

Migrações no quadro do Mercado Único Europeu

1. ÂMBITO

O título da presente comunicação define expressamente um tema (migração); um espaço geográfico, tanto como político, económico, social e cultural (a Comunidade Europeia), onde se pretende analisar a incidência do fenómeno migratório; e uma marca temporal (após 1992) coincidente com a entrada em vigor do Acto Único, acarretando um conjunto de consequências primariamente legais, mas, disso decorrentes, consequências na ordem social e humana que aqui se pretende analisar.

A especificação do tema, do tempo e do lugar não é, no entanto, suficiente para caracterizar o âmbito desta análise: muitos factores ainda desconhecidos podem vir a afectar qualquer estudo que neste momento se faça, sobretudo, num terreno em que o elemento fundamental é constituído por *peessoas* em movimento, tornando muito mais complexos os problemas da sua circulação do que, por exemplo, o caso das mercadorias ou dos capitais¹. A complexidade advém da natureza autodeterminada dos cidadãos e do seu carácter individualizado, antes de colectivo ou social; os movimentos migratórios só em termos de abstracção conceptual, ou de quantificação estatística, se podem assimilar a *fluxos de unidades de medida*, pois cada um dos que o constituem possui arbítrio, motivação própria, personalidade definida, capacidade de causar endogenamente inflexões em tendências ou, de modo exógeno, modificação nas regras que o governam.

Assim, toda a problemática migratória, embora macroscopicamente condicionada por flutuações dos potenciais atractivos e repulsivos vigentes², em dado momento, nas várias áreas do espaço comunitário e, com-

* Comunicação convidada apresentada ao colóquio «Current Trends in Migration and Social Mobility of Migrants», Utreque, 1989.

¹Em vários documentos comunitários aparecem em paralelo e sem hierarquização as várias liberdades de circulação de factores de produção: trabalhadores, mercadorias, capitais, serviços. A singularidade do elemento humano em relação às restantes não advém da ordem moral ou humanística, mas sim da multiplicidade de papéis sociais que lhe cabem, além do de elemento essencial na produção.

²Podem considerar-se como potenciais atractivos: um mercado de trabalho favorável em termos de oferta de emprego, salário, benefícios sociais; qualidade de vida, no respeitante a condições de habitação, ambiente físico e social; segurança e perspectivas de mobilidade

plementarmente, do conjunto geográfico exterior a este, é determinada também por conjunturas de âmbito mais localizado e de definição mais difícil: a posição da opinião pública, a flutuação de força das correntes ideológicas ou partidárias, a acção sindical, as iniciativas do patronato, a posição de líderes governamentais, etc.

Deste modo, independentemente do que seja facultado por leis nacionais ou comunitárias e da tendência dos mercados de trabalho, pode ser determinante para a inflexão (ou até para a inversão) de uma corrente migratória qualquer factor adicional capaz de causar insegurança — ou, pelo contrário, esperança e determinação — naqueles que estão, ou possam vir a estar, envolvidos num processo migratório.

Mesmo no plano das macrodecisões, existem ainda muitas indeterminações quanto à evolução tendencial da Europa comunitária. Foi lento e difícil o processo de construção europeia, mesmo considerando apenas os problemas do foro material, como a compatibilização das produções, o desarmamento alfandegário, a harmonização de uma parte significativa dos instrumentos legais, a gestão conjunta de políticas económicas, a criação de órgãos de decisão com competência supranacional. No entanto, resta por construir a união política, a solidariedade social integrada; e, muito embora se reconheça a existência de uma cultura europeia, é improvável (e potencialmente indesejável) que ela venha a sobrepor-se às especificidades nacionais ou regionais.

Em consequência desta reflexão, seria imprudente extrapolar os sucessos conseguidos para a construção da unidade europeia até ao ponto em que uma cidadania mais alargada viesse a tornar desnecessária, por obsoleta, a noção de cidadania nacional: as nações e os seus Estados não estão próximos de abdicar totalmente daquilo que os distingue dos seus vizinhos.

Em conclusão, o âmbito da presente exposição será restrito ao cenário resultante da simples previsão das consequências prováveis da legislação comunitária em vigor a partir de 1992, tomando como referência as tendências actuais do fenómeno migratório no conjunto da Comunidade.

Extrapolações mais ousadas, com base em cenários cuja existência ainda se não pode prever com segurança, correriam o risco de virem a mostrar-se como meros exercícios de estilo — estimulantes sem dúvida, mas afastados da realidade concreta.

