



## A evolução das políticas de imigração e asilo em Portugal no contexto de uma Europa Comunitária

Ana Pinho

### Introdução

O presente artigo, em parte baseado na dissertação de mestrado *Imigração irregular: histórias que explicam factos*, da mesma autora, procura, através da análise histórica da evolução da legislação relativa a aspetos relacionados com a imigração em Portugal, compreender a relação desta com os desenvolvimentos registados ao nível das diretivas europeias respeitantes à mesma problemática.

Assim, após uma reflexão sobre a evolução histórica propriamente dita, proceder-se-á a uma análise da legislação portuguesa no quadro dos esforços comunitários rumo a uma política de imigração comum, complementada por algumas considerações a respeito da evolução mais recente da própria política comunitária, de forma a permitir um enquadramento geral dos factos anteriormente focados e uma percepção mais clara das reais implicações e consequências práticas dos mesmos.

Para uma cabal compreensão dos factos estudados importa perceber, em primeiro lugar, o que significam alguns dos conceitos essenciais à investigação sobre tais assuntos.

Emigração refere-se, no contexto da União Europeia,

à ação pela qual uma pessoa, habitualmente residente no território de um Estado-Membro cessa essa residência, durante um período que seja (ou que se espera vir a ser) de, pelo menos, doze meses. No contexto global, trata-se da ação de partida de um Estado com o propósito de se instalar noutro<sup>1</sup>.

Imigração, no contexto da UE,

significa a ação pela qual uma pessoa estabelece a sua residência habitual no território de um Estado-Membro por um período que seja, ou que se espera vir a ser, de pelo menos doze meses, tendo sido previamente residente habitual noutro Estado-Membro ou num país terceiro<sup>2</sup>.

Imigração irregular refere-se a situações de “residência, ou de trânsito, usando de meios irregulares ou ilegais, com documentos inválidos ou falsos”<sup>3</sup>.

1 Comissão Europeia, 2012: 63.

2 Comissão Europeia, 2012: 91.

3 Comissão Europeia, 2012: 92.

Asilo é a

forma de proteção concedida por um Estado, no seu território, com base no princípio de *non-refoulement* e do direito de asilo, reconhecido a nível internacional ou nacional. Este direito é concedido a uma pessoa que esteja impossibilitada de obter proteção no seu país de nacionalidade e/ou de residência, especialmente por receio de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertença a determinado grupo social ou por convicções políticas<sup>4</sup>.

### **Portugal: um país *in medias res***

Portugal foi essencialmente, durante quase cinco séculos, um país de emigração. Ponto de partida de fluxos populacionais direcionados para África, Ásia e América do Sul, até mais de metade do século XX, nos anos 1960 reorientaria as suas rotas rumo ao sonho norte-americano e às promessas de uma Europa renascida<sup>5</sup>.

A reconstrução dos países europeus destroçados pela 2ª Guerra Mundial e os planos e efetivação da edificação de uma Europa Comunitária, enquanto entidade supranacional, marcariam de forma decisiva a evolução das políticas de imigração portuguesas.

Nos anos 1970, depois de uma “hemorragia de mão-de-obra” clandestina portuguesa para França<sup>6</sup>, e face às necessidades (monetárias e preventivas) causadas por uma guerra colonial, Portugal ver-se-ia obrigado a apostar numa mudança estrutural no que às políticas de imigração diz respeito. Nasceram assim o Secretariado Nacional de Emigração e a Comissão Interministerial para os Assuntos da Emigração, defendendo “a dignidade dos migrantes em termos de políticas de proteção social e integração e combate à migração clandestina”<sup>7</sup>.

O governo português preocupar-se-ia então com os emigrantes em situação irregular “negociando com o governo francês de modo a garantir os seus direitos”, num atitude que “parece não corroborar com a atual atitude de Portugal em relação aos imigrantes”, dado o carácter progressivamente mais rígido da lei de imigração, imposto pela harmonização com as diretivas europeias. Depois dos anos 1990, a típica visão de um país “brando em relação às leis de imigração (clandestina)”, generalizada até então, seria assim alterada<sup>8</sup>.

A revolução de 25 de Abril de 1974 e o subsequente processo de descolonização viriam a marcar o início de uma “nova fase nas imigrações em Portugal”. Ao repatriamento dos portugueses residentes nas ex-colónias somar-se-ia a transformação do país num “polo de atração para um largo contingente de africanos” em busca de melhores condições de vida ou fugindo à guerra civil nos países recentemente declarados independentes<sup>9</sup>.

Até ao princípio dos anos 1980, e desde 1974, “o dispositivo legal existente era casuístico e disperso, destinando-se, essencialmente, a regular a expulsão e o direito de asilo, no quadro do regime democrático implementado”.

Em 1981 verificou-se a primeira sistematização legislativa respeitante à regulação da entrada, permanência, saída e expulsão de estrangeiros de território nacional, reunindo a legislação existente sobre a matéria<sup>10</sup>.

A partir do princípio dos anos 1990, o número de entradas no país aumentaria significativamente, passando Portugal a fazer parte do rol dos países de imigração, “fenómeno que integra as novas tendências migratórias à escala mundial e que se traduz no facto de países tradicionalmente fornecedores de mão-de-obra passarem também a receber imigrantes”<sup>11</sup>. Além de mais intensos, os fluxos também se diversificaram, notando-se um

4 Comissão Europeia, 2012: 25.

5 COSTA, 2004: 53.

6 RAMOS, 1991: 8.

7 SANTOS, 2004: 144.

8 SANTOS, 2004: 145.

9 SEF, 2008: 16.

10 SEF, 2008: 17.

11 SEF, 2008: 15.

abrandamento do ritmo da imigração proveniente das ex-colónias africanas, um crescimento da imigração indiana, chinesa e, especialmente, brasileira, e uma retoma da imigração europeia<sup>12</sup>.

Portugal não deixou, contudo, de ser um país de emigrantes. Na verdade, em 2008, estimava-se que “por cada 15 imigrantes que chegam a Portugal, há 100 portugueses que saem para trabalhar no estrangeiro”<sup>13</sup>.

Enquanto, nos anos 1980, a maioria dos países da Europa Ocidental e do Norte estava empenhada em impor restrições severas à migração de países terceiros – face à instalação permanente e reunificação familiar promovida pelos trabalhadores recrutados que se pretendiam temporários<sup>14</sup> – Portugal, por outro lado, com a consolidação da democracia, a estabilidade política resultante (que estimulava o investimento nacional e internacional), e a adesão à Comunidade Económica Europeia, em 1986 (que promovia o desenvolvimento de vários setores económicos), tornou-se num país especialmente atrativo. Entretanto, e dadas as novas circunstâncias, a aparente apatia relativa às questões relacionadas com a imigração, também devida ao período de grandes transformações sociais, políticas e económicas que centrava a atenção nacional noutras matérias, deu lugar à adoção de um conjunto de instrumentos legais que permitiram a Portugal uma maior capacidade de intervenção em matéria de regulação dos fluxos migratórios<sup>15</sup>.

As alterações aos regimes legais relativos à imigração em Portugal respondem, assim, ainda hoje, essencialmente a duas premissas: as alterações nos fluxos migratórios e a implementação da legislação comunitária pertinente.

Neste momento específico, tais princípios traduziram-se na aprovação de novos regimes legais relativos ao direito de asilo e ao estatuto do refugiado; à entrada, permanência, saída e expulsão de estrangeiros; ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras; e aos cidadãos comunitários, objeto de um regime especial de entrada, permanência e saída do país<sup>16</sup>.

