



INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA
VI CURSO DE COMANDO E DIREÇÃO POLICIAL

Trabalho Individual Final

**A Evolução do Conceito de Segurança no Contexto
Migratório: Transformações**

Auditor

Rui Augusto Perfeito Marta

Comissário

Lisboa, 10 de outubro de 2025

VICTORIA DISCENTIUM

RESUMO

Este estudo examina a evolução do conceito de segurança interna no contexto migratório, com enfoque na realidade portuguesa e no enquadramento europeu, num momento em que os fluxos migratórios assumem centralidade estratégica nas políticas públicas. A investigação, de natureza exploratória e descritiva, mobiliza literatura especializada, dados estatísticos e documentos institucionais para analisar a interação entre mobilidade humana, perceções sociais e dispositivos securitários. Partindo da constatação de que a abordagem tradicional, centrada no controlo e na dissuasão, se revela insuficiente, propõe-se uma transformação conceptual que incorpore dimensões humanitárias, sociais, económicas e de desenvolvimento. O trabalho estrutura-se em três eixos: análise histórico-conceptual, avaliação crítica dos impactos da securitização e formulação de diretrizes estratégicas orientadas para resultados. Sustenta-se que a segurança interna eficaz não se mede apenas pelo controlo de fronteiras, mas pela capacidade de prevenir vulnerabilidades, reduzir riscos criminógenos e reforçar a coesão social. Ao articular conceitos como segurança humana, societal e resiliência, a investigação contribui para a construção de um modelo integrado, baseado em evidência, que assegure simultaneamente legitimidade democrática, eficácia operacional e respeito pelos direitos fundamentais.

Palavras-chave: segurança interna; migração; securitização.

ABSTRACT

This study examines the evolution of the concept of internal security in the context of migration, focusing on the Portuguese reality and the European framework, at a time when migratory flows are taking on strategic centrality in public policies. The research, which is exploratory and descriptive in nature, draws on specialized literature, statistical data and institutional documents to analyze the interaction between human mobility, social perceptions and security measures. Based on the observation that the traditional approach, centered on control and deterrence, is proving insufficient, a conceptual transformation is proposed that incorporates humanitarian, social, economic and development dimensions. The work is structured around three axes: historical-conceptual analysis, critical assessment of the impacts of securitization and formulation of results-oriented strategic guidelines. It argues that effective internal security is not measured solely by border control, but by the ability to prevent vulnerabilities, reduce crime risks and strengthen social cohesion. By articulating concepts such as human security, societal security and resilience, the research contributes to the construction of an integrated, evidence-based model that simultaneously ensures democratic legitimacy, operational effectiveness and respect for fundamental rights.

Keywords: internal security; migration; securitization.

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 - Percepções públicas sobre imigração (seleção de indicadores, %). 2
- Figura 2 - População residente (linha, eixo direito) e saldo migratório (barras, eixo esquerdo), 2019-2023. 5
- Figura 3 - Criminalidade geral e violenta e grave (taxas por 100 mil), 2023-2024 .. 7
- Figura 4 - População estrangeira com autorização de residência, 2020 vs 2023 (valores absolutos)..... 8
- Figura 5 - Modelo conceptual das hipóteses sobre segurança interna e desafios migratórios num ecossistema integrado 12
- Figura 6 - Diagrama simplificado dos cinco eixos estratégicos para a transformação da segurança interna em contexto migratório..... 18

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- AIMA, I.P. - Agência para a Integração, Migrações e Asilo, Instituto Público
- COREPER - Comité de Representantes Permanentes do Conselho da União Europeia
- DL - Decreto-Lei
- DPIA - Data Protection Impact Assessment (Avaliação de Impacto sobre a Proteção de Dados, AIPD)
- EES - Entry/Exit System (Sistema de Entrada/Saída, SES)
- ETIAS - European Travel Information and Authorisation System (Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem, SEIAV)
- Eurodac - Sistema europeu de comparação de impressões digitais (base de dados Eurodac)
- FFMS - Fundação Francisco Manuel dos Santos
- GNR - Guarda Nacional Republicana
- IDN - Instituto da Defesa Nacional
- INE - Instituto Nacional de Estatística
- IOM - International Organization for Migration (Organização Internacional para as Migrações, OIM)
- I.P. - Instituto Público
- OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, OCDE)
- OM - Observatório das Migrações
- PCE - Plano Comum de Execução
- PMMA - Pacto em Matéria de Migração e Asilo
- PJ - Polícia Judiciária
- PSP - Polícia de Segurança Pública
- RASI - Relatório Anual de Segurança Interna
- SEF - Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
- SLA - Service Level Agreements (Acordos de Nível de Serviço, ANS)
- SSI - Sistema de Segurança Interna
- UE (EU) - União Europeia (European Union)

A Evolução do Conceito de Segurança no Contexto Migratório: Transformações

- UNDP - United Nations Development Programme (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, PNUD)

ÍNDICE

RESUMO	ii
ABSTRACT	iii
LISTA DE FIGURAS	iv
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	v
INTRODUÇÃO.....	1
ESTADO DA ARTE	5
1.1 Enquadramento teórico e conceptual.....	5
1.2 Evidência empírica e governança	6
1.3 Hipóteses conceptuais.....	12
1.3.1 Hipótese 1 - Relação não linear entre migração e criminalidade	13
1.3.2 Hipótese 2 - Construção social das perceções de (in)segurança.....	13
1.3.3 Hipótese 3 - Regularidade e integração como redutores de vulnerabilidade..	13
1.3.4 Hipótese 4 - Instituições de segurança como produtoras de confiança	14
PERSPETIVAS e DIRETRIZES	15
2.1 Relações entre os quadros teóricos e os resultados empíricos.....	15
2.2 Contradições e inconsistências identificadas	16
2.2.1 Retórica de ameaça vs. evidência empírica	16
2.2.2 Regularidade desejada vs. capacidade administrativa	16
2.2.3 Interoperabilidade vs. salvaguardas.....	17
2.2.4 Comparabilidade estatística	17
2.3 Diretrizes estratégicas	18
2.3.1 Eixo 1 - Regularidade com decisão célere.....	18
2.3.2 Eixo 2 - Integração com métricas	19
2.3.3 Eixo 3 - Proximidade e comunicação baseada em dados	19

A Evolução do Conceito de Segurança no Contexto Migratório: Transformações

2.3.4 Eixo 4 - Interdição seletiva e cooperação	19
2.3.5 Eixo 5 - Interoperabilidade com salvaguardas.....	20
2.4 Modelo de governação e capacidade analítica.....	20
2.5 Riscos, salvaguardas e accountability.....	21
DISCUSSÃO E CONCLUSÃO	23
BIBLIOGRAFIA	26
APÊNDICE	30

INTRODUÇÃO

A segurança interna, enquanto dimensão essencial da estabilidade democrática e da coesão social, tem sido objeto de sucessivas reformulações conceptuais e operacionais, em resposta às transformações profundas que marcam o século XXI. Entre essas transformações, destaca-se a crescente centralidade dos fluxos migratórios como fenómeno estrutural, multifacetado e transnacional, que desafia os modelos tradicionais de governança da segurança.

Em Portugal, como noutros contextos europeus, a migração deixou de ser uma variável periférica e passou a integrar o núcleo duro das políticas públicas, exigindo uma abordagem integrada que articule direitos, controlo, integração e prevenção. (Comissão Europeia, 2024).

Este trabalho insere-se num esforço de revisão crítica e multidisciplinar sobre a evolução do conceito de segurança no contexto migratório, com especial enfoque na realidade portuguesa e no enquadramento europeu. A investigação caracteriza-se por ser exploratória e descritiva, visando mapear, problematizar e reinterpretar os principais eixos teóricos, normativos e empíricos que sustentam a relação entre segurança pública e mobilidade humana.

Através da análise de literatura especializada, documentos institucionais e dados estatísticos, procura-se contribuir para a formulação de políticas mais eficazes, justas e informadas, bem como para o desenvolvimento das Ciências Policiais, desconstruindo estereótipos e mitos que ainda persistem sobre os migrantes.

A abordagem tradicional da segurança interna, centrada na defesa do território e na dissuasão de ameaças externas, revela-se insuficiente para lidar com os desafios contemporâneos da migração. Esta visão estado-cêntrica, frequentemente traduzida em políticas de controlo de fronteiras e em discursos securitários, tende a obscurecer as dimensões sociais, económicas e humanitárias da mobilidade humana, contribuindo para a produção de insegurança simbólica e para a estigmatização dos migrantes. (Huysmans, 2006; Balzacq, 2011).

