

A DESSECURITIZAÇÃO DA POLÍTICA DE IMIGRAÇÃO EM PORTUGAL: SEPARAÇÃO ENTRE GESTÃO DAS MIGRAÇÕES E SEGURANÇA INTERNA

CONSTANÇA URBANO DE SOUSA

constanca.urbano.sousa@gmail.com

Licenciada em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, pós-graduada em Direito Europeu e doutorada em Direito pela Universidade do Sarre, Alemanha. É Professora Associada do Departamento de Direito da Universidade Autónoma de Lisboa, investigadora integrada do Ratio Legis e colaboradora do OBSERVARE (Portugal). Desde 1999, é membro da Rede Odysseus - Rede Académica de Estudos Jurídicos sobre Imigração e Asilo na Europa (Universidade Livre de Bruxelas). É coordenadora e Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito das Migrações. É autora de uma vasta bibliografia sobre o direito de imigração e asilo e o espaço de liberdade, segurança e justiça da União Europeia. É Presidente do Conselho Fiscal do SIRP. Foi Professora Associada Convidada do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (1998-2015) e da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa (2004-2006, 2018-2020), onde lecionou Direito Europeu de Imigração e Asilo. Entre 2006 e 2012 foi Conselheira Técnica Principal na Representação Permanente de Portugal junto da UE (REPER), responsável pela coordenação da secção de Justiça e Assuntos Internos. Foi Ministra da Administração Interna no XXI Governo, deputada à Assembleia da República (XIII e XIV Legislaturas) e membro da Comissão de Direitos Humanos dos Membros da União Interparlamentar (UIP).

Resumo

A extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), em 29 de outubro de 2023, e a subsequente transferência das suas responsabilidades em matéria de gestão da imigração e dos procedimentos de asilo para a recém-criada Agência para a Integração, Migrações e Asilo (AIMA), marcaram uma mudança significativa na política de imigração portuguesa. Esta reforma institucional representa o culminar de um processo que tem como objetivo a dessecuritização da abordagem do Estado em relação às migrações internacionais, separando claramente a sua gestão de considerações de segurança interna. A partir de outubro de 2023, a gestão dos fluxos migratórios deixou de ser uma função policial, tendo a documentação dos imigrantes sido confiada a um organismo puramente administrativo. Para compreender as implicações desta reforma, é essencial examinar tanto a evolução da política de imigração portuguesa como as características únicas do SEF. A primeira secção deste artigo explora a evolução geral da política de imigração em Portugal, caracterizada pela transformação do país num destino significativo de diversos fluxos migratórios. A segunda secção apresenta uma visão geral do extinto Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Por último, o artigo discute a lógica subjacente à sua dissolução e à substituição das suas funções de gestão da imigração e do asilo por uma agência administrativa (não policial) que herdou igualmente as responsabilidades de integração e de luta contra a discriminação do Alto Comissariado para as Migrações.

Palavras-chave

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras; Agência para a Integração, Migrações e o Asilo; dessecuritização da política de migração.



Abstract

The extinction of the Foreigners and Borders Service (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras - SEF) on 29 October 2023 and the subsequent transfer of its responsibilities for managing immigration and asylum procedures to the newly established Agency for Integration, Migration, and Asylum (Agência para a Integração, Migrações e Asilo – AIMA), marked a significant shift in Portugal's migration policy. This institutional reform represents the culmination of a process aimed at de-securitising the state's approach to international migration by distinctly separating migration management from internal security considerations. From October 2023 onwards, the management of migratory flows is no longer a police function, with the documentation of immigrants being entrusted to a purely administrative agency. To comprehend the implications of this reform, it is essential to examine both the evolution of Portuguese immigration policy and the unique characteristics of SEF. The first section of this article explores the general evolution of immigration policy in Portugal, characterised by the country's transformation in the 1990s into a significant destination for diverse migratory flows. The second section provides an overview of the now-defunct Immigration and Borders Service. Finally, the article discusses the rationale behind its dissolution and the replacement of its functions in immigration and asylum management by an administrative (non-police) agency that has also inherited the integration and anti-discrimination responsibilities of the High Commission for Migration.

Keywords

Immigration and Borders Service; Agency for Integration, Migration and Asylum; de-securitization of migration policy.

Como citar este artigo

Sousa, Constança Urbano de (2024). A Dessecuritização da Política de Imigração em Portugal: Separação entre Gestão das Migrações e Segurança Interna. *Janus.net, e-journal of international relations*. VOL 15 N.º 2, Novembro 2024-Abril 2025, pp. 35-54. <https://doi.org/10.26619/1647-7251.15.2.2>.

