógica cegamente binária de quantos nela apenas conseguem distinguir dois termos: a «imigração zero» e o «laissez-passer».

Reconhece-se, em Bruxelas, que uma adequada gestão da imigração não significa o seu termo: «os nossos países são sociedades abertas que não se podem dar ao luxo de – numa perspectiva económica, política ou até mesmo demográfica – fechar-se em si próprias; nem a Europa Ocidental poderá policiar as suas fronteiras ou controlar os locais de trabalho como uma polícia de estado: qualquer tentativa nesse sentido afectaria, mais cedo ou mais tarde, as

liberdades e os direitos dos seus cidadãos».

N

NACIONALIDADE

«Se o Dantas é português, eu quero ser espanhol.»

Almada Negreiros

– A nacionalidade é o vínculo jurídico-político que prende uma determinada pessoa à população constitutiva de um determinado Estado.

Com fundamento nessa relação, o Estado exerce, por um lado, autoridade directa sobre os seus próprios cidadãos, e reconhece-lhes, por outro, os direitos civis e políticos inerentes à nacionalidade.

Embora respeitando certos princípios gerais do direito internacional, cada Estado é livre de determinar, pela sua própria legislação, quais são os seus nacionais.

– A nacionalidade pode classificar-se em originária e adquirida. Diz-se *originária* aquela que resulta do nascimento e *adquirida* a que se obtém por facto (opção, casamento, naturalização) posterior ao nascimento.

– No que toca à nacionalidade originária, os Estados elegem, em geral, um de dois critérios fundamentais para a sua determinação: o critério do «ius sanguinis», que assenta na filiação (cada pessoa recebe a nacionalidade dos seus pais, onde quer que tenha nascido, no país ou no estrangeiro) e o critério do «ius soli» (o local de nascimento determina a nacionalidade, independentemente da nacionalidade dos progenitores).

De um modo geral, as leis internas combinam os dois sistemas, adoptando, por conseguinte, sistemas mistos. É o caso, designadamente, da lei portuguesa da nacionalidade (Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro).

Como bem se compreende, os Estados carecidos de população tendem a privilegiar o critério do «ius soli»: pelo simples facto de se ter nascido num dado território, logo se adquire a correspondente nacionalidade¹².

Quanto à nacionalidade adquirida, importará reter que uma das vias mais frequentemente utilizadas para alcançá-la é a *naturalização*, isto é, o acto pelo qual um estrangeiro obtém a nacionalidade de um Estado, depois de lha ter requerido.

Através da naturalização, adquire-se uma nova nacionalidade, diferente da anterior.

¹² É o que ocorre, por exemplo, no Brasil, onde a Constituição de 1988 consagra, como regra geral, a de que «são brasileiros natos os nascidos na República Federativa do Brasil, ainda que de pais estrangeiros».

Foi o que se passou, por exemplo, com Albert Einstein, nascido de pais judeus, na Alemanha, em 1879, e naturalizado americano, em 1941.

Se dele nos lembrámos a este respeito, foi pela ironia de que usou, denunciadora de algum farisaísmo da tutela nacional, ao discursar em Paris, nos anos vinte, em agradecimento a uma homenagem da comunidade científica: «Se a minha teoria da relatividade vier a ser provada, a Alemanha reivindicar-me-á como Alemão e a França declarará que eu sou um cidadão do mundo. Se, porém, a minha teoria vier a ser considerada errada, a França logo dirá que eu sou Alemão e a Alemanha afirmará que sou Judeu.»

A regulamentação da nacionalidade tem variado ao longo do tempo e difere de Estado para Estado, ao sabor das necessidades demográficas, das concepções ideológicas e das conveniências económicas.

Como é óbvio, as reformas da legislação, nesta sensível matéria, não deixam indiferentes as comunidades imigrantes, designadamente quando se traduzem na limitação ou no aumento das possibilidades de acesso à nacionalidade do país de acolhimento e aos direitos e vantagens dela decorrentes.

Assim se explica a polémica suscitada pela recente reforma, em França, do código da nacionalidade, que provocou vivos protestos da parte das associações de defesa dos direitos dos imigrantes (embora não pareça comportar práticas restritivas, já que apenas configura a adopção de uma concepção voluntarista da cidadania, ampliando o campo da livre escolha individual).

Nos termos da lei até há pouco vigente, os filhos de imigrantes, desde que nascidos em França ou ali residindo nos cinco anos que antecedem a maioridade, adquiriam de forma automática a nacionalidade francesa, logo que completassem os 18 anos. Agora, e desde 1 de Janeiro de 1994 (data da entrada em vigor do novo código), poderão continuar a obter a nacionalidade francesa, mas terão de requerê-la, explícita e pessoalmente.

A aquisição da nacionalidade do país de acolhimento constitui, para os estrangeiros nela interessados, o derradeiro e culminante passo do seu processo de gradual integração nesse país. É por isso que se encontra geralmente subordinada ao preenchimento, entre outros, de um requisito fundamental: a prova de residência prolongada. Assim ocorre entre nós: podem naturalizar-se portugueses os estrangeiros que em Portugal residam há, pelo menos, seis anos. Em Itália, na Holanda, no Reino Unido e na Irlanda o período mínimo de residência é, para o mesmo efeito, de cinco anos. Na Alemanha e no Luxemburgo, o período exigido é de dez anos, o mesmo acontecendo em Espanha (excepto para os nacionais de alguns países, sobretudo latino-americanos, para os quais o prazo é de apenas dois anos).

Nos Estados-membros da União Europeia é patente a diversidade de regimes jurídicos neste âmbito. Em alguns deles, os filhos dos imigrantes adquirem a nacionalidade do país de

acolhimento pelo mero nascimento; em outros, podem adquirir-la logo que alcançam uma determinada idade; em outros, enfim, resta-lhes o recurso à naturalização.

Em Portugal, os filhos dos estrangeiros que aqui residam habitualmente há seis anos, pelo menos, são considerados portugueses de origem, desde que declarem ser essa a sua vontade e conquanto tenham nascido em território português.

Enquanto em França, desde meados do século dezanove (e ressalvado o curto interregno do regime de Vichy), o código da nacionalidade evoluiu no sentido de alargar o peso relativo do «ius soli», na Alemanha, pelo contrário, a predominante consideração do direito de sangue está profundamente radicada na letra e no espírito das leis. É por isso que os alemães étnicos – os «aussiedler», cujos antepassados emigraram para a Rússia ou se fixaram no Cazaquistão, na Alta Silésia, nos Sudetas ou na Transilvânia – são acolhidos de pleno direito na comunidade germânica, mesmo que ignorem o idioma de Schiller. Entretanto, o filho de um imigrante turco, apesar de ter nascido em Berlim e de ali ter sido educado, permanecerá turco (a menos que recorra à naturalização, renegando a sua nacionalidade de origem), ainda que nada, excepto a filiação, o relacione com o seu país. Recentemente, porém, tem sido referida com alguma insistência a eventualidade de alteração da legislação alemã, por forma a permitir a dupla nacionalidade.

Uma política demasiado restritiva em matéria de aquisição da nacionalidade dificulta a integração dos imigrantes. Como já tem sido assinalado, nenhum país pode ter interesse em que um sector importante da sua população permaneça indefinidamente, gerações a fio, com o estatuto jurídico de estrangeiro, sem direitos políticos plenos e, como tal, excluído da democracia representativa.

É forçoso encontrar, a este respeito, a justa medida.

Por um lado, assiste-se, hoje, a uma louvável dessacralização da ideia de nacionalidade: não apenas ela deixa de ser necessariamente reportada ao nascimento, à genealogia, como perde carácter de estrita exclusividade. Assim o demonstram o crescente reconhecimento dos *plurinacionais* – isto é, dos indivíduos que são simultaneamente cidadãos de dois ou mais Estados – e a aceitação da *transnacionalidade*, ou seja, da mudança de uma para outra nacionalidade.

Por outro lado, importa não cair no extremo oposto, banalizando e desvirtuando o conceito. A nacionalidade não pode ser entendida como um qualquer artigo descartável, passível de aquisição por motivos fúteis ou efémeras conveniências, para logo ser repudiada com idêntica ligeireza. Deve representar, em todas as circunstâncias, a real existência de uma ligação forte, genuína e sentida, tendencialmente perdurável e duradoura, entre um indivíduo e um Estado.

Trata-se de um acto de elementar justiça quando essa ligação tenha sido cimentada ao

longo de anos de permanência no país de acolhimento. Razão tinha José Rodrigues Miguéis, pela boca de um seu personagem, o Cosme de Riba-Douro, a quem se metera na cabeça naturalizar-se americano: «Sim senhor, vim para cá com dezanove anos, fugido, e que mais tem? Cheguei cá em 1925, e depois? Que diferença lhes faz isso? Levo aqui mais de quinze anos de trabalho: não chega para um homem se sentir americano? Eu não nasci cá por acaso, como eles. Vim pela minha vontade, percebe a diferença? Gosto disto e quero cá ficar. Já roubei? Já matei? Tenho derramado mais suor e sangue do meu corpo nessas estradas, pontes e portos do Nova-York-Estado do que milhões dos que cá nasceram! Tenha mourejado e sofrido e sido feliz – sim senhor, feliz! – e isto são raízes tão fortes como as da nascença.»

A concessão da nacionalidade a um imigrante tem por pressuposto a sua integração na comunidade de acolhimento e, por sua vez, vem reforçar essa integração, ao cimentar sentimentos de pertença, de identificação com o tecido social e de adesão a um património comum de valores e de interesses.

Neste sentido, o Conselho de Ministros apresentou ao Parlamento, no ano passado, uma proposta de alteração à Lei da Nacionalidade, tendo por principais objectivos, entre outros: impedir que a aquisição da nacionalidade «caia no comércio jurídico»; acabar de vez com os «casamentos de conveniência», celebrados entre portugueses e estrangeiros, com o único e mal escondido propósito de proporcionar aos primeiros a obtenção de um lucro e aos segundos a aquisição «instantânea» da nacionalidade portuguesa; e garantir, sem margem para dúvidas, que já existe uma real integração dos interessados. Com esta última finalidade, é doravante alargado para 10 anos o período de permanência em Portugal, necessário para requerer a naturalização (excepção feita aos nacionais dos países de língua oficial portuguesa, que continuam abrangidos pelo prazo, mais favorável, de 6 anos) e endossa-se aos interessados a responsabilidade de provar, quando requeiram a naturalização, que mantêm uma efectiva ligação à comunidade portuguesa. Estes princípios vieram a ser vertidos na Lei nº 25/94, de 19 de Agosto.

Actualmente, ao adquirir a nacionalidade de um país da Europa comunitária, o imigrante de um país terceiro adquire, «ipso facto», não apenas o conjunto de direitos e deveres que decorrem da cidadania nacional desse Estado-membro, mas também o acervo de direitos e deveres dos cidadãos dos *Quinze* conforme se encontram previstos no Tratado de Roma, incluindo o direito a procurar emprego e a trabalhar em qualquer ponto da Comunidade.

Pelo Tratado de Maastricht foi instituída a «cidadania da União», uma espécie de *nacionalidade europeia*, distinta da cidadania nacional, e destinada a complementar esta, que não a substitui-la. Confere aos cidadãos comunitários os direitos: de votar e ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu e nas eleições municipais do Estado-membro onde residem; de circular livremente no território de todos os Estados-membros; de apresentar petições ao Parlamento Europeu e de recorrer ao Provedor de Justiça Europeu; e de usufruir,

no território de países terceiros, da protecção das autoridades diplomáticas e consulares de qualquer Estado-membro.

A actual crise do clássico modelo de Estado-Nação – que se manifesta pela sua fragmentação e/ou pela sua integração em associações ou comunidades de Estados – tem, por conseguinte, reflexos no próprio conceito de nacionalidade e na sua previsível evolução, o que aguça o engenho dos académicos e desafia o espírito criativo de alguns autores. É, por exemplo, o caso de T. Hammar: para evidenciar que o conceito de «citizen» (aquele que é cidadão nacional de um Estado) deixou já de corresponder fielmente à realidade político-social dos Estados modernos, criou o neologismo «denizen», capaz de designar uma vasta categoria de migrantes não abrangidos pela normal relação de nacionalidade.

Não falta até quem, da progressiva emergência do «globo» como «única entidade operacional» (Eric Hobsbawm), retire como inevitável efeito a falência, a prazo, da ideia de nacionalidade. Tal como o conceito de fronteira, quintessência da soberania dos Estados, o de nacionalidade teria os dias contados. Pelo menos na configuração que lhe conhecemos.

O

OPTIMISMO

«O pessimista queixa-se do vento; o optimista espera que ele mude; o realista ajusta as velas.»

Carlos Drummond de Andrade

– Poder-se-á esperar, num futuro mais ou menos próximo, que uma alteração das actuais circunstâncias contribua para atenuar as tensões migratórias? É previsível, designadamente, um alívio da enorme pressão demográfica que penaliza certos países? Permitirá a criação de nova riqueza, pelos países em vias de desenvolvimento, suprimir ou encurtar o fosso que os separa dos países industrializados da Europa e da América do Norte?

Conseguirá a pacificação do cenário internacional reduzir o número de conflitos armados e o conseqüente êxodo de populações deslocadas?

– Em primeiro lugar, e na tentativa de encontrar resposta às questões enunciadas, haja em vista a demografia, ou não fosse ela considerada «a mãe de todos os trabalhos»:

Por um lado, podem registar-se, na coluna das boas notícias, o sucesso obtido pelas campanhas de redução das taxas de fecundidade em certos países (China, Tailândia, Colômbia, Zimbábue e Coreia), os avanços alcançados no planeamento familiar (o número médio de partos por mulher baixou, em apenas uma geração, de 6,0 para 3,7) e, como natural consequência, a prevista desaceleração do crescimento anual da população mundial, que baixará gradualmente da actual taxa de 1,7 por cento para 1,0 por cento no ano 2025; em contrapartida, há a lamentar o facto de essa moderação apenas se repercutir *a longo prazo*, não impedindo, por conseguinte, *um aumento sem precedentes* da população, até se atingirem os 8,5 mil milhões de pessoas dentro de cerca de trinta anos. Entretanto, a taxa de crescimento demográfico quadruplicará o número de pobres na próxima geração.

– No que respeita à melhoria das condições de subsistência, os prognósticos repartem-se: nem tudo serão rosas, nem tudo serão espinhos. Por um lado, é certo que estão a ser vencidas algumas batalhas na guerra contra a fome: nos últimos vinte anos, de acordo com a FAO, diminuiu de 36 para 20 por cento a percentagem de pessoas que sofrem de má nutrição nos países do Terceiro Mundo. Graças, em grande parte, à *revolução verde* (que permitiu aumentar e embaratecer, através de sementes geneticamente melhoradas, a produção de arroz, trigo e milho), o número de pessoas que sofre de subnutrição crónica desceu de 941 milhões para 786 milhões nos últimos 20 anos. As necessidades médias de calorias nos países em vias de desenvolvimento, que eram cobertas em apenas 90 por cento, passaram a sê-lo em 107 por

cento. A verdade, contudo, é que pesam, no outro lado da balança, a crua situação de um quinto da população do planeta, que continua a padecer de uma carência crítica de alimentos, e os problemas da chamada *fome escondida*, que afecta cerca de 2 000 milhões de pessoas, provocando-lhes cegueira, perturbações mentais e distúrbios de crescimento, resultantes da falta de vitaminas e de outros micronutrientes. Conforme se lê no último relatório anual do «Worldwatch Institute», divulgado em 15 de Janeiro de 1994, «o Mundo está à beira de atingir o limite da sua capacidade de produzir alimentos, e o seu crescimento demográfico tem de ser rapidamente controlado, sob pena de, nas próximas décadas, não se poder alimentar convenientemente a população». Segundo aquele mesmo documento, «o crescimento da produção alimentar abrandou de forma dramática, aproximando-se de limites perigosos», sendo certo que «o restabelecimento do equilíbrio entre a produção alimentar e o crescimento demográfico depende mais do planeamento familiar do que dos agricultores.»

– Se é verdade, felizmente, que alguns dos países em vias de desenvolvimento se encontram, hoje, entre os maiores produtores mundiais de trigo e de arroz, não é menos certo ter a FAO recentemente anunciado que cerca de 140 milhões de hectares (equivalentes a metade da área da Europa Ocidental) vão perder nos próximos 20 anos grande parte do seu potencial agrícola, sendo por isso de prever que numerosos países africanos possam conhecer, muito em breve, as vagas de fome que já hoje afectam a Somália, a Etiópia e o Sudão.

De facto, a deterioração do meio ambiente constitui, de forma crescente, factor determinante dos movimentos de população: a erosão dos solos, a desertificação e outras patologias da ordem natural atingem perto de um bilião de pessoas. Além disso, «se as previsões de alguns cientistas acerca do futuro aquecimento global se realizarem, milhões de pessoas que vivem em zonas costeiras, ao longo de deltas de rios e em ilhas, podem ter de fugir da subida do nível do mar, sem que haja zonas vizinhas capazes de as acolher facilmente.» (FNUAP,1993)

– Por um lado, apraz assinalar que mais de um quinto da população dos países em vias de desenvolvimento vive com elevadas taxas de crescimento económico médio anual (iguais ou superiores a 5 por cento), merecendo destaque, pelo seu dinamismo, grande parte do Sudeste Asiático. Tirando adequado partido deste progresso, a Formosa e a Coreia do Sul reduziram substancialmente, no espaço de uma geração, a desigualdade de rendimentos: enquanto, em 1952, os 20 por cento da população mais privilegiada possuíam rendimentos 15 vezes superiores aos 20 por cento da camada mais desfavorecida, esse múltiplo desceu, em 1980, para apenas 4,5. Quanto à China, apresenta uma notável taxa anual de 14 por cento, no que respeita ao crescimento do seu produto interno bruto (PIB). Com uma produção de 1,7 biliões de dólares em bens e serviços, é já a terceira maior economia do mundo, logo após os Estados Unidos e o Japão, de acordo com informações recentes do FMI. E a pobreza, que em

1970 afectava um em cada três chineses, atinge agora apenas, segundo o Banco Mundial, dez por cento da população. Na América Latina, por seu turno, surgem alguns encorajadores sinais de retoma do crescimento, com quebra acentuada nos valores médios da inflação e com o registo, pela primeira vez em dez anos, de uma transferência financeira líquida positiva estimada, só no ano de 1992, em 14 biliões de dólares.

Nada disto, porém, impediu o Banco Mundial de reconhecer que a miséria, o analfabetismo e a mortalidade infantil progrediram significativamente, entre 1960 e 1990, na maior parte dos países do Sul. Se é verdade que, nestes países, o número de adultos alfabetizados subiu, entre 1970 e 1985, dos 46 para os 60 por cento, não é possível ignorar que permanecem analfabetos mil milhões de adultos, para além dos 300 milhões de crianças privadas de escola.

Sendo incontestáveis algumas conquistas alcançadas na área da saúde pública (com destaque para a descida, muito acentuada nos últimos dez anos, da mortalidade infantil resultante do sarampo, do tétano, da coqueluche e de outras enfermidades), a verdade é que 14 milhões de crianças morrem ainda, em cada ano, vítimas de doenças evitáveis e 2 mil milhões de pessoas não dispõem, sequer, de água potável.

– É consoladora, por um lado, a queda ou regeneração de sucessivos regimes políticos de cariz autoritário, sobretudo no Centro e Leste da Europa e em África, numa auspiciosa confirmação, a nível mundial, da «pronunciada e secular tendência em direcção à democracia», referida por Fukuyama. Uma vintena de países africanos estabeleceram regimes pluripartidários e submeteram a sufrágio os seus governantes. Algumas ditaduras militares soçobraram. Os «gulags» terão passado definitivamente à História. A estabilidade institucional, o pleno exercício dos direitos civis e das liberdades individuais, as eleições livres e o pluralismo político passaram a ser princípios reconhecidos, valores firmes e práticas respeitadas em muitos países que antes os ignoravam. Nesse mesmo e positivo sentido, a ONU desenvolveu, nos últimos anos, uma acção sem precedentes: setenta acordos, convenções e tratados representam o compromisso da comunidade internacional em prevenir e reprovocar as violações dos direitos do homem.

E, todavia, a tortura continua a ser adoptada em 110 diferentes países, conforme recentemente garantiu a Amnistia Internacional, tendo além disso triplicado, no último ano, o número de denúncias de atropelos, arbitrariedades e desrespeito pelos direitos fundamentais. Muitas das nações com maior índice de crescimento económico (Indonésia, Malásia, Filipinas, China, Tailândia, Brunei e Singapura) têm sido denunciadas como persistentes violadoras dos direitos do homem. Em mais de sessenta países (incluindo a Argélia, Angola, Burma, Cambodja, China, Etiópia, Iraque, Sri Lanka, ex-Jugoslávia e Zimbabwe), é referenciada a prática de assassinatos políticos imputados a forças de segurança («Time», 1.11.93). Segundo a organização «Freedoom House», o número de países onde não são

respeitados os mais básicos direitos humanos subiu de 38 para 55, em 1993, atingindo 41 por cento da população mundial.

– Neste balanço de boas e más notícias, registre-se, na coluna dos proveitos, o termo da guerra-fria, resultante da implosão do império soviético, e o progressivo desarmamento que logo se iniciou, permitindo a liberação de consideráveis recursos – antes reservados à manutenção e reforço de arsenais e doravante desviados para o desenvolvimento económico e um melhor atendimento das necessidades das populações. Só nos Estados Unidos, a poupança resultante, nos próximos cinco anos, da redução das despesas militares, é estimada em cerca de 124 mil milhões de dólares, a aplicar na criação de infra-estruturas e de empregos, bem como na reestruturação industrial. Nunca como agora — na despedida do século XX, que Hanna Arendt designou como «o mais violento da História» — terá parecido tão plausível e perto de realizar o velho sonho de reciclar tanques em arados, redirigindo a ciência e a tecnologia utilizada na indústria do armamento para a solução dos problemas económicos e sociais.

Não se alimentem, porém, excessivas ilusões: a paz não prevalece em grande parte do planeta e alguns países, sobretudo na Ásia e Próximo Oriente, lançam-se numa sinistra corrida ao armamento. A diminuição dos arsenais nucleares é lamentavelmente compensada pela proliferação de armas químicas e biológicas, de efeitos virtualmente devastadores (não apenas em caso de emprego deliberado, mas também por inadvertida e acidental disseminação dos agentes utilizados). Entre o que se sabe e o que se suspeita, duas dezenas de países, pelo menos, estão na posse de armamento de destruição maciça. No Extremo Oriente, os gastos com a Defesa estão a crescer à cadência de 80 mil milhões de dólares por ano. Dispersos por todos os continentes, mais de uma centena de conflitos violentos mantêm acesa a chama do sobressalto. Contrariando as melhores expectativas, a desintegração do antigo bloco-Leste foi seguida da instauração da «nova desordem mundial» (para usar a expressão de Jean Christophe Rufin) e veio, afinal, introduzir novos focos de incerteza, de entre os quais avulta, como exemplo mais marcante, o espectro de uma guerra generalizada nos Balcãs, ou no Cáucaso, alastrando depois aos países vizinhos.

– O fim do «apartheid» e a realização das primeiras eleições multi-raciais na África do Sul, muito embora constituam assinaláveis progressos, não bastam para afastar, em definitivo, a ameaça da guerra civil naquele país, sobretudo se não forem rapidamente correspondidas as expectativas da população negra, traduzidas em mais emprego e melhoria das condições de vida.

– A auspiciosa resolução, nos últimos anos, de numerosos conflitos – El Salvador, Eritreia, Namíbia, Moçambique, Nicarágua –, o termo da violência no Ulster (que ceifou a vida a mais de 1 700 pessoas ao longo de 25 anos) e o acordo de paz entre palestinianos e israelitas têm por desagradável contraponto, no registo das más-novas, a preocupante

ascensão dos neofascistas na Rússia e em outros países da Europa, bem como o imparável avanço do sectarismo político-religioso e de retrógrados fundamentalismos, em especial no Norte de África.

Se, por um lado, merece ser celebrado o recente nascimento de vários novos países, no que significa de respeito pela autodeterminação dos seus povos, importa, por outro lado, não subestimar a ameaça dos *micronacionalismos*. É Butros Gahli quem alerta: nos próximos dez anos, reside na fragmentação o principal perigo para o mundo, sendo certo que, com uma comunidade internacional estilhaçada em três ou quatro centenas de diferentes Estados, se torna impossível promover qualquer espécie de desenvolvimento económico. Para já não falar num elementar princípio da geografia política: a proliferação dos Estados envolve uma multiplicação de fronteiras, que o mesmo é dizer, das faixas de virtual fricção e potencial conflito.

O forte impulso agregador do federalismo supranacional e das áreas de economia integrada ou comércio livre de que a Comunidade Europeia foi precursora (UE, NAFTA, APEC, ASEAN, MERCOSUR, CEAO, FTAA, Grupo Andino...) contrasta com uma longa série de virulentos separatismos. Ora, conforme adverte Ernest Gellner, «num mundo onde existem oito ou dez mil culturas diferentes, a ideia de que cada uma pode ter o seu próprio Estado tem sempre de estar em contradição com as outras; não há, simplesmente, espaço para isso».

Se, por um lado, têm diminuído os confrontos violentos entre Estados soberanos, por outro lado sucedem-se, em mortandades sem fim, os conflitos étnicos, tribais e religiosos: entre sindhis e mohajiris, katafs e haoussas, tameses e cingaleses, cristãos e muçulmanos, sikhs e hindus, patás e urdus, sunitas e xiitas, pashtunes e tajiques, hundes e hutus, nyangas e tutsis...

– Celebra-se, por um lado, a recente aprovação do GATT – o maior acordo de comércio jamais firmado em toda a História – capaz de induzir lucros estimáveis na economia mundial, avaliados em 50 mil milhões de contos; por outro lado, admite-se que ele aproveitará, em especial, às economias mais competitivas, deixando afinal ainda mais pobres muitos dos países em vias de desenvolvimento (mormente africanos), cujas perdas, dele resultantes, poderão vir a cifrar-se num bilião e meio de dólares em cada ano.

Temos motivos válidos para regozijo: o aumento da esperança de vida, os progressos da medicina, as conquistas da ciência e da tecnologia (dos supercondutores aos raios *laser*, das fibras ópticas aos equipamentos digitais, das energias regenerativas às auto-estradas electrónicas de informação). Mas sobram-nos, em contrapartida, razões sérias de apreensão: a degradação ambiental, o esgotamento das reservas de água, a acumulação de lixos tóxicos, o efeito estufa, a ameaça de manipulação genética, o risco de súbito colapso do sistema comercial e financeiro internacional, o avanço da sida, o crescimento anárquico das cidades,

a recessão económica prolongada.

– Posto isto, e depois de carregados ambos os pratos, para que lado se inclina o fiel da balança?

Há lugar para algum moderado optimismo?

Ou recomenda-se, sem reticências, o mais reservado dos prognósticos?

É legítima a esperança?

Ou, pelo contrário, merecem crédito as Cassandras de serviço, que já vêem o mundo de corda, bem apertada, na garganta?

