

Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna



RUI PEDRO FERREIRA COELHO

Aspirante a Oficial de Polícia

Dissertação de Mestrado em Segurança Pública

XXXVI Curso de Formação de Oficiais de Polícia

A IMIGRAÇÃO ILEGAL EM PORTUGAL

DESAFIOS DA POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Orientador

PROFESSOR DOUTOR EDUARDO PEREIRA CORREIA

Lisboa, 2024



Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna



RUI PEDRO FERREIRA COELHO

Aspirante a Oficial de Polícia

Dissertação de Mestrado em Segurança Pública

XXXVI Curso de Formação de Oficiais de Polícia

A IMIGRAÇÃO ILEGAL EM PORTUGAL

DESAFIOS DA POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Orientador

PROFESSOR DOUTOR EDUARDO PEREIRA CORREIA

Lisboa, 2024



Dissertação apresentada ao Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna
para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em
Segurança Pública (Curso de Formação de Oficiais de Polícia), sob orientação científica
do Professor Doutor EDUARDO PEREIRA CORREIA.

As provas públicas de mestrado desta dissertação realizaram-se no dia 29 de maio de 2024, na Sala de Criminalística do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, perante os senhores membros do Júri, Prof. Doutor EDUARDO FERREIRA, Prof. Doutor EDUARDO PEREIRA CORREIA, sob a presidência do Superintendente, Prof. Doutor SÉRGIO FELGUEIRAS, resultando a aprovação e obtenção do grau de Mestre em Segurança Pública com a classificação de 15 valores, por unanimidade.

*Aos meus Pais,
por tudo.*

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho é o culminar de uma longa caminhada de cinco anos. Similarmente à jornada da vida, a caminhada que agora finda foi repleta de desafios, bons e maus momentos e, muitas bênçãos. Chegou o momento de agradecer a todos os que me acompanharam ao longo desta fase tão marcante.

Primeiramente, agradeço a Deus, por me abençoar e iluminar todos os meus passos. Toda a glória a Ele pertence.

À Polícia de Segurança Pública que me possibilitou a oportunidade de abraçar esta nobre profissão e carreira. Ao Instituto Superior de Ciências Polícias e Segurança Interna por me ter munido de conhecimentos e valores preciosos para o resto da minha vida, profissional e pessoal.

Ao meu orientador, Professor Doutor EDUARDO PEREIRA CORREIA, por toda a disponibilidade, paciência, sapiência, exigência e apoio demonstrados. Todos os importantes conselhos e necessárias correções foram fundamentais para a concretização da dissertação aqui apresentada.

A todos os entrevistados, Superintendente-chefe PEDRO TEIXEIRA, Superintendente LUÍS CARRILHO, Superintendente JOSÉ FERNANDES, Superintendente MANUEL DOMINGOS ANTUNES DIAS, Subcomissário LEANDRO BERENGUER, Coordenador de Investigação Criminal JOSÉ CAÇADOR, e Professor Doutor JOSÉ CARLOS MARQUES, pela prestimosa colaboração e subsídios providenciados.

Ao Subcomissário MIGUEL GUIMARÃES e Subcomissário HUGO RITA, por toda a dedicação e empenho aplicados no meu estágio. A camaradagem e companheirismo com que me receberam e a paciência que demonstraram ao longo do período em que vos acompanhei foram indubitavelmente marcantes.

Ao XXXVI Curso de Formação de Oficiais de Polícia pelo caminho que percorremos juntos. A forma como unidos enfrentamos os desafios e dificuldades que se apresentaram no nosso caminho, demonstra na perfeição o lema que escolhemos para o nosso curso: *Unio et Perseverantia ad Aeternum*.

À minha família *Octavus*, pela amizade e apoio.

A todos os camaradas com quem tive a oportunidade de me cruzar, por cada ensinamento que me transmitiram.

Aos amigos que este curso me deu, por toda a ajuda, amizade e conselhos que deram. Sem vocês, acredito que tudo isto seria muito mais difícil e bem menos divertido.

Aos meus amigos, por tudo aquilo que são e por me ajudarem a ser tudo aquilo que sou. A compreensão pela minha frequente ausência, a capacidade de me ouvirem tantas vezes, bem como os conselhos e apoio que me deram, significam muito para mim.

Aos meus camaradas dos Bombeiros Voluntários Cruz Branca, por contribuírem de sobremaneira para a minha formação, especialmente enquanto ser humano. Aos meus amigos da GNR - UEPS, por todos os conselhos e apoio dado.

À minha família.

Aos meus pais, por todos os valores que me transmitiram, por todos os esforços que fizeram e fazem por mim, pela infinita paciência e amor.

Ao meu irmão, pela amizade e amor que nos une. És uma referência para mim, de várias formas.

À minha avó, pela forma como me ama, me protege e me aconselha. A tua resiliência é um exemplo para todos nós.

À minha madrinha, padrinho e tios, pela forma como, cada um à sua maneira, me ajudam a ser quem sou hoje.

Aos meus primos e ao meu afilhado, pela amizade e pela alegria que acrescentam a cada regresso a casa.

À memória dos meus avós, que embora não estando presentes fisicamente, nunca me abandonaram.

À Gabriela, por iluminar os meus dias. A luz que trouxeste à minha vida enche-me o coração de uma forma que nunca julguei ser possível.

A todos vós e a todos aqueles de quem me olvidei, o meu sentido e profundo obrigado.

RESUMO

A IMIGRAÇÃO ILEGAL EM PORTUGAL DESAFIOS DA POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

RUI PEDRO FERREIRA COELHO

A Europa é o continente que recebe mais imigrantes tendo a União Europeia desenvolvido políticas de segurança de fronteiras e de controlo dos fluxos migratórios. As políticas europeias são marcadas pela utilização da tecnologia, pela crescente cooperação entre Estados-Membros e, simultaneamente, pela procura da garantia do respeito pelos Direitos Humanos.

A literatura diverge relativamente à relação entre criminalidade e segurança, e a imigração, não se podendo reconhecer de forma perentória qualquer influência. O imigrante irregular encontra-se frequentemente à mercê da ganância das organizações criminosas, que visam capitalizar a fragilidade e precariedade.

Em Portugal, a recente reforma da estrutura de segurança das fronteiras nacionais é assinalável, possuindo a Polícia de Segurança Pública novas e importantes competências em matéria de controlo de fluxos migratórios e segurança fronteiriça. Os principais desafios prendem-se, essencialmente, com a necessidade de integrar, de forma plena, a população imigrante. Concomitantemente, o controlo das fronteiras deve ser reforçado, quer por via da aplicação das tecnologias e sistemas europeus, quer pela formação técnica dos operacionais responsáveis. A Polícia de Segurança Pública deve apostar na formação contínua do seu efetivo com vista a uma eficiente segurança das fronteiras e a uma fiscalização competente da população imigrante e das suas condições, garantindo simultaneamente o respeito pelos Direitos Humanos e a segurança interna nacional.

PALAVRAS-CHAVE: imigração; imigração irregular; segurança; Polícia de Segurança Pública; União Europeia.

ABSTRACT

ILLEGAL IMMIGRATION IN PORTUGAL CHALLENGES FOR POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

RUI PEDRO FERREIRA COELHO

Europe is the continent that receives the most immigrants, and the European Union has developed policies to secure borders and control migratory flows. European policies are marked by the use of technology, growing cooperation between member states and, at the same time, the quest to guarantee respect for human rights.

The literature differs on the relationship between crime and security, and immigration, and no influence can be conclusively recognized. Irregular immigrants are often at the mercy of greedy criminal organizations, which aim to capitalize on their fragility and precariousness.

In Portugal, the recent reform of the national border security structure is noteworthy, with Polícia de Segurança Pública having important new competences in terms of controlling migratory flows and border security. The main challenges are essentially the need to fully integrate the immigrant population. At the same time, border control must be strengthened, both through the application of European technologies and systems and through the technical training of the officers responsible. Polícia de Segurança Pública must invest in the continuous training of its personnel with a view to efficient border security and competent monitoring of the immigrant population and their conditions, while guaranteeing respect for human rights and national internal security.

KEYWORDS: European Union; immigration; irregular immigration; Polícia de Segurança Pública; security.

LISTA DE SIGLAS, ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS

AD	Aliança Democrática
AfD	<i>Alternative für Deutschland</i>
AIMA	Agência para a Integração, Migrações e Asilo
APA	<i>American Psychological Association</i>
APIS	Sistema Avançado de Informação de Passageiros
BE	Bloco de Esquerda
CE	Comissão Europeia
CEDH	Convenção Europeia dos Direitos do Homem
CPLP	Comunidade de Países Africanos de Língua oficial Portuguesa
CSE	Carta Social Europeia
DGIF	Departamento de Gestão Integrada de Fronteiras
DSA	Departamento de Segurança Aeroportuária
ECRIS	Sistema Europeu de Informação sobre Registos Criminais
ECRIS-TCN	Sistema Europeu de Informação sobre Registos Criminais- Nacionais de Países Terceiros
EEE	Espaço Económico Europeu
ETIAS	Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem
FdI	<i>Fratelli d'Italia</i>
Frontex	Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira
GNR	Guarda Nacional Republicana
IL	Iniciativa Liberal
IRN	Instituto dos Registos e do Notariado
ISCPSI	Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna
JRS	Serviço Jesuíta aos Refugiados
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

PCP	Partido Comunista Português
PE	Parlamento Europeu
PJ	Polícia Judiciária
PS	Partido Socialista
PSD	Partido Social Democrata
PSP	Polícia de Segurança Pública
PVV	<i>Partij voor Vrijheid</i>
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SES	Sistema de Entrada e Saída
SIS	Sistema de Segurança Interna
SISchengen	Sistema de Informação Schengen
SIV	Sistema de Informação sobre Vistos
UCFE	Unidade de Coordenação de Fronteiras e Estrangeiros
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>
UE	União Europeia

ÍNDICE DE ANEXOS E APÊNDICES

ANEXO I	Mapa do Espaço Schengen	108
ANEXO II	Mapa referente às deteções de entradas ilegais no espaço europeu em 2021	109
ANEXO III	Evolução Global da População Estrangeira em Portugal entre 1980 – 2021	110
APÊNDICE I	Guião de Entrevista para Oficiais da PSP	111
APÊNDICE II	Entrevista ao Superintendente-chefe PEDRO ALBERTO NUNES TEIXEIRA	114
APÊNDICE III	Entrevista ao Superintendente LUÍS MIGUEL RIBEIRO CARRILHO	119
APÊNDICE IV	Entrevista ao Superintendente MANUEL DOMINGOS ANTUNES DIAS	128
APÊNDICE V	Entrevista ao Superintendente JOSÉ JOAQUIM ANTUNES FERNANDES	132
APÊNDICE VI	Entrevista ao Subcomissário LEANDRO MIGUEL CARDOSO BERENGUER	135
APÊNDICE VII	Guião de Entrevista para o Coordenador de Investigação Criminal JOSÉ CAÇADOR	142
APÊNDICE VIII	Entrevista ao Coordenador de Investigação Criminal JOSÉ CAÇADOR	145
APÊNDICE IX	Guião de Entrevista para o Professor Doutor JOSÉ CARLOS MARQUES	155
APÊNDICE X	Entrevista ao Professor Doutor JOSÉ CARLOS MARQUES	158

ÍNDICE DE GRÁFICOS E TABELA

GRÁFICO 1	Número de crimes associados aos fenómenos migratórios registados em Portugal em 2022	26
GRÁFICO 2	Evolução do número de migrantes por continente no século XXI	32
GRÁFICO 3	Continentes de origem dos migrantes extracontinentais na Europa em 2020	33
GRÁFICO 4	Evolução do número de entradas ilegais no Espaço Schengen	33
GRÁFICO 5	Evolução da população estrangeira em Portugal	47
GRÁFICO 6	Origens da população estrangeira em Portugal em 2022	48
TABELA 1	Migrantes internacionais por continente de residência	31

ÍNDICE GERAL

Termo de Abertura	I
Dedicatória.....	II
Agradecimentos	III
Resumo	V
Abstract.....	VI
Lista de Siglas, Abreviaturas e Acrónimos	VII
Índice de Anexos e Apêndices	IX
Índice de Gráficos e Tabela	X
 INTRODUÇÃO	 1
 OPÇÕES METODOLÓGICAS	 5
 CAPÍTULO I: A IMIGRAÇÃO E A CRIMINALIDADE	 8
1.1. Migração, imigração e imigração ilegal	8
1.2. Crime e Segurança	14
1.3. Criminalidade e imigração ilegal	20
 CAPÍTULO II: O FENÓMENO MIGRATÓRIO	 27
2.1. Da imigração na Europa	27
2.2. Regulamentação da imigração	36
2.3. O caso de Portugal	45
 CAPÍTULO III: A IMIGRAÇÃO E A AMEAÇA SECURITÁRIA	 53
3.1. A Europa e a segurança de fronteiras	53
3.2. A imigração em Portugal.....	66
3.3. Novos riscos securitários	73
 CONCLUSÃO	 78
 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	 82
Dicionários e Enciclopédias.....	82

Obras Gerais e Específicas	82
Artigos Científicos.....	88
Teses, Dissertações e Trabalhos Finais	93
Legislação e documentação oficial	93
Fontes Eletrônicas.....	101
Entrevistas.....	105
Relatórios e Bases de Dados.....	105
Documentos	106
ANEXOS E APÊNDICES	108
Anexo I.....	109
Anexo II.....	110
Anexo III	111
Apêndice I	112
Apêndice II.....	115
Apêndice III.....	120
Apêndice IV	129
Apêndice V.....	133
Apêndice VI	136
Apêndice VII	143
Apêndice VIII.....	146
Apêndice IX	156
Apêndice X.....	159

INTRODUÇÃO

A natureza humana conduz-nos à procura de melhores condições de vida. Este desígnio leva a que, muitas vezes, se procurem estas melhorias num local distinto, deslocando-se para fora da zona onde crescemos e, não raras vezes, do seu país.

A evolução tecnológica ajudou a construir um mundo mais próximo onde existe relativa facilidade de nos deslocarmos. E importa ressaltar que não se trata apenas da facilidade, já que “além da facilidade de transpor regiões, aliou-se um outro fator – a rapidez com que nos deslocamos entre regiões” (SOUSA, 2006, p. 28).

Estes dois fatores contribuíram um aumento do número de pessoas que residem num país distinto daquele onde nasceram, um aumento que verificado “ao longo dos últimos 50 anos” (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2021, p. 23). De acordo com a UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS (2020), a meio do ano de 2020 registaram-se cerca de 280 milhões de migrantes, um número muito superior aos cerca de 173 milhões registados no período homólogo em 2000. Refira-se, contudo, que a proporção entre a população mundial e o número de migrantes apresentou um valor de 3,6% em 2020, face a 2,8% em 2000, ou seja, verificou-se apenas um ligeiro aumento (UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, 2020).

Portugal não ficou à parte destes movimentos. Com especial ênfase durante os anos cinquenta e até meados dos anos oitenta do século passado, Portugal era essencialmente um país de emigração, tendo muitos portugueses procurado uma vida melhor em países como França e Brasil (SANTOS, 2004; SOUSA, 2006; MATOS *et al.*, 2013). Contudo, Portugal tornou-se um país de imigrantes na década de oitenta do século XX, ou seja, começou a ser procurado por cidadãos estrangeiros para se fixarem (SOUSA, 2006; SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS, 2008).

Os dados demonstram que a adesão de Portugal à União Europeia (UE), em 1986, e mais tarde com a entrada em vigor do Acordo de Schengen, em 1995, o nosso país “transformou-se, efetivamente, num dos países europeus de destino mais pretendidos” (SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS, 2008, p. 11). Esta atratividade mantém-se, uma vez que, em 2022, foram registados mais de 140 mil novos títulos de residência, “representando um aumento de 28,5% face ao ano anterior” (SERVIÇO DE

ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS, 2023, p. 14). De acordo com o SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (2023), Portugal registou 781 915 estrangeiros residentes, um número que acompanha a tendência de crescimento verificada no número de estrangeiros que vivem em Portugal.

Contudo, estes fluxos podem implicar uma vertente ilegal, isto é, “pessoas que entram ou ficam num país do qual não são cidadãos, infringindo assim as leis nacionais” (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE AS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS, 2005, p. 31).

O SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (2008, p. 11) refere que, em Portugal, verificou-se precisamente esse fenómeno, porquanto “a intensificação constante dos fluxos migratórios conduziu à existência de um elevadíssimo número de trabalhadores ilegais em Portugal no final do século XX”. De acordo com a mesma fonte, a maioria destes trabalhadores era oriunda de países como a Ucrânia ou Roménia. Contudo, com a entrada em vigor do DECRETO-LEI nº4/2001, de 10 de janeiro (que veio permitir a autorização de permanência), alterou-se “substancialmente o panorama da imigração em Portugal quer em termos de países de origem, quer no que se refere a atividades profissionais, quer, sobretudo, quanto à distribuição geográfica” (SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS, 2008, p. 12).

Para FERNANDES (2014, p. 51), os movimentos migratórios concorrem “para o aparecimento de vários *medos* nos países de acolhimento”, que estão relacionados, nomeadamente, com a diminuição de postos de trabalho, ou de forma mais grave “pelo aumento da criminalidade a que se associa inúmeras vezes estes fluxos migratórios”. Importa referir que a relação entre a imigração e conceitos como a segurança e a criminalidade é uma temática que já foi alvo de estudo (*vide*, por exemplo: SEABRA e SANTOS, 2005; GUIA, 2010; MATOS *et al.*, 2013; FERNANDES, 2023). As migrações são, já por si, um problema securitário (BIGO, 2002, p. 63). Contudo, considerámos pertinente abordar o assunto numa forma mais incisiva naquilo que é a imigração ilegal.

O estudo desta temática é assim, *per se*, de extrema utilidade, pertinência. Contudo, tal é adensado pela extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), serviço de segurança responsável pela imigração e controlo de fronteiras em Portugal, em outubro de 2023. Com a repartição das suas atribuições, a Polícia de Segurança Pública (PSP) irá desempenhar um importante papel no que respeita ao controlo da entrada de cidadãos estrangeiros em Portugal. Considerámos ser preponderante entender

os desafios que a PSP irá encontrar no exercício das suas recém-adquiridas competências, o que releva a atualidade da presente dissertação.

A nossa investigação reparte-se em três capítulos. O primeiro capítulo versará sobre conceitos que consideramos serem nucleares para o nosso estudo, como sejam o conceito de migração, imigração, imigração ilegal, e demais termos conexos. Iremos de igual modo procurar discutir os conceitos de crime e segurança no âmbito da presente dissertação. No derradeiro ponto do primeiro capítulo, analisaremos a relação entre criminalidade e imigração, conduzindo a discussão para o enfoque na imigração ilegal. Procuraremos atentar em diversos estudos já realizados sobre a temática, com vista a consubstanciarmos a nossa análise.

No segundo capítulo perspetivamos contribuir com uma caracterização robusta e séria da imigração, tanto ao nível europeu como nacional. Primeiramente, investigaremos a caracterização da imigração no continente europeu, sustentando-nos em dados estatísticos e trabalhos que analisaram o fenómeno. Pretendemos que a nossa análise abranja não somente a atualidade, mas também o passado recente. De seguida, iremos atentar na regulamentação da imigração, tanto numa perspetiva europeia como portuguesa. A legislação da UE e de Portugal serão analisadas, numa perspetiva focada sobretudo na entrada de cidadãos. Encerraremos o segundo capítulo com uma caracterização do caso português no que tange à imigração, num exercício semelhante ao realizado para a Europa, sustentando-nos em estatísticas e relatórios, bem como estudos já realizados a propósito da temática. O encerramento deste ponto ocupar-se-á da imigração irregular, em concreto.

O postremo capítulo ocupar-se-á da dualidade imigração e ameaça securitária. Num primeiro ponto, pretendemos perceber a realidade europeia concernente à segurança de fronteiras, analisando as diversas respostas que estão presentemente empregues nesse âmbito. Um exercício similar será realizado para Portugal, sendo nosso desígnio abordar neste ponto a alteração no âmbito da segurança das fronteiras nacionais decorrente da extinção do SEF. Focaremos, de igual modo, as múltiplas competências da PSP neste domínio, bem como a sua capacidade atual. O último ponto do terceiro capítulo ocupar-se-á da discussão daquilo que consideramos serem os desafios futuros decorrentes da imigração. Nesta senda, considerámos fulcral conhecer as visões dos entrevistados.

Pretendemos concluir a nossa dissertação com a súmula dos diversos momentos do estudo. A este intento acrescentaremos recomendações para iniciativas futuras nos domínios das migrações e da segurança fronteiriça, bem como elencaremos eventuais dificuldades com que nos deparamos no decorrer da presente investigação.

OPÇÕES METODOLÓGICAS

A investigação científica constitui um elemento de importante relevo na sociedade hodierna. Consiste, essencialmente, “num conjunto de ações, que pretendem ser uma resposta precisa para a solução de um problema, através do recurso a diversos instrumentos”, formando um processo em constante atividade com vista a obter conhecimento (REIS, 2018, p. 15).

O sucesso de um trabalho de investigação passa, invariavelmente, pelo método que se utiliza. Para QUIVY e CAMPENHOUDT (1998, p. 22), é fulcral que “nunca se inicie um trabalho importante sem antes refletir sobre o que se procura saber e a forma de conseguir”. A nossa investigação irá recorrer ao método científico, dado que é o caminho que permite atingir o conhecimento. Nas palavras de SARMENTO (2013, p. 7), o método científico é “um conjunto de procedimentos e normas que permitem produzir conhecimento”.

O método científico pautará a nossa investigação subordinada ao tema *A imigração ilegal em Portugal –desafios da Polícia de Segurança Pública*. O nosso objeto de estudo cumpre o designado “critério emocional”, apontado por CARMO (2021, p. 18), uma vez que despoleta interesse na investigação, constituindo-se como motivador e aliciante. Partindo do método científico, o nosso estudo seguirá o modelo qualitativo com uma abordagem descritiva. O método qualitativo permite que se “possa recolher e refletir sobretudo aspetos enraizados, menos imediatos, dos hábitos dos sujeitos, grupos ou comunidades em análise” (ESPÍRITO SANTO, 2010, p. 25). Por seu turno, um método descritivo é concernente à descrição de fenómenos, identificação de variáveis e inventariação de factos, como aponta SARMENTO (2013).

Deste modo, e para atingirmos o preconizado objetivo, o nosso trabalho terá duas fases. A primeira fase será consubstanciada pela pesquisa, recolha e revisão de literatura relacionada com as temáticas em apreço, almejando alicerçar o nosso estudo de forma sólida e lógica. É a chamada *rutura* para QUIVY e CAMPENHOUDT (1998, p. 26), e que se apresenta como “o primeiro ato constitutivo do procedimento científico”. De igual modo, visamos enriquecer o nosso estado da arte com dados referentes às matérias em análise, aferindo assim a sua evolução.

Por seu turno, a segunda fase terá uma componente com o contributo de diversas individualidades ligadas às áreas em estudo, por meio da realização de entrevistas. Procuramos, conseqüentemente, enriquecer a nossa dissertação com informações relevantes de pessoas com efetivo conhecimento de causa, uma vez que, como reconhece SARMENTO (2013, p. 31), as entrevistas permitem “retirar elementos de reflexão muito ricos”. As entrevistas realizadas contribuem para dilatar o nosso estudo, consubstanciando as discussões e conclusões decorrentes.

A amostra estabelecida será composta por três Oficiais da PSP que desempenham ou desempenharam funções nas áreas da segurança de fronteiras, das migrações e das relações internacionais. É, igualmente, nosso desígnio reforçar a nossa amostra com o contributo de um investigador académico nas temáticas elencadas, que reúna experiência profissional e académica. Ademais, pretendemos enriquecer a nossa dissertação com o subsídio do Diretor do Sistema de Segurança Interna (SIS), porquanto poderá significar uma perspetiva ímpar relativamente à temática das migrações e da segurança. Almejamos, conseqüentemente, obter uma representação concertada e holística do fenómeno que nos propomos a estudar.

Urge descobrir o melhor caminho para atingirmos o nosso objetivo com a presente investigação. Para esse efeito, começamos por estabelecer uma pergunta de partida. Para CAMPENHOUDT, MARQUET e QUIVY (2017, p. 42) o melhor instrumento para a eficácia de uma investigação é justamente a pergunta de partida, na medida em que é através da mesma que “o investigador tenta exprimir o mais exatamente possível o que procura saber, elucidar, compreender melhor”. Para a nossa investigação, estabelecemos a seguinte pergunta de partida: *quais as implicações da imigração ilegal para a Polícia de Segurança Pública?* Tendo em consideração a problemática em apreço, estabelecemos de igual modo três perguntas derivadas para nos ajudarem a dar uma resposta mais completa. Consideramos necessário proceder a uma caracterização da imigração ilegal em Portugal, compreender qual o efeito da imigração ilegal na criminalidade no nosso país e, ainda, verificar quais as políticas securitárias relativas à imigração ilegal na UE.

No que concerne aos objetivos, a nossa dissertação propõe-se a concetualizar e a caracterizar o fenómeno migratório, em geral, e a imigração ilegal, em particular. Ademais, pretendemos outrossim compreender estes fenómenos e a sua complexidade,

apresentando uma definição concetual de migração, imigrante, e imigrante ilegal. Procuraremos analisar a migração e a imigração ilegal como causas de insegurança e potenciadores de atos criminais, entendendo e qualificando o papel da PSP face a estas situações. Por fim, pretendemos perspetivar possíveis desafios que poderão surgir futuramente e, compreender se a PSP está preparada para enfrentar novos desafios que poderão surgir de futuras vagas de imigrantes.

A nossa pretensão prende-se com a exploração da legislação europeia e nacional no que tange à imigração e segurança de fronteiras. A compreensão das competências da PSP nestas matérias é fulcral, bem como dos restantes atores, sendo devidamente reforçada com a visão dos entrevistados. Destarte, poderemos verificar possíveis desafios decorrentes da imigração, com ênfase na imigração ilegal, que poderão surgir no futuro e dessa forma desafiar a atuação da PSP.

No que concerne à constituição do texto exposto, a dissertação apresentada cumpre com o novo acordo ortográfico, em vigor desde 2009, por força da RESOLUÇÃO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA n.º 35/2008, de 29 de junho. O nosso objetivo prendeu-se com a apresentação de uma ortografia atualizada e cuidada, enquadrando o nosso trabalho no Acordo do Segundo Protocolo Modificativo ao Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa. Tendo sido citadas diversas obras produzidas em língua estrangeira, efetuaram-se as traduções necessárias para a língua portuguesa. A presente dissertação adota a norma *American Psychological Association* (APA) 7.^a Edição no que respeita à realização de referências bibliográficas.

CAPÍTULO I: A IMIGRAÇÃO E A CRIMINALIDADE

1.1. MIGRAÇÃO, IMIGRAÇÃO E IMIGRAÇÃO ILEGAL

Na atualidade securitária, poucos temas suscitam tanto a curiosidade da opinião pública como as migrações. Neste sentido, urge entendermos os vários conceitos que estão associados às migrações por forma a podermos discutir a temática com rigor.

Como aponta BAAS (2011, p. 170), a “questão central dos estudos sobre migrações” centra-se em compreender o que leva um ser humano a migrar. De acordo com o THE GOVERNMENT OFFICE FOR SCIENCE (2011) existem cinco grandes fatores que levam as pessoas a migrarem: melhores soluções nos países de destino, devido à ausência de quaisquer condições nos países de origem, sejam elas económicas (oportunidades de emprego ou melhor qualidade de vida), políticas (insegurança ou discriminação no país de origem), demográficas (densidade populacional ou existência de doenças), sociais (procura de melhores condições para educar os filhos) e ambientais (falta de produtividade da terra ou baixa qualidade da água). É importante reter que um ser humano nunca sai do seu país de origem para alcançar piores condições do que aquelas que tem, sendo que naturalmente as suas motivações pessoais poderão ser distintas para cada indivíduo.

Neste sentido, consideramos primordial definir o conceito de migração ou migrações. De acordo com vários autores, criar uma definição de migração é uma tarefa que exige esforço e dedicação acrescidos, dada a sua relevância e extensão.

PEIXOTO (1998, p. 2) realça que, embora seja simples diferenciar um migrante de um não migrante em determinadas situações, “a quantidade de situações *mistas* colocam problemas inesperados a uma definição do termo”. Por seu turno, CASTRO (2008) realça que o fenómeno migratório é complexo, assume diversas formas e está em constante evolução, sendo que todos os conceitos que o rodeiam devem ser alvo de uma permanente e detalhada reflexão. Para NOLASCO (2016, p. 2), a expressão *migrações* é dotada de uma amplitude concetual tal, que “num dos lados a definição é tão ampla que inclui todas as formas de mobilidade, e no outro, pelo contrário, é tão restrita que exclui da conceção determinados movimentos”.

Não obstante, é fundamental encontrar uma delimitação válida que nos sirva de suporte conceptual. Uma primeira abordagem pertinente é a do sociólogo americano

LEE, que afirma que a migração é “definida, em termos gerais, como uma mudança permanente ou semipermanente de residência”, sendo que não é relevante a distância percorrida ou a voluntariedade do movimento (LEE, 1966, p. 49). Na mesma senda, o INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (2023, p. 181) define migração como a “deslocação de uma pessoa através de um determinado limite espacial, com intenção de mudar de residência de forma temporária ou permanente”. Na abordagem tripartida de JACKSON (1991), as migrações devem ser encaradas numa vertente espacial, temporal e social. Isto resulta do facto de envolverem uma deslocação no espaço, com uma duração contínua dentro de certas balizas temporais e que implica uma “transição social bem definida”, que por sua vez gera “uma mudança de estatuto ou alteração no relacionamento com o meio envolvente” (JACKSON, 1991, p. 6). Esta componente social não deve ser olvidada, porquanto é um dos elementos diferenciadores da migração face a outros movimentos de mobilidade, como por exemplo o turismo.

Na definição de migração internacional, o elemento político surge com maior preponderância (NOLASCO, 2016; CIERCO, 2017). A definição da INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (2019, p. 113) demonstra a preponderância da política nesta temática, considerando a migração internacional como “o movimento de pessoas para fora do seu local de residência habitual e através de uma fronteira internacional para um país do qual não são nacionais”. Para POULAIN e PERRIN (2001), mais do que a transferência da residência habitual para outro país, importa que a pessoa resida fora do seu país por um período considerável para ser considerada migrante internacional.

Na visão de KING (2012, p. 7), a questão das fronteiras é essencial na discussão da temática da migração internacional, contudo é uma matéria algo complexa uma vez que

(...) as fronteiras podem ir e vir (como na ex-União Soviética ou na ex-Jugoslávia) e podem ter diferentes "espessuras" e, por conseguinte, ser fronteiras "abertas" ou "fechadas" à migração (por exemplo, as fronteiras internas da UE versus a fronteira externa do espaço Schengen).

A preponderância da vertente política é evidente e significativa. Embora as migrações, tanto internas como internacionais, sejam determinadas por “desigualdades geoeconómicas e autossustentadas por redes migratórias formais ou informais que se criam e desenvolvem entre os que partem e os que ficam”, as migrações de cariz internacional são sujeitas a um sancionamento específico (BAGANHA, 2001, p. 135).

Para BAGANHA (2001, p. 135) esta especificidade advém da soberania estatal, sendo um “sancionamento político dos Estados envolvidos que altera significativamente a ação das determinantes económicas e sociais, conferindo especificidade aos processos migratórios interestatais”. Tal ideia é reforçada por CIERCO (2017, p. 12), que afirma que esta especificidade da migração internacional decorre do poder do Estado em fazer o controlo das entradas, permanências e pertenças no seu território.

Esta soberania estatal dita o destino do migrante. É importante ressaltar que assistimos atualmente a um controlo fronteiriço significativo, adiando a “utopia pós-moderna de um mundo de mobilidade sem fronteiras” para outros tempos, sendo que ainda temos de entender a migração como “um processo baseado na desigualdade e discriminação, e controlado e limitado pelos Estados” (CASTLES, 2008, p. 2). KITIMBO *et al.* (2021, p. 177) reconhece mesmo que “o acesso aos canais de migração regular continua a ser muito desigual, com os cidadãos de certos países a beneficiarem de muito mais opções de migração e mobilidade do que os cidadãos de outros países”, apontando para tal motivos relacionados com políticas e segurança, entre outros fatores.

Para CARLING *et al.* (2015, p. 3), “os regimes de migração contemporâneos têm por objetivo restringir deliberadamente a capacidade de os indivíduos garantirem o acesso legal aos destinos preferidos”. Tal está intimamente relacionado com a perceção de que a imigração é uma “ameaça à soberania dos Estados e à liberdade da sociedade”, sendo continuamente alvo de reforço e monitorização securitária, uma temática que será explanada adiante (FERREIRA, 2013, p. 2). Este ponto é extremamente importante uma vez que este impedimento e controlo restritivo forçam muitas vezes os migrantes a procurarem formas alternativas de atingirem os seus objetivos. Os migrantes deparam-se com “os obstáculos muitas vezes intransponíveis à obtenção de um visto e/ou ao acesso aos sistemas de asilo dos países de origem ou de países terceiros”, tomando a difícil decisão de procurar atingir o seu objetivo por meio de “viagens ilícitas e, por vezes, arriscadas” (KING e DEBONO, 2013, p. 5).

Uma breve nota também para os conceitos de refugiado e de requerente de asilo, até pela extensa abrangência que, como vimos, o conceito de migrante aporta. SWING (*s.d. cit. in CARLINGTON, s.d.*) reconhece que todo o refugiado é migrante, ainda que nem todo o migrante seja refugiado, embora seja importante perceber as idiossincrasias

associadas ao estatuto de refugiado. De acordo com a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, refugiado é todo o ser humano que

(...) em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951, e receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar.

¹

Por seu turno, podemos definir requerente de asilo como sendo uma pessoa que apresenta um pedido de asilo, e que está a aguardar resposta a esse mesmo pedido (KING e LULLE, 2016, p. 43).

Foquemo-nos então no conceito de imigração irregular, frequentemente designada como imigração ilegal. Esta tipologia decorre da análise da situação jurídica, uma vez que “as migrações podem ser legais ou ilegais, ou seja, se a travessia da fronteira é autorizada as migrações são legais, se a migração não é autorizada pelo poder soberano do Estado-nação recetor, então a migração é ilegal, clandestina ou irregular” (NOLASCO, 2016, p. 9). No mesmo entendimento, CIERCO (2017, p. 20) reconhece que são necessárias fronteiras e um reconhecimento de que as mesmas “representam a proteção das soberanias das nações e, por essa razão, devem ser invioláveis”.

Como destacam (DUVELL *et al.*, 2009, p. 3), “os defensores dos Direitos Humanos há muito que argumentam que a noção de “migrante ilegal” é inadequada, uma vez que “nenhum ser humano é ilegal”. No mesmo sentido, os autores defendem que também a comunidade científica frisa que se trata do termo correto, referindo que “tanto o facto de os migrantes irregulares não serem criminosos como a dupla natureza da irregularidade em que um migrante pode estar envolvido, nomeadamente a entrada irregular ou a permanência/residência irregular” (DUVELL *et al.*, 2009, p. 3).

Desta forma, a expressão imigração irregular procura “descrever uma série de fenómenos diferentes que envolvem pessoas que entram ou ficam num país do qual não são cidadãos, infringindo assim as leis nacionais” (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE AS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS, 2005, p. 31). Não obstante, existem autores que distinguem imigração irregular de imigração ilegal. Por exemplo, CIERCO (2017, p. 21)

¹ Cfr. al. a) do n.º 2 do artigo 1.º da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951.

entende que “a imigração irregular compreende todos os imigrantes que entraram de forma legal num território e cuja permanência no território se tornou irregular quando deixaram passar a validade dos seus documentos”, enquanto a imigração ilegal abrange os “imigrantes que entraram num determinado território sem qualquer tipo de documento legal (visto)”.

KING e DEBONO (2013, p. 3) distinguem um imigrante indocumentado (indivíduo que não tem ou pode mesmo ter documentos, mas estes não são reconhecidos como autênticos ou completos) de um imigrante não autorizado (indivíduo que não respeita o procedimento de autorização) e ainda de clandestino (indivíduo que atravessou a fronteira de forma oculta, mais associado ao contrabando de pessoas). Para os dois investigadores e professores, o termo irregular é encarado como “um termo ideologicamente mais neutro e abrangente, embora a sua inclusão resulte numa variedade de significados e inflexões que correm o risco de ser considerados como um "conceito caótico" (KING e DEBONO, 2013, p. 3). Face ao exposto, o termo imigração irregular parece-nos o mais correto para designar este tipo de imigração, porquanto abrange as várias situações e, simultaneamente, se apresenta como mais ético e respeitador dos direitos humanos.

De acordo com a literatura, a imigração irregular acaba por ser o resultado de medidas que visam reduzir e controlar o fluxo migratório, aliadas à necessidade de mão-de-obra por parte dos estados. Num relatório alusivo a uma visita a Portugal durante o seu período enquanto Comissário dos Direitos Humanos da CE (Comissão Europeia)², GIL-ROBLES (2003, p. 10) aponta que as restrições acabam por gerar “números elevados de trabalhadores necessários que são mantidos num estado de irregularidade perpétua, sem proteção social e sem meios para garantir os seus direitos básicos”. Este contributo das medidas restritivas das migrações e das necessidades do mercado de trabalho para a imigração irregular é também referido por autores como GUIA e PEDROSO (2015) e KING e DEBONO (2013).

COHEN (2005) refere três grandes pontos onde a migração irregular de mão de obra é particularmente incisiva: na fronteira México-Estados Unidos da América (EUA) (já sobejamente conhecida), na África do Sul (relativamente recente, devido aos

² O Comissário dos Direitos Humanos é uma figura independente e imparcial que visa, nomeadamente, avaliar o cumprimento dos Direitos Humanos e emitir conselhos e avaliações para cada um dos 46 Estados-Membros (COMISSÃO EUROPEIA, *s.d.*).

movimentos internos com o fim do *Apartheid*³), e no Norte de África-Sul da Europa (que tem ganho destaque devido à situação humanitária vivida pelos migrantes). Adicionalmente, o Autor reconhece ser possível dividir a irregularidade dos trabalhadores-migrantes em dois grandes blocos. O primeiro bloco é o conjunto dos trabalhadores que ficam a residir no país “além do período permitido”, o que acaba por ser fruto da não atualização da sua situação, que está relacionada com cada indivíduo (COHEN, 2005, p. 33). Já o segundo grupo é mais preocupante, uma vez que está associado com entradas feitas irregularmente de forma deliberada. Estas situações envolvem somas avultadas de dinheiro, certificados de entrada e vistos falsos, e até mesmo suborno das autoridades que controlam as fronteiras, verificando-se frequentemente o envolvimento de “camionistas e agências de viagens”, estando os empregadores que contratam estas pessoas também a incentivar este tipo de prática (COHEN, 2005, p. 34). Uma menção para o papel do tráfico humano na imigração irregular, uma vez que os imigrantes que se encontram nesta situação de irregularidade são “frequentemente vítimas de redes organizadas de tráfico de seres humanos” (FERREIRA, 2013, p. 2).

A vertente humanitária destas migrações deve ser relevada. MOREIRA (2015, p. 16) afiança que a crise económica e financeira que afetou todo o Mundo⁴, levou a que aumentassem os grupos de imigrantes que, não constituindo comunidades, “são multidões não assimiladas, vítimas frequentemente de exploração do trabalho mal retribuído, e agora do desemprego e da penúria, um todo agravado pelo abandono, ou assumido ou realmente praticado, do Estado social”. Esta procura por bem-estar, que demasiadas vezes não encontram, é um autêntico atrativo para os imigrantes irregulares, que arriscam as suas vidas em travessias perigosíssimas, pelo que assistimos à transformação do Mar Mediterrâneo num autêntico cemitério (MOREIRA, 2015). De acordo com FERREIRA (2013, p. 4) “políticas migratórias que imponham restrições e dificuldades aos migrantes, favorecendo os interesses estatais, violam os direitos humanos”, o que coloca o Estado, pelo seu papel essencial “na elaboração e aplicação das políticas migratórias”, no centro da resposta concertada e ética a esta problemática.

³ Pode ser definido como a “política que regeu as relações entre a minoria branca e a maioria não branca da África do Sul durante grande parte da segunda metade do século XX, sancionando a segregação racial e a discriminação política e económica contra os não brancos” (BRITANNICA, 2024).

⁴ Em 2008 eclodiu uma “crise financeira quando o Banco *Lehman Brothers* pediu proteção ao abrigo da lei americana das falências, deixando o sistema financeiro internacional à beira do abismo”, e gerando nefastas repercussões por todo o Mundo (CLEMENTE, 2015, p. 39).

Assim, estamos perante um fenómeno que tem sido uma preocupação para diversos países um pouco por todo o mundo, tanto para os atores políticos como para os média e organizações de cariz não-governamental, mas que tem tido particular destaque na Europa (veja-se, entre outros, os trabalhos de MOREHOUSE e BLOMFELD, 2011; CIERCO, 2017; MCAULIFFE e KOSER, 2017; SPENCER e TRIANDAFYLLIDOU, 2022).

1.2. CRIME E SEGURANÇA

Uma abordagem aos conceitos de crime e segurança é indispensável para uma profícua compreensão do presente trabalho.