Assim, condicionado “pela evolução de valores sociais a tutelar neste domínio, bem como pela necessidade de transposição de normas comunitárias”, Portugal passa, em 1980, a dispor de enquadramento legislativo interno adequado que lhe permite regular os fluxos de refugiados com a adoção de uma nova lei referente ao Direito de Asilo e Estatuto do Refugiado. Neste seguimento, em 1991, a criação do Conselho Português para os Refugiados, “vacionado essencialmente para a tutela dos Refugiados”, seria um “marco na recente história do asilo em Portugal”<sup>17</sup>.

Com a aprovação de um novo regime relativo à entrada e permanência de estrangeiros pretendia-se “facilitar o conhecimento da legislação através da inserção de todas as normas num só diploma”; “rever as normas desajustadas às exigências do interesse nacional” (sendo ainda aplicada a legislação do anterior regime que “obedecia a um quadro de valores completamente distinto”, incluindo restrições às saídas dos próprios portugueses); e “disciplinar as situações até então não previstas” (como a existência de autorizações de residência para permanências superiores a um ano).

Neste período, a posse de “meios de subsistência suficientes” seria adotada como condição para a admissão de estrangeiros em território nacional, uma medida justificada pela necessidade de impedir a entrada de estrangeiros que “garantem a sua sobrevivência no País recorrendo à mendicidade, à prática de atos ilícitos e à exploração da tradicional hospitalidade portuguesa”<sup>18</sup>.

12 SEF, 2008: 17-18.

13 SEF, 2008: 16.

14 COSTA, 2004: 14-15.

15 COSTA, 2004: 57-58.

16 COSTA, 2004: 58-59.

17 SEF, 2008: 12.

18 COSTA, 2004: 59-60.

Com a prevista extinção da Guarda Fiscal (que viria a efetivar-se em 1993) e a reforma do antigo Serviço de Estrangeiros, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) surgiria como um “serviço civil especializado em matéria de imigração” que pudesse fornecer “os elementos indispensáveis à formulação pelo governo das grandes linhas de atuação no domínio da imigração”, passando a ser a única entidade responsável pelo controlo das fronteiras nacionais<sup>19</sup>.

O estabelecimento de um regime específico de entrada e permanência para os nacionais de outros Estados comunitários tornar-se-ia necessário com a adesão de Portugal à CEE, em “resultado do princípio de livre circulação de trabalhadores, consagrado pelo Tratado de Roma”<sup>20</sup>.

A obediência às disposições comunitárias relativas à livre circulação de pessoas nos países membros levaria à implementação de medidas legislativas adicionais a propósito da adesão de Portugal à Convenção de Schengen, em vigor desde 1995.

Este acordo intergovernamental, assinado em 1985 pela França, Alemanha, Bélgica, Holanda e Luxemburgo, tinha como finalidade a “supressão de controlos de pessoas nas fronteiras dos Estados membros da Comunidade Europeia, tendo em vista fomentar a livre circulação de pessoas”.

Aplicado apenas pelos Estados subscritores<sup>21</sup>, ao suprimir as fronteiras internas, a Convenção de Schengen “coloca os Estados aderentes perante uma responsabilidade acrescida pelo controlo das fronteiras externas”, dado que lhes cabe impedir a entrada de estrangeiros indocumentados que, penetrando no território de um dos países membros, poderão circular livremente pelo território dos restantes<sup>22</sup>.

A intensificação dos fluxos de imigrantes e requerentes de asilo que se verificaria entretanto sofreria, no entanto, uma quebra – reflexo do endurecimento da política de imigração – depois da aprovação de um novo regime de regulação de entrada, permanência e saída de estrangeiros, em 1993<sup>23</sup>.

Era assim estabelecida uma maior restrição às entradas regulares no país, ao mesmo tempo que se procedia à aplicação das disposições comunitárias, estabelecendo uma uniformização dos vistos, com a introdução dos vistos de curta duração, trânsito e escala, válidos em todos os países aderentes à Convenção do Acordo Schengen<sup>24</sup>. Tendo em vista evitar a circulação de imigrantes em situação irregular em Portugal pelos restantes Estados membros, e dada a constatação política do crescimento da imigração irregular no país, proceder-se-ia, de 1992 a 1993, a um processo extraordinário de regularização. As situações de irregularidade deviam-se essencialmente à anterior “ausência de uma política de regulação de fluxos migratórios”, sendo que “as entradas irregulares ocorriam porque as fronteiras estavam ‘abertas’, dado que Portugal continuava a ver-se, fundamentalmente, como um país de emigração”<sup>25</sup>. Procurar-se-ia então a “fixação” destes imigrantes em território português através da concessão de um título de residência a cidadãos de países terceiros, “entre os quais beneficiaram de tratamento específico os cidadãos originários dos PALOP”<sup>26</sup>.

Entretanto, em 1993 os números do asilo atingiram o pico de 1 659 pedidos, na sua maioria realizados por europeus de leste, principalmente da Roménia, em resultado da queda do Muro de Berlim e das “alterações político-sociais verificadas” nos países de leste. Este acréscimo não se traduziu, no entanto, num aumento

19 COSTA, 2004: 60-61.

20 COSTA, 2004: 61.

21 Além de França, Alemanha, Bélgica, Holanda e Luxemburgo, aderiram à Convenção de Schengen a Itália (1990), Espanha e Portugal (1991), Grécia (1992), Áustria (1995), Finlândia, Suécia e Dinamarca (1996); Estónia, Letónia, Lituânia, Polónia, República Checa, Eslováquia, Hungria, Eslovénia e Malta (2004). Reino Unido, Irlanda, Chipre, Bulgária e Roménia, apesar de membros da atual União Europeia, mantêm o controlo das suas fronteiras. Aos Estados membros da EU, juntaram-se em 2001a Islândia e a Noruega, bem como a Suíça, desde 2008 (Europa dos Resultados, 2010).

22 COSTA, 2004: 61-62.

23 COSTA, 2004: 62.

24 SEF, 2008: 18.

25 COSTA, 2004: 65.

26 SEF, 2008: 19.

significativo do número de estatutos de refugiado concedidos, por um lado porque muitos dos requerentes não conseguiam demonstrar reunir os requisitos necessários, por outro, porque se verificou um “estretar dos critérios que permitiam a sua concessão”<sup>27</sup>, nomeadamente no que se refere à extensão do pedido, “um retrocesso em matéria de regulamentação do direito de asilo” em relação à lei de 1980, até então em vigor<sup>28</sup>.

O Estado português passaria então a dedicar uma maior atenção à questão da entrada de estrangeiros. A pressão da opinião pública relativamente à limitação dos fluxos migratórios e a percepção cada vez mais nítida de que Portugal passava a ser um país de imigração conduziram a um “endurecimento das condições de entrada no território português para os estrangeiros não comunitários” e a uma “diminuição das garantias individuais dos estrangeiros” (de que é exemplo o acelerar do processo de concessão de asilo instituído pela nova lei).

O combate à imigração irregular torna-se uma prioridade. Os centros de instalação temporária são aprovados em 1994 e nesse ano e no seguinte Portugal celebra acordos bilaterais (com França e Espanha) e multilaterais (com a Polónia) de readmissão de pessoas em situação irregular<sup>29</sup>.

Em 1998 foi adotada a nova lei de imigração, com a aprovação de novos regimes de asilo e refugiados, bem como de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros. A “política de admissão restritiva” mantém-se, mas torna-se “mais humanista, com uma maior concessão de garantias e direitos aos imigrantes em matéria de reagrupamento familiar ou aplicação de penas acessórias de expulsão”<sup>30</sup>.