Decididamente, o tempo é de crise. Não se ouve ainda, bem entendido, a primeira trombeta do apocalipse. Mas são raros os que não pressagiam tempos difíceis. Talvez até, como comentava Maria Filomena Mónica («Independente», 5 de Novembro de 1993), porque a aproximação do fim do milénio «é favorável à retórica decadentista. De repente, toda a gente descobre que nunca se viveu tão mal, que ninguém respeita ninguém, que o mundo está louco». Ou, na expressão de Zaki Laïdi, «privado de sentido». Alguns, como Alain Minc, chegam mesmo a prenciar uma espécie de retorno à «Idade Média». Outros, como Samuel Huntington, antevêem um anarquizado «choque de civilizações».

Verdade seja dita, os maus agoiros sempre se fizeram escutar. Já Alexandre Herculano, tomado de um sombrio cepticismo, prevenia: «Pior do que isto, só o que vier...»

A diferença estará, actualmente, numa mais alargada percepção de riscos e ameaças. Se é verdade, conforme alguém já comentou, que «um pessimista é um optimista que se informa», o mundo é hoje, inevitavelmente, um viveiro de pessimistas. Não só porque os problemas existem e são graves, mas porque deles tomamos imediato e repetido conhecimento através da sua exaustiva representação mediática.

Por isso é que, ao comparar a actual situação de guerra nos Balcãs com as disputas étnicas ali ocorridas em épocas passadas, igualmente ferozes e sangrentas, William Smith comentou: «Os acontecimentos de hoje parecem ser mais radicais e violentos porque os vemos na televisão em pormenor.» («Expresso», 17.07.93).

Despertando consciências, o desassossego instala-se em casa de cada um à hora do telejornal, nua e crua exposição das mazelas do mundo: guerra e fome, crime e desemprego, miséria e corrupção, sida e terrorismo, droga e poluição, fanatismo e violência.

Razão tinha Trotsky: «Aqueles que desejam uma vida tranquila não deveriam ter nascido no século vinte.»

A radiografia da crise tem suscitado uma relativa unanimidade de diagnóstico: ela é profunda, estrutural, complexa, multiface e durável. Atinge a economia e o ambiente, a

geopolítica e as ideologias, os sindicatos e os partidos, os estados e as nações, o Norte e o Sul, os países industrializados o Terceiro Mundo. E reforça, decerto, os mais decisivos factores de tensão migratória. Adivinham-se, por isso, novas e maciças migrações humanas, tidas por inevitáveis até mesmo pelos autores mais esperançados e confiantes no futuro.

É o caso, entre outros, de Francis Fukuyama: embora situe a humanidade «rumo a uma união pacífica», sustenta que o mundo carece, doravante, de enfrentar três únicos grandes problemas: a disputa do petróleo, a proliferação de armamento e a imigração.

Dêmos-lhe a palavra: «Verifica-se presentemente um afluxo constante de pessoas dos países pobres e instáveis para aqueles que são ricos e seguros, o que está a afectar virtualmente todos os estados do mundo desenvolvido. Este afluxo, que tem vindo a aumentar nos últimos anos, pode acelerar-se repentinamente devido a tumultos políticos no mundo histórico. Acontecimentos como a desintegração da União Soviética, a irrupção da violência étnica na Europa do Leste ou ainda a absorção de Hong-Kong por uma China comunista sem reformas poderão dar azo a maciças transferências do mundo histórico para o pós-histórico.» («O fim da história e o último homem»).

No mesmo sentido aponta o mais recente relatório das Nações Unidas sobre a situação da população mundial: «Um crescimento demográfico rápido e persistente em muitas partes do mundo em desenvolvimento; elevados níveis de crescimento natural, nas cidades, bem como a migração contínua das zonas rurais para as urbanas; a inclusão de um número sem precedentes de jovens, alguns dos quais com alguma instrução, na mão-de-obra urbana; o permanente contacto com valores e estilos de vida dos países mais prósperos, associados a um aumento generalizado de expectativas, apontam para que *é provável que a migração internacional aumente*, em vez de diminuir, no futuro.» E adverte: «*O mundo precisa de se preparar para aumentos ainda maiores* do número de migrantes, que já excede todos os outros da história.»

P

PALOP

«Se eu fosse moçambicano, levaria a mal que me chamassem cidadão de um palop. É um nome palerma. É um nome lorpa.»

Miguel Esteves Cardoso

– Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe constituem os chamados «países africanos de língua oficial portuguesa» e merecem uma especial referência por deles ser originária grande parte dos estrangeiros imigrados em Portugal.

Ao contrário do que se possa pensar, a presença entre nós de trabalhadores africanos foi outrora mais marcante do que hoje: entravam anualmente em Portugal entre dez a doze mil, em meados do século XVI, conforme estimou Damião de Góis. Não vinham, contudo, por vontade própria, mas na condição de escravos.

Por isso, não surpreende que, ao tempo de D. João III, o flamengo Nicolau Clenardo tivesse observado que Lisboa era uma cidade africanizada.

Por essa altura, os escravos negros representavam dez por cento da população da capital («História da Cultura em Portugal», A. José Saraiva).

Já no corrente século, o recurso à mão-de-obra ultramarina começou a ganhar alguma expressão na década de sessenta, como forma de compensar a carência, na metrópole, de trabalhadores disponíveis, resultante da crescente emigração portuguesa para a Europa e da mobilização militar de muitos jovens em idade activa, chamados a combater na guerra colonial.

Referia o «Expresso», em Março de 1973: «muitos patrões continuam com a ideia de que os cabo-verdianos são trabalhadores a explorar e, assim, tentam fugir à declaração dos seus operários e pagam mais baixos salários do que os normalmente aplicados.» Denunciando a discriminação, o jornalista interrogava-se: «Será que, quando começarem as chuvas em Cabo Verde, os emigrantes regressarão às suas terras?»

Vinte anos depois, a pergunta pode ser respondida com alguma segurança e conhecimento de causa, resultando claro que já então se tratava da embrionária manifestação de um fluxo migratório duradouro.

Após o 25 de Abril de 1974, e a conseqüente independência das antigas colónias portuguesas, as migrações delas provenientes mudam necessariamente de carácter: deixam de ser movimentos inter-regionais, dentro de um mesmo Estado, para se assumirem como

migrações internacionais, entre diferentes países.

Assim se explica que, em 1960, apenas 1,5 por cento dos estrangeiros residentes em Portugal fosse proveniente de África, quando é certo que, actualmente, cerca de 50 por cento dos estrangeiros residentes (isto é, perto de 85 mil em 170 mil) são nacionais dos PALOP.

Admitindo a possibilidade, sem cair em abusivas generalizações, de traçar um só retrato, único e comum, da comunidade africana de expressão portuguesa – superando a heterogeneidade de etnias, proveniências e estratos sociais –, concluiremos pela larga preponderância dos residentes cabo-verdianos, que constituem, de forma destacada, a maior comunidade estrangeira instalada em Portugal, com cerca de 39 mil pessoas legalmente registadas. Em termos aproximados, a população cabo-verdiana residente é, por conseguinte, cerca de 2 vezes superior à angolana, 3 vezes superior à guineense, 9 vezes superior à moçambicana e 7 vezes superior à são-tomense.

Os nacionais dos PALOP¹³ concentram-se, em especial, nos distritos de Lisboa e de Setúbal, onde constituem a maioria da população estrangeira residente, respectivamente com 51 por cento e 76 por cento do total.

Quanto à estrutura deste importante segmento da população estrangeira, importa assinalar-lhe uma alta taxa de masculinidade (1,5) correspondente à proporção entre o número de homens e de mulheres (30 062 e 19 567, respectivamente, em 31 de Dezembro de 1992). O sexo feminino apenas predomina na comunidade residente angolana (situação a que não será estranha a prolongada guerra, que reteve em Angola boa parte da população masculina), atingindo em contrapartida a sua menor expressão – 25 por cento – no caso da comunidade guineense.

Este relativo desequilíbrio de representação dos dois sexos, característico de uma imigração temporária e de trabalho, tenderá a ser gradualmente corrigido à medida que as famílias dos imigrantes sejam chamadas a juntar-se-lhes.

Do ponto de vista profissional, e sem ignorar a presença de um escol de universitários e quadros superiores (médicos, gestores, intelectuais), a comunidade residente de nacionais dos PALOP é composta, na sua grande maioria, por trabalhadores não especialmente

¹³ Mário Soares atribui à sigla PALOP uma «conotação um tanto bárbara» e aplaude, em alternativa, a expressão «lusofonia» («Diário de Notícias», 19.12.94) reportada a uma «comunidade de língua e afecto» de 170 milhões de pessoas.

A ideia está longe de empolgar Vasco Pulido Valente, para quem a lusofonia não passa de uma «fraude piedosa»: «a manifesta fraqueza política, militar, económica e cultural do país não lhe permite exercer qualquer significativa influência em parte alguma do seu antigo império. A não ser talvez em Cabo Verde, como recentemente observou Jaime Nogueira Pinto.» («Independente», 25.11.94).

Não falta, no entanto, quem sustente uma crescente cooperação com os países de língua portuguesa, por meras razões de sentimento ou como forma de ganhar peso específico dentro da Europa e de diversificar o nosso

qualificados, que se distribuem pela construção civil e, no que toca às mulheres, pelos serviços domésticos, de limpeza e venda ambulante.

A comunidade nacional deve muito do seu bem-estar aos imigrantes dos países africanos de expressão portuguesa. Rolamos pelas estradas que rasgaram e pelos túneis que romperam. Pelo seu esforço se ergueram as paredes dos museus que visitamos e das casas que nos abrigam.

Em Junho de 1981, os portugueses, eles próprios andarilhos e gente de arribação, levantaram ao emigrante, junto à estação de Santa Apolónia, um monumento evocativo.

Não menos merecido e oportuno seria um outro, de tributo ao imigrante, sobretudo ao proveniente das ex-colónias. Sem prejuízo de a melhor homenagem – a mais útil, justa e prioritária – se traduzir na sua plena integração e na substancial melhoria das suas condições de vida.

– Ainda recentemente, o Ministro da Administração Interna se pronunciou pelo preferencial acolhimento de imigrantes procedentes de países lusófonos: «só depois de todos os imigrantes que se encontram no nosso País terem condições de vida aceitáveis é que poderemos permitir a vinda de mais pessoas. Primeiro, entram aqueles que já cá têm família. Mas sempre obedecendo a uma «regra de ouro»: *o falar português.*» («Correio da Manhã», 13.12.94).

– É previsível o crescimento, nos anos mais próximos, das comunidades africanas em Portugal. Por um lado, em resultado do natural efeito multiplicador que comporta o reagrupamento familiar. Na sua maioria, foram jovens adultos, de sexo masculino, aqueles que acederam ao estatuto de residente, designadamente pela via do processo de legalização extraordinária. É de esperar, por conseguinte, que se lhes juntem agora os seus mais próximos familiares.

Além disso, o sector de actividade que mais tem absorvido os imigrantes dos PALOP denota um assinalável dinamismo: mais de 10 mil trabalhadores deverão participar nas obras de construção da EXPO 98, para além daqueles que serão necessários à edificação da nova ponte sobre o Tejo, à renovação dos caminhos-de-ferro, à ampliação da rede de metropolitano, à conclusão das grandes circulares rodoviárias e das auto-estradas.

Nos próximos cinco anos, serão construídos mais quilómetros de auto-estrada (550) do que os já existentes (490). Nesse mesmo período, elevar-se-á a 3 mil milhões de contos o montante dos investimentos no sector da construção e obras públicas.

O modo de preenchimento dos postos de trabalho assim gerados preocupa Agostinho

Roseta, dirigente da União Geral de Trabalhadores: «se não houver muito cuidado» – declarou ao «Semanário» (10.09.94) – pode «dar origem a 20 ou 30 mil imigrantes clandestinos em Lisboa e arredores, na altura em que todas as obras tiverem terminado.»

Receios partilhados por Vasco Franco, vereador da Câmara Municipal de Lisboa: «a experiência ensina-nos que em altura de grandes obras públicas o surto de imigração ilegal aumenta, dado que os mecanismos de subcontratação são propícios a isso».

Menos do que a indisponibilidade de operários portugueses, é a ânsia de diminuir custos e de multiplicar lucros que leva muitas empresas a recorrer à mão-de-obra barata, sobretudo africana, que docilmente se submete às piores condições: ordenados reduzidos, ausência de contrato escrito e de descontos para a segurança social.

É necessário estabelecer uma diferente relação entre as empresas e o Estado. A este último requerem os empregadores que se mantenha distante, liberal e flexível no momento da admissão de trabalhadores estrangeiros. Logo após, todos lhe reclamam que se mostre interventor e providencialista, ocorrendo a tutelar as inúmeras situações de orfandade económica e social que o sistema fatalmente gera.

Q

QUOTAS

«... Cuba não irá nos anos subsequentes buscar àquela colónia (Macau) mais de 3 ou 4 mil colonos por ano.»

Eça de Queiroz, Havana, 1873

– Tem já sido referida a eventualidade de criação de quotas anuais, definindo os contingentes máximos de imigrantes que poderiam passar a fixar-se legalmente em cada um dos Estados-membros da União Europeia, de acordo com a sua proveniência e as suas qualificações.

Até agora, é manifesta a falta de entusiasmo a respeito da imposição de um tal *numerus clausus* acordado entre os *Quinze*: a ser levado à prática, este procedimento conduziria a um controverso – e certamente incómodo – estabelecimento de prioridades na selecção, por nacionalidades, dos fluxos migratórios dirigidos à Comunidade.

Nalguns países terceiros, porém, o sistema das quotas foi de há muito adoptado e constitui pedra angular da política migratória, desenvolvida através de programas anuais, antecipadamente concebidos e aprovados pelos respectivos governos, ou pelos parlamentos, ou por conjugada intervenção de ambos os poderes.

O mais conhecido sistema de quotas vigora nos Estados Unidos da América desde há cerca de setenta anos. Nos termos da legislação aprovada entre 1920 e 1924, a fixação do número total de imigrantes autorizados assentava em critérios geopolíticos, baseando-se no país de origem dos candidatos e privilegiando, de forma quase absoluta, os interessados provenientes do Noroeste da Europa.

A partir de 1965, a América passou a aceitar, em cada ano, cerca de 540 mil imigrantes legais, a grande maioria dos quais (perto de 90 por cento) invocando a existência de parentes nos Estados Unidos. As vagas remanescentes, cerca de 50 mil, destinavam-se a ser preenchidas por trabalhadores qualificados e suas famílias.

Em Outubro de 1990, o Congresso aprovou legislação que aumentou as quotas de imigração autorizada e veio facilitar o reagrupamento familiar.

Neste sentido, cresceu de 500 mil para 700 mil o número de imigrantes anualmente permitidos, sendo certo que nenhum país de origem pode contribuir com uma parcela superior a sete por cento do total das vagas.

Mais de metade dos vistos a atribuir, isto é, cerca de 470 mil em cada ano, passaram a ser

desde então reservados a familiares de cidadãos americanos ou de estrangeiros com estatuto de residência permanente.

As quotas com base na profissão subiram de cerca de 50 mil para 140 mil em cada ano, cativando-se as correspondentes vagas para médicos, cientistas, engenheiros e outros especialistas, bem como para os seus familiares. Nesta categoria, merecem preferência os requerentes originários de África e da Europa, zonas geográficas actualmente sub-representadas.

Para além disto, dez mil vistos são ainda reservados aos estrangeiros que se propõem investir meio milhão de dólares, pelo menos, deste modo contribuindo para a criação de mais emprego nos Estados Unidos.

Refira-se ainda a aleatória atribuição anual de milhares de títulos de residência, através de uma surpreendente espécie de lotaria, lançada pelo «Immigration Act» de 1990 e cuja primeira extracção ocorreu no ano seguinte. As regras são simples, resumindo-se ao preenchimento e envio, pelo correio, de um talão adequado. Cada concorrente deverá ter completado o curso secundário ou dois anos de treino ou de experiência numa profissão. Com esta tómbola, pretende-se compensar, mediante a concessão de títulos de residência, os imigrantes de países que não tenham esgotado as respectivas quotas. Em 1994, terão sido deste modo contempladas 55 mil pessoas, das quais 25 mil provenientes da Europa e 20 mil da África.

Também o Canadá adoptou um sistema de quotas, em directa relação com os objectivos traçados nos planos anuais de imigração. Para além de proporcionar, sem limites pré-determinados, o reagrupamento familiar, este sistema visa assegurar que a selecção dos imigrantes responda às necessidades económicas e às específicas carências de mão-de-obra das diferentes regiões do Canadá. Por exemplo, em certas circunstâncias só será concedido o visto pretendido se os imigrantes aceitarem estabelecer-se em determinada província, onde mais útil ou necessária se torne a fixação de pessoas com as suas qualificações profissionais. Trata-se, em certo sentido, de um verdadeiro contrato, que pode ser alterado, em algumas das suas cláusulas, quando se verifique uma alteração de circunstâncias que mereça ponderação.

Sistema semelhante é o adoptado na Austrália, onde o programa anual de imigração previa, em 1991, a concessão de 126 mil vistos para fixação de residência, dos quais 64 mil no âmbito do reagrupamento familiar, 50 mil reservados para técnicos qualificados e investidores e 11 mil para casos de assistência humanitária. No ano seguinte, foi estabelecida uma diminuição de 27 por cento, fixando-se em 80 mil as vagas a preencher por candidatos à imigração.

É de salientar, enfim, que as autoridades francesas anunciaram recentemente a sua intenção de proceder a uma expressiva redução das quotas de imigração, limitando a 60 mil o

fluxo de estrangeiros legalmente autorizados a fixar-se no país, em cada ano, e que até agora se estimava em cerca de 150 mil. Na Alemanha, entretanto, foi já sugerida pelos mais liberais sectores de opinião (e designadamente por Daniel Cohn-Bendit), a eventual fixação de um contingente máximo anual de 200 mil imigrantes (equivalente a 0,25 por cento da população do país), a ratear, entre outros, por critérios de nacionalidade, à imagem do que ocorre nos Estados Unidos.

Em Janeiro de 1994, as *Caritas* da Europa propuseram à União Europeia, em alternativa à suspensão da imigração, a adopção de um sistema inspirado nas quotas americanas, para melhor gerir os inevitáveis fluxos migratórios mundiais.

Em favor do estabelecimento de quotas anuais tem sido sustentado que é um procedimento indissociável de uma mais perfeita integração dos imigrantes: a falência dos projectos migratórios é menos frequente sempre que, como no Canadá e na Austrália, são previamente ponderadas as necessidades – presentes e futuras, demográficas e económicas – do país de acolhimento e devidamente se acautela a carreira profissional e a plena inserção social dos interessados.

R

REFUGIADOS

«Correntes humanas, num irrequieto e perpétuo corropio em torno destoutro mar de Sargaços, a vida.»

J. Rodrigues Miguéis

– Quando alguém se apresenta num outro país, queixando-se de ser perseguido no seu próprio, pode pedir que lhe seja aplicada a Convenção de Genebra sobre os refugiados, de 1951.

Claro está que o simples facto de solicitar, num Estado signatário da referida Convenção, que ela lhe seja aplicada, não significa o reconhecimento da qualidade de refugiado.

A Convenção de Genebra deixa aos Estados contratantes a organização do processo de reconhecimento dessa qualidade e a outorga do estatuto de refugiado.

Por isso se distingue, por um lado, o *requerente de asilo* (aquele que pediu a concessão do estatuto de refugiado mas que ainda aguarda, a esse respeito, uma decisão definitiva) e, por outro, o *refugiado* (aquele que, tendo sido requerente de asilo, viu satisfeito o seu pedido, obtendo assim o estatuto previsto na Convenção de Genebra, com a inerente protecção e todos os decorrentes direitos).

Na sequência do pedido que lhe é feito por cada interessado, compete ao Estado requerido averiguar se aquele preenche, em concreto, os requisitos compreendidos na definição de refugiado. Se esse for o caso, segue-se a declaração de reconhecimento da condição de refugiado.

Como se define, então, um refugiado?

O termo aplica-se, *grosso modo*, a qualquer pessoa que, devido a fundado receio de ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou integração em determinado grupo social, se encontre fora do seu próprio país, ao qual não pode ou, por causa desse receio, não quer regressar. Todavia, num sentido mais amplo, o termo «refugiado» tem vindo a ser aplicado por forma a contemplar qualquer migrante obrigado a deixar o seu próprio país: em África e nas Américas, vários são os acordos que alargaram o conceito de modo a reconhecer a situação, «idêntica à de refugiado», daqueles que são forçados a partir por razões económicas e ambientais.

Desde tempos imemoriais, os Estados têm concedido asilo e protecção a pessoas que, não sendo seus nacionais, neles procuram refúgio.

Apesar de a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 10 de Dezembro de 1948, ter proclamado o direito que assiste a qualquer pessoa, vítima de perseguição, de procurar asilo e de dele beneficiar em outros países, foi só em 28 de Julho de 1951, com a Convenção de Genebra, que surgiu, pela primeira vez, um quadro jurídico internacional, verdadeiramente amplo e consistente, sobre os refugiados.

Decorridos mais de quarenta anos, a Convenção (cujo alcance foi ampliado pelo Protocolo de Nova York, de 1967) permanece como a mais forte expressão internacional de solidariedade para com os perseguidos e único garante da sua protecção.

São cerca de 120 os países que se encontram vinculados à Convenção sobre os refugiados. Entre os últimos signatários contam-se a Federação Russa e a República da Coreia.

Em Portugal, a Convenção foi aprovada para adesão em 1 de Outubro de 1960, pelo Decreto-Lei n.º 43 201, e a carta de adesão ao respectivo Protocolo Adicional foi depositada junto das Nações Unidas em 13 de Julho de 1976, data em que passou a vigorar entre nós.

Nos termos do n.º 6 do art. 33º da Constituição da República Portuguesa, «é garantido o direito de asilo aos estrangeiros e aos apátridas perseguidos ou gravemente ameaçados de perseguição, em consequência da sua actividade em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana.»

Quanto ao estatuto de refugiado político, e ao modo e condições do seu reconhecimento, rege a Lei n.º 70/93, de 29 de Setembro, que veio revogar a Lei n.º 38/80, de 1 de Agosto.

Desde esta data, e até Junho de 1993, cerca de 550 pessoas viram deferido, em Portugal, o seu pedido de asilo, o que representa um décimo daqueles que o requereram, no mesmo período, às autoridades portuguesas. Ao número referido deverá acrescentar-se o dos familiares igualmente abrangidos, por extensão, o que perfaz um total de cerca de 850 pessoas.

Há vinte anos atrás, o número de requerentes de asilo, no conjunto dos países europeus, não excedia, em média, os 30 mil por ano e era alta a percentagem de deferimento dos respectivos pedidos.

A partir de meados dos anos oitenta, no entanto, verificou-se um crescimento sem precedentes do número de candidatos.

Em apenas dez anos, de 1981 a 1991, quintuplicaram os pedidos de asilo nos países da Europa ocidental.

Se porém considerarmos, de forma mais ampla, o conjunto dos países da OCDE, concluiremos que aumentou em 800 por cento, desde 1983, o número de requerentes. No período compreendido entre 1983 e 1991 foram registados na Europa e América do Norte cerca de 2,2 milhões de pedidos de asilo.

Na Europa Ocidental vivem hoje, com o estatuto de refugiado, cerca de 800 mil pessoas, número que não abrange, naturalmente, os meros requerentes de asilo.

O número global de refugiados, em todo o mundo, passou de 2,8 milhões, em 1976, para os actuais 20 milhões (mais precisamente 19,7 milhões, de acordo com o último relatório das Nações Unidas, divulgado em 9 de Novembro de 1993) e não pára de crescer.

Na Alemanha, os pedidos de asilo, que em 1987 rondaram os 50 mil, subiram, em 1992, até aos 438 mil. Enquanto crescia o número de interessados, diminuía inversamente a percentagem daqueles a quem o estatuto é outorgado (30 por cento, em 1985, e apenas 5 por cento, em 1992), por não se reconhecer na grande maioria dos requerentes as características definidoras do genuíno refugiado.

Semelhantes tendências vêm sendo registadas na generalidade dos países europeus e devem-se, no essencial, à desvirtuada apresentação de pedidos de asilo por parte de meros candidatos à imigração, que apenas visam usufruir as prerrogativas concedidas a todos os requerentes de asilo (entrada e permanência garantidas no Estado requerido, prestações sociais, alojamento, etc.).

Isto mesmo é reconhecido pela voz autorizada, e certamente insuspeita, do Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, a Sr^a Sadako Ogata: «Muitos dos candidatos ao asilo que são rejeitados *não passam, na realidade, de imigrantes* utilizando a via do asilo porque não existem outras oportunidades de migração para a Europa.» E ainda: «Os mass media e a facilidade de viajar tornaram o mundo mais pequeno, não apenas para os turistas e viajantes, mas também para os refugiados, requerentes de asilo e imigrantes. Com o fecho da maioria dos regulares canais de migração para a Europa, *os imigrantes terão tendência para utilizar o processo de pedido de asilo*, a fim de se furtarem aos controlos de imigração.»

Assim se provoca o progressivo estrangulamento das instituições incumbidas, em cada país, de processar os pedidos de asilo. Entupido pela avalanche de petiçãoários – que chegam a apresentar vários pedidos, simultâneos ou sucessivos, em diferentes países –, o sistema entra em ruptura e responde com dificuldade¹⁴, tornando crescentemente demorada a resolução de cada caso e agravando os inerentes encargos, cada vez mais elevados.

Na Alemanha, por exemplo, os custos de subsistência dos candidatos ao estatuto de refugiado rondam, por ano, os 35 mil milhões de marcos. Na Suécia, cada um dos 30 mil requerentes de asilo ali chegados anualmente, custa aos cofres públicos 200 mil coroas (cerca de 4 400 contos), um pouco mais do que a importância despendida em cada ano com cada um dos candidatos chegados à Holanda: 18 mil dólares (perto de 3 000 contos).

¹⁴ Nos Estados Unidos, por exemplo, a audição de um requerente de asilo político pode chegar a demorar dois anos («Newsweek», 09.08.93).

Em 1991, na Europa e no Canadá, as despesas decorrentes do sistema de acolhimento dos requerentes de asilo e de processamento dos respectivos pedidos foram estimadas em cerca de 7 mil milhões de dólares.

(Se é verdade que 90 por cento dos 20 milhões de refugiados hoje existentes se encontram acolhidos em países do Terceiro Mundo – o que é repetidamente sublinhado por quantos denunciam o alegado egoísmo da Europa –, importa não esquecer, por outro lado, as diferentes condições (de apoio logístico e financeiro) em que uns e outros são instalados e a incomensurável diferença dos correspondentes encargos).

Foi no sentido de responder ao continuado agravamento destes problemas, e de outros a eles associados, que os Estados-membros da Comunidade Europeia encetaram um processo de cooperação no domínio da política de asilo, do qual a Convenção de Dublin, de 15 de Junho de 1990, pode ser considerada um primeiro e decisivo passo.

A supressão das fronteiras internas tornava, aliás, indispensável essa colaboração, na medida em que impunha a completa reformulação das regras de acesso dos candidatos ao estatuto de refugiado.

A Convenção de Dublin estabelece critérios objectivos para definir qual é, em cada caso concreto, o Estado-membro responsável pelo exame de um pedido de asilo. Uma vez decidido este, único para toda a Comunidade, o requerente fica impedido de formular um novo pedido a outro Estado-membro.