2. FUNDAMENTOS: OS CONCEITOS E A SUA EVOLUÇÃO

O conceito de *migrante* tem estado associado aos movimentos colectivos de pessoas que, por razões diversas, deslocam geograficamente o foco da sua vida quotidiana, designadamente no que respeita a local de trabalho e de habitação fixa. Consideraram-se assim, no passado, as grandes migrações dos povos por razões de evolução climática; as que se associaram a movimentos de nomadismo, precedendo fixações definitivas; as que resultaram de invasões e conquista de outras nações; as provenientes de cataclis-

social ascendente no curto e no longo prazo. A existência de potenciais repulsivos inversos destes determinará, em caso de liberdade de circulação, um fluxo de deslocamento entre pontos de potencial oposito.

mos naturais, de convulsões sociais violentas, ou do simples esgotamento da fertilidade da terra.

O conceito de migração veio posteriormente a especializar-se com a fixação de fronteiras dos Estados e delimitação das soberanias nacionais: para cada lugar de onde se observava o fenómeno, era *emigrante* aquele que saía para lá das suas fronteiras e *imigrante* aquele que, do exterior, nelas penetrava. Em ambos os casos, o carácter «permanente» (isto é, de duração potencialmente longa e *a priori* indefinida) constituía condição temporal associada ao conceito, excluindo assim situações de mudança de residência com carácter limitado no tempo (situações de turismo, de deslocações em negócios, de afectações diplomáticas) (Maria Beatriz Rocha Trindade, 1987).

Apesar destas clarificações, muitos outros factores ficaram por enunciar, causando ambiguidades na definição da condição de migrante, ou dando lugar a situações especiais, com estatuto legal diferente. É o caso dos refugiados políticos, cuja deslocação do país de origem assume carácter eminentemente compulsivo, dando origem a condições especiais de inserção no país que esteja disposto a acolhê-los; e o caso de pessoas deslocadas por guerras ou por catástrofes naturais, em que funcionam mecanismos de mobilização excepcional da solidariedade humana, criando condições de acolhimento e inserção com vigência puramente circunstancial³.

A estas contrapõem-se situações menos gravosas, em termos de alguma liberdade de opção entre continuar no país de nascimento ou emigrar, sendo este o caso mais característico da chamada emigração económica, causada por um desequilíbrio entre perspectivas de futuro no país de origem e aquelas que se lhe podem oferecer num outro Estado.

O caso mais típico desta situação emigratória é o das emigrações pluri-nacionais para países de criação comparativamente recente e com perspectivas de desenvolvimento acelerado: para os Estados Unidos da América, para o Brasil, para o Canadá, para a Austrália.

Constituíam tais destinos pólos de atracção com vantagens diversificadas para os imigrantes que acolhiam: um mercado de trabalho em que a procura de mão-de-obra excedia largamente a oferta; uma sociedade aberta, com estratificação social ainda difusa, logo, com mobilidade vertical considerável; uma densidade populacional baixa, tornando fácil a fixação de novas populações — e, por consequência, um percurso rápido até à obtenção da cidadania plena.

Deste modo, as migrações transoceânicas que se verificaram durante os últimos dois séculos caracterizaram-se pela sua natureza genericamente irreversível ou, dizendo de outro modo, constituíram migrações económicas de povoamento, com carácter essencialmente unidireccional.

³É muito frequente tratar-se em comum, ou em associação, o caso dos refugiados e o caso genérico dos imigrantes. Embora tal resulte da existência de pontos de contacto nas duas situações (estrangeiro; subsistência a cargo do país de acolhimento; idênticos direitos à inserção social e ao benefício dos mecanismos de segurança social), trata-se, na realidade, de duas situações distintas que devem ser objecto de políticas diferenciadas, pelas razões seguintes, que tornam diferente a situação do refugiado: carácter eminentemente compulsivo da sua expatriação; frequente estado de destituição de qualquer meio de subsistência, o que implica uma resolução com urgência absoluta; carácter excepcional e reduzido destes casos: completa liberdade de decisão (absoluta) das autoridades nacionais.

Já neste século, o espaço europeu passou da situação de contribuinte líquido para a emigração, em direcção a outros espaços, à situação de receptor líquido de migrantes. Menos europeus saíram para outras áreas geográficas; grandes contingentes de trabalhadores extra-europeus vieram a fixar-se em países da Comunidade; finalmente, verificaram-se fluxos importantes intracomunitários de trabalhadores, dos países menos desenvolvidos do Sul em direcção ao Centro e Norte europeus⁴.

Esses movimentos tenderam a estabilizar-se desde os meados da década de 70, com o fecho virtual das fronteiras a novos contingentes de emigrantes; mas remanesceu o problema da integração —ou do retorno— para todos aqueles que se encontravam já imigrados em países da Comunidade. Na realidade, as migrações intra-europeias não apresentam o mesmo carácter de quase irreversibilidade que caracteriza geralmente as correntes transoceânicas: as distâncias curtas tornam possível a existência de duas residências em alternativa, a manutenção de laços familiares, sociais e até profissionais com o país de acolhimento e com o país de origem, a partilha de tempos e de actividades entre duas zonas geográficas diferentes.