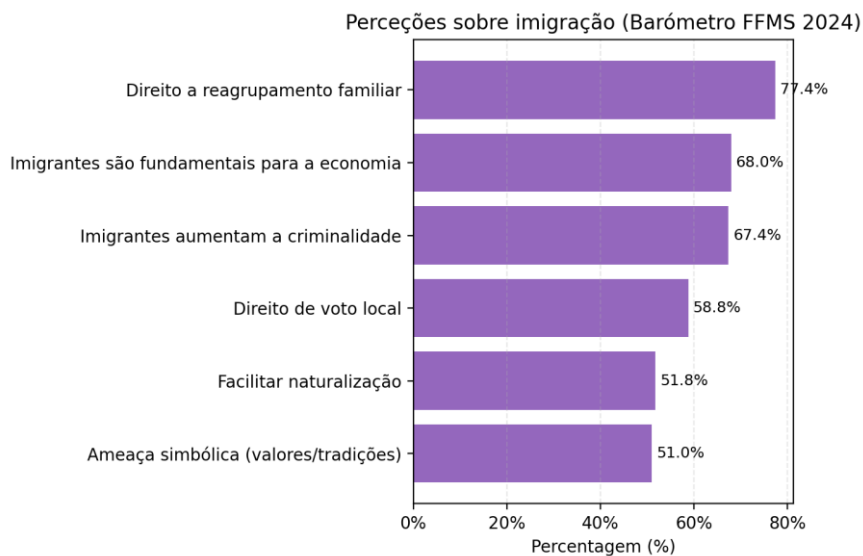
Em contrapartida, as abordagens que incorporam os conceitos de segurança humana e segurança societal oferecem uma leitura mais abrangente e eficaz, centrada na proteção da dignidade, dos direitos e do bem-estar dos indivíduos e das comunidades. (UNDP, 1994; Buzan, Wæver & de Wilde, 1998).

A securitização do fenómeno migratório, entendida como o processo discursivo e político que transforma a migração numa ameaça existencial, tem tido impactos significativos nas

políticas públicas e nas perceções sociais. Em Portugal, apesar da evidência empírica não sustentar uma relação linear entre imigração e criminalidade (Ousey & Kubrin, 2018), persiste uma ambivalência nas perceções públicas, frequentemente alimentadas por narrativas mediáticas e discursos políticos que associam migração a insegurança (FFMS, 2024). Esta dissonância entre realidade e perceção gera ansiedade social, legitima medidas excepcionais e dificulta a construção de políticas baseadas em evidência.

Figura 1

Perceções públicas sobre imigração



Barómetro da Imigração 2024.

Neste contexto, torna-se necessário repensar o conceito de segurança interna, deslocando o foco da reação para a prevenção, da dissuasão para a integração, e da excecionalidade para a normalização da mobilidade. A segurança pública eficaz não se mede apenas pela capacidade de controlo, mas pela aptidão do sistema em prevenir vulnerabilidades, reduzir espaços para economias ilícitas e fortalecer a coesão social e territorial.

A migração, quando bem governada, contribui para a estabilidade demográfica, para o reforço da base contributiva e para a sustentabilidade económica, como demonstram os dados recentes do Instituto Nacional de Estatística (INE) e da AIMA.

A transformação conceptual da segurança interna exige, por isso, uma abordagem multinível e interagências, que articule instrumentos normativos, dispositivos operacionais e métricas de resultado.

No plano europeu, o Pacto em Matéria de Migração e Asilo (PMMA) e o Plano Comum de Execução (PCE) introduzem mecanismos de triagem, solidariedade vinculativa e interoperabilidade tecnológica, exigindo ajustamentos operacionais e salvaguardas de direitos fundamentais. (Comissão Europeia, 2024; Conselho da UE, 2024).

Em Portugal, a criação da Agência para a Integração, Migrações e Asilo (AIMA) e a redistribuição de competências entre forças policiais e serviços administrativos representam uma oportunidade para consolidar um modelo coerente, eficaz e legítimo de gestão migratória e segurança interna. (DL 41/2023; DL 40/2023).

A investigação que aqui se apresenta parte da constatação de que a segurança interna no contexto migratório não pode ser reduzida a uma lógica binária de controlo versus ameaça. Pelo contrário, exige uma leitura complexa e contextualizada, que reconheça a migração como fenómeno estrutural e multifatorial, e que valorize a integração como vetor de segurança. A resiliência, entendida como capacidade de absorver choques e adaptar-se, emerge como conceito-chave, permitindo uma gestão do risco que não sacrifica direitos nem compromete a legitimidade institucional. (Comissão Europeia, 2024).

Neste sentido, o trabalho propõe uma análise crítica das políticas públicas de segurança e migração, cotejando evidência empírica sobre criminalidade, perceções sociais e indicadores de integração. Através da revisão de literatura especializada e da análise de documentos institucionais, procura-se identificar boas práticas, lacunas e dilemas, bem como formular recomendações para uma abordagem integrada e orientada para resultados. A investigação assume, assim, um duplo compromisso: por um lado, contribuir para a melhoria das respostas das Forças e Serviços de Segurança; por outro, promover uma cultura de segurança baseada em evidência, proximidade e respeito pelos direitos humanos. (Conselho da UE, 2024).

A natureza exploratória e descritiva do estudo permite mapear os principais eixos de transformação do conceito de segurança interna, sem pretender esgotar o tema nem oferecer respostas definitivas. Trata-se, antes, de abrir espaço para o debate informado, para a reflexão crítica e para a construção de consensos operacionais e normativos. A dimensão multidisciplinar da investigação, que cruza saberes da criminologia, da ciência política, da sociologia, do direito e das ciências policiais, reforça a riqueza analítica e a capacidade de gerar propostas aplicáveis.

A Evolução do Conceito de Segurança no Contexto Migratório: Transformações

Ao longo do trabalho, serão abordadas questões como: a evolução dos conceitos de segurança; os efeitos da securitização indiscriminada; a governança europeia e portuguesa da migração; a relação entre imigração e criminalidade; os mecanismos de integração e os indicadores de resultado; e o papel das instituições de segurança como produtoras de confiança.

A análise será sustentada por fontes académicas e institucionais, com referências bibliográficas, garantindo o rigor científico e a rastreabilidade das afirmações.

A transformação do conceito de segurança interna no contexto migratório não é apenas uma exigência académica, é uma necessidade prática e ética, que visa garantir simultaneamente a segurança pública, a coesão social e a dignidade humana.

ESTADO DE ARTE

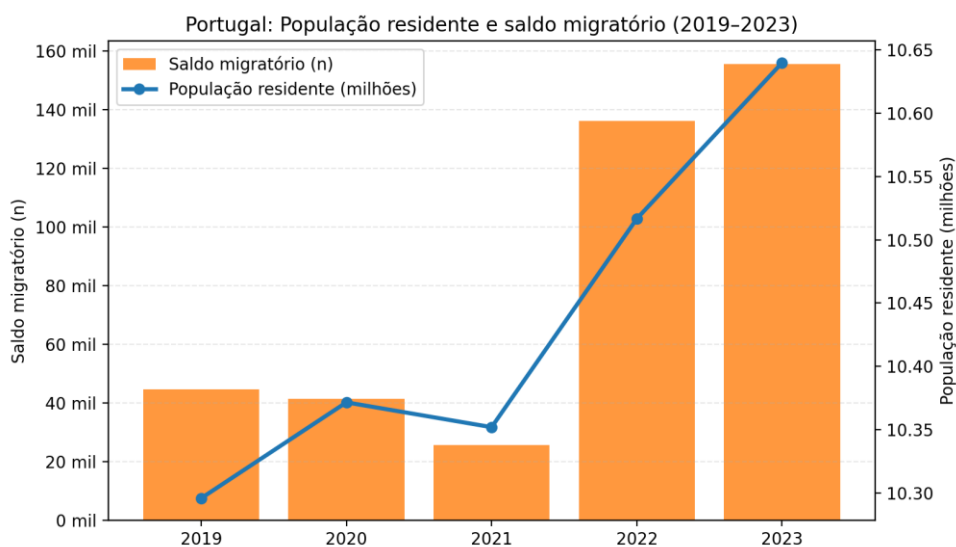
1.1 Enquadramento Teórico e Conceptual

A partir desta base teórica e empírica, emergem hipóteses que orientam a investigação e a ação pública. Em primeiro lugar, a não linearidade da relação entre imigração e criminalidade recomenda análises tipológicas e contextuais, com controlos adequados e métricas desagregadas (Ousey & Kubrin, 2018). Em segundo lugar, a construção social das perceções de insegurança exige estratégias de comunicação baseadas em evidência e mecanismos de contacto intercultural (FFMS, 2024). Em terceiro lugar, a eficácia das políticas migratórias depende da tríade, regularidade, decisão célere e integração com métricas verificáveis, capaz de reduzir vulnerabilidades e travar economias ilícitas (Triandafyllidou, 2018). Por fim, o papel das instituições de segurança como produtoras de confiança impõe um modelo de proximidade, ancorado em mediação intercultural, formação em direitos humanos e comunicação estratégica com dados oficiais. (Zedner, 2009).