Em comparação com os nossos antepassados, vivemos hoje, tempos de segurança. ROBERT CASTEL (2003, *cit in* BAUMAN, 2006) refere que nos países considerados desenvolvidos estamos perante as sociedades mais seguras da história. Não obstante, o crime é um elemento presente em todas as sociedades, não existindo sociedade sem crime. Como GARLAND (1997, p. 21) reconhece “regras sociais e a sua violação são um aspeto intrínseco da organização social, uma parte da condição humana”. Mas afinal do que se trata o crime? Podemos começar por definir o crime num sentido genérico, ou seja, que é “todo o comportamento que a lei penal define como tal” (CUNHA, 2019, p. 14). Complementarmente, o CÓDIGO DO PROCESSO PENAL (CPP), na alínea *a*) do art.º 1 define crime como “o conjunto de pressupostos de que depende a aplicação ao agente de uma pena ou de uma medida de segurança criminais”. Estamos claramente perante uma definição legal, que não basta para o nosso objetivo.

Uma noção importante, segundo TADROS (2007, citado por ZEDNER, 2009, p. 68), é a de que o crime sempre foi visto “principalmente como um mal moral, um desvio social, ou um dano imputável a indivíduos responsáveis que podem ser justamente responsabilizados pelas suas ações ou omissões”. O Autor refere, ainda, que tais indivíduos são sujeitos a punições legais com vista a promover um comportamento que respeite a lei. Além desta vertente moral, o crime deve ser encarado como “o produto de uma interação entre a pessoa e o meio” (FELSON e CLARKE, 1998, p. 33). Para GOTTFREDSON e HIRSCHI (1990), o crime existe quando temos um indivíduo que, por meio do uso da força ou fraude, atua para obter alguma espécie de vantagem para si, quebrando uma determinada norma legal.

Como realça CUNHA (2019), o conceito de crime deve ser variável consoante a sociedade, a época histórica e inclusive a região do Mundo. Verificam-se, assim, diferentes formas e possibilidades de contabilizar o crime ou, pelo menos, tentar fazê-lo. FERNANDES (2014, p. 33) afiança que, comumente, não é exequível comparar de forma direta “os tipos de crimes e os níveis de criminalidade” de diferentes países, uma vez que há diferenças, nomeadamente “nos sistemas legais (e criminais)”, nas próprias formas de definir e classificar crimes, ou ainda “nas metodologias de comunicação, registo, contagem e codificação dos crimes”.

Esta última ideia é particularmente importante para nós já que uma forma comum de medir a segurança de um país ou região é sob a forma de estatística. A tentativa de responder à questão *quanto crime existe?* acaba por refletir a forma como o crime é encarado numa dada sociedade, e depende das ferramentas estatísticas utilizadas, como refere CUNHA (2019). Para a Autora, o retrato que é feito do crime decorre dos instrumentos utilizados, porquanto “aquele que nos é dado a conhecer pelos inquéritos de autodenúncia ou de delinquência autorrevelada (...), é muito diferente do retrato que emerge das estatísticas oficiais, e diferente ainda do retrato traçado pelos inquéritos de vitimação”. Perante a impossibilidade de obter apenas um retrato de toda a realidade, cada uma das tipologias de retratos acaba por ser útil para a sua própria realidade, ainda que acabe por não abranger as restantes (CUNHA, 2019, p. 53). Devemos referir que existe sempre parte do crime que não é contabilizado, no caso, as chamadas “cifras cinzentas”, crimes denunciados, mas não registados, e as “cifras negras”, crimes que não são relatados ou descobertos (CUNHA, 2019).

Depor outro lado, é de igual modo pertinente termos presente o conceito de segurança. Estes dois conceitos estão ligados e uma forma interessante de o compreender é pela noção de que é impossível acabar com o crime de forma completa, dado que é impossível garantir um estado de total segurança (DUQUE, 2015). Ademais, como refere CUNHA (2019), a insegurança enquanto sentimento não é reflexo da criminalidade, verificando-se que o crescimento do risco e do medo presentes na sociedade não se relacionam com o crescimento do crime, ou pelo menos não depende apenas de tal fator.

Segundo DUQUE (2015, p. 63), importa alcançar que a segurança pode ser entendida, como um “estado em que se pretende reduzir o risco”, mas tendo sempre

presente que é praticamente ilusório reduzi-lo para nulo por forma a garantir um estado de segurança plena. Uma definição mais completa, e simultaneamente mais abrangente, é facultada por GUERRA (2013, p. 129) que reconhece segurança como “condição, objeto, produto, bem ou propósito, que procede da condição humana e da permanente procura de estabilidade e desenvolvimento num ambiente de riscos”. Porém, não existe consenso quanto à definição de segurança (este ponto é defendido por vários autores, nomeadamente BUZAN e HANSEN, 2009; ZEDNER, 2009; DUQUE, 2015; JORE, 2017). De acordo com BUZAN e HANSEN (2009, p. 10), a segurança pressupõe a necessidade de uma conexão permanente “a um determinado objeto de referência, a locais internos/externos, a um ou mais sectores e a uma forma particular de pensar a política”. Urge, contudo, procurar delimitar este conceito.

Um bom início para este desígnio passa por compreender que a segurança é muitas vezes entendida de uma forma negativa. Isto porque a sua utilização comum associa-se à ausência de ameaças, envolvendo medidas que fomentem a inexistência de danos (JARVIS e HOLLAND, 2015). Esta convicção leva a uma concetualização de segurança que “implica o sentimento de estar seguro e protegido, a ausência de ameaças e a gestão de riscos futuros” (JORE, 2017, p. 2). Este é considerado o entendimento da segurança no seu estado objetivo (ZEDNER, 2009).

Além deste estado, existem mais três formas de concetualizar a segurança, de acordo com LUCIA ZEDNER (2009). A segunda possibilidade de definir segurança prende-se com a forma como percebemos a segurança, ou melhor, se um indivíduo se sente ou não em segurança. É o designado estado subjetivo da segurança e “pode assumir a forma de condição absoluta de se sentir seguro ou, mais geralmente, uma condição qualificada de ausência de ansiedade ou apreensão porque os sentimentos de insegurança foram acalmados” (ZEDNER, 2009, p. 16). Outra forma de apreender a segurança passa por considerá-la uma busca, uma procura, o que acaba por permitir uma melhor adequação “à sua utilização comum em esferas díspares e não vincula a segurança a um objeto único de referência” (ZEDNER, 2009, p. 19). Por seu turno, o último modo de entender a segurança acaba por desmaterializar ainda mais o conceito, uma vez que a define enquanto símbolo. Esta visão relaciona-se com o seu valor retórico que associa a segurança a neologismos como segurança global ou segurança humana, “que utilizam deliberadamente o termo para mobilizar apoio político e recursos económicos” (ZEDNER, 2009, p. 22).

Neste sentido, importa ter presente a origem do conceito de segurança. Segundo JORE (2017) surge na filosofia, consistindo essencialmente na segurança do indivíduo. Tal paradigma alterou-se com a Segunda Guerra Mundial, tendo sido utilizado para “designar a sobrevivência do estado-nação”, expressão utilizada amplamente na visão bipolar da Guerra Fria (JORE, 2017, p. 3). enquanto “a defesa do Estado soberano contra a ameaça externa”. Esta visão da segurança é considerada como a visão tradicional de segurança (ZEDNER, 2009, p. 9).

Contudo, o fim da Guerra Fria trouxe novos focos no panorama político e securitário, com ênfase “na paz, nos direitos humanos e na solidez da própria sociedade” (JORE, 2017, p. 3). Como reconhece BIGO (2006), assistia-se a uma evolução do crime que poderia colocar em causa a identidade social e o próprio Estado, contudo uma guerra entre países não parecia muito plausível. Esta mudança possibilitou um alargamento da concetualização de segurança, surgindo assim conceitos como a segurança humana, a segurança internacional ou ainda a segurança interna (JORE, 2017). Esta abordagem multidimensional reforça a noção de que “a segurança é uma ideia demasiado vasta para ser limitada pelas restrições de uma única disciplina” (ZEDNER, 2009, p. 10).

Uma perspetiva desta possibilidade de entender a segurança pode ser encontrada num trabalho desenvolvido por Buzan *et al.* (1998), da denominada Escola de Copenhaga. partindo do COPENHAGEN PEACE RESEARCH INSTITUTE (COPRI). Esta corrente de pensamento vai problematizar a segurança no panorama pós-Guerra Fria em dimensões setoriais distintas, bem como em diferentes níveis de análise e nos processos de relação com a prática política (FREIRE, 2015). Na visão dos autores, a segurança deve ser entendida além da esfera militar que tem como centro o Estado, sendo esta a base para um alargamento do espectro

Nesta perspetiva, o sector militar diz respeito a relações de coerção pela força; o sector político diz respeito a relações de autoridade, estatuto de governação e reconhecimento; o sector económico diz respeito a relações de comércio, produção e finanças; o sector social diz respeito a relações de identidade coletiva; e o sector ambiental diz respeito a relações entre a atividade humana e a biosfera planetária. (BUZAN *et al.*, 1998, p. 7)

Esta abordagem tem uma lógica subjacente. De acordo com os autores, ainda que implique a separação setorial que visa “simplificação e clareza”, tem de “terminar

com a remontagem”, que por seu turno contribui para a compreensão (BUZAN *et al.*, 1998, p. 8). Como frisa FERREIRA (2010), é importante entender que a teoria pressupõe que os diferentes setores não são estanques. Além deste alargamento a outros setores, de acordo com LOURENÇO *et al.* (2015, p. 26), temos de ter presente que a segurança passou também a “ser densificada com novos atores e ameaças”. O Estado viu o seu papel perder destaque, não perdendo, contudo, a sua preponderância (LOURENÇO *et al.*, 2015, p. 26).

Neste ponto, importa referir o conceito de segurança humana que acaba por ilustrar esta multidimensionalidade da segurança. Determinado pelo *United Nations Development Programme* (UNDP) em 1994, este termo foca a segurança na qualidade de vida das pessoas, nas suas relações em sociedade, na liberdade de poderem tomar as suas decisões, no acesso que têm a oportunidades sociais e a bens económicos, e por fim no estado – paz ou conflito – em que existem. Abarca dois grandes componentes. Sob um ponto de vista, consiste na “segurança contra ameaças crónicas como a fome, a doença e a repressão”, e adicionalmente tem que ver com a “proteção contra perturbações súbitas e dolorosas nos padrões da vida quotidiana” (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, 1994, p. 23). CORREIA e DUQUE (2011, pp. 45-46) afiançam que o conceito de segurança humana releva a importância da segurança das pessoas para a solidez dos planos nacional, regional e global, “pressupondo uma interdisciplinaridade das áreas de relações internacionais, estudos de desenvolvimento, estudos estratégicos e direitos humanos”.

À semelhança da abordagem da Escola de Copenhaga, podemos entender que a segurança humana vai exigir uma nova governação da segurança. Esta governação “tende a ser cada vez mais multicentrada, exercida em diversos níveis e em rede, sendo a autoridade (e legitimidade) estadual contestada por um conjunto diversificado de atores” (ELIAS, 2018, p. 44). GUEDES e ELIAS (2012, p. 28) reconhecem que esta “miríade de atores internacionais, nacionais e locais, privados e semiprivados” passou a providenciar segurança aos indivíduos e ao próprio Estado, com frequência “numa perspetiva concorrencial, seja ela complementar ou subsidiária”.

De acordo com ELIAS (2018) temos uma produção e provisão de segurança de forma horizontal (por atores como as polícias, proteção civil ou emergência médica, e inclusive privados), e simultaneamente de forma vertical. Esta última forma subdivide-

se no nível local, nacional e internacional, essencialmente desde a autarquia, passando pelas forças armadas e forças de segurança, e culminando em organizações como a ONU, devendo estes três níveis trabalhar de forma conjunta.

Todas estas dinâmicas abrangem, também, a separação entre segurança interna e segurança externa. O fosso que existia dissipou-se estando agora o foco centrado numa realidade estratégica que compreende simultaneamente a “defesa interior e exterior do Estado e dos cidadãos” (LOURENÇO *et al.*, 2015, p. 28). Os princípios da interdependência e complementaridade dos diferentes atores presentes no sistema nacional de segurança, bem como uma atuação concertada entre os diferentes níveis de atuação (estratégico, operacional e tático), concorrem para que se verifique esta nova realidade, como reconhecem LOURENÇO *et al.* (2015).

Como refere BIGO (2006, p. 396), esta mescla consiste essencialmente na “expansão da dimensão da segurança interna para além das fronteiras do Estado e a extensão da fronteira “interna” a áreas maiores, como a União Europeia ou o Ocidente”. O Autor destaca que tal expansão ocorre de acordo com “a construção de uma rede de instituições de segurança desenvolvida através de um reforço do *abraço* da sociedade pelo Estado e agora de outras formas de governação ligadas à liberdade de circulação” (BIGO, 2006, p. 396). Este ponto é também identificado por LOURENÇO *et al.* (2015, p. 27) que referem a crescente dependência dos Estados de “certas organizações regionais de segurança e defesa”, decorrente dos processos de globalização.

Com o surgimento de novos atores, como as empresas de segurança privada, a partilha do uso da força por parte do Estado tem tido o desafio de enfrentar “novas ameaças e fenómenos recentes de que são exemplo a externalização de ameaças internas e a internalização de ameaças externas” (DUQUE, 2015, p. 57). No que concerne à externalização das ameaças internas, tal tem conduzido a uma maior cooperação internacional e regional, principalmente sob a forma de missões, ou pela vontade de um Estado em munir certos países de capacidades para enfrentar o crime organizado ou o terrorismo, como refere DUQUE (2015). Já o segundo fenómeno é ainda mais relevante para o nosso trabalho, uma vez que tem “reforçado a segurança interna face a fenómenos entendidos como ameaças oriundas do exterior como os fluxos migratórios ou, uma vez mais, o terrorismo, que é uma ameaça multifacetada e transfronteiriça” (DUQUE, 2015, p. 57).

1.3. CRIMINALIDADE E IMIGRAÇÃO ILEGAL

Realizado o enquadramento teórico nas temáticas da migração e dos seus conceitos mais relevantes, como do crime e da segurança na sociedade atual, importa procurarmos compreender a relação entre a criminalidade e a imigração.

O imigrante é, muitas vezes, percecionado através de uma ótica que o coloca numa posição de suspeito perante a sociedade que o recebe. BAUMAN (2006) refere que o estrangeiro agudiza a inquietação em que vivem as pessoas na sociedade moderna, sendo que nunca ninguém consegue saber com toda a certeza quais são as suas intenções. GUIA (2010, p. 2) realça que, com o crescimento das cidades em metrópoles, “a forma como o outro é encarado passou a ser feita com grande margem de reserva”, sinais claros das alterações que as relações humanas sofreram com o advento da globalização.

A chegada de imigrantes a um país causa agitação no seio da população local, sob várias perspetivas. De um ponto de vista político, BALI (2008, p. 478) refere que os migrantes acabam por suscitar “preocupações sociais porque ameaçam potencialmente minar a popularidade e a força do Estado-nação”. Isto decorre da deslocação de um estado para outro, desafiando assim “as noções tradicionais de pertença a um Estado, o significado de nacionalidade e cidadania e os direitos e deveres dos cidadãos para com o seu Estado e vice-versa” (BALI, 2008, p. 478). Também BIGO (2002, p. 70) aponta a negatividade que paira em torno da figura do imigrante, no caso concreto do imigrante irregular que, segundo o Autor, acaba por ser um duplo inimigo, uma vez que “é visto simultaneamente como inimigo público que viola a lei e um inimigo privado que troça da vontade do político”, devido ao incumprimento da entrada regular no país. KOULISH (2013, p. 62) refere ainda que o imigrante irregular tem uma incerteza adjacente ao seu estatuto, começando na decisão de sair do seu país, passar fronteiras e por vezes ser sem abrigo, culminando no “compreensível receio da sociedade em relação ao desconhecido”.

Numa visão relacionada com a economia, os migrantes podem ser percecionados como “dependentes da assistência social, ou tão numerosos e necessitados que esgotam os recursos locais em matéria de habitação, educação, cuidados de saúde e transportes” (BALI, 2008, p. 478). Esta visão pode conduzir a um sentimento de hostilidade para com os migrantes, tendo claras repercussões a nível social. Também autores como KIM *et al.*

(2011, p. 295), com base no trabalho de BORJAS (1999), realçam que existe uma perceção generalizada de que a chegada de migrantes provoca “tensões económicas, uma vez que introduzem uma maior concorrência no mercado de trabalho e se tornam uma sobrecarga para os serviços públicos, em especial nos Estados fronteiriços”. Os migrantes irregulares, acabam por “gerar sentimentos xenófobos dirigidos não só aos migrantes ilegais, como aos migrantes já estabelecidos, aos refugiados e às minorias étnicas” (CIERCO, 2017, p. 22).

Contudo, esta imagem dos migrantes é construída, não correspondendo à verdade na grande maioria das vezes. Para CÁDIMA e FIGUEIREDO (2003), os *media* são uma parte importante na construção de uma imagem negativa das pessoas que procuram uma vida melhor fora do seu país. Além dos *media*, também alguma classe política radical pode afetar a imagem dos migrantes.

De acordo com HEISLER e LAYTON-HENRY (1993, p. 153), a população revela-se apreensiva face aos possíveis reflexos de uma entrada descontrolada e em grande volume de imigrantes. Tal sentimento, aliado ao facto de que “os imigrantes e os estrangeiros são impopulares e podem ser facilmente transformados em bodes expiatórios”, tanto os políticos como os meios de comunicação social podem denigrir “o contributo da imigração e dos imigrantes para as sociedades e economias de acolhimento” (HEISLER e LAYTON-HENRY, 1993, p. 153).

A negatividade gerada em torno da figura do migrante não é consubstanciada. MANERI e WAL (2005, pp.10-15) apontam o racismo e a xenofobia como fatores que conduzem a este retrato negativo. De acordo com FERREIRA (2013, p. 2), a imigração acaba por gerar “efeitos positivos tanto na economia como na demografia dos países de acolhimento, para não falar na riqueza cultural que oferece ao país de acolhimento”. Também PEIXOTO (2022, p. 66) reconhece que, apesar de existir alguma incerteza na opinião pública relativamente ao imigrante, os resultados dos estudos que avaliam o seu impacto na economia acabam por ser maioritariamente positivos. Não obstante, o controlo de crime é dos temas com maior destaque quando se aborda a temática da imigração (BINOTTO, 2015, p. 44). GUIA (2010, p. 3) reconhece que as relações entre imigrante ou estrangeiro e o crime são alvo de discussão há bastante tempo. Também no que diz respeito aos imigrantes irregulares, CIERCO (2017, p. 22) destaca que os mesmos

são vistos de forma cada vez mais frequente como fator de insegurança. Mas será tal percepção fundamentada?

Iremos analisar esta questão em duas vertentes. A primeira vertente relacionada com a preocupação securitária que está relacionada com a imigração, que não será aprofundada, mas que irá contribuir para um entendimento mais global da relação entre a imigração e a segurança. A segunda vertente está associada à criminalidade, recorrendo a estudos que abordam esta relação, tanto nacionais como internacionais.

No que concerne ao primeiro ponto, de acordo com ZEDNER (2009), o dilema recai sob os estados modernos e passa por descobrir a relação ideal entre a segurança e a livre circulação de pessoas e bens. Inclusivamente, devemos ter presente que o sentimento de insegurança ao nível do estado foi generalizado com os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 (FERREIRA, 2013). É inegável que este acontecimento expôs a vulnerabilidade do estado a ameaças transnacionais, sendo que “o terrorismo enquanto problema transnacional que afeta a segurança interna dos Estados é frequentemente identificado com a imigração” (CIERCO, 2017, p. 23). Embora a globalização tenha acarretado a liberdade de circulação por todo o mundo, a indagação da segurança “procura frequentemente controlar e limitar a mobilidade daqueles que são considerados hostis à segurança nacional ou à segurança pública” (ZEDNER, 2009, p.56). ZEDNER (2009, p. 56) refere que a imigração, devido ao fluxo considerável de migrações ao longo da História, foi constituída como uma “ameaça potencial à identidade nacional e à segurança do Estado”, ainda que se discuta que tal se deva a outros motivos, como proteção de recursos estaduais escassos ou assegurar o controlo do mercado de trabalho.

O risco que se aponta estar envolvido na imigração, em particular na imigração irregular, é, de acordo com GUIA e PEDROSO (2015), polissémico. Os autores apontam que a imigração irregular se percebe como perigosa para a soberania estadual, “no sentido em que as populações em situação irregular são ingovernáveis”, e simultaneamente como um risco para as próprias comunidades de imigrantes irregulares e para as restantes, apontando o exemplo dos perigos que a ausência de cuidados de saúde básicos aporta (GUIA e PEDROSO, 2015, p. 131).

Destarte, parece quase um destino que os imigrantes, em especial os que não têm a sua situação regularizada, sejam sujeitos à utilização de novas tecnologias de vigilância e controlo, que como FERREIRA (2013, p. 5) refere “incluem sistemas de

leitura de dados biométricos, câmaras de vigilância e sistemas de partilha de *intelligence*, permitem categorizar e identificar grupos específicos que poderão ser considerados como perigosos”. BIGO (2002, p. 75) reconhece que este processo de securitização da imigração resulta do desenvolvimento dessas mesmas tecnologias, ainda que FERREIRA (2013) refira também que as tecnologias recentes acabem por ser a “resposta às necessidades de vigilância e controlo das fronteiras e mobilidade de pessoas. Sistemas que permitem a identificação de cidadãos e o acesso aos seus registos nos vários países facilitam o controlo das movimentações transfronteiriças”⁵. Este ponto é relevante uma vez que, como afiança SOUSA (2022, p. 108), temos assistido a uma referência cada vez maior à ligação entre a migração e a segurança, criando-se dessa forma “um círculo vicioso que consolida a perceção da migração internacional como uma ameaça à segurança, o que, por sua vez, justifica mais medidas de segurança e, com elas, fluxos mais dramáticos de migração irregular”.

Urge descortinar a relação entre o crime e a imigração. Por um lado, encontramos entendimentos de que a criminalidade está relacionada com a imigração. STOWELL *et al.* (2009, p. 890) referem, com base no trabalho de MARTINEZ (2002), que “tradicionalmente, tanto a teoria criminológica como a sabedoria convencional têm defendido que a imigração é um processo social que promove, em vez de suprimir, a criminalidade”. GUIA (2010) indica que, de acordo com a Escola de Chicago, notável símbolo do estudo da Criminologia, a imigração tem sido frequentemente associada ao crime. Sobre este ponto, importa referir a chamada teoria da desorganização social, postulada pela Escola de Chicago. Serviu de fundação teórica para muitos dos estudos realizados sobre a relação crime e imigração, de acordo com STOWELL *et al.* (2009, p. 892).

A teoria da desorganização social foi desenvolvida por SHAW e MCKAY (1969) que estudaram o crime a delinquência juvenil nas áreas urbanas dos Estados Unidos. Naquilo que é um verdadeiro clássico na Criminologia, os autores “argumentam que as características estruturais dos bairros urbanos, e não as características dos seus residentes, os tornam particularmente suscetíveis à prática de atos delinquentes” (STOWELL *et al.*, 2009, p. 892). São apontados três fatores estruturais que conduzem à

⁵ Sobre esta temática *vide*, entre outros, BIGO (2002) *Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease*; BIGO (2006) *Internal and External Aspects of Security*; FERREIRA (2010) *A Política de imigração europeia: instrumento da luta anti-terrorista?*; e FERREIRA (2013) *Imigração. Uma ameaça securitária para a Europa?*.

disrupção social das comunidades (baixo estatuto económico, heterogeneidade étnica e mobilidade residencial) que conduz, por seu turno, “a variações no crime e delinquência” (SAMPSON e GROVES, 1989, pp. 774-775). Uma nota relevante é que a teoria da desorganização social releva os efeitos da imigração na comunidade, sendo que, ao trazer outras línguas e culturas para o seio da coletividade, atenua “os laços comunitários e os controlos informais e, por sua vez, aumenta a desordem social e os níveis de criminalidade (MCCALL e HENDRIX, 2015, p. 197). Além disso, STOWELL *et al.* (2009) referem que se torna difícil criar formas informais de controlo social, muito devido à falta de recursos e à pouca estabilidade patente nas zonas onde, por norma, se fixam as comunidades imigrantes. Numa análise recente à realidade portuguesa, FERNANDES (2023), utilizou dados de 2013 a 2021 retirados do SEI (Sistema Estratégico de Informação) da PSP, bem como de bases de dados do SEF, Instituto Nacional de Estatística (INE) e Direção Geral dos Serviços Prisionais (DGRSP), e procurou analisá-los com base na nacionalidade, dividida em nacionais e imigrantes oriundos de fora da UE. O autor reconhece que “estamos em condições de afirmar que os indicadores estatísticos traduzem uma relação direta entre a criminalidade e a imigração, sendo igualmente certo que, à medida que a taxa de imigração sobe, a criminalidade acompanha” (FERNANDES, 2023, p. 20).

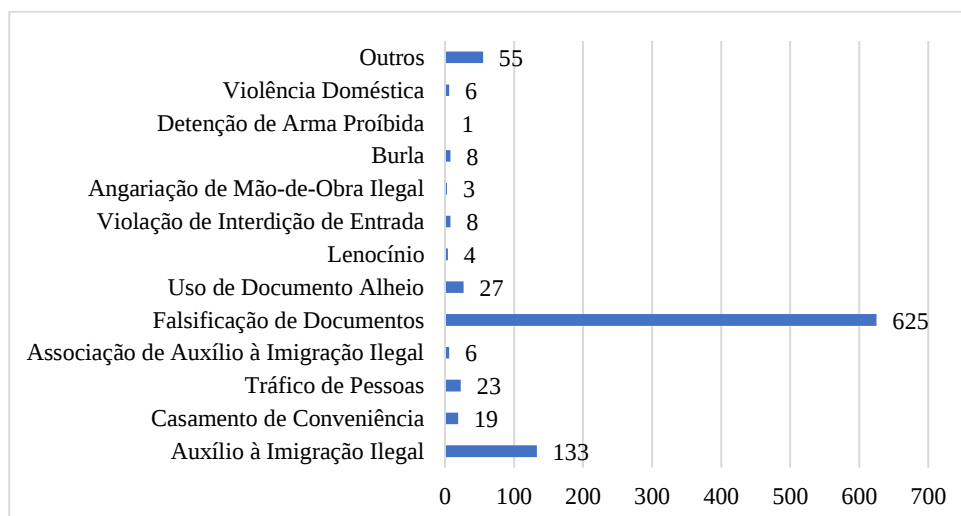
Existem, contudo, outras visões sobre a influência da imigração no crime. Por exemplo, KUBRIN e MIODUSZEWSKI (2018, p. 66), realizando uma extensa revisão da literatura sobre a temática no que concerne aos EUA, afiançam que não se verifica que “imigrantes têm taxas de infração, detenção e encarceramento mais elevadas do que os cidadãos nativos”. Também numa revisão da literatura que se debruça sobre esta questão, mas concretamente circunscrita ao século XX, MARTINEZ e LEE (2000) referem que uma descoberta de destaque é a de que os imigrantes acabam por apresentar quase sempre uma taxa de criminalidade mais baixa do que aquela que se verifica nos cidadãos nacionais. Outros autores, como SAMPSON (2008), não só afirmam que a imigração não contribui para o aumento da criminalidade, mas que até pode ter efeitos contrários e levar a uma maior tranquilidade e paz públicas. Num estudo que abrangeu especificamente a criminalidade violenta em Portugal, GUIA (2010) verificou que não se pode afirmar que os imigrantes pratiquem mais crimes violentos que a população nacional. Também SEABRA e SANTOS (2005, p. 124) puderam concluir que “em condições equivalentes de masculinidade, juventude e condição perante o trabalho” não

existe distinção entre a taxa de criminalidade praticada por portugueses ou por imigrantes. Uma nota para a necessidade de ter presente o exposto no ponto anterior deste capítulo relativamente à mensuração da criminalidade e à dificuldade que lhe está inerente. CUNHA (2019) refere que, estatisticamente, são cometidos mais crimes por homens jovens, o que na análise da criminalidade associada aos migrantes é preponderante ter em consideração. Por norma, na população migrante a proporção de homens jovens é maior do que na população autóctone dos países de acolhimento, o que impede uma análise direta (CUNHA, 2019). É então necessário calibrar os termos de comparação, o que permite que se conclua que “dentro da mesma faixa etária, género, e condição socioeconómica, as taxas aproximam-se ou podem mesmo em certos contextos revelar-se inferiores em populações imigrantes” (CUNHA, 2019, p. 65).

No que respeita ao caso concreto da imigração irregular e da sua relação com a criminalidade, também foram realizados estudos. Um exemplo foi concretizado nos EUA, com dados relativos à prisão do condado de Los Angeles, tendo HICKMAN e STOP (2008, p. 77, *cit in* Stowell *et al.*, 2009, p. 894) concluído que “os estrangeiros deportáveis (uma combinação de imigrantes sem documentos e de pessoas com um estatuto de visto expirado) [não representam] uma ameaça singular para a segurança pública”. Não obstante, GUIA e PEDROSO (2015) apontam a possibilidade de, face à situação precária e ausente de qualquer estatuto jurídico e de cidadania em que os imigrantes irregulares se encontram, aconteça que organizações criminosas transnacionais tenham relativa facilidade em subjugar-los. A necessidade dos imigrantes em alcançar melhores condições de vida é uma causa, mas há também que destacar o papel dos Estados industrializados, que ao permitirem que se utilize mão-de-obra barata para alcançar os seus objetivos, acabam por promover a atividade das referidas organizações (GUIA e PEDROSO, 2015).

Uma última nota para abordar a criminalidade relacionada com os fenómenos migratórios em Portugal. De acordo com o SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (2023, p. 32) foram registados 918 crimes em território nacional associados à imigração e demais fenómenos conexos.

Gráfico 1 –Número de crimes associados aos fenómenos migratórios registados em Portugal em 2022



FONTE: Adaptado de SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS, 2023.

A preponderância incide na falsificação de documentos, com mais de quatro vezes o número de registos do segundo crime mais documentado, o crime de auxílio à imigração ilegal (*vide* Gráfico 1). De relevar ainda o registo de 27 crimes de utilização de documento alheio, bem como de 23 crimes de tráfico de pessoas. No que tange ao tráfico de pessoas, foram sinalizadas pelo SEF “32 vítimas associadas ao crime de tráfico de pessoas, constituindo as nacionalidades mais relevantes a nacionalidade colombiana (7), a nacionalidade brasileira (5), a nacionalidade guineense-Bissau e a nacionalidade moldava (4), a nacionalidade timorense e a nacionalidade ucraniana (3)” (SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (2023, p. 34). O SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (2023, p. 33) alude, ainda, à constituição de 319 arguidos no âmbito de procedimentos criminais em 2022, dos quais 116 são cidadãos portugueses, a nacionalidade mais representada, seguindo-se 39 cidadãos brasileiros e 33 cidadãos oriundos do Bangladesh.

Destarte, atentando na generalidade da literatura e tendo presente a necessidade de analisar amostras com características semelhantes em estudos estatísticos, podemos entender que a criminalidade não está relacionada com a imigração. Num campo teórico urge, contudo, perceber que a posição fragilizada e vulnerável em que as comunidades migrantes muitas vezes se encontram pode servir como facilitador para uma possível entrada no mundo criminal, uma realidade a que a população autóctone também está naturalmente sujeita.

CAPÍTULO II: O FENÓMENO MIGRATÓRIO

2.1. DA IMIGRAÇÃO NA EUROPA

Adivinha-se necessário entender qual o estado da imigração na Europa. Começemos por traçar um breve percurso pelo passado deste fenómeno no continente europeu.

Desde logo, é importante termos presente que a Europa foi, durante muito tempo, um continente de emigração (FERREIRA, 2010). Nos longínquos períodos da exploração marítima, os europeus colonizaram os diferentes continentes. Mais recentemente, entre 1800 e 1930, LEMAN (2005) aponta para cerca de 40 milhões de europeus a emigrarem para o continente americano e, em menor volume, para o asiático. Durante este período, o autor destaca uma maioria de cidadãos ingleses e falantes de alemão, entre 1800 e 1860, a que se seguiram depois cidadãos italianos, espanhóis e europeus de Leste, já de 1860 a 1930 (LEMAN, 2005). Analisando, em concreto, os casos do migrante espanhol e do migrante italiano, KING e RIBAS-MATEOS (2005) referem que os cidadãos espanhóis se deslocavam essencialmente para as suas colónias na América Central e do Sul e, na segunda metade do século XIX, foram também para a Califórnia, embora em menor expressão. Já os migrantes italianos dirigiam-se, a partir do século XIX, para os EUA e América do Sul, em específico para Brasil, Argentina e Venezuela, imigrando mais tarde também para Austrália e Canadá, e em menor número para África do Sul e Nova Zelândia (KING e RIBAS-MATEOS, 2005). Estes movimentos migratórios não cessaram mas destaca-se um aparecimento gradual de migrações dentro da própria Europa, verificando-se que “depois de 1822 havia uma linha migratória da Irlanda para Inglaterra e especialmente depois de 1875 iniciou-se a emigração de países como a Itália, a Espanha e a Polónia para outros países do Noroeste europeu” (LEMAN, 2005, p. 170). Entre 1850 e 1914 verificou-se uma época de migrações massificadas na Europa, principalmente devido à industrialização (CASTLES e MILLER, 1998).

O período que abrange as duas guerras mundiais (1914-1945) trouxe relevantes mudanças, caracterizando-se essencialmente pela diminuição das migrações laborais internacionais que CASTLES e MILLER (1998, p. 62) atribuem “em parte à estagnação económica e crise, e em parte devido à crescente hostilidade para com imigrantes em muitos países”. Os autores afiançam que, com o eclodir da Primeira Guerra mundial,

“muitos migrantes regressaram a casa para participar no serviço militar ou na produção de munições” (CASTLES e MILLER, 1998, p. 62). Com o fim da guerra, LEMAN (2005, p. 171) afirma que se verificou “uma nova migração entre os vários países da Europa que durou até à depressão dos anos 30”, como demonstra a imigração de italianos e europeus de Leste para trabalharem nas minas de carvão belgas. CASTLES e MILLER (1998, p. 66) reconhecem que o término do conflito trouxe uma expectável diminuição dos fluxos migratórios, não apenas devido ao conflito, mas também causada pela “xenofobia e estagnação económica”. Não obstante, a Segunda Guerra Mundial tornou novamente a afetar as migrações, verificando-se, por exemplo, a substituição de 11 milhões de trabalhadores alemães por trabalhadores estrangeiros (LEMAN, 2005).

Já no pós-guerra, DE HAAS (2018, p. 6) delimita quatro grandes fases na migração na Europa, que estão claramente ligadas “às diferentes fases do desenvolvimento económico e às alterações concomitantes da ideologia económica, à evolução da estrutura da procura de mão de obra europeia, às alterações demográficas e, (...) os processos gémeos de integração e alargamento europeus”. No fim do conflito, países como a Alemanha e a França tinham de reerguer as suas economias moribundas, pelo que era necessária mão-de-obra não-qualificada, alguma com carácter provisório, já que os postos qualificados foram ocupados pela população nacional (SOUSA, 2006). Assim, como destaca SOUSA (2006, p. 30), assistiu-se a um movimento migratório proveniente do Sul da Europa e de África, com destino aos países do Centro e Norte da Europa, motivado essencialmente pela “pobreza e a vontade destes migrantes em melhorar as suas condições de vida”. HEISLER e LAYTON-HENRY (1993, p. 150) referem que estes trabalhadores, em conjugação com o Plano Marshall⁶, permitiram que a Europa, em concreto a Europa Ocidental, “se restabelecesse como um dos mais avançados e produtivos centros da economia mundial”. Também se verificaram movimentos da Irlanda para o Reino Unido, ou ainda da Finlândia para a Suécia (DE HAAS, 2018). Mais tarde, da década de 60 em diante, DE HAAS (2018, p. 7) refere que, com muitos países a experienciarem alterações nos seus próprios movimentos migratórios muito por culpa do “envelhecimento e do crescimento económico”, muitas empresas de países como a Alemanha, França ou Bélgica começaram a procurar recrutar trabalhadores noutros países como Turquia ou Marrocos, ou até mesmo em antigas

⁶ Tratou-se de um plano para reabilitar as economias de países da Europa Central e Ocidental, patrocinado pelos EUA, e com vista a permitir que as instituições democráticas conseguissem ultrapassar as dificuldades geradas pela Segunda Guerra Mundial (BRITANNICA, 2023).

colónias como Senegal e Mali. O fim deste primeiro período é marcado pela crise petrolífera de 1973-1974, momento que gerou uma paragem dos recrutamentos e que originou várias recessões económicas até à década de 1980 (CASTLES e MILLER, 1998; DE HAAS, 2018).

A segunda fase desenrola-se até meados da década de 1990. Com a crise petrolífera, verificaram-se uma série de alterações de ordem político-económica, com uma “prevalência crescente políticas económicas neoliberais dominadas pela desregulamentação económica”, por exemplo terminando os subsídios do Estados para mineração ou indústria pesada, ou ainda privatizações de certas empresas (DE HAAS, 2018, p. 7). DE HAAS (2018) refere que todas estas mudanças acabaram por ter repercussões nas migrações, na medida em que terminaram com muitos postos de trabalhos de imigrantes, nomeadamente em fábricas e minas, onde se verificou uma passagem parcial da produção industrial para países com salários mais baixos. Não obstante, tal não gerou uma saída maciça de trabalhadores para os países de origem, o que seria expectável, mas “incentivou a sua fixação permanente, uma vez que a perspectiva de encerramento da fronteira e a incerteza geral incentivaram muitos trabalhadores migrantes a permanecerem no lado seguro da fronteira e a trazerem as suas famílias” (DE HAAS, 2018). Tal é o caso, por exemplo, de migrantes das colónias francesas e holandesas, que acabaram por consolidar as suas raízes familiares, pelo que todo este “processo de fixação e o aparecimento de segundas e terceiras gerações, nascidas na Europa Ocidental, conduziram a uma diferenciação interna e ao desenvolvimento de estruturas e consciências comunitárias” (CASTLES e MILLER, 1998).

Mais tarde, em meados da década de 1980, a situação económica melhorou, com destaque para o crescimento do setor dos serviços que atraiu um número consideráveis de trabalhadores imigrantes, tendo setores como o agrícola ou o da construção mantido a sua procura (DE HAAS, 2018). É relevante entender que se verificou aquilo que DE HAAS (2018, p. 8) designa como uma “bifurcação no mercado de trabalho”, em que por um lado eram precisos migrantes pouco qualificados, e por outro existia uma necessidade de migrantes qualificados. Na época constata-se “um ressurgimento da migração para a Europa Ocidental”, muito devido aos problemas políticos e económicos nos países de origem (CASTLES e MILLER, 1998). A maioria dos migrantes chegava de África, Ásia ou América Latina, referindo CASTLES e MILLER (1998, p. 81) que muitos imigrantes “vieram como trabalhadores (legais e ilegais), mas cada vez mais também

como requerentes de asilo”. Os autores também aludem que a crise que sucedia na Europa de Leste, principalmente na União Soviética, levou a que se temesse uma chegada desmesurada de pessoas oriundas dessa região à Europa Ocidental e do Sul, o que acabou por não se confirmar (CASTLES e MILLER, 1998). Não obstante, neste período registou-se um maior fluxo migratório dentro da Europa, especialmente de migrantes mais qualificados (DE HAAS, 2018).

Um terceiro momento coincide com os meados da década de 1990 e desenrola-se até 2008, altura da crise económica mundial (DE HAAS, 2018). A queda do Muro de Berlim e a posterior dissolução da União Soviética resultou em diversos movimentos de cidadãos da Europa de Leste para os países do Sul e Ocidente do continente, como reconhecem DE HAAS (2018) e PEREIRA (2023). Contudo, países como Itália ou Espanha atraíam também migrantes originários de África e da América Latina (CASTLES e MILLER, 1998; DE HAAS, 2018). Durante este período, os atentados de 11 de setembro de 2001 provocaram uma preocupação e atenção relativamente às migrações, gerando um maior controlo e, por conseguinte, um entrave à circulação de pessoas (PEREIRA, 2023). Foi, também, durante a década de 90, em 1995, que se materializou o Acordo de Schengen, alterando significativamente a mobilidade populacional na Europa. A 14 de junho, em Schengen, Luxemburgo, os governos de Bélgica, Luxemburgo, Países Baixos, França e República Federal da Alemanha celebraram um Acordo relativo à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns. Segundo MARTA (2019, p. 96), este acordo tinha como objetivo criar uma zona de livre circulação de pessoas entre os Estados que o assinaram, sendo que ao mesmo tempo seriam implementadas “medidas de segurança compensatórias, tendentes a intensificar os níveis de segurança e a ordem pública já existentes nos referidos Estados”. Este acordo inicial viria a dar lugar à assinatura da CONVENÇÃO DE APLICAÇÃO DO ACORDO SCHENGEN (CAAS) pelos cinco países, complementando e estabelecendo medidas concretas para aplicar a política de remoção de fronteiras internas. Atualmente, o Espaço Schengen é composto por 29 países, sendo que 25 são estados-membros da UE⁷. A criação deste espaço em que as pessoas têm a possibilidade de se deslocarem de um país para o outro sem necessidade de visto é uma mudança importante no controlo de fronteiras na Europa e na UE, como veremos adiante.

⁷ Vide ANEXO I. Os mais recentes Estados-Membros são a Bulgária e a Roménia, que passaram a integrar o espaço Schengen no dia 31 de março de 2024.