Assim se pretende evitar a apresentação, por um mesmo interessado, de pedidos múltiplos de asilo e tornar mais rápido e eficiente o sistema de recepção e tratamento das petições, sem beliscar as garantias dos requerentes.

É com estes propósitos, e visando adequar cada uma das ordens jurídicas nacionais aos conceitos e princípios previstos na Convenção de Dublin (e na parte aplicável da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen) que os diversos países da Comunidade têm vindo a promover a alteração das respectivas leis do asilo. Em Portugal, a Assembleia da República debateu e aprovou, em Agosto de 1993, o novo regime jurídico que passou a vigorar nesta matéria.

S

SOLIDARIEDADE

«Se a caridade não custasse dinheiro o mundo transbordaria de benfeitores.»

Provérbio hebreu

– O apoio aos povos mais carenciados e às menos favorecidas regiões do mundo – que constituem os principais viveiros da migração destinada aos países industrializados – impõe-se por duas ordens de razões.

Em primeiro lugar, por motivos de ordem ética: a solidariedade é um dos fundamentais valores de que se reclama a civilização europeia e parte integrante do seu património de ideais. Afinal, como sempre nos orgulhamos de recordar, foi na Europa que se afirmaram os princípios da igualdade, da liberdade e da fraternidade. E na Europa se escreveram algumas das mais sentidas profissões-de-fé na unidade essencial e na vocação solidária do género humano: «Nascemos todos no mesmo estábulo» (Jaime Cortesão); «Nada do que é humano me é estranho» (Terêncio); «Nenhum homem é uma ilha» (John Donne). Como membros de uma mesma, única e grande família humana, os países europeus não podem remeter-se à bem instalada quietude da sua prosperidade e alhear-se da sorte de tantos outros povos, a muitos dos quais se encontram ligados por fortes laços históricos e culturais.

Em segundo lugar, a solidariedade impõe-se pela própria força das circunstâncias e por ditame do bom-senso: não existe, no mundo contemporâneo, qualquer alternativa à cooperação e à entreatajuda. Os maiores problemas da actualidade – da sida ao tráfico de drogas, do desequilíbrio ecológico aos refugiados – revestem dimensão planetária e repercutem os seus efeitos em todos os quadrantes, ignorando as fronteiras nacionais e os limites dos continentes. Muitos dos seus custos são suportados globalmente e, assim sendo, só à escala mundial, com a colaborante intervenção da comunidade dos países, podem encontrar resolução satisfatória. A auto-suficiência e o isolamento não têm lugar num mundo de crescente interdependência.

O problema das grandes migrações não constitui excepção, reclamando solidariedade e um multilateral empenhamento.

O êxodo das populações, naquilo que resulta das assimetrias económicas entre países pobres e países ricos, pode ser por estes prevenido e desencorajado, através do *apoio ao desenvolvimento*, estabilidade e bem-estar dos primeiros.

Em 1992, o Parlamento Europeu considerou que «é possível reduzir a pressão migratória,

ajudando os países de origem a desenvolver as suas economias», mediante «a concessão de assistência financeira e técnica, a conclusão de acordos de comércio, a cooperação e a transferência de tecnologias.»

Mais do que sustentar, à chegada, o permanente afluxo de imigrantes, numa atitude meramente defensiva e de limitados resultados, trata-se de combater as próprias *causas profundas* dos movimentos migratórios nos países onde eles têm a sua origem, procurando acelerar a sua dinâmica de desenvolvimento e melhorar as existentes condições de vida, por forma a fixar as populações.

É a montante que importa agir, estancando na própria nascente o caudal migratório ou, pelo menos, reduzindo o seu débito.

Se esse esforço não resultar, pouca serventia terá a vigilância das fronteiras. Razão tinha, certamente, António Aleixo: «*Quem prende a água que corre / é por si próprio enganado: / o ribeirinho não morre, / vai correr por outro lado.*»

A comunidade internacional já reconheceu, sem ambiguidades, a existência de um inadmissível distanciamento entre países ricos e países pobres e manifestou-se empenhada em reduzir, de forma progressiva, o atraso destes últimos.

Em 1974, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Declaração e o Programa de Acção para uma Nova Ordem Económica Internacional, capaz de «corrigir as desigualdades e rectificar as actuais injustiças, eliminar o fosso crescente entre os países desenvolvidos e os países em vias de desenvolvimento e assegurar na paz e na justiça, às gerações presentes e futuras, um progressivo desenvolvimento económico e social».

A *solidariedade* entre os povos, consagrada pela mesma Assembleia na Resolução 2626(XXV), constitui o fundamento do *direito ao desenvolvimento* que assiste aos Estados mais carenciados, o qual tem por natural corolário o *dever de assistência* que impende sobre os Estados industrializados.

O que justifica a existência deste relacionamento entre países credores de apoio e países devedores de auxílio?

Para alguns, poderá simplesmente tratar-se da mera projecção, ampliada à escala das relações internacionais, de uma das mais nobres e marcantes características da natureza humana: o sentimento, experimentado por quantos foram poupados a privações, de consternação pela pobreza e pelo sofrimento alheios, seguido do irreprimível impulso de prestar ajuda.

Outras razões, diferentes da desinteressada abnegação, podem todavia ser encontradas: constituindo a miséria, onde quer que exista, uma ameaça para o bem-estar de todos, um ataque conjugado ao subdesenvolvimento é, por isso, do próprio interesse dos países

industrializados. Como já se assinalava no «relatório Brandt», o Norte não pode prosperar a menos que seja maior o progresso do Sul: uma forte política de auxílio aos países pobres representa um investimento numa economia mundial mais saudável. A desejável expansão dos mercados exige o crescimento do número de potenciais consumidores, só possível pelo aumento dos rendimentos dos povos mais desvalidos.

Foi já aventada a ideia de que a assistência prestada pelos Estados industrializados é «uma restituição e uma indemnização total pela exploração e pela degradação de recursos» dos povos dominados [Resolução 3201 (S-VI) de 1974, da Assembleia Geral das Nações Unidas].

Nesta perspectiva, a ajuda ao desenvolvimento configura o retardado pagamento da factura da colonização de outros povos¹⁵ ou representa a liquidação de uma taxa por excessivo desgaste de um património comum de recursos. A assistência teria assim um forte pendor retributivo, a fazer lembrar as palavras de Santo Ambrósio: «Não dás ao pobre do que é teu, mas devolves-lhe o que lhe pertence.»

Convém, todavia, não perder de vista, neste balanço, a outra face da medalha: «Em muitos casos, as potências coloniais proporcionaram infra-estruturas sólidas, como estradas, caminhos-de-ferro, pontes e portos, que representam um considerável investimento financeiro e técnico, e fizeram a prospecção inicial de minérios e de outras matérias-primas. Os colonizadores deixaram também uma estrutura educativa e judicial que, pelo menos, deu aos novos países independentes algo para começar e depois modificar.» («Países ricos e países pobres», Olivia Bennett).

– Em que consiste, afinal, a assistência ao desenvolvimento?

Trata-se de um apoio que visa permitir aos países dele beneficiários exercerem a sua «responsabilidade principal de assegurar o seu próprio desenvolvimento» [Resolução 2626(XXV)]. Pode assumir modalidades diversas: a *ajuda financeira*, que consta da transferência directa de recursos financeiros, sob a forma de empréstimos ou doações, e da anulação – total ou parcial – de dívidas; a *ajuda técnica*, traduzida na transferência de conhecimentos e que compreende, por exemplo, a concessão de bolsas de estudo, a formação profissional e o envio de cooperantes; e a *ajuda humanitária*, que é sobretudo facultada em apoio sanitário, medicamentos, alimentos e outros géneros de primeira necessidade.

Conforme é privada ou pública a origem dos recursos colocados à disposição dos países em desenvolvimento, assim se costuma distinguir a *ajuda privada* da *ajuda pública* (ou oficial), podendo esta última revestir a forma de *ajuda bilateral* (de um país para outro) ou de

¹⁵ Neste contexto, merece referência o facto, há pouco tornado público, de o governo da Nova Zelândia ter oferecido ao povo Maori o equivalente a 630 milhões de dólares, a título de reparação histórica («The Economist», 10.12.94).

ajuda multilateral (recursos provenientes de vários países, em geral canalizada através de um organismo internacional).

– Qual o volume actual desta assistência?

A chamada *cooperação Norte-Sul* – ajuda dos países mais fortemente industrializados aos países em vias de desenvolvimento – atingiu os 128 mil milhões de dólares em 1980, entrou em crise cinco anos depois e fixou-se, em 1990, nos 144 mil milhões de dólares.

No âmbito desta cooperação, deve distinguir-se a ajuda pública ao desenvolvimento (62 mil milhões de dólares em 1990, um terço dos quais destinado à África subsariana) da ajuda privada ao desenvolvimento (cerca de 65 mil milhões no mesmo ano).

A *ajuda pública ao desenvolvimento* (APD) é grandemente ditada pelos laços históricos e culturais e pelos interesses estratégicos dos respectivos doadores: as nações europeias concentram uma boa parte dos seus contributos no apoio à África subsariana; o Japão aposta quase exclusivamente nos seus vizinhos asiáticos; e os Estados Unidos elegem como principais beneficiários alguns países do Médio Oriente e da América Latina.

A França, por exemplo, presta especial assistência a diversos estados africanos que estiveram outrora sob sua administração: a Costa do Marfim, o Senegal, Marrocos e os Camarões. A Itália apoia prioritariamente a Etiópia e a Somália, suas antigas possessões. O Japão confere primazia à Indonésia, à China, às Filipinas e à Tailândia. Por seu turno, os Estados Unidos conferem substancial apoio a alguns dos seus mais fiéis aliados: o Egipto, Israel, o Paquistão e El Salvador.

Quanto a Portugal, presta privilegiada assistência às suas antigas colónias, aplicando em projectos ali desenvolvidos parte significativa do montante que destina à cooperação (267 milhões de dólares, em 1992, representando 0,31 por cento do produto interno bruto nacional). Trata-se, na perspectiva do governo, do contributo ao alcance do nosso país, consentâneo com o seu próprio desenvolvimento e significa, em termos relativos, esforço semelhante aos do Japão e do Reino Unido. Nos anos anteriores, a ajuda pública ao desenvolvimento, prestada por Portugal, tinha-se cifrado em 109 milhões de dólares (1989), 148 milhões de dólares (1990) e 213 milhões de dólares (1991). A parcela bilateral da APD nacional tem crescido ao longo dos últimos anos, aumentando em especial os encargos com os empréstimos (reescalonamento de dívidas dos PALOP e, muito especialmente, de Moçambique).

Regressando ao quadro amplo das relações entre os países industrializados e os países em vias de desenvolvimento, cabe referir, no que respeita à *ajuda privada ao desenvolvimento*, que ela se traduz em créditos à exportação, investimentos directos, empréstimos bancários e doações.

No seu total, a ajuda prestada aos países em vias de desenvolvimento atingiu 153 mil milhões de dólares em 1992 e 160 mil milhões em 1993. Em cada um destes dois anos, e pela primeira vez, os investidores privados ultrapassaram o apoio estatal.

– Algumas iniciativas relevantes têm sido assumidas pelos *Quinze* no quadro geral da cooperação Norte-Sul, merecendo especial menção as decorrentes da IV Convenção de Lomé, vigente no período compreendido entre 1990 e o ano 2000, que contempla o especial apoio da União Europeia a 69 países da África, Caraíbas e Pacífico (ACP): sob a forma de subvenções, empréstimos bonificados e incentivos de outro teor, 12 mil milhões de ecus (que representam, à cotação actual, cerca de 2,4 mil milhões de contos) são destinados ao financiamento de programas de investimento económico e social a desenvolver nesses países.

Para além de assegurar modalidades diversas de cooperação, nos domínios da agricultura e da indústria, a Convenção confere isenção de direitos aduaneiros à quase totalidade dos produtos industriais provenientes daqueles países, para que mais facilmente possam penetrar e encontrar escoamento no mercado europeu.

Por isso é que, no plano comercial, a Comunidade Europeia absorve cerca de 22 por cento das exportações dos países em vias de desenvolvimento.

Também em outros domínios, os *Quinze* constituem os mais importantes associados desses países, contribuindo com 36 por cento do total da ajuda pública mundial que lhes é destinada (63 por cento para a África subsariana, 12 por cento para a Ásia e 11 por cento para a América Latina e Caraíbas).

Dois terços desta ajuda são consagrados ao financiamento de projectos de desenvolvimento e um terço à assistência alimentar.

Merece ainda referência, neste âmbito de intervenção da Comunidade, a chamada *política mediterrânica renovada*, que confere uma especial importância ao fomento dos investimentos privados, criadores de emprego em países terceiros, situados na periferia meridional da Europa.

– Avaliando os efeitos da cooperação Norte-Sul, não falta quem trace o mais sombrio dos balanços: 30 anos de falência da política de ajuda ao desenvolvimento.

Como é próprio das generalizações, esta análise não se aplica com igual grau de propriedade em todos os casos: a verdade é que alguns países responderam com maior dinamismo do que outros. Contudo, os resultados alcançados ficaram geralmente aquém das expectativas: em muitos dos países assistidos, infra-estruturas essenciais ficaram por criar, as exportações deixaram a desejar, a balança comercial permaneceu negativa, a produção agrícola continuou irregular, muitas reformas vitais foram sucessivamente adiadas e o bem-estar das populações conheceu raras ou nenhuma melhoras. Em resumo: subsistiu a situação

de atraso, pobreza e dependência, numa palavra, o subdesenvolvimento.

– A explicação deste insucesso pode ser encontrada na conjugada influência de factores diversos:

Por um lado, o esforço financeiro dos países doadores nem sempre alcançou expressão bastante. Poucos foram aqueles (Holanda, Dinamarca, Suécia, Noruega e Finlândia) que excederam ou sequer alcançaram o objectivo recomendado de aplicação de uma fracção mínima dos seus recursos (fixada em 0,7 por cento do produto nacional bruto) na ajuda pública ao desenvolvimento. A este respeito, muitos dos mais abastados países não escapariam, «mutatis mutandis», ao sarcasmo do poeta, dirigido à sovínice de tantos benfeitores: «*Dizem lá com seus botões / pessoas ricas e nobres: / - Dez mil reis em meios tostões / dão para duzentos pobres!...*»

Por outro lado, os projectos dos países assistidos foram frequentemente prejudicados pelos constrangimentos da sua pesada dívida externa¹⁶ (contraída numa conjuntura radicalmente diversa, propícia ao endividamento) e por outros factores sobre os quais eles exercem pouco ou nenhum controlo (as regras gerais do comércio mundial, ditadas pelas potências económicas, as normas do registo de patentes, a progressiva desvalorização de muitas matérias-primas, a irregularidade dos fluxos financeiros ou a instabilidade monetária).

Além disso, uma boa parte do financiamento foi notoriamente desperdiçada pela inépcia, cupidez e venalidade de muitas das elites do Terceiro Mundo. Nalguns dos países assistidos, foi já estimada em quarenta por cento a parte da ajuda pública que desapareceu misteriosamente, sem deixar rasto. Os fundos de auxílio foram com frequência apropriados pela burocracia e pelas classes dirigentes – «tropical gangsters» lhes chamou Robert Klitgaard –, não chegando às pessoas que deles mais careciam. Em outros casos, o financiamento foi utilizado em megaprojectos desproporcionados, insusceptíveis de exploração rentável, bem como em gastos sumptuários¹⁷ e obras de fachada, de que valem como exemplo Poto Moinho – a espampanante «Florida» do Zaire – e a basílica de Yamoussoukro, na Costa do Marfim, que custou mais de trinta milhões de contos (num país cuja dívida, de três mil milhões de contos, representa o dobro do Produto Nacional Bruto). Muitos dos países contemplados deixaram por lançar infra-estruturas essenciais – estradas e hospitais, pontes e escolas – empenhando, em contrapartida, uma elevada percentagem dos recursos orçamentais no apetrechamento e manutenção das suas tropas.

Por último, terá falhado em muitos casos – por excesso de ambição, défice de realismo ou ignorância das efectivas necessidades e circunstancialismos locais – a própria adopção de um

¹⁶ *O Total da dívida dos países em vias de desenvolvimento atingia, em 1992, cerca de 1 367 biliões de dólares, representando quase um terço do seu Produto Nacional Bruto e perto de um quinto das suas exportações.*

mais adequado modelo de desenvolvimento.

Como assinala René Dumont, a ajuda externa deu frequentemente azo à industrialização mediante instalação de fábricas integralmente decalcadas dos modelos ocidentais, sem cuidar da disponibilidade de capital e tecnicidade, factores raros em África, e sem procurar dar emprego à mão-de-obra pouco qualificada que abunda nas cidades africanas.

A própria ajuda alimentar acabou, não raras vezes, por se revelar desastrosa. A escusada acumulação de excedentes fez baixar o preço dos cereais produzidos localmente, levando à ruína muitos pequenos agricultores e contribuindo, desta forma, para o êxodo rural e para o agravamento da dependência alimentar dos países assistidos.

Não deixa, enfim, de ser revelador que os países africanos mais fortemente beneficiados, nos anos 70 e 80, pela ajuda americana – Libéria, Somália, Zaire e Sudão – se apresentem actualmente em crítica situação.

– Por tudo isto, começa a olhar-se com especial interesse para novas e alternativas modalidades de cooperação, que possam concorrer para um melhor aproveitamento dos meios investidos.

Em Março de 1993, a Comunidade Europeia iniciou na Costa do Marfim um primeiro programa de *cooperação descentralizada*: quer isto dizer que o financiamento não transitará pela administração central daquele país, mas será directamente concedido aos diversos municípios beneficiados.

Ganha realce, igualmente, o papel das organizações não governamentais (Médicos sem Fronteiras, OIKOS, AMI, OXFAM, AICF, CONCERN, AFRICARE...) e uma crescente intervenção solidária da sociedade civil, manifestada em actos concretos de apoio ao desenvolvimento do Terceiro Mundo.

Muito interessante nos parece a iniciativa da *geminção de cidades*, que dá ensejo a iniciativas tão curiosas como a divulgada numa das últimas edições da revista «Regarder l'Afrique»: sendo conhecida a dramática falta de água no Burkina Faso e em outros países africanos da mesma região, a cidade francesa de Chalons-sur-Marne (ligada por um pacto de geminação à localidade burkinesa de Bobo Dioulasso) decidiu criar uma taxa específica de 2 cêntimos por cada metro cúbico de água consumida (cerca de 50 escudos por pessoa e ano, em média); a importância assim cobrada aos habitantes desta cidade francesa, num total de quase 4 mil contos, serviu para apoiar o financiamento de um sistema de captação e distribuição de água em Bobo Dioulasso, em benefício directo dos seus habitantes.

Casos há em que a geminação, por envolver várias cidades europeias, permite um apoio

17 Nada que não encontre algum paralelo no velho continente, a fazer fé na descrição das faraónicas instalações do BERD, Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento.

mais substancial: é o que ocorre na relação triangular Vence (França) - Lahstein (Alemanha) - Ouahigouya (Burkina Faso).

A sociedade civil tem desta forma manifestado uma genuína e espontânea solidariedade, traduzida em projectos concretos de apoio e financiamento: construção de dispensários e maternidades; montagem de centros de alfabetização, escolas e bibliotecas; envio regular de livros, mobiliário escolar, alfaías e equipamento desportivo; acções de formação, *in situ*, para enfermeiros locais; campanhas de vacinação e programas de saúde pública; instalação de material radiológico, de oftalmologia e de estomatologia; montagem de secções pediátricas em hospitais; construção de represas, poços e fontanários; concessão de bolsas de estudo; patrocínio de associações locais e apoio à criação de pequenas e médias empresas.

– De uma forma ou de outra, a ajuda ao desenvolvimento não pode deixar de prosseguir e de ganhar um novo alento.

O problema está – sobretudo numa conjuntura de crise, recessão e austeridade – em que a solidariedade tem custos, inevitavelmente suportados pelos países mais desenvolvidos. Na verdade, não se pode dar mais a uns, sem tirar mais a outros. A redistribuição de recursos é sempre, neste sentido, um processo doloroso. Os cofres públicos não são propriamente os celeiros de Ceres nem os orçamentos dos Estados um poço-sem-fundo. Não caíndo a riqueza do céu, ela é tributada a cada cidadão. E é cada cidadão, em última análise, que paga os encargos da integração e da ajuda ao desenvolvimento, no que se traduz por uma espécie de diluído *imposto de solidariedade*.

Trata-se de um desafio complexo, tendo em conta que muitos advogam, como primeira das prioridades, a solidariedade para com o Terceiro Mundo que vive dentro da própria Europa: 50 milhões de pobres e 2,5 milhões sem domicílio. No Reino Unido, por exemplo, o estado de pobreza já atinge 14 milhões de pessoas, ou seja, uma em cada quatro. Em França, de acordo com o INSEE, existem 4,7 milhões de pobres. Em Portugal, bem se sabe que o esforço de modernização e o combate à exclusão social reclamam investimentos de grande monta, num país onde perto de um milhão de idosos sobrevivem com menos de 25 mil escudos mensais, sendo, de entre os membros da Comunidade Europeia, dos mais carecidos de investimento na saúde pública e na protecção social. E onde são gritantes, ainda, as necessidades básicas a satisfazer no domínio da habitação: nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, mais de cem mil pessoas ocupam 33 mil barracas.

– Para erradicar a pobreza e o analfabetismo, melhorar o controlo de nascimentos, aumentar a produção alimentar, desenvolver a economia, criar emprego, elevar o poder de compra e a qualidade de vida das populações – é de um concreto e pragmático apoio ao desenvolvimento, mais do que de caridade ou compaixão, que o Terceiro Mundo necessita:

assessoria técnica, formação de especialistas¹⁸, realização de investimentos, criação de sociedades mistas e de «joint-ventures», ampliação das trocas comerciais, estabelecimento de incentivos à exportação e de regimes tarifários privilegiados, abertura de linhas de crédito e renegociação da dívida externa.

Actualmente, cerca de três mil milhões de pessoas, vivendo na sua grande maioria no hemisfério Sul, dispõem apenas de 5,4 por cento de todo o rendimento mundial. Um quarto da população do planeta vive na miséria e a faixa das mais ricas nações do mundo tem rendimentos médios individuais 150 vezes superiores aos de alguns dos países mais carenciados. Trinta por cento dos habitantes dos países em vias de desenvolvimento subsistem com menos de um dólar (160 escudos) por dia. Com um quarto apenas da população mundial, o Norte industrializado consome 60 por cento de toda a alimentação produzida no globo e 70 por cento da energia utilizada. As despesas médias de saúde, «per capita», são nos países desenvolvidos trinta vezes superiores às registadas nos países em vias de desenvolvimento.

Os frutos da prosperidade não podem deixar de ser partilhados de forma mais equitativa. Se o não forem, se não houver uma transferência deles, ou das oportunidades de os criar, se a riqueza disponível não for ao encontro dos povos deserdados, virão eles, por certo, ao seu encontro, cada vez em maior número.

Ainda recentemente, Kofi Yamgnane, antigo membro do executivo francês, advertiu que os países industrializados não podem furtar-se a uma clara alternativa: ou aceitam a entrada de sucessivas vagas de imigrantes, famintos de alimento e de liberdade, ou oferecem-lhes meios que lhes permitam ficar nos seus países: «Pode ter-se uma política para sustentar a imigração, mas não se consegue pará-la por completo. A fronteira é uma porta que pode ser aberta ou fechada, mas que é sempre permeável. (...) A Europa Ocidental é como uma grande lanterna na noite. Todos os pássaros que estão no escuro se sentem atraídos por ela. O que nós temos de fazer, através da ajuda ao desenvolvimento, é procurar conseguir que a lanterna ilumine um círculo muito maior. É a maneira de muitos pássaros poderem ficar onde estão.»

¹⁸ *Vivem nos Estados Unidos e na Europa, respectivamente, 35 mil e 70 mil licenciados africanos (médicos, juristas, engenheiros, economistas, agrónomos), na sua grande maioria formados por universidades americanas e europeias, e sem cujo contributo, exercido nos próprios países de origem, será mais lento e difícil o desenvolvimento destes e a melhoria das condições de vida dos seus compatriotas. Também por eles passa, naturalmente, o dever de solidariedade.*

Conforme refere Dieudonné Ouedraogo no «Monde Diplomatique», «para os respectivos países de origem, a fuga de cérebros e a perda de trabalhadores competentes e empreendedores prejudicam a eclosão de inovações económicas, tecnológicas, sociais, políticas e culturais endógenas; e estas perdas não compensam as vantagens da emigração: redução da pressão demográfica e dos seus efeitos, transferências de fundos, aquisição de conhecimentos, etc.»

Merece enfim de ser citado, a este propósito, o programa denominado «Regresso de Talentos», desenvolvido pela Organização Internacional de Migrações em cooperação com a Comunidade Europeia, que incentiva e financia a reintegração de quadros nos seus países de origem.

Também Abdu Diuf, presidente do Senegal, advertiu a Europa, sem escusados rodeios, para as inevitáveis consequências da falta de um expressivo apoio ao desenvolvimento: «Vocês correm o risco de ser invadidos por multidões de africanos que, empurrados pela miséria, desembarcarão em sucessivas ondas sobre os países do Norte. E não adianta fazer legislações contra a imigração: nada pode conter esse fluxo, pois não se pára o mar com as mãos».

(De resto, e porque nos vimos referindo à assistência ao desenvolvimento, convém não esquecer que a Europa Ocidental deve parte da sua prosperidade à ajuda de terceiros, mais concretamente ao esforço dos contribuintes americanos, traduzido nos 13 biliões de dólares que permitiram a sua recuperação no pós-guerra, ao abrigo do Plano Marshall, ainda que este possa não ter sido exactamente, como pretendeu Churchill, «o acto menos egoísta da História».)

Não há outra via, conquanto os especialistas reconheçam que, numa fase inicial de dez ou vinte anos, o progressivo desenvolvimento dos países mais carecidos de assistência não estanca – e, pelo contrário, intensifica – a emigração dos seus nacionais.

Entretanto, afigura-se legítima alguma apreensão a este respeito: de acordo com estudos recentes, a ajuda ao Terceiro Mundo poderá estar em vias de retraimento: de entre os 12 principais países doadores, só quatro (Japão, França, Espanha e Dinamarca) deverão aumentar os seus orçamentos de ajuda pública ao desenvolvimento e os restantes oito preparam-se para reduzi-los («The Independent», 15.09.93).

A confirmar-se, esta tendência afectará grande número de países africanos. Não apenas pela redução dos recursos disponíveis, mas também por se admitir como provável que, por razões de natureza política, boa parte do esforço de assistência possa vir a ser desviado para o leste da Europa, a Palestina e a África do Sul¹⁹.

– Não se concluirá este capítulo, dedicado à Solidariedade e aos seus custos, sem se citar Alice Vieira, que recentemente lançou uma farpa certa a tanto filantropo encartado, samaritano-de-boca, dos muitos que por aí despudoradamente se mostram, cheios de pose, blasonando a sua inexcedível grandeza de alma: «Amar a humanidade é fácil; fazer um jeito ao vizinho do lado é que é cada vez mais difícil. Nas mesas-redondas, nas discussões televisivas, nos debates, não há dúvida de que somos umas pessoas formidáveis», «prontinhos para os maiores heroísmos, capazes de nos sacrificarmos pelas grandes causas, sobretudo quando as grandes causas se encontram na Somália ou em Moçambique e nós por cá todos bem, felizmente». «Temos grandes paixões que se escrevem com letra maiúscula».