Entre finais dos anos 1990 e início do novo século registou-se o maior crescimento (69%) de população estrangeira em Portugal. Além de mais intensos, os fluxos migratórios sofreram também uma alteração qualitativa profunda: com o colapso da URSS e a emergência de novos Estados independentes, cresce o afluxo de imigrantes provenientes da Europa de Leste, originários de países sem especial afinidade histórica, cultural ou linguística com Portugal.

Em 2001, e sem qualquer tradição nesse sentido, a Ucrânia passa a liderar a tabela das comunidades imigrantes mais numerosas, seguida do Brasil, Cabo Verde e Angola<sup>31</sup>. No mesmo ano, novas alterações no regime jurídico entram em vigor: é criada a autorização de permanência que concede aos imigrantes em situação irregular a “possibilidade de permanecerem em Portugal pelo período de um ano, renovável até ao limite de cinco anos, mediante uma proposta ou contracto de trabalho e desde que portadores de um passaporte válido e certificado de registo criminal”<sup>32</sup>.

Apesar de não admitido politicamente, esta medida acabou por funcionar como um novo processo de regularização, sendo o seu objetivo oficial “ultrapassar as dificuldades de imigração legal para Portugal derivadas das deficiências da rede consular portuguesa”<sup>33</sup>.

Em 2003, as autorizações de permanência seriam revogadas e a nova Lei de Imigração aprovada nesse ano estabelecerá a elaboração de relatórios de oportunidades de trabalho que fixariam “um limite máximo anual imperativo de entradas de cidadãos estrangeiros oriundos de Estados terceiros para o exercício de uma atividade profissional”.

Era assim estabelecida uma “relação direta entre a admissão de estrangeiros e o interesse nacional” através da consagração de quotas por sectores de atividade, admitindo a ultrapassagem dos limites estabelecidos pelo

27 COSTA, 2004: 63-64.

28 Lei n.º 38/80, de 1 de agosto, que, no artigo 6.º, previa a extensibilidade do pedido “a outros membros do seu agregado familiar, desde que este o requeira e prove a qualidade destas pessoas”.

29 COSTA, 2004: 66.

30 COSTA, 2004: 66-67.

31 SEF, 2008: 19.

32 SEF, 2008: 20.

33 COSTA, 2004: 67.

relatório de oportunidades de trabalho se “a oferta de emprego [for] essencial à economia nacional” ou se “revista [de] natureza altamente qualificada ou de interesse científico, artístico ou social relevante para o País”<sup>34</sup>.

“Visando o combate à imigração ilegal”, o decreto-lei n.º 34/2003, de 25 de fevereiro, passou a regulamentar a responsabilização dos empregadores pelo cumprimento da lei no pagamento de salários, contribuições fiscais e à segurança social de trabalhadores imigrantes, bem como a criminalizar o apoio à imigração ilegal. Contudo, o “fluxo da imigração ilegal não só não diminuiu como, por força desta legislação flexível, aumentou de uma forma acentuada, tornando-se cada vez mais visível a precariedade do acolhimento e integração destes imigrantes”<sup>35</sup>.

Independentemente da fação política no poder, a discussão e definição da política de integração portuguesa, à semelhança do que acontece nos outros países europeus, passou a girar à volta do binómio “integração social dos estrangeiros residentes/regulação dos fluxos migratórios”, sendo que o acentuar de um ou outro aspeto resulta das prioridades políticas do momento<sup>36</sup>.

Assim, em 2004, novas alterações são estabelecidas. Entre outros aspetos, é permitida a regularização dos imigrantes que tivessem entrado no país antes de março de 2003, que se encontrassem a trabalhar e tivessem as contribuições fiscais e de segurança social em dia; foram definidos os critérios económicos e sociais na determinação das necessidades de mão-de-obra e da capacidade de acolhimento de cada região, “assegurando a participação das autarquias locais em todo o processo”; e procede-se a uma certa “desburocratização” dos procedimentos de atuação do SEF, “com vista a acelerar os processos e facilitar a integração dos imigrantes”<sup>37</sup>.

### **A atual “Lei de Estrangeiros”**

Desde 2012 que vigora em Portugal uma nova Lei de Imigração, a lei n.º 29/2012, de 9 de agosto, que introduz alterações ao diploma inovador de 4 de julho de 2007, na sua base.

Regendo a entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território português, bem como o estatuto de residente de longa duração, a lei n.º 23/2007 marcou uma agilização dos procedimentos para concessão do título de residência, passando a autorização de residência a englobar várias categorias (correspondentes a diferentes tipos de visto na legislação anterior) “de acordo com o motivo que justificou a sua concessão”<sup>38</sup>. Esta última consagrou ainda, entre outros aspetos, as regras à admissão de estrangeiros, tipos de visto e condições para a sua emissão, reagrupamento familiar, permanência e afastamento de território nacional, disposições criminais e contraordenacionais específicas do domínio da imigração e as taxas aplicáveis aos serviços prestados pela Administração neste domínio<sup>39</sup>.

A lei n.º 29/2012 trouxe as primeiras alterações ao regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional aprovado em 2007, transpondo para a ordem jurídica nacional uma série de diretivas da União Europeia adoptadas desde então<sup>40</sup>.

O quadro seguinte apresenta, de forma esquemática e resumida, as condições necessárias à entrada em território português, os tipos de visto existentes e suas particularidades, os tipos de autorização de residência e

34 COSTA, 2004: 68.

35 SEF, 2008: 20.

36 COSTA, 2004: 69.

37 SEF, 2008: 20-21.

38 SEF, 2008: 22.

39 SEF, 2008: 24.

40 Respetivamente, Diretiva n.º 2009/50/CE, do Conselho, de 25 de maio; Diretiva n.º 2009/52/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de junho; Diretiva n.º 2011/51/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio; Diretiva n.º 2008/115/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro.

condições para sua obtenção e manutenção e os procedimentos relativos ao afastamento coercivo de território nacional (salvo indicação em contrário, todos os artigos citados estão inseridos na lei referida no cabeçalho do quadro).

**Quadro n.º 1 – As condições necessárias à entrada em Portugal, os tipos de visto existentes e suas particularidades, os tipos de autorização de residência e condições para sua obtenção e manutenção e os procedimentos relativos ao afastamento coercivo de território nacional**