A última fase das migrações pós-guerra na Europa desenrola-se desde 2008 até à contemporaneidade. A crise económica marcou, um pouco à semelhança da crise petrolífera de 1973, o fim do crescimento económico na Europa, bem como do alargamento da UE, sendo que esta quarta fase é “caraterizada por uma consolidação e estabilização da migração intracomunitária e uma continuação da imigração de nacionais de países terceiros mais elevada do que o previsto” (DE HAAS, 2018, p. 10). Mas em termos estatísticos, qual é o estado da imigração no velho continente?

Atualmente, a Europa constitui-se como o continente para onde se deslocam mais migrantes (*vide* Tabela 1). Os dados mais recentes, de 2020, apontam para cerca de 87 milhões de pessoas que escolhem a Europa como destino, número que representa 30,9% de todas as migrações mundiais (UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, POPULATION DIVISION, 2020). Contudo, a Ásia tem quase o mesmo número de imigrantes, com praticamente 86 milhões de migrantes a viverem no continente em 2020, ou seja cerca de 30,5 % do total de imigrantes do Mundo, de acordo com a UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, POPULATION DIVISION (2020).

Tabela 1 – Comparação entre migrantes internacionais por continente de residência (2015-2020)

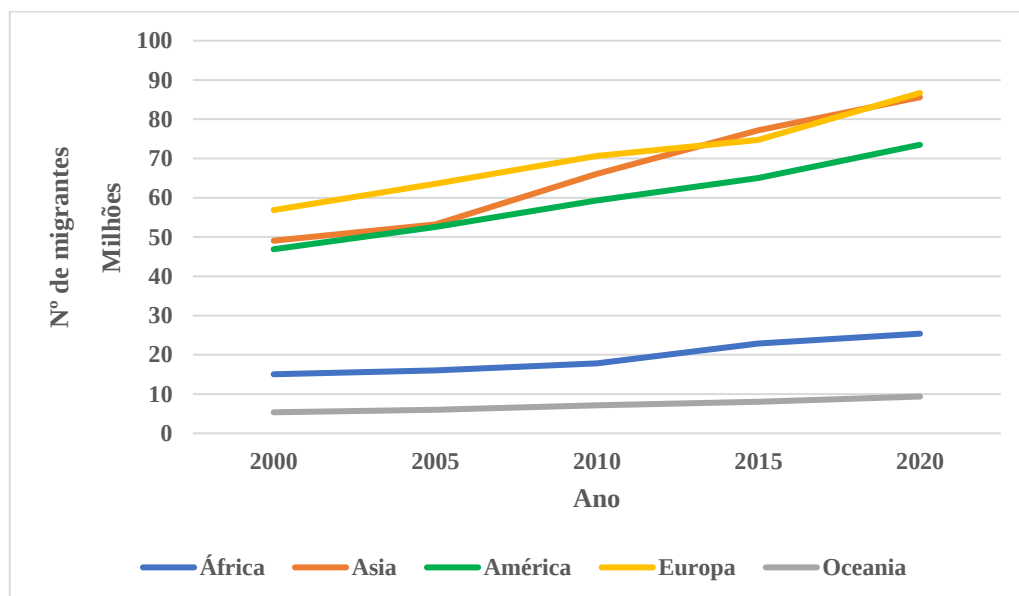
Zona	Ano	
	2015	2020
África	22 860 792	25 389 464
Asia	77 191 249	85 618 502
América	65 075 244	73 503 418
Europa	74 759 083	86 706 068
Oceânia	8 072 276	9 380 653
Mundo	247 958 644	280 598 105

FONTE: Adaptado de UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, POPULATION DIVISION, 2020.

Importa também compreender a evolução dos destinos migratórios desde o início do século XXI. Desde 2000, o continente europeu constitui-se como o destino predileto do migrante internacional (*vide* Gráfico 2). Não obstante, a hegemonia foi

interrompida em 2015, tendo a Ásia sido o continente mais procurado. Tanto África como a Oceânia apresentam números bastante inferiores aos restantes continentes, destacando-se o aumento da procura do continente europeu, asiático e americano, e no caso da América, o crescimento é ininterrupto desde 2000.

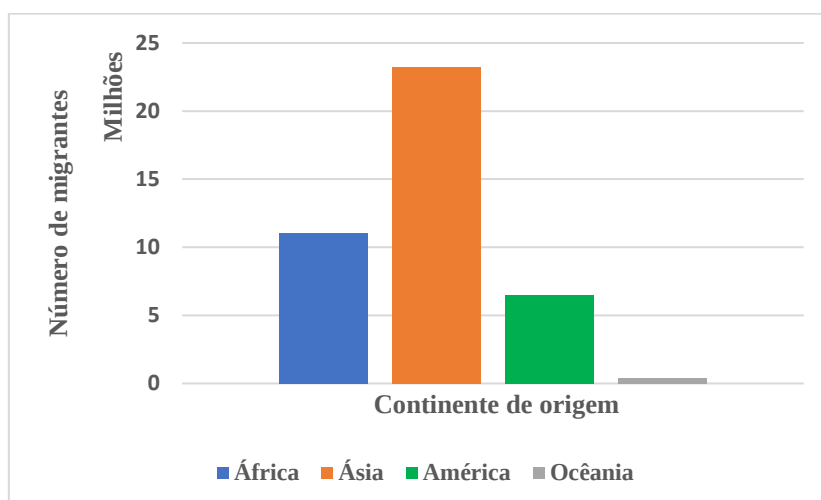
Gráfico 2 – Evolução do número de migrantes por continente no século XXI



FONTE: Adaptado de UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, POPULATION DIVISION, 2020.

De acordo com dados da UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, POPULATION DIVISION (2020), em 2020 existiam mais de 40 milhões de migrantes de fora da Europa a residir no continente. A grande maioria são originários do continente asiático, com um número que ascende quase aos 24 milhões de pessoas (Gráfico 3). África, com cerca de 11 milhões de imigrantes, América, com pouco mais de seis milhões, e Oceânia, que regista menos de um milhão de migrantes, são os continentes com menor expressão.

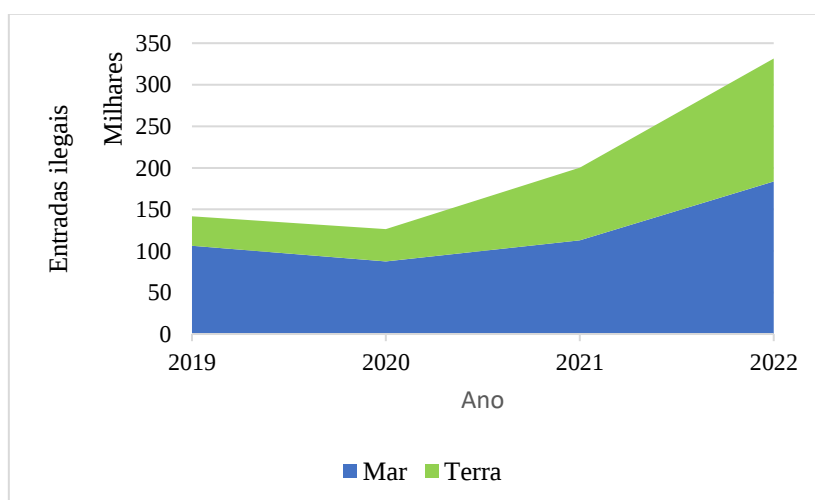
Gráfico 3 – Continentes de origem dos migrantes extracontinentais na Europa em 2020



FONTE: Adaptado de UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, POPULATION DIVISION, 2020.

Relativamente à imigração irregular, de acordo com a FRONTEX (2023), em 2021, foram registadas cerca de 330 mil tentativas de entrada ilegal na fronteira do Espaço Schengen, observando-se que as rotas com maior volume são as rotas do Mediterrâneo Central, Balcãs Ocidentais e África Ocidental⁸. Verifica-se uma tendência de crescimento do número de deteções de entradas ilegais. Uma análise ao tipo de entrada revela uma maior procura pela entrada marítima face à terrestre (*vide* Gráfico 4).

Gráfico 4 – Evolução do número de entradas ilegais no Espaço Schengen



FONTE: Adaptado de FRONTEX, 2023.

⁸ Vide ANEXO II.

O combate à imigração irregular é uma das bandeiras da UE. Assim, e sendo certo que a imigração irregular é fomentada pelo mercado de trabalho (MALHEIROS, 2012, entre outros), foi concebida a DIRETIVA 2009/52/CE do PARLAMENTO EUROPEU e do CONSELHO da UE de 18 de junho de 2009, que “estabelece normas mínimas sobre sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular”. A relevância deste diploma prende-se com a forma como exige aos empregadores de cidadãos de países extracomunitários que verifiquem se os imigrantes têm a sua situação regularizada, punindo as entidades patronais que empreguem estrangeiros que estejam em situação irregular, tanto pecuniariamente como até mesmo criminalmente.

Recentemente, a Europa tem assistido a uma ascensão considerável de partidos de extrema-direita em diversos países (BBC, 2023). Este ponto é relevante para o presente estudo na medida em que as políticas da extrema-direita europeia são caracterizadas pelo nacionalismo étnico, pela procura de garantia de uma cultura homogénea da nação, por um discurso centrado na imigração e nos refugiados e, concomitantemente, pela exclusão dos imigrantes, podendo em alguns casos verificar-se atitudes de índole xenófoba ou racista (RYDREN, 2017, pp. 485-486). NEUMAN (2020, p. 1) destaca o rápido avanço de partidos de extrema-direita em diversos países europeus, nomeadamente Alemanha, Países Baixos ou Itália. Na Alemanha, é assinalável o crescimento do partido *Alternativ für Deutschland* (AfD). A criação do AfD surgiu como reação aos planos de resgate por parte da UE no decorrer da crise da dívida da zona euro, nos primórdios do decénio de 2010, mas alterou o seu foco para uma política anti-imigração, fruto da crise migratória de 2015 (STATISTA, 2024). A radicalização do partido foi notória desde então, sendo que a política do AfD, além da sua marcada oposição à imigração, é caracterizada pela islamofobia e pelo racismo (FOREIGN POLICY, 2024). Recentemente, foi noticiada uma reunião entre figuras de relevo do AfD e neonazis durante a qual se discutiu a deportação em massa de pessoas de etnia não germânica (BBC, 2024). De acordo com o STATISTA (2024), a reação do povo alemão foi notória, pois além da Alemanha ter assistido às maiores manifestações da sua história recente, o apoio ao AfD diminuiu, mas não removeu o partido extremista do segundo lugar das preferências dos alemães.

Também nos Países Baixos deve ser relevada a ascensão da extrema-direita, personificada em GEERT WILDERS. A política de WILDERS centra-se numa posição anti-

imigração, eurocética e marcadamente anti-islâmica (POLITICO, 2023). A proposta de medidas como o restabelecimento do controlo fronteiriço neerlandês, ou ainda deter e deportar imigrantes irregulares, ilustram de forma clara a visão extremista do *Partij voor Vrijheid* (PVV) (THE GUARDIAN, 2023). O político neerlandês liderou o PVV a uma vitória, em novembro de 2023, num ato eleitoral onde duplicaram os assentos parlamentares das eleições anteriores⁹. Não obstante, as posições radicais do PVV revelaram-se um entrave significativo para a formação de governo. A instabilidade política nos Países Baixos mantém-se, decorridos cinco meses desde a realização das eleições (LE MONDE, 2024).

Por seu turno, Itália foi também palco do crescente protagonismo da extrema-direita. As eleições legislativas de 2022 foram marcadas pela vitória da coligação de direita¹⁰, presidida por GIORGIA MELONI, líder do maior partido da coligação, o *Fratelli d' Italia* (FdI). A aliança obteve 43,7% dos votos na Câmara dos Deputados e 44,02% no Senado italiano (STATISTA, 2024a). O FdI apresenta-se como sendo um partido conservador, defensor das pequenas e médias empresas e com políticas familiares mas, desde 2014, apresenta características de populismo, xenofobia e euroceticismo, que o enquadram na extrema-direita (ROODUIJN *et al.*, 2023). Precisamente em 2014, o discurso proferido por MELONI visou diversas temáticas, como a defesa identitária, preservação da cultura de Itália, proteção das raízes culturais europeias, ou ainda o combate à imigração ilegal (DONÀ, 2022, p. 784). Na mesma senda anti-imigração, o líder de outro partido da extrema-direita italiana MATTEO SALVINI do *Lega*, apontou, erroneamente, a imigração irregular como fator facilitador da transmissão de COVID-19 (REYNOLDS, 2020, p. 345). De acordo com BASILE e BORRI (2022, p. 371), o *Lega* radicalizou, de forma mais clara, a sua posição com a chegada de SALVINI ao cargo de secretário do partido, em 2013, sendo que apresentou uma política que mistura “posições económicas neoliberais e apoio à intervenção do estado, xenofobia e sentimentos anti-imigração com apoio às minorias, posições pró-UE com euroceticismo e anti globalismo”. Depois de um ano no governo, e enfrentando dificuldades para

⁹ O PPV alcançou “37 dos 150 lugares (...), ficando bem à frente da aliança trabalhista-verde liderada pelo antigo comissário europeu Frans Timmermans e do conservador Partido Popular para a Liberdade e a Democracia (VVD) do primeiro-ministro cessante Mark Rutte” (FRANCE 24, 2023).

¹⁰ A coligação foi constituída pelos partidos *Fratelli d'Italia*, *Lega*, *Forza Italia*, e *Noi Moderati* (THE GUARDIAN, 2022).

cumprir as promessas eleitorais¹¹, MELONI mantinha um índice elevado de popularidade (EXPRESSO, 2023).

A Europa assume-se como um continente de imigração. A procura do continente europeu é considerável, verificando-se um número considerável de pessoas que procuram entrar na Europa ainda que de forma irregular. A crescente imigração gera reações políticas por toda a Europa, registando-se um crescimento dos movimentos anti-imigração, inseridos em agendas políticas de extrema-direita.

2.2. REGULAMENTAÇÃO DA IMIGRAÇÃO

A imigração para a Europa e, em concreto para a UE, deve obedecer a regras. Apresenta-se fundamental apreender como se processa a questão da imigração no continente europeu, sobretudo no que concerne às regulamentações vigentes. Na senda do presente trabalho, importa compreender quais os requisitos para a entrada e estadia no território europeu, mais concretamente na UE, bem como em Portugal.

A regulação da imigração para a Europa e dentro do continente tem origem em diversos diplomas legais. O Direito nacional de cada estado, o Direito da UE, a CONVENÇÃO EUROPEIA DOS DIREITOS HUMANOS (CEDH) e a CARTA SOCIAL EUROPEIA (CSE), bem como outras obrigações internacionais que os Estados tenham subscrito, enformam a regulamentação da imigração no continente europeu (EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS AND COUNCIL OF EUROPE, 2020).

A temática da imigração ao nível da UE está presente, desde logo, no TRATADO SOBRE O FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA (TFUE)¹². Os artigos 79 e 80 do TFUE constituem a base legal para a política de imigração da UE. A política comum de imigração da UE visa assegurar uma “gestão eficaz dos fluxos migratórios, um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residam legalmente nos

¹¹ A título exemplificativo, veja-se a pouca eficácia em cumprir a promessa de travar a chegada de embarcações clandestinas à costa italiana (EXPRESSO, 2023).

¹² Assinado a 13 de dezembro de 2007, entrou em vigor a 1 de dezembro de 2009 e trata-se de um de dois tratados que compõem o direito primário da UE, juntamente com o Tratado da União Europeia (EUR-Lex, 2017).

Estados-Membros, bem como a prevenção da imigração ilegal e do tráfico de seres humanos e o reforço do combate a estes fenómenos”¹³.

De acordo com a UE (*s.d.*), os países-membros detêm o ónus da decisão relativamente às candidaturas de cidadãos extracomunitários que pretendem imigrar para esse referido país, ainda que tanto a UE como o país de acolhimento detenham competências na matéria de imigração. Quando a UE é omissa, cabe aos países determinar “as condições para obter vistos de residência e de trabalho no seu país”, sendo que não existe uma instituição da UE para receber e gerir as candidaturas (UE, *s.d.*).

No que concerne à entrada de cidadãos de países fora da UE e do espaço Schengen, apresenta-se a necessidade de cumprirem uma série de requisitos¹⁴. Existem duas grandes tipologias de vistos: os vistos de curta duração, que são emitidos por um Estado-Membro e têm validade de três meses¹⁵ e, os vistos de longa duração, emitidos por um estado-membro com base na sua legislação nacional, e que preveem uma estadia superior a três meses, mas inferior a um ano¹⁶. Contudo, nem todos os cidadãos nacionais de países terceiros têm o dever de apresentar este visto, apenas os constantes no REGULAMENTO 2018/1806 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de novembro de 2018.

Por forma a possibilitar um funcionamento profícuo do processo relativo à imigração, a UE apostou numa abordagem que distingue a tipologia do imigrante. Assim, existem diversas diretivas, com âmbitos distintos, com vista a abranger cada tipologia, o que resulta num vasto acervo de diplomas. A título meramente exemplificativo, refira-se a DIRETIVA (UE) 2021/1883 do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de outubro de 2021, referente às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado.

A propósito da política de asilo, revela-se pertinente conhecer, ainda que de forma breve, a abordagem normativa da UE à problemática do asilo. Desde logo, o

¹³ Cfr. número 1 do art.º 79 do Tratado de Funcionamento da União Europeia.

¹⁴ Cfr. art.º 6 do REGULAMENTO (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho de 9 de março de 2016.

¹⁵ Cfr. alínea *m*) do art.º 2 do REGULAMENTO (UE) N.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013 e REGULAMENTO (CE) N.º 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de julho de 2009.

¹⁶ *Ibidem*.

direito ao asilo na UE surge por força da CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA, tanto por via do direito ao asilo propriamente dito¹⁷, como por via da proibição de expulsão ou extradição do cidadão requerente de asilo “para um estado onde corra sério risco de ser sujeito a pena de morte, a tortura ou a outros tratos ou penas desumanos ou degradantes”¹⁸. A DIRETIVA 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia, de 13 de dezembro de 2011, estabelece as “normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida”.

Em 2009, o TRATADO DE LISBOA veio criar um Sistema Europeu Comum de Asilo que permitiu uniformizar o estatuto de asilo e de proteção subsidiária, uniformizar procedimentos nesta matéria e ainda cooperar com países terceiros¹⁹. A materialização deste desígnio pode ser verificada nos procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional²⁰, nas normas comuns em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional²¹ e, ainda, na definição de critérios e mecanismos para determinar qual o Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional²².

A regulação da imigração em Portugal tem características próprias, ainda que cumpra os pressupostos requeridos pela legislação europeia²³. A LEI n.º 23/2007, de 4 de julho²⁴, a denominada Lei da Imigração, contempla as normais legais respeitantes à “entrada, permanência e afastamento do território nacional”. Importa ressaltar que a referida LEI se aplica a todos os cidadãos estrangeiros e apátridas, exceto aqueles que sejam nacionais de um Estado-Membro da UE, que seja parte do ESPAÇO ECONÓMICO EUROPEU (EEE) ou tenha acordo de livre de circulação com a CE, que residam em Portugal na qualidade de refugiado, beneficie de asilo ou proteção temporária, ou ainda que sejam da família de um cidadão português ou cidadão estrangeiro que cumpra

¹⁷ Cfr. art.º 18 da CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA.

¹⁸ Cfr. número 2 do art.º 19 da CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA.

¹⁹ Cfr. número 2 do art.º 63 do TRATADO DE LISBOA, que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia, assinado em Lisboa em 13 de dezembro de 2007.

²⁰ Cfr. DIRETIVA 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013.

²¹ Cfr. DIRETIVA 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013.

²² Cfr. REGULAMENTO (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013.

²³ Cfr. número 4 do art.º 8 da CRP e art.º 2 da LEI n.º 23/2007 de 4 de julho.

²⁴ Atualizada pela LEI n.º 56/2023, de 6 de outubro.

algum requisito já referido, ainda que sejam de um país que não pertença à UE²⁵. O plasmado na LEI n.º23/2007, de 4 de julho, não prejudica os regimes especiais e a proteção dos Direitos Humanos, constantes nos n.º 1 e 2 do artigo 5 da referida LEI, respetivamente. Destaca-se, neste ponto, o acordo entre os países da COMUNIDADE DE PAÍSES AFRICANOS DE LÍNGUA OFICIAL PORTUGUESA (CPLP)²⁶.

Relativamente à entrada em Portugal, o cidadão estrangeiro deve entrar em território nacional por um posto de fronteira qualificado para o efeito e durante o horário estabelecido para o funcionamento²⁷. Sob um ponto de vista físico, um posto de fronteira pode ser definido como “qualquer ponto de passagem autorizado pelas autoridades competentes para a passagem das fronteiras externas”²⁸, uma definição constante na CONVENÇÃO DE APLICAÇÃO DO ACORDO DE SCHENGEN para estabelecer o conceito de posto de fronteira. Num prisma orgânico, os postos de fronteira são serviços destinados ao controlo do trânsito de cidadãos, sendo atualmente competência da PSP, no que respeita aos postos de fronteira aérea, e da GNR, no que concerne aos postos de fronteira marítima²⁹. Os 30 postos de fronteira qualificados em território nacional encontram-se definidos na PORTARIA n.º 322/2023, de 27 de outubro, dividindo-se em 21 postos de fronteira marítima e nove postos de fronteira aérea³⁰.

O cidadão estrangeiro necessita de ser portador de documentos de viagem ou documentos que o substituam³¹, de um visto de entrada válido³² e, ainda, de meios de subsistência para o período em que pretendem ficar em território nacional ou um termo de responsabilidade subscrito por cidadão nacional ou estrangeiro que esteja habilitado a permanecer em Portugal³³. O visto de entrada não é necessário para todos os estrangeiros que queiram entrar em território nacional como, por exemplo, para os cidadãos estrangeiros com visto de residência válido³⁴.

²⁵ Cfr. número 2 do art.º 4 da LEI n.º23/2007 de 4 de julho.

²⁶ Foi assinado em Luanda, em 17 de julho de 2021, entrando em vigor a 1 de janeiro de 2022. No ordenamento jurídico português, foi aprovado pela RESOLUÇÃO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA n.º 313/2021, de 9 de dezembro de 2021.

²⁷ Cfr. art.º 6 da LEI n.º 23/2007 de 4 de julho.

²⁸ Cfr. art.º 1 da CONVENÇÃO DE APLICAÇÃO DO ACORDO DE SCHENGEN.

²⁹ Cfr. art.º 2 da LEI n.º 73/2021, de 12 de novembro.

³⁰ Cfr. ANEXO da PORTARIA n.º 322/2023, de 27 de outubro.

³¹ Cfr. art.º 9 da LEI n.º 23/2007 de 4 de julho.

³² Cfr. art.º 10 da LEI n.º 23/2007 de 4 de julho.

³³ Cfr. art.º 11 e 12 da LEI n.º 23/2007 de 4 de julho.

³⁴ Cfr. número 3 do art.º 10 da LEI n.º 23/2007 de 4 de julho.

Quando a entrada é realizada por uma fronteira que não é sujeita a controlo deve ser prestada declaração de entrada, no prazo máximo de três dias úteis, junto de força de segurança competente³⁵. Excetua-se os casos nos quais o cidadão estrangeiro seja residente ou esteja autorizado a permanecer em Portugal por mais de seis meses ou, se instale num estabelecimento em que se aplique o disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 16, ou ainda que beneficie de regime comunitário ou equiparado³⁶.

No que concerne aos vistos, podem ser divididos em duas grandes tipologias, os vistos que são concedidos no estrangeiro e os vistos concedidos nos postos de fronteira. Os vistos concedidos no estrangeiro estão plasmados na Secção I da LEI n.º 23/2007, sendo desde logo enumerados no artigo 45 da supracitada LEI. Existem, assim, os vistos de escala aeroportuária, vistos de curta duração, vistos de estada temporária, vistos para obtenção de autorização de residência, vulgo visto de residência, e ainda os vistos para procura de trabalho³⁷. Dentro destas diferentes tipologias de vistos, existem subtipos de vistos que dizem respeito a situações mais concretas. Os vistos de curta duração podem ser para trabalho sazonal por período igual ou inferior a 90 dias³⁸. Já os vistos de estada temporária podem ser emitidos no âmbito da transferência de trabalhadores, para trabalho sazonal por período superior a 90 dias, e para atividade de investigação ou altamente qualificada³⁹. Por seu turno, os vistos de residência podem ter a finalidade do exercício de atividade profissional subordinada, para o exercício de atividade profissional independente ou para imigrantes empreendedores, para a atividade docente, altamente qualificada ou cultural, para a atividade altamente qualificada exercida por trabalhador subordinado, para o exercício de atividade profissional prestada de forma remota para fora do território nacional, para investigação, estudo, intercâmbio de estudantes do ensino secundário, estágio e voluntariado, e, ainda, para efeitos de reagrupamento familiar⁴⁰.

Os vistos de curta duração e os vistos especiais são duas tipologias de vistos concedidos nos postos de fronteira⁴¹. Os vistos especiais reservam-se a situações que

³⁵ Cfr. art.º 14 da LEI n.º 23/2007 de 4 de julho.

³⁶ Cfr. número 3 do art.º 14 da LEI n.º 23/2007 de 4 de julho.

³⁷ Cfr. arts.º 49, 51, 54, 58 e 57-A da LEI n.º 23/2007 de 4 de julho.

³⁸ Cfr. art.º 51-A da LEI n.º 23/2007 de 4 de julho.

³⁹ Cfr. arts.º 55, 56 e 57 da LEI n.º 23/2007 de 4 de julho.

⁴⁰ Cfr. arts.º 59, 60, 61, 61-A, 61-B, 62 e 64 da LEI n.º 23/2007 de 4 de julho.

⁴¹ Cfr. arts.º 67 e 68 da LEI n.º 23/2007 de 4 de julho.

impliquem “razões humanitárias ou de interesse nacional, reconhecidas por despacho do Ministro da Administração Interna”.

No que respeita à residência em território nacional é necessário que o imigrante tenha uma autorização de residência. A autorização de residência pode ser temporária ou permanente e assume a forma documental como título de residência⁴². A autorização de residência temporária tem uma validade de dois anos desde a emissão do título, podendo ser renovada a cada três anos⁴³. O cidadão estrangeiro pode obter uma autorização de residência mais curta (superior a 90 dias, mas inferior a um ano) se “estiver abrangido pelo Acordo CPLP e for titular de um visto de curta duração ou tenha uma entrada legal em território nacional”⁴⁴. Por seu turno, a autorização de residência permanente não tem qualquer prazo de validade requerendo, contudo, uma renovação a cada cinco anos ou quando ocorrer alguma alteração nos elementos identificativos registados sendo, esta última, condição válida para ambas as modalidades⁴⁵. Acresce que a autorização de residência pode ser cancelada, nos termos do artigo 85.º da LEI n.º 23/2007 de 4 de julho.

Por forma a obter autorização de residência temporária em território português, uma vez que a autorização de residência permanente apenas poderá ser obtida depois de se deter a autorização de residência temporária há pelo menos 5 anos⁴⁶, o cidadão estrangeiro deve cumprir cumulativamente os requisitos constantes no n.º 1 do artigo 77 da LEI n.º 23/2007, de 4 de julho. Incluem-se a posse de um visto de residência válido ou visto para procura de trabalho, a não condenação criminal por um crime que em Portugal implique uma pena privativa de liberdade superior a um ano e, não ter qualquer indicação no SISTEMA DE INFORMAÇÃO SCHENGEN (SISchengen)⁴⁷. As diferentes situações previstas nos artigos 88 a 94 da LEI n.º 23/2007, de 4 de julho, e que englobam autorizações para o exercício de atividade profissional, para atividade de investimento, ou para investigação, estudo, estágio profissional ou voluntariado, por

⁴² Cfr. art.º 74 da LEI n.º 23/2007 de 4 de julho.

⁴³ Cfr. número 1 do art.º 75 da LEI n.º 23/2007 de 4 de julho.

⁴⁴ Cfr. número 2 do art.º 75 da LEI n.º 23/2007 de 4 de julho.

⁴⁵ Cfr. art.º 76 da LEI n.º 23/2007 de 4 de julho.

⁴⁶ Cfr. alínea a) do número 1 do art.º 80 da LEI n.º 23/2007 de 4 de julho.

⁴⁷ O SISchengen é um sistema criado para partilhar informações com o propósito de garantir “a segurança e a gestão das fronteiras na Europa” (COMISSÃO EUROPEIA, *s.d.*). Segundo a COMISSÃO EUROPEIA (*s.d.*), a ausência de fronteiras internas entre os países do Espaço Schengen, este sistema “compensa os controlos nas fronteiras e é o instrumento de cooperação mais eficaz para as autoridades responsáveis pelas fronteiras e pela imigração, bem como para as autoridades policiais, aduaneiras e judiciais da UE e dos países associados a Schengen”.

exemplo, não constituem as únicas finalidades que justificam uma autorização de residência. O visto de residência, previsto no artigo 58 da LEI n.º 23/2007, de 4 de julho, vem cobrir todas as restantes situações que não se encontram nas tipologias existentes.

O imigrante detentor de autorização de residência tem acesso a uma série de direitos devidamente enquadrados no artigo 83 da LEI n.º 23/2007, de 4 de julho. Através do artigo 83 da LEI n.º 23/2007, de 4 de julho, materializa-se o artigo 15 da CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA (CRP) que refere que “os estrangeiros e os apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres dos cidadãos portugueses”), à exceção dos “direitos políticos, o exercício das funções públicas que não tenham carácter predominantemente técnico e os direitos e deveres reservados pela CONSTITUIÇÃO e pela lei exclusivamente a cidadãos portugueses”⁴⁸. Por conseguinte, o cidadão que possua autorização de residência tem por consequência acesso a direitos como a educação, a possibilidade de poder trabalhar por conta de outrem ou conta própria, ou o acesso à saúde.

A nona alteração à LEI n.º 23/2007, de 4 de julho, consubstanciada pela publicação da LEI n.º 18/2022, de 25 de agosto implicou o fim das quotas de imigração, com a revogação e alteração de diversos números da LEI n.º 23/2007, de 4 de julho⁴⁹.

Portugal procura combater o fenómeno da imigração irregular, nomeadamente do ponto de vista legislativo. Os capítulos IX e X da LEI n.º 23/2007, de 4 de julho, respeitantes aos crimes e contraordenações relacionados com a imigração irregular, ilustram o esforço legislativo em dirimir a imigração irregular. Destacamos a atenção dedicada aos empregadores que se aproveitam de mão-de-obra irregular. O artigo 198-A da LEI n.º 23/2007, de 4 de julho, refere que quem utilizar a atividade de um cidadão estrangeiro que não esteja “habilitado com autorização de residência ou visto que autorize o exercício de uma atividade profissional subordinada” será punido com coimas na ordem dos milhares de euros.

No que concerne ao regime jurídico português relativo à entrada, permanência, afastamento e saída de estrangeiros, TEIXEIRA (2024) considera que se revela *mais tolerante* em comparação com os restantes países europeus. Este ponto tem sido, inclusive, um tema amplamente debatido no panorama político nacional. Com efeito, a

⁴⁸ Cfr. números 1 e 2 do art.º 15 da CRP.

⁴⁹ Destacamos, nomeadamente, a revogação dos números 1 a 3 e 6 a 9 do art.º 59 da LEI n.º 23/2007, de 4 de julho.

imigração e as temáticas conexas constituíram um dos grandes temas da campanha para as eleições legislativas do dia 10 de março de 2024 (EXPRESSO, 2024).

A esse respeito, importa destacar a presença da temática da imigração nos programas políticos dos diferentes partidos políticos portugueses. Focando-nos nos partidos que detinham assento parlamentar na anterior legislatura, desde logo percebemos que o tema da imigração é abordado de forma díspar. Não obstante, o combate à imigração irregular é um ponto comum presente nos programas eleitorais dos partidos, bem como o reconhecimento da importância da imigração para Portugal. O partido CHEGA (2024, p. 50), enquadrado politicamente na extrema-direita, refere não ser “contra a imigração nem contra os imigrantes”, reconhecendo “a importância dos imigrantes em diversos sectores da economia nacional”. Não obstante, são os partidos posicionados mais à esquerda no espectro político nacional que dão maior ênfase a esta questão. O PARTIDO SOCIALISTA (PS), o BLOCO DE ESQUERDA (BE) e o PARTIDO COMUNISTA PORTUGUÊS (PCP) relevam, de sobremaneira, o papel positivo da imigração, nomeadamente através do seu contributo para a economia e demografia portuguesas. De destacar, ainda, propostas relacionadas com o alargamento de direitos para os cidadãos imigrantes, nomeadamente o direito ao voto. Relativamente aos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), o LIVRE (2024, p. 153) propõe conceder “direitos civis e políticos às suas cidadãs e cidadãos que residem em Portugal e assim o requererem”. O BLOCO DE ESQUERDA (2024, p. 246) alarga o espectro, propondo o “direito de voto a todas as pessoas titulares de autorização de residência em Portugal, independentemente da existência de acordos de reciprocidade com os países de origem”.

Os partidos que se inserem na direita política apontam, com maior ênfase, que diversos desafios decorrem da imigração. A ALIANÇA DEMOCRÁTICA (AD), coligação composta pelo PARTIDO SOCIAL DEMOCRATA (PPD/PSD), pelo CENTRO DEMOCRÁTICO SOCIAL – PARTIDO POPULAR (CDS – PP) e pelo PARTIDO POPULAR MONÁRQUICO (PPM), bem como o CHEGA e a INICIATIVA LIBERAL (IL), reconhecem que a extinção do SEF veio gerar e agravar problemas de índole burocrática no que tange ao processamento dos pedidos e processos de regularização. O CHEGA (2024, p. 51) defende mesmo a reversão da extinção do SEF e concludentemente “repor a sua estrutura orgânica, as suas atribuições e o seu estatuto jurídico e operacional”. De igual modo, os partidos de direita apontam a pressão que a imigração poderá gerar no mercado de habitação. A

título de exemplo, a ALIANÇA DEMOCRÁTICA (2024, p. 56) considera que a legislação permissiva conduz a um “desafio na habitação”. Por seu turno, o CHEGA (2024, p. 50) refere que a crescente chegada de imigrantes “coloca sob imensa pressão o sector imobiliário, reduzindo o número de imóveis dispo níveis no mercado”.

Ainda a respeito deste ponto, as alterações propostas ao atual regime relativo à imigração, são originárias maioritariamente da direita. A INICIATIVA LIBERAL (2024, p. 135) propõe uma alteração legislativa que seja mais restritiva, nomeadamente não permitindo a entrada de imigrantes com “mera promessa de contrato de trabalho”. A ALIANÇA DEMOCRÁTICA (2024, p. 58) defende o regresso dos objetivos quantitativos, isto é, das quotas de imigrantes, “ponderando a dimensão da segurança, priorizando em termos de qualificações e evitando a exploração por redes ilegais e criminosas”. No que lhe concerne, o CHEGA (2024, p. 51) propõe, de igual modo, o regresso da quotização de imigrantes sob a justificação de que os valores devem ser “assentes nas qualificações, nas reais necessidades do mercado de trabalho do país e nas mais-valias que os imigrantes possam trazer a Portugal”. A posição *extremista* do partido é facilmente perceptível através da presença de uma medida para “criar o crime de residência ilegal em solo português e impedir a permanência de imigrantes ilegais em território nacional”, condenando quem a incumprir ao impedimento de “regressar a Portugal e legalizar a sua situação nos cinco anos seguintes” (CHEGA, 2024, p. 51). O LIVRE (2024, p. 154) apenas refere que as leis da imigração devem ser revistas.

Pudemos, por conseguinte, aferir que a extrema-direita, materializada em Portugal no partido CHEGA, é, com relativa distância, a orientação política com uma posição mais radical face à imigração. A direita acaba por reconhecer tanto as virtudes da imigração para Portugal, como os desafios que coloca, propondo alterações para regular mais os fluxos migratórios. No que diz respeito à esquerda, verifica-se uma relevância considerável à contribuição positiva da imigração, defendendo o alargamento dos direitos dos cidadãos imigrantes no nosso país.

2.3. O CASO DE PORTUGAL

Realizado um retrato da imigração no continente europeu na sua generalidade e entendendo o funcionamento da sua regulamentação relativa à imigração, é de suma importância caracterizar a imigração no nosso país.

A imigração em Portugal é, na generalidade, similar à europeia, sendo, contudo, dotada de peculiaridades que resultam do seu passado colonial, tanto africano como brasileiro (PEREIRA, 2023). Historicamente, Portugal é um país de emigração que se caracterizou nos seus primórdios por ter as colónias africanas e o Brasil como destino (CASTLES e MILLER, 1998, KING e RIBAS-MATEOS, 2005). Num olhar recente, a emigração teve especial ênfase durante os anos cinquenta até meados dos anos oitenta do século passado, tendo muitos portugueses procurado uma vida melhor em países como França e Brasil (SANTOS, 2004; SOUSA, 2006; MATOS *et al.*, 2013). Contudo, Portugal tornou-se um país de destino de migrações na década de oitenta do século XX, começando a ser procurado por cidadãos estrangeiros para se fixarem (SOUSA, 2006; SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS, 2008, MALHEIROS, 2012; GÓIS e MARQUES, 2018). Autores como MALHEIROS (2012, p. 159) referem que na génese desta alteração está um “momento específico na evolução política e económica”, concorrendo para tal um regime democrático consolidado e a entrada na UE, aliados a um crescimento económico.

A década de 1980 foi marcada por um aumento da população estrangeira que residia em Portugal, como reconhecem, nomeadamente, MALHEIROS (2012) e GÓIS e MARQUES (2018). A maioria dos imigrantes que chegavam a território nacional tinham origem nos países recém-independentes do extinto império português, bem como brasileiros que procuravam fugir da ditadura que grassava o seu país à época (SANTOS, 2004). BAGANHA (2001, p. 143) afiança que o crescimento da população estrangeira a residir no nosso país foi ininterrupto desde 1980 até 1997, embora se tenham verificado “ritmos de crescimento diferentes ao longo deste período”. Este aumento não foi mero acaso. Como refere MALHEIROS (2012, p. 164), o crescimento da população estrangeira em Portugal, nesta época, teve na sua génese a oferta de trabalho para muitos imigrantes em setores “como a construção, obras públicas, comércio, serviço doméstico”, revelando-se assim uma “forte ligação entre imigração e dinâmica económica”.

Durante a década de 1990, os imigrantes tinham origem nos PALOP como era de resto característico no caso português, mas começava também a surgir um contributo significativo dos países de Leste europeu como a Roménia ou a Ucrânia (PEIXOTO *et al.*, 2012). SANTOS (2004) reconhece que a fragmentação da antiga União Soviética e a entrada em vigor do espaço Schengen catalisaram este movimento oriundo da Europa de Leste. Não obstante, é importante referir que a proporção de imigrantes oriundos de África e da Europa diminuiu, verificando-se o aumento das percentagens de imigrantes asiáticos e brasileiros, um facto que ilustra a maior diversidade dos movimentos migratórios que tinham Portugal como destino (GÓIS e MARQUES, 2018).

O aumento da população estrangeira a residir em Portugal neste período não se deve apenas a um aumento da entrada de imigrantes em território nacional. Na década de 1990 verificaram-se dois momentos de regularização extraordinária de imigrantes que residiam ilegalmente em Portugal, sendo o primeiro, em 1992, regularizando a situação de cerca 39 mil imigrantes e, o segundo, em 1996, ano em que aproximadamente 35 mil imigrantes tiveram a sua situação regularizada (BAGANHA e MARQUES, 2001; GÓIS e MARQUES, 2018). Os autores BAGANHA e MARQUES (2001, p. 16) destacam a importância destes dois momentos, uma vez que o crescimento da população estrangeira em Portugal nesta época acaba por derivar “destes dois processos especiais de legalização do que propriamente de novos fluxos migratórios”.