¹⁹ No mesmo sentido, haja em vista que o continente africano obteve, em 1993, o mais baixo montante de financiamentos do Banco Mundial desde 1988 (2,8 biliões de dólares), contrastando com o crescimento dos empréstimos concedidos aos países do Leste da Europa, da América Latina e da Ásia.

«E é tão bom ouvir gabar as nossas qualidades, a nossa solidariedade. Ah, que formidáveis que nós somos! O pior é quando somos chamados não a grandes acções, mas a pequeninas ajudas quotidianas, aquelas que não dão direito a maiúsculas nem a pontos de exclamação.» («Diário de Notícias» 21.10.93)

De facto, a genuína solidariedade é quase sempre discreta e recatada, obra anónima de gente humilde, de salário curto e moirejado, que não precisou de ler a Bíblia para intuir o que nela vem escrito: «a caridade não se ufana, não se ensoberbece» e quem a pratique «não deixará sequer a mão esquerda saber o que fez a mão direita».

Mas isso, claro está, são princípios difíceis de observar numa sociedade-espectáculo, que se rende à volúpia dos microfones, cede ao fascínio das câmaras, cultiva o estardalhaço dos gestos e assiste ao demagógico aproveitamento de sentimentos generosos por gente sem escrúpulo, ávida de notoriedade.

Não é nada, porém, que de há muito não conste da cartilha do arrivismo: pois se até já Ramalho Ortigão recomendava a João Fernandes, para que os jornais não deixassem um só dia de imprimir o seu nome, que ele se exibisse quanto pudesse, frequentando todos os bazares de caridade, participando de todas as sociedades humanitárias e integrando todas as associações filantrópicas...

T

TELEVISÃO

«... para além da deselegância daqueles objectos bojudos especados nas nossas casas, tais como budas nos seus altares, todos estão de acordo em que a televisão fez mudar o mundo ...»

João Marques de Almeida

– Um conhecido demógrafo resumiu assim o carácter imparável da imigração: «Enquanto houver televisão e meios de transporte...»

Na verdade, estes dois factores assumiram, sobretudo nos anos mais recentes, um determinante papel, ao reduzirem, por assim dizer, o tamanho do globo.

Baptizada, muito justamente, como a «caixa que mudou o mundo», a televisão começou a vulgarizar-se, chegando aos poucos, em especial na última década, aos mais recônditos locais do planeta.

Em 1962, quando 90 por cento dos lares americanos dispunham de televisão, o número de aparelhos receptores era, em África, 600 vezes inferior ao dos Estados Unidos. No início dos anos setenta, já existia um milhão de televisores em todo o continente africano, sete milhões na América do Sul e mais de vinte milhões na Ásia. Desde então, e sobretudo nos últimos dez anos, tem subido em flecha o número de televisores disponíveis no Terceiro Mundo.

Pode reconhecer-se, sem ponta de exagero, que a chegada da televisão marca o início de uma nova era: quebrando o isolamento, tornando próximo e visível o que era outrora distante e oculto, a televisão conseguiu vencer, de uma só vez, as barreiras do espaço e do tempo.

No século passado, as comunicações eram de tal maneira lentas que a batalha de Nova Orleães, a última da guerra anglo-americana, se travou por uma única e comezinha circunstância: na data em que ocorreu, não tinha ainda chegado a notícia da assinatura, na Bélgica, quinze dias antes, em 24 de Dezembro de 1814, do tratado de paz que pôs termo às hostilidades.

Nada que pudesse passar-se na actualidade, quando a guerra é servida ao domicílio, no preciso momento em que ocorre: do bombardeamento de Bagdade, em Janeiro de 1991, ao desembarque em Mogadíscio, nos finais de 1992, tudo pode ser acompanhado em directo, no aconchego do sofá e das pantufas.

A percepção do mundo, da sua variedade e da sua extensão é hoje diferente para a maior parte da humanidade, que ainda recentemente esgotava os seus horizontes nos limites da

própria aldeia ou da sua região. Ora, como sustenta o historiador Jean Favier, «o que faz o homem é o horizonte» – aquilo que ele vê ou adivinha e que «revela a cada um a escala e o limite das suas necessidades e capacidades».

A televisão mostra aos povos desfavorecidos e às mais remotas comunidades a possibilidade, antes insuspeitada, de se viver de um modo diferente.

Ao abrir uma permanente e acessível janela sobre o ocidente, a televisão salienta, por contraste, a penúria material das sociedades mais carecidas. Tomando conhecimento, por interposto «écran», de que existem noutras paragens melhores condições de vida, muitas pessoas, que antes se conformavam, por falta de referências comparativas, com a sorte que lhes tocara, começam a alimentar o sonho de partir.

Se as imagens de paradisíaca abundância, enfatizada pela publicidade, fazem salivar o espectador-médio dos países industrializados, imagine-se o efeito hipnótico que produzem numa boa terça parte da humanidade, para a qual o simples acto de comer é já de si uma extravagância.

A difusão, à escala planetária, da sociedade de consumo, dos seus valores e das suas práticas, constitui um relevantíssimo factor de indução das migrações: acedendo às imagens da televisão italiana, os albaneses sentem, naturalmente, o irresistível apelo de se juntarem aos milaneses, aos genoveses e aos romanos na fruição do seu bem-estar. O mesmo se passa, claro está, com os mexicanos e os marroquinos, relativamente aos respectivos vizinhos do Norte. Um pouco por todo o lado, negros e amarelos, brancos e mestiços, das mais diversas origens e nacionalidades, querem alcançar, tão depressa quanto possível, para si e para os seus filhos, a *terra prometida*, lá onde o «homo americanus» (seja qual for a sua nacionalidade) dispõe de frigorífico e micro-ondas, de automóvel e ar condicionado, de universidades e hospitais, de hipermercados e auto-estradas, de férias pagas e seguros de vida.

U

UNHCR

*«Em nome dos que dormem ao relento
Numa cama de chuva com lençóis de vento.»*

J. C. Ary dos Santos

– Por esta sigla é internacionalmente conhecido o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados.

O termo da segunda guerra mundial não representou, para muitos milhões de pessoas deslocadas, o imediato regresso à normalidade. Esquivando-se aos combates, fugindo de indizíveis atrocidades ou forçadas ao desterro pelos exércitos ocupantes, populações inteiras instalaram-se, com carácter mais ou menos provisório, em outros países, quando não mesmo em diferentes continentes.

Findas as hostilidades, o organismo que mais directamente se interessou pela sorte dos refugiados foi a «Administração das Nações Unidas para o Auxílio e a Recuperação» (UNRRA).

Em Dezembro de 1946, a Assembleia Geral da ONU decidiu criar uma agência especializada – a Organização Internacional de Refugiados – que assumiu a responsabilidade pelo tratamento e repatriação de refugiados e pessoas deslocadas, pela sua classificação e identificação e pelo seu estabelecimento em países dispostos a recebê-los.

Durante cerca de cinco anos, foi desta forma reinstalado, longe dos locais de proveniência, mais de um milhão de pessoas. Antecipando o que hoje claramente sucede, apenas uma pequena minoria de refugiados se mostrou interessada no regresso ao país de origem, pelo que o número de pessoas repatriadas se quedou em 73 mil.

Quando se tornou claro que o problema dos refugiados não revestia, afinal, o carácter temporário de um fenómeno passageiro, as Nações Unidas deliberaram extinguir a OIR, instituindo, em seu lugar, o Alto Comissariado para os Refugiados. Assim nasceu o UNHCR, em 1951, pouco depois de, nesse mesmo ano, ter sido assinada, em Genebra, a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados.

O Alto Comissariado é o principal mecanismo da comunidade internacional destinado à assistência e protecção dos refugiados. Com sede na Suíça, tem desenvolvido, ao longo dos últimos quarenta anos, uma incessante e meritória actividade de natureza humanitária, que lhe valeu ter sido distinguido com o Prémio Nobel da Paz.

A situação alterou-se substancialmente ao longo dos quarenta anos da sua existência: em 1951, havia 1 milhão de refugiados; hoje, são mais de 20 milhões.

E se, por um lado, um tão grande crescimento fica a dever-se a variadas e complexas razões – incluindo a multiplicação de sangrentos conflitos e de graves convulsões, bem como a persistente violação de direitos humanos – assiste-se, concomitantemente, e conforme reconheceu a Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento, a uma «erosão do instituto de asilo», resultante da «incorrecta utilização dos procedimentos de asilo por parte de imigrantes que assim tentam contornar as restrições à imigração». Razão pela qual, em 684 500 pedidos de asilo apresentados na Europa Ocidental, em 1993, apenas 45 100 (isto é, cerca de 6 por cento) concluíram pelo reconhecimento do estatuto de refugiado. (Sem embargo de a outros 178 mil requerentes, que não satisfaziam os critérios estabelecidos na Convenção de 1951, ter sido permitida a permanência, designadamente por razões humanitárias.)

Tendo por principal financiador a União Europeia, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados assiste, desde 1975, entre outras, as populações deslocadas do Afeganistão – onde auxiliou no retorno, já consumado, de 2,5 milhões de refugiados –, do Burundi, do Camboja, de El Salvador, de Moçambique – ali apoiando a reinstalação de um milhão e meio de pessoas que a paz fez regressar –, do Vietname, do Ruanda, da Nicarágua, do Iémen, da Etiópia, da Somália, do Sudão, da Libéria e os curdos do Iraque.

V

VISTOS

«– *Quando for grande quero ser passaporteiro.*
E ele já se antefruía, de farda, dentro do vidro. Ele é que autorizava a subida aos céus.
– *Vou estudar para migraceiro.*
– *És doido, filho. Fica quieto.»*

Mia Couto

– A criação de um mercado interno «sem fronteiras interiores» não limita as suas consequências, no que à livre circulação de pessoas respeita, aos nacionais dos Estados-membros da União Europeia. De facto, e por tabela, também os nacionais de outros países acabam por retirar dividendos úteis desta inovação.

A única forma de manter, nas fronteiras internas, o controlo de entrada e saída de nacionais extra-comunitários, seria exigir que toda a gente, sem excepção, exhibisse os seus documentos, por forma a distinguir os nacionais dos Estados-membros dos nacionais de países terceiros. Ora, isto representaria o indiscriminado controlo de uns e de outros, com inevitável frustração da livre e desembaraçada circulação dos próprios cidadãos comunitários.

É por este motivo que se garante, como princípio geral, o livre-trânsito de *todas* as pessoas pelas fronteiras intracomunitárias, independentemente da nacionalidade que tenham. O único controlo fronteiriço passará a ocorrer à entrada na União Europeia e o visitante que a ele se tenha submetido não mais necessita de mostrar o passaporte ao passar de um país para outro.

Não surpreende, assim, que os Estados-membros se vejam na necessidade de coordenar as suas políticas nacionais de vistos. Num quadro de plena e desimpedida mobilidade dentro do território da Europa Comunitária, deixa de fazer sentido que cada Estado-membro exija vistos de entrada aos nacionais de certos países terceiros sem levar em conta se os restantes Estados-membros procedem de igual modo ou se, pelo contrário, os isentam dessa formalidade.

Os *Quinze* ensaiam, por isso, delinear uma política concertada de vistos, que culminará na instituição de um *visto comum*, válido para todo o território comunitário: futuramente, o cidadão nacional de um país terceiro (Angola, por exemplo) que deseje sucessivamente deslocar-se, numa mesma viagem de turismo, a vários países da União Europeia, não carece, como até agora, de um visto de entrada *para cada um deles*, bastando-lhe dispor de *um único* visto comum.

Beneficiários desta tendência simplificadora são igualmente os estrangeiros residentes na Comunidade: um cidadão nacional de Cabo Verde, legalmente residente em Portugal e que pretenda ir passar o Natal à Holanda – em turismo ou para visitar familiares ali estabelecidos – deixará de precisar, para o efeito, de visto de entrada neste último país.

Claro está que tudo isto pressupõe ainda o estabelecimento, por acordo entre os *Quinze*, de uma «lista negativa», integrando os países cujos nacionais carecem de visto para entrar na Comunidade Europeia.

Nos termos do Tratado da União Europeia, a política de vistos deixará de resultar do mero entendimento dos governos dos Estados-membros: o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, e após consulta ao Parlamento Europeu, determinará quais os países terceiros cujos nacionais necessitam de visto para transpor as fronteiras externas da Comunidade.

Com a próxima entrada em vigor, a 26 de Março de 1995, do Acordo de Schengen e da respectiva Convenção de Aplicação, leva-se finalmente à prática – por enquanto limitada a sete dos Estados-membros da União Europeia, neles se incluindo Portugal – o princípio da livre circulação de pessoas e uma política comum de vistos.

X

XENOFOBIA

«*Minha raça sou eu mesmo.*»

Mia Couto

– Conforme resulta da análise da sua própria origem, esta palavra exprime, literalmente, o medo do estrangeiro.

Reporta, na verdade, à antiga Grécia, onde *xénos* era a designação do estrangeiro que se encontrava de passagem. (Dele se distinguiu o *metoikos*, proveniente, em geral, de uma cidade vizinha, e que, sendo autorizado a estabelecer-se em Atenas, usufruía de um estatuto jurídico mais favorável.)

A *xenofobia* – conjunto de princípios ideológicos e políticos, ou de meros comportamentos avulsos, que se traduzem no repúdio do estrangeiro – não se confunde com o *racismo*, que sustenta a superioridade de uma raça humana sobre outra(s). No rigor dos conceitos, as vítimas do racismo não são necessariamente cidadãos estrangeiros; e as vítimas da xenofobia não pertencem, por força, a outra raça.

(Tome-se, a este respeito, o exemplo dos Estados Unidos da América: apesar de, ao longo de dois séculos, terem absorvido, sem sobressalto, muitos milhões de imigrantes estrangeiros, só recentemente, há cerca de trinta anos, aboliram a segregação racial nas escolas e reconheceram aos negros o pleno exercício de todos os direitos civis e políticos.)

Apesar disso, racismo e xenofobia surgem quase sempre associados. Em parte, dada a circunstância – hoje muito comum – de coincidirem, numa mesma pessoa, a condição de estrangeiro e uma diferente cor de pele. Depois, e principalmente, atenta a comum filiação de ambos: o racismo e a xenofobia nascem do preconceito, do qual constituem a mais hedionda e acabada expressão.

Esse preconceito – de que nenhum povo está isento, pois o etnocentrismo é uma característica humana universal – assenta num atávico sentimento de afirmação da identidade própria e de defesa, por vezes exacerbada, da coesão do grupo, o qual leva a liminarmente considerar os estrangeiros como depositários de todos os vícios e merecedores de cautelar suspeição. É por isso que, consultando a «Nova Recolha de Provérbios Portugueses» (Edit. Afrodite), se encontram alguns velhos aforismos que apoucam os méritos alheios, exaltando (por subliminar contraste) os nossos próprios: «De Espanha, nem bom vento, nem bom casamento»; «Em caminho francês, vende-se gato por rês»; «O brasileiro é caloteiro; ou então, é ladrão»...

São porventura razões semelhantes que elegem o estrangeiro, em muitas sociedades, como privilegiado objecto de escárnio: o inglês é, por excelência, a *cabeça-de-turco* do humorismo produzido na Irlanda; os belgas são o bombo-da-festa do anedotário francês; e as depreciativas histórias «do português», irrecuperavelmente néscio e parolo, fazem as delícias dos brasileiros²⁰. Neste último caso, trata-se, conforme parece mais provável, de vestígio do paradigma do imigrante português de há um século: esforçado e empreendedor, porém rústico, humilde e analfabeto. (Uma estatística de 1913, citada por J. H. Saraiva, reflecte claramente a composição social do contingente emigrante português para o Brasil: 28 mil rurais, 20 mil sem profissão, 5 mil artífices – pedreiros, carpinteiros, ferreiros – e apenas 200 operários fabris). Conforme assinala, no mesmo sentido, Orlando Ribeiro, «entre as levas tumultuosas de gente que saiu antes da Primeira Guerra Mundial, a percentagem de analfabetos era muito elevada (65 por cento)», do que resultava ser o imigrante português, naquela época, «olhado com um misto de desprezo e de inveja», pela humildade da sua origem e pelo frenesim com que se entregava ao trabalho.²¹

– Nos dias que correm, a aversão pelo estrangeiro – resultante da ameaça que ele supostamente representa – alastra nos diversos países da Europa, mas está longe de constituir exclusivo do velho continente: haja em vista, por exemplo, o que ocorre na Indonésia, onde se manifesta um claro ressentimento contra a comunidade chinesa, que, com quatro milhões de pessoas, é a principal minoria étnica, com determinante peso na economia local, factor não desprezível na génese de fenómenos desta natureza. Atente-se, a este último respeito, nas «reações xenófobas entre os comerciantes angolanos» («Expresso», 10.07.93), resultantes da instalação de negociantes libaneses em Luanda. Aliás, no que toca a Cabo Verde, lia-se no jornal «Público» (14.08.93) que os comerciantes locais, habituados ao protecçãoismo, «começam a olhar de revés a concorrência vinda do exterior» e, designadamente, alguns vendedores de feira: «Os senegaleses, os gambianos, ganianos, em suma, os *mandjacos*, como depreciativamente lhes chamam os cabo-verdianos, pois no crioulo da Guiné-Bissau

²⁰ A acreditar em Miguel Esteves Cardoso: «Gostamos mais dos Brasileiros do que eles de nós». Aliás, para o mesmo autor, «sempre foi o drama dos Portugueses gostarem muito mais dos estrangeiros do que os estrangeiros dos Portugueses». («Os meus problemas»)

²¹ Não era muito diverso, aliás, o nível de boa parte dos colonos que demandavam as colónias portuguesas de África. O que explica a ironia do angolano Pepetela: «... mas se a Europa era o berço da civilização, das pessoas inteligentes (que não os burros incultos que nós éramos), porque vinham tantos analfabetos, tanta gente que nem se sabia comportar em público, nas terceiras classes dos navios «Império» e «Pátria», para esta terra de macacos sem rabo? E porquê, essa gente que desembarcava humildemente, ao fim de certo tempo já nos tratava de «burros» e «macacos», ganhando a soberba dos ricos e poderosos, embora continuassem analfabetos até à morte? (...) Éramos cidadãos por empréstimo (nós diríamos «de caxexe»), portanto de segunda ou terceira, dum país que ele próprio era considerado de segunda ou terceira na civilizada Europa. Quer dizer, nós éramos os macacos de europeus já de si amacacados. Constatação digna de derrubar qualquer orgulho. A única esperança do servo é que o seu dono pertença ao topo da hierarquia social, senão será o último dos homens, não terá ninguém em baixo, para além das inevitáveis mulheres» («Oceanos», Dezembro 1993)

mandjaco significa macaco.»

A xenofobia alimenta-se da insatisfação latente em boa parte das populações, em resultado de uma sombria conjuntura económica e social: aumento do desemprego; generalização do trabalho precário; quebra do rendimento das famílias; sucessão de falências; êxodo rural; enfraquecimento da segurança social; agravamento da delinquência; e crescente incerteza quanto à estabilidade profissional e ao futuro em geral.

As situações de depressão económica e de crise de emprego são especialmente segregadoras de xenofobia e racismo, tendendo a crescer, nessas circunstâncias, o número das pessoas mais vulneráveis aos apelos radicais e populistas, nos quais se incluem milhares de jovens desocupados, sem rumo nem perspectivas.

Por isso é que J. F. Fafe sustenta que «o racismo – lei estatística – está tanto mais espalhado quanto mais baixo é o nível de instrução».

De facto, o medo da imigração surge mais frequentemente nos excluídos e marginalizados, que entendem a assistência e as oportunidades concedidas aos imigrantes como uma injusta concorrência na disputa dos recursos e apoios disponíveis.

A competição – real ou putativa – pelo emprego é, a este respeito, de capital importância, não obstante poderem ser citados estudos, realizados por agências especializadas, demonstrando que não chega a existir concorrência laboral, em boa parte dos casos, entre a mão-de-obra imigrante e a nacional.

Posto isto, não surpreende, por exemplo, que em Israel se multipliquem os protestos de um grande número de desempregados judeus (sefarditas, em especial), reclamando contra as facilidades e oportunidades concedidas aos imigrantes judeus que em cada dia desembarcam, provenientes da ex-União Soviética.

Do mesmo modo se explica o ressentimento dos trabalhadores brasileiros, no Rio de Janeiro, face aos imigrantes portugueses, no início do século. Num momento de crise económica, a concorrência dos portugueses era mal tolerada e «mata galegos!» era o grito sentido, então vulgarizado, que expressava a comoção popular, logo seguido, não raras vezes, de uma saraivada de insultos (*vide* «Mata Galegos – Os portugueses e os conflitos de trabalho na República Velha», Gladys Sabina Ribeiro).

– Nos últimos quatro anos, assistiu-se na Europa (sobretudo na Alemanha, mas também em França, no Reino Unido, na Holanda, em Espanha e na Itália) ao desenvolvimento de manifestações de discriminação, racismo, anti-semitismo e xenofobia de preocupante dimensão e surpreendente frequência²².

²² É, porém, desajustada a tendência para exclusivo enfoque, na Europa, de todas as expressões de discriminação: em 1991, na Índia, gerou-se uma onda de violentos protestos contra a aprovação de uma lei

Na Alemanha, registaram-se, em 1990, cerca de 270 incidentes violentos contra estrangeiros, imputados a grupos radicais. No ano seguinte, o número de ataques subiu para 1483 e, em 1992, para 2100, provocando, neste último caso, dezassete mortos.

Na memória de todos estão ainda os atentados cometidos em Moelln, Rostock, Solingen e outras cidades, tendo por vítimas preferenciais os turcos e romenos, para além de asiáticos e africanos.

Cabe mencionar que são actualmente referenciadas, na Alemanha, 82 organizações neonazis ou de extrema-direita, com 41 mil filiados, dos quais 6500 em plena actividade.

Não se estranhará, por isso, a tomada de múltiplas iniciativas destinadas a prevenir e contrariar o crescimento deste fenómeno. O Conselho da Europa, por exemplo, decidiu lançar, com início em Dezembro de 1994, uma grande *campanha europeia de luta contra a intolerância e a xenofobia*.

Aliás, já em 11 de Junho de 1986, no hemiciclo do Parlamento Europeu, em Estrasburgo, se tinha procedido à assinatura de uma *Declaração Conjunta contra o Racismo e a Xenofobia*. O referido documento foi subscrito pelos presidentes do Parlamento Europeu e do Conselho de Ministros das Comunidades Europeias, pelos representantes dos Estados-membros, reunidos no âmbito do Conselho de Ministros, e ainda pela Comissão das Comunidades Europeias.

Mais recentemente, é de assinalar a *Declaração do Conselho Europeu* relativa ao anti-semitismo, ao racismo e à xenofobia, de 26 de Junho de 1990.

O Parlamento Europeu tem concedido grande atenção a este problema. De entre as suas recomendações, sublinhem-se as respeitantes: ao estudo da possibilidade de nomeação de um provedor de justiça comunitário para a resolução de casos de discriminação racista, anti-semita e xenófoba; ao desenvolvimento, no domínio da educação, de programas pedagógicos visando aperfeiçoar o conhecimento e a aceitação da diversidade cultural; e ao apoio financeiro a projectos-piloto tendo por fim melhorar as condições de coexistência entre cidadãos da Comunidade Europeia e pessoas provenientes de países terceiros, residindo

destinando 27 por cento dos cargos públicos às castas inferiores. Na Nigéria, em 1982, foram expulsos 2 milhões de estrangeiros ilegais, cerca de metade dos quais eram ganeses ali chegados na década anterior, em pleno «boom» petrolífero. No ano seguinte, no Estado indiano de Assam, os confrontos entre nacionais e imigrantes vindos do Nepal e do Bangladesh provocaram cerca de 4 000 mortos. Há meses atrás, na Costa do Marfim, sangrentas perseguições contra os imigrantes causaram 23 mortos e a destruição de milhares de lojas. O Grupo Islâmico Armado, por seu turno, exige a imediata retirada de todos os estrangeiros que se encontram na Argélia, tendo já ceifado a vida a setenta e oito, de várias nacionalidades, para conferir seriedade à ameaça. No Egipto, o principal movimento fundamentalista, Gama'at Islami, fez uso de igual ameaça. Também na China - onde os negros são ainda considerados, por certas camadas da população, como seres inferiores - ocorreram diversos incidentes violentos entre estudantes africanos e grupos de autóctones. Finalmente, a Líbia anunciou, nos finais de 1994, a intenção de expulsar entre 20 a 30 mil palestinianos, retaliando assim, de forma indiscriminada, pela assinatura do acordo de paz entre a OLP e o Estado de Israel.

legalmente na Comunidade. Em Dezembro de 1993, o Parlamento Europeu reiterou a sua condenação de todas as formas de racismo e xenofobia, propôs a elaboração de um programa de acção quadrienal contra a intolerância, o anti-semitismo, a violência extremista e os preconceitos raciais, e retomou a ideia de proclamar 1995 como *Ano Europeu da Harmonia entre os Povos*. Em Outubro de 1993, os Chefes de Estado e de Governo dos Estados-membros do Conselho da Europa adoptaram um «Plano de Acção para a Luta contra o Racismo, a Xenofobia, o Anti-Semitismo e a Intolerância»

Muito antes, já em 1950, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem garantia, no seu art. 14º, que o gozo dos direitos e liberdades nela reconhecidos «deve ser assegurado sem quaisquer distinções», tais como as fundadas na raça, cor e origem nacional.

No mesmo sentido, a Convenção Internacional de 21 de Dezembro de 1965, sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial – a que Portugal aderiu em Abril de 1982 – vem proibir toda a distinção, exclusão, restrição ou preferência fundada na raça, cor, ascendência ou origem nacional ou étnica, que tenha por finalidade ou efeito destruir ou comprometer o reconhecimento, o gozo ou o exercício, em condições de igualdade, dos direitos do homem ou das liberdades fundamentais nos domínios político, económico, social ou cultural, ou em qualquer outro domínio da vida pública.

Na sua generalidade, os Estados-membros da União Europeia verteram estes princípios em legislação própria (as leis francesa e belga contra o racismo, de 1972 e 1981, respectivamente; e a lei das relações raciais, de 1977, no Reino Unido). Paralelamente, procederam à criação de instituições destinadas ao desempenho, neste contexto, de funções relevantes, como o Serviço Nacional de Combate ao Racismo (Holanda) e a Comissão para a Igualdade Racial (Reino Unido). Em França, foram criadas, a título experimental, células regionais de coordenação da luta contra o racismo, agregando representantes da administração central, do poder local e das associações interessadas na luta contra o racismo.

– Costuma sublinhar-se, como verdadeira tradição cultural do povo português, a multissecular rejeição da discriminação fundada na raça ou na cor da pele. E logo se aponta, como determinante argumento, o facto de termos sido pioneiros da mestiçagem, de termos espalhado uma cultura inter-rácica pelas sete partidas do mundo, de termos, enfim, colonizado o Brasil, país onde se manteve e desenvolveu uma comunidade sem qualquer sombra de segregação étnica.

