

NOTA INTRODUTÓRIA

AS MIGRAÇÕES EUROPEIAS

NUMA NOVA ERA

Teresa Ferreira Rodrigues

Este dossiê que agora se publica na revista *R:I* propõe-se responder a algumas das inquietações suscitadas pelo processo de globalização dos fenómenos migratórios, num contexto de ajustamento à mudança global em curso, a nível político, económico e social. Fá-lo a uma escala global, embora mantendo o foco de análise na realidade europeia e no que respeita ao caso português. Analisar o presente e identificar os fatores que podem ser cruciais e portadores de estabilidade ou mudança é um passo fundamental para saber otimizar recursos e fazer opções estratégicas e sustentáveis para o futuro, nomeadamente no que respeita a Portugal e ao seu lugar no contexto de aparente desordem em que vivemos. A pandemia mais não fez do que acelerar algumas tendências de mudança que se perfilavam no horizonte do sistema internacional e, com ela e após ela, passamos do mundo VUCA¹ ao mundo BANI².

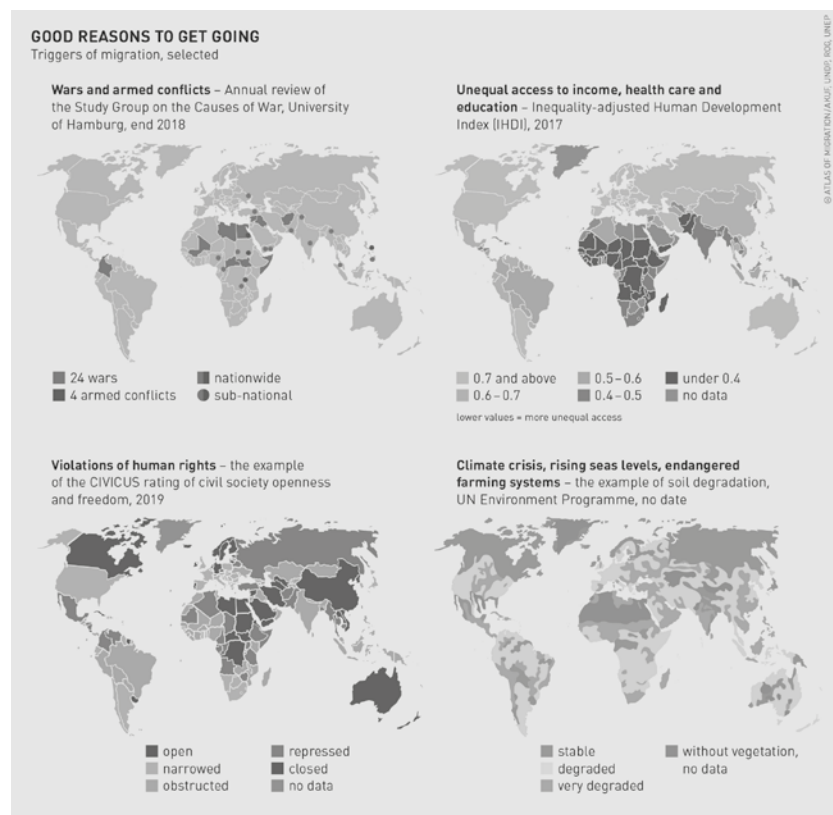
O mundo deixou de ter contornos definidos. No nosso mundo BANI, conhecer as populações e as suas dinâmicas continua a revelar-se uma vantagem porque, mau grado a volatilidade e rapidez de transformação da realidade com que lidamos, esse conhecimento garante alguma segurança no apoio à tomada de decisão, potenciada pelo fator de inércia que caracteriza os comportamentos coletivos³. Uma espécie de destino, de que falava Auguste Comte. Só as migrações escapam a esta lógica de previsibilidade, dada a interferência de um conjunto de múltiplos fatores exógenos, que condicionam e determinam volumes, tendências e rotas migratórias: desde os efeitos palpáveis das alterações climáticas à sucessão de eventos geopolíticos, aos entendimentos e acordos políticos entre Estados e organizações internacionais, às perceções sociais e identitárias dos cidadãos das sociedades de acolhimento, aos desafios do mercado de trabalho e respetivos equilíbrios, num mundo que se revê nas suas formas e modelos de (re)globalização⁴.