Artigo recebido em 22 de Julho de 2024 e aceite para publicação em 15 de Setembro de 2024.





A DESSECURITIZAÇÃO DA POLÍTICA DE IMIGRAÇÃO EM PORTUGAL: SEPARAÇÃO ENTRE GESTÃO DAS MIGRAÇÕES E SEGURANÇA INTERNA

CONSTANÇA URBANO DE SOUSA

Introdução

A extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), a 29 de outubro de 2023, e a transferência das suas responsabilidades em matéria de gestão dos procedimentos de imigração e asilo para um organismo administrativo recém-criado, a Agência para a Integração, Migrações e Asilo (AIMA), representam uma mudança marcante na política migratória portuguesa.

A compreensão do alcance desta reforma exige uma apreciação das características únicas do sistema português de gestão das migrações em vigor até outubro de 2023, que envolvia duas entidades públicas: o SEF e o Alto Comissariado para as Migrações.

O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) reunia um conjunto de competências relacionadas com o controlo das fronteiras, a imigração e o asilo - funções que, noutros países, estão tipicamente divididas entre vários organismos policiais e administrativos. O papel do SEF na gestão da documentação dos imigrantes e requerentes de asilo foi agora transferido para a AIMA. As suas responsabilidades de controlo de fronteiras e de policiamento foram distribuídas por outras forças policiais, nomeadamente a Polícia de Segurança Pública (responsável pelo controlo das fronteiras aéreas), a Guarda Nacional Republicana (responsável pelo controlo das fronteiras marítimas) e a Polícia Judiciária (responsável pela investigação de crimes relacionados com a migração, como o auxílio à imigração irregular, angariação de mão de obra estrangeira em situação irregular, o casamento de conveniência e o tráfico de seres humanos).

O Alto Comissariado para as Migrações, entidade pública administrativa, era responsável pela definição e avaliação das políticas públicas em matéria de migrações, promovendo a atração de imigrantes (apesar de não ter competências na emissão de vistos ou autorizações de residência) e apoiando a sua integração e inclusão social. Também combatia a discriminação e fomentava o diálogo intercultural e religioso (artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 de fevereiro, revogado pelo Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho). Curiosamente, era também responsável pela inclusão da comunidade cigana, apesar de ser maioritariamente composta por cidadãos portugueses e não imigrantes. O Alto Comissariado para as Migrações foi também extinto, em outubro de 2023, tendo as suas competências sido absorvidas pela AIMA.



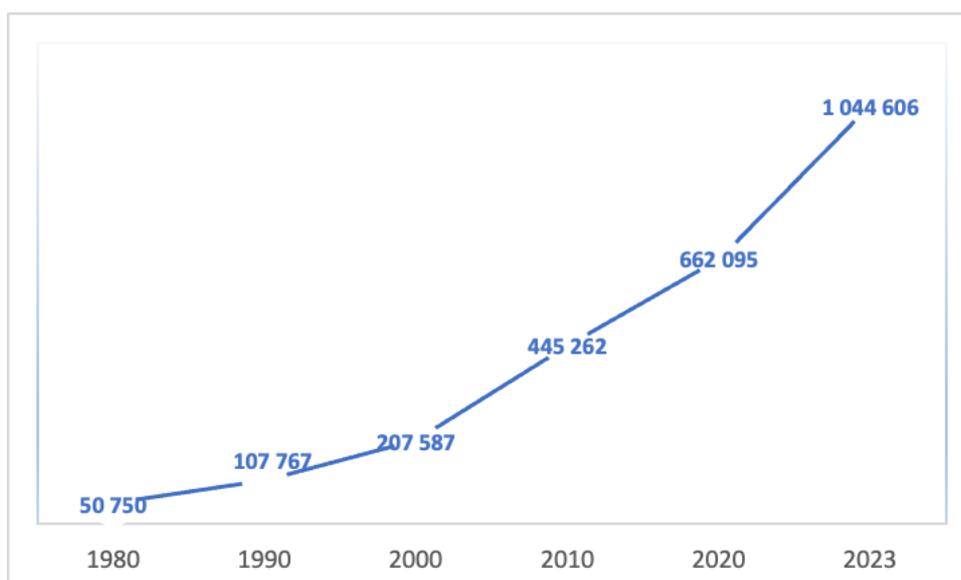
Para compreender plenamente esta reforma, é necessário considerar tanto a evolução da política de imigração portuguesa como o papel único que o SEF desempenhou neste contexto. A primeira parte do presente artigo analisa a evolução geral da política de imigração em Portugal, que foi significativamente influenciada pela transformação do país, na década de 1990, num destino de fluxos migratórios diversificados e crescentes. A segunda parte apresenta uma breve panorâmica do extinto Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Por último, o artigo analisa os fatores que levaram à sua dissolução e à criação de uma nova agência administrativa centrada na gestão da imigração e do asilo, bem como nas políticas de integração e antidiscriminação, anteriormente supervisionadas pelo Alto Comissariado para as Migrações.