A articulação destas hipóteses com o novo quadro europeu e a reforma institucional portuguesa torna governável a transição de um paradigma reativo para um ecossistema preventivo e integrado, capaz de assegurar segurança pública através da integração e da coesão social, sem sacrificar direitos nem comprometer a legitimidade democrática. (Comissão Europeia, 2024; DL n.º 41/2023; SSI/RASI, 2025).

Figura 2

População residente e saldo migratório, 2019-2023.



Estimativas de População 2019, 2021 e 2023; Saldo migratório 2019-2023. Fonte: INE.

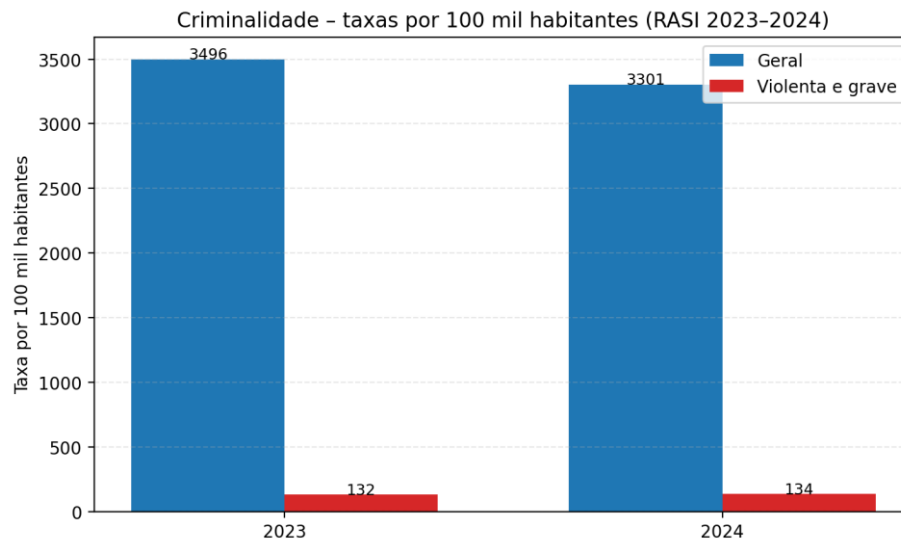
A dimensão económica e demográfica acrescenta complexidade ao debate. A imigração contribui para mitigar défices de mão-de-obra e reforçar a base contributiva, com impactos positivos na sustentabilidade das contas públicas quando enquadrada por políticas eficazes (OECD, 2024; Castles, de Haas & Miller, 2014). A literatura especializada sobre mercados de trabalho e regimes migratórios (Ruhs, 2013; Hollifield, 2014) oferece instrumentos para calibrar canais regulares e prevenir exploração, reduzindo margens de atuação para redes ilícitas. Estes elementos reforçam a necessidade de uma abordagem integrada que articule segurança, desenvolvimento e direitos.

1.2 Evidência empírica e governança

No plano empírico, a relação entre imigração e criminalidade permanece objeto de debate. A literatura comparada não identifica uma correlação robusta e universal positiva entre fluxos migratórios e níveis de crime (Ousey & Kubrin, 2018). Em Portugal, os dados do Relatório Anual de Segurança Interna (RASI, 2025) apontam para uma redução da criminalidade geral e uma variação marginal na criminalidade violenta e grave (SSI, 2025), quadro que contraria leituras simplistas do nexó "mais imigração = mais crime". Contudo, as perceções sociais revelam ambivalências: coexistem apoios expressivos aos direitos dos imigrantes com crenças persistentes que associam imigração a insegurança, frequentemente alimentadas por narrativas mediáticas e heurísticas de ameaça simbólica (Stephan & Stephan, 2000) ou pela ausência de contacto intergrupalo positivo (Pettigrew & Tropp, 2006). Este desfasamento entre realidade empírica e perceção pública sublinha a importância da comunicação estratégica e da literacia cívica como instrumentos de política.

Figura 3

Criminalidade geral e violenta e grave (taxas por 100 mil), 2023-2024.



Fonte: RASI 2024 e estimativas populacionais INE 2023-2024.

A governança europeia e nacional reflete esta tensão entre controlo e integração. A reforma introduzida pelo PMMA da União Europeia estabelece um quadro comum que articula triagem, procedimentos de fronteira e mecanismos de solidariedade, com metas de implementação até 2026. Paralelamente, a interoperabilidade tecnológica, consubstanciada nos sistemas Entry/Exit System (EES) e European Travel Information and Authorisation System (ETIAS), impõe exigências acrescidas de preparação operacional e salvaguardas de dados. (Comissão Europeia, 2025).

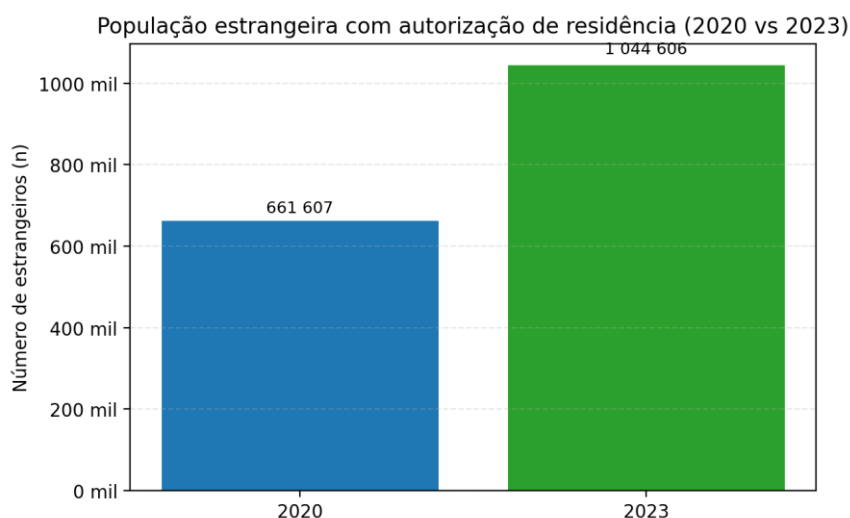
Em Portugal, a criação da AIMA, através do DL n.º 41/2023, clarifica a separação entre funções administrativas e competências policiais, reforçando simultaneamente as atribuições de integração, enquanto Polícia de Segurança Pública (PSP), Guarda Nacional Republicana (GNR) e Polícia Judiciária (PJ) assumem responsabilidades específicas na vertente securitária. Este alinhamento institucional traduz uma tentativa de conciliar eficiência operacional com proteção de direitos fundamentais.

Neste quadro teórico, a migração surge como um dos fenómenos mais sujeitos a processos de securitização. A teoria desenvolvida por Balzacq (2011) e Huysmans (2006) explica como a migração pode ser construída discursivamente como ameaça existencial, legitimando medidas excecionais que, embora concebidas para reforçar a segurança, produzem frequentemente efeitos perversos. A literatura documenta consequências indesejadas de securitizações indiscriminadas, como o aumento da irregularidade, o empoderamento de

facilitadores, a deslocação de rotas e a erosão da confiança comunitária (Guild, 2010; De Genova, 2010). Em contrapartida, abordagens que combinam canais regulares de entrada, integração orientada para resultados e interdição seletiva demonstram maior eficácia na redução de riscos e vulnerabilidades (Betts, 2013; Triandafyllidou, 2018), sinalizando a necessidade de políticas calibradas por evidência.

Figura 4

População estrangeira com autorização de residência, 2020 vs 2023 (valores absolutos).



Fonte: AIMA - Relatório de Migração e Asilo 2023; FFMS - Barómetro da Imigração 2024.

A evolução do conceito de segurança, particularmente desde a década de 1990, revela um processo de ampliação que desloca o foco exclusivo no Estado para incluir pessoas e comunidades, incorporando dimensões económicas, sociais, ambientais e tecnológicas. Esta metamorfose conceptual, sustentada por autores como Buzan, Wæver e de Wilde (1998), consagra a segurança como um constructo multidimensional, abrangendo vertentes militar, política, económica, societal e ambiental. A emergência da noção de “segurança humana” (UNDP, 1994; Kaldor, 2007) reforça a centralidade do indivíduo, enquanto a “segurança societal”, proposta pela Escola de Copenhaga, enfatiza a coesão e a preservação das identidades coletivas. Mais recentemente, o conceito de resiliência introduz uma perspetiva orientada para a capacidade adaptativa, privilegiando a gestão do risco e a prevenção como pilares da estabilidade.