Com efeito, as migrações estão na ordem do dia e são o aspeto mais imprevisível do comportamento humano⁵. Vivemos num mundo em movimento, onde um em cada sete indivíduos é migrante, seja com o estatuto de trabalhador não qualificado, seja como refugiado, estudante, profissional altamente qualificado ou outro. Vontade, necessidade e facilidade são três pilares das migrações contemporâneas. Mas a maioria da população

continua a residir no país de origem e mais de metade das migrações são internas, de curta distância e trocam zonas rurais por zonas urbanas.

Vivemos num mundo dinâmico, em rede, interligado, de risco, onde coexistem eventos simultâneos, que se interinfluenciam e contradizem. Trata-se de um mundo caracterizado pela rapidez, expansão, aprofundamento e impacto crescente das interligações entre pessoas, mercadorias, capital e informação. Estas características potenciam o fenómeno migratório porque produzem e acentuam a distância entre expetativas e condições reais de vida, facilitadas por acesso a informação rápida e abundante e a novas rotas e formas de mobilidade. Todos os países são hoje em simultâneo recetores e emissores de migrantes, independentemente do seu grau de desenvolvimento económico e humano, e a variedade de causas migratórias aumentou, embora as motivações económicas continuem a prevalecer (figura 1).

Figura 1 > Um mundo em movimento: dinâmicas regionais



Fonte: ROSA-LUXEMBURG-STIFTUNG – *Atlas of Migration: Facts and Figures about People on the Move*. 3.ª edição. 2019. Disponível em: <https://www.rosalux.de/fileadmin/rlsuploads/pdfs/sonstpublikationen/atlasofmigration2019web1906141.pdf>.

As migrações internacionais apresentam-se como uma das principais características do século XXI, a que Castles e Miller chamaram a *age of migration*⁶, embora apenas 3,6% da população mundial sejam migrantes internacionais, num total de 281 milhões^{7, 8}. Mudaram as características dessas migrações, hoje diferentes nas suas causas e mais sensíveis e rápidas na reação a mudanças de conjuntura, os perfis (feminização), as classificações (todos os países têm emigrantes e imigrantes e vários tipos de migrantes, laborais, irregulares, clandestinos), as origens e destinos (predominam as migrações sul-sul) e a politização de que são alvo. Aumenta também a complexidade das causas, de que é exemplo o volume crescente de indivíduos obrigados a migrar. As situações no Mediterrâneo e na Ucrânia são um exemplo, mas outros existem. No final de 2021, 89,4 milhões viviam fora do seu local de nascimento, cerca de 39% devido a novos e velhos conflitos, e os restantes 61% a desastres naturais (inundações, secas e sobretudo tempestades tropicais). Ao gerar processos de migração coletiva forçada, as alterações ambientais são uma realidade a monitorizar, porque são multiplicadoras de riscos e ameaças, e catalisadoras potenciais de tensões e conflitos relacionados com processos de insegurança alimentar, luta por acesso a água potável, energia e outros recursos. Deste total, contabilizam-se 59,1 milhões de deslocados internos (IDP, sigla inglesa de *internally displaced people*), 26,4 milhões de refugiados e 4,1 milhões de requerentes de asilo⁹. Numa leitura de carácter mais restrito geograficamente, as migrações forçadas e irregulares intensificaram também as assimetrias entre grupos, etnias e Estados, afetando as regiões alvo ou de trânsito, onde muitos acabam por permanecer anos consecutivos. A cada minuto, 24 pessoas são deslocadas dos locais de residência habitual. Falamos de deslocamentos maioritariamente de curta distância, mas é possível defender que num contexto de rápidas mudanças (induzidas pelas alterações climáticas e a relativa globalização de conflitualidade) os impactos sobre as migrações aumentem e se alarguem na área de mobilidade.

Mais de 80% das migrações forçadas ocorrem em países com baixos indicadores de desenvolvimento humano e exponenciam ou são exponenciadas por tensões sociais e instabilidade política. Esses são os locais de onde parte a esmagadora maioria dos migrantes irregulares e fazem-no em situações particularmente vulneráveis. O capítulo 6 do *World Migration Report 2022*, intitulado «Peace and security as drivers of stability, development and safe migration»¹⁰, fala mesmo de uma «lotaria de nascimento», que penaliza os que nasceram em locais pobres e instáveis e que, por esse facto, são as principais vítimas do processo difícil de migração, a qual, mesmo quando desejada, tende a fazer-se em moldes inseguros. Também o Sustainable Development Goal 16 foca este tópico, fazendo depender dos Estados a garantia de que às suas populações deve ser garantido o direito à paz, à justiça e a instituições robustas.