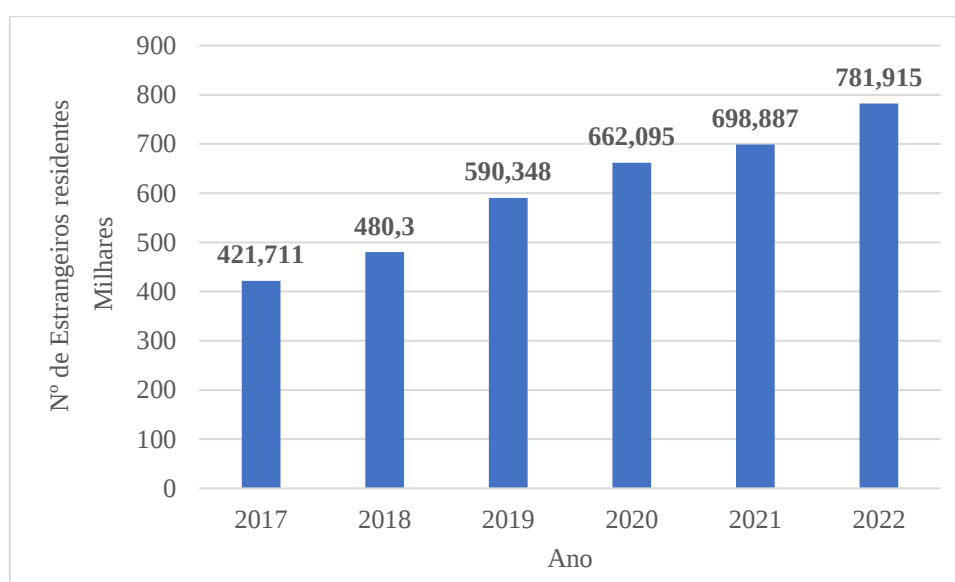
O início do novo milénio trouxe alterações aos movimentos migratórios em Portugal. Com efeito, verificou-se um decréscimo da imigração e um crescimento da emigração (PEIXOTO *et al.*, 2012). É possível entender esta variação atentando no saldo migratório nacional que cresceu durante a década de 1990, tendo diminuído de forma gradual, desde 2001, só se verificando valores próximos da última década do século XX em 2019 (PORDATA, 2023). Na primeira década de 2000, o saldo migratório foi positivo. As origens dos imigrantes também se alteraram, verificando-se, de 2001 em diante, um crescimento ainda mais significativo dos imigrantes oriundos de países de Leste europeu, bem como do Brasil (BAGANHA, MARQUES e GÓIS, 2004; GÓIS e MARQUES, 2018). Destaque neste ponto para a forma distinta como ambos, cidadãos europeus de Leste e cidadãos brasileiros, entravam em território nacional. De acordo com GÓIS e MARQUES (2018), os imigrantes oriundos da Europa de Leste entravam com um visto de curta duração, enquanto os imigrantes brasileiros não necessitavam desse documento, acabando ambos por não possuir um visto necessário para exercerem

alguma atividade laboral de forma regularizada. Estes dois grupos de imigrantes constituíam assim “um novo conjunto de imigrantes ilegais que supriam necessidades laborais, estavam integrados no mercado de trabalho, mas careciam de direitos e de uma política de integração” (GÓIS e MARQUES, 2018, p. 130).

A segunda década de 2000 trouxe um decréscimo na população estrangeira em Portugal (*vide* ANEXO III). Com efeito, verificou-se uma diminuição entre os anos 2010 e 2015, tendo o número de residentes a residir em Portugal aumentado. Após três anos, em 2018, verificou-se um novo total de imigrantes a residir em Portugal, cerca de 477 mil, um valor superado sucessivamente nos anos seguintes e com larga margem (ANEXO III e Gráfico 5).

Atentando no período 2017 a 2022, podemos compreender que a tendência tem sido de crescimento. Os dados mais recentes apontam para quase 782 mil estrangeiros a viverem em território nacional em 2022 (Gráfico 5). De acordo com o SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (2023), 2022 foi o sétimo ano consecutivo em que se verificou um aumento do número de estrangeiros a residirem em Portugal, sendo que esse aumento foi na ordem dos quase 12 % face ao ano anterior.

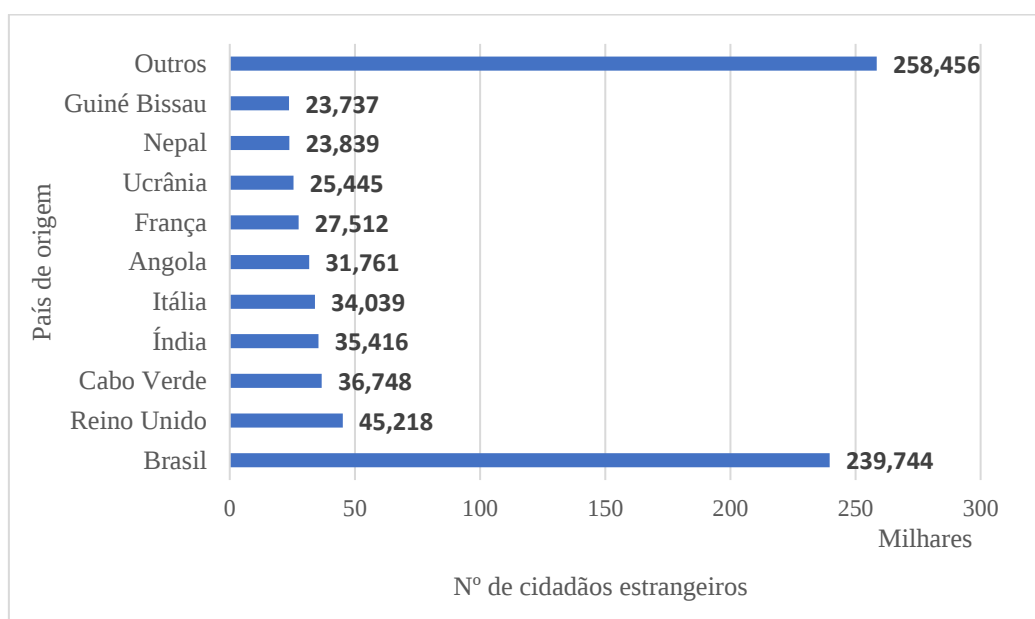
Gráfico 5 – Evolução da população estrangeira em Portugal



FONTE: Adaptado de SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS, 2023.

O *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2022* do SERVIÇO de ESTRANGEIROS e FRONTEIRAS (2023) apresenta as diferentes origens dos cidadãos estrangeiros que residiam em Portugal em 2022. Atentando ao Gráfico 6 realizado com dados deste relatório, é possível verificar que a população brasileira é a mais representada, totalizando perto de 240 mil imigrantes, seguindo-se os cidadãos britânicos, com cerca de 45 mil pessoas, e os cabo-verdianos, que totalizam quase 37 mil cidadãos. O SERVIÇO de ESTRANGEIROS e FRONTEIRAS (2023) refere, ainda, que as populações estrangeiras de Angola, Índia e Brasil foram as que registaram um crescimento mais significativo, na ordem dos 23, 17 e 17 pontos percentuais, respetivamente. A Ucrânia foi o único país que registou uma diminuição, cerca de seis %, verificando-se ainda a saída da Roménia e da China do lote dos dez países com mais população estrangeira em território português (SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS, 2023).

Gráfico 6 –Origens da população estrangeira em Portugal em 2022



FONTE: Adaptado de SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS, 2023.

De acordo com o SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (2023, p. 11), a população imigrante em Portugal é composta, na sua grande maioria, por pessoas em idade potencialmente ativa, dos 20 aos 64 anos. Cerca de 77%, pouco mais de 600 mil

imigrantes, inserem-se nesta faixa etária face aos cerca de 9% que compõem a categoria acima dos 65 anos e, aos aproximadamente 13% que representam a população abaixo dos 19 anos (SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS, 2023, p. 11). O SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (2023, p. 11) releva ainda uma maior concentração de população estrangeira no litoral português, “sendo que 65,5% está registada nos distritos de Lisboa, Faro e Setúbal, totalizando 512.141 cidadãos residentes”.

Um elemento importante na caracterização da comunidade imigrante em Portugal prende-se com a exclusão social e a pobreza, frequentemente associadas aos imigrantes. De acordo com OLIVEIRA (2023, p. 209), Portugal não destoa da realidade europeia, uma vez que “estrangeiros residentes, em particular os estrangeiros extracomunitários, apresentam maiores riscos de pobreza e de viverem com maior privação material”. O quadro de pobreza e exclusão social da comunidade imigrante foi adensado pelo período da crise económica, particularmente o período de 2010 a 2014, bem como pelo altura pandémico que veio a quebrar a melhoria verificada em 2020 (OLIVEIRA, 2023, p. 209)⁵⁰.

O apoio humanitário à comunidade imigrante é, portanto, essencial. Portugal conta com diversas instituições que apoiam, de forma significativa, os imigrantes, combatendo a precariedade e exclusão social. Destacamos o Serviço Jesuíta aos Refugiados (JRS), uma organização católica internacional cujo propósito passa por prestar apoio aos “refugiados, deslocados à força e todos os migrantes em situação de particular vulnerabilidade” (JRS PORTUGAL, s. d.). A organização atua em território português desde 1992, desenvolvendo uma atuação nas áreas do “apoio social, apoio psicológico, apoio médico e medicamentoso, apoio jurídico, encaminhamento e apoio à integração profissional, Cursos de Língua Portuguesa e ações de formação para o emprego”, de acordo com a JRS PORTUGAL (s.d.). Outrossim, a Cáritas Portuguesa, organização de caridade social, prestou apoio, em 2023, a mais de 120 mil pessoas, incluindo cidadãos de países estrangeiros (CÁRITAS PORTUGUESA, 2024). De acordo com a CÁRITAS PORTUGUESA (2024, pp. 9-36), verificou-se uma maior procura de ajuda por parte da comunidade imigrante, o que acaba por refletir o aumento averiguado de imigrantes em Portugal. Além do apoio prestado por via de doações de bens alimentares e outros bens essenciais, a CÁRITAS PORTUGUESA (2024, p. 42) desenvolveu, entre 2021

⁵⁰ Sobre esta temática vide, entre outros, OLIVEIRA (2023) *Indicadores de Integração de Imigrantes: Relatório estatístico anual 2023*.

e 2023, projetos com o *Recomeçar na Inclusão* que consistiu no “apoio à integração e autonomização de pessoas migrantes, refugiadas e nacionais de países terceiros” na cidade de Castelo Branco, através de uma “equipa de intervenção comunitária constituída por assistente social, psicólogo e educador social”.

A imigração é uma temática de suma importância para Portugal, pertinência reconhecida pelo poder político. Como refere o SERVIÇO de ESTRANGEIROS e FRONTEIRAS (2011, p. 20) “a questão da imigração foi-se inscrevendo na agenda dos sucessivos Governos constitucionais, numa tentativa de regular os fluxos migratórios”, muito devido ao aumento da população estrangeira a residir e a trabalhar em Portugal, passando a regulação “a estar legalmente vinculada a uma avaliação das condições do mercado de trabalho” na primeira década de 2000. Um exemplo da atenção do poder político à temática da imigração é o *Plano Estratégico para as Migrações* (2015 - 2020)⁵¹. Na parte I é referida a importância da imigração para o país de acolhimento, apontando-se como imprescindível “consolidar o trabalho de acolhimento e de integração social”, inclusive nas gerações que já nasceram em Portugal, bem como fundamental “perspetivar as migrações como parte de uma estratégia de valorização e crescimento económico de Portugal, de gestão e valorização do talento, de gestão e valorização da mobilidade, reforçando e promovendo o contributo das populações migrantes para esse objetivo”.

Revela-se preponderante compreender o fenómeno da imigração irregular em Portugal. Pese embora a grande maioria dos imigrantes em Portugal tenham entrado de forma legal e estejam com devidamente regularizados, Portugal depara-se, à semelhança dos restantes países da Europa do Sul, com fluxos significativos de imigrantes irregulares (PEIXOTO *et al.*, 2009). Um dos fatores que mais contribui para a imigração irregular em Portugal prende-se com a procura de mão de obra por parte do mercado de trabalho, como reconhecem REYNERI e BAGANHA (2001, *cit. in* PEIXOTO *et al.*, 2009). Assim, acaba por ser relativamente simples entender a necessidade dos diversos momentos de legalização de cidadãos estrangeiros em situação irregular em território português. De acordo com GÓIS e MARQUES (2018) ocorreram seis processos de regularização de imigrantes em situação irregular em Portugal, em 1992, 1996, 2001, 2003, 2004 e 2007. A magnitude destes processos é reconhecida nos valores envolvidos.

⁵¹ Aprovado pela RESOLUÇÃO do Conselho de Ministros n.º 12-B/2015.

PEIXOTO *et al.* (2009, p. 188) mencionam que, em 2006, mais de metade dos imigrantes com situação regularizada em Portugal participaram em processos de regularização, e embora exista alguma reserva quando a contagens duplicadas e imigrantes que, entretanto, saíram do país, “cerca de 250 mil imigrantes foram regularizados entre 1992 e 2004”.

Estes momentos de regularização extraordinária da população imigrante são de suma importância para a melhoria das suas condições de vida, uma vez que, como afirmam BAGANHA e MARQUES (2001, p. 71) “a circunstância de se ser ilegal e trabalhar num mercado de trabalho desregulado influencia outros fatores, como sejam o acesso à habitação municipal, aos serviços de saúde, [...], enfim, o acesso a uma parte substancial da cidadania social”. Não obstante, estamos perante momentos de exceção. Como reconhecem PEIXOTO *et al.* (2012, p. 128) “as regularizações não substituem uma política de imigração eficaz”, constituindo um recurso para regulação posterior, sendo que “não há dúvida de que os governos nacionais não podem resolver a questão da migração irregular sem melhorar seriamente as suas políticas de migração”.

A imigração irregular comporta tanto as situações em que o imigrante entra sem os documentos necessários, sem a autorização de que carece ou, ainda, cujos documentos legais caducam e a autorização de permanência é revogada. PEIXOTO *et al.* (2009) referem que a grande maioria dos imigrantes que regularizaram a sua situação nos processos extraordinários eram imigrantes cujos documentos caducaram, ou seja, que entraram no país de forma legal. Estes imigrantes irregulares são originários, via de regra, dos PALOP, Europa de Leste e Brasil (PEIXOTO *et al.*, 2012). Contudo, como alude PEREIRA (2023, p. 474) “parece existir uma nova tendência que se tem materializado, através de episódios cada vez mais regulares, de chegada à costa do Algarve de embarcações [...], provindas do Norte de África”. Estes acontecimentos acabam por se assemelhar ao que já se verifica noutros países do Sul da Europa, nomeadamente Espanha e Itália, sendo que existe alguma preocupação quanto ao crescimento deste fenómeno em Portugal possivelmente devido ao combate cerrado das autoridades destes países (PEREIRA, 2023).

A caracterização quantitativa da imigração irregular em solo português revela-se uma tarefa compreensivamente complexa e de extrema dificuldade, uma vez que a contabilização depende da deteção da situação de irregularidade. Não obstante, é útil

atentarmos na realização de diversas ações de inspeção e fiscalização durante 2022 por parte do SEF. As mais de três mil ações de inspeção e fiscalização dividiram-se entre as ações autónomas, exclusivamente realizadas pelo SEF e que foram cerca de 2500 ações e, as ações conjuntas, empreendidas em colaboração com entidades nacionais e estrangeiras, como a PSP, GNR, Segurança Social, ou ainda o *Cuerpo Nacional de Policía* e a *Guardia Civil*, e que rondaram as 500 ações (SERVIÇO DE ESTRANGEIROS DE FRONTEIRAS, 2023, p. 24). As ações de inspeção e fiscalização englobaram múltiplas vertentes, visando, nomeadamente, estabelecimentos hoteleiros, estaleiros, terminais de transportes ou até mesmo a via pública (SERVIÇO DE ESTRANGEIROS DE FRONTEIRAS, 2023). Da realização destas diligências resultaram a identificação de mais de 21 mil cidadãos, dos quais 900 eram cidadãos nacionais de países terceiros que se encontravam em situação irregular (SERVIÇO DE ESTRANGEIROS DE FRONTEIRAS, 2023, p. 25). A maioria destes cidadãos em situação irregular era oriunda do Brasil (269), Bangladesh (136) e Índia (61), de acordo com o SERVIÇO DE ESTRANGEIROS DE FRONTEIRAS (2023, p. 25).

CAPÍTULO III: A IMIGRAÇÃO E A AMEAÇA SECURITÁRIA

3.1. A EUROPA E A SEGURANÇA DE FRONTEIRAS

O continente europeu, e em particular a UE, é o *berço* de um espaço de livre circulação de pessoas e bens: o espaço Schengen. A possibilidade de um cidadão se poder deslocar dentro deste espaço de forma livre é frequentemente apontada como uma das grandes conquistas da UE, como referem, entre outros, WANG (2016) e BEAUMONT e GLAAB (2023).

A livre circulação é, indubitavelmente, uma característica marcante da UE e do seu Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça. No que respeita ao âmbito do nosso trabalho, PIÇARRA (2006, p. 63) aponta-lhe uma característica notável que consiste na “obrigação, para os Estados-Membros, de suprimirem os controlos de pessoas nas suas fronteiras comuns”, ou seja, fronteiras internas, gerando assim um território comum e levando os Estados-Membros “a renunciarem ao controlo dos fluxos de pessoas em tais fronteiras”. O Estado-membro perde, por conseguinte, “uma das prerrogativas clássicas do Estado soberano”, que é a possibilidade de decidir quem pode entrar, permanecer e sair do seu território (PIÇARRA, 2006, p. 63). A proteção das fronteiras externas da UE é considerada fulcral na persecução do almejado “espaço de liberdade, segurança e justiça que a União Europeia está a construir e que é uma pedra angular não só da União Europeia, mas também do espaço Schengen” (SENIUTIENÉ, 2021, p. 134). Todos os estados possuem, contudo, obrigações comuns. Qualquer política da EU, no que respeita ao controlo de fronteiras, asilo e imigração, bem como à sua execução, rege-se pelo princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros⁵².

A discussão da temática da segurança das fronteiras europeias deve ser centrada no espaço Schengen. A área Schengen é dotada de dimensões consideráveis, abrangendo atualmente 29 países, nomeadamente a Áustria, a Bélgica, a Bulgária, a Croácia, a República Checa, a Dinamarca, a Estónia, a Finlândia, a França, a Alemanha, a Grécia, a Hungria, a Itália, a Letónia, a Lituânia, o Luxemburgo, Malta, os Países Baixos, a Polónia, Portugal, a Eslováquia, a Eslovénia, a Espanha, a Roménia, a Suécia, a

⁵² Cfr. art.º 80 do Tratado de Funcionamento da União Europeia.

Islândia, o Lichtenstein, a Noruega, e a Suíça⁵³. O facto de não existirem controlos nas fronteiras internas tem evidentes reflexos positivos a nível económico e de eficiência, no que concerne à mobilidade da mão de obra ou à inexistência de atrasos administrativos, como reconhece CECCORULLI (2018, p. 2).

Não obstante, esta ausência de controlo entre os países que compõem o espaço Schengen gera, numa análise descuidada, a percepção de que estamos perante um espaço sem segurança. Ora, tal pensamento não poderia ser mais erróneo. HAMPSHIRE (2016, p. 538) afiança que “a abolição dos controlos nas fronteiras internas implicou a cooperação e o reforço das fronteiras externas”, dado que a entrada autorizada no espaço Schengen permite a livre circulação para qualquer país que o compõe. Por seu turno, também HUYSMANS (2006) afiança que a inexistência de fronteiras internas resulta numa transferência de maior responsabilidade no controlo das fronteiras para os países que constituem a fronteira externa do espaço Schengen.

Os conceitos de fronteiras internas e de fronteiras externas estão definidos no REGULAMENTO (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia de 9 de março de 2016, que estabelece o código da UE relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras, o vulgo Código das Fronteiras Schengen (CFC). Consideram-se fronteiras internas “as fronteiras comuns terrestres, incluindo as fronteiras fluviais e lacustres, dos Estados-Membros”, “os aeroportos dos Estados-Membros, no que respeita aos voos internos” e ainda “os portos marítimos, fluviais e lacustres dos Estados-Membros no que diz respeito às ligações regulares internas por ferry”⁵⁴. Por seu turno, as fronteiras externas consistem nas “fronteiras terrestres, inclusive as fronteiras fluviais e as lacustres, as fronteiras marítimas, bem como os aeroportos, portos fluviais, portos marítimos e portos lacustres dos Estados-Membros, desde que não sejam fronteiras internas”⁵⁵. São 22 os países do espaço Schengen que compõem a sua fronteira externa, nos quais se incluem Portugal⁵⁶.

A proteção da fronteira externa do espaço Schengen rege-se por normas comuns para os estados que o constituem, como refere SENIUTIENÉ (2021). Ademais, o Tratado

⁵³ Vide ANEXO I.

⁵⁴ Cfr. alíneas a), b) e c) do número 1 do art.º 2 do REGULAMENTO (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho de 9 de março de 2016.

⁵⁵ Cfr. número 2 do art.º 2 do REGULAMENTO (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho de 9 de março de 2016.

⁵⁶ Vide ANEXO I.

de Amsterdão, assinado em 1997, consagra o espaço Schengen, incrustando-o desta forma na legislação da UE (ALEIXO, 2006)⁵⁷. O espaço Schengen é regido pelo acervo Schengen que compreende o “conjunto comum de regras Schengen” (WANG, 2016, p. 702). De acordo com SENIUTIENÉ (2021, p. 136), o acervo Schengen compreende, além do Acordo de Schengen e da Convenção de Schengen, “os documentos relativos à adesão posterior de Estados à Convenção de Schengen, decisões e declarações do Comité, decisões do Conselho da UE relacionadas com a aplicação das disposições da Convenção de Schengen”.

A questão securitária europeia, concernente à segurança de fronteiras, foi abalada em 2015. Uma das principais causas da chamada crise migratória de 2015 teve origem no “número crescente de sírios, iraquianos, líbios, afegãos e eritreus que fugiam da guerra, de conflitos étnicos ou de dificuldades económicas” (PETERS *et al.*, 2023, p. 1). TSOURDI e DE BRUYCKER (2021) referem que a área do Mediterrâneo foi o centro do fluxo migratório verificado, acentuado no período estival e no início do Outono.

Naturalmente, este momento gerou repercussões colocando pressão na resposta europeia pois, como sublinham PETERS *et al.* (2023, p. 1), “a magnitude da crise era demasiado grande para ser resolvida pelos Estados-Membros individualmente”. PETERS *et al.* (2023) referem que tanto os países que lidaram com a chegada desenfreada de migrantes, caso da Grécia e a Itália, como os países de passagem que, de forma súbita, tiveram de enfrentar uma pressão significativa nas suas fronteiras pelos migrantes, exemplo da Hungria ou da Croácia e, ainda os países que eram o destino predileto da maioria dos migrantes (Alemanha ou Suécia, entre outros), tiveram de enfrentar esta situação.

Como reconhece WAGNER (2015), a resposta europeia foi marcada pela discórdia verificando-se discussões relativamente ao acolhimento e distribuição das pessoas que estavam a entrar na Europa. Adicionalmente surgiu uma controvérsia “sobre migração e

⁵⁷ Sobre esta matéria, ALEIXO (2006, p. 47) refere que a incorporação das regras de Schengen no quadro-legal da EU tem particular interesse, uma vez que “começaram fora do quadro da EU (num contexto intergovernamental) nem todos os Estados-Membros da EU aderiram às regras de Schengen e, por outro lado, nem todos os Estados que eram parte nos acordos de Schengen eram Estados-Membros da EU”.

terrorismo foi desencadeado pelos terríveis ataques em Paris⁵⁸, em novembro, apesar de não existir uma ligação clara” (WAGNER, 2015, p. 2).

A UE deparava-se com uma situação que colocava em causa a identidade do espaço Schengen e do espírito de livre circulação que caracterizava a Europa. Verificaram-se várias reações por toda a Europa. Destaque para a ação tomada por oito países do espaço Schengen (Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Hungria, Eslovénia, Suécia e Noruega), que “reintroduziram os controlos nas suas fronteiras internas devido a uma grave ameaça à segurança interna e à ordem pública relacionada com os movimentos secundários de migrantes irregulares” (COMUNICAÇÃO 2016/120, 2016, p. 9). Os oito referidos países verificaram a procura de um número considerável de pessoas que não possuíam documentação ou documentação inadequada, sendo que “não foram registados aquando da sua primeira entrada na UE e ao facto de estes movimentos maciços esgotarem as capacidades de receção das respetivas autoridades nacionais e constituírem uma ameaça grave para a ordem pública ou a segurança interna” (COMUNICAÇÃO 2016/120, 2016, pp. 9-10). Importa ter presente que os estados-membros têm a possibilidade de reinstaurar controlos fronteiriços nas fronteiras internas do espaço Schengen, uma ação de carácter excecional, e que deve ter em vista a resposta a uma “ameaça grave à ordem pública ou à segurança interna de um Estado-Membro”⁵⁹.

Ademais, importa mencionar a construção de vedações “em cinco fronteiras, fora e dentro do espaço Schengen” durante 2015 (WAGNER, 2015, p. 2). As fronteiras entre a Hungria e a Sérvia, a Hungria e a Croácia, a Macedónia e a Grécia, a Eslovénia e a Croácia e, a Áustria e a Eslovénia passaram a possuir troços de barreira vedada de comprimento variável (INTERNATIONAL CENTRE FOR MIGRATION POLICY DEVELOPMENT, 2015). A tendência tem sido crescente no que tange à construção de vedações. DUMBRAVA (2022, p. 1) refere que “entre 2014 e 2022, o comprimento total das vedações fronteiriças nas fronteiras externas da UE e no espaço UE/Espaço Schengen aumentou de 315 quilómetros para 2 048 quilómetros”. Atualmente, existem 19 vedações de fronteira ou separação no espaço Schengen/UE, divididas entre fronteiras

⁵⁸ A 13 de novembro de 2015 ocorreram diversos ataques em Paris, incluindo um ataque à sala de espetáculos *Bataclan* onde são mortas 89 pessoas por quatro atacantes armados (REUTERS, 2015).

⁵⁹ *Cfr.* art.º 25 do REGULAMENTO (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016.

internas e fronteiras externas, perfazendo um total de pouco mais de dois mil quilómetros (DUMBRAVA, 2022).

Embora a crise migratória de 2015 se tenha revelado um momento crucial no panorama de segurança fronteiriça europeia, devem ser ainda mencionados dois acontecimentos, mais recentes, que geraram reação por parte dos países europeus e da EU. Primeiramente, a pandemia da COVID-19 conduziu a uma atenção mais dedicada às fronteiras, tanto à fronteira externa como às fronteiras internas do espaço Schengen. Os estados-membros reagiram à pandemia através de medidas que se repercutiram, nomeadamente, na liberdade de circulação, com “restrições à entrada ou a exigência do cumprimento de um período de quarentena para os viajantes transfronteiras”⁶⁰. A Comissão Europeia emanou uma comunicação onde recomendava a aplicação de restrições temporárias a viagens para a EU, quando não se revelassem indispensáveis⁶¹.

Mais recentemente, a reação por força da invasão russa da Ucrânia levou a que UE emanasse, pelo Conselho da União Europeia, uma decisão que reconheceu a existência de um fluxo maciço de pessoas em resultado do conflito, introduzindo uma proteção temporária para as pessoas que foram forçadas a deslocar-se⁶². Esta decisão deu cumprimento ao plasmado na DIRETIVA 2001/55/CE do Conselho da União Europeia, que estabelece as normas para a concessão da proteção temporária nos casos de um afluxo anormal de pessoas. Esta posição da UE acaba por contrastar com o reforço de medidas securitárias, nomeadamente nos países de Leste da UE. Por exemplo, ANCITE-JEPIFÁNOVA (2024, p. 4) afirma que a Letónia e a Estónia, “onde os acontecimentos na Ucrânia exacerbaram os receios tradicionalmente fortes de uma potencial agressão russa a estes países”, acabaram por banir a entrada de cidadãos russos ou tomaram medidas que afetam os segmentos russos das suas populações. Estamos, portanto, perante uma conduta de último recurso que ilustra a necessidade que os estados têm de proteger o seu território e a sua população face a movimentos migratórios.

As ações tomadas revelam soluções extremas, importando conhecer uma resposta permanente da UE no campo da segurança fronteiriça que tem assumido cada

⁶⁰ Cfr. ponto 5 da RECOMENDAÇÃO (UE) 2020/1475 do Conselho, de 13 de outubro de 2020.

⁶¹ Vide COMUNICAÇÃO da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho COVID-19: Restrições temporárias aplicáveis às viagens não indispensáveis para a UE.

⁶² Cfr. DECISÃO DE EXECUÇÃO (UE) 2022/382 do Conselho, de 4 de março de 2022.

vez mais destaque. A FRONTEX, designação comumente utilizada para designar a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas foi criada, em 2004, através do REGULAMENTO (CE) n.º 2007/2004 do Conselho, de 26 de outubro de 2004. Em 2016, através do REGULAMENTO (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia, de 14 de setembro de 2016, a FRONTEX passou a designar a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira. Este último normativo foi revogado em 2019, por força do REGULAMENTO (EU) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia de 13 de novembro de 2019, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira⁶³.

A FRONTEX tem diversas atribuições, com especial enfoque na gestão das fronteiras externas, como “acompanhar os fluxos migratórios e realizar análises de risco relativas a todos os aspetos da gestão integrada das fronteiras”⁶⁴ ou ainda “acompanhar a gestão das fronteiras externas através de agentes de ligação da Agência nos Estados-Membros”⁶⁵. PIÇARRA (2022, p. 95) refere que o papel da FRONTEX atualmente é mais amplo do que no passado, pese embora a sua participação seja circunscrita, na “aplicação de medidas da União relativas à gestão das fronteiras externas e à execução das decisões de regresso”, a reforçar, avaliar e coordenar a atuação dos Estados-Membros, prestando de igual modo assistência técnica e operacional⁶⁶.

Com efeito, é sob os estados-membros que recai a “responsabilidade principal pela gestão dos seus troços de fronteiras externas”⁶⁷, sendo que devem, em estreita colaboração com a FRONTEX, assegurar “a gestão das suas fronteiras externas e a execução das decisões de regresso” zelando pelo seu interesse e pelo dos restantes Estados-Membros⁶⁸.

⁶³ É “constituída pelas autoridades nacionais dos Estados-Membros responsáveis pela gestão das fronteiras, incluindo as guardas costeiras, na medida em que realizem controlos fronteiriços, pelas autoridades nacionais responsáveis pelos regressos e pela Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira” *cfr.* art.º 4 do REGULAMENTO (EU) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

⁶⁴ *Cfr.* alínea *a*) do número 1 do art.º 10 do REGULAMENTO (EU) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

⁶⁵ *Cfr.* alínea *d*) do número 1 do art.º 10 do REGULAMENTO (EU) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

⁶⁶ *Cfr.* número 4 do art.º 7 do REGULAMENTO (EU) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

⁶⁷ *Cfr.* número 1 do art.º 7 do REGULAMENTO (EU) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

⁶⁸ *Cfr.* número 3 do art.º 7 do REGULAMENTO (EU) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

Um exemplo paradigmático da distância que separa a FRONTEX de formar uma “verdadeira polícia de fronteiras da UE” é o facto de ser um elemento constituinte da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, em conjunto com as autoridades dos Estados-Membros⁶⁹ (PIÇARRA, 2022, p. 95). A FRONTEX não possui os poderes de índole coerciva característicos das polícias responsáveis pela segurança fronteiriça de cada país, como realça PIÇARRA (2022).

Na senda da temática em apreço, é importante atentar, como afiança KALKMAN (2020, p. 170), que a FRONTEX “pode ser vista como a tentativa da UE de implementar a Gestão Europeia Integrada das Fronteiras, que tem por objetivo introduzir medidas de não-chegada e travar a migração ilegal”. A Gestão Europeia Integrada das Fronteiras visa a gestão eficiente das fronteiras externas, primando sempre pelo “respeito dos direitos fundamentais, e com vista a reforçar a eficácia da política de regresso da União”⁷⁰. Dos diversos elementos que constituem a Gestão Europeia Integrada das Fronteiras destacam-se o controlo fronteiriço, com especial enfoque na imigração irregular e tráfico de seres humanos, a “análise de risco para a segurança interna e análise das ameaças suscetíveis de afetar o funcionamento ou a segurança das fronteiras externas”, e ainda a cooperação entre as diversas autoridades de cada Estado-Membro encarregues pela proteção das fronteiras⁷¹.

A segurança das fronteiras europeias e do espaço Schengen conta ainda com ferramentas de referência. Destarte, é vital abordar desde logo o Sistema de Informação Schengen (SISchengen). Trata-se de um sistema de informação, uma base de dados, sendo considerado o “sistema de partilha de informações mais utilizado e de maior dimensão para a segurança e a gestão das fronteiras na Europa” (COMISSÃO EUROPEIA, s.d.). MARTA (2019, p. 96) caracteriza o SISchengen como “um instrumento altamente eficaz de cooperação entre todas as polícias/forças e serviços de segurança e outras entidades utilizadoras na Europa”, disponibilizando informação preciosa para a manutenção da segurança interna de todos os estados-membros.

⁶⁹ Cfr. art.º 4 do REGULAMENTO (EU) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

⁷⁰ Cfr. art.º 1 do REGULAMENTO (EU) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

⁷¹ Cfr. alíneas a), c), e e) do número 1 do art.º 3 do REGULAMENTO (EU) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

Em funcionamento desde 1995, em simultâneo com a entrada em vigor da Convenção de aplicação do Acordo de Schengen⁷², o SISchengen conheceu desde então duas novas versões. O SISchengen de segunda geração, comumente designado SIS II, foi criado pelo REGULAMENTO (CE) n.º 1987/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de dezembro de 2006 e pela DECISÃO 2007/533/JAI do Conselho da União Europeia de 12 de junho de 2007. Recentemente, o SIS II foi atualizado, sendo reformado, em 2018, por três novos regulamentos, cada um deles relativo a uma temática distinta e que constituem agora uma tríade de instrumentos jurídicos que enforma a base de dados.

O REGULAMENTO (EU) 2018/1860 do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia de 28 de novembro de 2018 versa sobre a utilização do SISchengen para efeitos de regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular. Por seu turno, o REGULAMENTO (EU) 2018/1861 do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia de 28 de novembro de 2018 é relativo ao estabelecimento, funcionamento e aplicação do SIS para efeitos de controlos de fronteira. Finalmente, o REGULAMENTO (EU) 2018/1862 do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia de 28 de novembro de 2018 aborda a determinação, funcionamento e utilização do SISchengen na cooperação policial e cooperação judicial no respeitante à matéria penal.

Atente-se à necessidade de todos os países da UE que utilizam o SISchengen criarem um gabinete SIRENE (acrónimo em inglês para *Supplementary Information Request at the National Entries* - Informação Suplementar Requerida pelos Registos Nacionais). A criação do gabinete SIRENE decorre do artigo 108 da CAAS, constituindo assim uma medida de proteção do espaço Schengen. O SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA (s. d.) define o gabinete SIRENE como uma unidade orgânica do SISchengen, “constituindo a sua interface humana, por onde transitam, em exclusivo, as informações suplementares aos dados contidos no referido Sistema e que são indispensáveis ao cumprimento das ações requeridas aos serviços utilizadores do SIS – forças policiais e outros serviços competentes”. MARTA (2019, p. 96) realça a preponderância do gabinete SIRENE porquanto se constitui como “um ponto de

⁷² A Convenção foi assinada em 1990, estando em funcionamento desde 26 de março de 1995, por força da Decisão do Comité Executivo de 22 de dezembro de 1994. A mesma Decisão determinou o início de atividade do SISchengen.

contacto único para todas as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da lei”, essencial na garantia da cooperação policial no espaço Schengen e no profícuo funcionamento do SISchengen. O gabinete SIRENE está “operacional 24 horas por dia, 7 dias por semana”, inserindo-se nas suas funções, entre outras, a validade de indicações referentes a pessoas procuradas para detenção, ou ainda o controlo da compatibilidade das indicações e a qualidade dos dados inseridos (COMISSÃO EUROPEIA, s. d.).

A 7 de março de 2023 o renovado SISchengen entrou em pleno funcionamento, apresentando diversas novas funcionalidades (COMISSÃO EUROPEIA, 2023). O SISchengen alberga agora novos dados biométricos permitindo a confirmação e a verificação das identidades de pessoas com registo na base de dados através de dados dactiloscópicos, fotografias, imagens faciais e perfis de ADN⁷³. Ademais, e com particular relevância para o ponto em discussão, foi criada a categoria de indicação⁷⁴ para efeitos de regresso, que vincula os estados-membros a introduzirem no sistema “indicações relativas a nacionais de países terceiros visados por decisões de regresso para efeitos de verificação do cumprimento do dever de regresso e para apoiar a execução dessas decisões”⁷⁵.

A EUROPEAN COMMISSION (2023) aponta a nova versão do SISchengen como sendo a “a base do sistema de gestão de fronteiras mais avançado do mundo”. Com efeito, o SISchengen é a peça central da eu-LISA (*European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice*, em português Agência da União Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça). A eu-LISA foi criada pelo REGULAMENTO (UE) 2018/1726 do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia de 14 de novembro de 2018 e tem a responsabilidade da gestão operacional do SISchengen, do Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) e do

⁷³ Cfr. art.º 33 do REGULAMENTO (EU) 2018/1861 do Parlamento Europeu e do Conselho de 28 de novembro de 2018, e art.º 43 do REGULAMENTO (EU) 2018/1862 do Parlamento Europeu e do Conselho de 28 de novembro de 2018.

⁷⁴ Uma indicação consiste num “conjunto de dados introduzidos no SIS para permitir que as autoridades competentes procedam à identificação de uma pessoa com vista à tomada de medidas específicas” cfr. al. 1 do art.º 3 do REGULAMENTO (EU) 2018/1861 do Parlamento Europeu e do Conselho de 28 de novembro de 2018.

⁷⁵ Cfr. número 1 do art.º 3 do REGULAMENTO (EU) 2018/1860 do Parlamento Europeu e do Conselho de 28 de novembro de 2018.

Eurodac⁷⁶, bem como o ónus de criar, desenvolver ou gerir o Sistema de Entrada/Saída (SES), a DubliNet e o Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS), o Sistema Europeu de Informação sobre Registos Criminais- Nacionais de Países Terceiros (ECRIS-TCN) e a aplicação de referência do Sistema Europeu de Informação sobre Registos Criminais (ECRIS)⁷⁷. Todos estes sistemas tecnológicos revelam ser elementos importantes para a prossecução da segurança no espaço Schengen.

O VIS foi originalmente estabelecido pela DECISÃO (2004/512/CE) do Conselho da União Europeia, de 8 de junho de 2004, sendo formalmente criado pelo REGULAMENTO (CE) N.º 767/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho de 9 de julho de 2008. Em funcionamento desde 11 de outubro de 2011, o VIS consiste num sistema de intercâmbio de dados relacionados com vistos entre os estados-membros, com vista a “melhorar a aplicação da política comum em matéria de vistos, a cooperação consular e a consulta entre as autoridades centrais responsáveis pelos vistos”⁷⁸.

Por seu turno, o Eurodac foi criado em 2000 por força do REGULAMENTO (CE) n.º 2725/2000 do Conselho da União Europeia, de 11 de dezembro de 2000, estando em funcionamento desde 2003. Atualmente regulado pelo REGULAMENTO (UE) n.º 603/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia, de 26 de junho de 2013, o Eurodac é um sistema informático central que armazena e explora dados dactiloscópicos⁷⁹. Constitui um meio importante pois armazena e processa as impressões digitais de requerentes de asilo e de imigrantes irregulares em formato digital, permitindo “identificar os novos pedidos de asilo em relação aos já registados na base de dados” (EU-LISA, s. d.).

O REGULAMENTO (UE) 2017/2226 do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia, de 30 de novembro de 2017, criou o Sistema de Entrada e Saída (SES). Consiste num sistema informático com o propósito, nomeadamente, de registar e armazenar informação relativa à entrada e saída de nacionais de países terceiros que

⁷⁶ Cfr. número 3 do art.º 1 do REGULAMENTO (EU) 2018/1726 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de novembro de 2018.

⁷⁷ Cfr. número 4 do art.º 1 do REGULAMENTO (EU) 2018/1726 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de novembro de 2018.

⁷⁸ Cfr. art.º 2 do REGULAMENTO (CE) N.º 767/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho de 9 de julho de 2008.

⁷⁹ Cfr. ponto 6 do REGULAMENTO (UE) n.º 603/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013.

cruzam fronteiras de Estados-Membros, como a data, hora e local, ou ainda de indicar o fim do prazo de estadia autorizada⁸⁰. Atualmente, o SES encontra-se em desenvolvimento.

A DubliNet foi criada ao abrigo do REGULAMENTO (CE) N.º 1560/2003 da Comissão, de 2 de setembro de 2003, consistindo num “canal seguro de transmissão eletrónica separado entre as autoridades dos Estados-Membros”⁸¹. Tem como propósito a comunicação de forma segura e eficiente entre estados-membros de assuntos relacionados com pedidos de asilo, nomeadamente através da utilização de formulários eletrónicos padronizados, que “apresentam a informação de forma uniforme e acessível, simplificando muito os procedimentos e os tempos de execução” (EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE, 2021, p. 6)

No que concerne ao Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS), trata-se de um sistema de autorização direcionado para os cidadãos nacionais de países terceiros isentos da obrigatoriedade de visto para entrarem no espaço Schengen, criado pelo REGULAMENTO (UE) 2018/1240 do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia, de 12 de setembro de 2018. Ainda não se encontra operacional mas visa permitir aferir, antes da chegada do cidadão, se o mesmo cumpre os requisitos para a entrada, determinando assim se a sua presença “pode representar um risco de segurança ou de imigração ilegal, ou um elevado risco de epidemia”⁸².

Relativamente ao ECRIS-TCN, consiste num sistema eletrónico centralizado, com vista a permitir às autoridades nacionais de cada estado-membro saber quais os Estados-Membros que detêm informações relativamente a condenações prévias de cidadãos de países estrangeiros ou apátridas⁸³. Foi criado pelo REGULAMENTO (UE) 2019/816 do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia, de 17 de abril de 2019, e essencialmente é uma evolução do ECRIS que era exclusivo para cidadãos europeus e era descentralizado. Em semelhança a sistemas anteriores, ainda não se encontra operacional.

⁸⁰ Cfr. als. a) e b) do número 1 do art.º 1 do REGULAMENTO (UE) 2017/2226 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2017.

⁸¹ Cfr. als. a) do art.º 8 do REGULAMENTO (UE) 2018/1726 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de novembro de 2018.

⁸² Cfr. número 1 do art.º 1 do REGULAMENTO (UE) 2018/1240 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de setembro de 2018.