A acreditar no Professor José Hermano Saraiva, a tendência inata dos portugueses para a simbiose étnico-cultural subsistiu bem para lá da independência, contagiando os próprios brasileiros:

«Um dos mais famosos clubes desportivos do Brasil, o Vasco da Gama, foi obra de emigrantes portugueses e a sua história é significativa: clube de gente bisonha, foi de início

marginalizado porque se entendia que o futebol era desporto de «dandies», reservado à burguesia alta. Uma das censuras mais graves era a de que os portugueses metiam pretos nas equipas. Mas foi por isso que eles ganharam sensacionalmente o primeiro campeonato brasileiro a que foram admitidos; o Vasco transformou-se então no grande clube do povo e o selecto jogo inglês abriu-se a todos e transformou-se depressa no desporto predilecto das massas populares.» («História Concisa de Portugal»).

Foi aliás um brasileiro, Gilberto Freyre – teorizador do *luso-tropicalismo* como modo característico de colonização – quem melhor exaltou no português a vocacional tendência para a miscigenação, a facilidade de se integrar com as populações nativas e de criar sociedades multi-raciais, «amando com gosto as mulheres de cor».

Fernando Ka, deputado socialista de origem guineense, torce o nariz a este luso «colonialismo de rosto humano», argumentando que, ao fim e ao cabo, sempre «era o branco que fazia mulato à mulher preta e não o contrário...» («Expresso», 05.09.92). No mesmo sentido, viria depois a declarar que descobriu o racismo no Brasil, onde permaneceu durante quatro anos: «Quando cheguei ao Brasil, escandalizei muita gente por dizer que preferia o *apartheid* sul-africano ao racismo brasileiro. Na África do Sul, a dominação do negro faz-se sentir fisicamente, mas não consegue apoderar-se das mentes. No Brasil, o negro permanece inconsciente da sua subjugação» («Público», 20.06.93).

Também o historiador negro brasileiro Joel Rufino se mostra reticente às virtudes do modelo: «a convivência racial tranquila» implantada pela colonização portuguesa baseou-se, na verdade, em uma organização vertical de classes, quase como o sistema de castas indiano, em que coube sempre ao negro o estrato social mais baixo».

Nada, aliás, de muito diferente do que se passou no resto do continente: «A sociedade da América Latina colonial, depois independente, era hierarquizada consoante a cor da pele: à cabeça, o branco nascido em Espanha (pejorativamente chamado, nas colónias, «gachupin» ou «chapeton»; depois, o branco nascido na América (crioulo); depois, o mestiço, filho de branco e índio; depois o mulato, filho de branco e negro, depois o «zambo», filho de negro e índio; depois o índio, indígena americano; e por último o negro, geralmente escravo.» («Encyclop. Larousse Gallimard, 76»).

A verdade, porém, é que o racismo e a xenofobia não constituem apanágio de determinadas sociedades nem traço exclusivo de certos povos²³. Nenhum país pode

²³ *Nem, tão-pouco, prática imputável a um só e confinado sector do espectro político-partidário. Se bem que em geral conotadas, unicamente, às formações radicais nacionalistas, e de extrema direita, manifestações desta natureza (ou como tal interpretadas) não deixam de macular - ocasionalmente, pelo menos - grupos de outros quadrantes ideológicos (dos liberais aos sociais-democratas, dos democratas-cristãos aos socialistas). A propósito do aproveitamento eleitoral das mais primárias tendências xenófobas de muitos operários franceses, escreveu Albert Memmi: «No momento em que redijo este texto, a imprensa está cheia de uma espantosa conduta de certas municipalidades comunistas que expulsaram, com uma extraordinária brutalidade,*

considerar-se imunizado perante o seu avanço. E Portugal, naturalmente, não representa uma excepção. Por isso vão surgindo, aqui e além, manifestações larvares do fenómeno. Oxalá a sua diminuta expressão, entre nós, possa ser apenas creditada ao alto sentido cívico dos portugueses e não resulte afinal, o que se afigura plausível, da circunstância de não termos sido ainda submetidos a provas mais exigentes e decisivas²⁴.

Com carácter premonitório, não faltam referências neste sentido: «O barril de pólvora dos ódios raciais pode estar prestes a explodir. Há mesmo quem diga que se rebentar em Portugal uma onda de xenofobia, como na Alemanha, é na Amadora que vai começar» («Público», 21.07.93); «A série de assaltos no metro de Lisboa pode causar uma onda racista» («Visão», 03.06.93).

– A Constituição da República Portuguesa afirma repetidas vezes o respeito dos direitos do homem e estabelece, no seu art. 13º, que «todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei», pelo que «ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever» em razão, designadamente, da raça, da língua ou do território de origem. No art. 15º, por seu turno, consagra-se o princípio-regra da igualdade (de direitos e deveres) entre cidadãos portugueses e estrangeiros que se encontrem ou residam em Portugal.

Saliente-se que, por força do art. 18º, e conforme refere A.G. Lourenço Martins, as disposições constitucionais respeitantes a situações de discriminação racial são directamente aplicáveis, sem necessidade, por conseguinte, de mediação legislativa.

Em todo o caso, o legislador não se confinou aos preceitos da Constituição.

Os Estados que, como Portugal, subscreveram a Convenção Europeia sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial, assumiram o compromisso, dela constante, de tomar todas as medidas legislativas, judiciais e administrativas para evitar, proibir ou eliminar todas as formas de discriminação racial nos respectivos territórios e de declarar ilegais as organizações que incitem ou encorajem essa discriminação (arts. 2º,d e 4º,b).

Entre nós, e respondendo a esta última preocupação, já a Lei n.º 64/78, de 6 de Outubro, determinava que serão declaradas extintas, se forem como tal judicialmente reconhecidas, as «organizações fascistas», que mostrem adoptar, defender e pretender difundir, entre outros

trabalhadores norte-africanos». E depois: «Não acredito que os comunistas franceses se tenham tornado subitamente racistas; mas talvez seja mais grave: como políticos avisados, que conhecem bem a sua clientela, exprimiram o racismo potencial das suas tropas.» E concluindo: «O crime dos comunistas foi o de terem utilizado estes sentimentos, infelizmente bem reais.» («O Racismo», Ed. Caminho)

²⁴ *Em Novembro de 1993, a organização SOS - Racismo denunciou que «incidentes de origem racista estiveram na origem de 53 mortes, em Portugal, durante a década de 80» («Expresso», 20.11.93): Trata-se de uma revelação que, pela sua seriedade e pelo seu interesse, teria merecido mais rigorosa especificação quanto ao método adoptado na pesquisa. Sobretudo se tivermos em conta que na Alemanha (onde vivem 6,5 milhões de estrangeiros) a violência xenófoba provocou 6 mortos em 1993.*

princípios, «a violência como forma de luta política, o colonialismo e o *racismo*». (Este diploma, segundo o «Expresso» de 22.01.94, «é considerado de constitucionalidade duvidosa por muitos juristas, entre os quais o próprio presidente do Tribunal Constitucional»).

Quanto ao Código Penal, prevê expressamente o crime de *discriminação racial* (art. 189º) e declara punível, com penas de prisão de 2 a 8 anos, o comportamento de quem fundar ou constituir organizações ou desenvolver actividades de propaganda organizada que incitem à discriminação, ódio e violência raciais; ou que os encoraje ou participe nessas organizações ou actividades. Pune, além disso, com prisão de 1 a 5 anos quem, em reunião pública, por escrito destinado a divulgação ou através de qualquer meio de comunicação social, difamar ou injuriar uma pessoa ou um grupo de pessoas ou expuser as mesmas a desprezo público por causa da sua raça, da sua cor ou da sua origem étnica, ou provocar actos de violência contra pessoa(s) de outra raça, de outra cor ou de outra origem étnica.

Com fundamento neste quadro normativo o Tribunal Constitucional foi chamado a apreciar o requerimento de extinção do MAN-Movimento de Acção Nacional, considerado de ideologia fascista pela Procuradoria-Geral da República.

A este último respeito, K. J. Partsch («Os princípios de base dos direitos do homem», edit. Unesco) suscita a questão de saber até que ponto a proibição constitui, em todos os casos, medida bastante e reflecte sobre se o uso de medidas repressivas não poderá, afinal, ter efeitos muito limitados, senão mesmo perversos, aumentando o risco de essas organizações se refugiarem na clandestinidade, em vez de cessarem a sua actividade, como era suposto que acontecesse. Quanto ao recurso aos procedimentos de carácter criminal, reconhecendo embora a necessidade de utilizar, em casos extremos, a repressão por meios enérgicos, o mesmo autor adverte que desta forma apenas se alcançam, muitas vezes, efeitos aparentes, sem se atacar o verdadeiro fundo do problema: «É preciso não esquecer que a discriminação racial é uma espécie de doença social e que os resultados obtidos no combate a outras doenças sociais por meio de sanções não são muito encorajadores.» No combate às ideologias – sustenta o mesmo autor – mais útil e eficaz que a exclusiva aplicação de sanções é decerto a força dos argumentos.

De facto, só os mais ingénuos confiam cegamente nos rigores da lei para contrariar e dissolver, «a la minuta» e por decreto, preconceitos profundamente enraizados e situações de desfavorecimento acumulado ao longo de gerações.

Na verdade, são hoje poucas as pessoas que sustentam abertamente posições discriminatórias e mais raros ainda os assumidos defensores de teses «sócio-biológicas» da superioridade racial. Actualmente, a discriminação é discreta, encoberta, subtil, resultando essencialmente da mera pertença a um bem demarcado estrato social e económico. Assim se confirma que «a lei não basta para evitar o sentimento de se ser colocado à margem».

No Brasil, por exemplo, um século após a abolição da escravatura, os negros ainda são objecto de formas veladas de discriminação, segundo Januário Garcia, director do Instituto de Pesquisas Negras, do Rio de Janeiro: «um dos aspectos mais perniciosos do preconceito racial no Brasil é a crença generalizada de que ele não existe, embora a todo o momento se constate a sua prática.»

Efectivamente, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1987, divulgada em 1990, indica que a taxa de alfabetização dos negros (71,5 por cento) é menor que a dos brancos e só comparável à dos mestiços (71 por cento). O rendimento *per capita* dos negros também é o mais baixo (87 dólares mensais, o que representa a terça parte do que recebem os brancos) e a sua promoção nos serviços públicos é duas vezes mais lenta que a dos brancos²⁵. Não surpreende, por isso, que Fernando Henrique Cardoso, no seu discurso de investidura, tenha manifestado especial atenção às minorias raciais, «aos negros, sobretudo, que ainda esperam que a igualdade seja mais do que uma palavra.»

Também nos Estados Unidos, e de acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), os afro-americanos estão desde o nascimento em posição de nítida desvantagem. São, por exemplo, duas vezes mais afectados pelo desemprego (11,5 por cento) do que a média nacional (6,4 por cento). Comparando os índices respeitantes aos brancos e aos negros, estes últimos apresentam mais elevada taxa de mortalidade infantil, inferior nível de educação e menor capitação de rendimentos. De acordo com o *Census Bureau* (1992), a percentagem de cidadãos negros que vivem abaixo do nível de pobreza é quase três vezes superior à dos cidadãos brancos em idênticas circunstâncias. Além disso, e não obstante constituir uma pequena parte da população norte-americana (12 por cento), a comunidade negra está desproporcionadamente representada nas prisões, com quase metade (46 por cento) do número total de reclusos. («The Economist», 23.10.93).

Idêntica constatação poderia certamente ser feita em muitos outros países, incluindo aqueles onde, diferentemente do Brasil e dos Estados Unidos, é reduzida a percentagem de negros e mestiços no conjunto da população.

É, claramente (no sentido mais literal que esta palavra comporta), o caso de Portugal,

²⁵ Nação constituída no respeito de grandes diferenças étnicas e peculiaridades culturais, o Brasil terá cedido, nos anos vinte e trinta, à tentação de se «branquear», através de uma política de estímulo à imigração que excluía os africanos. Por essa altura, e segundo o historiador americano Jeffrey Lesser, uma lei proibia a entrada de africanos no país e o Ministro das Relações Exteriores mandou negar a concessão de vistos a todos os «imigrantes negros que quisessem vir ao Brasil». Com a subida ao poder de Getúlio Vargas, em 1930, os afro-americanos foram simplesmente rotulados de «pretos» e, portanto, iguais aos africanos cuja imigração era proibida. («ISTO É», 02.02.94).

É de referir que, no início do século XIX, já a Coroa Portuguesa se propôs «branquear o sangue dos colonos», por ser negra, nessa altura, a maioria da população. De facto, nas vésperas da independência, calcula-se que o Brasil contava 3,9 milhões de negros e mulatos (quase todos cativos) para apenas 1,3 milhões de brancos. A

subscreva-se ou não a opinião de Miguel Esteves Cardoso: «*O nosso racismo, por exemplo, pode ser o menos violento dos racismos coloniais europeus, mas não deixa de ser racismo. Nós gostamos dos pretos – como os Ingleses ou Franceses não gostam – mas gostamos de cima para baixo...*» («Os meus problemas»).

– Na ausência de indicadores rigorosamente mensuráveis, cruzam-se diferentes percepções da realidade: enquanto o «Semanário» (24.09.94) garante, pela boca de Fernando Ka, que «Portugal tem o pior racismo europeu», sendo «o país europeu que mais segrega a etnia africana», o representante da ONU em Lisboa, Carlos Santos, declara que «a situação do racismo em Portugal não é preocupante, aos olhos das Nações Unidas», para logo acrescentar: «Se já não é, Portugal tende a tornar-se um exemplo de tolerância na Europa.» («Público», 10.12.94).

– Conforme muito justamente assinala Jean Daniel, «a condenação do racismo é, sem dúvida, uma higiene e uma moral indispensáveis». «Mas é preciso depois passar da moral à sociologia prática e à pedagogia. Desde logo, afirmando que *o anti-racismo não é uma política* e que não se deve acusar de racismo qualquer pessoa em qualquer momento e em qualquer ocasião». «É preciso enfim tomar consciência de que o aparecimento da xenofobia pode ser favorecido pelas condições de vida» («Le Nouvel Observateur», Dossiers, 14).

No mesmo sentido, atente-se nas recentes declarações de Toni Morrison, prémio Nobel da Literatura (1993) e primeira escritora negra americana a receber tal distinção: «Os problemas raciais são imensos, estou perfeitamente consciente disso. Mas é necessário compreender que eles próprios têm as suas raízes nos problemas de classes. E muitas vezes, em lugar de falar de desigualdades económicas e sociais, a Imprensa empola a questão racial.» («Diário de Notícias», 20.01.94)

A prevenção das práticas xenófobas e o combate às ideologias racistas passam primordialmente pela concepção e desenvolvimento de adequadas políticas de integração. Passam, também, por um firme e continuado investimento na educação²⁶ e na cultura, de molde a inculcar no comum dos cidadãos, e desde logo nas crianças, um mais apurado sentido de compreensão, de tolerância, de respeito pelo direito à diferença e de aceitação da multiplicidade cultural e étnica. Passam, ainda, por resgatar à marginalidade social e

composição étnica do país alterou-se desde então, com os brancos a constituírem, presentemente, a maioria da população (54,7 por cento).

²⁶ *Com esta finalidade, existe, desde 1991, no Ministério da Educação, um Secretariado Coordenador de Programas de Educação Multicultural, vocacionado para promover os valores da convivialidade, da tolerância, do diálogo e da solidariedade entre os diversos povos, etnias e culturas. Por seu turno, e com propósitos semelhantes, a associação «SOS Racismo» desenvolve na área metropolitana de Lisboa, o projecto «Escola de todas as Cores».*

«Todos diferentes, todos iguais» é o mote da campanha europeia de juventude contra o racismo, a xenofobia, o anti-semitismo e a intolerância, lançada por iniciativa do Conselho da Europa e que pretende mobilizar, no corrente ano, a opinião pública de 42 nações.

económica muitos dos imigrantes que entre nós residem, evitando assim o aparecimento, na sociedade envolvente, de reflexos de rejeição. E passam, enfim, pela óbvia contenção de novos e desregulados fluxos migratórios que, pela sua amplitude, possam deitar por terra qualquer esforço de integração, despertar sentimentos de hostilidade e suscitar graves problemas de convivência.

O maior prejuízo que se pode provocar ao movimento anti-racista e à causa da anti-xenofobia consiste em defender a incontínente entrada e a descontrolada permanência de imigrantes, lavando depois as mãos, como Pilatos, numa soberana indiferença pelas consequências.

Z

ZAIRE

*«Ali o mui grande reino está de Congo,
Por nós já convertido à fé de Cristo
Por onde o Zaire passa, claro e longo,
Rio pelos antigos nunca visto.»*

Camões

– Este país africano constituiu, em 1992, a principal proveniência dos requerentes de asilo em Portugal e é origem de boa parte da migração clandestina para a Europa.

Aliás, já no período compreendido entre 1986 e 1989, 27 200 cidadãos zaienses haviam pedido asilo político no conjunto dos países que integram a OCDE.

Não é caso para surpresa: a luta política entre o presidente Mobutu e a oposição provocou, nos últimos anos, milhares de mortos e lançou o Zaire na desordem civil, no pandemónio administrativo e numa profunda crise económica. Poucas são as actividades que se desenvolvem com normalidade. O principal porto do país, Matadi, quase parou. Os comboios circulam de forma esporádica. Estão encerradas as minas de cobre, responsáveis por dois terços das exportações e prospera, impune, o saque de diamantes, cujo contrabando para Antuérpia foi já avaliado em 300 milhões de dólares.

Na sua imensa maioria, os trinta e cinco milhões de zaienses subsistem em condições de enorme carência, com salários médios mensais equivalentes a mil e oitocentos escudos. O que é tanto mais chocante quanto é certo que este imenso país – o terceiro mais extenso do continente, com área semelhante à de toda a Comunidade Europeia – dispõe de abundantes recursos naturais: ouro, prata, diamantes, petróleo, cobre, cobalto, zinco, madeiras preciosas, café, cacau, borracha...

Na origem da crise está a resistência do presidente em abrir mão do poder, que detém desde 1965.

Como sobejamente ficou demonstrado, não lhe bastou, para colher as boas graças do seu povo, optar por nomes vernáculos. Em 1971, no âmbito de uma campanha de africanização²⁷, o marechal Mobutu, que até então dava pelo nome cristão de Joseph Desirée, passou a intitular-se Sese Seko Kuku Ngbendu wa za Banga, isto é, «o guerreiro

²⁷ Não deixa de ser curioso recordar que, cinco séculos atrás, no tempo de D. João II, um remoto tetravô de Mobutu, o chefe tribal Nzinga Nkuwu, soba dos povos da bacia do Congo, foi protagonista de um processo de sentido inverso, repudiando o seu nome africano e adoptando o de Dom João I, ao mesmo tempo que aprendia o catecismo e se vestia à europeia. (José Hermano Saraiva)

todo-poderoso que, pela sua força e invencível vontade de vencer, vai de conquista em conquista, semeando destruição à sua passagem».

Mais do que um nome, dir-se-ia um programa de governo.

Destruição, de facto, é o que não falta. A economia zairese apresenta inúmeras brechas de difícil conserto; a inflação foge a qualquer controlo, tendo atingido os 3 860 por cento num só ano; um dólar, que valia em Outubro de 1993, nas ruas de Kinshasa, oito milhões de «zaïres», passou a ser transaccionado, três meses depois, por 110 milhões; grassa o suborno, campeia a corrupção, alastra o desemprego, sucedem-se os tumultos. Regularmente, o exército subleva-se por falta de pagamento. Amotinados, os soldados entregam-se à pilhagem de lojas nas principais cidades. Os estudantes universitários protestam, o que deu azo à morte de alguns deles, no decurso de uma manifestação levada a cabo em Outubro de 1990, em Lubumbashi. Em Outubro de 1991, as desordens provocaram centenas de mortos e determinaram a evacuação e repatriamento de franceses, belgas, portugueses e outros estrangeiros. Um ano e meio depois, a violência deflagrou de novo na capital, Kinshasa, a segunda mais populosa cidade africana, onde perto de 4 milhões de pessoas, na sua maioria sem emprego certo nem rendimentos estáveis, se afadigam na luta pela sobrevivência.

Habitados a superar as mais comezinhas dificuldades do dia-a-dia pela via oblíqua dos expedientes, os zairenses observam um elementar mandamento: «*Moto na moto abongisa*», que o mesmo é dizer, «que se desenrasque cada um conforme puder, onde quer que se encontre.»

Cultores naturais do desembaraço, abominam formalidades e não se fazem rogados quando se lhes depara a possibilidade de transpor os limites do seu país: só no vizinho Congo, encontram-se cerca de milhão e meio, quase tantos como os próprios congolezes. Outros têm cruzado, em grande número, a extensa e permeável fronteira com Angola.

A Europa é o destino final de muitos deles, movimentados por redes clandestinas de reconhecida perícia na contrafacção de todo o tipo de documentos: do passaporte ao bilhete de identidade, do diploma escolar ao mandado de captura, da certidão de nascimento ao título de viagem.

Em África, é sabido que os zairenses controlam, em grande parte, os «*nzela ya mayuya*», isto é, os ínvios caminhos pelos quais se passa fraudulentamente de uns países para outros.

Apesar de ter anunciado, face às pressões internas e da comunidade internacional, o estabelecimento de um regime democrático e multipartidário, o «grande leopardo» – senhor de uma fortuna pessoal avaliada («*Libération*», Setembro de 1993) em mais de mil milhões de contos, num país que detém o penúltimo lugar na escala mundial de consumo de proteínas – tem-se mostrado relutante em admitir no elenco governamental elementos da oposição. A situação agravou-se pela multiplicação de incidentes de ordem étnica nas províncias de Kivu

e Shaba, envolvendo lubas, bahundes e baniangas, que provocaram a forçada deslocação de 300 mil pessoas e a morte de, pelo menos, oito mil.

Muito embora tenham sido prometidas eleições gerais para o corrente ano, não é pacífico, dada a deliquescência do Estado e das instituições, que elas venham sequer a realizar-se. Por isso, muitos receiam que este imenso país à deriva possa envolver-se, a prazo, numa guerra civil de grandes proporções, mais devastadora que a do vizinho Ruanda.

***ABOLIÇÃO DOS CONTROLOS
NAS FRONTEIRAS DE SCHENGEN
E SUA RELAÇÃO COM A COMUNIDADE
EUROPEIA***

*M. M. Fernandes Antão **

* Jurista do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

SUMÁRIO

- Introdução
- 1. O Acordo de Schengen e a Abolição dos Controlos Fronteiriços
- 2. Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen
 - 2.1 Passagem nas Fronteiras
 - 2.2 Condições de Circulação dos Passageiros
 - 2.3 Medidas de Acompanhamento
 - 2.4 Responsabilidade pela Análise dos Pedidos de Asilo
 - 2.5 Polícia e Segurança
 - 2.6 Estupefacientes
 - 2.7 Armas e Munições
 - 2.8 Sistema de Informações Schengen (SIS)
 - 2.9 Protecção e Segurança de Dados Pessoais no Âmbito do Sistema de Informações Schengen
 - 2.10 Transporte e Circulação de Mercadorias
 - 2.11 Comité Executivo
- 3. A Convenção de Aplicação e o Direito Comunitário
- 4. Processo de Adesão de Portugal
- 5. Abolição dos Controlos Fronteiriços na Comunidade Europeia

INTRODUÇÃO

Porque se fala hoje tanto na livre circulação de pessoas? Porque se discute hoje tanto, nas instâncias europeias, a abolição dos controlos nas fronteiras entre os Estados europeus?

Um número muito considerável de nacionais dos Estados europeus já atravessou as fronteiras, quer em viagens de negócios e de turismo, quer por motivos de trabalho, quer ainda para se estabelecer ou fixar residência noutro Estado.

É um dado adquirido que os controlos, em muitas fronteiras do continente europeu, ou desapareceram por completo ou, simplesmente, foram substancialmente limitados.

Assim aconteceu nos pequenos países da Europa, como Andorra e o Liechtenstein, onde os governantes decidiram eliminar, quase por completo, os seus controlos.

Por outro lado, existe a chamada União Nórdica¹ onde também os governantes daqueles Estados, por razões económicas, políticas e diplomáticas, decidiram suprimir os controlos, nas suas fronteiras, há muitos anos.

Por sua vez, no Benelux,² a partir dos anos sessenta, pelas mesmas razões, deixou de existir qualquer espécie de controlo, nas fronteiras dos Estados que compõem esta União.

Finalmente, a Irlanda e o Reino Unido limitaram ou simplificaram os controlos nas fronteiras comuns, e isto, principalmente, no respeitante à liberdade de circulação de pessoas.

Em suma, os Estados europeus preferem abdicar, de alguma forma, em maior ou menor grau, dos seus poderes de soberania em favor de uma maior e mais eficaz integração progressiva, beneficiando, obviamente, o conjunto dos cidadãos.

Quer isto dizer que o princípio da livre circulação de pessoas deverá prevalecer sobre a segurança? Não pensamos desta forma, entendendo, outrossim, que deverá existir um perfeito equilíbrio entre estes valores e que a adopção de medidas de segurança, indispensáveis à preservação da ordem e tranquilidade públicas, não deverá pôr em causa uma das finalidades principais que é a livre circulação de pessoas, quer a nível da Comunidade Europeia, quer a nível de Schengen. Aliás, a liberdade de circulação de pessoas é o fundamento primeiro para a construção do Mercado Único e um dos primeiros objectivos do Tratado de Roma,

¹A União Nórdica é constituída pela Dinamarca, Noruega, Suécia, Finlândia e Islândia. O Acordo da União Nórdica prevê, no interior dos países nórdicos, uma zona comum sem controlo nas fronteiras internas. Daí a necessidade de ser encontrada uma solução que concilie os interesses daquela União e as obrigações decorrentes do controlo nas fronteiras externas da Comunidade Europeia.

²O Benelux é constituído pela Bélgica, Luxemburgo e Holanda. O Tratado da União Económica do Benelux de 3 de Fevereiro de 1958 entrou em vigor em 1960 e prevê a abolição dos controlos alfandegários e a livre circulação de mercadorias e de pessoas.

reforçado pelo Acto Único Europeu.

De resto, a completa abertura das fronteiras internas obriga à implementação de medidas tendentes ao reforço das fronteiras externas que, mais à frente, serão devidamente analisadas.

1. O ACORDO DE SCHENGEN E A ABOLIÇÃO DOS CONTROLOS FRONTEIRIÇOS

O Acordo de Schengen de 1985 teve origem no Acordo de Sarrebruck, de 13 de Julho de 1984, celebrado entre a França e a Alemanha, tendo como finalidade a abolição dos controlos nas suas fronteiras comuns.

Porém, a Bélgica, o Luxemburgo e a Holanda decidiram aderir aos princípios previstos no referido Acordo e, em 14 de Junho de 1985, os cinco países decidiram assinar, no Luxemburgo, na pequena cidade de Schengen, o acordo que passou a designar-se «Acordo de Schengen».