Mais ainda: para situações de migração no interior do espaço comunitário, as inovações legais do passaporte comum e os princípios da livre circulação de trabalhadores e da liberdade de estabelecimento conduzirão inevitavelmente a que perca relevância, no plano dos efeitos práticos, a distinção entre cidadão de origem local e cidadão (estrangeiro, mas de país comunitário) residente ou trabalhador. Dito de outro modo: tenderá a apagar-se a distinção entre emigrante e imigrante e entre trabalhador autóctone e trabalhador migrante sempre que as fronteiras entre os Estados envolvidos percarn, em matéria relevante para essa distinção, significação legal.

De um outro ponto de vista, a ausência de discriminação entre cidadãos de países diferentes, em matéria de liberdade de fixação de residência, de estabelecimento e de exercício de actividade profissional, terá como consequência a dificuldade prática de restringir (ou, sequer, de controlar e contabilizar) os movimentos de pessoas oriundas de diferentes países: só as estruturas da rede fina da administração local (responsável pelo cadastro das residências e actividades) e o sistema estatístico responsável pelos censos nacionais periódicos poderão, com algum rigor, retratar o *status quo* em cada país ou região no que respeita a movimentos efectivados de pessoas, mas não prevê-los ou influenciar as tendências que se desenhem⁵.

⁴ É com o processo de restabelecimento das economias europeias, na década seguinte à conclusão da segunda guerra mundial, que se dá o crescimento significativo da oferta de emprego na Europa do Centro e Norte. Os empregos oferecidos situaram-se em particular nos sectores secundário e terciário, sendo os lugares mais qualificados preenchidos pela mão-de-obra localmente disponível; as carências restantes foram satisfeitas por mão-de-obra estrangeira, proveniente de países menos desenvolvidos e com nível de vida mais baixo. Ambas estas características tenderam a facilitar a «importação» de trabalhadores pouco qualificados e, simultaneamente, menos exigentes (sobre este assunto ver, por exemplo, Georges Tapinos, 1974).

⁵ Esta situação é quase inteiramente comparável à das migrações puramente internas. Constitui um problema metodológico bem conhecido em demografia e em antropologia social a localização específica e rigorosa destes movimentos de população, pela ausência de rastros administrativos prévios ou em acompanhamento da deslocação nas sociedades democráticas.

Nesta medida (e independentemente das designações legais que venham a ser utilizadas), em matéria do que hoje se designa por problemática emigratória, serão aplicáveis os conceitos seguintes:

Residente nacional e residente de origem comunitária (com direitos praticamente equivalentes, salvo em matéria estritamente reservada a cidadãos nacionais, como, por exemplo, em matéria de nomeação ou de elegibilidade para determinados cargos⁶ (Jean-Claude Séché, 1988, p. 10);

Residente estrangeiro, contraposto às categorias anteriores e com direitos mais limitados, por razões de nacionalidade exterior à Comunidade;

Residentes temporários, englobando todas as categorias de cidadãos da Comunidade cuja residência se encontre desde o início limitada no tempo; situação esta contraposta à dos *estrangeiros com residência temporária*, que integra o caso de migrantes sazonais oriundos de países não membros;

Emigrantes (ou simplesmente *migrantes*), originários de países exteriores à Comunidade, com estatuto de residentes permanentes ou, pelo contrário, por período limitado, ou condicionado (por exemplo, dependente da existência de um contrato de trabalho em vigor ou, no caso dos estabelecidos por conta própria e das profissões liberais, enquanto durarem as correspondentes autorizações de exercício de actividade).

Em resumo, haverá certamente lugar a uma distinção legal entre os estatutos de *residente* e de *trabalhador*: a condição de *nacional* ou *membro de país da Comunidade* e a de *estrangeiro* (nacional de país terceiro), de entre os quais há a considerar o caso especial dos *refugiados*.

Note-se, no entanto, que não parece razoável postular a equivalência absoluta entre os direitos de circulação de trabalhadores no interior do seu próprio país e os que terão no âmbito mais alargado da Comunidade.

Enquanto, no primeiro caso, nada obsta a que se desloquem, durante tempo indeterminado, em procura de um novo emprego — mesmo que venha a esgotar-se a sua capacidade de subsistir autonomamente —, seria arriscado que igual situação pudesse ocorrer num contexto nacional diferente do seu próprio (eventualmente em situação de desinserção linguística, social ou cultural).

Pela razão indicada, a liberdade de circulação no interior da Comunidade não tem carácter absoluto, estando condicionada à capacidade de subsistência autónoma, garantida por fundos próprios suficientes ou por um contrato de trabalho em vigor.