Neste trabalho articulamos uma leitura integrada da segurança interna no contexto migratório, partindo da constatação de que a dinâmica demográfica e a vitalidade económica do país estão hoje indissociavelmente ligadas a fluxos migratórios que, quando governados,

estabilizam população ativa, atenuam faltas de mão-de-obra em setores essenciais e reforçam a base contributiva. Por isso, a segurança pública eficaz não se mede apenas pelo controlo de fronteiras, mas pela capacidade do sistema em prevenir vulnerabilidades (irregularidade, exploração laboral, exclusão residencial), reduzir o espaço de atuação de redes criminosas e fortalecer a coesão social e territorial. (INE, 2024; OECD, 2024).

A experiência comparada e a evidência nacional sugerem que a prevenção mais eficiente atua a montante. Vias regulares de entrada, decisões administrativas céleres e previsíveis e dispositivos de integração orientados para resultados (língua, emprego, reconhecimento de qualificações, acesso a habitação condigna) reduzem incentivos à irregularidade e, por conseguinte, a vulnerabilidade à exploração. Ao mesmo tempo, liberam recursos policiais para a interdição seletiva e a investigação qualificada das tipologias de maior perigosidade (falsificação documental, auxílio à imigração ilegal, tráfico de seres humanos, branqueamento e fraude conexa). (Comissão Europeia, 2024; Triandafyllidou, 2018; Betts, 2013).

A coesão social é simultaneamente meio e fim de uma boa política de segurança. Policiamento de proximidade, mediação intercultural e comunicação pública com base em dados robustos mitigam receios difusos, desincentivam narrativas de xenofobia e racismo e reforçam a confiança nas instituições. Ao reconhecer que as perceções nem sempre acompanham a realidade empírica, impõe-se uma abordagem que conjugue presença territorial, literacia cívica e transparência estatística, permitindo que a opinião pública acompanhe a complexidade do fenómeno e distinga entre migração enquanto facto estrutural e criminalidade enquanto risco a gerir de forma seletiva. (Loader & Walker, 2007; Zedner, 2009; FFMS, 2024).

Persistem, contudo, dilemas que importa governar com inteligência institucional. O primeiro é a tensão entre perceções e dados: a exigência de “mais controlo” não se traduz automaticamente em ganhos de segurança e, em certos contextos, pode mesmo agravar a irregularidade, alimentar mercados ilícitos e corroer a cooperação cidadã com as autoridades. O segundo é o desfaseamento entre a velocidade de chegada e a capacidade local de absorção (habitação, serviços, escolas), que requer planeamento, financiamento e distribuição territorial. O terceiro é o equilíbrio entre controlo e direitos, isto é, salvaguardas processuais, proporcionalidade e mecanismos de escrutínio independente não são obstáculos à segurança, são pré-condições da sua eficácia e legitimidade. (Conselho da UE, 2024; Balzacq, 2011; Huysmans, 2006).

A superação destas tensões começa por corrigir inconsistências internas do próprio sistema, ou seja, padronizar conceitos estatísticos (clarificando a diferença entre “estrangeiro” e “nascido no estrangeiro”), sinalizar ruturas de série e ampliar a comparabilidade, alinhar calendários e formatos de comunicação interagências e, sobretudo, migrar de indicadores de meios e processos para métricas de resultado na integração (emprego, rendimentos, escolaridade, reconhecimento de qualificações, ausência de vitimização e de discriminação). (OM/AIMA, 2023; INE, 2024).

Do ponto de vista da governação, recomenda-se consolidar um núcleo analítico interagências, envolvendo OM, AIMA e INE, Sistema de Segurança Interna (SSI) e forças e serviços de segurança, em estreita ligação com o meio académico, aproveitando o conhecimento científico, metodologias de investigação e capacidade de análise crítica que as universidades e centros de investigação podem oferecer para apoiar decisões de governação e políticas públicas. Este núcleo deverá produzir painéis trimestrais de indicadores, notas metodológicas e avaliações ex-ante (antes da implementação) e ex-post (depois da implementação) de medidas, garantindo rastreabilidade e transparência. Com base nesse conhecimento, é possível definir metas e prazos realistas para redução de pendências administrativas, tempos de decisão e exposição à irregularidade, associando cada meta a responsáveis operacionais e a publicação regular de resultados. (SSI/RASI, 2025; OM/AIMA, 2023).

No eixo dos canais de entrada e da decisão administrativa, impõe-se o reforço de equipas, a digitalização completa dos fluxos e a definição de prazos de serviço (SLA) diferenciados por via de entrada e perfil do requerente. A calibragem de quotas e canais deve ser construída com parceiros sociais e municípios, articulando necessidades laborais com capacidade local e promovendo a descentralização da atratividade territorial. Ao mesmo tempo, é crucial priorizar o reagrupamento familiar e a proteção internacional, reduzindo fatores de risco associados à fragmentação familiar e à precariedade documental. (Comissão Europeia, 2024; Despacho n.º 11856-A/2024).

Quanto à integração, o vetor decisivo é a orientação a resultados verificáveis. Sugere-se a fixação de metas em aprendizagem da língua, emprego qualificado e reconhecimento de qualificações, apoiadas por programas de mentoria e mediação intercultural. “City labs” de integração e prevenção (plataformas territoriais de inovação) podem funcionar, combinando redes locais de empregadores, escolas, serviços de saúde e forças de segurança para resolver

“gargalos concretos” (bloqueios ou atrasos), por exemplo, equivalências académicas, mobilidade e acesso a habitação. (OECD, 2024; OM/AIMA, 2023).

Na vertente policial, importa aprofundar um “policiamento de proximidade 2.0” (adoção de ferramentas inovadoras e uma abordagem mais estratégica e científica), com formação em direitos humanos e comunicação intercultural, e reforço da investigação de crimes de ódio e de exploração laboral. A constituição de equipas mistas de proximidade e investigação, apoiadas por uma célula de comunicação estratégica com dados oficiais atualizados (RASI, INE, AIMA, FFMS), permite realizar “fact-checking” regular, corrigindo narrativas enganosas e elevando a qualidade do debate público. (Loader & Walker, 2007; SSI/RASI, 2025; FFMS, 2024).

Em paralelo, a interdição seletiva do crime transnacional deve focar falsificação documental, auxílio à imigração ilegal e tráfico de seres humanos, com equipas conjuntas e analítica de rede, reforçando a cooperação policial e judiciária europeia. A interoperabilidade dos sistemas digitais da União Europeia para gestão de fronteiras, segurança e migração (EES/ETIAS/Eurodac) é uma oportunidade para investigação e prevenção mais eficazes, desde que concebida com “privacy by design” (privacidade e proteção de dados pessoais incorporados na conceção de sistemas, serviços ou tecnologias), avaliações de impacto em proteção de dados e mecanismos de auditoria independentes. (Comissão Europeia, 2025).

A implementação do Pacto europeu e a prontidão para o EES/ETIAS exigem um plano nacional de execução com marcos até 2026, formação específica para fronteiras e serviços conexos e uma matriz de riscos operacionais e de direitos fundamentais. O sucesso desta transição mede-se tanto pela redução de tempos e erros na triagem e nos controlos, como pela manutenção de padrões elevados de salvaguarda e “accountability”. (Comissão Europeia, 2024; Despacho n.º 11856-A/2024).

Finalmente, a literacia cívica é condição de sustentabilidade. Campanhas segmentadas, trabalho com escolas, municípios e organizações da diáspora e guias práticos para novos residentes devem ser acompanhados de métricas sobre discurso e crimes de ódio, permitindo ajustar mensagens e intervenções. O objetivo é simples e exigente: transformar um campo de ansiedade social num domínio de confiança partilhada, com ganhos simultâneos de segurança, coesão e reputação institucional. (FFMS, 2024; OM/AIMA, 2023).

1.3 Hipóteses conceptuais

A presente investigação assenta num conjunto de hipóteses conceptuais que articulam teoria, evidência empírica e implicações operacionais no domínio da segurança interna face aos desafios migratórios. Estas hipóteses são interdependentes e complementares, e visam sustentar uma abordagem integrada, preventiva e orientada por resultados, capaz de responder à complexidade dos fluxos migratórios sem sacrificar os princípios democráticos nem a eficácia institucional.

Figura 5

Representação das hipóteses conceptuais que sustentam uma abordagem integrada à segurança interna face aos fluxos migratórios.



Elaboração própria.