O Acordo de Schengen divide-se em duas partes. No que à primeira diz respeito, os Estados-membros comprometem-se, a curto prazo, a exercer a simples fiscalização visual dos veículos de passageiros que atravessem a fronteira comum, a velocidade reduzida, evitando a sua paragem mediante a aposição de um disco verde (arts. 2º e 3º) e a efectuar os controlos apenas por sondagem, sempre que se trate de circulação de pessoas (art. 2º). Os controlos agrupados serão efectuados nos controlos nacionais justapostos, desde que tal já não aconteça na prática e na medida em que as instalações o permitam (art. 5º). Por sua vez, devem renunciar ao controlo sistemático da folha itinerária e das autorizações de transporte, nas fronteiras comuns, de transportes públicos rodoviários de passageiros, bem como reduzir ao mínimo o tempo de paragem exercido por força do controlo. (art. 4º).

Comprometem-se ainda a adoptar as medidas necessárias à facilitação da circulação dos nacionais dos Estados-membros das Comunidades Europeias residentes em municípios situados junto às fronteiras comuns, permitindo-lhes atravessá-las fora dos pontos de passagem autorizados e das horas de abertura dos postos de controlo (art. 6º). Esforçar-se-ão, ainda, por harmonizar as disposições necessárias à aplicação de procedimentos relativos à emissão de vistos e à admissão de pessoas no território, implementando medidas contra a imigração ilegal e actividades susceptíveis de prejudicar a segurança nacional (art. 7º). No domínio do transporte transfronteiriço de mercadorias por estrada, e no que diz respeito aos controlos dos tempos de condução e de repouso, aos pesos e dimensões dos veículos pesados de mercadorias e, bem assim, ao estado técnico dos veículos, as partes renunciam ao seu exercício de forma sistemática (art. 11º), substituindo, nas fronteiras comuns, o controlo dos documentos que legitimam a realização dos transportes sem autorização ou não contingentados pelo controlo por sondagem (art. 12º).

Finalmente, estabelece a harmonização dos regimes de autorização de transporte público rodoviário, em relação à circulação transfronteiriça, tendo em vista a simplificação e a possibilidade de substituir as «autorizações por viagem» por «autorizações a prazo», mediante o simples controlo visual, na passagem das fronteiras comuns (art. 13º), adoptando soluções que permitam reduzir os tempos de espera e de paragem dos transportes ferroviários, nas fronteiras comuns (arts. 14º e 15º) .

Relativamente à segunda parte, ou seja, às medidas mais importantes aplicáveis a longo prazo, os Estados partes comprometem-se a suprimir os controlos nas fronteiras internas e a transferi-los para as fronteiras externas, harmonizando as disposições legislativas e regulamentares relativas às proibições e restrições subjacentes aos controlos. Comprometem-se, também, a adoptar as medidas complementares, tendo em vista a salvaguarda da segurança e a luta contra a imigração ilegal de nacionais de Estados não membros das Comunidades Europeias (art. 17º), bem como a celebrar acordos, nos domínios da cooperação policial (art. 18º), em matéria de estupefacientes, armas, explosivos e em matéria de vistos (art. 19º e 20º).

Nos domínios dos transportes e circulação de mercadorias e bem assim no desembarço aduaneiro, os Estados devem, também, adoptar as medidas consideradas indispensáveis à sua facilitação.

O Acordo de Schengen, apesar de ter como objectivo principal a supressão dos controlos nas fronteiras comuns entre os Estados-membros, prevê igualmente um conjunto de princípios que carece, como é óbvio, da indispensável regulamentação, através de um instrumento jurídico internacional que vincule as Partes.

De facto, os Estados fundadores trabalharam intensamente, durante cerca de cinco anos, na regulamentação do Acordo de Schengen, por forma a criar um espaço sem fronteiras internas, permitindo a livre circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais.

Simultaneamente, conscientes de que a concretização de um espaço sem fronteiras, aberto à livre circulação de pessoas – objectivo principal a atingir – pode originar uma maior internacionalização do crime e de que a sua conseqüente liberdade de circulação pode criar graves riscos em matéria de imigração clandestina e originar ameaças à ordem e segurança públicas, decidiram estabelecer as chamadas medidas compensatórias nos vários domínios previstos na Convenção, cuja implementação tem estado a ser estudada.

Acresce que a liberalização do mercado financeiro e dos movimentos de capitais, no âmbito da união monetária, preocupa os Estados-membros, porquanto pode ser criado também um novo espaço para o branqueamento de dinheiro, resultante do consumo e tráfico de estupefacientes.

Foram cinco anos de difíceis e complexas negociações, para se alcançar o acordo segundo

o qual os Estados-membros renunciaram ao direito de controlo de pessoas, nas suas fronteiras internas. Este instrumento jurídico internacional passou a chamar-se Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen de 14 de Junho de 1985, tendo sido assinado no dia 19 de Junho de 1990, exactamente, na mesma cidade de Schengen, onde anteriormente fora assinado o Acordo.

Obviamente que tanto a Convenção de Aplicação, como o Acordo de Schengen, não se confinam à abolição dos controlos fronteiriços, constituindo, outrossim, uma base para uma melhor e mais aprofundada cooperação nos diversos domínios, designadamente da segurança, da cooperação e assistência judiciária, da harmonização e cooperação no concernente às drogas e armas e, finalmente, no domínio da troca de informações.

2. CONVENÇÃO DE APLICAÇÃO DO ACORDO DE SCHENGEN

2.1. Passagem nas Fronteiras

Um dos primeiros objectivos da Convenção de Aplicação é a supressão gradual dos controlos nas fronteiras internas. Tal realidade implica necessariamente o reforço dos controlos nas fronteiras externas, através do estabelecimento da cooperação policial necessária, tendo em vista a eliminação dos efeitos indesejáveis que esta medida possa produzir, designadamente, nos campos da imigração ilegal, no tráfico de estupefacientes e nas actividades relacionadas com actos de terrorismo.

De facto, a passagem das fronteiras internas pode ser feita sem controlo das pessoas, salvo quando se verificarem razões de ordem pública ou de segurança nacional (art. 2º). Importa referir que a existência de um controlo efectivo nas fronteiras externas constitui uma condição prévia à entrada em vigor da Convenção. Tal controlo deve efectuar-se pelas autoridades nacionais, de harmonia com a legislação nacional, tendo em conta os princípios uniformes, os interesses de todos os Estados Partes e ainda com um nível equivalente de desempenho. Acresce que a actuação nas fronteiras externas compreende dois campos bem distintos. O primeiro tem a ver com o controlo nos postos de passagem autorizados, devendo os funcionários encarregados desse controlo socorrer-se do Manual Comum, dos meios adequados e do Serviço de Informações Schengen, sem perder de vista a adopção de princípios uniformes. O segundo prende-se com a vigilância do espaço entre os postos fronteiriços, através de meios móveis adequados. Por sua vez, os passageiros de um voo proveniente de Estados terceiros, que embarquem em voos internos, são previamente sujeitos a um controlo de pessoas e de bagagem de mão, no aeroporto de chegada de um voo externo, a partir de 1993. Esta situação vai implicar a adaptação dos aeroportos, devendo estes, relativamente a voos internos ser considerados como fronteiras externas (art. 4º) até aquela data.

Entretanto, no domínio dos vistos, faz-se uma distinção entre os vistos de curta duração e os vistos de longa duração, ou seja, para as estadas superiores a três meses.

Os segundos são vistos nacionais emitidos por um país, de acordo com a sua legislação nacional (art. 18º), enquanto que os vistos de curta duração, isto é, para estadas máximas de 3 meses, têm por objectivo a criação de um visto uniforme válido para o território de todas as partes contratantes (art. 10º). Estas devem estabelecer uma lista de países cujos nacionais são obrigatoriamente sujeitos a visto, sendo permitido, todavia, como medida excepcional, derrogar este regime relativamente a um Estado terceiro, sempre que razões imperiosas de política nacional assim o imponham (art. 9º).

No que respeita aos nacionais de países terceiros que desejem entrar e permanecer no território Schengen por curtos períodos de tempo (até 3 meses), têm que reunir determinados requisitos, tais como: possuírem um documento ou documentos válidos que permitam a passagem das fronteiras; serem titulares de um visto válido, se for exigido; apresentarem documentos justificativos do objectivo da estada; disporem de meios de subsistência suficientes; não estarem indicados para efeitos de não admissão e, finalmente, não serem considerados como susceptíveis de comprometer a ordem pública, a segurança nacional ou as relações internacionais de uma das Partes Contratantes.

2.2. Condições de Circulação dos Passageiros

Os estrangeiros titulares de um visto uniforme ou, até à sua instituição, os titulares de um visto emitido por uma das Partes Contratantes que tenham entrado regularmente no território de uma das Partes Contratantes, podem circular livremente no território de todos os Estados Partes de Schengen, enquanto esse visto se mantiver válido (art. 9º). O mesmo regime é aplicável aos estrangeiros não submetidos à obrigação de visto (art. 20º), os quais ficam obrigados, também, a declarar a sua entrada no território da Parte Contratante às autoridades competentes, quer no momento da entrada quer, num prazo de três dias úteis a contar desse facto, se o fizerem no interior do território. Porém, sempre que o estrangeiro deixe de preencher as condições da estada, deve abandonar imediatamente os territórios das Partes Contratantes, ficando sujeito à expulsão, caso não o faça voluntariamente (art. 23º).

Enquanto, no âmbito de Schengen, os titulares do competente visto podem circular livremente pelo território dos outros Estados, durante a sua validade, no âmbito comunitário, por ora, tal direito não é aceite pacificamente por todos os Estados-membros. Continua, conseqüentemente, a discussão, que se prevê longa e difícil, até se alcançar um acordo nesta matéria.

A fim de evitar os riscos da permanência ilegal, os nacionais de países terceiros que deixarem de preencher as condições de entrada e de permanência e que não abandonem

voluntariamente o território da Parte Contratante deverão ser expulsos directamente para um país terceiro, salvo se qualquer outro Estado Schengen decidir o contrário ou se lhes vier a ser concedida uma autorização de residência. As Partes Contratantes procederão entre si a uma nova compensação dos desequilíbrios financeiros que provem resultar das expulsões.

2.3. Medidas de Acompanhamento

A fim de tentar evitar o afluxo de imigrantes ilegais ao território dos Estados-membros de Schengen, a Convenção obriga à introdução nos respectivos ordenamentos jurídicos de normas atribuindo responsabilidade às companhias que transportem passageiros por via terrestre, marítima ou aérea e cuja entrada lhes seja recusada, e bem assim à aplicação de sanções contra quem fomente ou tente fomentar a imigração ilegal com fins lucrativos (art. 26º e 27º)³.

2.4. Responsabilidade pela Análise dos Pedidos de Asilo

A matéria relacionada com o asilo é regulada nos arts. 28º a 38º. Prevê-se que qualquer pedido de asilo, apresentado por um estrangeiro, deve ser analisado por uma das Partes Contratantes, sem que tal implique a obrigação de autorizar o requerente a entrar ou residir no seu território. A determinação do país responsável pelo seu tratamento deve ser feita de acordo com as regras estabelecidas na Convenção. Seja como for, o pedido de asilo será tratado de acordo com a legislação nacional do país responsável pela análise e tratamento.

Importa referir que tendo sido assinada, pelos *Doze* Estados-membros da Comunidade, a Convenção de Dublin, esta prevalece a partir do início da sua vigência sobre a Convenção de Aplicação, como decorre do art. 142º. Até lá, aplicam-se as regras previstas neste instrumento jurídico internacional.

A responsabilidade pela análise e tratamento de um pedido de asilo impõe, também, a obrigação de determinar o estatuto de refugiado, tendo em conta o ordenamento jurídico interno e o disposto na Convenção de Genebra, de 28 de Julho de 1951.

2.5. Polícia e Segurança

A cooperação policial, necessária para compensar os efeitos da abolição dos controlos nas

³. *O Decreto-Lei nº 59/93, de 3 de Março que estabelece o novo regime de entrada, permanência, saída e expulsão de estrangeiros do território nacional, prevê a aplicação de coimas às companhias transportadoras que transportem passageiros para o território nacional e cuja entrada lhes seja recusada pelas autoridades competentes. O referido diploma legal tipifica, também, o crime de auxílio à imigração ilegal, bem como a criação de associações, grupos ou organizações com esse objectivo, punindo os seus agentes com prisão.*

fronteiras comuns e tornar mais eficaz a segurança dos cidadãos, ocupa todo o capítulo I do título II.

Com efeito, no âmbito da cooperação policial, os serviços de polícia deverão mutuamente prestar-se assistência para efeitos de prevenção e investigação de factos puníveis, podendo as informações escritas ser utilizadas pela parte requerente para efeitos de obtenção de prova dos factos incriminados, desde que as autoridades judiciais da parte requerida assim o autorizem (art. 39º). É facultado aos Estados-membros a constituição de modalidades de vigilância e perseguição transfronteiriça (arts. 40º e 41º), bem como a criação, nessas zonas, de linhas telefónicas, rádio, telex e outras ligações (art. 44º), e o destacamento de oficiais de ligação, mediante a celebração de acordos bilaterais.

Em suma, três grandes princípios resultam da Convenção de Aplicação: cooperação no âmbito dos limites dos poderes policiais nacionais; assistência, que não pode traduzir-se na aplicação de qualquer espécie de coacção policial e, enfim, cooperação entre polícias que não pode de forma nenhuma substituir a intervenção judiciária.

A essência da cooperação pode resumir-se fundamentalmente à troca de informações e ao intercâmbio de oficiais de ligação. A primeira pode concretizar-se através do recurso ao Sistema de Informações Schengen. A segunda pode realizar-se através do intercâmbio de oficiais de ligação, com vista à permuta de informações. Finalmente, a vigilância e a perseguição transfronteiriça de criminosos (forma de cooperação prática entre polícias) justifica-se plenamente pelo facto de desaparecerem os controlos fronteiriços e, conseqüentemente, deixar de existir autoridade de fronteira ⁴.

As Partes Contratantes ficam vinculadas às normas respeitantes às acções de indemnização, relativamente a danos causados por medidas tomadas no decurso de um processo penal ou por condenações injustificadas (arts. 48º e 49º) e ao princípio segundo o qual todo aquele que tenha sido definitivamente julgado por um tribunal de uma Parte Contratante não pode, pelos mesmos factos, ser submetido a uma acção judicial intentada por outra Parte Contratante ⁵ (art. 54º) e à extradição (arts. 59º e seguintes).

⁴. *Declaração Unilateral, permitindo a perseguição transfronteiriça a determinados agentes na extensão territorial de 50 Km ou durante duas horas.*

⁵. *Aplicação do princípio «Ne bis in idem»*

2.6. Estupefacientes

Os estupefacientes são objecto de aprofundada análise. As Partes comprometem-se a adoptar todas as medidas indispensáveis à prevenção e à repressão do tráfico ilícito de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas (art. 71º), reforçando os controlos da circulação das pessoas e mercadorias e meios de transporte nas fronteiras externas (art. 71º), confiscando e apreendendo os produtos do tráfico ilícito de estupefacientes.

Por outro lado, as Partes Contratantes vinculam-se a tomar medidas no sentido de permitir as entregas vigiadas, no tráfico ilícito de estupefacientes, as quais deverão ser realizadas sob discrição e controlo da Parte Contratante em cujo território a operação tenha lugar (art. 73º).

O transporte destes produtos, desde que comprovadamente se destinem a tratamento médico, mediante a apresentação de documento emitido pela autoridade competente do Estado de residência, (art. 75º) é autorizado nos precisos termos definidos na Convenção.

2.7. Armas e Munições

A aquisição, detenção, comércio e cedência de armas de fogo e de munições por pessoas singulares e colectivas são matérias reguladas nos art. 77º e seguintes. Estabelece-se o elenco de armas de fogo e munições proibidas, sujeitas a autorização e a declaração, estipulando-se os modelos e as condições da respectiva aquisição e detenção (arts. 77º, 78º e 84º). Ficam, obrigatoriamente, sujeitos a autorização o seu fabrico e comércio, mediante um controlo eficaz dos fabricantes e comerciantes (art. 85º). Adoptam-se disposições tendentes a assegurar a identificação de todas as armas, bem como preceitos disciplinadores da aquisição de munições. Prevê-se, enfim, a aplicação de sanções a todos aqueles que violem as disposições reguladoras desta matéria (arts. 85º, 87º, 88º e 90º). Por sua vez, no âmbito comunitário, a Comissão elaborou um relatório, tendo em vista a transposição da Directiva 91/477/CE-Armas, onde se faz referência ao Cartão Europeu de Arma de Fogo, à troca de informações e às munições.

Com a entrada em vigor do Acto Único Europeu e de harmonia com a Directiva a que já fizemos referência, a transferência do armamento entre os Estados-membros da Comunidade Europeia só pode ser efectuada após o Estado de destino autorizar, quer os armeiros, quer os particulares a procederem à sua aquisição.

Acresce que existe compatibilidade entre as disposições legais previstas, quer na Directiva sobre armas, quer na Convenção de Aplicação. E como todos os Estados que subscreveram a Convenção Schengen são membros da Comunidade Europeia, a Directiva comunitária prevalecerá sobre a Convenção.

Enfim, a própria Convenção obriga as Partes a aplicarem a Convenção Europeia sobre esta matéria ⁶.

2.8. Sistema de Informações Schengen (SIS)

O sistema de informações Schengen consiste num ficheiro informatizado, contendo os dados pessoais, objectos e veículos, acessível a todas as Partes Contratantes, com o objectivo de coordenar o conjunto das acções de polícia e de controlo aduaneiro.

O sistema de informações Schengen é composto por uma parte nacional, junto de cada uma das Partes Contratantes, e por uma formação de apoio técnico. Tal sistema permite às autoridades designadas por aquelas o acesso à lista de pessoas indicadas e de objectos, aquando dos controlos nas fronteiras, e às verificações e outros controlos de polícia e aduaneiros, efectuados no interior do país, em conformidade com o direito nacional, mediante um processo de consulta automatizado.

Cada Parte Contratante criará e manterá, por sua própria conta e risco, a sua parte nacional do SIS e, conjuntamente, a função de apoio técnico (art. 92º).

O SIS tem como objectivo primordial preservar a ordem e a segurança públicas, incluindo a segurança do Estado, bem como a aplicação das disposições da Convenção sobre circulação das pessoas nos territórios das Partes Contratantes (art. 93º). Os dados relativos aos estrangeiros indicados para efeitos de não admissão são inseridos com base numa indicação nacional feita pelas autoridades administrativas ou pelos órgãos jurisdicionais competentes (art. 96º).

Acresce que o acesso aos dados inseridos no sistema de Informações Schengen, bem como o direito de consulta directa, é exclusivamente reservado às entidades competentes para exercer os controlos fronteiriços e para outras verificações de polícia e aduaneiras, efectuadas no interior do País. Para além disso, o acesso aos dados inseridos em conformidade com o art. 96º da Convenção e a consulta directa podem ser efectuados, quer pelas entidades competentes para a emissão de vistos e de títulos de residência, quer pelas entidades centrais competentes para a análise desses mesmos pedidos e encargos da administração de estrangeiros (art. 101º).

Por último, no que respeita aos dados relativos às pessoas procuradas para efeitos de extradição, refira-se que os mesmos são inseridos a pedido de uma autoridade judiciária da Parte Contratante.

2.9. Protecção e Segurança de Dados Pessoais no Âmbito do Sistema de Informações

⁶ *Convenção Europeia de 28 de Junho de 1978, referente à aquisição, posse e uso de armas de fogo.*

Schengen

A entrada em vigor da Convenção origina um forte intercâmbio de informação, o que vai necessariamente reflectir-se na vida privada dos indivíduos. Daí a necessidade de proteger as pessoas face à utilização dos seus dados pessoais. Assim, não podem ser utilizados tais dados para fins administrativos, sendo considerada como desvio de poder, face ao direito nacional de cada Parte Contratante, qualquer utilização não conforme com as disposições da Convenção (art. 102º). E a responsabilidade pela exactidão, actualidade, licitude da inserção dos dados no SIS (art. 105º) cabe ao país autor da indicação. O mesmo sucede a respeito de qualquer alteração, rectificação ou eliminação (art. 106º).

Por sua vez, qualquer pessoa tem direito de acesso aos dados que lhe dizem respeito (art. 109º), bem como o de exigir a rectificação ou eliminação dos dados viciados por erro de facto ou de direito (art. 110º), podendo instaurar uma acção, para esse efeito, no território de cada Parte Contratante (art. 111º).

Prevê-se, ainda, a institucionalização de uma autoridade de controlo comum, para a actividade de apoio técnico do SIS, com a missão de verificar a boa execução das disposições da Convenção dotada de competência para analisar as dificuldades e problemas e para elaborar propostas pormenorizadas, com vista à adopção de soluções comuns (art. 115º). Também se contempla na Convenção a criação de uma autoridade encarregada de exercer um controlo independente do ficheiro da parte nacional do SIS, com competência para verificar o tratamento e a utilização dos dados inseridos, por forma a que estes não possam ser utilizados contra os direitos da pessoa humana (art. 114º).

Finalmente, é atribuída responsabilidade à Parte Contratante, de harmonia com o direito nacional, por qualquer prejuízo causado a uma pessoa pela utilização indevida do ficheiro nacional da SIS.

2.10. Transporte e Circulação de Mercadorias

A circulação de mercadorias nas fronteiras internas deverá ser facilitada, com observância das formalidades relativas às proibições e às restrições aquando do desembarço aduaneiro das mercadorias destinadas ao consumo (art. 120º). A circulação não pode ser entravada nas fronteiras internas de forma injustificada, por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas (art. 120º). Todavia, com o objectivo de garantir a segurança do transporte de mercadorias perigosas, bem como o exercício dos controlos da transferência de resíduos perigosos e não perigosos através das fronteiras internas, as partes contratantes devem reforçar a sua cooperação, harmonizando as legislações nacionais de acordo com as convenções internacionais, bem como adoptar uma posição comum no que diz respeito à

alteração das directivas Comunitárias (art. 122º).

2.11. Comité Executivo

Finalmente, a Convenção estabelece, como órgão de cúpula, um Comité Executivo, com a finalidade de acompanhar a sua boa e correcta aplicação. Nesse Comité participam todos os signatários do Acordo, dispondo cada Parte Contratante de um representante (art. 132º).

3. A CONVENÇÃO DE APLICAÇÃO E O DIREITO COMUNITÁRIO

Antes de dar por finda a análise da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, importa ainda fazer um breve comentário acerca da relação existente entre o direito Schengen e o direito Comunitário.

Em primeiro lugar, convém fazer uma referência ao art. 134º. Estabelece este preceito o princípio segundo o qual o acervo Schengen deve ser aplicado sempre e na medida em que não viole, quer o direito comunitário em vigor, quer as disposições legais que vierem a ser aprovadas no futuro. Em segundo, o art. 136º impõe a uma Parte Contratante a obrigação de informar, em tempo útil, as outras Partes Contratantes sempre que tencione encetar negociações com um Estado terceiro, relativamente aos controlos fronteiriços. Todavia, sempre que a conclusão desses acordos tenha por finalidade a supressão ou simplificação desses mesmos controlos é necessário o consentimento das outras Partes Contratantes, mantendo a Comunidade Europeia o direito de os celebrar em comum.

Em terceiro lugar, o art. 142º consagra a obrigatoriedade de substituir ou alterar as disposições da Convenção Schengen sempre que entre os Estados-membros da Comunidade Europeia sejam concluídos acordos que visem a realização de um espaço sem fronteiras internas, de harmonia com legislação aprovada pelos *Doze*. O que significa que o direito comunitário prevalece, obviamente, sobre o direito de Schengen.

Enfim, os cidadãos pertencentes à Comunidade Europeia são, à partida, excluídos da classificação como nacionais de países terceiros, o que bem demonstra a prevalência do direito comunitário.

Tudo isto tem a sua razão de ser, uma vez que, em boa verdade, todos os Estados signatários da Convenção são membros da Comunidade; daí a forma como foram observadas e respeitadas as normas comunitárias. Para além do aperfeiçoamento e clarificação que se impunha.

4. PROCESSO DE ADESÃO DE PORTUGAL

Como já referimos, em 19 de Junho de 1990, com a assinatura da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, os cinco Estados-membros fundadores chegaram a acordo relativamente às medidas a adoptar para a abolição das fronteiras internas e facilitação dos transportes e mercadorias.

A Itália aderiu em Dezembro de 1990, na mesma data em que Portugal e a Espanha foram aceites com o estatuto de observador.

Portugal dispôs de 6 meses para, através de intensas negociações, preparar a adesão. Esta veio a concretizar-se no mês de Junho de 1991, em Bona, durante a Presidência Alemã, com a assinatura do Protocolo e do Acordo de Adesão. Por força da adesão, o Governo Português vinculou-se a adoptar internamente as medidas a curto prazo já referidas e, perante a impossibilidade constitucional do acordo entrar em vigor provisoriamente, optou-se pela solução de uma Declaração Comum, anexa ao Protocolo de Adesão.

A partir dessa data, Portugal tem, através dos seus representantes, participado activamente nos trabalhos, em diferentes domínios e áreas, preparando os documentos que antecedem a entrada em vigor da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen⁷.

5. ABOLIÇÃO DOS CONTROLOS FRONTEIRIÇOS NA COMUNIDADE EUROPEIA

Na Comunidade Europeia tem estado também a ser discutida a questão relacionada com a abolição dos controlos nas fronteiras internas, embora os trabalhos relativamente a Schengen estejam numa fase menos avançada.

Em boa verdade, a criação de «um espaço sem fronteiras internas, no qual a livre circulação de mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais» deverá ser assegurada de acordo com as disposições do Tratado (art. 8º-A aditado ao Tratado CEE pelo Acto Único Europeu), visando tornar a Comunidade numa maior realidade para os cidadãos, vai ter as maiores repercussões em matéria de segurança, colocando aos Estados-membros, em maior ou menor medida, questões novas.

Desde logo, a eliminação do controlo nas fronteiras internas vai implicar o reforço desse mesmo controlo nas fronteiras externas da Comunidade. Daí resultará a necessidade de se proceder a um estudo aprofundado de um vasto conjunto de medidas compensatórias, trabalho que tem sido desenvolvido por grupos especializados, no decurso dos últimos anos.

⁷. *O Decreto do Presidente da República n.º 55/93, de 25 de Novembro, ratifica o Protocolo de Adesão ao Acordo Relativo à Supressão Gradual dos Controlos nas Fronteiras Comuns, assinado em Schengen a 14 de Junho de 1955, e o Acordo de Adesão à Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen de 14 de Junho de 1985, assinada em Schengen a 19 de Junho de 1990.*

Obviamente, que a segurança, para ser eficaz, não pode assentar apenas no reforço do controlo das fronteiras externas e na prevenção dos atentados contra a ordem e segurança públicas. Ela impõe igualmente a cooperação na luta contra a criminalidade, sobretudo a criminalidade organizada, incluindo o terrorismo, o tráfico de estupefacientes e de pessoas (particularmente de mulheres e crianças), as redes de imigração ilegal e bem assim na prevenção e, se necessário, na restrição à liberdade de circulação das obras de arte estreitamente ligadas à cultura e à identidade dos povos.