Uma certeza, porém: até 2050, cerca de mil milhões de pessoas serão forçadas a deixar as suas casas – 75% devido a grandes crises, 15% devido a efeitos relacionados com as mudanças climáticas (inundações, seca e fome), e os restantes 10% devido a conflitos

e receio de violação dos direitos humanos. As próximas décadas serão marcadas pelo aumento incontornável das *migrações ambientais*, primeiro internas, depois internacionais no contexto sul-sul^{11, 12}.

Simultaneamente, nas duas últimas décadas a articulação entre imigração e segurança tornou-se um assunto prioritário na agenda política internacional, porque implica a gestão de um fenómeno atual, complexo, em crescimento e de evolução incerta. A imigração enquanto problema de segurança é resultado da criação de um novo conjunto de ameaças, no qual se apresenta, ela também, como uma ameaça à liberdade da sociedade e à soberania dos Estados. O sentimento de insegurança após o 11 de Setembro criou condições para o desenvolvimento das teorias de securitização. No entanto, há que ter cuidado com o tratamento dos discursos e práticas neste campo. Vivemos uma era de incerteza e numa fase de reavaliação quanto à evolução futura das migrações e aos riscos a elas eventualmente associados. As consequências serão imensas e colocam-se a vários níveis. A cooperação entre os vários países é essencial para a criação de respostas e mecanismos comuns aos vários Estados, entre os quais figuram políticas de imigração inclusivas e abrangentes, que promovam a integração dos imigrantes e não a sua exclusão, mas sem que tal signifique baixar as defesas contra eventuais agentes de perturbação.

A velha Europa apresenta uma situação peculiar no contexto das dinâmicas de população que, numa ótica de médio prazo, pode gerar vários constrangimentos. Na verdade, o quadro demográfico europeu confronta-se com os desafios associados ao fenómeno de triplo envelhecimento etário da população, a níveis de fecundidade insuficientes para garantir a substituição das gerações, ao equilíbrio populacional dependente das migrações internas e ao facto de a Europa ser historicamente o principal destino da imigração internacional. Em mais de dois terços do território europeu, o número de óbitos excede ou está prestes a exceder o de nascimentos e a dependência face às migrações continua a aumentar. Muitos dos novos reptos da sociedade europeia terão no envelhecimento demográfico e nas migrações o seu pano de fundo estruturante, designadamente nos setores da atividade económica, do mercado de trabalho e do universo de contribuintes.

A União Europeia (UE) não escapa a esta descrição e, embora existam padrões de comportamento tendencialmente semelhantes entre todos os seus Estados-Membros, continuam a existir diferenças significativas em termos migratórios. Em 2018, as migrações foram responsáveis por mais de 86% do aumento dos residentes na UE27. A diversidade de situações é significativa e reflete as histórias nacionais e, sobretudo, o grau de desenvolvimento interno, que lhes garante desigual atratividade migratória e permite colmatar saldos naturais em alguns casos muito negativos (e.g., a Alemanha). A situação portuguesa – tal como a de vários países bálticos (Letónia e Lituânia), do Leste europeu (Roménia e Bulgária) e a Grécia – é das mais preocupantes. Não obstante, a população da UE irá continuar a aumentar até 2025 graças à manutenção de saldos migratórios tendencialmente positivos. Contudo, um terço das NUTS 3 já está a perder residentes

e, a existir, o aumento populacional faz-se sobretudo nos escalões com 50 ou mais anos. Até 2030, prevê-se que os cidadãos ativos (15-64 anos) diminuam 21 milhões e o seu envelhecimento provoque uma descida no produto interno bruto estimada entre 1,25 e 2,25% ao ano. A idade média da população continuará a subir (35,2 anos em 1990, 42,8 hoje, em 2030 será até quatro anos mais). Os cenários prospetivos são pouco animadores, prevendo-se até meados do século XXI uma redução constante do peso relativo dos jovens adultos em todo o espaço comunitário¹³.

A Europa vive numa encruzilhada. Embora a dificuldade em manter o volume de residentes possa ser vista como uma debilidade a vários níveis, nomeadamente geopolítico e económico, a UE27, tal como os demais países europeus, continua a ter uma relação ambígua no que respeita à gestão dos fluxos migratórios. No espaço comunitário predomina a hesitação entre uma abordagem multissetorial e a vontade de consolidar uma política comum, estruturada em torno de quatro eixos principais: 1) o controlo dos fluxos (no sentido de um progressivo endurecimento sobre condições de entrada e permanência); 2) a luta contra a imigração clandestina (reforço das fronteiras territoriais, aposta em ações concertadas de fiscalização dos locais de trabalho...); 3) a consolidação de políticas de integração das comunidades (garantindo aos já instalados condições favoráveis de estabilidade e recuperando os excluídos das redes regulares); e 4) o desenvolvimento de políticas de cooperação internacional (com vista a uniformizar os procedimentos dos países recetores).