1.3.1 Hipótese 1 - Relação não linear entre migração e criminalidade

A primeira hipótese parte da premissa de que a relação entre migração e criminalidade é não linear, contextual e tipológica. A literatura comparada demonstra que os efeitos da imigração sobre os níveis de criminalidade variam significativamente consoante o tipo de crime, o período de observação e o enquadramento institucional e socioeconómico (Tonry, 2014; Ousey & Kubrin, 2018).

No caso português, os dados do RASI 2024 indicam uma descida da criminalidade geral e uma variação específica na criminalidade violenta e grave, o que reforça a necessidade de análises desagregadas e seletivas, em vez de inferências baseadas em agregados brutos (SSI/RASI, 2025). Esta hipótese desafia a lógica simplista do nexos “mais imigração = mais crime” e exige políticas calibradas por evidência.

1.3.2 Hipótese 2 - Construção social das percepções de (in)segurança

A segunda hipótese reconhece que as percepções públicas sobre imigração e segurança são socialmente construídas e altamente sensíveis à comunicação pública e ao contacto intergrupais. A teoria da ameaça integrada (Stephan & Stephan, 2000) e as meta-análises sobre contacto (Allport, 1954; Pettigrew & Tropp, 2006) demonstram que interações positivas reduzem o preconceito e a ameaça simbólica.

Em Portugal, o Barómetro da FFMS (2024) revela ambivalências significativas. O reconhecimento dos contributos económicos dos imigrantes coexistindo com sobrestimação do seu peso populacional e associações a criminalidade. Esta hipótese sublinha a importância de métricas regulares de percepção e de rotinas de comunicação pública baseadas em dados oficiais, como instrumentos de política preventiva e de literacia cívica.

1.3.3 Hipótese 3 - Regularidade e integração como redutores de vulnerabilidade

A terceira hipótese propõe que a combinação entre canais regulares de entrada e decisão administrativa célere, por um lado, e integração orientada a resultados, por outro, contribui para reduzir vulnerabilidades e contrair o espaço de atuação das economias ilícitas. Quando os procedimentos são previsíveis e os canais regulares estão disponíveis, diminui o incentivo à irregularidade e ao recurso a facilitadores. Quando a integração é medida por metas verificáveis, como aprendizagem da língua, emprego qualificado, reconhecimento de qualificações e acesso a habitação condigna, quebra-se o ciclo de exploração e dependência (Betts, 2013; Triandafyllidou, 2018; Comissão Europeia, 2024). Estes efeitos devem ser observáveis através de indicadores operacionais, como tempos de decisão (SLA), percentagem de títulos emitidos em menos de 90 dias, prevalência de exploração e tendências em crimes associados à imigração ilegal.

1.3.4 Hipótese 4 - Instituições de segurança como produtoras de confiança

Por fim, admite-se que as instituições de segurança podem funcionar como produtoras de confiança pública, desde que ancorem a sua atuação em policiamento de proximidade, mediação intercultural e comunicação estratégica baseada em dados. A evidência sugere que a proximidade qualificada aumenta a propensão à denúncia, melhora a qualidade da

informação e contém picos de pânico moral, atuando como multiplicador de eficácia investigatória (Loader & Walker, 2007; Zedner, 2009; Innes, 2004).

Em termos avaliativos, esta hipótese requer inquéritos locais de confiança, análise de taxas de denúncia, monitorização de crimes de ódio e comparação sistemática entre cobertura mediática e estatística oficial (SSI/RASI, 2025; FFMS, 2024). A confiança institucional não é um subproduto, mas um ativo estratégico da segurança democrática.

Em conjunto, as hipóteses delineadas estruturam um programa coerente com o quadro europeu e nacional, orientado para uma segurança preventiva e baseada em evidência. No plano europeu, o PMMA e o PCE (metas até 2026) privilegiam triagem harmonizada e solidariedade, enquanto a interoperabilidade dos sistemas (EES, ETIAS, Eurodac) moderniza controlos com salvaguardas de proteção de dados.

A nível nacional, a transição SEF para AIMA clarifica a separação entre funções administrativas e policiais, permitindo decisão célere e interdição seletiva qualificada.

A articulação destas reformas com as hipóteses apresentadas torna operacional a passagem de um modelo reativo para um ecossistema integrado, capaz de assegurar segurança pública através de integração e coesão social, enquanto contém riscos efetivos com proporcionalidade e transparência.

PERSPETIVAS E DIRETRIZES

2.1 Relações entre os quadros teóricos e os resultados empírico

A articulação entre os quadros teóricos da segurança e a evidência empírica disponível constitui um dos pilares fundamentais para a construção de políticas públicas eficazes, legítimas e sustentáveis no domínio da segurança interna em contexto migratório. A evolução conceptual da segurança, desde uma abordagem centrada no Estado até modelos que privilegiam o indivíduo e a comunidade, permite enquadrar os desafios contemporâneos de forma mais integrada e multidimensional.

Os paradigmas da segurança humana e da segurança societal oferecem as bases normativas para um modelo preventivo, orientado a resultados e centrado na proteção da dignidade, dos direitos e do bem-estar das pessoas e das comunidades (UNDP, 1994; Buzan, Wæver & de Wilde, 1998). A segurança humana desloca o foco da ameaça externa para as vulnerabilidades internas, enquanto a segurança societal enfatiza a coesão social e a preservação das identidades coletivas como fatores estruturantes da estabilidade.

Neste enquadramento, a teoria da securitização desenvolvida por autores como Balzacq (2011) e Huysmans (2006) alerta para os riscos de medidas excecionais quando a migração é construída discursivamente como ameaça existencial. A securitização, enquanto processo político e comunicacional, tende a legitimar práticas de controlo intensivo, desproporcionadas face à evidência empírica, e pode gerar efeitos perversos como o aumento da irregularidade, a estigmatização dos migrantes e a erosão da confiança comunitária.

A evidência empírica, tanto em Portugal como em contextos comparados, não corrobora o nexos linear entre imigração e criminalidade. Estudos internacionais demonstram que os efeitos da imigração sobre os níveis de crime são heterogéneos, contextuais e frequentemente nulos quando se controlam variáveis estruturais como o mercado de trabalho, a composição etária ou a urbanização (Ousey & Kubrin, 2018). Em Portugal, os dados do RASI 2024 indicam uma descida da criminalidade geral e variações específicas por tipologia, recomendando abordagens analíticas tipológicas e seletivas, em vez de inferências baseadas em agregados brutos. (SSI/RASI, 2025).

Esta convergência entre teoria e evidência reforça a necessidade de uma governação por evidência, que rejeite simplificações securitárias e promova políticas calibradas por dados,

orientadas para a prevenção, a integração e a coesão social. A segurança interna, neste modelo, deixa de ser apenas uma função de controlo e passa a ser uma função de confiança, sustentada por indicadores verificáveis, mecanismos de “accountability” e respeito pelos direitos fundamentais.

2.2 Contradições e inconsistências identificadas

A análise crítica das políticas de segurança interna no contexto migratório revela um conjunto de contradições estruturais e inconsistências operacionais que comprometem a eficácia, a legitimidade e a sustentabilidade das intervenções públicas. Estas tensões não decorrem apenas de falhas técnicas, mas de desalinhamentos persistentes entre discurso político, capacidade institucional e evidência empírica, exigindo correções sistémicas e ajustamentos normativos que permitam uma governação mais coerente, transparente e orientada por resultados.

2.2.1 Retórica de ameaça vs. evidência empírica

A persistência de narrativas securitárias que enquadram a imigração como ameaça existencial reflete uma lógica de excecionalidade que tende a justificar medidas de controlo desproporcionadas. Esta retórica, amplificada por discursos políticos e mediáticos, contrasta com a evidência empírica robusta que aponta para uma ausência de correlação linear entre imigração e criminalidade. Os dados do RASI 2024 revelam uma descida da criminalidade geral e variações específicas por tipologia, recomendando análises desagregadas e seletivas (SSI/RASI, 2025). A literatura internacional reforça esta leitura, sublinhando que os efeitos da imigração sobre a segurança pública são contextuais, multifatoriais e frequentemente nulos quando controlados por variáveis estruturais (Ousey & Kubrin, 2018). A dissonância entre discurso e realidade empírica fragiliza a confiança pública, dificulta a construção de políticas baseadas em evidência e pode legitimar práticas discriminatórias.

2.2.2 Regularidade desejada vs. capacidade administrativa

A promoção de canais regulares de entrada e de decisões administrativas céleres é amplamente reconhecida como vetor de segurança, integração e prevenção de vulnerabilidades. Contudo, a capacidade administrativa instalada permanece aquém das exigências operacionais, gerando pendências significativas que aumentam a exposição à irregularidade e à exploração. A criação da AIMA e a redistribuição de competências entre serviços administrativos e forças policiais representam um avanço institucional relevante,

mas exigem reforço de recursos humanos e tecnológicos, digitalização integral dos fluxos e definição clara de prazos de serviço (SLA) (DL 41/2023; OM/AIMA, 2023). A regularidade desejada, sem capacidade de execução, transforma-se em vulnerabilidade sistémica, corroendo a eficácia das políticas migratórias e securitárias.