Outras limitações previstas no direito comunitário têm a mesma intenção cautelar, podendo ser exigida, entre outras condições específicas para

⁶ Podem ser apenas reservados a nacionais os cargos da administração pública relacionados com a justiça, a política, a defesa e a diplomacia, bem como as funções de arquitecto e a de controlador de trabalhos públicos. O caso dos professores e educadores ainda se encontra em estudo.

preenchimento de certo tipo de lugares, a competência linguística de comunicação — o que não deve ser considerado uma forma de protecção aos trabalhadores de origem local.

3. PONTO DE VISTA COMUNITÁRIO E PONTOS DE VISTA NACIONAIS

A explicitação de conceitos que se procurou fazer no número anterior não resolve, no entanto, um grande número de situações que já se verificam no interior da Europa comunitária.

Considere-se, por exemplo, o caso dos grandes países receptores de imigrantes de proveniências várias que, durante mais de dois decénios, acolheram uma mão-de-obra estrangeira para compensar as carências da oferta local, dando lugar à criação de comunidades numerosas e de específica caracterização cultural (por vezes contrastava com os usos e costumes locais). Nestes casos genéricos contam-se, por exemplo, as imigrações italiana, espanhola, portuguesa e magrebina para França; as correntes turca, jugoslava e, mais uma vez, espanhola e portuguesa para a Alemanha. Considere-se ainda o caso do Reino Unido, em que predominam as correntes imigratórias provenientes das suas anteriores possessões africanas e asiáticas⁷ (Dirk J. Van Kaa, 1987, pp. 38-40).

Muitas destas comunidades atingiram estabilidade de fixação através do reagrupamento familiar e do nascimento de novas gerações de seus descendentes; não quer isto dizer que se tenha processado uma efectiva integração social (e ainda menos cultural), mesmo nos casos de naturalização, ou de opção pela nacionalidade local por nascimento ou por casamento.

Para todas as situações em que o estatuto particular da condição de migrante continua a ser aplicável, a diferenciação cultural e as situações de dificuldade económica que conduzem a taxas elevadas de desemprego ou de subemprego confluem para dar origem a situações de rejeição por parte da opinião pública local, o que pode agravar-se até ao aparecimento e instalação de sentimentos e atitudes xénofobos; da parte das autoridades nacionais, como reflexo, uma tendência potencial para criar mecanismos legais de pressão para o retorno das populações migrantes que não beneficiem ainda de autorizações definitivas de trabalho e de residência⁸.

⁷ Semelhante situação ocorre, embora com menor peso quantitativo, em outros países que foram sede de impérios coloniais: França, Espanha, Portugal, Países Baixos, Bélgica e, em menor grau, Alemanha e Itália.

⁸ Deve distinguir-se entre a criação de estímulos para o regresso voluntário — como sejam os subsídios a fundo perdido, o reembolso total de prestações pagas à segurança social e a formação profissional especializada e intensiva, visando a reintegração na actividade económica do país de origem; e as formas unilaterais de provocar o regresso, como a não renovação de autorizações de estada em caso de dissolução do vínculo contratual (fim de contrato; despedimento individual ou colectivo), ou ainda o processo de expulsão por violação de normas jurídicas ou administrativas.

O problema geral do regresso de migrantes ao país de origem é considerado, em paralelo com os estudos sobre os descendentes dos primo-emigrantes, um dos temas que maior atenção têm levantado, tanto por parte de autoridades nacionais, como de organismos internacionais,

Os dois últimos alargamentos da Comunidade, processados em 1980, com a inclusão da Grécia, e em 1986, com a inclusão de Portugal e de Espanha, todos eles países da orla mediterrânica, tradicionais emissores de mão-de-obra para os países europeus, vieram causar dificuldades adicionais às políticas de imigração e de inserção de comunidades imigradas, por parte dos países receptores tradicionais: isto, porque aí passou a ter de se distinguir entre comunidades provenientes de países terceiros (eventualmente com mais longa implantação ou dotadas de estatuto singular por via de relações históricas preferenciais) e comunidades imigradas oriundas de países que já eram, ou que passaram a ser, membros de pleno direito da Europa comunitária.

Além de constituir uma problemática complexa do ponto de vista técnico, dada a multiplicidade de situações merecedoras de legislação específica (trabalhadores com vínculo e contrato permanente; com contratos de duração limitada; trabalhadores de empresas transnacionais; trabalhadores por conta própria; operadores internacionais, etc.), a questão envolve ainda uma forte componente de ordem política, no que respeita à análise das consequências no plano dos interesses específicos de cada um dos Estados.

Não será de estranhar, por isso, que sejam raros os estudos até agora produzidos sobre esta matéria no que concerne à definição dos *interesses gerais* da Comunidade; nem que as propostas de legislação destinada à harmonização das políticas nacionais se encontrem ainda em fase meramente incipiente.