<b>Procedimentos de entrada</b> (lei n.º 29/2012, de 9 de agosto) Os cidadãos estrangeiros que pretendam entrar em Portugal devem:		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ser portador de documento de viagem reconhecido e com uma validade superior à da estadia (salvo no caso de reentrada de um cidadão estrangeiro residente no país);</li> <li>ou</li> <li>- ser titular de <i>laisser passer</i> emitido pelo Estado do qual são nacionais; licença de voo/certificado de tripulante ou documento de identificação marítimo, quando em serviço; salvo-conduto ou documento de viagem para expulsão;</li> <li>ou</li> <li>- ser nacional de país com os quais Portugal tenha convenções internacionais que lhe permita a entrada com o bilhete de identidade ou documento equivalente (art.º 9)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- dispor, em meios de pagamento <i>per capita</i>, dos valores fixados por portaria do ministério da Administração Interna (MAI) e do ministério do Trabalho e da Segurança Social (art.º 11);</li> <li>ou</li> <li>- apresentar um termo de responsabilidade assinado por cidadão nacional ou estrangeiro habilitado a permanecer regularmente no país, que assuma o compromisso de garantir as condições da sua estadia em território nacional e a reposição dos custos do seu afastamento, em caso de permanência ilegal (art.º 12)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ser titular de um visto válido e adequado à finalidade da deslocação, concedido pelas autoridades consulares nacionais, nos respetivos postos consulares tutelados pelo ministério dos Negócios Estrangeiros ou pelas autoridades competentes dos Estados Membros da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen;</li> <li>ou</li> <li>- estar habilitado com título de residência, prorrogação de permanência ou com cartão de identidade, quando válidos, ou beneficiando dessa faculdade nos termos de convenções internacionais de que Portugal seja parte (art.º 10).</li> </ul>
<b>Vistos</b>		
<p>Concedidos pelos postos consulares de carreira e secções consulares, competindo-lhes solicitar os pareceres, informações e demais elementos necessários para a instrução dos pedidos. Excepcionalmente, podem ser concedidos vistos de escala, curta duração e especiais em postos de fronteira, sendo este último concedido por razões humanitárias ou de interesse nacional reconhecidas pelo MAI, para entrada e permanência temporária a cidadãos estrangeiros que não reúnam os requisitos legais para o efeito. É ao diretor nacional do SEF que compete decidir sobre tais matérias (artigos 45 a 66).</p>		
(válidos para um ou mais Estados, partes na Convenção de Aplicação)		
<p><b>Visto de escala aeroportuária</b></p> <p>Permite ao seu titular, quando utilize uma ligação internacional, a passagem pela zona internacional do aeroporto de um Estado, parte na Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen (art.º 49).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- As embaixadas e os postos consulares de carreira portugueses podem conceder vistos de escala aeroportuária ou de curta duração solicitados por titulares de passaportes diplomáticos, de serviço, oficiais e especiais ou de documentos de viagem emitidos por organizações internacionais (art.º 48).</li> </ul>	
<p><b>Visto de curta duração</b></p> <p>Permite a entrada para fins que não justifiquem a concessão de outro tipo de visto, com um prazo de validade de um ano e para uma ou mais entradas, não podendo a duração de uma estada ininterrupta ou a duração total das estadas sucessivas exceder 90 dias em cada 180 dias a contar da data da primeira passagem de uma fronteira externa (art.º 51).</p>		

<b>Vistos</b>	
(somente válidos para território português)	
<p><b>Visto de estada temporária</b></p> <p>Permite a entrada em território nacional para:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) tratamento médico em estabelecimento de saúde oficial;</li> <li>b) transferência de cidadãos nacionais de Estados, partes na Organização Mundial do Comércio, no contexto da prestação de serviços ou de formação profissional;</li> <li>c) exercício de uma atividade profissional subordinada ou independente, de carácter temporário e que não ultrapasse, em regra, os seis meses;</li> <li>d) exercício de uma atividade científica em centros de investigação, de uma atividade docente num estabelecimento de ensino superior ou de uma atividade altamente qualificada durante período inferior a um ano;</li> <li>e) exercício de uma atividade desportiva amadora certificada, desde que o clube ou associação se responsabilize pelo alojamento e cuidados de saúde;</li> <li>f) permanência por períodos superiores a três meses em casos excepcionais devidamente fundamentados;</li> <li>g) acompanhamento de familiar sujeito a tratamento médico (art.º 56).</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O parecer prévio do SEF é condição para a concessão do visto quando se tratem de vistos de estada temporária ou residência por motivos de interesse nacional, segurança interna, prevenção de imigração ilegal e de criminalidade conexa (art.º 53).</li> <li>- A concessão de vistos para exercício de atividade profissional subordinada está sujeita à existência de uma promessa ou contrato de trabalho, bem como, se aplicável, as adequadas habilitações (art.º 59).</li> <li>- A concessão de vistos de residência, estada temporária e de curta duração dependem da inexistência de: uma medida de afastamento do país e subsequente período de interdição de entrada; de indicação para efeitos de não admissão no Sistema de Informação Schengen ou do Sistema Integrado de Informações do SEF; da posse de meios de subsistência, de documento de viagem válido, e de seguro de viagem (art.º 52).</li> <li>- A concessão de visto de estada temporária ou de residência é recusada quando o estrangeiro tenha sido condenado por um crime que em Portugal seja punível com pena privativa de liberdade de duração superior a um ano ou mais que um com idêntica pena, ainda que a sua execução tenha sido suspensa; com fundamento numa ameaça à ordem, segurança ou saúde pública (art.º 32).</li> </ul>
<p><b>Visto para obtenção de autorização de residência</b></p> <p>Permite ao seu titular a entrada em território português a fim de solicitar autorização de residência, habilitando-o a permanecer em território nacional por quatro meses (art.º 58).</p> <p>Em função do propósito a que se destina, existem seis tipos de visto de residência:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) para exercício de uma atividade profissional subordinada;</li> <li>b) para exercício de atividade profissional independente ou para imigrantes empreendedores;</li> <li>c) para atividade de investigação ou altamente qualificada;</li> <li>d) para estudo, intercâmbio de estudantes, estágio profissional ou voluntariado;</li> <li>e) no âmbito da mobilidade de estudantes do ensino superior;</li> <li>f) para efeitos de reagrupamento familiar (artigos 59 a 64).</li> </ol>	

Autorizações de residência		
<b>Temporária</b>		<p>A emissão dos títulos de residência é da responsabilidade do SEF, sendo efetivada mediante:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- posse de visto de residência válido;</li> <li>- meios de subsistência definidos por lei;</li> <li>- condições de alojamento;</li> <li>- inscrição na Segurança Social, quando aplicável;</li> <li>- ausência de condenação por crime punível em Portugal com pena privativa de liberdade superior a um ano;</li> <li>- não se encontrar no período de interdição de entrada em território nacional subsequente a uma medida de afastamento do país;</li> <li>- ausência de indicação no Serviço de Informações de Segurança e Sistema Integrado de Informação do SEF para efeitos de não admissão (art.º 77).</li> </ul> <p>A autorização de residência engloba títulos para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- exercício de atividade profissional subordinada;</li> <li>- exercício de atividade profissional independente;</li> <li>- investigação ou atividade profissional altamente qualificada;</li> <li>- atividade de investimento;</li> <li>- estudo em estabelecimento de ensino secundário;</li> <li>- estudo em estabelecimento de ensino superior;</li> <li>- estágio profissional não remunerado;</li> <li>- voluntariado;</li> <li>- reagrupamento familiar;</li> <li>- vítimas de tráfico de pessoas ou de ação de auxílio à imigração ilegal;</li> <li>- titulares do estatuto de residentes de longa duração noutro Estado membro da UE;</li> <li>- titulares do “cartão azul UE”;</li> <li>- situações especiais (artigos 88 a 124).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- válida durante um ano, renovável por períodos sucessivos de dois anos ou sempre que se verifique a alteração dos dados de identificação nela registados (art.º 75)</li> <li>- para efeitos de renovação os requisitos devem manter-se (art.º 78)</li> </ul>	<p>O titular de uma autorização de residência ou de visto de estada temporária está habilitado a aceder ao mercado de trabalho em Portugal, ainda que, no segundo caso, por tempo limitado.</p> <p>O mesmo acontece com os requerentes de asilo ou proteção subsidiária a quem tenha sido emitida autorização de residência provisória. A estes são aplicadas as disposições gerais relativas, quer ao acesso ao mercado de trabalho quer ao sistema de Segurança Social (SEF, 2008: 41).</p>	
<b>Permanente</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- sem limite de validade, devendo ser renovada de cinco em cinco anos ou sempre que uma alteração o justifique (art.º 76)</li> <li>- para concessão de uma autorização de residência permanente os requerentes devem possuir: autorização de residência temporária há pelo menos cinco anos; não ser alvo, nos últimos cinco anos de residência, de penas que ultrapassem, isolada ou cumulativamente, um ano de prisão; meios de subsistência definidos por lei; condições de alojamento e conhecimentos do português básico (art.º 80)</li> </ul>		
Afastamento de Território Nacional		
<b>Coercivo (art.º 140)</b>		<p>O cidadão estrangeiro detetado em situação de irregularidade é:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- detido por autoridade policial e apresentado, num período máximo de 48 horas, às autoridades judiciais para validação da detenção e aplicação de medidas de coacção se justificáveis;</li> <li>- em alternativa à detenção, o estrangeiro pode ser notificado para abandonar voluntariamente o território nacional no prazo de 20 dias, sob pena de instauração de processo administrativo de expulsão (art.º 138) ;</li> <li>- o estrangeiro pode ainda entregar-se à custódia do SEF para condução à fronteira e afastamento do país, no mais curto espaço de tempo possível, ficando interdito de entrar em território nacional durante um ano (art.º 147);</li> <li>- validada a detenção pelo juiz, este pode determinar a colocação do expulsando em Centro de Instalação Temporária (por um período máximo de 60 dias), a obrigação de permanência na habitação com vigilância electrónica ou a apresentação periódica ao SEF ou às autoridades policiais (art.º 160).</li> </ul>
<p>Expulsão administrativa</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- destinada a cidadãos que entrem e/ou permaneçam no país de forma irregular</li> </ul>	<p>Expulsão judicial</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- destinada a estrangeiros em situação regular ou aplicada como pena acessória pela prática de um crime doloso com condenação a pena superior a seis meses – para não residentes – ou um ano – para residentes</li> </ul>	