⁸³ Cfr. al. b) do art.º 1 do REGULAMENTO (UE) 2019/816 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2019.

Destarte, a eu-LISA é inegavelmente um elemento essencial para a prossecução da segurança do espaço Schengen em virtude de encerrar, em si, a garantia do funcionamento e interoperabilidade dos sistemas tecnológicos essenciais para colmatar a inexistência de fronteiras. Na visão de CAÇADOR (2024), todos os sistemas tecnológicos desenvolvidos “irão certamente alterar o paradigma do controlo de fronteira na União Europeia, aumentando a eficácia do controlo de fronteira a breve trecho”.

A segurança fronteiriça implica, naturalmente, um financiamento considerável. Nesse sentido, e corporizando um exemplo do esforço e preocupação da UE nesta matéria, surge o Fundo de Gestão Integrada das Fronteiras. Constituído pelo Instrumento de Apoio Financeiro aos Equipamentos de Controlo Aduaneiro e pelo Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos⁸⁴, visa garantir a gestão europeia das fronteiras da forma idealizada, permitindo a livre circulação em simbiose com a garantia de segurança para os cidadãos e estados. Trata-se de um fundo plurianual, com início em 2021 e terminando em 2027, com um orçamento total de 7,39 mil milhões de euros (EUROPEAN COMMISSION, *s.d.*). Destacamos o investimento nas diversas tecnologias elencadas no presente ponto do nosso trabalho, tanto na sua implementação como no seu desenvolvimento, que deve ser abrangido pelos dois instrumentos que compõem o Fundo de Gestão Integrada de Fronteiras⁸⁵. O enfoque no desenvolvimento dos sistemas de informação e todas as tecnologias que lhe estão associadas ilustra a securitização do espaço Schengen (PIÇARRA, 2022).

Ainda na vertente de financiamento, urge referir a preocupação da UE com a dimensão externa da política adotada, tanto migratória como ao nível de segurança fronteiriça. De acordo com PARUSEL (2023, p. 1), incluem-se na dimensão externa da política europeia, além de acordos de regresso e readmissão, apoio financeiro a países terceiros, que estão invariavelmente ligados a uma externalização com vista a “que os países de origem, ou de trânsito, limitem os fluxos migratórios de modo que não cheguem aos destinos pretendidos” (PARUSEL, 2023, p. 1). Destacamos, entre outros, o esforço da UE, decorrente da crise migratória de 2015, em estabelecer um fundo de

⁸⁴ Cfr. REGULAMENTO (UE) 2021/1077 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, e REGULAMENTO (UE) 2021/1148 do Parlamento Europeu e do Conselho de 7 de julho de 2021, respetivamente.

⁸⁵ Cfr. ponto 16 do REGULAMENTO (UE) 2021/1148 do Parlamento Europeu e do Conselho de 7 de julho de 2021.

emergência para África⁸⁶. O Fundo Fiduciário de Emergência da UE para África foi criado com o propósito de mitigar as causas de instabilidade, deslocações forçadas e imigração irregular, por exemplo através da criação de postos de trabalho ou providenciando assistência social, num investimento previsto de mais de cinco mil milhões de euros (EUROPEAN COUNCIL, s. d.).

O espaço Schengen e a respetiva situação são alvo de constante escrutínio porquando, anualmente, é realizado um relatório que avalia e identifica eventuais fragilidades, mormente no que concerne à ausência de controlos nas fronteiras internas⁸⁷. Até ao momento foram apresentados três relatórios. O Relatório sobre o estado de Schengen 2024 é o mais recente e reconhece que o espaço Schengen continua a apresentar-se forte⁸⁸. Não obstante, devem existir melhorias no futuro que passam, nomeadamente, por reforçar o quadro legislativo, desenvolver a cooperação entre estados-membros e respetivas autoridades e, completar o espaço Schengen com a adesão plena da Bulgária e da Roménia⁸⁹ (COMISSÃO EUROPEIA, 2024). As recomendações presentes no relatório, devidamente desenvolvidas e adensadas na Proposta de Recomendação do Conselho para o ciclo de Schengen de 2024-2025⁹⁰, indicam que várias soluções, tais como “maximizar o apoio operacional da FRONTEX em países terceiros, celebrando acordos com países-chave”, “estabelecer ou atualizar os sistemas integrados de vigilância das fronteiras, juntamente com capacidades acrescidas, uma melhor cooperação interagências e análises de risco sólidas”, ou ainda “melhorar a cooperação e a comunicação entre as autoridades nacionais, nomeadamente entre as autoridades responsáveis pelo asilo e pelo regresso, e entre as autoridades responsáveis pela segurança e pelo regresso” (COMISSÃO EUROPEIA, 2024, p. 20).

O relatório aborda o recente Pacto de Migração e Asilo, reconhecendo que o acordo político alcançado, em dezembro de 2023, “foi um grande avanço que também apoiará e reforçará significativamente o bom funcionamento do espaço Schengen”

⁸⁷ O relatório surge por força do art.º 33 do Código das Fronteiras Schengen, bem como da estratégia presente na comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, de 2 de julho de 2021.

⁸⁸ Vide COMUNICAÇÃO COM (2024)173 da Comissão para o Parlamento Europeu, Conselho Europeu, Conselho, Comité Económico e Social Europeu e Comité das Regiões.

⁸⁹ Os controlos nas fronteiras aéreas e marítimas da Bulgária e Roménia foram levantados a 31 de março de 2024, sendo ainda necessário definir uma data para as fronteiras terrestres (COMISSÃO EUROPEIA, 2024, p. 6).

⁹⁰ Vide COMUNICAÇÃO 2024/0094 do Conselho.

(COMISSÃO EUROPEIA, 2024, p. 2). Releva-se a vertente securitária que o novo Pacto almeja alcançar, nomeadamente através do novo regulamento de rastreio e da agilização dos procedimentos de asilo e regresso. Recentemente, em fevereiro de 2024, os representantes dos Estados-Membros aprovaram o acordo com o Parlamento Europeu (CONSELHO EUROPEU, 2024).

3.2. A IMIGRAÇÃO EM PORTUGAL

Portugal não atualizou, até ao momento, a adaptação para a realidade portuguesa da nova Gestão Europeia Integrada das Fronteiras⁹¹. A designada Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras, aprovada pela RESOLUÇÃO do Conselho de Ministros n.º 104/2017, de 17 de julho, não se apresenta atualizada, verificando-se uma discrepância com a visão e orientação europeia. Este desfasamento temporal coloca, invariavelmente, Portugal numa posição algo delicada, pois o território português constitui o ponto mais a oeste da Europa. Tal poderá dever-se, em parte, a todo o processo que a segurança fronteiriça portuguesa sofreu recentemente.

A LEI n.º 73/2021, de 12 de novembro, veio aprovar a reestruturação do sistema nacional de controlo de fronteiras, implicando, nomeadamente, uma reafecção de funções atribuídas ao SEF, que foi então extinto⁹².

Sobre a extinção do SEF, de acordo com CAÇADOR (2024), as ressonâncias desta extinção poderão ser sentidas numa possível maior permeabilidade das fronteiras nacionais, em virtude do tempo necessário para a transmissão do conhecimento adquirido pelos elementos do SEF. Ademais, verifica-se uma carência de recursos humanos com especialização nas matérias de migração e segurança fronteiriça difícil de combater, nomeadamente ao nível da “manutenção da cooperação com organização não governamentais que suportam o acolhimento dos requerentes”, que exige um período de adaptação que pode ser demasiado para as pessoas que procuram proteção (CAÇADOR, 2024).

⁹¹ Introduzida pelo REGULAMENTO (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2019.

⁹² Este diploma revogou o DECRETO-LEI n.º 252/2000, de 16 de outubro, que definia a estrutura orgânica e atribuições do SEF.

Assim, as atribuições em matéria de segurança interna foram entregues às forças de segurança PSP, Guarda Nacional Republicana (GNR) e Polícia Judiciária (PJ)⁹³, enquanto as atribuições em matéria administrativa passaram a ser exercidas pela Agência para a Integração, Migrações e Asilo (AIMA) e pelo Instituto dos Registos e do Notariado (IRN)⁹⁴.

As atribuições da PSP, consagradas em concreto na alínea b) do artigo 2.º da LEI n.º 73/2021, de 12 de novembro, consistem na “vigilância, fiscalização e controlo das fronteiras aeroportuárias”, na “execução do cumprimento das decisões de afastamento coercivo e das decisões judiciais de expulsão de cidadãos estrangeiros nas suas áreas de jurisdição” e na “realização dos controlos móveis e de operações conjuntas com forças e serviços de segurança nacionais e congéneres estrangeiras, nas suas áreas de jurisdição”. Este conjunto de novas atribuições refletiu-se na estrutura orgânica da PSP, tendo a LEI n.º 53/2007, de 31 de agosto, a designada LEI ORGÂNICA da PSP, sido alterada pela LEI n.º 73/2021, de 12 de novembro⁹⁵.

Importa destacar a criação da nova Unidade Orgânica de Segurança Aeroportuária e Controlo Fronteiriço, dirigida por um Diretor Nacional Adjunto⁹⁶. As competências da nova unidade orgânica são estabelecidas pela PORTARIA n.º 383/2008 de 29 de maio. Contudo, e por força da alteração acima descrita à LEI ORGÂNICA da PSP, a PORTARIA n.º 383/2008 de 29 de maio foi alterada pela PORTARIA n.º 379-B/2023 de 17 de novembro, que consagrou, nomeadamente, a composição da nova Unidade Orgânica de Segurança Aeroportuária e Controlo Fronteiriço e as suas competências. A mais recente unidade orgânica da PSP é composta pelo Departamento de Segurança Aeroportuária (DSA) e pelo Departamento de Gestão Integrada de Fronteiras (DGIF)⁹⁷.

O DSA possui vastas competências, ligadas invariavelmente à segurança de instalações aeroportuárias, como a proposta e elaboração de normas técnicas respeitantes “à execução das tarefas policiais, aos métodos de trabalho e funcionamento

⁹³ Cfr. art.º 2 da LEI n.º 73/2021, de 12 de novembro.

⁹⁴ Cfr. art.º 3 da LEI n.º 73/2021, de 12 de novembro.

⁹⁵ Cfr. art.º 5 da LEI n.º 73/2021, de 12 de novembro.

⁹⁶ Cfr. alínea e) do número 1 do art.º 18, número 5 do art.º 21 e art.º 26-A, da LEI n.º 73/2021, de 12 de novembro, e art.º 29-A da LEI n.º 53/2007, de 31 de agosto.

⁹⁷ Cfr. alíneas i) e j) do número 1 e número 4 do art.º 1 da PORTARIA n.º 383/2008 de 29 de maio.

dos meios operacionais nas infraestruturas aeroportuárias sob responsabilidade da PSP” nomeadamente em matéria de “proteção e vigilância das fronteiras aéreas”⁹⁸.

Por seu turno, sob o DGIF recaem competências concernentes com a segurança fronteiriça nacional. Incluem-se diversas atribuições inseridas no âmbito europeu, como a comunicação de dados de circulação de pessoas referentes a Portugal para os diversos sistemas de informação do espaço Schengen, sem prejuízo das funções de outras entidades, ou ainda a coordenação da participação da PSP nas operações da Frontex⁹⁹. O DGIF tem, igualmente sob a sua responsabilidade, a “atualização do quadro de situação nacional relativo à imigração”, contribuindo com a informação da PSP¹⁰⁰. De igual modo, é competência do DGIF a coordenação da permuta de informação atinente com a entrada, permanência e saída de estrangeiros de território português, “procedendo à análise de risco, estratégica e operacional”¹⁰¹.

A PSP detém, presentemente, responsabilidades de suma importância no que concerne aos centros de instalação temporária ou espaços equiparados que estejam localizados na sua área de competência, à semelhança da GNR. Destacamos a elaboração de normas técnicas alusivas aos centros de instalação temporária ou espaços equiparados, que são um importante elemento em matéria de migrações¹⁰². Os centros de instalação temporária ou espaços equiparados permitem a instalação de cidadãos estrangeiros por motivos humanitários, securitários ou, em resultado de uma tentativa de entrada irregular¹⁰³.

Nos termos do quadro legal vigente, a atuação da PSP é desafiante. DIAS (2024) aponta que a PSP, no âmbito do controlo da entrada de pessoas, é confrontada com situações em que os cidadãos de países terceiros dizem estar indocumentados por forma a requisitarem proteção temporária. Tendo de existir uma cooperação entre os diversos atores, não existe sempre celeridade nas respostas “por via dos procedimentos legais a adotar e atribuições de outros organismos”, como é o caso da AIMA (DIAS, 2024).

TEIXEIRA (2024) afirma que, em 2023, a PSP processou nos aeroportos nacionais cerca de 67 milhões de pessoas, dos quais cerca de 20 milhões foram sujeitos a controlo

⁹⁸ Cfr. ponto i) da alínea a) do art.º 9-A da PORTARIA n.º 383/2008 de 29 de maio.

⁹⁹ Cfr. alíneas h) e t) do art.º 9-B da PORTARIA n.º 383/2008 de 29 de maio.

¹⁰⁰ Cfr. alínea k) do art.º 9-B da PORTARIA n.º 383/2008 de 29 de maio.

¹⁰¹ Cfr. alínea p) do art.º 9-B da PORTARIA n.º 383/2008 de 29 de maio.

¹⁰² Cfr. alínea e) do art.º 9-B da PORTARIA n.º 383/2008 de 29 de maio.

¹⁰³ Cfr. arts.º 2, 3 e 4 da LEI n.º 34/94, de 14 de setembro.

fronteiriço. Em termos de comparação, os Postos de Fronteira Marítima sob a responsabilidade da GNR sujeitaram, aproximadamente um milhão de pessoas a controlo.

Não obstante as competências específicas em matéria de segurança aeroportuária e controlo fronteiriço, a PSP prossegue a sua missão em todo o território nacional onde é a força de segurança territorialmente competente. De acordo com TEIXEIRA (2024), a PSP realiza “ações de controlo e fiscalização tendentes a mitigar os riscos identificados”, garantindo o cumprimento do regime jurídico que estatui a entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros em território português.

Precisamente na prossecução da sua missão dita rotineira podemos encontrar e entender a preponderância da PSP na resposta à imigração ilegal. As necessidades formativas de um polícia não se esgotam numa boa formação técnica, mas incluem também uma sólida formação humanista, como aponta FERNANDES (2024). Na mesma senda, CORREIA (2020, p. 40) advoga a preponderância de, aliada a uma boa formação técnico-policial, existir a “excelência humanista e da cultura política”, concorrendo para “um lugar de destaque cívico, ético e moral no exercício da função policial”.

Com efeito, a formação dos polícias que compõem a PSP, independentemente de se serem agentes, chefes ou oficiais, “é muito inclusiva, na base dos Direitos Humanos, da inclusão, e a preparação dos nossos polícias é muito no sentido de ajudar todos” (CARRILHO, 2024). A título exemplificativo, o Curso de Formação de Oficiais de Polícia da PSP, ministrado no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI), comporta uma unidade curricular de Direitos Fundamentais e Direitos Humanos, inserida no Mestrado em Segurança Pública, que visa munir os oficiais da PSP com capacidades no âmbito do respeito pelos Direitos Humanos de todos os cidadãos¹⁰⁴. TORRES (2020, p. 11) afiança que a então Escola Superior de Polícia, agora ISCPSI, “foi a primeira instituição de ensino superior universitário a introduzir nos seus *curricula* a disciplina específica de Direitos Fundamentais”. De igual modo, a formação dos agentes da PSP conta com disciplinas focadas em capacitar os alunos a exercerem a sua função com respeito por todas as pessoas e os seus direitos, tais como Direitos Fundamentais e Cidadania, ou Deontologia Policial¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Cfr. ANEXO II do AVISO n.º 22492/2021, de 30 de novembro de 2021.

¹⁰⁵ Cfr. ANEXO do DESPACHO (extrato) n.º 12715/2021, de 28 de dezembro de 2021.

Por outro lado, importa destacar as novas competências da GNR no âmbito da reestruturação do sistema nacional de controlo de fronteiras. Compete à GNR “a vigilância, fiscalização e controlo das fronteiras marítima, incluindo os terminais de cruzeiro, e das fronteiras terrestres”, “a execução do cumprimento das decisões de afastamento coercivo e das decisões judiciais de expulsão de cidadãos estrangeiros nas suas áreas de jurisdição”, e ainda “a realização dos controlos móveis e de operações conjuntas com forças e serviços de segurança nacionais e congéneres estrangeiras, nas suas áreas de jurisdição”¹⁰⁶. Estas competências assemelham-se às competências da PSP, sendo, contudo, referente às fronteiras terrestres e marítimas, bem como à sua área territorial de competência. PEREIRA (2023, p. 506) destaca que o conhecimento acumulado da região interior do país, onde a GNR tem a maioria da competência territorial, “poderá revelar-se uma mais-valia, no controlo das fronteiras terrestres”. Na mesma linha de pensamento, a dispersão territorial das duas forças de segurança poderá melhorar a fiscalização e controlo da situação dos cidadãos estrangeiros em Portugal, algo que se verificou difícil de alcançar com o SEF (PEREIRA, 2023).

Outrossim, é pertinente referir dois novos atores no panorama da segurança das fronteiras a nível nacional. Desde logo, a supramencionada AIMA. Criada pelo DECRETO-LEI n.º 41/2023, de 2 de junho, tendo “por missão a concretização das políticas públicas, nacionais e europeias, em matéria de migração, asilo e igualdade”¹⁰⁷. A prossecução da referida missão implica, nomeadamente, “participar na execução da política de cooperação internacional do Estado português no âmbito das migrações e asilo”, ou “regularizar a entrada e permanência de cidadãos estrangeiros em território nacional”¹⁰⁸. A AIMA possui ainda atribuições no plano interno, bem como no plano internacional¹⁰⁹. A nível interno, podemos destacar, entre outras, a participação “na definição da gestão integrada das migrações e circulação de pessoas”, ou ainda a concessão de diversos documentos que legalizam a permanência em território nacional, como autorizações de residência, “solicitando, quando necessário, através da Unidade de Coordenação de Fronteiras e Estrangeiros (UCFE), parecer às forças e serviços de

¹⁰⁶ Cfr. alínea a) do art.º 2 da LEI n.º 73/2021, de 12 de novembro.

¹⁰⁷ Cfr. número 1 do art.º 3 anexo referido no artigo 2 do DECRETO-LEI n.º 41/2023 de 2 de junho.

¹⁰⁸ Cfr. alíneas b) e d) do número 1 do art.º 3 do anexo referido no art.º 2 do DECRETO-LEI n.º 41/2023 de 2 de junho.

¹⁰⁹ Cfr. números 2 e 3 do art.º 3 do anexo referido no art.º 2 do DECRETO-LEI n.º 41/2023 de 2 de junho.

segurança, nos termos da lei”¹¹⁰. Numa perspetiva internacional, e embora o leque de atribuições não seja tão extenso como no que respeita ao nível nacional, a AIMA deve “assegurar a cooperação internacional no âmbito das migrações e asilo, em colaboração com outras entidades públicas”, e também “acompanhar e integrar a representação do Estado português, por determinação do Governo e, sob coordenação do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, no desenvolvimento do Acervo de Schengen no âmbito da União Europeia”¹¹¹. Recentemente, a AIMA tem sido alvo de inúmeras críticas. O presidente da Câmara Municipal do Porto RUI MOREIRA, defendeu a extinção da AIMA, qualificando a agência como um organismo ineficaz, que não cumpre o desígnio com que foi criado, e “que desperdiça dinheiro público” (OBSERVADOR, 2024). Em concordância com esta visão, o presidente da Câmara de Lisboa CARLOS MOEDAS, reconheceu a falta de capacidade de resposta da AIMA que contribui para uma dificuldade na resposta aos problemas da comunidade imigrante (JORNAL DE NOTÍCIAS, 2024).

Um ator de relevo, referida no parágrafo anterior, é a UCFE. A UCFE foi também criada pelo DECRETO-LEI n.º 41/2023 de 2 de junho, sendo que a sua orgânica se encontra plasmada no DECRETO-LEI n.º 99-A/2023 de 27 de outubro. A criação desta nova estrutura surge como decorrência da reestruturação complexa do sistema de controlo de fronteiras nacional, constituindo-se “como um ponto único aglutinador em matéria de coordenação de fronteiras e estrangeiros, quer no plano nacional quer internacional”, oferecendo assim garantias no que tange à “manutenção da segurança interna”¹¹². Assim, a UCFE é “responsável pela coordenação da atuação das forças e serviços de segurança entre si”, bem como entre estes e o IRN e a AIMA¹¹³.

Entre as diversas atribuições da AIMA, podemos destacar o estudo, planeamento e gestão das “bases de dados e sistemas de informação em matéria de fronteiras e estrangeiros que contenham informação de natureza policial e de cooperação policial internacional, procedendo igualmente à atribuição e definição dos acessos à informação neles constante”, inserindo-se aqui, nomeadamente, os constituintes nacionais do “SES, do ETIAS, do SISchengen, do Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) e do Sistema

¹¹⁰ Cfr. alíneas a) e c) do número 2 do art.º 3 do anexo referido no art.º 2 do DECRETO-LEI n.º 41/2023 de 2 de junho.

¹¹¹ Cfr. alíneas. a) e c) do número 3 do art.º 3 do anexo referido no Art.º 2º do DECRETO-LEI n.º 41/2023 de 2 de junho.

¹¹² Cfr. preâmbulo do DECRETO-LEI n.º 99-A/2023 de 27 de outubro.

¹¹³ Cfr. número 1 do art.º 2 do DECRETO-LEI n.º 99-A/2023 de 27 de outubro.

Avançado de Informação de Passageiros (APIS)”¹¹⁴. De igual modo pertinentes são a centralização e recolha de informação atinente à “entrada, permanência e saída de pessoas do território nacional, ao tráfico de seres humanos, ao auxílio à imigração ilegal e aos demais crimes relacionados com imigração irregular”, e ainda a atualização e difusão de informação concernente a cidadãos estrangeiros que não têm a sua situação regularizada e a quem foi recusada a entrada em Portugal, bem como a atualização das “listas de estrangeiros indicados para efeitos de regresso e para efeitos de recusa de entrada e de permanência”¹¹⁵. Importa referir que Portugal, reconhecendo a necessidade e importância da crescente securitização das fronteiras europeias, que conforme foi explanado no ponto anterior segue num sentido marcadamente digital, irá investir até 25 milhões de euros para adquirir hardware e software “com vista à implementação e ou atualização dos sistemas europeus de informação em matéria de fronteiras e estrangeiros”¹¹⁶.

No que tange à PJ, de referir a passagem da competência total em investigar crimes ligados à imigração irregular, como o auxílio à imigração irregular, associação de auxílio, tráfico de pessoas e demais crimes conexos¹¹⁷. Anteriormente, o SEF detinha a competência relativa à investigação da imigração irregular¹¹⁸. Em termos da orgânica da PJ, a atribuição da prossecução desta nova função recai sobre a Unidade Nacional de Contraterrorismo, uma unidade operacional competente para atuar preventiva e repressivamente face ao fenómeno terrorista e outras ameaças graves e violentas que periguem o funcionamento regular das intuições democráticas, os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, a legalidade democrática, ou o exercício de direitos¹¹⁹.

A reestruturação das competências em termos do controlo fronteiriço é claramente significativa. Como afiança PEREIRA (2023, p. 507), esta alteração no panorama securitário nacional pode mesmo constituir “a maior alteração concretizada no Sistema de Segurança Interna português e nas forças e serviços de segurança nos últimos vinte anos”. Para CAÇADOR (2024), a reestruturação constitui um desafio que “tem estado a ser debelado pelas entidades envolvidas, com uma forte aposta na

¹¹⁴ Cfr. ponto ii) da alínea d) do número 2 do art.º 2 do DECRETO-LEI n.º 99-A/2023 de 27 de outubro.

¹¹⁵ Cfr. alíneas j) e m) do número 2 do art.º 2 do DECRETO-LEI n.º 99-A/2023 de 27 de outubro, respetivamente.

¹¹⁶ Cfr. RESOLUÇÃO do Conselho de Ministros n.º 39/2024 de 4 de março.

¹¹⁷ Cfr. alíneas m) e n) do número 2 do Art.º 30 do DECRETO-LEI n.º 137/2019, de 13 de setembro, e alínea c) do art.º 2 da LEI n.º 73/2021, de 12 de novembro.

¹¹⁸ Cfr. alínea g) do art.º 2 do DECRETO-LEI n.º 252/2000, de 16 de outubro.

¹¹⁹ Cfr. número 1 do art.º 30 do DECRETO-LEI n.º 137/2019, de 13 de setembro.

cooperação, na componente formativa e técnica”, sendo que Portugal possui “um nível adequado para o presente estado da reestruturação”. Nesta matéria revela-se essencial garantir que o conhecimento adquirido ao longo de largos anos pelos elementos do SEF não se perde (CAÇADOR, 2024).

3.3. NOVOS RISCOS SECURITÁRIOS

Face à complexidade do fenómeno migratório que se adensa quando se trata de imigração irregular, surgem invariavelmente inúmeros riscos securitários no horizonte. Com efeito, para CAÇADOR (2024), a imigração irregular constitui, *per se*, “um desafio complexo que envolve questões de segurança, direitos humanos e integração social”. O autor defende que a imigração irregular em Portugal tem seguido uma tendência de crescimento, tanto no número de imigrantes, como nas suas origens, que são hoje cada vez mais distintas. Contudo, o desenvolvimento da imigração irregular em território nacional irá depender, como aponta MARQUES (2024), “da evolução do mercado de trabalho e da criação de medidas que permitam aos imigrantes o acesso aos documentos legais à sua entrada e permanência no território nacional”. Assim, se se verificar uma necessidade de mão de obra que o mercado nacional não satisfaça, é seriamente possível que se verifique um aumento no número de imigrantes irregulares (MARQUES, 2024). Conforme reconhece TEIXEIRA (2024), a PSP elaborou recentemente uma análise estratégica a curto prazo que “identifica uma intensa pressão migratória sobre Portugal”. Tendo em conta o provável aumento do fluxo migratório, mormente de cariz irregular, para o nosso país, poderemos perspetivar alguns desafios.

Desde logo, FERNANDES (2024) afiança a necessidade de evitar que se gere uma corrente contra a imigração gerada pela perceção de que existe dificuldade em controlar os estímulos provocados pela imigração irregular. A corrente anti-imigração traria assim, por seu turno, desafios próprios, nomeadamente de cariz de ordem pública. Temos assistido à existência de movimentos que se posicionam contra a imigração ou contra o atual modelo de controlo migratório e que organizam manifestações públicas. A 6 de abril de 2024, a cidade do Porto foi o palco de uma manifestação anti-imigração, bem como de uma manifestação antifascista e de apoio à imigração (CNN, 2024).

Ambas as manifestações foram policiadas pela PSP que garantiu o direito à manifestação de duas visões distintas, tendo o policiamento terminado com três detenções. Um exemplo ainda mais extremo da posição anti-imigração ocorreu também na cidade do Porto, durante a madrugada de 4 de maio de 2024, verificando-se um ataque a uma habitação de imigrantes, perpetrado por um grupo de indivíduos encapuzados (PÚBLICO, 2024). O ataque resultou em dois feridos e na detenção de um dos suspeitos que confessou motivações racistas (JORNAL DE NOTÍCIAS, 2024a).

Ademais, CAÇADOR (2024) reconhece que a vertente humanitária, por força da vulnerabilidade dos imigrantes irregulares, constitui um importante desafio. CARRILHO (2024), referindo-se concretamente a Portugal, afiança que os desafios que se colocam prendem-se “com as estruturas de inclusão, de integração”, uma vez que é necessário que tais estruturas possuam capacidades de processamento administrativo e de garantia de apoio social. A integração deve ser plena, abrangendo a integração no sistema escolar, no sistema de saúde, no acesso à justiça, bem como a oportunidade de conhecer e assimilar os diversos elementos da cultura e língua portuguesas, salvaguardando sempre a preservação e o respeito pela identidade nacional e cultural de cada imigrante (CARRILHO, 2024). CAÇADOR (2024) reforça este ponto, apontando a necessidade “do combate à discriminação e ao respeito pela diversidade”. MARQUES (2024) considera, de igual modo, fulcral resolver os problemas resultantes da integração que se verifica e que falha frequentemente, defendendo a existência de uma integração pensada e bem executada.

A título exemplificativo, veja-se a existência de comunidades sem abrigo constituídas por imigrantes que recentemente têm sido alvo da comunicação social. De acordo com o jornal OBSERVADOR (2024a), a malha urbana de Lisboa assistiu à aglomeração de tendas e pequenos abrigos improvisados, “com imigrantes a ultrapassarem o número de portugueses a viver nas ruas”. A presença destas comunidades sem abrigo ilustra de sobremaneira uma falha do processo de integração, e deve conduzir, na visão de CARRILHO (2024), a uma revisão desse mesmo processo. Mitigar este tipo de falhas exige uma resposta multidisciplinar, tanto por instituições de cariz humanitário e social “que possam integrar, socializar, ressocializar”, como da própria PSP (CARRILHO, 2024).

Numa senda distinta, embora invariavelmente relacionada, DIAS (2024) aponta a exploração, tanto laboral como sexual, bem como a exposição à mendicância como desafios decorrentes da imigração irregular. De modo semelhante, MARQUES (2024) refere a necessidade de fiscalizar estas mesmas áreas onde se verifica exploração, acrescentando ainda o domínio da habitação. São indicadores, como podemos inferir, de precariedade para a comunidade imigrante. É precisamente esta precariedade que se pode vir a revelar catalisadora de gerar uma ameaça securitária, pois como afirmam GUIA e PEDROSO (2015, p. 131) os imigrantes em situações precárias são muitas vezes seduzidos pelas organizações criminosas, acabando por procurar nesses círculos “melhores condições de vida e o acesso a cuidados mínimos de saúde, educação e trabalho”. Paralelamente, as distintas redes e organizações criminosas irão capitalizar o regime jurídico de entrada, permanência, afastamento e saída de estrangeiros portugueses, que por ser considerado mais tolerante em comparação com o dos restantes países europeus, fará de Portugal “indubitavelmente um alvo, um destino preferencial” (TEIXEIRA, 2024). Na mesma linha de pensamento, BERENGUER (2024) afirma que os riscos de imigração irregular se sustentam, com frequência, nas redes de criminalidade organizada, adaptando-se à atuação das autoridades de fronteira e desenvolvendo-se “no sentido de testarem a capacidade de identificação deste tipo de fenómenos ilegais e o grau de permeabilidade das fronteiras”.

A integração revela-se um elemento fulcral para mitigar todos os desafios que decorrem da imigração, mormente da imigração irregular. FERNANDES (2024) considera que, decorrente da necessidade de Portugal acolher migrantes para obter uma economia e sociedade mais saudáveis, deve pensar-se no acolhimento e integração profícuos, preparando-se políticas públicas para o efeito. Na mesma senda, CAÇADOR (2024) afirma a urgência de serem implementadas políticas públicas “que fomentem a aprendizagem da língua, da cultura portuguesa” e que, simultaneamente, almejem reduzir burocracias administrativas para promover uma estável e plena integração da comunidade imigrante. Urge possibilitar aos cidadãos imigrantes a apreensão das normas que regem a sociedade portuguesa, envolvendo-os e dirimindo a possibilidade de se isolarem, o que pode invariavelmente gerar insegurança, como advoga CARRILHO (2024) e CAÇADOR (2024).

Para DIAS (2024), a nível político e legislativo deve procurar-se desenvolver “políticas migratórias efetivas e balizadoras/migração circular”. A título exemplificativo, DIAS (2024) refere o recente Acordo entre a República Portuguesa e o Reino de Marrocos, respeitante ao emprego e à estada de trabalhador marroquinos em território nacional. O acordo, aprovado pelo DECRETO-LEI n.º 2/2022, de 14 de julho, visa regular os canais migratórios entre os dois estados, definindo, nomeadamente, um número de vagas para trabalhadores marroquinos em função dos pedidos de empregadores portugueses.

A PSP constitui-se como um importante ator societário que deve, invariavelmente, dispor de uma preparação concertada. A PSP detém um papel basilar “como um dos principais atores na prossecução da política de segurança interna e, (...) um parceiro europeu com importantes responsabilidades na implementação da Estratégia Europeia de Gestão Integrada de Fronteiras” (TEIXEIRA, 2024). Desde logo, fruto da “nova arquitetura do sistema de segurança interna em matéria do controlo das fronteiras externas”, a PSP encara uma responsabilidade acrescida, exigente e desafiante (TEIXEIRA, 2024). Na visão de BERENGUER (2024), a PSP, bem como as restantes entidades envolvidas, deve apostar no “desenvolvimento e sofisticação de novos procedimentos operacionais em matéria de análise de risco, peritagem documental, técnicas de entrevista de cidadãos estrangeiro”, não descurando ainda “a formação contínua dos polícias”. A necessidade de formação e capacitação material da PSP e demais entidades é, também, realçada por CAÇADOR (2024), que defende “uma forte aposta na componente formativa e tecnológica”, aliada à “capacitação do sistema de controlo de fronteiras com recursos humanos, técnicos e financeiros adequados”.

Adivinha-se uma sociedade heterogénea, cosmopolita e plural, que carece de uma Polícia preparada e que, simultaneamente, deve ser encarada como catalisador de uma maior e melhor preparação da Polícia (FERNANDES, 2024). A atuação da PSP deve manter-se, na visão do autor, pautada pelo “conhecimento, profissionalismo e segurança (jurídica e policial)”. Destarte, é essencial continuar o caminho preconizado pela PSP e pelos seus polícias até aqui. CARRILHO (2024) destaca as habilitações, nomeadamente ao nível dos Direitos Humanos, da inclusão, da solidariedade, que a PSP possui. Apresenta-se como fundamental que a PSP continue nesta senda, porquanto é “uma das

instituições que, ao nível do Mundo inteiro está mais bem preparada”, possuindo uma orientação para o cidadão de referência (CARRILHO, 2024).

A imigração, e concretamente a imigração irregular, apresentam uma série de desafios para toda a sociedade, e a PSP, enquanto baluarte da ordem e tranquilidade públicas, não pode afastar-se destes mesmos desafios. A PSP prosseguirá a sua missão, porquanto “a disponibilidade da PSP para aceitar novos desafios está no seu código genético, e isso é politicamente reconhecido” (TORRES, 2020, p. 7).

CONCLUSÃO

A imigração materializa o desígnio humano de procurar melhores condições de vida. A Europa, em concreto a UE e o espaço Schengen, é um espaço muito procurado por pessoas que almejam melhorar a sua qualidade de vida. A pressão que a elevada procura gera por parte de cidadãos estrangeiros é notória, conduzindo a uma necessária reação dos estados e das instituições supra estatais para gerir e controlar os fluxos migratórios.

Hodiernamente, a segurança interna de Portugal depende do funcionamento e da atuação profícuos da UE e dos seus mecanismos securitários. Por seu turno, o sucesso da UE e do espaço Schengen, a nível securitário, depende forçosamente da postura proficiente de cada estado-membro e das respetivas autoridades e forças de segurança responsáveis pela segurança de fronteiras e pelo controlo de fluxos migratórios. Relativamente a Portugal, a extinção do SEF veio gerar uma alteração no panorama vigente, sendo que a PSP, entre outras forças de segurança e serviços administrativos, possui agora importantes competências a este nível.

No que concerne à primeira pergunta derivada, importa relevar a dificuldade em caraterizar, de forma completa, a imigração irregular em Portugal. A quantificação da imigração irregular depende da deteção dos imigrantes que se encontram irregulares em território nacional. Tal deteção implica que exista um número indeterminado de pessoas em situação irregular que não foram detetadas, o que significa que o real número nunca será determinado de forma completa. Contudo, foi possível apurar que o mercado de trabalho tem uma influência considerável na imigração irregular, uma vez que a necessidade de mão de obra acaba por conduzir ao recurso a imigrantes com situação não regularizada. Não obstante, foi possível aferir que a grande maioria destes imigrantes entraram em território nacional de forma legal, sendo que a sua situação de irregularidade se deve à falta de revalidação dos documentos. Concluímos, ainda, que a situação de irregularidade é indesejável, comportando uma dificuldade e impossibilidade de aceder a diversos direitos, nomeadamente económicos e sociais.

Relativamente à nossa segunda pergunta derivada, referente à compreensão do efeito da imigração ilegal na criminalidade no nosso país, evidencia-se que é uma resposta complexa e melindrosa. No decorrer do presente estudo, foi possível constatar

que tanto a imigração, mormente a imigração irregular, como a criminalidade e a segurança, são fenómenos intrincados. A discussão relativa à relação entre imigração irregular e a criminalidade é uma tarefa hercúlea, não podendo, face ao nosso estudo, ser respondida de uma forma simplista. Numa perspetiva meramente estatística, não se constata, face à nossa pesquisa, uma relação assinalável. Contudo, é essencial destacar que o presente estudo não se debruçou numa análise estatística profunda. Sob outro prisma, num campo mais teórico, reconhecemos que poderá, eventualmente, existir alguma relação entre criminalidade, segurança, e imigração irregular. O efeito da imigração na criminalidade, e mais concretamente na segurança, sobretudo na segurança interna, pode advir da situação precária em que, frequentemente, os imigrantes irregulares se encontram. A ausência de meios de subsistência, apoios estatais, e acesso aos diversos sistemas, nomeadamente sistema de saúde ou sistema escolar, revelam-se determinantes para compor um quadro de precariedade e fragilidade social e económica. O imigrante irregular encontra-se, amiúde, exposto aos intentos perversos de organizações criminosas, que exploram a sua instabilidade humana. Não obstante a perspetiva ulterior, não se revela verosímil assumir, de forma perentória, a existência de uma influência da imigração ilegal na criminalidade em Portugal.

A última pergunta derivada por nós definida prende-se com a verificação das políticas securitárias da UE no que concerne às fronteiras. O presente estudo apresentou as distintas políticas que são aplicadas, possibilitando-nos aferir que a segurança fronteiriça constitui uma das grandes preocupações da UE e do espaço Schengen, preconizando uma crescente securitização do espaço de livre circulação. Destacamos a aposta no desenvolvimento e aplicação de sistemas tecnológicos, com o objetivo comum de garantir a segurança dos cidadãos e dos estados europeus. Ademais, destaque-se a existência de uma extensão de fronteira murada, constituída por mais de dois mil quilómetros. A política migratória comunitária espelha, também, as preocupações da Europa, relevando a procura por um tratamento humano e digno das pessoas que procuram uma vida melhor. A solidariedade entre estados-membros da UE e do espaço Schengen deve ser de igual modo reconhecida, porquanto é por demais conhecida a dificuldade, podendo mesmo afirmar-se como impossibilidade, do Estado enfrentar esta problemática de maneira isolada. Não apenas na vertente logística, em termos de estruturas capazes de lidar com os fluxos migratórios, mas também na necessidade e interesse de todos os estados-membros de que a fronteira externa do

espaço europeu exerça um controlo efetivo. Uma fronteira externa capaz de gerir os fluxos migratórios é do interesse de todos os estados, não somente dos estado-membros que constituem o ponto de chegada do imigrante.

Considerando a nossa pergunta de partida, *quais são as implicações da imigração ilegal para a PSP*, entendemos que a imigração, mormente a imigração irregular, constitui desafios importantes para a toda a sociedade, onde se inclui, invariavelmente, a PSP. Os desafios são de diversa ordem, mas todos passíveis de suscitar algum tipo de repercussão societária, cumprindo na integra o desígnio da PSP de garantir a segurança e ordem pública, respeitando sempre os direitos, liberdades e garantias de todos os cidadãos. Desde logo, a possibilidade de se verificar uma cisão societária entre correntes pro-imigração e anti-imigração é cada vez mais real, sendo necessário combater preconceitos e sentimentos gerados pela perceção de que a gestão da imigração está descontrolada. Similarmente, deve ser tida em conta a necessidade de existir uma integração plena e cuidada da população imigrante, permitindo uma inserção na sociedade portuguesa com vista a que, simultaneamente, se respeitem a sua cultura e tradições e se obtenha a oportunidade de adquirir e conhecer elementos da cultura nacional. Urge acompanhar e fiscalizar todo o processo de integração, combatendo a exploração do cidadão imigrante e a possibilidade de enveredar por subterfúgios ilegais para garantir a sua subsistência, ou que, a tal seja obrigado por redes criminosas.

A resposta aos desafios elencados passa por uma concertação, por uma abordagem que compreende toda a sociedade. Naturalmente, a PSP tem um papel de relevo e constitui-se como um bastião da garantia dos direitos humanos, do respeito pela pessoa humana, devendo ser envolvida em todas as soluções encontradas. A montante, e numa perspetiva iminentemente de segurança e de controlo fronteiriço e migratório, a formação e preparação contínuas dos polícias, a profícua fiscalização da situação da população imigrante e, a aplicação dos sistemas tecnológicos e de informação desenvolvidos a nível europeu, constituem importantes soluções para mitigar a entrada e estadia irregulares de cidadãos e, combater a precariedade em que a população imigrante se encontra com frequência. Por outro lado, consideramos necessária a elaboração de políticas públicas que procurem assegurar a sã integração dos imigrantes, garantindo o acesso aos diversos sistemas, como a saúde e a educação. Também o combate à discriminação não pode ser descurado, permitindo que a população

portuguesa esteja informada e capacitada para receber e integrar as pessoas que procuram Portugal para continuar e melhorar a sua vida. A PSP deve ser um elemento participante na elaboração e aplicação das políticas migratórias, uma vez que se constitui como o garante da ordem e estabilidade públicas, assegurando de igual modo a segurança das fronteiras nacionais e europeias.