Assim, a noção de *fronteiras interiores* da Comunidade, totalmente permeáveis à circulação livre de trabalhadores originários dos países membros, terá ainda de coexistir com a anterior noção de *fronteiras nacionais* sempre que esteja em causa o trânsito de originários de países terceiros.

Por outro lado, o conceito de *fronteiras exteriores* da Comunidade (considerado como envolvente de todas as linhas de separação de países comunitários com Estados terceiros) só seria operacional e útil se as normas e condições para o seu atravessamento fossem uniformizadas e independentes do país de entrada na Comunidade. Isto é, a noção só teria validade se tivesse sido previamente estabelecido um conjunto unificado de normas regulamentares da política de imigração da Comunidade, *considerada com um todo*.

Ora este objectivo é complexo e provavelmente incompatível em muitos aspectos com os interesses nacionais individualizados, devido a um conjunto de razões:

Existe uma assimetria óbvia entre os países da Comunidade com vocação receptora de mão-de-obra exterior e aqueles com a vocação inversa:

Praticamente todos os países envolvidos desenvolveram historicamente laços privilegiados com conjuntos específicos de terceiros países, conduzindo a situações claras de preferência;

como ainda por centros de investigação e universidades. Consultar, por exemplo, Daniel Kubat, 1984; E. Amadeu Paiva, 1986; Louis Taravella, 1986; OCDE, 1987; Georges Tapinos, 1988; Solon Ardittis, 1988.

São de considerar, igualmente, acordos bilaterais com terceiros países, baseados na procura de vantagens mútuas em planos político, económico, cultural ou estratégico.

Todas as situações apontadas conduzem a políticas imigratórias diferenciadas, com normas e condições potencialmente muito diferentes, concebendo-se que um dado país possa fechar totalmente a imigração: um outro, estabelecer quotas por nacionalidades ou por qualificações profissionais; um terceiro, só admitir, selectivamente, nacionais de uma única proveniência, ao abrigo de um acordo bilateral.

Há ainda a considerar a situação inversa da emigração de originários de países comunitários para *fora* deste espaço, tanto na continuidade de movimentos já tradicionais, como em resposta a oportunidades de ocorrência mais recente. Em muitos casos, tal tem lugar em âmbito de acordos bilaterais específicos cujo alcance poderá não confluir com os interesses da Comunidade considerada como um todo.

Desta forma, foi feita uma tentativa de integração da legislação comunitária sob forma de *política de migrações em relação a países terceiros*, cujo primeiro passo seria a comunicação prévia às autoridades comunitárias dos projectos de legislação nacionais sobre esta matéria, seguida de concertação com vista à sua compatibilização. Esta disposição foi, no entanto, revogada devido à oposição de um conjunto de Estados membros⁹, o que ilustra claramente a dificuldade de uniformização de políticas, salvo no que respeite a princípios de ordem muito genérica e alcance prático reduzido, como sejam uma intenção de combater quaisquer formas de migração ilegal (o que representa claramente um interesse consensual) e o reconhecimento ao direito de vivência de formas e expressões culturais próprias dos países de origem, o que constitui, talvez, o mais importante direito adquirido pelos migrantes na Europa ocidental.

Para além da necessidade de se virem a estabelecer, a prazo, políticas de imigração que regulamentem normas relativas a novas entradas no espaço comunitário, decisões sobre o fecho destas ou sobre o reforço de medidas tendentes a evitar imigrações clandestinas, desenha-se o problema complementar das políticas destinadas aos trabalhadores migrantes que entraram e permanecem no espaço comunitário.

Neste aspecto, uma distinção há a efectuar, entre os provenientes dos países membros (que gozam das prerrogativas associadas ao princípio da livre circulação) e os restantes, originários de países terceiros, com direitos mais reduzidos nesta matéria. No entanto, naquilo que respeita a condições dignas de vida quotidiana, a segurança social e ao direito à educação e formação profissional para os seus descendentes, bem como ao respeito pelas suas culturas de origem e à criação de oportunidades para a sua manifestação e manutenção, não deverá, em termos éticos, existir diferença de tratamento baseada em razões de origem — interna ou externa — em relação às fronteiras da Comunidade.

⁹ A decisão da Comissão adoptada em 8 de Julho de 1985 instaurou o processo de notificação prévia e de concertação sobre as políticas migratórias em relação a Estados terceiros. A decisão do Tribunal de Justiça Europeu de 9 de Julho de 1987 anulou esta decisão.

Neste sentido, o consenso é mais fácil do que nas medidas de política de imigração, sendo provável que venham a ser adoptadas as resoluções de instâncias internacionais, nomeadamente do Conselho da Europa, neste sentido¹⁰.