<b>Afastamento de Território Nacional</b>	
<b>Regresso voluntário</b> (art.º 139)	Não podem ser expulsos, estrangeiros
O Estado pode apoiar o regresso voluntário de cidadãos estrangeiros que preencham as condições exigíveis aos países de origem, no âmbito de programas de cooperação estabelecidos com organizações internacionais.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nascidos e residentes em território português;</li> <li>- que tenham a seu cargo filhos menores de nacionalidade portuguesa a residir em Portugal ou residentes em Portugal aos quais asseguram sustento e educação;</li> <li>- que residam no país desde idade inferior a 10 anos (art.º 134);</li> <li>- residentes de longa duração, exceto caso se considere que representam uma ameaça para a ordem ou segurança pública (artigos 136 e 137).</li> </ul>

É de destacar a definição dos pormenores relativos à autorização de residência para imigrantes empreendedores e para imigrantes altamente qualificados, introduzida em 2007<sup>41</sup>; o estabelecimento de normas mínimas sobre sanções e medidas contra empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular<sup>42</sup>; o alargamento aos beneficiários de proteção internacional das normas mínimas relativas à obtenção do estatuto de residente de longa duração<sup>43</sup>; e a definição de normas e procedimentos comuns nos Estados membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular<sup>44</sup>.

Relativamente aos imigrantes empreendedores, o Despacho n.º 1661-A/2013, de 28 de janeiro altera o Despacho n.º 11820-A/2012, de 4 de setembro, que visou definir as condições para a aplicação do regime especial de autorização de residência para atividade de investimento em território nacional com dispensa de visto de residência, designadamente em termos os requisitos quantitativos e temporais mínimos, os prazos mínimos de permanência e os meios de prova, “visando melhorar a competitividade” da referida atividade<sup>45</sup>.

Digna de nota, e que corrobora também a tentativa de progressiva uniformização da legislação europeia relativa ao tratamento da imigração, é a criação do “Cartão Azul UE”, o título de residência que habilita o seu titular a residir e a exercer, em território nacional, uma atividade altamente qualificada, de acordo com uma série de termos especificamente definidos para o propósito. Tal medida dá continuidade e consistência ao propósito almejado já pelo decreto Regulamentar n.º 84/2007, cujo objectivo era simplificar o regime de concessão de autorização de residência a investigadores, docentes do ensino superior e outros cidadãos estrangeiros altamente qualificados que pretendam desenvolver a sua atividade em Portugal como forma de tornar o país mais atrativo para mão-de-obra altamente qualificada<sup>46</sup>.

## A “Lei do Asilo”

As condições e procedimentos de concessão de asilo e proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária são, em Portugal, estabelecidos pela lei n.º 27/2008, de 30 de junho, que “transpôs para a ordem jurídica interna as Diretivas do Conselho” Europeu<sup>47</sup>.

O direito de asilo é garantido

41 Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto, artigos 90º e 90ºA, respetivamente.

42 Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto, artigos 185º e 185ºA.

43 Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto, artigo 126º.

44 Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto, artigos 134º a 180º.

45 Despacho n.º 1661-A/2013, de 28 de janeiro.

46 decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de novembro.

47 SEF, 2008: 15.

aos estrangeiros e apátridas perseguidos ou gravemente ameaçados de perseguição, em consequência de atividade exercida no Estado da sua nacionalidade ou da sua residência habitual, em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana,

e àqueles que

receando com fundamento ser perseguidos em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou integração em certo grupo social, não possam ou não queiram voltar ao Estado da sua nacionalidade ou residência habitual", independentemente de possuírem ou não as características que lhe são atribuídas pelo agente da perseguição, e, no caso de possuírem mais que uma nacionalidade, se os motivos que sustentam o pedido se verificarem em relação a todos os Estados de que é nacional<sup>48</sup>.

A avaliação das tais circunstâncias cabe ao SEF, o direito de decisão ao ministro da Administração Interna.

Recentemente, e de forma consistente, o Parlamento Europeu tem visado práticas comuns relativas ao retorno voluntário nas suas Decisões<sup>49</sup>. De acordo com as diretivas europeias, a lei portuguesa prevê a assistência a requerentes e beneficiários de asilo ou proteção subsidiária que manifestem vontade de regressar ao país de origem, nomeadamente através de programas de apoio desta natureza<sup>50</sup>.

### **A construção de um espaço de liberdade, segurança e justiça**

Desde Maastricht que a União Europeia vem proclamando o desejo de construção de uma política comum de imigração<sup>51</sup>. Em 1992, o Tratado assinado na cidade holandesa (re)criou uma União Europeia com base em três pilares essenciais: uma Política Externa e de Segurança Comum, as Comunidades Europeias (unidas numa só) e a cooperação para tratar da justiça e assuntos domésticos. Tais princípios seriam complementados pela integração do Acordo de Schengen na legislação europeia através do Tratado de Amesterdão, assinado em 1997. A vinculação ao Acordo passava então a ser condição necessária ao ingresso efetivo de um país na organização, abolindo as fronteiras internas e controles de movimentação intergovernamental entre os Estados, sendo reforçadas as fronteiras entre a UE e países terceiros<sup>52</sup>.

No mesmo, seria determinado o “desenvolvimento de uma área de liberdade, segurança e justiça” dentro da UE que deveria ser assegurada por medidas apropriadas a respeito do controle de fronteiras externas, de asilo e imigração e a prevenção e combate de crimes. Foi ainda definida uma política comum sobre imigração e asilo a ser debatida e implementada nos cinco anos seguintes pelo Conselho Europeu. A classificação do tema como intergovernamental fragilizaria, no entanto, a sua concretização plena.