A respeito de recomendações de investigação futuras, é preponderante realçar a pertinência e atualidade da temática em apreço. A questão da imigração é um dos pontos de destaque no panorama político e social da Europa e, em Portugal, constitui um dos elementos com maior relevo na sociedade. Destarte, consideramos importante que se dê continuidade ao presente estudo, abordando de diversas formas a questão da imigração e a sua relação com a PSP e a segurança. Importa, desde logo, realizar uma avaliação à atuação da PSP no âmbito das suas recém-adquiridas competências, sendo, contudo, um estudo que necessita obrigatoriamente de alguma maturidade para permitir uma análise profícua dos dados recolhidos. Entendemos, outrossim, pertinente escrutinar, de forma detalhada e sob um prisma securitário, o ajuste do atual regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional à realidade portuguesa.

Revela-se preponderante assegurar a segurança em toda a sua extensão. Portugal deve salvaguardar a segurança das suas fronteiras, procurando capacitar as entidades envolvidas com equipamentos e tecnologias atualizados e em conformidade com as normas europeias, cultivando um verdadeiro espírito de segurança interna. Simultaneamente, urge uma atuação ética, pautada pelo respeito pelos direitos humanos e pela dignidade dos imigrantes que escolhem Portugal para prosseguirem as suas vidas, consubstanciando-se, assim, a segurança numa vertente humanitária. Advinha-se essencial alcançar a capacidade de conjugar as duas vertentes, um equilíbrio que não deve nem pode ser descurado. A dicotomia liberdade e segurança apresenta-se em toda a sua extensão em matérias de migrações e segurança de fronteiras, porquanto a harmonia de conceitos conflituantes constitui o busílis dos desafios enfrentados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DICIONÁRIOS E ENCICLOPÉDIAS

BRITANNICA (2023). *Marshall Plan*. Encyclopedia Britannica. <https://www.britannica.com/event/Marshall-Plan> (Acedido em 20.10.2023).

BRITANNICA (2024). *Apartheid*. Encyclopedia Britannica. <https://www.britannica.com/topic/apartheid> (Acedido em 06.01.2024).

OBRAS GERAIS E ESPECÍFICAS

ALEIXO, M. L. (2006). Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça. In MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL. *A Defesa e a Segurança dos cidadãos na EU do século XXI: Intervenções proferidas na Conferência*. Lisboa: Centro de Informação Europeia Jacques Delors. pp. 45-53.

BAAS, M. (2011). Learning How to Work the Grey Zone: Issues of Legality and Illegality among Indian Students in Australia. In TRUONG, T., e GASPER, D. *Transnational Migration and Human Security: The Migration-Development-Security Nexus*. Heidelberg: Springer. pp. 169-179.

BAGANHA, M. I. (2001). A cada Sul o seu Norte: Dinâmicas migratórias em Portugal. In SANTOS, B. S. *Globalização: Fatalidade ou Utopia?*. Porto: Edições Afrontamento, pp.135-159.

BAGANHA, M. I. e MARQUES, J. C. (2001). *Imigração e Política: O caso português*. Lisboa: Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento.

BALI, S. (2008). Population Movements. In WILLIAMS, P. D. *Security Studies: An Introduction*. Abingdon: Routledge. pp. 468- 482.

BAUMAN, Z. (2006). *Confiança e Medo na Cidade*. Lisboa: Relógio D'Água Editores.

BINOTTO, M. (2015). Invaders, Aliens and Criminals: Metaphors and Spaces in the Media Definition of Migration and Security Policies. In BOND, E., BONSAVER, G.,

- e FALOPPA, F. (eds.). *Destination Italy: Representing Migration in Contemporary Media and Narrative*. Peter Lang. pp.31-58.
- BUZAN, B. e HANSEN, L. (2009). *The evolution of international security studies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BUZAN, B., WAEVER, O. e WILDE, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers.
- CÁDIMA, R. e FIGUEIREDO, A. (2003). *Representações (imagens) dos imigrantes e das minorias étnicas nos media*. Observatório da imigração. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME).
- CAMPENHOUDT, L. V., MARQUET, J. e QUIVY, R. (2017). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.
- CASTLES, S. e MILLER, M. J. (1998). *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. Londres: MacMillan Press LTD.
- CASTRO, F. V., (2008). *A Europa do outro – a imigração em Portugal no início do século XXI: estudo do caso dos imigrantes da Europa de Leste no concelho de Vila Viçosa*. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural.
- CIERCO, T. (2017). Esclarecendo conceitos: refugiados, asilados políticos, imigrantes ilegais. In WOISCHNIK, J. *Fluxos migratórios e refugiados na atualidade*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer Stiftung. pp. 11-25.
- CLEMENTE, P. (2015). *Cidadania, Polícia e Segurança*. Lisboa: ISCPSI.
- COHEN, R. (2005). Globalização, migração internacional e cosmopolitismo quotidiano. In BARRETO, A. *Globalização e Migrações*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais. pp. 25-43.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE AS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS (2005). *As migrações num mundo interligado: Novas linhas de acção*. Fundação Calouste Gulbenkian.
- CUNHA, M. I. (2009). *Criminalidade e Segurança*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- DUQUE, R. (2015). Singularidades da Coexistência da Liberdade e da Segurança em Democracia. In CORREIA, E. P. *Liberdade e Segurança*. Lisboa: ISCPSI-ICPOL. pp. 55-68.

- ELIAS, L. (2018). *Ciências Policiais e Segurança Interna: Desafios e prospetiva*. Lisboa: ISCPSI.
- ESPÍRITO SANTO, P. (2010). *Introdução à metodologia das ciências sociais: Génese, fundamentos e problemas*. (1ª ed.). Lisboa: Edições Sílabo, Lda.
- EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS AND COUNCIL OF EUROPE (2020). *Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration: Edition 2020*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.
- FERNANDES, J. (2014). *Os Desafios da Segurança Contemporânea: Estado, Identidade e Multiculturalismo*. Lisboa: Pedro Ferreira-Artes Gráficas.
- FERNANDES, L. F. (2014). *Intelligence e Segurança Interna*. Lisboa: ISCPSI.
- FREIRE, M. R. (2015). Segurança e Poder: Novas Abordagens a velhos conceitos. In CORREIA, E. P. *Liberdade e Segurança*. Lisboa: ISCPSI-ICPOL. pp. 91-105.
- GOTTFREDSON, M. R., e HIRSCHI, T. (1990). *A General Theory of Crime*. Stanford: Stanford University Press.
- GUEDES, A. M. e Elias, L. (2012). Here Be Dragons: Novos Conceitos de Segurança e o Mundo Contemporâneo. In CORREIA, E. P., e Duque, R. *O Poder Político e a Segurança*. Lisboa: Fonte da Palavra. pp. 27-57.
- HEISLER, M. O. e LAYTON-HENRY, Z. (1993). Migration and the links between social and societal security. In WAEVER, O., BUZAN, B., KELSTRUP, M. e LEMAITRE, P. *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. Londres: Pinter Publishers Ltd. pp.148-166.
- HUYSMANS, J. (2006). *The Politics of Insecurity: Fear, migration and asylum in the EU*. Oxon e Nova York: Routledge.
- JACKSON, J. A. (1991). *Migrações*. Lisboa: Escher.
- JARVIS, L. e HOLLAND, J. (2015). *Security: A Critical Introduction*. Palgrave.
- KIM, S., CARVALHO, J. P., DAVIS, A. G. e MULLINS, A. M. (2011). The View of the Border: News Framing of the Definition, Causes, and Solutions to Illegal Immigration. *Mass Communication and Society*, 14 (3), pp. 292-314. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15205431003743679?needAccess=true> (Acedido em 30.10.2023).

- KING, R. (2012). Theories and typologies of migration: An overview and a primer. *Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations*, 3(12). Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare: Malmö.
- KING, R. e RIBAS-MATEOS, N. (2005). Migração internacional e globalização no Mediterrâneo: «o modelo do Sul da Europa». In BARRETO, A. *Globalização e Migrações*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais. pp. 191-221.
- KITIMBO, A., LUCEY, A. e MARU, M. T. (2021). Peace and security as drivers of stability, development and safe migration. In MCAULIFFE, M. e TRIANDAFYLLIDOU, A. *World Migration Report 2022*. Genebra: International Organization for Migration, pp. 173-188.
- KOULISH, R. (2013). Entering the Risk Society: A Contested Terrain for Immigration Enforcement. In GUIA, M. J. e VAN DER WOUDE, J. *Social Control and Justice: Crimmigration in the Age of Fear*. Haia: Eleven International Publishing. pp. 61-86.
- KUBRIN, C. E. e MIODUSZEWSKI, M. D. (2018). Theoretical Perspectives on the Immigration-Crime Relationship. In MILLER, H. V. e PEGUERO, A. *Routledge Handbook on Immigration and Crime*. Nova Iorque: Routledge. pp. 66-78.
- LEMAN, J. (2005). Europa do Norte: da emigração e semelhança à diferença e globalização mediada. In BARRETO, A. *Globalização e Migrações*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais. pp. 167-190.
- LOURENÇO, N., LOPES, A. F., RODRIGUES, J. C., COSTA, A. e SILVÉRIO, P. (2015). *Segurança horizonte 2025: um conceito estratégico de segurança interna*. Lisboa: Edições Colibri, GRESI.
- MALHEIROS, J. (2012). Framing the Iberian model of labour migration: Employment exploitation, de facto deregulation and formal compensation. In Okólski, M. *European Immigrations Trends, Structures and Policy Implications*. Amsterdão: Amsterdam University Press. pp. 159-177.
- MARTA, R. (2019). Acordo Schengen. In *Anuário Janus 2018-2019: A Dimensão Externa da Segurança Interna*. pp. 96-97.

- McAULIFFE, M. e KOSER, K. (2017). Introduction. In McAuliffe, M. e Koser, K. *A Long Way to go: Irregular Migration Patterns, Processes, Drivers and Decision-making*. Acton: ANU Press. pp.1-9.
- MCCALL, P. L. e HENDRIX, J. A. (2015). Crime Trends and Debates. In WRIGHT, J. D. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*. Elsevier. pp. 194-202.
- MOREIRA, A. (2015). Liberdade de Circulação. In CORREIA, E. P. *Liberdade e Segurança*. Lisboa: ISCPSI-ICPOL. pp. 13-19.
- OLIVEIRA, C. (2023). *Indicadores de integração de imigrantes: relatório estatístico anual 2023*. Lisboa: Observatório das Migrações.
- PEIXOTO, J. (2022). The relevance of migration to the development of the countries of destination: a new perspective on the migration-development nexus. In SOUSA, C. U. *The relevance of migration for the 2030 Agenda for Sustainable Development: The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa. pp. 49-70.
- PEIXOTO, J., ARANGO, J., BONIFAZI, C., FINOTELLI, C., SABINO, C., STROZZA, S. e TRIANDAFYLLIDOU, A. (2012). Immigrants, markets and policies in Southern Europe : The making of an immigration model?. In Okólski, M. *European Immigrations Trends, Structures and Policy Implications*. Amsterdão: Amsterdam University Press. pp. 107-147.
- PEREIRA, D.M. B. (2023). *Alterações Climáticas, Migrações e Segurança: Haverá Motivo para Alarme? Desafios para a Segurança Interna em Portugal*. Lisboa: Lisbon International Press.
- PIÇARRA, N. (2022). The European Integrated Border Management and its Impact on the Migration Policy of the European Union. In SOUSA, C. U. *The relevance of migration for the 2030 Agenda for Sustainable Development: The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa. pp. 93-106.
- PIÇARRA, N. (2006). Liberdade, Segurança e Justiça como fundamentos da cidadania europeia. In MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL. *A Defesa e a Segurança dos*

- cidadãos na EU do século XXI: Intervenções proferidas na Conferência*. Lisboa: Centro de Informação Europeia Jacques Delors. pp. 63-69.
- QUIVY, R. e CAMPENHOUDT, L. (1998). *Manual de investigação em ciências sociais*. (2ª ed.). Lisboa: Gradiva.
- REIS, F. (2018). *Investigação Científica e Trabalhos Académicos- Guia Prático*. Lisboa: Edições Sílabo.
- SANTOS, V. (2004). *O discurso oficial do Estado sobre a emigração dos anos 60 a 80 e emigração dos anos 90 à actualidade*. Lisboa: Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas.
- SARMENTO, M. (2013). *Metodologia científica para a elaboração, escrita e apresentação de teses*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- SEABRA, H. M. e SANTOS, T. (2005). *A criminalidade de estrangeiros em Portugal: um inquérito científico*. Lisboa: Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas.
- SEF/GEPF (2023). *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2022*. Oeiras: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.
- SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (2008). *O SEF e os Novos Desafios das Migrações*. Lisboa: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.
- SOUSA, C. U. (2022). How to break the security-migration nexus and ensure a human rights-based management of international migration?. In SOUSA, C. U. *The relevance of migration for the 2030 Agenda for Sustainable Development: The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa. pp. 107-148.
- SOUSA, J. (2006). *Os imigrantes ucranianos em Portugal e os cuidados de saúde*. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural.
- SPENCER, S. e TRIANDAFYLLIDOU, A. (2022). Irregular Migration. In Scholten, P. *Introduction to Migration Studies: An Interactive Guide to the Literatures on Migration and Diversity*. Cham: Springer. pp.191-204.

THE GOVERNMENT OFFICE FOR SCIENCE (2011). Migration and Global Environmental Change: Future Challenges and Opportunities. Final Project Report, London: The Government Office for Science.

TSOURDI, E. e DE BRUYCKER, P. (2021). State of play of EU legislation: A New Pact on Migration and Asylum. In Parlamento Europeu. *The EU Approach on Migration in the Mediterranean*. Bruxelas: Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs. pp.26-50.

WAEVER, O., BUZAN, B., KELSTRUP, M. e LEMAITRE, P. (1993). *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. Londres: Pinter Publishers Ltd.

ZEDNER, L. (2009). *Security*. Londres e Nova York: Routledge.

ARTIGOS CIENTÍFICOS

ANCITE-JEPIFÁNOVA, A. (2024). The EU's Eastern Border and Inconvenient Truths: The Securitisation of Migration after Russia's Invasion of Ukraine, *VerfBlog*. (Acedido em 25.04.2024).

BEAUMONT, P. e GLAAB, K. (2023). Everyday migration hierarchies: negotiating the EU's visa regime. *International Relations*, pp. 1-24. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/00471178231205408> (Acedido 17.03.2024).

BIGO, D. (2002). Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. *Alternatives*, 27, Special Issue, pp. 63-92. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/03043754020270S105> (Acedido em 07.10.2023).

BIGO, D. (2006). Internal and External Aspects of Security. *European Security*, 15(4), pp. 385-404. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09662830701305831?scroll=top&needAccess=true> (Acedido em 01.12.2023).

CARLING, J., HORWOOD, C. e GALLAGHER, A. (2015). Beyond Definitions: Global Migration and the Smuggling-Trafficking Nexus. *RMMS Discussion Paper*, nº2. <https://cdn.cloud.prio.org/files/d9765239-90d9-4a00-85af->

- [68938d4c4a0f/Beyond%20Definitions%20Global%20migration%20and%20the%20smuggling-trafficking%20nexus.pdf?inline=true](https://www.migrationinstitute.org/files/news/sc-paper-imiscoe-theory-conf-d3.pdf) (Acedido em 23.10.2023).
- CASTLES, S. (2008). *Understanding Global Migration: A Social Transformation Perspective*. [Conference Session]. Conference on Theories of Migration and Social Change, St Anne's College, Woodstock Road, Oxford. <https://www.migrationinstitute.org/files/news/sc-paper-imiscoe-theory-conf-d3.pdf> (Acedido em 17.11.2023)
- CECCORULLI, M. (2018). Back to Schengen: the collective securitisation of the EU free-border area, *West European Politics*. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01402382.2018.1510196> (Acedido em 17.03.2024).
- CORREIA, E. P. (2020). A Missão. *Revista Polícia Portuguesa*, V Série, nº3, pp. 38-41. https://www.psp.pt/Documents/Revista%20Pol%C3%ADcia%20Portuguesa/PS_P_N3_SerieV.pdf (Acedido em 01.05.2024).
- CORREIA, E. P. e DUQUE, R. (2011). O poder político e a emergência das políticas públicas de segurança. *Politeia*, Ano VIII, pp. 39-49. <https://politeia-online.pt/wp-content/uploads/2023/03/O-poder-politico-e-a-emergencia-das-politicas-publicas-de-seguranca-pag.-39-50.pdf> (Acedido em 21.03.2024).
- DE HAAS, H. (2018). European Migrations: Dynamics, Drivers, and the Role of Policies. *Publications Office of the European Union*. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0e56c014-3232-11e8-b5fe-01aa75ed71a1> (Acedido em 05.01.2024).
- DUVELL, F., TRIANAFYLLIDOU, A. e VOLLMER, B. (2009). Ethical issues in irregular migration research. *Population, Space and Place*, 16(3), pp. 227-239. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/psp.590> (Acedido em 28.10.2023).
- FELSON, M. e CLARKE, R. V. (1998). Opportunity Makes the Thief: Practical theory for crime prevention. *Police Research Series*, nº98. https://popcenter.asu.edu/sites/default/files/opportunity_makes_the_thief.pdf (Acedido em 25.11.2023)

- FERREIRA, S. S. (2013). Imigração. Uma ameaça securitária para a Europa?. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*. https://run.unl.pt/bitstream/10362/22876/1/SF_Imigracao_AmeacaSecuritaria_2013.pdf (Acedido em 23.10.2023).
- GIL-ROBLES, A. (2003). *Report on his visit to Portugal for the attention of the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly*. <https://www.refworld.org/reference/countryrep/coechr/2003/en/19657> (Acedido em 20.11.2023).
- GÓIS, P. e MARQUES, J. C. (2018). Retrato de um Portugal migrante: a evolução da emigração, da imigração e do seu estudo nos últimos 40 anos. *e-cadernos CES*, nº 29 | 2018. <https://journals.openedition.org/eces/3307#quotation> (Acedido em 10.10.2023).
- GUIA, M. J. (2010). Imigrantes e Criminalidade Violenta em Portugal: Que relação?. *O Cabo dos Trabalhos: Revista Electrónica dos Programas de Mestrado e Doutoramento do CES/ FEUC/ FLUC*, nº4. https://cabodostrabalhos.ces.uc.pt/pdf/15_Maria_Joao_Guia.pdf (Acedido em 20.09.2023).
- GUIA, M. J. e PEDROSO, J. (2015). A insustentável resposta da “crimigração” face à irregularidade dos migrantes: uma perspetiva da EU. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 23(45), pp. 129-144. <https://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/524/432> (Acedido em 29.12.2023).
- HAMPSHIRE, J. (2016). European migration governance since the Lisbon treaty: introduction to the special issue. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42 (4), pp. 537-553. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1369183X.2015.1103033> (Acedido em 16.03.2024).
- JORE, S. H. (2019). The conceptual and scientific demarcation of security in contrast to safety. *European Journal for Security Research*, 4, pp.157–174. <https://link.springer.com/article/10.1007/s41125-017-0021-9> (Acedido em 26.11.2023).
- KALKMAN, J. (2020). Frontex: A Literatura Review. *International Migration*, 59 (1), pp. 165-181. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/imig.12729> (Acedido em 02.04.2024).

- KIM, S., CARVALHO, J. P., DAVIS, A. G. e MULLINS, A. M. (2011). The View of the Border: News Framing of the Definition, Causes, and Solutions to Illegal Immigration. *Mass Communication and Society*, 14 (3), pp. 292-314. (Acedido em 30.10.2023).
- KING, R. e DEBONO, D. (2013). Irregular Migration and the Southern European Model of Migration. *Journal of Mediterranean Studies*, 22 (1), pp.1-31. <https://muse.jhu.edu/pub/303/article/671412/pdf> (Acedido em 30.10.2023).
- LEE, E. S. (1966). A Theory of Migration. *Demography*, 3(1), pp. 47-57. <https://www.jstor.org/stable/2060063> (Acedido em 30.10.2023).
- MANERI, M. e TER WAL, J. (2005). The Criminalisation of Ethnic Groups: An Issue for Media Analysis. *Forum Qualitative Sozialforschung Forum: Qualitative Social Research*, 6 (3). <https://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/29/62> (Acedido em 01.10.2023).
- NOLASCO, C. (2016). Migrações internacionais: conceitos, tipologia e teorias. *Oficina do CES*, nº434. https://ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/14615_Oficina_434.pdf (Acedido em 02.10.2023).
- PARUSEL, B. (2023). The external dimension of EU migration policy – new proposals, possibilities, and risks. *SIEPS – Swedish Institute for European Policy Studies*. https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2023/perpsective_the_external_dimension_of_eu_migration_policy.pdf (Acedido em 29.04.2024).
- PEIXOTO, J., SABINO, C. e ABREU, A. (2009). Immigration Policies in Portugal: Limits and Compromise in the Quest for Regulation. *European Journal of Migration and Law*, nº11, pp. 179-197. <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/26635/1/JPEIXOTO.CSABINO.AABREU.2009..pdf> (Acedido em 23.01.2024).
- PETERS, L., ENGELN, P-J. e CASSIMON, D. (2023) Explaining refugee flows. Understanding the 2015 European refugee crisis through a real options lens, *PLoS ONE* 18(4). <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0284390> (Acedido em 27.03.2024).
- POULAIN, M., e PERRIN, N. (2001). *In the measurement of international migration flows improving in Europe*, 12, 1-28. <https://unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/2001/05/migration/12.e.pdf> (Acedido em 17.11.2023).

- REYNOLDS, J. (2020). Fortress Europe, Global Migration & the Global Pandemic. *AJIL Unbound*, 114, pp. 342–348. <https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/fortress-europe-global-migration-the-global-pandemic/72D9CB9397CD295DE477F96B70DD2D22> (Acedido em 24.04.2024).
- SAMPSON, R. J. (2008). Rethinking Crime and Immigration. *Contexts*, 7 (1), pp. 28–33. https://contexts.org/articles/files/2008/01/contexts_winter08_sampson.pdf (Acedido em 21.12.2023).
- SAMPSON, R. J. e GROVES, W. B. (1989). Community Structure and Crime: Testing Social-Disorganization Theory. *The American Journal of Sociology*, 94 (4), pp. 774-802. (Acedido em 23.12.2023).
- SENIUTIENÉ, D. (2021). Schengen and the concept of internal border security. *Public Security and Public Order*, 27, pp.134-141. <https://ojs.mruni.eu/ojs/vs/vt/article/view/6559> (Acedido em 22.03.2024).
- STOWELL, J. I., MESSNER, S. F., MCGEEVER, K. F. e RAFFALOVICH, L. E. (2009). Immigration and the recent violent crime drop in the United States: A pooled, cross-sectional time-series analysis of metropolitan areas. *Criminology*, 47 (3), pp. 889-928. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1745-9125.2009.00162.x> (Acedido em 21.12.2023).
- TORRES, J. (2020). Uma Polícia para o século XXI: Breves reflexões. *Separata da Revista Polícia Portuguesa*, V Série, nº2. https://www.psp.pt/Documents/Revista%20Pol%C3%ADcia%20Portuguesa/SeparataPSP_N2_Serie%20V.pdf (Acedido em 25.03.2024).
- WAGNER, M. (2015). In review: How Europe reacted to the refugee crisis. *International Centre for Migration Policy Development*. (Acedido em 10.04.2024).
- WANG, S. (2016). An Imperfect Integration: Has Schengen Alienated Europe?. *Chinese Political Science Review*, 1, pp. 698–716. <https://link.springer.com/article/10.1007/s41111-016-0040-0> (Acedido 17.03.2024).

TESES, DISSERTAÇÕES E TRABALHOS FINAIS

- FERNANDES, T. (2023). *A Migração de pessoas: um desafio à Segurança*. Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/45998> (Acedido em 20.09.2023).
- FERREIRA, S. R. S. (2010). *A política de imigração europeia: instrumento da luta anti-terrorista?*. [Dissertação de Mestrado, Universidade Nova de Lisboa]. <http://hdl.handle.net/10362/5703> (Acedido em 18.11.2023).
- MATOS, R., BARBOSA, M., SALGUEIRO, G., e MACHADO, C. (2013). Cidadãos estrangeiros em Portugal: Migrações, crime e reclusão. *PSICOLOGIA*, 27(1). <https://revista.appsicologia.org/index.php/rpsicologia/article/view/246/22> (Acedido em 20.09.2023).
- PEIXOTO, J. (1998). *As migrações dos quadros altamente qualificados em Portugal: Fluxos migratórios inter-regionais e internacionais e mobilidade intra-organizacional*. [Tese de Doutoramento, Universidade Técnica de Lisboa. Instituto Superior de Economia e Gestão]. Repositório da Universidade de Lisboa.

LEGISLAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO OFICIAL

- AVISO n.º 22492/2021, de 30 de novembro- Estrutura curricular e o plano de estudos conducentes ao grau de mestre em Segurança Pública, publicado em *Diário da República* n.º 232/2021, Série II.
- COMUNICAÇÃO COM (2016)120 da Comissão para o Parlamento Europeu, Conselho Europeu e Conselho- De volta a Schengen- Um roteiro.
- COMUNICAÇÃO COM (2024)173 da Comissão para o Parlamento Europeu, Conselho Europeu, Conselho, Comité Económico e Social Europeu e Comité das Regiões- Relatório do estado de Schengen 2024.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA. Diário da República. Série I, n.º 86/1976, 738-775. Assembleia Constituinte.

CONVENÇÃO DE APLICAÇÃO DO ACORDO DE SCHENGEN, de 14 de junho de 1985, publicado em *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* de 22 de setembro de 2000.

CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS, de 28 de julho de 1951. https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf (Acedido em 28.10.2023).

SÉRIE TRATADOS DA ONU, Nº 2545, VOL. 189, p. 137.

DECISÃO (2004/512/CE) do Conselho, de 8 de junho de 2004- que estabelece o Sistema de Informação sobre Vistos (VIS), publicada em *Jornal Oficial da União Europeia*, L 213.

DECISÃO 2007/533/JAI do Conselho, de 12 de junho de 2007- relativa ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação Schengen de segunda geração (SIS II), publicada em *Jornal Oficial da União Europeia*, L 205.

DECISÃO DE EXECUÇÃO (UE) 2022/382 do Conselho, de 4 de março de 2022- que declara a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia na aceção do artigo 5.o da Diretiva 2001/55/CE, e que tem por efeito aplicar uma proteção temporária, publicada em *Jornal Oficial da União Europeia*, L 71.

DECRETO-LEI n.º 137/2019, de 13 de setembro- Aprova a nova estrutura organizacional da Polícia Judiciária, publicado em *Diário da República* n.º 176/2019, Série I.

DECRETO-LEI n.º 2/2022, de 14 de julho- Aprova o Acordo entre a República Portuguesa e o Reino de Marrocos Relativo ao Emprego e à Estada dos Trabalhadores Marroquinos na República Portuguesa, feito em Lisboa e Rabat, em 12 de janeiro de 2022, publicado em *Diário da República* n.º 135/2022, Série I.

DECRETO-LEI n.º 252/2000, de 16 de outubro- Aprova a estrutura orgânica e define as atribuições do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, publicado em *Diário da República* n.º 239/2000, Série I-A.

DECRETO-LEI n.º 41/2023, de 2 de junho- Cria a Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I. P., publicado em *Diário da República* n.º 107/2023, Série I.

DECRETO-LEI n.º 99-A/2023, de 27 de outubro- Aprova a orgânica da Unidade de Coordenação de Fronteiras e Estrangeiros, publicado em *Diário da República* n.º 209/2023, 3º Suplemento, Série I.

DESPACHO (extrato) n.º 12715/2021, de 28 de dezembro- Regulamento de frequência e avaliação do Curso de Formação de Agentes da PSP, publicado em *Diário da República* n.º 250/2021, Série II.

DIRETIVA (UE) 2021/1883 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de outubro de 2021- relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado e que revoga a Diretiva 2009/50/CE do Conselho, publicada em *Jornal Oficial da União Europeia*, L 382.

DIRETIVA 2001/55/CE do Conselho, de 20 de julho de 2001- relativa a normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento, publicada em *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, L 212.

LEI n.º 23/2007, de 4 de Julho- Aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, publicada em *Diário da República* n.º 127/2007, Série I.

LEI n.º 34/94, de 14 de setembro- Define o regime de acolhimento de estrangeiros ou apátridas em centros de instalação temporária, publicada em *Diário da República* n.º 213/1994, Série I-A.

LEI n.º 53/2007, de 31 de agosto- Aprova a orgânica da Polícia de Segurança Pública, publicada em *Diário da República* n.º 168/2007, Série I.

LEI n.º 73/2021, de 12 de novembro- Aprova a reestruturação do sistema português de controlo de fronteiras, procedendo à reformulação do regime das forças e serviços que exercem a atividade de segurança interna e fixando outras regras de reafecção de competências e recursos do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, alterando as Leis n.ºs 53/2008, de 29 de agosto, 53/2007, de 31 de agosto, 63/2007, de 6 de novembro, e 49/2008, de 27 de agosto, e revogando o Decreto-

Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro, publicada em *Diário da República* n.º 220/2021, Série I.

PORTARIA n.º 322/2023, de 27 de outubro- Aprovação dos postos de fronteira qualificados para a entrada e a saída do território nacional, publicada em *Diário da República* n.º 209/2023, Série I .

PORTARIA n.º 379-B/2023, de 17 de novembro- Procede à primeira alteração à Portaria n.º 383/2008, de 29 de maio, a qual estabelece a estrutura nuclear da Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública e as competências das respetivas unidades orgânicas, publicada em *Diário da República* n.º 223/2023, 1º Suplemento, Série I.

PORTARIA n.º 383/2008, de 29 de maio- Estabelece a estrutura nuclear da Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública e as competências das respetivas unidades orgânicas, publicada em *Diário da República* n.º 103/2008, Série I.

RECOMENDAÇÃO (UE) 2020/1475 do Conselho, de 13 de outubro de 2020- sobre uma abordagem coordenada das restrições à liberdade de circulação em resposta à pandemia de COVID-19, publicada em *Jornal Oficial da União Europeia*, L 337.

REGULAMENTO (CE) n.º 1560/2003 da Comissão, de 11 de dezembro de 2000- relativo às modalidades de aplicação do Regulamento (CE) n.º 343/2003 do Conselho, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro, publicado em *Jornal Oficial da União Europeia*, L 222.

REGULAMENTO (CE) n.º 1987/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 2006- relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II), publicado em *Jornal Oficial da União Europeia*, L 381.

REGULAMENTO (CE) n.º 2007/2004 do Conselho, de 26 de outubro de 2004- que cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia, publicado em *Jornal Oficial da União Europeia*, L 349.

REGULAMENTO (CE) n.º 2007/2004 do Conselho, de 26 de outubro de 2004- que cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia, publicado em *Jornal Oficial da União Europeia*, L 349.

REGULAMENTO (CE) n.º 2725/2000 do Conselho, de 11 de dezembro de 2000- relativo à criação do sistema "Eurodac" de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva da Convenção de Dublin, publicado em *Jornal Oficial da União Europeia*, L 316.

REGULAMENTO (CE) n.º 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009- que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos), publicado em *Jornal Oficial da União Europeia*, L 243.

REGULAMENTO (UE) 2017/2226 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2017- que estabelece o Sistema de Entrada/Saída (SES) para registo dos dados das entradas e saídas e dos dados das recusas de entrada dos nacionais de países terceiros aquando da passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros, que determina as condições de acesso ao SES para efeitos de aplicação da lei, e que altera a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen e os Regulamentos (CE) n.º 767/2008 e (UE) n.º 1077/2011, publicado em *Jornal Oficial da União Europeia*, L 327.

REGULAMENTO (UE) 2018/1240 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de setembro de 2018- que cria um Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS) e altera os Regulamentos (UE) n.º 1077/2011, (UE) n.º 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 e (UE) 2017/2226, publicado em *Jornal Oficial da União Europeia*, L 236.

REGULAMENTO (UE) 2018/1726 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de novembro de 2018- relativo à Agência da União Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (eu-LISA), que altera o Regulamento (CE) n.º 1987/ /2006 e a Decisão 2007/533/JAI do Conselho, e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1077/2011, publicado em *Jornal Oficial da União Europeia*, L 295.

REGULAMENTO (UE) 2018/1860 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de novembro de 2018- relativo à utilização do Sistema de Informação de Schengen para efeitos de regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular, publicado em *Jornal Oficial da União Europeia*, L 312.

REGULAMENTO (UE) 2018/1861 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de novembro de 2018- relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen (SIS) no domínio dos controlos de fronteira, e que altera a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen e altera e revoga o Regulamento (CE) n.º 1987/2006, publicado em *Jornal Oficial da União Europeia*, L 312.

REGULAMENTO (UE) 2018/1862 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de novembro de 2018- relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen (SIS) no domínio da cooperação policial e da cooperação judiciária em matéria penal, e que altera e revoga a Decisão 2007/533/JAI do Conselho e revoga o Regulamento (CE) n.º 1986/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho e a Decisão 2010/261/UE da Comissão, publicado em *Jornal Oficial da União Europeia*, L 312.

REGULAMENTO (UE) 2019/816 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2019- que cria um sistema centralizado para a determinação dos Estados-Membros que possuem informações sobre condenações de nacionais de países terceiros e de apátridas (ECRIS-TCN) tendo em vista completar o Sistema Europeu de Informação sobre Registos Criminais e que altera o Regulamento (UE) 2018/1726, publicado em *Jornal Oficial da União Europeia*, L 135.

REGULAMENTO (UE) 2021/1077 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021- que cria, no âmbito do Fundo de Gestão Integrada das Fronteiras, o Instrumento de Apoio Financeiro aos Equipamentos de Controlo Aduaneiro, publicado em *Jornal Oficial da União Europeia*, L 234.

REGULAMENTO (UE) 2021/1148 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de julho de 2021- que cria, no âmbito do Fundo de Gestão Integrada das Fronteiras, o

Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos, publicado em *Jornal Oficial da União Europeia*, L 251.

REGULAMENTO (UE) 603/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013- relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva do Regulamento (UE) n.º 604/2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou um apátrida, e de pedidos de comparação com os dados Eurodac apresentados pelas autoridades responsáveis dos Estados-Membros e pela Europol para fins de aplicação da lei e que altera o Regulamento (UE) n.º 1077/2011 que cria uma Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça (reformulação), publicado em *Jornal Oficial da União Europeia*, L 180.

REGULAMENTO (UE) n.º 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro de 2016 - relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que altera o Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga o Regulamento (CE) n.º Europeu e do Conselho, o Regulamento (CE) n.º 863/2007 do Parlamento 2007/2004 do Conselho e a Decisão 2005/267/CE do Conselho, publicado em *Jornal Oficial da União Europeia*, L 251.

REGULAMENTO (UE) n.º 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016- que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen), publicado em *Jornal Oficial da União Europeia*, L 77/1.

REGULAMENTO (UE) n.º 2018/1806 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de novembro de 2018- que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transpor as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação, publicado em *Jornal Oficial da União Europeia*, L 303/3.

REGULAMENTO (UE) n.º 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2019 relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que revoga os Regulamentos (UE) n.º 1052/2013 e (UE) 2016/1624, publicado em *Jornal Oficial da União Europeia*, L 295.

REGULAMENTO (UE) n.º 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2019- relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que revoga os Regulamentos (UE) n.º 1052/2013 e (UE) 2016/1624, publicado em *Jornal Oficial da União Europeia*, L 295.

REGULAMENTO (UE) n.º 265/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de março de 2010- que altera a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen e o Regulamento (CE) n.º 562/2006 no que se refere à circulação de pessoas titulares de um visto de longa duração, publicado em *Jornal Oficial da União Europeia*, L 85/1.

REGULAMENTO (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013- que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (reformulação), publicado em *Jornal Oficial da União Europeia*, L 180.

RESOLUÇÃO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA n.º 313/2021, de 9 de dezembro- Aprova o Acordo sobre a Mobilidade entre os Estados-Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), assinado em Luanda, em 17 de julho de 2021, publicada em *Diário da República* n.º 237/2021, Série I.

RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS n.º 12-B/2015, de 20 de março- Aprova o Plano Estratégico para as Migrações (2015-2020), publicada em *Diário da República* n.º 56/2015, 1º Suplemento, Série I.

RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS n.º 39/2024, de 4 de março- Autoriza a despesa com a aquisição de hardware e software necessários à implementação do projeto Smart Borders, publicada em *Diário da República* n.º 45/2024, Série I.

TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA (Versão Consolidada), publicado em *Jornal Oficial da União Europeia*, C 202.

TRATADO SOBRE O FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA (Versão Consolidada), publicado em *Jornal Oficial da União Europeia*, C 202.

FONTES ELETRÓNICAS

BBC (2024). *German far-right met to plan 'mass deportations'*. <https://www.bbc.com/news/world-europe-67948861> (Acedido em 26.04.2024).

BBC (2023). *Far-right parties on the rise across Europe*. <https://www.bbc.com/news/world-europe-66056375> (Acedido em 26.04.2024).

CARLINGTON, J. (s.d.). The meaning of migrants. Meaningofmigrants.Org. <https://meaningofmigrants.org/>. (Acedido em 20.10.2023).

COMISSÃO EUROPEIA (s. d.). *Cooperação SIRENE*. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-information-system/sirene-cooperation_pt (Acedido em 20.04.2024).

CONSELHO EUROPEU (2024). *Cronologia – Pacto em matéria de migração e asilo*. <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/timeline-migration-and-asylum-pact/> (Acedido em 20.04.2024).

CNN (2024). A 19 dias dos 50 anos do 25 de Abril, 500 metros separaram manifestações anti-fascista e anti-imigração no Porto. <https://cnnportugal.iol.pt/manifestacao/anti-fascismo/a-19-dias-dos-50-anos-do-25-de-abril-500-metros-separaram-manifestacoes-anti-fascista-e-anti-imigracao-no-porto/20240406/66118659d34ebf9bbb3c2461> (Acedido em 21.04.2024).

ELEIÇÕES LEGISLATIVAS 2024 (s.d.). *Resultados Globais Território Nacional e Estrangeiro*. <https://www.eleicoes.mai.gov.pt/legislativas2024/resultados/globais> (Acedido em 24.04.2024).

EU-LISA (s.d.). *Core Activities*. <https://www.eulisa.europa.eu/Activities> (Acedido em 20.04.2024).

- EUROPEAN COMISSION (2023). *Security Union: The renewed Schengen Information Systems enters into operation*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_1505 (Acedido em 02.04.2024).
- EUROPEAN COMISSION (s.d.). *Effective management of external borders*. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/effective-management-external-borders_en (Acedido em 20.04.2024).
- EUROPEAN COMISSION (s.d.). *Integrated Border Management Fund*. https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/integrated-border-management-fund_en?prefLang=pt (Acedido em 20.04.2024).
- EUROPEAN COMISSION (s.d.). *Integrated Border Management Fund – Border Management and Visa Instrument (2021-27)*. https://home-affairs.ec.europa.eu/funding/borders-and-visa-funds/integrated-border-management-fund-border-management-and-visa-instrument-2021-27_en (Acedido em 20.04.2024).
- EUROPEAN COMISSION (s.d.). *What is SIS and how does it work?*. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-information-system/what-sis-and-how-does-it-work_en (Acedido em 20.04.2024).
- EUROPEAN COMMISSION (2023). *Security Union: The renewed Schengen Information Systems enters into operation*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_1505 (Acedido em 18.04.2024).
- EUROPEAN COUNCIL (2022). *EU emergency trust fund for Africa*. <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/eu-trust-fund-africa/> (Acedido em 20.04.2024).
- EUROPEAN COUNCIL (s. d.). *EU emergency trust fund for Africa*. <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/eu-trust-fund-africa/> (Acedido em 25.04.2024).
- EUROPEAN UNION (s.d.). *Immigration-your rights*. https://european-union.europa.eu/live-work-study/immigration-eu_en (Acedido em 07.02.2024).
- EXPRESSO (2023). *Itália: Meloni ainda em estado de graça um ano após eleição*. <https://expresso.pt/internacional/2023-09-23-Italia-Meloni-ainda-em-estado-de-graca-um-ano-apos-eleicao-3e8f70ca> (Acedido em 26.04.2024).