2.2.3 Interoperabilidade vs. salvaguardas

A interoperabilidade tecnológica dos sistemas europeus de controlo fronteiriço, nomeadamente o EES, o ETIAS e o Eurodac, constitui uma oportunidade para reforçar a eficácia operacional, a triagem inteligente e a cooperação policial e judiciária transnacional. No entanto, a sua implementação exige salvaguardas robustas em matéria de direitos fundamentais, incluindo princípios de “privacy by design”, avaliações de impacto em proteção de dados (DPIA) e mecanismos de auditoria independente. A ausência ou fragilidade destes dispositivos pode gerar riscos de discriminação algorítmica, violação de privacidade, profiling indevido e erosão da confiança institucional (Comissão Europeia, 2024; 2025). A interoperabilidade, sem garantias, não é neutra: pode amplificar desigualdades e comprometer a legitimidade democrática das políticas de segurança.

2.2.4 Comparabilidade estatística

A produção e comunicação de dados estatísticos sobre migração e segurança enfrentam limitações metodológicas persistentes que comprometem a comparabilidade, a rastreabilidade e a utilidade analítica. Entre os principais problemas destacam-se o uso de proxies de origem imprecisos (como a nacionalidade em vez do país de nascimento), ruturas de série não sinalizadas, inconsistências entre fontes administrativas e estatísticas oficiais e ausência de micro-dados interoperáveis. Estas falhas dificultam a avaliação de impacto, a monitorização de políticas públicas e a construção de indicadores de resultado, essenciais para uma governação por evidência. A harmonização estatística, a padronização de conceitos e a articulação interagências são condições estruturantes para garantir transparência, “accountability” e eficácia. (INE, 2024; OM/AIMA, 2023).

2.3 Diretrizes estratégicas

A transformação operacional do conceito de segurança interna no contexto migratório exige uma arquitetura estratégica que articule cinco eixos interdependentes, orientados por evidência, resultados verificáveis e salvaguardas institucionais. Estes eixos não devem ser entendidos como instrumentos isolados, mas como componentes de um ecossistema preventivo e adaptativo, capaz de atuar a montante, reduzir vulnerabilidades e reforçar a legitimidade democrática das políticas públicas.

Figura 6

Diagrama simplificado dos cinco eixos estratégicos para a transformação da segurança interna em contexto migratório.

Eixos Estratégicos para a Segurança Interna



Elaboração própria.

2.3.1 Eixo 1 - Regularidade com decisão célere

A previsibilidade dos procedimentos administrativos é um fator crítico na prevenção da irregularidade e na redução da exposição à exploração. A definição de prazos de serviço (SLA) diferenciados por via de entrada e perfil do requerente, a digitalização integral dos fluxos migratórios e a priorização do reagrupamento familiar e da proteção internacional constituem medidas estruturantes. A eficácia operacional deve ser aferida por indicadores objetivos, como o tempo médio de decisão, o volume de pendências e a percentagem de títulos emitidos em menos de 90 dias. (Comissão Europeia, 2024; DL 41/2023).

A regularidade não é apenas uma questão de legalidade, mas de governação inteligente do risco.

2.3.2 Eixo 2 - Integração com métricas

A integração não pode ser tratada como um processo difuso ou voluntarista. Requer metas verificáveis em domínios estruturantes: aprendizagem da língua, emprego qualificado, reconhecimento de qualificações e acesso a habitação condigna. A implementação territorial através de “city labs”, plataformas colaborativas entre municípios, empregadores, escolas e forças de segurança, permite resolver gargalos concretos e contrair riscos criminógenos associados à precariedade múltipla. Indicadores recomendados incluem: taxa de emprego a 12 meses, desvio entre qualificações e ocupação, taxa de reconhecimento de competências e ausência de vitimização ou discriminação auto-reportada. (OECD, 2024; OM/AIMA, 2023).

2.3.3 Eixo 3 - Proximidade e comunicação baseada em dados

A segurança eficaz é também uma questão de confiança institucional. Um modelo de policiamento de “proximidade 2.0”, com mediação intercultural, formação em direitos humanos e comunicação estratégica baseada em dados oficiais, contribui para mitigar receios difusos, conter picos de pânico moral e melhorar a qualidade da denúncia. A constituição de uma célula interagências (RASI/INE/AIMA/FFMS) dedicada ao “fact-checking” contínuo permite corrigir narrativas enganosas e elevar o nível do debate público. Métricas relevantes incluem: níveis de confiança nas instituições, taxas de denúncia, incidência e resolução de crimes de ódio. (Loader & Walker, 2007; FFMS, 2024).

2.3.4 Eixo 4 - Interdição seletiva e cooperação

A eficácia repressiva depende da focalização seletiva dos recursos investigatórios. A concentração em tipologias de maior perigosidade, falsificação documental, auxílio à imigração ilegal, tráfico de seres humanos, branqueamento e fraude conexa, deve ser operacionalizada através de equipas mistas, analítica de rede e cooperação policial/judiciária europeia. Esta abordagem maximiza o retorno operacional e minimiza os custos sociais de medidas indiferenciadas. Indicadores recomendados: número de redes desarticuladas, volume de bens apreendidos e tempos médios de inquérito. (Triandafyllidou, 2018; Betts, 2013).

2.3.5 Eixo 5 - Interoperabilidade com salvaguardas

A interoperabilidade dos sistemas europeus, EES, ETIAS e Eurodac, representa uma oportunidade para reforçar a triagem inteligente e a cooperação transnacional. Contudo, a sua eficácia depende da incorporação de salvaguardas robustas, como o princípio de “privacy by design”, avaliações de impacto em proteção de dados (DPIA) e auditoria independente. A medição deve incluir taxas de falsos positivos e falsos negativos, métricas de conformidade e níveis de transparência institucional (Conselho da UE, 2024).

A tecnologia, sem garantias, pode amplificar riscos em vez de os mitigar.

Em síntese, estes eixos formam um “pipeline estratégico” que liga prevenção, integração e coerção seletiva num quadro de governação por evidência. Ao privilegiar resultados verificáveis e salvaguardas, assegura-se um duplo ganho: maior eficácia na redução de riscos e maior legitimidade democrática das políticas de segurança. (UNDP, 1994; Comissão Europeia, 2024).

2.4 Modelo de governação e capacidade analítica

A consolidação de um núcleo analítico interagências representa uma condição estruturante para a transformação do conceito de segurança interna no contexto migratório. Este núcleo deve integrar entidades como o Observatório das Migrações (OM), a AIMA, o INE, o SSI e as forças e serviços de segurança, articulando competências técnicas, operacionais e científicas num modelo colaborativo, orientado por evidência e comprometido com a rastreabilidade das decisões públicas.

A missão central deste núcleo deve ser a produção regular de conhecimento aplicado, com impacto direto na formulação, monitorização e avaliação de políticas públicas. Para tal, recomenda-se a implementação de painéis trimestrais de indicadores, com dados desagregados por tipologia, território e perfil populacional, permitindo a deteção precoce de tendências e a calibração dinâmica das respostas. Estes painéis devem ser acompanhados por notas metodológicas públicas, que explicitem os critérios de recolha, tratamento e interpretação dos dados, reforçando a transparência e a legitimidade das decisões. Complementarmente, devem ser realizadas avaliações “ex ante e ex post” de medidas legislativas, administrativas e operacionais, com recurso a métodos mistos, quantitativos e qualitativos, garantindo que as intervenções são sustentadas por evidência e sujeitas a escrutínio técnico e democrático.

Cada meta estratégica, seja na área da integração, da prevenção, da interdição seletiva ou da interoperabilidade, deve estar associada a responsáveis operacionais identificáveis, com publicação regular de resultados e mecanismos de “accountability” horizontal e vertical. Esta abordagem permite não apenas monitorizar o desempenho institucional, mas também reforçar a legitimidade democrática das políticas de segurança e migração, assegurando que os objetivos definidos são acompanhados por métricas verificáveis e por compromissos públicos de execução. (OM/AIMA, 2023; SSI/RASI, 2025).

Mais do que um exercício técnico, a consolidação deste núcleo analítico deve ser entendida como uma infraestrutura de governação inteligente, adaptativa e resiliente, capaz de responder à complexidade dos fluxos migratórios com eficácia, justiça e respeito pelos direitos fundamentais. Ao integrar dados, competências e escrutínio, este modelo contribui para uma segurança pública que não apenas protege, mas também produz confiança e coesão social.