O Conselho de Tampere, de 1999, determinaria que a política comum de asilo e de imigração se deveria focar em parcerias com os países emissores, na criação de um regime comum de concessão de asilo, no tratamento igualitário com padrões mínimos para requerentes de asilo e imigrantes, e na gestão dos fluxos migratórios com foco na luta contra a imigração irregular.

Apesar de tais definições terem guiado as políticas nacionais a partir de então, estas são ainda muito heterogêneas dado o elevado número de ressalvas apresentadas pelos países membros, sendo que a opção

48 Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, artigo 3º.

49 Decisão n.º 575/2007/CE, de 23 de maio de 2007, que cria o Fundo Europeu de Regresso, ou a Diretiva 2008/115/CE, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular.

50 Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, artigo 139º.

51 GUERRA; MOTA; CARNEIRO, 2006: 4.

52 PEIXOTO; SIQUEIRA, 2012: 10-15.

pelos padrões mínimos deixa a possibilidade dos mesmos oferecerem condições bastante diferentes em termos de imigração e asilo<sup>53</sup>.

De 2000 a 2005, a UE apresentou, consistentemente, uma série de propostas para a harmonização de políticas públicas para a migração e a sua implementação nos países membros que esbarraram, porém, nas tendências para a manutenção da lógica de exclusividade da soberania nacional sobre a regulação da migração. Apesar disso, o aumento dos movimentos migratórios na Europa ocorreu em simultâneo com a expansão do sistema regional, dando à UE a possibilidade de se encarregar de criar bases para a cooperação regional em matéria de imigração<sup>54</sup>.

Nesse sentido, o *Green Paper on an EU Approach to Managing Economic Migration*, de janeiro de 2005, surgiria como um “roteiro de iniciativas legislativas para o desenvolvimento de uma política comum sobre migração legal”, parte integrante do Programa de Haia (2006-2009), que visava relançar o debate sobre procedimentos de admissão de nacionais de países terceiros por motivos económicos. O “Livro Verde” reconhecía a importância da imigração para o desenvolvimento económico da região e do envolvimento das instituições europeias no assunto para limitar os fluxos irregulares. A par deste, a Comissão Europeia elaborou uma Agenda Comum para a Integração, propondo um conjunto de princípios básicos comuns (e respetivos mecanismos de apoio fornecidos pela UE) visando o enquadramento da integração de nacionais de países terceiros<sup>55</sup>.

O plano que define as políticas de migração propriamente ditas, o *Policy Plan on Legal Migration*, de dezembro do mesmo ano, dá especial atenção às políticas referentes a trabalhadores altamente qualificados, apresentando muitas restrições à entrada de trabalhadores com poucas qualificações<sup>56</sup>, falhando assim na resposta à falta de mão-de-obra em sectores de atividade específicos e na inclusão efetiva dos trabalhadores nas sociedades de acolhimento.

Na prática, portanto, as políticas concretizadas apresentam-se como meramente instrumentais, “assentes nas necessidades imediatas do mercado de trabalho e frequentemente ultrapassadas por fluxos migratórios ilegais” que aparecem para responder às necessidades não supridas pelos trabalhadores em situação regular<sup>57</sup>. Os atuais contingentes são definidos por critérios políticos que complexificam e atrasam o processo, colocando em causa a eficácia do sistema e levando as empresas a recorrer à mão-de-obra disponível, nem sempre regularizada.

Criada como bastião da “integração económica global, da propagação democrática e dos mercados livres”, os recentes desenvolvimentos da UE em termos de política migratória, designadamente com a criação da zona Schengen, vêm desenhando uma espécie de “super fronteira” que abrange toda a Europa.

O Tratado de Amesterdão, que defendia a “aproximação do estatuto dos nacionais de países terceiros ao estatuto dos nacionais dos Estados membros”<sup>58</sup>, definiu, na verdade, a livre circulação europeia como exclusiva para “europeus e aqueles aí formalmente admitidos”. Ademais, o desenvolvimento de um sistema comum de asilo e a manutenção de “políticas nacionais que privilegiam migrantes ricos e qualificados face aos menos favorecidos” parecem sugerir novos limites à migração europeia<sup>59</sup>.

Numa Europa que envelhece rapidamente e com uma economia necessitada de “ativos com elevadas qualificações para conseguir aproximar-se da ambicionada meta estabelecida na ‘estratégia de Lisboa’”, uma viragem na orientação das políticas europeias parece premente, assim como a aposta numa “integração

53 LEÃO, 2010: 9.

54 LEÃO, 2010: 1-3.

55 GUERRA; MOTA; CARNEIRO, 2006: 21-23.

56 LEÃO, 2010: 3.

57 GUERRA; MOTA; CARNEIRO, 2006: 5.

58 MARQUES, 2010: 10.

59 DAUVERGNE, 2008.

harmoniosa nas sociedades de acolhimento” e no reconhecimento de que “as questões migratórias são parte integrante das relações da UE com os Estados de trânsito e de origem”<sup>60</sup>.

Impondo desafios que erodem a capacidade dos Estados lidarem com eles eficientemente, o processo de globalização vem evidenciando a crescente necessidade de cooperação internacional para garantir a resolução eficaz de problemas de carácter global, já que aos Estados é particularmente difícil estender a soberania sobre assuntos que ultrapassam as suas fronteiras.

A “pressão imparável para a imigração a partir dos países mais pobres” e a “resposta lenta, burocrática e desajustada às realidades do mercado e das empresas, no processo de gestão de quotas e de atribuição de vistos de trabalho”, não só não reduz o fluxo de entrada de imigrantes irregulares como o acentua. A imigração irregular torna-se, assim, inevitável enquanto persistirem padrões de desenvolvimento e de distribuição de riqueza muito desequilibrados entre diferentes regiões do mundo. Torna-se portanto imprescindível uma promoção dos países de origem dos migrantes que garanta o aumento do nível de vida e a criação de oportunidades de emprego local, bem como a agilização e flexibilização dos procedimentos necessários para suprir a escassez de mão-de-obra em vários sectores de atividade<sup>61</sup>.

As respostas comunitárias, apesar de, progressivamente, se aproximarem de uma estratégia generalizada de (pelo menos aparente) cooperação, passam, contudo, muitas vezes, por ações unilaterais com contornos de protecionismo que tendem a transformar a lei da migração num “bastião de soberania”<sup>62</sup>.

Nunca como nas duas últimas décadas os governos despenderam tanto dinheiro em mecanismos de controlo da imigração. No entanto, as democracias ocidentais têm visto as suas tentativas de um “controlo eficaz e eficiente” das migrações votadas ao fracasso, notando-se uma distância cada vez maior entre os objetivos políticos traçados e os resultados efetivamente atingidos.

Tal fracasso traduz-se no crescimento do número de migrantes indesejados, independentemente de a sua situação estar regularizada ou não; na falta de consenso entre países de origem e acolhimento relativamente a responsabilização e medidas a adotar; e na “frustração e ressentimento” entre imigrantes e nativos dos países de acolhimento<sup>63</sup>. Além disso, a falta de canais de imigração legais tem ainda o efeito perverso de encorajar o tráfico de pessoas, uma vez que as causas para as migrações persistem independentemente das condições existentes nos países de destino<sup>64</sup>.

Tais movimentos continuarão a crescer “até que os Estados combatam as suas causas e criem mecanismos internacionais adequados para lidar com eles”<sup>65</sup>.