- EXPRESSO (2024). *Já são um milhão: Portugal precisa de mais imigrantes?*. <https://expresso.pt/politica/eleicoes/legislativas-2024/grandes-temas/2024-02-20-Ja-sao-um-milhao-Portugal-precisa-de-mais-imigrantes--e719c081> (Acedido em 24.03.2024).
- FOREIGN POLICY (2024). *Germany's Far-Right Party Is Worse Than the Rest of Europe's*. <https://foreignpolicy.com/2024/01/26/afd-germany-far-right-populism-radical-europe-remigration-immigrants/> (Acedido em 26.04.2024).
- FRANCE 24 (2023). *Far right's Geert Wilders seals shock win in Dutch election after years on political fringe*. <https://www.france24.com/en/europe/20231125-far-right-s-geert-wilders-seals-shock-win-in-dutch-election-after-years-on-political-fringe> (Acedido em 26.04.2024).
- JORNAL DE NOTÍCIAS (2024). *Moedas condena ataques racistas no Porto e critica políticas de imigração*. <https://www.jn.pt/2920003322/moedas-condena-ataques-racistas-no-porto-e-critica-politicas-de-imigracao/> (Acedido em 07.05.2024).
- JORNAL DE NOTÍCIAS (2024a). *Detido confessa motivação racista no ataque a imigrantes no Porto*. <https://www.jn.pt/8128095823/detido-confessa-motivacao-racista-no-ataque-a-imigrantes-no-porto/> (Acedido em 07.05.2024).
- JRS PORTUGAL (s. d.). *Serviço Jesuíta aos Refugiados*. <https://www.jrsportugal.pt/quem-somos/> (Acedido em 29.04.2024).
- LE MONDE (2024). *Dutch party leader Geert Wilders denounces opposition's 'call to violence'*. https://www.lemonde.fr/en/international/article/2024/04/22/dutch-party-leader-geert-wilders-denounces-opposition-s-call-to-violence_6669144_4.html# (Acedido em 26.04.2024).
- OBSERVADOR (2024). *Rui Moreira afirma que ataque a imigrantes no Porto não tem justificação. E defende a extinção da AIMA*. <https://observador.pt/2024/05/06/rui-moreira-afirma-que-ataque-a-imigrantes-no-porto-nao-tem-justificacao-e-defende-a-extincao-da-aima/> (Acedido em 07.05.2024).
- OBSERVADOR (2024a). *Imigrantes em maioria entre sem-abrigo nas ruas de Lisboa*. <https://observador.pt/2024/01/17/imigrantes-em-maioria-entre-sem-abrigo-nas-ruas-de-lisboa/> (Acedido em 21.04.2024).

- POLITICO (2023). *The Dutch Trump: Who is Geert Wilders and what does he want?*. <https://www.politico.eu/article/who-is-dutch-geert-wilders-election/> (Acedido em 26.04.2024).
- PÚBLICO (2024). *Encapuzados forçam entrada em casa de imigrantes no Porto e agridem-nos com paus*. <https://www.publico.pt/2024/05/04/sociedade/noticia/encapuzados-forcam-entrada-casa-imigrantes-porto-agridemnos-paus-2089227> (Acedido em 07.05.2024).
- REUTERS (2015). *Timeline of Paris attacks according to public prosecutor*. <https://www.reuters.com/article/idUSKCN0T31BS/> (Acedido em 23.03.2024).
- SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA (s.d.). *Gabinete Nacional SIRENE*. <https://www.puc-spoc.pt/uo/sirene> (Acedido em 20.04.2024).
- STATISTA (2024). *Voting intentions for the German parliament from the 2021 General Election to the 12th of April 2024, by party*. <https://www.statista.com/statistics/1257178/voting-intention-in-germany/> (Acedido em 26.04.2024).
- STATISTA (2024a). *Estimated percentage of votes won in the chamber of deputies and senate in the Italian general election of 2022, by coalition*. <https://www.statista.com/statistics/1335834/italy-election-results/> (Acedido em 26.04.2024).
- THE GUARDIAN (2022). *Italian election 2022: live official results*. <https://www.theguardian.com/world/ng-interactive/2022/sep/25/italian-election-2022-live-official-results> (Acedido em 26.04.2024).
- THE GUARDIAN (2023). *Geert Wilders: the Dutch far-right figurehead sending a chill across Europe*. <https://www.theguardian.com/world/2023/nov/22/geert-wilders-profile-netherlands-elections-far-right> (Acedido em 26.04.2024).

ENTREVISTAS

- BERENGUER, L. (2024). Subcomissário da PSP e Chefe do Núcleo de Análise e Avaliação do Risco da Divisão Técnica de Fronteiras (Entrevistado em 22.04.2024).
- CAÇADOR, J. (2024). Coordenador-geral da Unidade de Coordenação de Fronteiras e Estrangeiros (Entrevistado em 24.04.2024).
- CARRILHO, L. (2024). Superintendente da PSP e Comandante da Unidade Especial de Polícia (Entrevistado em 14.02.2024).
- DIAS, M. (2024). Superintendente da PSP e Oficial de ligação do Ministério da Administração Interna junto da Embaixada de Portugal em Rabat (Entrevistado em 20.02.2024).
- FERNANDES, J. (2024). Superintendente da PSP e Diretor do Departamento de Segurança Privada (Entrevistado em 25.03.2024).
- MARQUES, J. C. (2024). Professor do Ensino Superior e Investigador na área das Migrações (Entrevistado em 21.03.2024).
- TEIXEIRA, P. (2024). Superintendente-chefe da PSP e Diretor Nacional Adjunto da Unidade Orgânica de Segurança Aeroportuária e Controlo Fronteiriço (Entrevistado em 14.02.2024).

RELATÓRIOS E BASES DE DADOS

- DUMBRAVA, C. (2022). Walls and fences at EU borders. *European Parliamentary Research Service*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733692/EPRS_BRI\(2022\)733692_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733692/EPRS_BRI(2022)733692_EN.pdf) (Acedido em 27.03.2024).
- EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE (2021). Recommendations on the operational and technical use of DubliNet. *EASO Practical Guide Series*. <https://euaa.europa.eu/publications/recommendations-dublinet> (Acedido em 09.04.2024).

FRONTEX (2023). *Risk Analysis for 2023/2024*.
https://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/ARA_2023.pdf (Acedido em 04.02.2024).

INTERNATIONAL CENTRE FOR MIGRATION POLICY DEVELOPMENT (2015). *2015 in review: Chronology of events and policy responses*. https://www.icmpd.org/file/download/59411/file/2015%2520in%2520review_Chronology%2520of%2520events%2520and%2520policy%2520responses.pdf (Acedido em 06.04.2024).

PORDATA (2023). *Saldos populacionais anuais: saldo total, saldo natural e saldo migratório-Portugal*. [online]. <https://www.pordata.pt/db/portugal/ambiente+de+consulta/tabela> (Acedido em 10.10.2023).

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, POPULATION DIVISION (2020). *International Migrant Stock 2020*.
<https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>
(Acedido em 25.09.2023).

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (1994). *Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security*. (Acedido em 04.10.2023).

DOCUMENTOS

ALIANÇA DEMOCRÁTICA (2024). *Mudança Segura -Programa eleitoral AD 2024*.
<https://ad2024.pt/pdf/ad-programa-eleitoral.pdf> (Acedido em 22.04.2024).

BLOCO DE ESQUERDA (2024). *Fazer o que nunca foi feito- Programa eleitoral do Bloco de Esquerda Legislativas 2024*. <https://programa2024.bloco.org/wp-content/uploads/2024/02/programa-bloco-esquerda-legislativas-2024.pdf>
(Acedido em 22.04.2024).

CHEGA (2024). *Limpar Portugal – Programa Eleitoral*.
https://acrobat.adobe.com/id/urn:aaid:sc:EU:137d87f0-7541-44de-8be3_818c14d1811f?viewer%21megaVerb=group-discover (Acedido em 22.04.2024).

INICIATIVA LIBERAL (2024). *Por um Portugal com futuro- Programa eleitoral Legislativas 2024*. <https://iniciativoliberal.pt/portugalcomfuturo/> (Acedido em 22.04.2024).

LIVRE (2024). *Contrato com o futuro- Programa do Livre às eleições legislativas de 2024.*https://partidolivre.pt/wp-content/uploads/2024/02/Programa2024_LIVRE.pdf (Acedido em 2.04.2024).

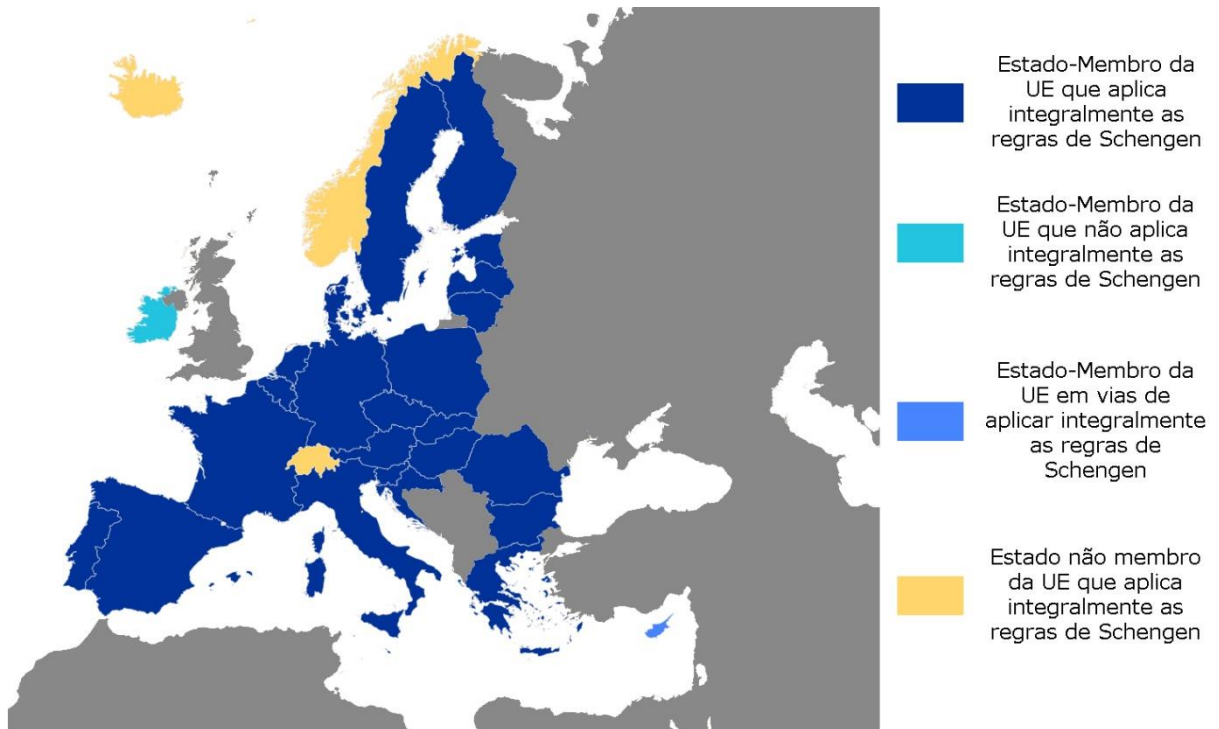
PARTIDO COMUNISTA PORTUGUÊS (2024). Programa eleitoral do PCP: Política patriótica e de esquerda – Soluções para um Portugal com futuro. https://www.pcp.pt/sites/default/files/documentos/2024_programa_eleitoral_pcp.pdf (Acedido em 22.04.2024).

PARTIDO SOCIALISTA (2024). *Plano de ação para Portugal inteiro 2024.* <https://ps.pt/wp-content/uploads/2024/02/PS-Portugal Inteiro 2024-6.pdf> (Acedido em 22.04.2024).

ANEXOS E APÊNDICES

ANEXO I

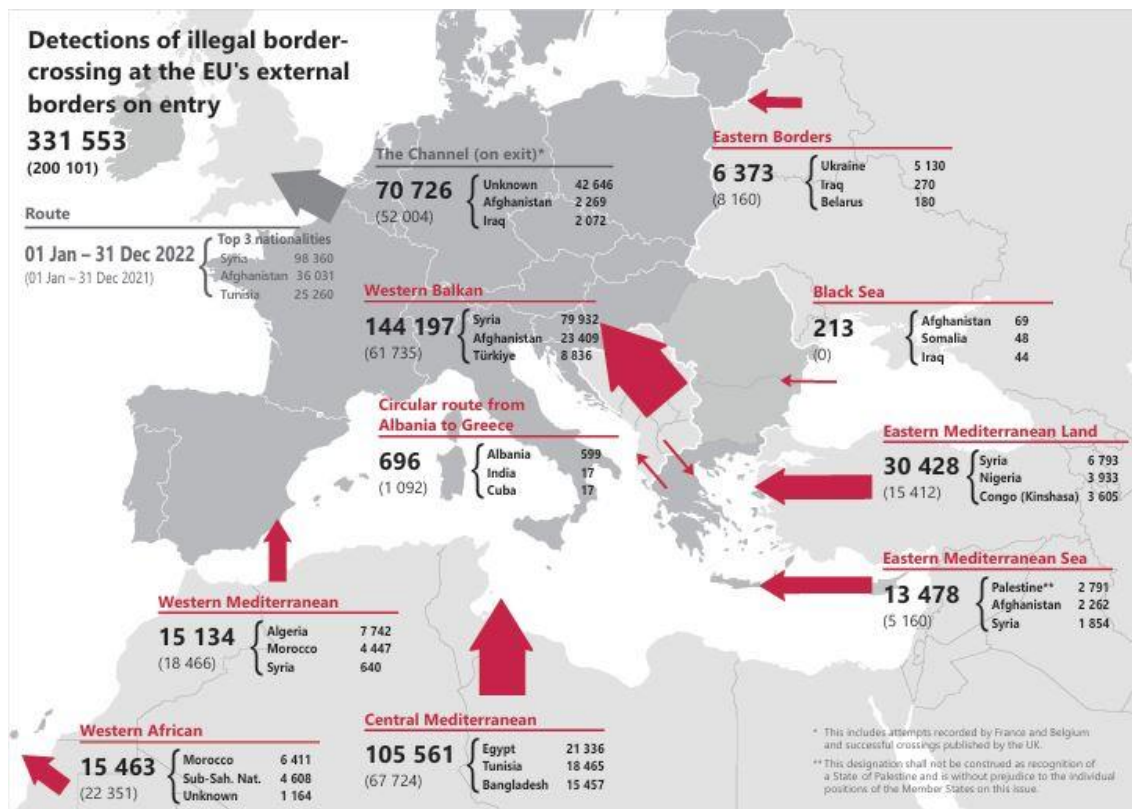
Mapa do Espaço Schengen



FONTE: Adaptado de EUROPEAN UNION, 2024.

ANEXO II

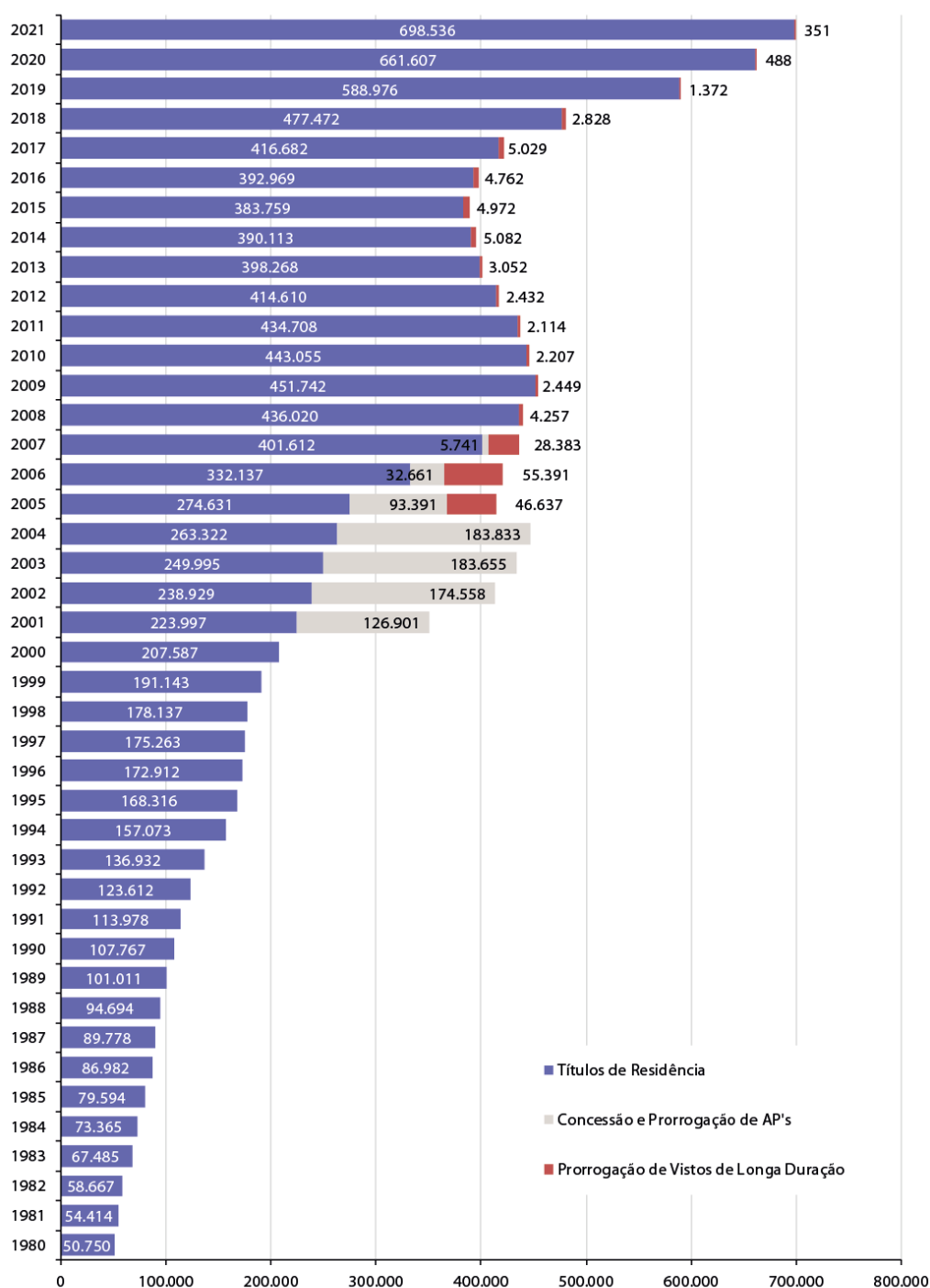
Mapa referente às deteções de entradas ilegais no espaço europeu em 2021



FONTE: FRONTEX (2023)

ANEXO III

Evolução Global da População Estrangeira em Portugal entre 1980 – 2021



FONTE: SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS, s.d.

APÊNDICE I
GUIÃO DE ENTREVISTA PARA OFICIAIS DA PSP

Guião de Entrevista

O presente estudo surge no âmbito do Trabalho de Dissertação Final do Curso de Mestrado em Ciências Policiais, intitulado “A imigração ilegal e a criminalidade em Portugal- o papel da Polícia de Segurança Pública”, a decorrer no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI), sob a orientação científica do Professor Doutor EDUARDO PEREIRA CORREIA.

Pretende-se realizar uma entrevista com o propósito de suportar todo o trabalho de investigação realizado, de modo a compreender a imigração ilegal em Portugal e as suas implicações para a Polícia de Segurança Pública.

O Aspirante a Oficial de Polícia RUI PEDRO FERREIRA COELHO compromete-se a preservar a confidencialidade dos dados obtidos dentro do âmbito da elaboração e discussão da dissertação.

Muito obrigado pela sua importante colaboração!

Perfil do entrevistado

Nome: _____

Função que desempenha na instituição: _____

Entrevista

1. Como é que caracteriza a imigração ilegal na Europa? E em Portugal?
2. Como avalia a resposta à imigração ilegal ao nível europeu? E no caso de Portugal?
3. Como é que a PSP atua face à imigração ilegal?

4. Quais os desafios que decorrem da imigração ilegal para Portugal? E para a PSP?
5. Que medidas considera necessárias para dar resposta aos desafios que referiu?
6. Considera que a imigração ilegal pode ter influência na criminalidade nacional?
7. Quais são as perspetivas futuras para Portugal, em geral, e para a PSP, em particular, relativamente à imigração ilegal?

APÊNDICE II
ENTREVISTA AO SUPERINTENDENTE-CHEFE PEDRO ALBERTO NUNES TEIXEIRA

Perfil do entrevistado

Nome: PEDRO ALBERTO NUNES TEIXEIRA (Superintendente-chefe)

Função: Diretor Nacional Adjunto da Unidade Orgânica de Segurança Aeroportuária e Controlo Fronteiriço

Entrevista

1. Como é que caracteriza a imigração ilegal na Europa? E em Portugal?

R: Os dados oficiais mais recentes (Conselho Europeu) referem que em 2023 registaram-se 274.404 chegadas irregulares no Espaço da União Europeia (UE). Mas, o mais relevante neste recente estudo europeu é a constatação da existência de uma expressiva tendência de crescimento do fenómeno migratório irregular a partir de 2020 (pós período pandémico).

O Relatório Anual de Segurança Interna relativo ao ano de 2022 refere: “(...) Apesar de Portugal se manter fora dos grandes movimentos migratórios associados aos conflitos globais ou instabilidades sociais, políticas ou económicas, e que muito têm afetado os países da bacia do Mediterrâneo, em termos de caracterização do risco, mantiveram-se as tendências, designadamente no que diz respeito à tentativa de imigração ilegal e fraude documental. (...)”. Os dados operacionais relativos a 2023 ainda estão a ser objeto de compilação e ajustada análise, no entanto, antecipo que as principais conclusões não devem diferir substancialmente das anteriores, ou seja: (i) fazendo parte integrante do Espaço Schengen, não podemos/conseguimos ficar imunes a esta tipologia de fenómenos criminais; (ii) em 2023, mesmo que se registe um aumento do número de ocorrências, a sua natureza qualitativa e quantitativa, em nada se compara ao que ocorreu no restante espaço europeu.

2. Como avalia a resposta à imigração ilegal ao nível europeu? E no caso de Portugal?

R: É uma resposta dinâmica e integrada. É dinâmica porque o fenómeno também o é: os movimentos migratórios são diversificados (novos conflitos locais ou regionais, novos fenómenos climáticos devastadores, novas rotas e modus operandi) e, por isso, obrigam a uma constante avaliação do risco migratório e à adoção de respostas multidisciplinares condicentes com os interesses comuns a salvaguardar. É integrada, porque todo o esforço despendido pelos Estados-Membros (EM) resulta da conceção e implementação de estratégias suportadas, em grande medida, nos mecanismos de colaboração e cooperação policial internacional.

3. Como é que a PSP atua face à imigração ilegal?

R: Principalmente numa ótica preventiva e dissuasora, seja nas fronteiras aéreas seja na área de responsabilidade territorial da PSP. Nas fronteiras aéreas a PSP controla e fiscaliza todos os cidadãos estrangeiros que pretendem entrar em Território Nacional (20 milhões de passageiros em 2023). Na restante área territorial sob jurisdição da PSP e por força do regime jurídico que regula a entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros em território nacional, são desenvolvidas ações de controlo e fiscalização tendentes a mitigar os riscos identificados.

4. Quais os desafios que decorrem da imigração ilegal para Portugal? E para a PSP?

R: Os desafios colocados são diversos e exigem atuações integrais. Uma recente análise estratégica elaborada pela PSP e para o curto prazo, identifica uma intensa pressão migratória sobre Portugal. Como é público, a UE prepara-se para alterar o regime jurídico relativo à entrada e permanência de estrangeiros no Espaço Schengen. Tudo indica, tanto quanto sabemos, que o futuro quadro jurídico será mais exigente. Por outro lado, uma multiplicidade de Estados-Membros da UE, cada um per si, já aprovaram ou estão em fase final de aprovação, de regimes jurídicos mais restritivos e condicionadores da entrada e livre circulação de estrangeiros no nosso espaço geoestratégico.

Inevitavelmente, as redes criminosas, nacionais e internacionais, saberão encontrar os melhores caminhos para prosseguir a sua atividade ilícita e, neste domínio, porque Portugal apresenta um regime jurídico de entrada, permanência, afastamento e saída de estrangeiros mais tolerante, será indubitavelmente um alvo, um destino preferencial.

5. Que medidas considera necessárias para dar resposta aos desafios que referiu?

R: Ao nível político importa acompanhar o processo legislativo europeu. Na área da Segurança Interna, em estreita articulação com as congéneres europeias, importa que os diferentes atores promovam a constante avaliação do risco migratório e adotem as medidas operacionais tendentes à sua mitigação.

6. Considera que a imigração ilegal pode ter influência na criminalidade nacional?

R: Os indicadores disponíveis (e.g. ver dados sobre a nacionalidade da população prisional em Portugal), não indiciam a existência de um nexo de causalidade entre a imigração ilegal e a criminalidade participada.

7. Quais são as perspetivas futuras para Portugal, em geral, e para a PSP, em particular, relativamente à imigração ilegal?

R: Portugal, conforme já referi e sem beliscar a dignidade da pessoa humana e os seus direitos fundamentais, não poderá deixar de estar alinhado com os restantes Estados-Membros (EM) em matéria de regulamentação da entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do espaço Schengen. Noutra dimensão (a operacional) e atentos à nova arquitetura do sistema de segurança interna em matéria do controlo das fronteiras externas, a PSP tem à sua frente um importante desafio e exigentes responsabilidades.

Em 2023, tudo indica que os aeroportos nacionais à responsabilidade da PSP processaram sessenta e sete (67) milhões de passageiros. Destes, aproximadamente vinte (20) milhões são passageiros que foram sujeitos a controlo fronteiriço nos Postos de Fronteira Aérea. Ademais, aproximadamente

um (1) milhão de passageiros foram sujeitos a controlo fronteiriço nos Postos de Fronteira Marítima (responsabilidade da Guarda Nacional Republicana).

A PSP, nos domínios da segurança aeroportuária e do controlo fronteiriço, apresenta-se como um dos principais atores na prossecução da política de segurança interna e, atentos à clarividência dos indicadores acima referidos, um parceiro europeu com importantes responsabilidades na implementação da Estratégia Europeia de Gestão Integrada de Fronteiras.

APÊNDICE III

ENTREVISTA AO SUPERINTENDENTE LUÍS MIGUEL RIBEIRO CARRILHO

Perfil do entrevistado

Nome: LUÍS MIGUEL RIBEIRO CARRILHO (Superintendente)

Função: Comandante da Unidade Especial de Polícia

Entrevista

1. Como é que caracteriza a imigração ilegal na Europa? E em Portugal?

Para responder a essa pergunta, teria de ter dados concretos em termos da imigração ilegal, o que é considerado, o que é que não é, o que é que é considerado o asilo, quantas pessoas é que pedem asilo, quantas pessoas é que entram em Portugal e na Europa e por ano.

O que posso dizer é o seguinte: quanto melhores condições de vida os países têm, mais conseguimos fixar a população e mais conseguimos que a população goste de ficar no sítio ou onde nasceu ou onde se sente bem. Ora, o facto de ter havido um aumento de pessoas que queriam vir para a Europa, o facto de ter havido um aumento de pessoas que queiram vir para Portugal, é sinal de que as condições de vida na Europa e em Portugal são melhores do que nos sítios de onde essas pessoas vêm. Não nos podemos esquecer de que Portugal é também, ou foi, um país onde durante muito tempo as pessoas foram para outros países à procura de melhores condições de vida, tanto na Europa como no mundo inteiro. Nomeadamente, eu nasci nos Açores e houve ali uma altura onde foram muitas pessoas para os EUA e Canadá, mas também Brasil, Angola, Europa, vários países, França, Alemanha, Suíça, mas também para alguns países mais longe com a Austrália. Portanto, o espírito com que tem de ser encarada a imigração, legal e ilegal, é de que temos de ficar contentes porque muitas pessoas querem vir para o nosso país e para a Europa, especialmente porque a taxa de natalidade está baixa ou há muitas ocupações que muitas das populações residentes já não querem fazer, e a imigração dá-nos essa esperança da continuidade do país e da continuidade da Europa.

2. Como avalia a resposta à imigração ilegal ao nível europeu? E no caso de Portugal?

De dois níveis. Nós, sendo polícias e participando na FRONTEX, tem de haver de facto algum controlo, portanto temos essa parte securitária, temos que também nessa parte conseguir de alguma forma mecanismos de que as pessoas que vêm, vêm para trabalhar, para estabelecer vida, constituir família ou não, para se radicar, mas à procura de um futuro melhor. Agora, não podemos também [confundir], como muitas vezes se confunde, em termos dos processos de radicalização, em termos das redes criminosas que sempre atuaram e hão de continuar a atuar, e que poderão ser potenciadas de alguma forma. Portanto, razão pela qual é muito relevante que as instituições nacionais e internacionais, e aí já na parte, não só do asilo, que é a parte extrema, em que temos de acolher, pessoas que são perseguidas politicamente, religiosamente, economicamente ou até do ponto de vista geográfico, mas temos de criar as condições para que consigamos integrar bem na sociedade pessoas que vêm. E penso que Portugal e a Europa têm dado uma resposta que serve de exemplo para o mundo inteiro. Como é natural, é importante que os nossos sistemas de saúde, de segurança social, económicos, de emprego, consigam de alguma forma integrar, porque é com a integração que se consegue criar um melhor Portugal, uma melhor Europa e um Mundo melhor.

3. Como é que a PSP atua face à imigração ilegal?

A PSP é, sem dúvida, uma das instituições que, ao nível do Mundo inteiro está melhor preparada. Primeiro, ao nível de formação inicial, seja de agentes, seja de oficiais, tem uma preparação que é muito inclusiva, na base dos Direitos Humanos, da inclusão, e a preparação dos nossos polícias é muito no sentido de ajudar todos. Independentemente do credo, raça, sexo, religião, origem geográfica. E pude testemunhar, quer na minha experiência nacional quer na internacional, que o polícia português, até nos sítios mais recônditos do Mundo tem de facto essa capacidade.

Do ponto de vista institucional, também. Não só tendo a PSP criado a nova Unidade Orgânica, que vai dar uma resposta seja ao nível da segurança aeroportuária, seja ao nível da segurança de fronteiras, mas também ao nível da nossa formação temos essa capacidade de encaminhar, de acolher, e de dar sempre uma resposta ao cidadão que precisa da nossa ajuda, seja do ponto de vista da segurança, mas também do ponto de vista da solidariedade social ou do encaminhamento, e isso é muito importante, e de facto se há uma policia que tem uma orientação para o cidadão é a PSP.

4. Quais os desafios que decorrem da imigração ilegal para Portugal? E para a PSP?

Os grandes desafios que Portugal tem estão relacionados com as estruturas de inclusão, de integração, [para que] tenham a capacidade de processar, não só do ponto de vista administrativo, mas sobretudo do ponto de vista do apoio social. Eu que, como disse vivi muitos anos no estrangeiro, e que também testemunhei muito na minha vida ao trabalhar com Presidentes, Primeiros-Ministros, e com as comunidades portuguesas no estrangeiro, [creio que] é muito importante que nós, com a experiencia que temos da nossa população que emigrou no passado, consigamos em Portugal, com as lições aprendidas, dar essas condições [para] quem nos escolheu para viver em Portugal se sintam bem. Portanto, a um nível administrativo que tenham as condições de se integrar, e desse ponto de vista a língua e a cultura são muito importantes, respeitando a identidade de quem vem [ter] connosco. Estive recentemente com o nosso Presidente nos EUA, e é muito interessante ver que as nossas comunidades continuam com o folclore, continuam com os seus clubes, continuam com as suas comunidades e com os seus encontros, portanto nós aqui também, a essas comunidades que escolheram Portugal para viver, temos que dar [essa possibilidade de manterem a identidade], ao mesmo tempo que lhes damos a possibilidade de aprenderem a língua e a nossa cultura, respeitando a sua identidade, penso que isso é muito relevante. E depois, temos de dar condições para que as famílias se integrem no sistema escolar, e temos de dar a condição para que integremos os filhos e as próprias comunidades na escola, temos de

dar essa capacidade. Do ponto de vista médico também, portanto temos de ter a capacidade de incluir, e de processar e de ajudar essas comunidades no sistema de saúde. E depois também o acesso à justiça, porque como sabemos, e aqui em Portugal tem acontecido também, temos de evitar as redes de exploração ilegal, que [os imigrantes] sejam explorados, e Portugal é dos países mais seguros do Mundo, onde temos essa grande capacidade de integrar. Acho que Portugal está a fazer bem essa parte, e a PSP também. É muito relevante que nós não só integremos e tratemos bem as comunidades que vêm, sem preconceitos, sem julgamentos prévios, mas com uma capacidade de ajudar a integrar e de encaminhar para as diferentes áreas que precisem em termos de apoio, e também que concorram à Polícia. Portanto, é muito importante que essas comunidades que vêm para Portugal, onde às vezes há segunda geração, que concorram à Polícia, que a PSP precisa que eles concorram, naturalmente respeitando o quadro legal vigente, mas é muito importante que integremos. E depois, acho que a Polícia está de facto a fazer esse caminho, como é natural a Polícia integra-se no Estado, estamos num processo eleitoral, há o programa do governo, há o que é aprovado na Assembleia da República, há o Orçamento de Estado, e toda essa parte tem de funcionar com um hormônio para dar boas condições de vida aos imigrantes, do ponto de vista pessoal, mas também do ponto de vista institucional.

5. Que medidas considera necessárias para dar resposta aos desafios que referiu?

As medidas, primeiro, são do ponto de vista político. A mensagem que todos os políticos têm de passar é uma mensagem de inclusão, de aceitação, e de, digamos assim, como Portugal foi sempre, não só desde os Descobrimentos mas até mais recentemente, termos [tido] essa capacidade de fomentarmos que os portugueses possam ir para outros países a procura de melhores condições de vida, que também outras comunidades possam vir para Portugal. Portanto isto do ponto de vista do nosso espírito nacional, se assim posso dizer. Quando falo em político não estou a partidizar. Esse grande desígnio de que Portugal é um país aberto, tanto para os que querem ir para o estrangeiro à procura de

melhores condições, e também Portugal [como] um país que acolhe aqueles que acham que em Portugal tem melhores condições de vida.

Depois, para esses desafios, é de facto importante que o aparelho de Estado tenha a capacidade de processar, do ponto de vista administrativo, e depois num ponto de vista mais lato em termos institucional, de integrar no sistema de segurança social, de educação, de saúde e também na vida profissional. Ao mesmo tempo é importante que as comunidades também integrem nas mais diversas áreas. Portanto, respeitando a identidade nacional, como tive oportunidade de dizer há pouco, da cultura de quem vem, mas também possibilitar uma integração na cultura nacional e em Portugal. Este equilíbrio é muito relevante, porque aprendemos com todos, com todas as culturas, e não nos podemos esquecer nunca que nós temos muitos milhares de portugueses no estrangeiro. Acabei de ver agora, estamos no Carnaval, e até a Nossa Senhora de Fátima desfilou na Tijuca. Acabei também de visitar, no 10 de junho, as comunidades portuguesas na África do Sul onde fui com o Senhor Presidente, e gostamos de ver, seja em Pretoria, Joanesburgo, Cidade do Cabo, como as nossas comunidades continuam com folclore português, com práticas e com hábitos que fazem lembrar Portugal. Estão integrados na cultura sul africana, mas também [continuam] sempre com a cultura nacional. E penso que é isso que temos de fazer, continuar com um equilíbrio, termos essa capacidade de integrar, porque de factos há vários setores da sociedade em Portugal, nomeadamente económicos, que sem essa população que se juntou há muito que teriam perdido capacidade. E é muito importante ver este espírito positivo. Nas áreas menos positivas, é melhor ver e é importante ver como é que podemos corrigir, e como é que podemos também melhorar, na certeza de que Portugal tem uma Constituição, é um Estado de Direito, tem as suas regras, e é muito importante que quem vem para Portugal cumpra as regras.

6. Considera que a imigração ilegal pode ter influência na criminalidade nacional?

Bem, não tenho dados, que me permitam dar [essa resposta]. Por vezes, de facto nós vemos muito passar essa ideia de que a imigração é que traz criminalidade. Eu não concordo com essa aceção. O que se passa é [que] de cada vez que se

passa um facto negativo, e normalmente os factos negativos são os crimes, de facto são potenciados. Quando é praticado por alguém nacional, não é potenciado tanto como por vezes poderá ser potenciado [quando é praticado] por alguém que pertença a uma minoria que vem para Portugal. Portanto, apesar de não ter dados, é essa a minha percepção.

Agora, como disse, o que é importante, neste fenómeno e neste processo de imigração, é que não haja redes de exploração da imigração ilegal. E isso temos todos de fazer, e a Polícia tem um papel central, tanto a PSP, GNR, a PJ, mas também todas as outras, ACT, IGAI, Polícia Marítima, todos temos uma responsabilidade de combater o crime que explora as pessoas que estão à procura de um Mundo melhor. Relativamente também se há essa percepção, eu aí, como costumava dizer quando estava a dizer no estrangeiro nas missões de paz enquanto comandante da Polícia, no one is above the law. Portanto não há ninguém que esteja acima da lei. Seja português, não seja português, cometa qualquer ato que seja tipificado como crime deve ser tratado e processado normalmente. Um português não se deve aproveitar da sua condição de português para ter benesses ao nível do sistema de justiça, da mesma forma que alguém que não seja português não deve usar essa condição de não nacional para também [ter benesses], porque a lei é igual para todos. E é essa mensagem que na nossa preparação temos e devemos ter, tratar todas as pessoas por igual, sejam nacionais ou não. Agora, aqueles que praticam atos que sejam tipificados como crimes, ou que tenham práticas que sejam contra a lei, ou que sejam as chamadas incivilidades, aí nós devemos ser rigorosos e assumir as nossas responsabilidades em termos de segurança para a população.

7. Quais são as perspetivas futuras para Portugal, em geral, e para a PSP, em particular, relativamente à imigração ilegal?

Como disse, na minha primeira resposta, é muito positivo que existam comunidades, pessoas que queiram vir para Portugal, com as famílias ou primeiro sem as famílias e depois trazem as famílias ou logo com as famílias, e para aqui fixar residência ou então trabalharem para depois regressarem ao país para melhores condições de vida. Porque é sinal de que Portugal, todos, no

seu conjunto, seja em termos de segurança, seja do ponto de vista político, religioso, da tolerância religiosa, social, económico ou da segurança social, que nós oferecemos boas condições de vida a essas comunidades, a essas pessoas que vêm para Portugal. É muito importante também que tenhamos isso porque temos muitos portugueses que também estão em países estrangeiros, e para termos a credibilidade de podermos falar e podermos solicitar a esses países que tratem por igual os nossos cidadãos que vivam nesses países, queiram eles regressar a Portugal ou não, mas temos essa responsabilidade. Depois, em termos do futuro, de facto há por vezes bolsas de radicalização, isto é por vezes vemos comunidades completamente desenraizadas, ou que vêm sem qualquer tipo de apoio, e aí é que é muito importante. Quando vejo comunidades sem abrigos e que pertencem a determinadas comunidades [de imigrantes], custa ver, e portanto temos de fazer aí um processo de integração, ver onde é que o processo falhou, e ter instituições de apoio que possam integrar, socializar, ressocializar, porque depois podem haver ali outros caminhos, nomeadamente alcoolismo, a droga, ou uma perda de esperança, e nós enquanto país, enquanto sociedade, também enquanto PSP, estamos 24 horas por dia ao serviço do cidadão, dia e noite, temos que ter essa capacidade de ter estruturas de integração. Porque nunca sabemos quando é uma dessas pessoas que descobre a cura para o cancro, quando é uma dessas pessoas que descobre a cura para vírus, não sabemos quando não será uma dessas pessoas a salvar o nosso filho, o nosso pai, que nos irá ajudar a construir a nossa casa, que será o nosso médico quando vamos ao hospital, que será um polícia no futuro que irá nos salvar quando formos mais velhos, e, portanto, é muito relevante termos este espírito de integração. E que tenhamos também, não só neste plano mais platónico, mas também num plano mais aristotélico, digamos assim, a capacidade de termos estruturas ao nível administrativo de apoio ao imigração, ao nível do sistema da educação, do sistema de saúde, da segurança social, e do sistema económico, para que tudo isto funcione de forma harmoniosa, e que no futuro consigamos cada vez mais aumentar a população portuguesa, seja pela via da taxa de natalidade, seja pela integração das comunidades, para que também tenhamos mais pessoas a concorrer a Polícia de Segurança Pública.

Relativamente a isso, e fruto da minha experiência enquanto comandante da Polícia da UN em Timor, na República Centro Africana, no Haiti, e também tendo visitado todas as nossas missões de paz, seja no Sudão, Sudão do Sul, no Mali, é muito importante que a União Europeia e Portugal, ou o Mundo no seu conjunto, criem boas condições de vida nos países de origem das comunidades que vêm para Portugal, ou desses imigrantes, para que essas pessoas tenham boas condições de vida aí, tenham boas condições económicas, de segurança, de educação, e que não tenham que se sacrificar, muitos perdendo a vida, a virem para países, muitas vezes com desafios do ponto de vista da língua, económico, da integração, e se nós dermos essas condições poderemos do ponto de vista económico deslocalizar algumas empresas, companhias, e termos a capacidade de que as pessoas não se aventurem, não arrisquem a própria vida para saírem dos seus países se aí tiverem boas condições de trabalho, A Europa, sendo um dos polos ao nível mundial mais desenvolvido, tem essa responsabilidade de ajudar os países em desenvolvimento para que consigam fixar as suas população e dar lhes boas condições de vida. A PSP, quando contribui para as missões da UN, quando contribui com polícias da UN para ajudar nesses países, esta também a contribuir neste desígnio nacional, portanto é uma perspetiva muito relevante para a imigração também.

APÊNDICE IV
ENTREVISTA AO SUPERINTENDENTE MANUEL DOMINGOS ANTUNES DIAS

Perfil do entrevistado

Nome: MANUEL DOMINGOS ANTUNES DIAS (Superintendente)

Função: Oficial de Ligação/MAI Marrocos

Entrevista

1. Como é que caracteriza a imigração ilegal na Europa? E em Portugal?

É um problema complexo e multidimensional, em função das realidades específicas que caracterizam cada um dos EM's (ex.: Espanha, França, Itália, Grécia, Alemanha). A pressão migratória (deslocações forçadas devido à instabilidade social e política, fome, seca, terrorismo, crime associado e conflitos), a posição/localização geográfica, as diferentes rotas utilizadas (Balcãs, mediterrânica e atlântica), as redes criminosas associadas e os fluxos migratórios irregulares para certos países europeus constituem um desafio premente e maior. Portugal vive o mesmo problema que outros países europeus, embora numa escala diferente (ex.: comunidade hindustânica), tendo adotado uma política/posição própria (migração regular) relativamente a nacionais dos países da CPLP.