Quando passamos para a resposta comunitária às recentes crises humanitárias e ao aumento significativo de entradas de migrantes regulares, refugiados e requerentes de asilo, foi necessário testar num curto período a validade dos procedimentos estabelecidos para fazer face às solicitações e questionar a capacidade de pôr em prática os valores em que se estruturam as políticas comuns comunitárias. Mau grado o corpo legislativo existente, e os meios humanos e tecnológicos para assegurar o seu cumprimento e fiscalizar a sua boa execução, os responsáveis políticos foram colocados numa posição difícil perante os seus eleitores.

A crise migratória vivida nos últimos anos reiterou a ligação entre migrações e terrorismo. A questão é particularmente complexa quando falamos de migrações irregulares, consideradas como uma ameaça para a segurança interna. O receio de que terroristas possam entrar no território europeu utilizando as rotas migratórias foi exponenciado com a crise do Mediterrâneo, sobretudo após a Europol ter confirmado que dois dos terroristas envolvidos nos atentados de Paris entraram pela Grécia com documentos sírios fraudulentos. A pressão nas fronteiras externas da UE e o receio quanto à capacidade de gestão fronteiriça continuam na ordem do dia, nomeadamente na ótica da segurança interna comunitária.

Será que foram atingidos os limites de tolerância nas sociedades europeias? Exemplos desse mal-estar existem. São visíveis no aumento do sentimento anti-imigração e substanciados no avanço do populismo e da extrema-direita em toda a Europa, funda-

dos em discursos que associam fluxos significativos a «invasão» e perda de qualidade de vida e identidade nacional.

O artigo de João Estevens fala-nos das recentes abordagens a que tem sido sujeito o debate sobre as migrações no contexto dos estudos de segurança, designadamente o processo de securitização das migrações irregulares. Baseia-se para o efeito na análise crítica das estratégias de segurança nacional de diferentes Estados europeus, concluindo que estas enfermam de diferenças significativas e zonas cinzentas, que variam entre a sobrevalorização de respostas robustas (como o controlo e vigilância fronteiriços) e o foco na intervenção humanitária e nos direitos humanos. O artigo identifica alguns desafios relativos à maior securitização ou dessecuritização das migrações.

Susana Ferreira explicita precisamente o modo como os debates em torno da externalização das fronteiras europeias consciencializaram os responsáveis políticos quanto à necessidade de alterar os regimes fronteiriços vigentes e adequar as infraestruturas existentes à nova realidade, pautada por um estado de exceção, facto que garante legitimidade para alterar as práticas habituais de gestão migratória. A autora recorre ao conceito de «necrofronteira», que surge associado a novas formas de governabilidade do processo migratório por parte da UE.

No artigo seguinte, Ana Rita Gil trata o caso particular da movimentação em massa dos deslocados da Guerra da Ucrânia e discute as soluções encontradas pela UE para responder a esta crise. O recurso à Diretiva de Proteção Temporária, subscrita em 2001, foi inédito, visando garantir que todos os Estados-Membros protegessem da mesma forma os afetados pela guerra. Importa, porém, analisar criticamente esta solução, nomeadamente a razão pela qual não foi adotada em casos anteriores, desde logo os ocorridos em 2015.

Os dois artigos seguintes tratam o caso português. Carolina Strungari e Teresa Ferreira Rodrigues analisam, numa primeira parte, o regime de proteção internacional dos refugiados entre 2010 e 2020 e respetiva aplicabilidade em termos mundiais – como tem sido entendido no espaço europeu e da UE, e em Portugal. Numa segunda parte, as autoras examinam a forma como o enquadramento legislativo da Organização das Nações Unidas e da UE influenciam a adoção de políticas de acolhimento e integração de refugiados em Portugal, identificando as suas fragilidades.