Desta forma, os Grupos têm trabalhado intensamente, visando a harmonização da política de vistos a nível comunitário, a troca de informações, a adopção de critérios idênticos que permitam enfrentar tentativas de imigração através do recurso a pedidos de asilo infundados, bem como a «securização» de documentos de viagem emitidos por cada um dos Estados-membros.

Por outro lado, o reforço do controlo nas fronteiras externas passa também pela vigilância rigorosa nas fronteiras terrestres e marítimas fora dos postos de fronteira, a qual exige de países como Portugal, com uma extensa orla marítima, um maior esforço em meios humanos (devidamente preparados), técnicos e financeiros.

Todavia, os resultados até agora alcançados traduzem-se na elaboração da Convenção Sobre a Determinação do Estado Responsável pela Análise de um Pedido de Asilo Apresentado num Estado-membro das Comunidades Europeias (Convenção de Dublin), já assinada por todos os Estados-membros e em fase de ratificação. E do Projecto de Convenção dos Estados-membros das Comunidades Europeias sobre Passagem das Fronteiras Externas, já concluída, mas cuja assinatura continua a aguardar melhor oportunidade.

No âmbito comunitário, há quem defenda que os controlos nas fronteiras internas não devem ser suprimidos nem agora, nem mais tarde, porque, na essência, não acredita ou não confia nos controlos que não sejam efectuados pelos seus próprios funcionários, como também não aceita a livre circulação de pessoas no interior da Europa Comunitária para os nacionais de países terceiros.

Trata-se de fazer uma interpretação tradicional do termo «Livre circulação de Pessoas», tal como foi, aliás, utilizado no Tratado de Roma. Bom seria que o Acto Único Europeu tivesse introduzido um conceito mais expresso e claro que dissipasse todas as ambiguidades a este respeito. Seja como for, parece irrealista, ou mesmo impossível, do nosso ponto de vista, suprimir os controlos fronteiriços apenas para os cidadãos comunitários, incluindo os estrangeiros legalmente residentes no espaço comunitário, deixando subsistir tais controlos para os nacionais de Países terceiros em viagem de turismo ou de negócios. Estes ficariam sempre sujeitos a um controlo rigoroso e sistemático, o que na prática, tornaria inviável a eliminação das fronteiras internas e sujeitaria, também, os cidadãos comunitários ao controlo, sem fundamento legal.

Contrariamente, todos os Estados-membros de Schengen consideram, sem quaisquer objecções ou ambiguidades, que o art. 8º-A aditado ao Tratado da CEE pelo Acto Único Europeu estabelece como objectivo primordial a eliminação dos controlos das pessoas nas fronteiras internas da Comunidade Europeia, aceitando por unanimidade essa regra no espaço Schengen.

Estamos convictos de que aqueles que defendem a manutenção dos controlos nas fronteiras internas pretendem aguardar a entrada em funcionamento das regras de Schengen, para testar os reflexos da supressão dos controlos das pessoas pelos nove Estados-membros de Schengen no aumento da insegurança, do terrorismo, do crime, da droga, da imigração ilegal e da utilização de documentos falsos. E de que apenas virão a adoptar uma solução definitiva após essa avaliação prévia.

Até lá, continuamos com sérias dúvidas relativamente aos conceitos «Europa dos cidadãos ou cidadania europeia» e «Mercado Interno». Teremos que ter certezas jurídicas quanto a saber se estes conceitos obrigam à abolição total e completa de todos os controlos nas fronteiras internas, mesmo para os cidadãos não comunitários, ou apenas implicam a sua redução.

Entretanto, no âmbito de Schengen e tendo em vista a entrada em vigor da Convenção de Aplicação⁸, estão preenchidas em todos os Estados-membros as condições prévias relativas ao controlo das fronteiras externas e ao Manual Comum, às modalidades de emissão de visto e à Instrução Consular Comum, à análise dos pedidos de asilo, ao cumprimento das disposições da Convenção, em matéria de estupefacientes, bem como à operacionalidade do Sistema de Informações Schengen.

⁸. O Comité Executivo, na reunião de Bona que teve lugar no dia 22 de Dezembro de 1994, declarou a entrada em vigor da Convenção de Aplicação para a Bélgica, Alemanha, França, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal e Espanha a 26 de Março de 1995. Para a Grécia e Itália será adoptada uma decisão posteriormente.

***O DIREITO DE ASILO NO ÂMBITO
COMUNITÁRIO E NO ACORDO DE SCHENGEN***

*F. Garcia da Rocha **

* Jurista do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

SUMÁRIO

1. A Cooperação Intergovernamental.
2. A Convenção de Dublin.
3. Novas etapas do programa de trabalho.
4. A Cooperação com o ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados.
5. O Acordo de Schengen e o Direito de Asilo.
6. A Adopção de uma Convenção Paralela à Convenção de Dublin.

1. A COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL

O direito de asilo é uma área relativamente à qual os Estados-membros reconheceram a necessidade de adoptar uma posição harmonizada para melhor poderem enfrentar as questões complexas que suscita.

Várias razões contribuíram para essa avaliação, cabendo, salientar desde logo, a realização do mercado interno previsto no art. 8º A do Tratado CEE, aditado pelo Acto Único Europeu, e a que corresponde actualmente (por força do Tratado da União Europeia) o art. 7º - A.

Com a eliminação das fronteiras internas e a livre circulação de pessoas no espaço comunitário, os requerentes de asilo – que em número sempre crescente, sobretudo a partir de meados da década de 80, passaram a afluír à Europa Ocidental – não deixariam de aproveitar essa liberdade para procurarem instalar-se nos diferentes Estados-membros, recorrendo, para o efeito, a pedidos sucessivos (renovados num Estado-membro após decisão negativa proferida noutra) ou simultâneos (apresentados em diferentes Estados-membros na pendência dos processos que foram sendo instruídos).

Por outro lado e como se assinalou, o afluxo de candidatos a asilo foi registando um aumento crescente em vários Estados-membros, aumento esse que determinou a seguinte evolução no conjunto dos *doze* Estados:

De um total de 169 663 pessoas que solicitaram asilo em 1988 (abrangendo os requerentes e seus familiares), passou-se a 208 136 em 1989 e a 327 903 em 1990¹.

Outro aspecto não menos importante, favorável a uma abordagem comum dos problemas que se colocam em matéria de asilo, reside no facto de os Estados-membros serem Partes na Convenção de Genebra, de 28 de Julho de 1951, e no Protocolo de Nova Iorque, de 31 de Janeiro de 1967, relativos ao estatuto dos refugiados.

Assim, todos aplicam o conceito de refugiado previsto no art. 1º, secção A, da Convenção de Genebra com a redacção dada pelo Protocolo de Nova Iorque. Nos termos da referida disposição, refugiado é qualquer pessoa (estrangeiro ou apátrida) que, receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas, se encontre fora do país de que é nacional ou no qual tinha a sua residência habitual (tratando-se de um apátrida) e não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar.

¹. Fonte: Comissão das Comunidades Europeias

2. A CONVENÇÃO DE DUBLIN

É neste contexto que a partir do segundo semestre de 1989, sob a presidência francesa, se dá início, no quadro intergovernamental, à discussão de um texto elaborado com base nos trabalhos anteriores e que tendo sido assinado em Dublin, a 15 de Junho de 1990, por 11 Estados-membros viria a ser conhecido pelo nome de Convenção de Dublin. A assinatura e ratificação simultânea da Dinamarca tiveram lugar em 13 de Junho de 1991.

Presentemente, a Convenção sobre a Determinação do Estado Responsável pela Análise de um Pedido de Asilo Apresentado num Estado-membro das Comunidades Europeias, também conhecida por Convenção de Dublin, apenas foi ratificada por seis Estados-membros, entre os quais Portugal².

A Convenção de Dublin é o primeiro resultado concreto de um vasto programa de trabalho que tem vindo a ser realizado no âmbito intergovernamental, constituindo como que um marco, cujo contributo para a resolução dos problemas que se colocam aos Estados-membros em matéria de asilo importa esclarecer. Antes de mais, a filosofia da Convenção assenta na ideia da realização do mercado interno como um espaço (abrangendo os territórios dos Estados-membros) no qual será assegurada, designadamente, a livre circulação de pessoas de harmonia com o disposto no Tratado. Partindo desse pressuposto, desenvolve-se um sistema que visa garantir a análise de qualquer pedido de asilo apresentado por um cidadão não comunitário na fronteira ou no território de um dos Estados-membros, análise que cabe a um único Estado-membro a determinar de harmonia com os critérios previstos na Convenção (cf. n.ºs 1 e 2 do art. 3º). Entre os princípios gerais da Convenção emergem, assim, na linha lógica do sistema, aqueles a que acima se fez referência, realçando-se, pelas suas consequências, o princípio segundo o qual a responsabilidade pela análise de qualquer pedido de asilo baseia-se em critérios a que os Estados-membros se encontram vinculados. Tais critérios, previstos nos arts. 4º a 8º, visam desencorajar os pedidos de asilo múltiplos (sucessivos ou simultâneos) e solucionar conflitos negativos de competência entre os Estados-membros decorrentes da invocação da regra do país de primeiro acolhimento e geradores de situações como as dos chamados «requerentes de asilo em órbita». A estes se refere o preâmbulo, quando afirma que os Estados-membros estão empenhados «em evitar que os requerentes de asilo sejam sucessivamente enviados de um Estado-membro para outro sem que nenhum desses Estados se reconheça competente para analisar o seu pedido de asilo».

². Foi aprovada, para ratificação, pela Resolução da Assembleia da República n.º 34/92, em 7 de Maio de 1992 e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 58/92, de 18 de Dezembro. O Aviso n.º 86/93, inserido no Diário da República de 13 de Abril de 1993, tornou público ter Portugal depositado junto do Governo da Irlanda, no dia 19 de Fevereiro de 1993, o instrumento de ratificação da Convenção sobre a Determinação do Estado Responsável pela Análise de um Pedido de Asilo Apresentado num Estado-Membro das Comunidades Europeias.

Segundo outro princípio geral que importa sublinhar, «os Estados-membros reiteram as obrigações assumidas nos termos da Convenção de Genebra, com a redacção que lhe foi dada pelo Protocolo de Nova Iorque, sem qualquer restrição geográfica do âmbito de aplicação desses instrumentos e o seu empenho em cooperar com os serviços do Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados no que se refere à aplicação desses instrumentos». (cf. art. 2º).

A ênfase que é dada na Convenção ao cumprimento pelos Estados-membros dos citados instrumentos internacionais, bem patente no texto do preâmbulo e na sua parte dispositiva, explica-se «por fidelidade à sua tradição humanitária comum», como igualmente se lê no preâmbulo e, naturalmente, porque o quadro jurídico de que se parte para a construção do sistema da Convenção é constituído pelos referidos instrumentos.

E daí que por pedido de asilo se entenda (para os efeitos da Convenção) o requerimento pelo qual um cidadão não comunitário solicita a um Estado-membro a protecção da Convenção de Genebra, invocando a qualidade de refugiado na acepção do seu art. 1º e de harmonia com o disposto no respectivo Protocolo Adicional. (cf. art. 1º, nº 1).

Do mesmo modo, a faculdade reconhecida aos Estados-membros de, em obediência aos respectivos direitos nacionais, enviarem um requerente de asilo para um Estado terceiro, só pode ser exercida no respeito pelas disposições dos citados instrumentos (cf. art. 3º, nº 5).

Assinale-se igualmente que a análise do pedido de asilo é feita por um único Estado «em conformidade com a sua legislação nacional e as suas obrigações internacionais» (cf. art. 3º, nº 3).

Para determinar o Estado responsável pelo exame de um pedido de asilo haverá que fazer apelo aos critérios previstos nos art. 4º a 8º, os quais se aplicam pela ordem por que se apresentam (cf. art. 3º, nº 2). Assim e procurando, apenas, salientar os seus aspectos essenciais, pode dizer-se que a responsabilidade pela análise do pedido de asilo cabe ao Estado-membro:

- em cujo território residir um membro da família do requerente de asilo, desde que já beneficie, no referido Estado, da qualidade de refugiado (art. 4º);
- que tiver emitido um título de residência ou um visto a favor do requerente de asilo (art. 5º);
- por cuja fronteira um requerente de asilo tenha entrado irregularmente no território da Comunidade (art. 6º);
- responsável pelo controlo da entrada do requerente de asilo no território da Comunidade (art. 7º);

Finalmente, quando não for possível aplicar os mencionados critérios, a responsabilidade

recairá no primeiro Estado-membro ao qual o pedido tiver sido apresentado.

Assim e de harmonia com o regime da Convenção, o critério que se baseia na vontade do requerente cede, em regra, perante outros critérios.

Com efeito, e ressalvado o facto de, como expressão da soberania nacional, cada Estado-membro poder analisar um pedido de asilo que lhe seja apresentado, mesmo que essa análise não seja da sua competência (cf. art. 3º, nº 4), o requerente não poderá, na maioria dos casos, escolher o país onde desejaria beneficiar de asilo. Aliás, com excepção dos arts. 4º (critério da unidade familiar) e 8º (critério da manifestação de vontade) todos os outros critérios se baseiam na responsabilidade que um Estado assume relativamente à entrada e permanência de um requerente de asilo no território dos Estados-membros.

Outras disposições a merecerem uma referência especial, ainda que breve, dizem respeito às obrigações a que fica sujeito o Estado responsável pela análise do pedido (art. 10º e nº 7 do art. 3º), à troca de informações entre os Estados-membros. Quer trocas de informações de carácter geral (art. 14º), quer trocas de informações individuais (art. 15º), sendo que estas últimas estão sujeitas a uma disciplina particularmente exigente, tendo em vista assegurar a protecção de dados.

Finalmente, é instituído um Comité composto por um representante do Governo de cada Estado-membro e no qual tem assento a Comissão. Ao Comité cabe designadamente analisar qualquer questão de ordem geral relativa à aplicação e à interpretação da Convenção (art. 18º).

3. NOVAS ETAPAS DO PROGRAMA DE TRABALHO

Em cumprimento do programa de trabalho apresentado pelos Ministros responsáveis pela Imigração ao Conselho Europeu de Maastricht (de 9 e 10 de Dezembro de 1991) e que este aprovou, foram dados passos muito importantes tendo em vista, sobretudo, a aplicação e execução da Convenção de Dublin e a harmonização do direito de asilo material.

Assim e em relação a este último aspecto, mereceram aprofundada análise questões como as da adopção de um processo célere no caso de pedidos de asilo manifestamente infundados (processo que a legislação de alguns Estados-membros, como a portuguesa, já acolhe).

Um número crescente de candidatos a asilo que, conforme se referiu, tem sido registado na maioria dos Estados-membros é constituído, não por pessoas em busca de protecção por recearem com razão ser perseguidas por algum dos motivos previstos no art. 1º, secção A, da Convenção de Genebra, «refugiados stricto sensu», mas por pessoas que procuram um emprego, uma oportunidade de poderem escapar à pobreza ou, mesmo, à fome. Animados desse propósito que é perfeitamente legítimo, servem-se, porém, dos pedidos de asilo para

tentar contornar as leis de imigração.

Estudos realizados a nível comunitário têm revelado uma fraca taxa de reconhecimento do estatuto de refugiado em todos os Estados-membros, verificando-se que ela não acompanha a subida do número de pedidos de asilo.

O acesso ao território dos Estados-membros através deste «expediente» configura, assim, uma imigração subreptícia que deve ser desencorajada, por representar uma utilização indevida e mesmo abusiva do direito de asilo, por não ser a via legal para solucionar questões de imigração e, não menos importante, por sobrecarregar o sistema (administração, meios humanos e financeiros, etc.). Tal expediente contribui, assim, para atrasar a análise e decisão dos pedidos dignos de tutela e para consumir recursos destinados aos verdadeiros candidatos a asilo. A fim de reagir contra tal situação, surgiu a necessidade de se adoptar uma posição harmonizada face aos pedidos de asilo manifestamente infundados. A sujeição destes pedidos a um processo célere visa permitir uma decisão no mais curto prazo possível, evitando, assim, que o falso candidato se aproveite da morosidade dos processos para tentar evitar a sua expulsão.

Verificada a apresentação de um pedido considerado «prima facie» como manifestamente infundado, segundo critérios acolhidos pelos Estados-membros, estes poderão sujeitá-lo a um processo acelerado, o qual deve satisfazer determinadas garantias. O processo acelerado é regulado pela legislação nacional que poderá prever a sua aplicação a outros casos, designadamente quando se prove que o requerente praticou um crime grave no território dos Estados-membros ou quando o caso se inscreva manifestamente nas situações previstas no art. 1º, secção F, da Convenção de Genebra (são as denominadas cláusulas de exclusão que têm por efeito impedir que as pessoas em relação às quais existem razões ponderosas para pensar que praticaram determinados factos delituosos possam beneficiar da referida Convenção e, portanto, da protecção internacional que a mesma assegura).

Outro aspecto que se enquadra no âmbito da harmonização do direito de asilo é o que respeita aos países onde, em geral, não se verificam graves riscos de perseguição, terminologia preferível à de país seguro, tradicionalmente utilizada. Na análise de qualquer pedido de asilo, não pode deixar de se considerar o país de origem do requerente e as condições que ali se verificam, já que elas permitem uma melhor compreensão e avaliação do pedido, além de facilitarem o seu exame.

Nesta perspectiva, há todo o interesse em considerar, segundo critérios objectivos – entre os quais avulta o respeito pelos direitos humanos – que em determinados países não se verificam, por norma, graves riscos de perseguição.

Mas a possibilidade de se adoptarem critérios comuns não exclui a liberdade, reconhecida a cada Estado, de considerar que determinado país se enquadra (ou não) no aludido conceito.

Mais importante do que isso é, porém, a garantia que todos os Estados-membros respeitam, de que qualquer que seja o país de origem do requerente o seu pedido será sempre analisado. Todavia, no caso de se tratar de requerente originário de um país onde, em geral, não se verifiquem graves riscos de perseguição, presume-se, até prova em contrário, que o pedido é infundado e recorre-se ao processo acelerado.

4. A COOPERAÇÃO COM O ACNUR

A importância que os Estados-membros atribuem à cooperação com o ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – é outro aspecto que importa realçar e que tem tradução num dos princípios gerais enunciados na Convenção de Dublin a que já fizemos referência.

Concretizando esse propósito de cooperação, prevê-se igualmente no texto da Convenção (cf. nº 1 do art. 14º) que o Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados será um dos destinatários das informações respeitantes:

- às disposições legislativas ou regulamentares ou às práticas nacionais aplicáveis em matéria de asilo;
- aos dados estatísticos referentes às chegadas mensais de requerentes de asilo e à sua repartição por nacionalidade.

Com a criação do Centro de Informação, Reflexão e Intercâmbio em Matéria de Asilo (CIRIA), decidida na Reunião Ministerial de Lisboa, de 11 de Junho de 1992, em cumprimento do mandato conferido pelo Conselho Europeu de Maastricht e com base no art. 14º da Convenção de Dublin, é por intermédio deste Centro que a Cooperação com o Alto Comissariado se irá desenvolver, no interesse recíproco e, naturalmente, dos próprios refugiados.

5. O ACORDO DE SCHENGEN E O DIREITO DE ASILO

Relativamente ao Acordo de Schengen (que reúne a Alemanha, França, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Itália, Portugal, Espanha e Grécia), o direito de asilo está igualmente previsto na Convenção de Aplicação de 19 de Junho de 1990, que lhe dedica o capítulo VII do seu título II, arts. 28º a 38º, inclusivé. Tal como na Convenção de Dublin, também aqui o regime definido reflecte os mesmos princípios e objectivos. Assim, consagram-se critérios para a determinação da responsabilidade pelo exame de pedidos de asilo quase idênticos aos da Convenção de Dublin (art. 30º), bem como regras relativas à troca de informações que não diferem sensivelmente das previstas no citado instrumento (arts. 37º e 38º).

De resto, a Convenção de Dublin é mais completa, nas matérias que regula, do que a

Convenção de Aplicação, verificando-se que é no quadro mais amplo da cooperação a nível comunitário que o trabalho se desenvolve, em obediência ao programa traçado para a política de asilo.

6. A ADOÇÃO DE UMA CONVENÇÃO PARALELA À CONVENÇÃO DE DUBLIN

A Convenção de Dublin é uma convenção apenas aberta «à adesão de qualquer Estado que se torne membro das Comunidades Europeias» (nº 1 do art. 21º), solução que foi acolhida, tendo em conta a relação directa que existe entre o seu conteúdo e o estabelecimento do mercado interno. Assim, e para permitir que países terceiros (designadamente países membros da EFTA) possam subscrever com os Estados-membros compromissos idênticos, foi discutido e concluído, sob a presidência portuguesa, um anteprojecto de Convenção Paralela à Convenção de Dublin, tendo o respectivo texto sido aprovado, como base de negociação, na Reunião Ministerial de Lisboa, de 11 de Junho de 1992.

A concretização deste objectivo está, porém, dependente da entrada em vigor da Convenção de Dublin.

***REGULARIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIA
DE ESTRANGEIROS
Decreto-Lei n° 212/92, de 12 de Outubro***

*Guadalupe Mègre **

* Jurista, Presidente do Grupo Técnico de Avaliação e Decisão

SUMÁRIO

1. Introdução
1. Breve resenha histórica
2. Visão comparativa: procedimentos a nível comunitário
3. A legislação aplicável (Decreto-Lei nº 212/92, de 12 de Outubro)
4. Resultados obtidos e alguns dados estatísticos

INTRODUÇÃO

A providência excepcional destinada a regularizar a situação de cidadãos estrangeiros a residir ilegalmente, no País, constante do Decreto-Lei nº 212/92, de 12 de Outubro, do qual nos iremos ocupar, surge ao nosso ordenamento jurídico com vista à defesa da respectiva dignidade, da prevenção da marginalidade e da integração na sociedade portuguesa dos imigrantes em situações ilegais. Sem prejuízo das formas de tratamento específico reservado aos cidadãos originários de países de língua oficial portuguesa de acordo com o que estabelece a Constituição da República.

Recorde-se que o Programa do XII Governo Constitucional já apontava para a necessidade de serem «elaboradas propostas legislativas sobre direito de estrangeiros e direito de asilo» («Diário da Assembleia da República», VI Legislatura, 15 de Novembro de 1991).

Na sequência, aliás, de imperativos constitucionais nesta matéria.

Assim, o Governo aprovou o citado Decreto-Lei, com base na autorização legislativa que lhe foi conferida pela Lei nº 13/92, de 13 de Julho para aprovar medidas excepcionais destinadas a regularizar a situação dos cidadãos comunitários que se encontrem no País em violação das normas respeitantes à concessão de autorização de residência. E aprovou, também ao abrigo da mesma lei de autorização, o Decreto-Lei nº 59/93, de 3 de Março que estabelece o novo regime jurídico de entrada, permanência, saída e expulsão de estrangeiros do território nacional.

1. BREVE RESENHA HISTÓRICA

Não é fácil descrever, em poucas linhas, todo o historial das razões que levaram o Governo a reconhecer a necessidade de elaboração de um diploma com as características do Decreto-Lei nº 212/92, de 12 de Outubro.

Para os menos esclarecidos ou mais distraídos, Portugal continua a ser considerado um país de emigração, o que não é, de todo, um entendimento correcto. Embora tradicionalmente considerado «País de Emigração», o fenómeno imigratório é, entre nós, relativamente recente. Com efeito, é uma consequência das transformações políticas e sociais decorrentes da Revolução de Abril de 1974, designadamente, da descolonização e da adesão de Portugal às Comunidades Europeias.

Não quer isto dizer que antes dessas transformações não houvesse qualquer fluxo imigratório. «De facto, aquando da entrada de Portugal para a EFTA, começando a economia do país a abrir-se ao investimento estrangeiro, foram-se fortalecendo as relações com o exterior e, conseqüentemente, aumentou a fixação de estrangeiros em Portugal, fixação essa que, até então, era muito limitada.

É também nesta época que se começa a notar um certo fluxo migratório com origem nas então Províncias Ultramarinas, sendo de assinalar o movimento dos estudantes africanos que vêm a Portugal para frequentar as Universidades e o de trabalhadores desqualificados quase exclusivamente recrutados de Cabo Verde, com o objectivo de colmatar a escassez de mão-de-obra em sectores do mercado de trabalho mais afectados, quer pela emigração para a Europa, quer pela dimensão que atingiu o exército no período das guerras coloniais»¹.

No entanto, a magnitude do fenómeno imigratório, a partir da década de oitenta, não tem qualquer comparação quantitativa com os fluxos acima mencionados. É nesta fase de recente «explosão» da imigração, em que Portugal passa a ser o destino de milhares de imigrantes oriundos dos PALOP e do Brasil, que começa a surgir toda uma gama de problemas que até então eram para nós desconhecidos, o da imigração ilegal é, sem dúvida, o mais grave, atingindo valores apreciáveis.

Não há dados concretos sobre os imigrantes ilegais em Portugal. Os valores apontados por fontes não oficiais variavam, antes do processo de regularização extraordinária, entre as setenta e cem mil pessoas, oriundas não só dos PALOP e do Brasil, como já mencionamos, mas também da China, Paquistão, Índia, Ghana, Marrocos, Filipinas, Turquia, República de S. Domingo, Bangladesh, etc.

Poder-se-ão, contudo, destacar entre os factores que contribuem para as situações de

¹ *Maria do Céu Esteves «Portugal, País de Imigração»*

irregularidade os seguintes:

- a permanência em território nacional de indivíduos que entraram em Portugal com vistos de turismo ou negócios, para além dos prazos de estada autorizados;
- a permanência de candidatos à concessão de asilo, cujo pedido é indeferido por falta de fundamento;
- a entrada clandestina no país.

Muitas vezes, estes imigrantes recorrem, com os mais diversos pretextos, a indivíduos ou redes de imigração clandestina, que lhes prometem regularizar as respectivas situações a troco do pagamento de quantias apreciáveis. Desta forma, vai proliferando a actividade de tráfico de pessoas, contra a qual a Europa dos *Quinze* se está precavendo, mediante a implementação de medidas preventivas ou dissuasoras.

Como se refere no «memorando» da Divisão de Planeamento do SEF (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras), de 12 de Novembro de 1991, *«da sua situação posterior de ilegalidade decorrem inconvenientes e prejuízos para eles próprios – imigrantes – de que geralmente ou não se apercebem ou só vêm a aperceber-se tarde demais.*

Os empregadores ficam livres para não inscreverem na Segurança Social os trabalhadores oriundos da clandestinidade. É o que podemos chamar de ilegalidade em cadeia. Em termos salariais ou de segurança no trabalho, estes cidadãos não têm qualquer capacidade reivindicativa. Em termos de saúde, habitação e educação, nenhum direito lhes pode caber, nada podem esperar...

Esta situação de ilegalidade/clandestinidade, deve-se, principalmente, à falta de informação ou a um atávico medo de proximidade às autoridades.

Da parte dos que propositadamente buscam a clandestinidade, haverá, sim, razões que caem no foro criminal, mas estes não são o maior número.»

Foi neste quadro que Portugal se viu confrontado com a necessidade de adopção de uma política comum de imigração a nível comunitário. Política essa que tem como palavra chave a «integração», em alternativa a «abandono», entendido este como o fechar de olhos à clandestinidade, que gera todo o conjunto já referido de situações desvantajosas para o próprio imigrante e conducentes à sua marginalização social.