2. Como avalia a resposta à imigração ilegal ao nível europeu? E no caso de Portugal?

Há várias respostas e distintas abordagens, passando por uma ação político diplomática e operacional “minimamente concertada” a nível europeu (ex.: Frontex, EMPACT), a par da cooperação bilateral entre EM's e países terceiros (de origem ou de passagem de migrantes irregulares). Está em curso a reforma do sistema de asilo e migração na UE. Recordo que, recentemente, a Presidente da Comissão Europeia se deslocou à Mauritânia, juntamente com o Chefe do governo espanhol, a fim de estabelecer “soluções” para a questão da migração

(incluindo um pacote de ajuda/milhões de euros, à semelhança do que aconteceu anteriormente com a Tunísia) e que obste aos fluxos migratórios irregulares que tem assolado/tem como destino as ilhas Canárias (bateu no ano passado o record de chegadas de migrantes irregulares). Espanha vive o mesmo problema com o Senegal e Marrocos (a região sul, em especial Dakhla, constitui um ponto de origem/de saída de migrantes irregulares para as Canárias ou através do norte/rota mediterrânica – chegada a nado de menores marroquinos a Ceuta - embora a fiscalização se tenha acentuado grandemente no mediterrâneo).

3. Como é que a PSP atua face à imigração ilegal?

De acordo com o quadro legal vigente.

O quadro legal vigente coloca a competência de investigação na PJ (ex.: tráfico de seres humanos, auxílio à imigração ilegal). Com a recente alteração/reformulação interna (extinção do SEF), a PSP, tendo em conta as novas atribuições, criou uma unidade orgânica própria. A PSP é responsável pela entrada e controlo de passageiros/segurança aeroportuária e é confrontada com desafios permanentes (ex.: redes organizadas, passageiros que fazem escala em Portugal e que à chegada dizem estar indocumentados, dado que descartaram/destruíram propositadamente o passaporte, pedindo, consequentemente proteção temporária), cujas respostas nem sempre são céleres por via dos procedimentos legais a adotar e atribuições de outros organismos (ex.: AIMA).

4. Quais os desafios que decorrem da imigração ilegal para Portugal? E para a PSP?

Inúmeros e complexos (humanitários, de dignidade humana, securitários, sociais- exploração laboral, sexual, mendicidade, trabalho forçado/não digno). Hoje basta a um qualquer cidadão irregular entrar em Portugal e fazer a chamada manifestação de interesse junto da AIMA (“350 000 pedidos pendentes”).

5. Que medidas considera necessárias para dar resposta aos desafios que referiu?

A “harmonização possível” da legislação (vide a recente aprovação da lei de imigração em França), estabilidade das regras (previamente definidas) /dos normativos reguladores, acesso à informação, cooperação policial internacional/europeia, aposta em políticas migratórias efetivas e balizadoras/migração circular (vide Decreto n.º 2/2022, de 14 de julho), a introdução de um visto de trânsito.

6. Considera que a imigração ilegal pode ter influência na criminalidade nacional?

Não possuo dados que permitam esta correlação direta. Não obstante, a migração irregular/imigração ilegal pode (hipótese a confirmar), visto que pressupõe a constituição de redes (passadores), a angariação, o auxílio, a obtenção de dividendos, a exploração/tráfico de seres humanos, a coação, a cobrança, etc.

7. Quais são as perspetivas futuras para Portugal, em geral, e para a PSP, em particular, relativamente à imigração ilegal?

Vide resposta 4 e 5.

APÊNDICE V
ENTREVISTA AO SUPERINTENDENTE JOSÉ JOAQUIM ANTUNES FERNANDES

Perfil do entrevistado

Nome: JOSÉ JOAQUIM ANTUNES FERNANDES (Superintendente)

Função: Diretor do Departamento de Segurança Privada

Entrevista

1. Como é que caracteriza a imigração ilegal na Europa? E em Portugal?

A situação, em alguns países, pode estar próxima de ser problemática, mesmo que, alguns países, necessitem urgentemente de pessoas para exercer algumas funções. Em Portugal a situação não é comparável, contudo, isso não significa que não seja necessário estarmos atentos e evitar que possa “descontrolar-se”.

2. Como avalia a resposta à imigração ilegal ao nível europeu? E no caso de Portugal?

A resposta, a 27 Estados, encerra sempre algumas dificuldades (políticas, legislativas, económicas, sociais, etc.). A resposta tem sido quase sempre reativa - e isso não é bom. No caso português a resposta encerra também, embora menos, as mesmas dificuldades.

3. Como é que a PSP atua face à imigração ilegal?

A PSP nesta matéria, como em tantas outras, deve pautar-se pelo cumprimento da lei, embora sem esquecer a especificidade desta matéria. É necessária boa formação técnica e também humanista.

4. Quais os desafios que decorrem da imigração ilegal para Portugal? E para a PSP?

Um dos principais desafios é evitar que as pessoas julguem que estamos com dificuldades em controlar estes mesmos desafios e começar a formar-se uma “corrente” anti-imigração - o que é sempre prejudicial para quem tem de lidar com estes assuntos. Os desafios da PSP são semelhantes. Importa dar a ideia de conhecimento, profissionalismo e segurança (jurídica e policial) quando se atua.

5. Que medidas considera necessárias para dar resposta aos desafios que referiu?

As medidas necessárias (muito ao nível da decisão política) são uma boa integração, regulação e enquadramento (profissional e social) para os imigrantes.

6. Considera que a imigração ilegal pode ter influência na criminalidade nacional?

Objetivamente em Portugal não tem. Os números em Portugal, nesta matéria, ficam muito aquém da média da UE, mesmo que por vezes se queira passar uma ideia diferente (basta verificar as estatísticas sobre a população prisional).

7. Quais são as perspetivas futuras para Portugal, em geral, e para a PSP, em particular, relativamente à imigração ilegal?

Pensar que Portugal necessita de acolher imigrantes, vital para a nossa economia e sociedade, preparar-se bem para isso, pensar no acolhimento e integração, e preparar políticas públicas que concretizem o que acabei de enunciar. A PSP deve também preparar-se, cada vez mais, para sociedades heterogéneas, cosmopolitas, diversificadas e plurais. Quanto melhor preparada estiver mais fácil será o exercício das funções policiais.

APÊNDICE VI
ENTREVISTA AO SUBCOMISSÁRIO LEANDRO MIGUEL CARDOSO BERENGUER

Perfil do entrevistado

Nome: LEANDRO MIGUEL CARDOSO BERENGUER (Subcomissário)

Função: Chefe do Núcleo de Análise e Avaliação do Risco da Divisão Técnica de Fronteiras

Entrevista

1. Como é que caracteriza a imigração ilegal na Europa? E em Portugal?

Relativamente à imigração ilegal na Europa, diria que a abordagem deve ser circunscrita ao Espaço Schengen. Contrariamente à dimensão do continente europeu, os países no Espaço Schengen possuem um denominador comum: uma só fronteira externa, partilhando as fronteiras entre si. Concomitantemente, os fenómenos de imigração ilegal na fronteira externa de um país pertencente a Schengen produzirá, naturalmente, potenciais efeitos nos restantes países, nomeadamente através dos movimentos secundários. Neste sentido, caracterizar a imigração ilegal define-se como uma tarefa complexa, quer pela diversidade dos modus operandi empregues quer pelas múltiplas proveniências.

Quanto ao Espaço Schengen, observam-se diferentes zonas sujeitas pressões migratórias: no Sul da Europa, destacando diferentes países como Espanha, França, Itália e Grécia, observa-se uma forte pressão de cidadãos de países terceiros provenientes do Norte de África; ou a leste, na fronteira da Finlândia com a Rússia, na qual se tem verificado um aumento da pressão sobre a fronteira externa, sobretudo de cidadãos árabes.

No que diz respeito a Portugal, a expressão do fenómeno da imigração ilegal assume contornos próprios, quer pela proveniência, quer pelos modus operandi empregues. Assim, identificamos uma pressão migratória com maior incidência dos países da América do Sul e dos países de África. Os

modus operandi empregues sugerem que, por detrás de alguns movimentos de imigração ilegal, possam existir redes que visam facilitar a introdução ilegal de migrantes em território nacional. Assim, destacaria a fraude documental, o abuso das facilidades de trânsito devido à isenção de visto de escala aeroportuária, a ausência de documentação de viagem válida, sobretudo vistos de entrada em Espaço Schengen, como os *modus operandi* mais frequentes e, paralelamente, os riscos com maior premência em Portugal. Por sua vez, o recurso abusivo aos instrumentos de proteção internacional consubstancia-se num *modus operandi* que acaba por facilitar a introdução de migrantes ilegais, em larga escala.

2. Como avalia a resposta à imigração ilegal ao nível europeu? E no caso de Portugal?

A resposta à imigração ilegal ao nível dos países do Espaço Schengen segue uma matriz idêntica, sendo que dentro da soberania de cada país, as forças de segurança responsáveis pelo controlo de fronteiras adotam respostas distintas, consoante o nível de incidência da imigração ilegal.

*Ao nível europeu, diria que o Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho de 9 de março de 2016 (Código das Fronteiras Schengen) e o Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019 (Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira) enforma a principal matriz da resposta ao nível do Espaço Schengen. Neste plano destaco a criação dos *standing corps* da FRONTEX, de um modelo comum de análise de risco ou de um sistema de comum de avaliação de vulnerabilidade como medidas que visam reforçar a resposta comum dos países do Espaço Schengen à pressão da imigração ilegal. No âmbito da FRONTEX assinalo ainda a qualidade do trabalho nas áreas de desenvolvimento dos indicadores de risco de fenómenos como o tráfico de seres humanos, de menores desacompanhados ou da fraude documental, do qual Portugal natural beneficia e ajuda a alimentar através da respetiva atividade de fronteira.*

No que diz respeito a Portugal, e além do quadro europeu do qual as autoridades portuguesas beneficiam, as respostas estão diretamente ligadas com a atividade operacional de cada fronteira. Face à ligação com a matriz comunitária, Portugal adota procedimentos operacionais no domínio da análise de risco, da avaliação de vulnerabilidades, da análise de fenómenos como a fraude documental, entre outros, que permitem identificar riscos de imigração ilegal e, assim, atuar sobre os mesmos. Esta tipologia de respostas dependerá sempre dos procedimentos operacionais implementados por cada força de segurança com responsabilidades de controlo fronteiriço.

3. Como é que a PSP atua face à imigração ilegal?

No seguimento da resposta anterior, a PSP detém duas atribuições ilegais que ajudam a compreender a resposta face aos fenómenos de imigração ilegal: controlo das fronteiras aéreas e a fiscalização de cidadãos estrangeiros.

Atualmente, a PSP apresenta uma resposta mais amadurecida em matéria do controlo de fronteiras. Fruto do processo de transição de competências, a PSP tem vindo a aprimorar diversos procedimentos operacionais que visam conter determinadas rotas consideradas de risco migratório ilegal. A identificação destas rotas prende-se por uma avaliação prévia de diversos fatores, sendo que destacaria como um dos fatores mais importantes a permeabilidade das fronteiras de países terceiros em conter dentro das suas fronteiras fenómenos como a fraude documental ou as redes de facilitação de imigração ilegal.

Assim, o desenvolvimento e a consolidação de tarefas como a análise de risco ou a peritagem e identificação documental surgem como pilares importantes para a PSP na identificação de rotas e nacionalidades que, potencialmente, se revestem de risco acrescido para as fronteiras nacionais e do Espaço Schengen.

Concomitantemente, destacaria a título meramente exemplificativo a importância das relações com as companhias aéreas, operações de pre-

boarding ou a troca de air liaison officers. O estabelecimento de determinados procedimentos operacionais permite que as companhias aéreas se consubstanciem como um ator importante na deteção de determinados indícios que, eventualmente, as autoridades de controlo de fronteira de determinados países não tenham identificado. Por sua vez as operações de pre-boarding consiste na ida de polícias da PSP, a determinados países com os quais é possível estabelecer protocolos de cooperação, e auxiliar as companhias aéreas nas operações de embarque, contribuindo para um maior esforço de deteção de fenómenos de migração ilegal e vedando o embarque desses passageiros. A troca de air liaison officers permite o fortalecimento das relações de cooperação entre países, contribuindo para uma troca de experiências e conhecimentos entre autoridades de fronteira, ao mesmo tempo que se estabelecem como importantes pontos de contacto para solucionar questões de índole operacional.

4. Quais os desafios que decorrem da imigração ilegal para Portugal? E para a PSP?

Apesar da reestruturação das competências de controlo de fronteira, os desafios decorrentes da imigração ilegal mantêm-se idênticos. Na perspetiva da PSP, a pressão migratória sobre as fronteiras é uma constante. A título exemplificativo, o fenómeno da fraude documental é alvo de constantes mudanças, tendo sido já identificadas tentativas de introdução de cidadãos de países terceiros, com a mesma identificação (pertencente a outro cidadão estrangeiro), através de diferentes rotas migratórias. Os riscos de imigração ilegal, muitas vezes alicerçados em redes de criminalidade organizada complexas, adaptam-se aos procedimentos das autoridades de fronteira e, assim, evoluírem no sentido de testarem a capacidade de identificação deste tipo de fenómenos ilegais e o grau de permeabilidade das fronteiras

A mutabilidade das ameaças e riscos que impendem sobre as fronteiras impõe desafios comuns a todos os países do Espaço Schengen, uma vez que se tratam das fronteiras externas comuns a todos os países. Assim, diria que a Portugal impõem-se o desafio de reduzir a permeabilidade das suas

fronteiras externas e que, naturalmente, a PSP é um ator importante, atenta às competências exclusivas de controlo das fronteiras aéreas.

Deste modo, diria recair um desafio importante da modernização tecnológica, sendo este desafio comum a todos os Estados-Membros. A entrada em vigor do novo sistema de controlo de fronteiras, o Entry-Exit System é o próximo grande desafio em matéria de reduzir as vulnerabilidades das fronteiras externas do país.

Adicionalmente, desafios como o desenvolvimento e sofisticação de novos procedimentos operacionais em matéria de análise de risco, peritagem documental, técnicas de entrevista de cidadãos estrangeiro e a formação contínua dos polícias encontram-se sempre presentes e devem forçosamente acompanhar a evolução dos riscos migratórios.

5. Que medidas considera necessárias para dar resposta aos desafios que referiu?

No espectro dos desafios identificados, as medidas a implementar serão sempre dadas em conjunto com os restantes Estados-Membros. Embora cada país desenvolva estratégias nacionais de prevenção e combate aos fenómenos de imigração ilegal, existe uma matriz comunitária que sustenta as respostas nacionais.

As medidas a implementar estarão sempre ligadas aos contornos próprios dos riscos de imigração ilegal, mas que têm a base acima identificada: desenvolvimento e sofisticação de novos procedimentos operacionais em matéria de análise de risco, peritagem documental, técnicas de entrevista de cidadãos estrangeiro e a formação contínua dos polícias.

6. Considera que a imigração ilegal pode ter influência na criminalidade nacional?

Essa questão carece forçosamente de uma análise cuidada de diversos fatores. Como bem sabemos, o Espaço Schengen representa uma espaço de livre circulação de pessoas e bens. Por si só, a imigração ilegal tem influência na criminalidade nacional porque o fenómeno da imigração ilegal

tem representação nas molduras contraordenacionais e criminais do quadro legislativo nacional.

Contudo, a maior permeabilidade das fronteiras à entrada de imigrantes ilegais não significa necessariamente que poderemos ter um aumento da criminalidade em Portugal. Muitos dos imigrantes ilegais procuram os países do Espaço Schengen pelas oportunidades de vida, de melhorarem os aspetos financeiros, de empregabilidade, de saúde. São provenientes de países empobrecidos ou em guerra e, como tal, não dispõem das mesmas oportunidades. Esta ânsia de procurar melhores condições de vida leva a que muitos destes imigrantes usem recursos ilícitos como a fraude documental, o abuso das facilidades de trânsito sem necessidade de visto de escala aeroportuária ou o abuso do instrumento de proteção internacional, tentando penetrar as fronteiras externas e fixar-se em Espaço Schengen para residir e trabalhar.

Deste modo, diria que a influência da imigração ilegal na criminalidade nacional carece de uma análise exaustiva de diversos fatores, entre os quais as condições de cada migrante, as razões de deslocação para território nacional, se se tratam de movimentos secundários ou de uma entrada direta em Portugal, entre outros.

7. Quais são as perspetivas futuras para Portugal, em geral, e para a PSP, em particular, relativamente à imigração ilegal?

As perspetivas futuras prendem-se necessariamente com os desafios e riscos acima elencados, mas também como a introdução de novas tecnologias de controlo de fronteira. A reestruturação do sistema de controlo de fronteiras em Portugal não veio aumentar o risco da imigração ilegal, uma vez que os fenómenos se mantêm estáveis e bem identificados. Contudo, a evolução tecnológica, procedimental e legal não se afigura como uma estratégia que visa erradicar a imigração ilegal, até porque no âmbito do Espaço Schengen todos os Estados-Membros terão de estar em perfeita sintonia para existir uma fronteira externa única e harmonizada.

APÊNDICE VII
GUIÃO DE ENTREVISTA PARA O COORDENADOR DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL JOSÉ
CAÇADOR

Guião de Entrevista

O presente estudo surge no âmbito do Trabalho de Dissertação Final do Curso de Mestrado em Ciências Policiais, intitulado “A imigração ilegal e a criminalidade em Portugal- o papel da Polícia de Segurança Pública”, a decorrer no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI), sob a orientação científica do Professor Doutor EDUARDO PEREIRA CORREIA.

Pretende-se realizar uma entrevista com o propósito de suportar todo o trabalho de investigação realizado, de modo a compreender a imigração ilegal em Portugal e as suas implicações para a Polícia de Segurança Pública.

O Aspirante a Oficial de Polícia RUI PEDRO FERREIRA COELHO compromete-se a preservar a confidencialidade dos dados obtidos dentro do âmbito da elaboração e discussão da dissertação.

Muito obrigado pela sua importante colaboração!

Perfil do entrevistado

Nome: _____

Função que desempenha na instituição: _____

Entrevista

1. Como é que caracteriza e avalia a segurança de fronteiras ao nível europeu? E no caso português?
2. Como é que caracteriza a imigração ilegal na Europa? E em Portugal?
3. Como avalia a resposta à imigração ilegal ao nível europeu? E no caso de Portugal?

4. Considera que a extinção do SEF irá afetar a resposta nacional ao fenómeno migratório, em particular à imigração ilegal?
5. Quais os desafios que decorrem da imigração ilegal para Portugal? E para a PSP?
6. Que medidas considera necessárias para dar resposta a esses desafios?
7. Quais as entidades que estão envolvidas na resposta à imigração ilegal em Portugal?
8. Considera que a imigração ilegal pode ter influência na criminalidade nacional?
9. Quais as perspectivas futuras para Portugal relativamente à imigração ilegal?

APÊNDICE VIII
ENTREVISTA AO COORDENADOR DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL JOSÉ CAÇADOR

Perfil do entrevistado

Nome: JOSÉ ANTÓNIO RIBEIRO CAÇADOR

Função: Coordenador-geral da Unidade de Coordenação de Fronteiras e Estrangeiros

Entrevista

1. Como é que caracteriza e avalia a segurança de fronteiras ao nível europeu? E no caso português?

A complexidade do tema da segurança das fronteiras europeias, exige que se tenha em consideração duas grandes vertentes, a securitária e a dos direitos humanos.

Assim do ponto de vista humanista, as políticas de fronteiras europeias, deverão garantir o respeito pelos direitos humanos e pela dignidade de todos os indivíduos, em especial pelos mais vulneráveis, o que implica o tratamento dos migrantes e requerentes de proteção internacional, independentemente da sua origem, garantindo a justeza e transparência procedimental que os pedidos de asilo ou outras formas de proteção exigem. Para além do mais exige-se que associado ao controlo de fronteira, a União Europeia sirva de farol para outras latitudes, no que à abordagem e combate às causas subjacentes às migrações diz respeito, tais como a pobreza, a perseguição, os conflitos e os crescentes fenómenos naturais extremos provocados pelas alterações climáticas, necessitando para isso de uma resposta coordenada entre os países europeus e parceiros internacionais, tendo em conta que os desafios relacionados com as migrações são globais.

Já do ponto de vista securitário, considero que a segurança das fronteiras garante a integridade territorial da União e a segurança dos seus cidadãos, motivo pelo qual deverá ser uma prioridade legítima para os Estados Membros (EM).

A segurança das fronteiras na Europa é caracterizada por uma série de medidas e políticas destinadas a garantir a segurança interna dos Estados-Membros da União Europeia (UE), ao mesmo tempo que se permite a livre circulação de pessoas dentro do espaço Schengen. A agência Frontex desempenha um papel crucial na coordenação da vigilância e análise de riscos nas fronteiras externas da UE, ajudando os países a salvar vidas no mar e a assegurar a segurança dessas fronteiras. Ameaças como o terrorismo ou os extremismos violentos que impactam diretamente na segurança dos Estados, ou ameaças à segurança das fronteiras externas da União, como a imigração irregular ou os novos fenómenos da instrumentalização das migrações, relembram-nos que o controlo das fronteiras externas é a primeira linha de defesa do território europeu. Considera-se ainda a necessidade de estar preparado para a possibilidade de ocorrência de eventos tipo “cisne negro” que rapidamente podem impactar de forma desproporcionada nas fronteiras europeia, sendo para isso importante que a União Europeia, possua um aparelho de controlo fortemente capacitado para responder até a estas ameaças (veja-se a forma como a União lidou com a deslocalização massiva dos refugiados da guerra da Ucrânia).

A abordagem correta para uma segurança eficaz das fronteiras europeias, terá de passar pela uniformização de legislação, procedimentos de controlo e pela implementação da Gestão Integrada de Fronteiras Europeia (GIFE)¹²⁰ e das medidas preconizadas nas suas componentes (controlo de fronteira, busca e salvamento, análise de risco, cooperação com os estados membros e agências europeias, etc.). De forma a potenciar uma eficiência de longo prazo, a estratégia passa pela aproximação das entidades competentes em cada EM/PAS e a Frontex (Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira) uma vez que estes, tem a responsabilidade partilhada de implementar a GIFE.

Tendo em conta que as diferentes tipologias de fronteira apresentam desafios variados, a GIFE, apresenta abordagens direcionadas que permitem dentro do

¹²⁰ Mais recentemente e inserindo-se no ciclo de política estratégica plurianual para a GEIF definido pela Comissão Europeia, a FRONTEX aprovou a segunda ETOGEIF, em setembro de 2023, agora com quinze componentes, destacando-se o controlo de fronteiras, um sistema comum de retorno, a cooperação com países terceiros, a cooperação interagências, o uso de tecnologia de ponta incluindo sistemas de informação de larga escala, o respeito, proteção e promoção dos direitos fundamentais, a existência de mecanismos de controlo de qualidade coerentes e abrangentes e os instrumentos de financiamento por parte da UE.

quadro legal vigente, fazer face às ameaças que se apresentam, tendo sempre em conta a dicotomia segurança/proteção.

A avaliação da segurança das fronteiras é um processo contínuo que envolve a monitorização das ameaças e a adaptação das medidas de segurança conforme necessário. A cooperação entre os Estados-Membros e a partilha de informações são essenciais para manter a eficácia da segurança das fronteiras na Europa.

A previsão de implementação dos sistemas de larga escala europeus, como o Sistema de Entradas e Saídas (EES) ou o Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS), irão certamente alterar o paradigma do controlo de fronteira na União Europeia, aumentando a eficácia do controlo de fronteira a breve trecho.

Deste modo considero que face ao contexto existente, a segurança das fronteiras da União Europeia tem-se adaptado às novas ameaças e mantido um nível de segurança adequado.

No que se refere à segurança das fronteiras controladas pelo Estado Português, estas não diferem das restantes fronteiras externas europeias, uma vez que são aplicados os mesmos regulamentos, os mesmos procedimentos e o empenho dos profissionais nacionais que diariamente procedem ao controlo de fronteira.

A recente reestruturação do sistema de controlo de fronteiras nacional, é um desafio que tem estado a ser debelado pelas entidades envolvidas, com uma forte aposta na cooperação, na componente formativa e técnica. Tal é garante de que o conhecimento de anos que os elementos do SEF possuem não são perdidos, mas pelo contrário são transmitidos como forma de contribuição para um controlo de fronteira que se pretende de excelência. Assim e tendo em conta as condicionantes referidas, considero que o nível de segurança das fronteiras externas controladas por Portugal, encontra-se a um nível adequado para o presente estado da reestruturação.

2. Como é que caracteriza a imigração ilegal na Europa? E em Portugal?

A imigração ilegal na Europa é um desafio complexo que envolve questões de segurança, direitos humanos e integração social. A União Europeia (UE) tem trabalhado para gerir os fluxos migratórios, equilibrando a necessidade de

proteger as suas fronteiras com o compromisso de ajudar refugiados e migrantes em situações vulneráveis. A imigração ilegal na Europa é um fenómeno crescente, com origem geográfica cada vez mais diversificada, potencializada pela crescente diferença entre as sociedades de origem dos imigrantes em relação a Europa a que tencionam chegar.

É importante notar que a imigração ilegal é frequentemente impulsionada por fatores como conflitos, perseguição e pobreza nos países de origem dos migrantes, e muitos deles assumem riscos significativos durante as suas jornadas em busca de segurança e oportunidades.

O aumento da imigração ilegal acarreta por um lado, os enormes desafios que são trazidos pela vulnerabilidade dos imigrantes ilegais, enquanto questão humanitária, por outro a escalada do sentimento de insegurança que é fomentado pelo aumento dos imigrantes ilegais, enquanto questão securitária e económica. Desta forma, com o objetivo de minimizar o impacto negativo que da imigração ilegal, têm de ser desenvolvidas políticas que conduzam a uma sinergia global para uma resposta de equilibrada.

Em Portugal, a imigração ilegal tem aumentado em número assim como as diferentes origens dos imigrantes que chegam a território nacional. Com a alteração do quadro jurídico de regularização da permanência em território nacional no sentido de criar uma facilitação na regularização produziu um efeito de chamada, tendo como consequência a mudança do paradigma da imigração que temos.

3. Como avalia a resposta à imigração ilegal ao nível europeu? E no caso de Portugal?

A resposta da União Europeia (UE) à imigração ilegal é multifacetada e inclui assegurar procedimentos de asilo rápidos e justos, proporcionar vias legais para a UE, prevenir a migração irregular, lutar contra a introdução clandestina de migrantes e o tráfico de seres humanos, e garantir a segurança das fronteiras externas da EU. Tal como já referido os fenómenos migratórios são complexos e necessitam de uma resposta multifacetada, que a União Europeia corporizou na EGIF, a avaliação da resposta à imigração ilegal ao nível europeu depende da

abordagem e da perspetiva que se pretende fazer. Nessa esteira é importante entender a eficiência das políticas de fronteira europeias, pelo que se destacam os motivos para a necessidade de um novo Pacto em matéria de migração e asilo tal como proposto pela Comissão Europeia. Foram identificadas várias lacunas e novos desafios, pelo que o primeiro motivo se prende com a exigência de uma resposta coordenada e equitativa de todos os EM aos fluxos migratórios significativos de migrantes económicos, requerentes de asilo ou refugiados que a UE enfrenta. Já ao nível da partilha de responsabilidades, é necessário um mecanismo de solidariedade que faça face às pressões migratórias desiguais que os EM estão sujeitos, e que assim possibilite uma partilha de responsabilidades tanto na receção como no acolhimento e proteção. Foi também identificada a necessidade de um procedimento de asilo comum, justo e transparente, uma vez que os procedimentos de asilo vigentes diferem entre EM o que leva a que a forma como é reconhecido o estatuto de refugiado/requerente de asilo seja díspar e contribuindo para movimentações secundárias dentro da União Europeia o que coloca mais pressão nos EM com um regime mais favorável. Também a necessidade de nova legislação que faça face às ameaças transfronteiriças atuais e potenciais, incidindo no fortalecimento das medidas ao nível do controlo de fronteira, com especial ênfase na cooperação, na partilha de informação e intelligence. Por fim, o combate às causas subjacentes à imigração, as quais já foram abordadas na primeira questão e a cooperação com os Estados Terceiros ao nível dos acordos de readmissão, dos programas de retorno voluntário e do investimento nesses mesmos países de forma a aumentar as condições económicas, sociais e tecnológicas, sendo que um novo pacto irá certamente agilizar e facilitar a utilização destas medidas. Deste modo a avaliação da imigração ilegal deverá ter em conta a capacidade de reduzir as entradas ilegais e de deter os indivíduos que facilitam essas entradas.

Já da perspetiva humanitária e da proteção dos Direitos Humanos, é necessário ter em conta a eficácia das políticas no garante da proteção dos direitos humanos ao exercer o controlo de fronteira, considerando que a opinião pública é crítica ao considerar que determinadas políticas violam os direitos dos cidadãos que requerem proteção designadamente na forma como procedem à

sua detenção em condições precárias, a falta de acesso a um processo de asilo justo e transparente e sem respeito pelo princípio do “non-refoulement”¹²¹.

Em suma, a resposta à imigração ilegal deverá ser dinâmica, para fazer face às rápidas alterações do contexto migratório, às redes de criminalidade organizada que proliferam pelos países vizinhos e pelos EM. Nessa senda considero que a resposta à imigração ilegal necessita de uma adequação da legislação ao atual contexto para que seja eficaz, essa adequação far-se-á sentir tanto ao nível europeu como nacional pelo que a avaliação da resposta é semelhante em ambos os contextos, tendo sempre em conta que a nova realidade do sistema de controlo de fronteira nacional, necessita de tempo de instalação e consolidação das estruturas e fluxos procedimentais.

4. Considera que a extinção do SEF irá afetar a resposta nacional ao fenómeno migratório, em particular à imigração ilegal?

No imediato a extinção do SEF, afeta a resposta nacional uma vez que implica alterações em toda a estrutura e em particular no combate à imigração ilegal.

O SEF atuava de forma transversal na área das migrações ao nível nacional, fazendo inclusive a ponte para as instituições internacionais que combatem a imigração ilegal, tais como a Europol e a Frontex.

Ainda que o conhecimento do controlo de fronteira esteja a ser transmitido para as forças de segurança que agora são também autoridade de fronteira, tendo estas de adaptar as suas orgânicas à anterior estrutura e tal como anteriormente referido tal demora algum tempo o que poderá contribuir para uma maior imigração ilegal e tráfico de seres humanos no período. Também as funções de emissão e gestão documental de documentos de residência e vistos, são afetadas enquanto a nova Agência para a Integração, Migrações e Asilo é criada e são implementados os novos procedimentos, o que poderá contribuir para uma lacuna temporal na emissão e afetar a forma como os cidadãos estrangeiros se estabelecem em território nacional, podendo durante esse

¹²¹ O princípio do non-refoulement é um conceito fundamental no Direito Internacional, especialmente no que diz respeito à proteção de refugiados. Este princípio proíbe que um Estado retorne uma pessoa para um território onde sua vida ou liberdade possam estar em risco devido à sua raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opiniões políticas.

período aumentar a precariedade dos migrantes residentes, algo que se tem vindo a assistir. Ao nível da proteção internacional e do asilo, também a extinção do SEF se faz sentir, uma vez que a necessidade de recursos humanos especializados na matéria não é fácil de colmatar, a manutenção da cooperação com organização não governamentais que suportam o acolhimento dos requerentes requer tempo de adaptação, tempo esse que os indivíduos que procuram a proteção não possuem. Ao nível do combate à criminalidade transfronteiriça ou transnacional a integração dos elementos da carreira de investigação e fiscalização do extinto SEF na Carreira de Investigação Criminal da Polícia Judiciária, a participação da Guarda Nacional Republicana ao nível da fronteira marítima nas atividades operacionais e de gestão do Centro Nacional de Coordenação do Eurosur, a experiência investigatória dos elementos da Polícia de Segurança Pública e o incremento na partilha de informação e intelligence fomentados pela UCFE e restantes estruturas de inteligência serão fatores que seguramente contribuirão para um aumento do nível de resposta à imigração ilegal.

5. Quais os desafios que decorrem da imigração ilegal para Portugal? E para a PSP?

Os desafios que decorrem da imigração ilegal a que Portugal está sujeito, relacionam-se maioritariamente com os fatores socioeconómicos a que os migrantes se encontram sujeitos, ou seja, diretamente relacionados com a sua integração na sociedade Portuguesa, designadamente no acesso aos serviços básicos, como a habitação, educação, saúde e emprego. A necessidade de implementação de políticas públicas que fomentem a aprendizagem da língua, da cultura portuguesa e que reduzam as burocracias administrativas de forma a promover uma integração social, cultural, económica, estável e que permita uma compreensão das normas sociais e um envolvimento na vida em sociedade, afastando assim a possibilidade de isolamento ou “guetização”.

Também ao nível do combate à discriminação e ao respeito pela diversidade, a necessidade de implementação de políticas que incentivem o respeito pela diversidade cultural e combatam o preconceito e a discriminação.

6. Que medidas considera necessárias para dar resposta a esses desafios?

A resposta a esta questão encontra-se diretamente no corpo do texto da resposta à questão 5.

Aposta no controlo de fronteiras e fiscalização no território nacional, apresenta variados desafios para Portugal em geral e para a PSP em particular, tais como:

- Capacitação do sistema de controlo de fronteiras com recursos humanos, técnicos e financeiros adequados, com uma forte aposta na componente formativa e tecnológica;*
- Implementação dos novos sistemas de controlo de fronteira (EES e ETIAS) e capacitação dos guardas de fronteira e das estruturas fronteiriças para a sua implementação/utilização;*
- Adequação da legislação ao atual sistema de controlo de fronteiras;*
- Aumento da cooperação interagências tal como preconizado pelas Estratégias de Gestão integrada de fronteiras ao nível nacional e internacional;*
- Aumento da partilha de informação interagências e da capacidade analítica nacional, de forma a de uma forma transversal garantir a implementação de um modelo estratégico baseado no “ILP”, ou seja, no Policiamento orientado pela Inteligência.*

7. Quais as entidades que estão envolvidas na resposta à imigração ilegal em Portugal?

As entidades constantes da Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras (SSI, PJ, GNR, PSP, AIMA, Força Aérea, AT, Marinha, Autoridade Marítima Nacional, Autoridade Aeronáutica Nacional, ANAC, Direção Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos, Polícia Marítima) e na minha opinião o MNE, através das representações diplomáticas, a rede de oficiais de ligação do MAI/AIMA, o Ministério Público, os Observatórios relacionados com assuntos migratórios como o OTSH Observatório Tráfico de

Seres Humanos, as ONG envolvidas no processo de acolhimento como o CPR, a OIM, entre outras e por fim a academia, através da elaboração de estudos que muitas vezes servem de base para a elaboração das políticas de fronteiras e migratórias nacionais.

8. Considera que a imigração ilegal pode ter influência na criminalidade nacional?

A correlação entre a imigração ilegal a criminalidade encontra-se devidamente estudada e fundamentada. A larga maioria das redes de auxílio à imigração ilegal europeia operam em diversas outras áreas criminais tais como o tráfico de droga ou tráfico de seres humanos. O processo de construção de redes de distribuição é em tudo semelhante pelo que é natural que estas redes alarguem o seu âmbito de atuação como forma de criar sinergias e potenciar o modelo de negócio.

9. Quais as perspectivas futuras para Portugal relativamente à imigração ilegal?

O aumento ou diminuição da imigração ilegal em Portugal estará sempre dependente das medidas legislativas tomadas quer a nível nacional quer europeu,

pelo que sem saber em concreto os novos desenvolvimentos nessas áreas qualquer

perspetiva será meramente especulação.

Posso, no entanto, indicar que perante as cada vez mais severas alterações climáticas e os atuais desenvolvimentos militares, as migrações e consequentemente a imigração ilegal, deverão tornar-se cada vez mais uma prioridade tanto a nível europeu como nacional.

Portugal continuará, como tem feito até aqui, a ser um exemplo no acolhimento a todos aqueles que procuram recorrer ao nosso país na esperança dum futuro melhor.

APÊNDICE IX
GUIÃO DE ENTREVISTA PARA O PROFESSOR DOUTOR JOSÉ CARLOS MARQUES

Guião de Entrevista

O presente estudo surge no âmbito do Trabalho de Dissertação Final do Curso de Mestrado em Ciências Policiais, intitulado “A imigração ilegal e a criminalidade em Portugal- o papel da Polícia de Segurança Pública”, a decorrer no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI), sob a orientação científica do Professor Doutor EDUARDO PEREIRA CORREIA.

Pretende-se realizar uma entrevista com o propósito de suportar todo o trabalho de investigação realizado, de modo a compreender a imigração ilegal em Portugal e as suas implicações para a Polícia de Segurança Pública.

O Aspirante a Oficial de Polícia RUI PEDRO FERREIRA COELHO compromete-se a preservar a confidencialidade dos dados obtidos dentro do âmbito da elaboração e discussão da dissertação.

Muito obrigado pela sua importante colaboração!

Perfil do entrevistado

Nome: _____

Função que desempenha: _____

Entrevista

1. Como é que caracteriza a imigração ilegal na Europa? E em Portugal?
2. Como avalia a resposta à imigração ilegal ao nível europeu? E no caso de Portugal?
3. Quais os desafios que decorrem da imigração ilegal para Portugal? E para a PSP?
4. Que medidas considera necessárias para dar resposta aos desafios que referiu?

5. Quais as entidades que estão envolvidas na resposta à imigração ilegal em Portugal?
6. Considera que a imigração ilegal pode ter influência na criminalidade nacional?
7. Quais as perspectivas futuras para Portugal relativamente à imigração ilegal?

APÊNDICE X
ENTREVISTA AO PROFESSOR DOUTOR JOSÉ CARLOS MARQUES

Perfil do entrevistado

Nome: JOSÉ CARLOS MARQUES

Função: Professor do Ensino Superior / Investigador na área das Migrações

Entrevista

1. Como é que caracteriza a imigração ilegal na Europa? E em Portugal?

A imigração irregular em Portugal e no resto da Europa é heterogénea quer em termos de características dos imigrantes, quer nas formas com se produzem as situações de irregularidade. Ainda que seja reconhecido que não existe informação fidedigna sobre as características sociodemográficas desta componente da imigração, é admitido que muitos imigrantes se tornam irregulares após a entrada regular no país (por diversas situações, como, por exemplo, permanência no território nacional superior ao período de validade do visto, ou ausência de visto para permanência, etc.)

2. Como avalia a resposta à imigração ilegal ao nível europeu? E no caso de Portugal?

A nível europeu a resposta tem sido procurado, sobretudo, limitar o surgimento de situações de irregularidades através do controlo das fronteiras e da cooperação internacional. Tem, também, sido promovidos acordos de readmissão com vários países para possibilitar o retorno dos imigrantes que se encontram em situação irregular. Estas medidas também são prosseguidas, em grau variável, por Portugal, embora o país tenha adotado uma política que procure resolver as situações de irregularidade através do enquadramento legal dos que se encontram nessa situação (regularizando a sua situação com recurso a diferentes medidas legislativas).

3. Quais os desafios que decorrem da imigração ilegal para Portugal? E para a PSP?

Os principais desafios situam-se ao nível da promoção da integração destas populações (a nível da saúde, da educação e ao nível legal) e da fiscalização das áreas em que a desproteção legal destes imigrantes possa dar origem à sua exploração: no domínio da habitação, no mercado de trabalho, etc.

4. Que medidas considera necessárias para dar resposta aos desafios que referiu?

Ações de fiscalização do mercado de trabalho, implementação de medidas que desincentivem a exploração dos trabalhadores irregulares; tornar obrigatória a declaração dos imigrantes nos alojamentos e nas empresas; desenvolvimento de sistemas informáticos que permitam alertar para o desenvolvimento de eventuais situações de irregularidade e que envolvam os diferentes níveis da administração nacional, regional e local e as entidades da sociedade civil; promover um canal de denúncias das situações de exploração de imigrantes (que, posteriormente, deveriam ser inspecionadas).

5. Quais as entidades que estão envolvidas na resposta à imigração ilegal em Portugal?

Do geral para o particular: Ministério da Administração Interna, Ministério da Justiça, AIMA, PSP, GNR e PJ, CLAIM, ONG

6. Considera que a imigração ilegal pode ter influência na criminalidade nacional?

Só em situações muito específicas e, muitas as vezes, por via indireta. Os crimes de exploração laboral e de extorsão dos imigrantes irregulares pode aumentar por via de redes ou indivíduos de criminosos que exploram a situação instável e insegura dos imigrantes irregulares.

7. Quais as perspetivas futuras para Portugal relativamente à imigração ilegal?

A sua evolução dependerá, sobretudo, da evolução do mercado de trabalho e da criação de medidas que permitam aos imigrantes o acesso aos documentos legais à sua entrada e permanência no território nacional. Caso se assista a uma grande necessidade de mão de obra por parte das empresas nacionais que não possa ser satisfeita através da mão de obra presente em território nacional é provável que aumentem as formas de entrada e permanência irregulares. Se a evolução do mercado de trabalho for em sentido contrário, é possível que a presença de imigrantes irregulares diminua.