4. FACTORES DE DIFICULDADE ADICIONAL

Obviamente, a integração cultural das comunidades imigradas no seio das sociedades de acolhimento é um processo muito demorado, que ultrapassa largamente a geração dos primo-imigrantes; a sua duração relaciona-se com a capacidade de as duas sociedades em presença evoluírem no sentido de um mútuo respeito e de melhor conhecimento das respectivas especificidades culturais.

Ora o desenrolar desse processo pode ser comprometido por situações de crise social grave, como um aumento brutal do desemprego, ou de delinquência atribuída a uma das comunidades em presença, causando insegurança e rejeição na outra¹¹.

Por outro lado, mesmo admitindo a hipótese mais favorável da criação de um número muito considerável de novos empregos na Europa comunitária, em consequência da implementação do mercado único, não devem confundir-se os favoráveis crescimentos macroscópicos com resultados igualmente favoráveis nos planos regionais e locais: em muitos casos, nesses planos, virão a verificar-se falências de empresas inviáveis, ultrapassagem tecnológica de indústrias mais tradicionais, redução de assalariados por reconversão de técnicas ou de equipamentos.

Para estes sectores de actividades e para as regiões onde estejam predominantemente implantados irão desenhar-se situações de crise, com reflexos não só em comunidades migrantes directamente afectadas, como também nas sociedades circundantes em geral. Tal acarretará ressentimentos e, potencialmente, um azedar das relações de interacção mútua.

Uma outra questão a considerar é a que resulta de um aumento da capacidade de intervenção e de participação política das comunidades culturais resultantes do processo migratório. Enquanto vigorava uma situação de direitos políticos e sociais, tradicionalmente associada à condição de estrangeiros em país alheio, qualquer conflitualidade latente tendia a não ultrapassar esse estado, por receio de consequências em caso de conflito social declarado. Esta atitude de prudência fazia parte dos comportamen-

¹⁰ A Convenção Europeia relativa ao Estatuto Jurídico dos Trabalhadores Migrantes, do Conselho da Europa, necessita ainda de ratificação por parte dos Estados membros; constitui conclusão da Comissão que convirá examinar a possibilidade de uma eventual adesão da Comunidade a essa convenção (comunicação da Comissão transmitida ao Conselho em 7 de Março de 1985).

¹¹ Se as manifestações latentes de racismo ou de xenofobia podem vir a ser ultrapassadas por uma melhor educação cívica, existe sempre o perigo de mecanismos desencadeadores de formas concretas e violentas desses sentimentos. Um deles é, certamente, a manifestação aberta de intolerância ideológica, religiosa ou racial. Nesta medida, causa-nos particular preocupação a agitação desencadeada a propósito das edições europeias de *The Satanic Verses*, em que o extremismo religioso, provavelmente conducente à violência física, terá feito reacender das cinzas a desconfiança de populações europeias em relação às comunidades imigradas de outras proveniências.

tos sociais expectáveis por parte de ambas as sociedades em presença; uma alteração destas regras do jogo constituirá surpresa inesperada, com riscos potenciais de agravamento desproporcionado de qualquer tipo de conflitos possíveis.

Finalmente, é de referir, com brevidade, uma outra situação de tensão que pode vir a ocorrer em relação a uma comunidade imigrada, de peso quantitativo considerável, possuidora de hábitos e de práticas culturais muito divergentes (logo, muito visíveis) dos da sociedade circundante. No caso de as taxas de natalidade respectivas serem igualmente díspares, no sentido do aumento considerável, a prazo, do peso relativo da comunidade não autóctone, tendem a gerar-se mecanismos de rejeição crescentes, racionalizados pelo argumento fácil de existir um risco de descaracterização da identidade cultural nacional.

5. UMA POLÍTICA COMUNITÁRIA DAS MIGRAÇÕES?

Uma análise dos documentos comunitários nesta matéria, bem como a interpretação de alguns indicadores extraídos da prática dos seus organismos, mostram que não há razões para optimismo em relação à existência, a curto prazo, de uma política comum. As dificuldades apontadas nos capítulos anteriores transparecem, por exemplo, no articulado da resolução do Conselho de 1985, onde se observa que os únicos pontos consensuais têm limitado alcance prático e político.

Também o Livro Branco da Comissão para o Conselho Europeu para a Realização do Mercado Interno, no capítulo consagrado à livre circulação de pessoas, ao calendarizar a proposta e aprovação de normas sobre esta matéria, não inclui referência a um horizonte temporal para a uniformização ou harmonização de políticas relativas a trabalhadores provenientes de países terceiros; aliás, numa resolução do Conselho sobre política comunitária das migrações (16 de Julho de 1985) considera-se, «todavia, que os domínios respeitantes ao acesso, estada e emprego dos trabalhadores migrantes originários de países terceiros relevam da competência dos Estados membros, sem prejuízo dos acordos comunitários em vigor com países terceiros».