Torna-se assim pertinente a discussão acerca de uma melhor utilização dos orçamentos destinados às políticas migratórias punitivas e coercivas se aplicadas ao desenvolvimento do comércio, investimento e assistência humanitária aos países de origem, de forma a, numa perspetiva de longo prazo, reduzir a pressão migratória no território<sup>66</sup>. Todavia, e apesar de algumas medidas estarem previstas nesse sentido (nomeadamente no caso da cooperação entre Europa e Magreb ou a progressiva inclusão de países da Europa central nas estruturas políticas europeias)<sup>67</sup>, a tendência continua a ser para respostas defensivas, muitas vezes apoiadas em questões de “segurança nacional”<sup>68</sup>.

60 MARQUES, 2010: 9-10.

61 GUERRA; MOTA; CARNEIRO, 2006: 14-16.

62 DAUVERGNE, 2008.

63 MARTIN, 2003: 5-6.

64 MARTIN, 2003: 7-13.

65 CIERCO, 2004: 159.

66 MARTIN, 2003: 5.

67 CIERCO, 2004: 160-163.

68 DAUVERGNE, 2008.

A definição da entrada de imigrantes irregulares como problema de segurança nacional é, na verdade, largamente usada para restringir as políticas migratórias e aumentar o policiamento e as punições aos imigrantes irregulares em nome da proteção dos cidadãos nacionais, correspondendo aos interesses e preocupações de vários países ocidentais para ampliar o controlo sobre os movimentos migratórios e as suas consequências negativas<sup>69</sup>.

Em 2007, durante as negociações que levariam à assinatura do Tratado de Lisboa, as regras jurídicas do Espaço Schengen foram modificadas, procurando-se a consolidação de um “espaço de circulação livre e segura” e a implementação de políticas de imigração, asilo e concessão de vistos comuns a todos os países parte. O processo de padronização das políticas de entrada no espaço vem levantando, no entanto, uma série de debates.

Principalmente em Estados nos quais a imigração é sistematicamente encarada como um problema social, fenómenos como a “Primavera Árabe” são instigadores de acesas discussões acerca da capacidade do tratado para garantir, em simultâneo, a livre circulação de pessoas dentro do Espaço Schengen e a segurança das suas fronteiras. Consequentemente, argumentos para uma reforma do tratado que dê mais margem de manobra aos Estados têm vindo a alimentar uma “desconfiança mútua” baseada numa “política de pânico”. O carácter “urgente” da situação seria relativizado por alguns eurodeputados como resultante do perfil dos imigrantes em causa e das agendas políticas dos países afectados – cujo discurso é tantas vezes usado para fundamentar uma supressão de liberdades individuais que se tem vindo a tornar progressivamente mais comum – enquanto os fluxos migratórios se tornam cada vez mais num bode expiatório recorrente para as dificuldades económicas contemporâneas<sup>70</sup>.

Em alguns países da Europa, e apesar da sobrelotação das infraestruturas destinadas ao efeito, o número de detenções de imigrantes em situação irregular continua a crescer, bem como o número de deportados, tendo passado, em alguns casos, de “mal necessário” a ação comum e conveniente, incluindo, em larga escala, nomeadamente no Reino Unido, requerentes de asilo cujos processos (“acelerados”) não chegam, por vezes, sequer a cumprir os trâmites legais adequados<sup>71</sup>.

Aclamados como “grandes avanços” – visto que os estrangeiros nestas circunstâncias deixam de ser colocados em estabelecimentos prisionais – os espaços destinados à detenção de imigrantes são comumente conotados como “instalações precárias e desumanas”, em parte devido à falta da necessária regulamentação relativa ao funcionamento dos mesmos<sup>72</sup>. Em Portugal, as condições de detenção são, em geral, boas, contudo, “nem mesmo as melhores condições de detenção podem evitar os efeitos da restrição severa do direito das pessoas se movimentarem livremente e de gerirem a sua própria vida”<sup>73</sup>.

O tempo de detenção em Centro de Instalação Temporária – que em Portugal nunca excedeu o máximo de dois meses – era, até 2008, ilimitado na União Europeia, tendo a Diretiva do Retorno estabelecido um limite máximo de seis meses para os Estados-Membros<sup>74</sup>.

Apesar dos esforços conjuntos, da parte quer do Parlamento quer do Conselho Europeus, para uma legislação mais adequada, quer em matéria de asilo quer de controlo da imigração<sup>75</sup>, a Europa, tal como o resto do mundo, tem ainda um longo caminho a percorrer, principalmente no que concerne à aplicação da teoria legislativa à prática real.

69 LEÃO, 2010: 10.

70 PEIXOTO; SIQUEIRA, 2012: 16-21.

71 BOSWORTH, 2008.

72 AROSO, 2009: 8.

73 JRS Portugal, 2010: 78-79.

74 Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular (AROSO, 2009: 8-9).

75 JRS Portugal, 2010: 195-198.

A legislação nacional para imigrantes está relativamente bem harmonizada entre os membros dos Acordos de Schengen mas há ainda algumas discrepâncias uma vez que a UE se limita a determinar padrões mínimos a serem observados, deixando, por exemplo, o fornecimento ou não de visto a trabalhadores de países não membros ao critério de cada país consoante a sua análise do próprio mercado de trabalho, sendo mais fácil ficar num país de forma irregular que regular.

A legislação sobre asilo está ainda menos harmonizada e a nível nacional é normalmente mais restritiva que a proposta pela UE. A concessão de vistos de permanência e cidadania, ponto fundamental de controlo sobre estrangeiros, permanece delegada aos Estados nacionais, já que o Tratado de Maastricht de 1992 estabelece que a cidadania europeia é adicional à cidadania nacional e, portanto, oferecida a todos os nacionais de países-membros.

O papel da União foi, porém, reforçado, na tentativa de coordenar o acesso, intercâmbio e divulgação de informações sobre as migrações na região e a busca de integrar o imigrante de países não membros em questões relacionadas com o emprego, políticas urbanas e educação, bem como na proposta de cooperação com os países de origem para coordenar o retorno de migrantes<sup>76</sup>.

O retorno voluntário vem assumindo um papel de destaque no contexto da política de retorno da UE. Contudo, a própria diretiva referente ao mesmo foi, aquando da sua aprovação pelo Parlamento Europeu em 2008, alvo de acesos debates, chegando a ser considerada, no Parlamento português, como “um revés para os objetivos da Cimeira Europa/África” e uma “derrota para as organizações de direitos humanos”. Sendo que a legislação existente em Portugal relativamente a esta temática estabelecia já a prioridade do retorno voluntário sobre o coercivo, bem como o apoio judiciário ao retorno, a proposta de tais medidas – novidade em muitos países europeus – como patamares mínimos de respeito pelos Direitos Humanos, apresentou-se como um limite às possibilidades do retorno voluntário<sup>77</sup>.

Entretanto, no mesmo ano de 2008, as questões sobre as fronteiras e a preocupação em relação à circulação de pessoas – especialmente não-europeus – no espaço da UE levariam à aprovação, por parte do Parlamento Europeu, de uma lei de criminalização da imigração irregular. Através desta define-se que “imigrantes que se encontrem em situação irregular em algum país do bloco após 30 dias podem ser presos por um período de seis meses, além de serem proibidos de voltar a qualquer país da União Europeia pelo período de cinco anos”.

No ano anterior, em Lisboa, definira-se, em Tratado, que a Carta dos Direitos Fundamentais e dos Direitos Humanos da União passavam a ter valor jurídico<sup>78</sup>.