2.5 Riscos, salvaguardas e accountability

A governação da segurança interna no contexto migratório enfrenta três dilemas centrais que exigem equilíbrio entre eficácia operacional, respeito pelos direitos fundamentais e responsabilidade democrática.

O primeiro dilema refere-se à dissonância entre perceções públicas e dados empíricos. Narrativas securitárias amplificam a ideia de ameaça associada à imigração, apesar da evidência estatística, como os dados do RASI 2024, indicar padrões equilibrados e variações por tipologia, sem validação de umnexo linear entre imigração e criminalidade (SSI/RASI, 2025; Ousey & Kubrin, 2018). Superar esta tensão exige transparência estatística, literacia cívica e comunicação pública baseada em dados.

O segundo dilema resulta da assimetria entre a velocidade de chegada dos fluxos migratórios e a capacidade local de absorção. A sobrecarga dos sistemas de acolhimento pode gerar vulnerabilidades e tensões sociais. A resposta passa por planeamento territorial, financiamento adequado e distribuição equitativa de responsabilidades, com envolvimento dos municípios e da sociedade civil.

O terceiro dilema reside no equilíbrio entre controlo e direitos. A eficácia das políticas de segurança depende da proporcionalidade das medidas, do respeito pelas garantias processuais e da existência de mecanismos de escrutínio independente. A teoria da

securitização alerta para os riscos de normalização de medidas excepcionais que comprometem a legitimidade democrática. (Balzacq, 2011; Conselho da UE, 2024).

Em síntese, a gestão dos riscos migratórios exige inteligência institucional, governação por evidência e accountability robusta, garantindo que a segurança pública não se constrói à custa dos direitos, mas com base na confiança, na transparência e na justiça.

As diretrizes operacionalizam o quadro teórico (segurança humana e societal; resiliência; securitização) e preparam as implicações teóricas e práticas da secção seguinte, evitando repetições. Requerem governação por evidência, regularidade com decisão célere, integração com métricas, proximidade e comunicação com dados, interdição seletiva e interoperabilidade com salvaguardas. (UNDP, 1994; Comissão Europeia, 2024).

DISCUSSÃO E CONCLUSÃO

A análise desenvolvida confirma que a segurança interna no contexto migratório se fortalece quando abandona uma gramática exclusivamente reativa e evolui para um ecossistema preventivo, integrado e calibrado por evidência. O ponto de partida é empírico: a dinâmica demográfica recente revela uma população que cresce sobretudo pelo saldo migratório, +155 701, em 2023, tendência mantida em 2024, enquanto o saldo natural permanece negativo. Este dado transforma a mobilidade internacional numa variável estrutural da estabilidade social e económica. A literatura económica e comparada converge neste diagnóstico, sublinhando o contributo da imigração para mitigar défices de mão-de-obra e sustentar contas públicas quando enquadrada por políticas eficazes (INE, 2024; OECD, 2024).

Do lado da segurança, os dados nacionais mais recentes recomendam prudência analítica: em 2024, a criminalidade geral desceu 4,6% face a 2023, enquanto a criminalidade violenta e grave subiu ligeiramente (+2,6%). Este padrão não valida onexo linear “mais imigração = mais criminalidade” e impõe leituras tipológicas e seletivas da ameaça. Acresce que as perceções públicas revelam ambivalências: a maioria reconhece a importância dos imigrantes para a economia, mas uma proporção significativa associa imigração a criminalidade e ameaça simbólica, reforçando a necessidade de comunicação pública baseada em dados e presença territorial. (SSI/RASI, 2025; FFMS, 2024).

Num plano normativo-operacional, o novo quadro europeu, PMMA, aprovado em 2024, e respetivo PCE com metas até 2026, bem como o cronograma de interoperabilidade fronteiriça (EES com arranque progressivo em 2025; ETIAS no último trimestre de 2026), clarificam regras, introduzem mecanismos permanentes de solidariedade e modernizam controlos, desde que acompanhados por salvaguardas de direitos e avaliação independente. Em Portugal, a reforma SEF para a AIMA consolidou a separação entre funções administrativas e competências policiais, permitindo decisões mais céleres e libertando capacidade para interdição seletiva e investigação qualificada. Este alinhamento europeu-nacional fornece uma infraestrutura institucional coerente para transformar, na prática, o conceito de segurança interna no contexto migratório. (Comissão Europeia, 2024; Comissão Europeia, 2025; DL 41/2023; DL 40/2023).

Responder à questão de investigação implica clarificar o “como” através de três eixos complementares. Em primeiro lugar, governação por evidência e resultados, baseada na padronização de indicadores, incluindo a distinção entre estrangeiro e nascido no estrangeiro, e na criação de “dashboards” interagências com atualização trimestral, suportados por avaliações “ex-ante” e “ex-post”. Este regime de “accountability” não é apenas metodológico, constitui um antídoto contra a captura mediática das perceções e um mecanismo de coordenação entre administração central, municípios, forças policiais e sociedade civil. Em segundo lugar, prevenção de vulnerabilidades através de canais regulares e decisão administrativa célere, assegurada por digitalização integral dos processos, reforço de equipas e definição de prazos de serviço (SLA) por via e perfil, com prioridade ao reagrupamento familiar e à proteção internacional. Estas medidas reduzem a procura por intermediários ilícitos e diminuem a exposição à exploração. Por fim, proximidade, integração e interdição seletiva, traduzida em equipas de policiamento de proximidade e mediação intercultural, combate sistemático a crimes de ódio e exploração laboral, e foco investigatório em falsificação documental, auxílio à imigração ilegal e tráfico de seres humanos. Complementarmente, uma célula de comunicação estratégica baseada em dados oficiais reforça transparência e literacia pública, consolidando a legitimidade democrática das políticas. (Comissão Europeia, 2024; OM/AIMA, 2023; SSI/RASI, 2025).

Esta tripla transformação, evidência, canais e proximidade/interdição, articula-se com as melhores leituras teóricas contemporâneas da segurança. A conjugação entre segurança humana (proteção da dignidade e do bem-estar) e segurança societal (coesão e confiança) desloca o centro de gravidade para a resiliência e para a gestão do risco, enquanto a teoria da securitização recorda que medidas excecionais devem ser usadas com parcimónia e sob controlo democrático. Em termos práticos, isto significa tratar a migração como constante a governar, e não como anomalia a punir, reservando a excecionalidade para segmentos efetivamente perigosos e reforçando, ao mesmo tempo, direitos e garantias processuais. A combinação de vias regulares, integração com métricas e interdição seletiva tende a produzir ganhos simultâneos de segurança e legitimidade. (UNDP, 1994; Kaldor, 2007; Balzacq, 2011; Huysmans, 2006; Buzan, Wæver & de Wilde, 1998).

Importa sublinhar que a transformação proposta não dilui o núcleo duro da segurança. Pelo contrário, ao deslocar investimento para montante, libertam-se meios a jusante para investigação criminal complexa e cooperação internacional, aumentando a probabilidade de desarticulação de redes e apreensão de prova.

A interoperabilidade tecnológica, EES, ETIAS e Eurodac, pode servir a investigação e a prevenção, desde que concebida com “privacy by design”, avaliações de impacto em proteção de dados e auditoria independente, evitando a erosão da confiança pública. (Comissão Europeia, 2025; Comissão Europeia, 2024).

Persistem, contudo, limitações relevantes. A ausência de microdados harmonizados, o recurso a “proxies” imperfeitas, como a utilização da nacionalidade como substituto da origem, as ruturas de série e os diferentes ritmos de divulgação entre fontes administrativas e estatísticas oficiais dificultam análises robustas. Acresce que a medição da integração continua excessivamente centrada em indicadores de meios e processos, em vez de resultados. Para superar estas fragilidades, a agenda futura deve privilegiar métodos de avaliação de impacto com desenho quase-experimental, por exemplo, aplicados a reformas administrativas e perceções de segurança, reforçando a micro-base estatística interoperável e mapeando ecossistemas de desinformação e discurso de ódio, de modo a calibrar políticas de comunicação e estratégias de policiamento de proximidade. (OM/AIMA, 2023; FFMS, 2024).

Em síntese, a resposta à questão orientadora é afirmativa e operacionalizável, o conceito de segurança interna pode ser transformado para incorporar eficazmente dimensões humanitárias, sociais, económicas e de desenvolvimento, assegurando segurança pública por via da integração e da coesão social. Faz-se isso através de uma arquitetura de governação por evidência, de canais regulares e decisões céleres que diminuam vulnerabilidades e a procura por soluções ilícitas, e de um dispositivo policial ancorado em proximidade e interdição seletiva. Alinha-se com o Pacto europeu e com a reforma institucional portuguesa, respeita direitos, melhora resultados e reforça a confiança.