O artigo de Pedro Góis procura explicar como Portugal tira proveito da sua inserção estrutural na interseção entre sistemas migratórios distintos, nomeadamente o europeu (no qual a liberdade de circulação de produtos, serviços e pessoas é a base do potencial de circulação migratória), o lusófono (um sistema feito de cumplicidades culturais, económicas e políticas ainda em consolidação) e ainda o sistema migratório global (em que o país se envolve de forma crescente). Discute ainda o modo como a articulação entre estes sistemas ajuda a contextualizar as migrações de (e para) Portugal, o perfil dos migrantes e a estrutura social da emigração portuguesa e da imigração em Portugal. [Rel](#)

Teresa Ferreira Rodrigues Investigadora e membro da direção do IPRI-NOVA, e coordenadora da linha de investigação de Prospetiva e Planeamento Estratégico. Professora associada da NOVA FCSH e professora convidada da NOVA IMS e do Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa (Madrid). Auditora de defesa nacional. Tem coordenado e participado em

projetos de investigação com financiamento nacional e estrangeiro e é autora ou coautora de publicações nas áreas das migrações, envelhecimento e saúde, história urbana, análise prospetiva e planeamento e estudos de segurança. > IPRI-NOVA, Rua de D. Estefânia, 195, 5.º Dt.º, 1000-155 Lisboa, Portugal | trodrigues@fcs.unl.pt

NOTAS

¹ VUCA é o acrónimo em inglês de «Volatilidade, Incerteza, Complexidade e Ambiguidade». O U. S. Army War College utilizou esse conceito para explicar o mundo no contexto pós-Guerra Fria nos anos 1990, mas só recentemente começou a ser usado em vários setores, nomeadamente estatais e empresariais.

² BANI é o acrónimo de «Fragil (Brittle), Ansioso, Não-Linear e Incompreensível». O termo foi criado, em 2018, por Jamais Cascio. As sociedades pós-covid são cada vez mais frágeis e expostas a eventos imprevisíveis, fator que potencia sentimentos de ansiedade. Estes eventos não surgem de forma linear, o que torna o planeamento de longo prazo irrelevante, abrindo caminho para a incompreensão e a incerteza. Cf. <https://thinkinsights.net/leadership/bani/>.

³ Sobreto no que toca às tendências pesadas da natalidade e da mortalidade.

⁴ RODRIGUES, T. – *A Demografia Mundial 2050 Foresight Portugal 2030*. Lisboa: Funda-

ção Calouste Gulbenkian, 2022, vol. 2, *Enquadramento Mundial e Europeu*, pp. 15-46. Disponível em: <https://gulbenkian.pt/forum-futuro/foresight-2030/-volume-02>.

⁵ UNITED NATIONS – *World Population Prospects 2022: Summary of Results*. 2022. Disponível em: <https://desapublications.un.org/publications/world-population-prospects-2022-summary-results>.

⁶ CASTLES, S.; HAAS, H.; MILLER, M. – *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. 5.ª edição, Nova Iorque, 2014.

⁷ INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION – *World Migration Report 2022*. Genebra: IOM, 2022. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/WMR-2022.pdf>.

⁸ Num mundo com 3,6% de migrantes internacionais, 3% são-no de forma voluntária, por razões de ordem maioritariamente económica. Apenas 0,6% migra involuntariamente,

devido a guerras, perseguição e ausência de direitos humanos. INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION – *World Migration Report 2022*.

⁹ INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION – *World Migration Report 2022*.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*.

¹² UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME – *World Drug Report 2021*. Viena: UNODC, 2021. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/wdr2021.html>.

¹³ EUROSTAT – *The EU's Population Projected up to 2100*. 2019. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20190710-1>.

BIBLIOGRAFIA

CASTLES, S.; HAAS, H.; MILLER, M. – *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. 5.ª edição, Nova Iorque, 2014.

EUROSTAT – *The EU's Population Projected up to 2100*. 2019. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20190710-1>.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION – *World Migration Report 2022*. Genebra: IOM, 2022. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/WMR-2022.pdf>.

RODRIGUES, T. – *A Demografia Mundial 2050 Foresight Portugal 2030*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2022, vol. 2, *Enquadramento Mundial e Europeu*, pp. 15-46. Disponível em: <https://gulbenkian.pt/forum-futuro/foresight-2030/-volume-02>.

ROSA-LUXEMBURG-STIFTUNG – *Atlas of Migration: Facts and Figures about People on the Move*. 3.ª edição. 2019. Disponível em: <https://www.rosalux.de/fileadmin/rls/uploads/pdfs/sonstpublikationen/atlasofmigration2019web1906141.pdf>.

UNITED NATIONS – *World Population Prospects 2022: Summary of Results*. 2022. Disponível em <https://desapublications.un.org/publications/world-population-prospects-2022-summary-results>.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME – *World Drug Report 2021*. Viena: UNODC, 2021. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/wdr2021.html>.