A segunda parte desta afirmação tende, assim, na prática, a ser prejudicada pela parte inicial desta definição de competências.

Também conflui no mesmo sentido de precedência das políticas nacionais o facto de a matéria das migrações ser tratada por um Comité Intergovernamental dos representantes dos doze Estados membros, tendo a Comissão apenas o papel de observador; os consensos são difíceis devido às fortes divergências das políticas nacionais, podendo talvez inferir-se que é tendência comum a de *não* se procurar formular uma política comunitária de migrações, salvo em pontos de importância relativamente reduzida (normas de controlo de fronteiras, vistos, combate ao crime organizado, etc.).

É óbvio ainda que problemas de extrema gravidade como o terrorismo e o tráfico de droga tendem a desencorajar o afrouxamento de vigilância em fronteiras nacionais que também sejam fronteiras externas da Comunidade, por razões de segurança interna.

Pode verificar-se que esta visão um pouco pessimista ou, melhor dizendo, um pouco céptica em relação ao alcance real do Acto Único no que respeita à livre circulação de pessoas dentro do espaço comunitário (e mesmo, em certa medida, para os que já aí se encontram, em país outro que o de sua origem) é partilhada por vários especialistas nesta matéria (ver René Kahn, 1988; a forte divergência das várias normas nacionais ainda em vigor, respeitante aos requisitos da natureza administrativa para a circulação de trabalhadores nos países da Comunidade, é assinalada por Jan Niessen (1988).

CONSIDERAÇÕES QUANTITATIVAS

Quando se analisa a distribuição dos residentes estrangeiros nos países da Comunidade e, entre estes, os que desse espaço são originários, verifica-se que, globalmente, os números envolvidos são comparativamente pequenos, correspondendo a cerca de 4 % de estrangeiros, no total das várias populações nacionais, sendo 42 % destes de origem comunitária e 58 % os restantes¹² (Eurostat/1986; SOPEMI/1987).

Em termos absolutos, as maiores comunidades estrangeiras encontram-se na França (1 578 000 em 1983)¹³; é, no entanto, neste último país que se encontra o maior contingente (cerca de 1 milhão) de pessoas provenientes de fora da Comunidade.

Se considerarmos vários cenários de evolução da economia europeia, como o fez Giuseppe Callovi¹⁴, poderemos considerar que, em qualquer dos casos considerados por aquele autor, o espaço comunitário não encerra um efectivo excesso de imigrantes, mesmo tendo em conta a permanência de taxas de desemprego de modo nenhum desprezáveis.

De qualquer forma, postulada a livre circulação dos trabalhadores ao fim do período transitório da adesão de Portugal e de Espanha (1993) (o que não modificará a situação *global* do emprego na Europa dos Doze senão no sentido mais favorável de uma melhor resposta aos desequilíbrios regionais entre oferta e procura), remanesce o problema do dimensionamento desejável de novos fluxos de emigrantes provenientes de países terceiros.

Este é um problema profundamente complexo, na medida em que as políticas económicas da Comunidade, envolvendo aumento da produtividade, contenção da inflação e melhoria global do nível de vida (e tudo isto sem aumento, antes com redução desejável das taxas de desemprego), dependem não só do sucesso do estabelecimento do mercado interno único, mas ainda de factores exógenos que escapam ao seu controlo directo. Tais

¹²O desvio mais significativo desta média corresponde ao caso do Luxemburgo, com quase 1/3 da sua população constituída por estrangeiros, embora, na sua maior parte (94 %), de origem comunitária. Isto justifica que o regime transitório para a circulação de trabalhadores de Portugal e de Espanha apresente uma excepção no caso do Luxemburgo.

¹³Dados retirados de *Europe Sociale. La Dimension Sociale du Marché Intérieur*, 1988. Ver igualmente, sobre esta matéria, Roberto Salvò, 1987; André Lebon, 1986; Relatório SOPEMI, 1987.

¹⁴Giuseppe Callovi, *Prospective des Flux Migratoires Internationaux dans l'Europe Communautaire à l'Aube du Troisième Millenaire*, 1988.

são a evolução do estado da economia americana e dos países industrializados do Oeste do Pacífico, os custos do petróleo e o estado do mercado financeiro internacional.

Nesta medida, julga-se improvável que, no estado presente de conhecimentos da ciência económica, seja possível criar modelos matemáticos envolvendo um número tão considerável de variáveis, capazes de considerar como parâmetro quantitativo rigoroso a fazer intervir no modelo o fluxo de imigrantes «desejável» no conjunto dos países da Comunidade, numa óptica de optimização do desenvolvimento económico e social.