Em termos substantivos, a segurança que melhor protege é a que antecipa: integra pessoas, fecha rotas ilícitas com alternativas regulares, comunica com verdade e age seletivamente onde o risco é maior, é assim que, no contexto migratório, se produzem ganhos simultâneos de segurança pública, coesão social e reputação institucional. (Comissão Europeia, 2024; Conselho da UE, 2024; SSI/RASI, 2025; INE, 2024).

BIBLIOGRAFIA

- Aas, K. F. (2011). ‘Crimmigrant’ bodies and bona fide travelers: Surveillance, citizenship and global governance. *Theoretical Criminology*. <https://doi.org/10.1177/1362480610396643>
- AIMA I.P. (2024). Relatório de Migração e Asilo 2023. Agência para a Integração, Migrações e Asilo. <https://aima.gov.pt>
- Allport, G. W. (1954). *The nature of prejudice*. Addison-Wesley.
- Alto Comissariado para as Migrações, I. P. (2016). Apresentação do Observatório das Migrações.
- Antunes, A., Ferreira, S., & Rasga, R. (2025). *O impacto da imigração na segurança em Portugal: Perspetivas e vivências*. Universidade de Coimbra.
- Balzacq, T. (Ed.). (2011). *Securitization theory: How security problems emerge and dissolve*. Routledge.
- Betts, A. (2013). *Survival migration: Failed governance and the crisis of displacement*. Cornell University Press.
- Buzan, B., Wæver, O., & de Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Lynne Rienner.
- Castles, S., de Haas, H., & Miller, M. J. (2014). *The age of migration (5th ed.)*. Guilford Press.
- Comissão Europeia. (2024). Plano comum de aplicação do Pacto em matéria de Migração e Asilo. <https://eur-lex.europa.eu/>
- Comissão Europeia. (2025). Estratégia de Segurança Interna da UE. <https://eur-lex.europa.eu/>
- Comissão Europeia. (2025). Calendário revisto para o EES e o ETIAS. <https://home-affairs.ec.europa.eu/>
- Conselho da União Europeia. (2024). Cronologia – Pacto em matéria de migração e asilo. <https://www.consilium.europa.eu/>
- De Genova, N. (2010). The deportation regime: Sovereignty, space, and the freedom of movement. In N. De Genova & N. Peutz (Eds.), *The deportation regime*. Duke University Press.
- Despacho n.º 11856-A/2024. Plano nacional de execução do Pacto europeu. Diário da República, Série II.

- DL 40/2023. (2023). Reorganização do Sistema de Segurança Interna. Diário da República, Série I.
- DL 41/2023. (2023). Criação da Agência para a Integração, Migrações e Asilo. Diário da República, Série I.
- EAPN Portugal. (2025). Migrações — Factos & Números.
- Estevens, J. (2022). Migrações irregulares e perceções de (in)segurança. Relações Internacionais.
- Ferreira, S., & Rodrigues, T. (2014). Portugal e a globalização das migrações: Desafios de segurança. População e Sociedade – CEPESE.
- FFMS - Fundação Francisco Manuel dos Santos. (2024). Barómetro da Imigração: Relatório completo. <https://ffms.pt>
- Geddes, A., & Scholten, P. (2016). The politics of migration and immigration in Europe (2nd ed.). Sage.
- Góis, P., & 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.
- Guild, E. (2010). Security and migration in the 21st century. Polity.
- Hollifield, J. F., Martin, P. L., & Orrenius, P. M. (Eds.). (2014). Controlling immigration (3rd ed.). Stanford University Press.
- Huysmans, J. (2006). The politics of insecurity: Fear, migration and asylum in the EU. Routledge.
- INE - Instituto Nacional de Estatística. (2024). Estimativas de População 2023. INE. <https://www.ine.pt>
- Innes, M. (2004). Signal crimes and signal disorders: Notes on deviance as communicative action. British Journal of Sociology.
- IOM. (2024). World Migration Report 2024. International Organization for Migration. <https://publications.iom.int/>
- Joppke, C. (2005). Selecting by origin: Ethnic migration in the liberal state. Harvard University Press.
- Kaldor, M. (2007). Human security (2nd ed.). Polity Press.
- Loader, I., & Walker, N. (2007). Civilizing security. Cambridge University Press.
- Martins, J. (2001). Trabalho de investigação sobre a imigração e a sua influência na segurança do Estado Português. Instituto de Altos Estudos Militares.

- Massey, D. S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., & Taylor, J. E. (1993). Theories of international migration: A review and appraisal. *Population and Development Review*.
- Observatório das Migrações / AIMA. (2023). Indicadores de Integração de Imigrantes - Relatório Estatístico Anual 2023. <https://om.aima.gov.pt/>
- OECD. (2024). *International Migration Outlook 2024*. OECD Publishing. <https://www.oecd.org/>
- Oliveira, C. R. de. (2023). Relatório Estatístico Anual: Indicadores de Integração de Imigrantes 2023. Observatório das Migrações. <https://www.om.acm.gov.pt>
- OM/AIMA. (2023). Indicadores de Integração de Imigrantes - Relatório Estatístico Anual 2023. Observatório das Migrações. <https://om.aima.gov.pt>
- Ousey, G. C., & Kubrin, C. E. (2018). Immigration and crime: Assessing a contentious issue. *Annual Review of Criminology*. <https://doi.org/10.1146/annurev-criminol-032317-092026>
- Peixoto, J. (2009). New migrations in Portugal: Labour markets, smuggling and gender. *International Migration*.
- Pettigrew, T. F., & Tropp, L. R. (2006). A meta-analytic test of intergroup contact theory. *Journal of Personality and Social Psychology*.
- Portes, A., & Rumbaut, R. G. (2014). *Immigrant America* (4th ed.). University of California Press.
- PSP. (2025). *Estratégia 2025-2027 da Polícia de Segurança Pública*. <https://www.psp.pt/>
- RASI - Sistema de Segurança Interna. (2024). Relatório Anual de Segurança Interna 2023. <https://ssi.gov.pt/>
- RASI - Sistema de Segurança Interna. (2025). Relatório Anual de Segurança Interna 2024. <https://ssi.gov.pt/>
- Reis, R. (2021). *As migrações e um novo rumo de segurança*. ICPOL.
- Rodrigues, T. F. (2010). Dinâmicas migratórias e riscos de segurança em Portugal. *IDN Cadernos*, 3ª série, 2.
- Ruhs, M. (2013). *The price of rights: Regulating international labor migration*. Princeton University Press.
- Sassen, S. (2014). *Expulsions: Brutality and complexity in the global economy*. Harvard University Press.

- SSI - Governo de Portugal. (2025). Relatório Anual de Segurança Interna (RASI 2024). <https://www.portugal.gov.pt/>
- Stephan, W. G., & Stephan, C. W. (2000). An integrated threat theory of prejudice. In S. Oskamp (Ed.), Reducing prejudice and discrimination. Lawrence Erlbaum.
- Teresa, R. (2011). Das realidades quantificáveis às perceções: Imigração e segurança em Portugal. CEPESE – Departamento de Estudos Políticos, UNL.
- Triandafyllidou, A. (Ed.). (2018). Handbook of migration and globalisation. Edward Elgar.
- UNDP. (1994). Human Development Report 1994: New dimensions of human security. Oxford University Press.
- Zedner, L. (2009). Security. Routledge.
- Zetter, R. (2007). More labels, fewer refugees: Remaking the refugee label in an era of globalization. Journal of Refugee Studies.

APÊNCIDE

APÊNDICE A - Anexo Metodológico: Metadados das Figuras

Este apêndice documenta as fontes, datas de extração, URLs e unidades de medida das figuras incluídas no trabalho, garantindo transparência e rastreabilidade.

Figura	Fonte	Data de extração	URL	Unidade / Medida
Figura 1	FFMS – Barómetro da Imigração 2024	15/08/2024	https://ffms.pt	Percentagens (%) – amostra nacional
Figura 2	INE – Estimativas de População e saldo migratório	18/07/2024	https://www.ine.pt	População residente; saldo migratório
Figura 3	SSI – RASI 2024; INE (denominadores)	10/03/2025	https://ssi.gov.pt https://www.ine.pt	Taxas por 100 mil habitantes
Figura 4	AIMA – Relatório Migração e Asilo 2023; FFMS (históricos)	20/09/2024	https://aima.gov.pt https://ffms.pt	Valores absolutos; variações
Figura 5	Elaboração própria (modelo conceptual)	n/a	n/a	Diagrama conceptual
Figura 6	Elaboração própria (eixos estratégicos)	n/a	n/a	Diagrama simplificado