## Conclusão

Num mundo eminentemente global, em que os valores universais têm prevalência sobre os definidos internamente ao Estado, o apelo dos imigrantes à proteção oferecida pelos primeiros, mesmo que em oposição à política nacional dos Estados, será cada vez mais comum. O Estado deixa de ter, assim, liberdade completa para restringir a circulação entre fronteiras e a permanência de estrangeiros no seu território dado o dever de considerar a fragilidade da situação dos refugiados, bem como de garantir que imigrantes irregulares vejam respeitados os seus direitos inalienáveis.

76 LEÃO, 2010: 16.

77 SEF, 2009c: 19-21.

78 PEIXOTO; SIQUEIRA, 2012: 11-12.

Face às restrições impostas à soberania e às percepções de falhas no controle de entrada e assimilação de imigrantes, é notória a perda de eficácia, e mesmo de legitimidade, das políticas migratórias nacionais<sup>79</sup>. Tal facto, somado à constatação de que os aspetos ligados às migrações se inserem num prisma essencialmente internacional – principalmente quando se tem em conta que as condições económicas favoráveis em países desenvolvidos estão intimamente ligadas às condições adversas nos países de partida (*brain drain* e dependência de capital externo são apenas alguns exemplos esclarecedores) – parece corroborar a crença de que as hipóteses de uma resolução eficaz da questão aumentam com uma ação coletiva<sup>80</sup>.

Como os dados analisados comprovam, Portugal tem sido exemplar no que ao cumprimento das normativas e sugestões europeias diz respeito, no entanto, o facto de muitas das tentativas comunitárias para o estabelecimento de uma política comum a nível do controlo dos fluxos migratórios se centrarem essencialmente em medidas de atenuação imediata daqueles que são encarados como problemas comuns, juntamente com o facto de uma parte significativa dos países membros se limitar a cumprir os requisitos mínimos obrigatórios na aplicação das decisões com valor de lei, vai minando a eficácia de tais projectos e reforçando o descrédito na utilidade dos esforços isolados. Torna-se, portanto, essencial uma ação concertada e focada não apenas na atenuação das consequências mas também, e especialmente, na prevenção das causas.

Tal ação não deverá centrar-se no policiamento de fronteiras, nas restrições sobre os direitos de permanência ou nas punições mais severas sobre os irregulares (que, provado está, não concorrem para eliminar as causas da problemática) antes naqueles que constam como sendo os pilares fundamentais da construção europeia: a cooperação entre diferentes (nações) para o bem-estar e paz comum num espaço de liberdade, segurança e justiça.

79 LEÃO, 2010: 13.

80 LEÃO, 2010: 10.

## Fontes

decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de novembro. *Diário da República*, n.º 212 – Série I. Lisboa: Ministério da Administração Interna.

Despacho n.º 1661-A/2013, de 28 de janeiro. *Diário da República*, n.º 19 – Série II. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros e da Administração Interna.

*Europa dos Resultados*, 2010 – *Os Acordos de Schengen*. Disponível em: <[http://www.europadosresultados.eu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=138:os-acordos-de-schengen&catid=31:justica&Itemid=54](http://www.europadosresultados.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=138:os-acordos-de-schengen&catid=31:justica&Itemid=54)> [consult. 30 de jul. 2011].

Lei n.º 38/80, de 1 de agosto de 1980. *Diário da República*, n.º 176 – Série I. Lisboa: Assembleia da República.

Lei n.º 27/2008, de 30 de junho. *Diário da República*, n.º 124 – Série I. Lisboa: Assembleia da República.

Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto. *Diário da República*, n.º 154 – Série I. Lisboa: Presidência da República.

GUERRA, Isabel; MOTA, Joaquim Magalhães; CARNEIRO, Roberto, 2006 – *Imigração, desenvolvimento e coesão social em Portugal: parecer face ao anteprojecto de proposta de lei que regula as condições de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território português (aprovado no Plenário de 14 de julho de 2006)*. Lisboa: Conselho Económico e Social.

SEF, 2008 – *A Organização das Políticas de Asilo e Imigração em Portugal*. Lisboa: Rede Europeia das Migrações.

SEF, 2009a – *Guia do Requerente de Asilo – Portugal*. Disponível em: <[http://www.sef.pt/documentos/56/Guia\\_Asilo.pdf](http://www.sef.pt/documentos/56/Guia_Asilo.pdf)> [consult. 2 de mar. 2011].

SEF, 2009b – *Legispédia SEF – A Lei de Estrangeiros documentada e comentada de várias formas*. Disponível em: <<http://sites.google.com/site/lexismigratoria/>> [consult. 7 de mar. 2011].

SEF, 2009c – *Retorno assistido e reintegração em países terceiros: programas, estratégias e incentivos*. Lisboa: Rede Europeia das Migrações.

## Bibliografia

AROSÓ, Joana Silva, 2009 – *A Detenção de Imigrantes em Situação Ilegal*. Braga: Escola de Direito da Universidade do Minho.

BOSWORTH, Mary, nov. 2008 – “Foreign Nationals in Prison and Detention”. *Prison Service Journal*, 180, p. 18-23.

CIERCO, Teresa, 2004 – “A Política de Refugiados e a Conjuntura Internacional”. *População e Sociedade*. Porto: CEPESE/Edições Afrontamento, n.º 11, p. 149-170.

Comissão Europeia, 2012 – *Glossário de Migração e Asilo*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia

COSTA, Paulo Manuel, 2004 – *Políticas de Imigração e as novas dinâmicas da cidadania em Portugal*. Lisboa: Instituto Piaget.

DAUVERGNE, Catherine, 2008 – *Making People Illegal: Migration Laws for Global Times*. Vancouver: UBC Press.

JRS Portugal, 2010 – *Muros que nos separam: detenção de requerentes de asilo e migrantes irregulares na EU*. Lisboa: Paulinas Editora.

LEÃO, Augusto Veloso, 2010 – *Migrações e Governança Regional: A lei de Imigração na União Europeia e na Alemanha*. VI Seminário de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de São Paulo.

MARQUES, M. Margarida (coord.), 2010 – *Estado-Nação e migrações internacionais*. Lisboa: Livros Horizonte.

MARTIN, Philip, 2003 – “Bordering on Control: combating irregular migration in North America and Europe”. *IOM Migration Research Series*. Disponível em: <[http://publications.iom.int/bookstore/free/mrs\\_13\\_2003.pdf](http://publications.iom.int/bookstore/free/mrs_13_2003.pdf)> [consult. 2 de maio 2011].

PEIXOTO, Daniel Ribeiro; SIQUEIRA, Eike Nogueira Lhamas de, 2012 – “Guia de Estudos do Conselho Europeu: Xenofobia na União Europeia”. in *Guias para o IX Modelo Intercolegial de Relações Internacionais*. Disponível em: <<http://www.mirin.com.br/guias/CE.pdf>> [consult. 10 de jan. 2013].

RAMOS, Maria da Conceição Pereira, 1991 – *L’immigration clandestine: élément structurel du phénomène migratoire et donnée permanente du système d’emploi des pays européens*. “Communication à la conférence de l’Association Européenne des Economistes du Travail”. Madrid, 26-29 de set.

SANTOS, Vanda, 2004 – *O Discurso Oficial do Estado sobre a Emigração dos anos 60 a 80 e Imigração dos anos 90 à actualidade*. Lisboa: ACIME, Estudos do Observatório da Imigração, n.º 8.