Quererá isto dizer que as políticas de imigração da Comunidade (considerada como um todo) tenderão a ser mais conjunturais do que estruturais; mais qualitativas do que quantitativas; mais determinadas pelo denominador comum possível das várias políticas nacionais do que por via de um desígnio planificado e supranacional.

Não é esta uma conclusão pessimista ou de conotação negativa: ela resulta, antes, do carácter autodeterminado de cada um dos indivíduos que, microscopicamente, constituem, afinal, qualquer fluxo migratório.

BIBLIOGRAFIA

- ARDITIS, Solon, 1988, *Migration de Retour en Europe du Sud*, Genebra, Bureau International du Travail, 70 pp.
- BENATTIG, Rachid, 1987, *Les Migrants en Europe. Quel Avenir Éducatif et Culturel*, Paris, Conseil de l'Europe/L'Harmattan, 118 pp.
- CALLOVI, Giuseppe, 1988, *Prospective des Flux Migratoires Internationaux dans l'Europe Communautaire à l'Aube du Troisième Millénaire*, International Seminar on the Ageing of Population, 4-5 de Outubro, Paris, 17 pp.
- CECCHINI, Paolo, CATINAT, Michel, e JACQUEMIN, Alexis, 1988, *1992 Le Défi. Nouvelles Données Economiques de l'Europe Sans Frontières*, França, Flammarion, 250 pp.
- CEE, 1977, *La Libre Circulation des Travailleurs à l'Intérieur de la Communauté*, Textes Officiels, Bruxelas, Luxemburgo, CEE, 35 pp.
- CEE, 1986, «Orientations pour une Politique Communautaire des Migrations», in *Bulletin des Communautés Européennes*, Luxemburgo (Supplément 9/85), 21 pp.
- CEE, 1986, *A Realização do Mercado Interno. Livro Branco da Comissão para o Conselho Europeu*, Bruxelas, CEE, 33 pp.
- CEE, 1988, *Europe Sociale. La Dimension Sociale du Marché Intérieur*, Rapport d'étape du groupe interservices, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 115 pp.
- CEE, 1988, *Eurostad*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 296 pp.
- KAHN, René, 1987, *Migrants et Travail en Europe*, Compte-rendu du Colloque organisé par le Centre Européen «Travail et Société» (ECWS) 3-5 de Dezembro/87, Maastricht, 129 pp.
- KUBAT, Daniel (ed.), 1984, *The Politics of Return. International Return Migration in Europe*, Proceedings of the First European Conference on International Return Migrations, Roma, 11-14 de Novembro, Roma/Nova Iorque, Centro Studi Emigrazione/Center for Migration Studies, XII, 369 pp.
- LEBON, André, 1986, «Chronique Statistique: les travailleurs étrangers en Europe. Combien sont-ils? Où sont-ils?», in *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 2, n.º 3, pp. 169-184.
- NIESSEN, Jan, s. d., *Migration for (self-)Employment. Residence and Work Permits Arrangements in Sixteen European Countries*, final draft, s. l., s. n., s. d., 53 f.
- OCDE, 1987, *L'Avenir des Migrations*, Paris, OCDE, 353 pp.
- OCDE, 1987, *Système d'Observation Permanente des Migrations*, Paris, OCDE. Direction des Affaires Sociales de la Main-d'Oeuvre et de l'Éducation, 156 pp.

- PAIVA, Amadeu (ed.), 1985, *Portugal e a Europa. O Fim de Um Ciclo Migratório*, Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento/Centro de Estudos da Dependência, 227 pp.
- ROCHA-TRINDADE, Maria Beatriz, «Emigração», in *Dicionário Ilustrado da História de Portugal*, Lisboa, Alfa, vol. 1, pp. 205-207. «Regresso», *ibid*, vol. II, pp. 147-148.
- SALVÓ, Roberto, 1988, «Statistiche Eurostat sugli Stanieri nella CEE», in *Studi Emigrazioni*, Roma, ano XXV (91-92), pp. 355-359.
- SÉCHÉ, Jean-Claude, 1988, *Guide des Professions dans l'Optique du Grand Marché*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 255 pp.
- SECRETARIA DE ESTADO DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA, s.d., *Europa 1992, Mercado Interno*, Lisboa, SEIE, 80 pp.
- TAPINOS, Georges, 1974, *L'Économie des Migrations Internationales*, Paris, Fondation Nationale des Sciences Politiques/Armand Colin, 288 pp.
- TAPINOS, George, 1988, *L'Immigration Étrangère dans la France Contemporaine*, Roma, ano XXV (90), pp. 179-201.
- TARAVELLA, Louis, 1986, *Le Retour et la Réinsertion des Migrants. Bibliographie Internationale 1965-1986*, Paris, Agence pour le Développement des Relations Interculturelles, 110 pp.