A política de integração vem aplacar as tensões inerentes à imigração de gente pobre, mal equipada e etnicamente diferente. E sem prejuízo do alcance específico a atribuir a este termo «integração», o seu sentido real revela-se claro: sê um de nós socialmente, economicamente e, pelo menos num sentido rudimentar, politicamente.

No entanto, este processo de integração é um processo lento que exige medidas concretas

e objectivas. Nomeadamente, o controlo eficaz das fronteiras, uma boa fiscalização a nível interno, quer pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras quer pela Inspeção Geral do Trabalho e, em especial, a situação regularizada do imigrante como tal.

Tendo em conta todos os condicionalismos expostos, o Governo considerou, e bem, que antes da entrada em vigor do novo diploma relativo à entrada, permanência, saída e expulsão de estrangeiros – que veio implantar medidas imprescindíveis à prossecução da referida política de integração – se impunha a aprovação de um regime excepcional de «Regularização Extraordinária». Tal medida, de carácter transitório, baseou-se entre outras razões:

- no facto de a manutenção de situações de ilegalidade dos imigrantes em Portugal ser tão ofensiva, em termos do juízo de valor sobre o próprio ordenamento jurídico e a sua eficácia, como o é face à propensão à marginalidade que acarreta (preâmbulo do Decreto-Lei nº 212/92, de 12 de Outubro);
- na necessidade de não prejudicar aqueles que já residiam em Portugal, ainda que irregularmente, mas com o «consentimento» ou o «fechar de olhos» das autoridades.

Assim, o Governo optou, por uma medida legislativa excepcional, de forma a que esses imigrantes pudessem legalizar a sua situação, uma vez que, grande parte deles, residem em território nacional há vários anos e cá construíram toda a sua vida.

2. VISÃO COMPARATIVA DA REGULARIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DE ESTRANGEIROS COM OUTROS PROCEDIMENTOS A NÍVEL COMUNITÁRIO

Os procedimentos de regularização extraordinária de cidadãos estrangeiros em situação ilegal, já não são novidade nos territórios dos *Quinze*. Temos os exemplos da vizinha Espanha, da Itália e da França que já os utilizam desde 1981. Foram igualmente os procedimentos praticados nestes países que inspiraram o legislador português, na elaboração do Decreto-Lei nº 212/92, de 12 de Outubro.

Todos eles têm uma causa comum: a constatação de que existe uma grande comunidade estrangeira em situação irregular. E também objectivos convergentes: a tentativa de integração dessas pessoas na sociedade e a de, pela via indirecta, dificultar a imigração clandestina.

Dos diplomas legais, existentes nos referidos Estados-membros que consagram a possibilidade de, extraordinariamente, os cidadãos não comunitários já residentes no país, legalizarem a sua situação como imigrantes, constata-se que nenhum deles é tão exaustivo

como o Decreto-Lei nº 212/92, de 12 de Outubro. Os diplomas em causa contemplam, no entanto, aspectos comuns:

- a) impõem requisitos a preencher pelo estrangeiro para que possa ser abrangido pela respectiva providência legislativa extraordinária;
- b) prevêm um prazo relativamente curto para que o estrangeiro possa requerer a sua legalização;
- c) admitem causas de exclusão, não podendo, os estrangeiros abrangidos por uma dessas causas e que reúnam os outros requisitos enumerados na lei, requerer a sua regularização;
- d) não admitem o procedimento judicial com base em infracções às legislações, quer laboral, quer relativa à entrada e permanência em território nacional, desde que seja requerida a regularização;
- e) consagram um processo expedito de análise dos pedidos, feita por grupos de trabalho criados para o efeito.

Apesar disso, vários diplomas (Resolução do Conselho de Ministros espanhol, Circular Francesa de 18 de Agosto de 1981 e Decreto-Lei nº 416 do Governo italiano) apresentam naturais divergências, resultantes da especificidade da legislação referente à entrada e permanência de estrangeiros que vigora em cada Estado-membro.

Note-se, a este respeito, que as normas legislativas dos Estados-membros acima referidos distinguem o processo de regularização extraordinária, conforme se trate de trabalhador assalariado, estudante ou profissional liberal (lei italiana), ou de estrangeiros que exerçam uma actividade comercial ou artesanal (lei francesa), etc.

O Decreto-Lei nº 212/92, de 12 de Outubro, como veremos adiante, não distingue os estrangeiros por categorias profissionais, limitando-se a impor que os mesmos apresentem apenas prova de meios de subsistência, (a qual também comporta excepções). Por outro lado, o legislador optou por distinguir e estatuir um regime mais favorável aos cidadãos dos PALOP.

Neste quadro legislativo foi elaborada a providência legislativa de carácter excepcional que passamos a analisar com maior detalhe.

3. A LEGISLAÇÃO APLICADA (DECRETO-LEI N° 212/92, DE 12 DE OUTUBRO)

Aspectos Fundamentais

3.1. A característica mais marcante do referido Decreto-Lei foi a simplificação de todo o processo conducente à emissão de um documento que, nos termos do n.º 4 do art. 8º daquele diploma legal, «equivale para todos os efeitos, a autorização de residência com validade idêntica à prevista no nº 2 do art. 34 do Decreto-Lei nº 264-B/81, de 3 de Setembro».

De facto, estipulou-se um regime muitíssimo simplificado de apresentação e instrução dos pedidos e alargou-se o leque dos meios de prova admitidos. Tal regime contribuiu, também, para facilitar a apreciação e a decisão pelo Grupo Técnico de Avaliação e Decisão.

Neste sentido, e não entrando em detalhes sobre o processo então previsto na lei geral (Decreto-Lei nº 264-B/81), vejamos, em concreto, as medidas previstas pelo legislador nesta matéria.

Foi criada uma rede de centros de recebimento e instrução dos pedidos, abarcando todo o território nacional, de modo a que todos os interessados pudessem, na área da sua residência, ter um posto de atendimento ao seu serviço.

O pedido teria que ser formulado em impresso próprio, contendo apenas os elementos mencionados no nº4 do art. 6º e o estrangeiro teria que fazer prova dos seguintes factos:

- a) entrada e presença continuada em território nacional;
- b) posse de meios de subsistência, com a excepção dos estrangeiros a que se refere o nº 2 do art. 1º;
- c) residência comum em caso de existir agregado familiar, ao qual o requerente pretendesse a aplicabilidade extensiva do regime excepcional.

Após a entrega de todos estes documentos, as entidades receptoras solicitariam ainda ao Centro de Identificação Civil e Criminal (CICC) o respectivo certificado do Registo Criminal. Com a junção deste documento, o processo estaria em condições de ser enviado ao Grupo Técnico de Avaliação e Decisão para apreciação.

Para além dos avultados recursos que a Administração teve que disponibilizar para tornar viável uma iniciativa desta envergadura, levantaram-se algumas questões relativamente aos meios de prova apresentados pelos requerentes, atendendo a que esteve sempre presente a ideia que se teria que manter uma relação de equilíbrio entre a necessidade de um processo de carácter extraordinário e, por isso, expedito e as exigências impostas pela segurança nacional.

Assim:

a) Prova de entrada e presença continuada em território nacional.

À primeira vista poderíamos considerar que esta prova se faria pura e simplesmente pela apresentação do passaporte do requerente e do respectivo agregado familiar (sendo caso disso), pois, estando apostos no dito documento todos os carimbos de entradas e saídas em território nacional, seria fácil comprovar as declarações do peticionário.

Mas isso nem sempre se passou desta forma. Primeiro, porque pode não constar do passaporte qualquer carimbo de entrada em Portugal, bastando, para tanto, que o seu titular tenha entrado por uma fronteira terrestre e não tenha sido controlado, ou, caso tenha penetrado no nosso território evitando os postos de fronteira. Por outro lado, o requerente poderá sempre alegar o extravio do citado documento. Foi por isso que o legislador, sempre dentro do espírito de possibilitar a todos os estrangeiros a sua legalização, optou por admitir «...Qualquer outro meio de prova bastante» [álínea a) do n.º 5 do art. 6.º]. Isto é, admitiu, em última análise, a prova testemunhal, sem prejuízo da intervenção do Grupo Técnico de Avaliação e Decisão, no sentido de confirmar, querendo, a veracidade das afirmações ou declarações, apresentadas e, em caso de falsidade destas, proceder de acordo com o disposto na lei penal.

Já no que respeita à prova da presença continuada em território nacional, aplica-se o que acima referimos, tendo apenas em conta o cuidado do legislador em salvaguardar as ausências de curta duração para assistência à família, férias ou outros motivos excepcionalmente atendíveis.

Tendo-se posto a questão de saber se esta excepção das ausências de curta duração se aplicaria apenas aos estrangeiros referidos no n.º 2 do art. 1.º, ou antes, a todos os que requeressem a sua legalização no âmbito do diploma ora em análise, entendeu o Grupo Técnico de Avaliação e Decisão, que a intenção do legislador não seria a de restringir a aplicabilidade da referida excepção, pois não faria qualquer sentido, até por razões humanitárias, que todos os interessados não pudessem beneficiar do mesmo regime.

b) Prova da existência de meios de subsistência.

Nos meios de comunicação em geral e em certo sector da opinião pública, entendeu-se que o legislador teria sido demasiado exigente ao formular tal requisito devido à grande dificuldade na obtenção de prova pelos interessados. É que, exceptuando o regime mais favorável concedido aos cidadãos dos PALOP a residir em território nacional desde data anterior a 1 de Junho de 1986, todos os outros cidadãos não comunitários teriam de demonstrar os seus meios de subsistência, comprovando:

- o exercício de uma actividade profissional remunerada por conta própria [alínea a) do nº 1 do art. 1º];
- o exercício de uma actividade profissional remunerada por conta de outrem devendo, neste caso, ser emitida uma declaração pela respectiva entidade empregadora [alínea b) do nº 1 do art. 1º e (alínea b) do nº 5 do art. 6º];
- a existência de rendimentos próprios, nos casos de estudantes, reformados, ou outros, que subsistissem dos seus rendimentos.

Foi o requisito exposto em segundo lugar que levantou maior controvérsia. Chegou-se ao ponto de considerar que, apenas com este requisito, o Governo acabava por retirar todo o sentido útil ao diploma ora em análise. E isto porque seria extremamente difícil aos interessados apresentar declaração patronal comprovativa do exercício de actividade profissional, porquanto a maior parte não se encontrava em situação regular perante a Inspeção Geral do Trabalho e muitas entidades empregadoras não tiveram conhecimento do regime legal extraordinário de regularização de estrangeiros.

Foi na esteira de várias reclamações, na maior parte dos casos infundadas, de embaixadas, associações de imigrantes, associações sindicais e de outras entidades, que o Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Administração Interna exarou um despacho no sentido da referida declaração patronal poder ser substituída por qualquer outro meio de prova, nomeadamente por declarações dos sindicatos ou mesmo por mera confirmação de testemunhas.

Por outro lado, ficou ainda determinado em reunião do Grupo Técnico de Avaliação e Decisão que se admitiriam também os chamados «termos de responsabilidade», ou seja, declarações no sentido de que determinada pessoa (neste caso, familiares) garantia o sustento do requerente.

Do exposto resulta que, apesar de muitas vezes a prova apresentada suscitar dúvidas quanto à sua admissibilidade, se tentou, mais uma vez, admitir a regularização do maior número possível de estrangeiros em situação irregular.

Chame-se no entanto a atenção para o facto de o Grupo Técnico de Avaliação e Decisão ter podido apreciar livremente a prova apresentada, decidindo da sua suficiência e reservando-se sempre o direito de confirmar a veracidade das declarações apresentadas, solicitando ao interessado, quando o entendesse, a apresentação de provas complementares.

Finalmente, pôs-se também a questão de saber o que se deveria entender por «condições económicas mínimas para assegurar a sua subsistência», na terminologia do nº 1 do art. 1º. Foi a respeito decidido, na reunião do já mencionado Grupo, que não seria de estabelecer qualquer critério rígido que pudesse fazer perigar o princípio de justiça relativa, à luz do qual

deveriam ser examinados todos os pedidos. De qualquer modo, teve-se sempre presente uma base de apreciação (o salário mínimo nacional), sem prejuízo da admissibilidade de outros elementos relevantes para a análise do caso concreto.

c) Prova de residência comum

Em primeiro lugar, o diploma só admite a aplicabilidade extensiva do regime nele previsto ao agregado constituído pelo cônjuge e filhos menores ou incapazes, sendo, em relação a estes, que deve ser feita a prova de residência comum. Não contempla as uniões de facto, situação em que vive grande parte dos cidadãos africanos residentes em Portugal.

Nada obstava, porém, a que as pessoas na situação de união de facto pudessem requerer a regularização como direito próprio, ainda que vivendo na dependência económica do(a) companheiro(a). Teriam, contudo, de declarar expressamente tal situação no requerimento, para provar que dispunham de meios de subsistência. Para clarificar este ponto, o Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Administração Interna exarou, em 13 de Outubro de 1992, despacho com o seguinte teor: «*No caso de uniões de facto, devem ser apresentados dois requerimentos e ser mencionada, nos respectivos modelos, a existência de tal ligação*».

Por outro lado, e não estando também contemplada a situação dos filhos maiores a viver na dependência económica do(s) pai(s), prosseguia o referido despacho: «*No caso dos filhos maiores que vivam na dependência económica do(s) seu(s) progenitor(es) deve tal facto ser provado e mencionado no seu requerimento*».

Finalmente, convirá referir que as entidades receptoras deveriam solicitar ao CICC o respectivo certificado de Registo Criminal, a fim de completar o processo, se tal documento não tivesse sido apresentado pelo interessado.

Depois de superados pela Administração os vários obstáculos burocráticos, nomeadamente o da dispensa de preenchimento de impresso próprio para requerer aquele certificado, deparou-se com a maior lacuna do Decreto-Lei n.º 212/92: não era exigido, em lado algum, que o requerente fizesse prova da sua identidade. Tal lacuna parecia resultar da vontade do legislador em facilitar a instrução do processo, tendo presente que muitos dos interessados abandonaram as ex-colónias em situação de quase desespero e não teriam, agora, meios de requerer certidões de nascimento ou outros documentos susceptíveis de fazer prova plena da sua identidade.

Também esta lacuna foi integrada através do já citado despacho, após acordo celebrado entre o Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Administração Interna e o Secretário de Estado da Justiça, nos termos seguintes: «*Na entrega dos requerimentos deve ser exigida a apresentação de um documento (passaporte, Bilhete de Identidade, certidão consular, etc.), mesmo que caducado, que comprove a identidade do requerente*».

3.2. A segunda nota caracterizadora do Decreto-Lei nº 212/92, de 12 de Outubro, foi o facto de as condições de admissibilidade dos requerimentos para a regularização dos estrangeiros obedecerem a critérios diferenciados, sem prejuízo da especificidade do caso dos cidadãos oriundos de países de língua oficial portuguesa entrados no País em data anterior a 1 de Junho de 1986 (arts. 1º e 2º do diploma ora em análise). Estatuiu-se para estes um regime mais favorável ao dispensá-los de fazer prova dos seus meios de subsistência.

Para quantos puseram em causa a justiça e mesmo a constitucionalidade desta norma, lembramos que a própria Constituição da República Portuguesa, no seu art. 7º, faz uma referência expressa aos «laços especiais de amizade e cooperação com os países de língua portuguesa».

Considerou o legislador que, sendo residentes há mais de seis anos, estaria provada, automaticamente, a aptidão de sobrevivência das pessoas em causa.

Já no que se refere no art. 2º, sob a epígrafe «condições de exclusão», não se estabeleceu qualquer critério diferenciado entre os estrangeiros, o que nos parece razoável, pois estão subjacentes, na previsão da norma, condutas ilícitas imputáveis a qualquer estrangeiro.

Por outro lado, a alínea b) da mesma disposição, refere que não podem beneficiar da regularização extraordinária os estrangeiros «que se encontrem em qualquer das circunstâncias previstas como fundamento de expulsão do território nacional, com excepção da entrada irregular no país e do desrespeito pelas leis portuguesas referentes a estrangeiros», remetendo ,assim, para o Decreto-Lei nº 264-B/81 (arts. 42º e 43º).

Apesar de compreendermos a intenção do legislador, consideramos que a entrada irregular no país não deveria, «tout court», ser afastada das condições de exclusão previstas no art. 2º, especialmente se essa entrada envolvesse a prática de crime doloso punido com uma pena de prisão. De facto, uma coisa é a situação de um cidadão estrangeiro que entra legalmente no país ao abrigo de um acordo de supressão de vistos ou mesmo com um visto consular, mas que por diversas razões acaba por permanecer nele por um período superior àquele que lhe foi concedido à entrada, caindo na situação de permanência ilegal. Outra bem diferente é a situação do estrangeiro que, utilizando meios fraudulentos – documentos de viagem, passaportes e vistos falsos ou falsificados – entra e permanece irregularmente no país, violando não apenas as leis de imigração, mas, também, a própria legislação penal.

Nesta linha de orientação, pôs-se a questão de saber qual deveria ser a atitude a tomar pela Administração quando constatasse a existência de um dos mencionados crimes, tendo-se optado pela denúncia da conduta delituosa à entidade competente para averiguação e eventual procedimento.

Uma última lacuna deste diploma encontra-se na alínea c) deste mesmo preceito legal.

De facto, contemplam-se aqui os casos dos estrangeiros que, tendo sido expulsos do país, se encontram no período de subsequente interdição de entrada em território nacional. Existiam, no entanto, casos de pessoas que, tendo sido declaradas judicialmente expulsas por sentença transitado em julgado, não viram a mesma executada, por se terem furtado ao controlo das autoridades.

E se fosse feita uma interpretação literal deste normativo, os casos acima citados não constituiriam causa de exclusão à legalização, o que estaria manifestamente contra todos os princípios de legalidade e justiça subjacentes ao nosso ordenamento jurídico.

Assim, foi considerado que, ao configurar-se um tal caso, isto é, o de um estrangeiro contra o qual existisse sentença de expulsão transitada, deveria, de imediato, proceder-se à execução da sentença e arquivar-se, liminarmente, o pedido de legalização.

3.3. Contemplou-se também no Decreto-Lei nº 212/92, de 12 de Outubro, a excepção de procedimento judicial, com base em infracções à legislação laboral e à relativa à entrada e permanência em território nacional para os cidadãos não comunitários que requeressem a regularização da sua situação. Também não foram considerados passíveis de procedimento judicial as entidades empregadoras que declarassem as situações de irregularidade de emprego nelas praticadas em relação aos cidadãos abrangidos naquele diploma (nº 2 do art. 3º).

Previu-se, ainda, a suspensão, até à decisão final dos requerimentos apresentados, de todo o procedimento administrativo ou judicial instaurado por infracções à legislação sobre imigração e, em caso de decisão favorável, a extinção da instância (art. 4º). Foram naturalmente acautelados os objectivos visados pela lei e já atrás mencionados, em particular, o de abranger o maior número possível de pessoas com esta providência legislativa regularizadora. E isto porque, no nosso país, o desrespeito pelas leis de imigração constitui a principal causa de clandestinidade. Assim sendo, caso se não se admitisse essa excepção de procedimento judicial, dificilmente poderiam ser atingidas as finalidades da medida extraordinária da regularização.

3.4. Foi constituído, à semelhança do que sucedeu em outros países europeus, um Grupo Técnico de Avaliação e Decisão (GTAD) incumbido de receber, instruir e decidir os pedidos formulados ao abrigo do diploma em causa. Grupo composto por quatro membros em representação dos Ministérios da Administração Interna (a presidir), da Justiça, dos Negócios Estrangeiros e do Emprego e Segurança Social (art. 5º).

De facto, a este GTAD foram atribuídas competências (art. 8º) para a instrução, apreciação e decisão dos requerimentos, remetidos pelos centros de recepção (arts. 6º e 7º) podendo, no entanto, solicitar directamente ao interessado, a junção de elementos complementares de prova caso considerasse insuficiente a produzida para qualquer um dos requisitos de

admissibilidade.

Por outro lado, e no que tange ao funcionamento do Grupo, porque o diploma não previa quaisquer normas a esse propósito, foram aplicadas, supletivamente, as referentes aos «órgãos colegiais» do Código do Procedimento Administrativo (Decreto-Lei nº 442/91, de 15 de Novembro), com as necessárias adaptações.

3.5. Por se tratar de medida de carácter excepcional, foi limitada a respectiva vigência por um período de quatro meses a contar da data da sua entrada em vigor (art. 9º). No entanto, este prazo inicial para entrega dos requerimentos foi posteriormente prorrogado por três semanas, pelo art. único do Decreto-Lei nº 63/93, de 5 de Março.

Convém, todavia, salientar que aquele prazo não visava a actividade de análise e decisão dos pedidos a cargo do Grupo Técnico de Avaliação e Decisão, uma vez que, nos termos do disposto no nº 2 daquele normativo, o Grupo apenas se extinguirá depois de terminada a decisão de todos os requerimentos recebidos.

3.6. O art. 10º do Decreto-Lei 212/92, dispunha que «a providência excepcional constante do presente diploma considera-se aplicável, verificadas as condições constantes do art. 1º, inexistindo os motivos de exclusão do art. 2º e sem necessidade de requerimento expresso, aos processos de autorização de residência pendentes no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras».

Esta norma suscitou algumas questões melindrosas, nomeadamente, sobre o que se deveria entender por «processos pendentes». É que, como ficou exposto, o procedimento de fixação de estrangeiros em território nacional tem duas fases distintas: a do visto para fixação de residência e a da obtenção de autorização de residência em sentido próprio, a qual pressupõe a existência prévia do mencionado visto.

Como também referimos, nos últimos anos, a excepção constante do art. 15º do Decreto-Lei nº 264-B/81, que permitia a obtenção do visto para fixação de residência já em território nacional, tornou-se, na prática, regra geral. Por tal motivo, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, para além de todo o expediente normal de qualquer departamento de segurança, viu-se completamente inundado destes pedidos de visto.

A apreciação dos pedidos de autorização de residência não levantou grandes problemas, exceptuando os casos de expiração do prazo de validade de alguns documentos. Contudo, tal situação não invalidou a respectiva apreciação, dado o Grupo Técnico de Avaliação e Decisão ter considerado que os interessados não deveriam ser penalizados por atrasos imputáveis à Administração. O mesmo não se pode dizer em relação aos pedidos de visto para fixação de residência, apenas constituídos por um simples questionário ao requerente e pela fotocópia do seu passaporte, os quais não continham os demais documentos exigidos pelo Decreto-Lei nº 212/92.

Foi neste contexto que surgiram dúvidas sobre se a expressão «processos pendentes de autorização de residência» (art. 10º) se referiria apenas àquela segunda fase do processo de fixação de residência, ou se englobaria, igualmente, a primeira fase do dito procedimento (pedido de visto para fixação de residência).

A controvérsia interpretativa que, a propósito, se verificou não podia, contudo, dissociar-se do alcance prático da solução a adoptar, uma vez que, só na Direcção Regional de Lisboa do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, estavam pendentes cerca de 16000 pedidos de visto.

No entanto, tendo em conta as razões que levaram à aprovação desta providência legislativa, e ainda o facto destas duas fases do procedimento se revelarem indissociáveis, prevaleceu a orientação de que todos os processos (de visto e de autorização de residência) seriam analisados pelo GTAD. Tiveram, portanto, de ser notificados os requerentes de visto para fixação de residência, a fim de procederem à junção dos documentos em falta. Numa primeira fase, a notificação foi efectuada por carta registada com aviso de recepção e, numa segunda fase, através da afixação de editais.

3.7. Finalmente, e como elemento caracterizador do diploma sob apreciação, temos a inexistência de norma revogatória, a qual decorre da natureza excepcional e transitória das medidas nele contempladas.

4. RESULTADOS OBTIDOS E ALGUNS DADOS ESTATÍSTICOS

Antes de terminar, convirá fazer uma breve referência aos resultados obtidos pelo Grupo Técnico de Avaliação e Decisão (GTAD).

Nunca se soube, ao certo, quantos estrangeiros residiam em situação irregular em Portugal, sendo apontado um número variável entre cinquenta a setenta mil.

Deram entrada no GTAD cerca de 34 500 processos, dos quais 5 000 foram mandados arquivar em virtude de os respectivos interessados não os terem completado em devido tempo depois de notificados para o efeito.

Assim, mereceram despacho do Grupo 29 500 pedidos, envolvendo aproximadamente 40 000 pessoas, visto que, muitos dos processos em causa, englobavam agregados familiares constituídos por sete e mais pessoas. Durante todo o período de regularização extraordinária, houve o especial cuidado de elucidar os estrangeiros que os filhos deles nascidos em Portugal, depois de 1981, não eram cidadãos nacionais, apesar de serem titulares de cédulas pessoais portuguesas.

Destes pedidos foram indeferidos cerca de 400, por preencherem uma das causas de exclusão do art. 2º ou por não se enquadrarem na previsão do art. 1º. No entanto, todos estes processos que mereceram despacho de indeferimento, foram enviados pelo Grupo Técnico ao

Secretário de Estado Adjunto do MAI, para usar, querendo, a faculdade excepcional de concessão ou renovação de autorização de residência a estrangeiros com dispensa dos requisitos exigidos, contemplada no art. 64º do Decreto-Lei nº 59/93, de 3 de Março, sem prejuízo da recorribilidade contenciosa directa das deliberações do GTAD na matéria.

Por outro lado, e por terem sido detectados indícios de fraudes na obtenção e no uso de documentos durante a fase instrutória dos processos, encontram-se ainda pendentes cerca de 700 pedidos que foram remetidos à Divisão de Investigação do SEF para esclarecimento.

No cômputo geral, podem considerar-se positivos os resultados do processo de legalização se, por exemplo, compararmos os números apurados com os do processo de regularização realizado em Espanha em 1985. Com efeito, neste país, o número total de estrangeiros legalizados rondou, por coincidência, os mesmos 40 000 imigrantes.

Para os que entendem que ficou ainda muita gente com a situação por regularizar, lembramos que um dos requisitos previstos na lei para que os estrangeiros pudessem formular o seu pedido, era a sua entrada em território nacional até à data de 15 de Abril de 1992. E que muitos indivíduos que o fizeram após essa data, não foram abrangidos pelo diploma extraordinário. É pois natural que esses indivíduos não tenham tido a possibilidade de aproveitar os benefícios concedidos pela mencionada lei. Até porque, uma das finalidades fundamentais deste diploma, foi a de regularizar os imigrantes residentes, com a vida efectivamente organizada em Portugal, para posteriormente prosseguir a política de controlo e restrição da imigração anunciada pelo Governo.

É conveniente referir ainda que aqueles que se encontravam em condições de formular o pedido e não o fizeram, não poderão invocar a falta de informação, pois foi feito um enorme esforço de divulgação, não só através dos meios de comunicação social, como também e principalmente, pelas embaixadas, pelas associações de apoio aos imigrantes e pela própria Administração.

Assim, todos os estrangeiros que, por qualquer razão, não tenham apresentado atempadamente o pedido de regularização, ficaram sujeitos ao regime da nova lei referente à entrada, permanência, saída e expulsão de estrangeiros do território nacional constante do Decreto-Lei n.º 59/93, de 3 de Março.