1. A política de imigração portuguesa: Uma visão geral

Portugal, tradicionalmente um país de emigração, transformou-se nas últimas décadas num importante destino de imigração, atraindo um número crescente de imigrantes de origens cada vez mais distantes e diversificadas.

Até à Revolução de 1974, que instaurou a democracia em Portugal, a principal preocupação do regime ditatorial era o controlo da emigração. O Estado impôs uma regulação rigorosa para evitar a partida de jovens necessários para a guerra colonial e para prevenir a formação, no estrangeiro, de potenciais movimentos antirregime (Galvanese, 2020). Foi só a partir de 1975 que começou a chegar um número substancial de imigrantes, sobretudo das antigas colónias africanas de Portugal, tendo a imigração acelerado significativamente a partir da década de 1980 (Pires & Pinho, 2007).

Evolução do número de imigrantes legais em Portugal (1980-2023)



(Source: SEF, 2023; AIMA, 2024)



Em 1980, Portugal tinha apenas 50.000 imigrantes, maioritariamente oriundos de países lusófonos. No final de 2023, este número tinha aumentado para mais de um milhão de imigrantes com autorização de residência (AIMA, 2024), constituindo cerca de 10% da população residente. Adicionalmente, existem cerca de 400 mil imigrantes em processo de regularização gerido pela AIMA, que sucedeu ao SEF na função administrativa em matéria de imigração e asilo (Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho).

Nas últimas décadas, o panorama da imigração em Portugal não só se alterou quantitativamente como também evoluiu estruturalmente. Embora o Brasil continue a ser o principal país de origem dos fluxos migratórios para Portugal, o número de imigrantes de países distantes como a Índia, o Nepal e o Bangladesh aumentou exponencialmente nos últimos anos (SEF, 2023).

Ao contrário de outros países europeus, em Portugal a migração internacional não foi, até há pouco tempo, um tema significativo de debate político. No entanto, a crescente diversidade dos fluxos migratórios introduziu uma maior diversidade étnica, religiosa e cultural, o que, infelizmente, tem alimentado a narrativa de extrema-direita que retrata a imigração como uma ameaça à identidade nacional. Por outro lado, a securitização da migração internacional, associada à cobertura mediática dos fluxos migratórios irregulares e das tragédias humanitárias - especialmente no Mediterrâneo, a fronteira mais mortífera do mundo - contribuiu para uma perceção de invasão e de ameaça à segurança. Estas perceções negativas, em grande parte impulsionadas pela extrema-direita, podem levar a quadros regulamentares restritivos que acabam por causar fluxos mais dramáticos e desumanos de imigração irregular (Sousa, 2019).

Até 4 de junho de 2024, data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 37-A/2024, de 3 de junho, que procedeu à 15.ª alteração à Lei da Imigração (Lei n.º 23/2007, de 4 de julho), Portugal dispunha de um mecanismo permanente de regularização dos trabalhadores imigrantes que entraram sem o visto adequado, mas que exerciam uma atividade profissional. Este mecanismo evitou que os trabalhadores imigrantes ficassem presos na irregularidade, o que teria aumentado a sua vulnerabilidade e exploração, bem como dificultado a integração. No entanto, o atual governo de centro-direita (PSD/CDS) revogou este regime, argumentando que era demasiado permissivo e refletia a chamada política de "portas abertas", que não consegue controlar os fluxos migratórios desde a origem. Em particular, o Governo considerou que a possibilidade de regularização era um poderoso fator de atração para a imigração irregular, materializado na entrada ao abrigo do regime de isenção de vistos para estadias de curta duração ou de vistos de curta duração que não permitem a concessão de autorização de residência, resultando em centenas de milhares de processos pendentes. Por conseguinte, a partir de 4 de junho de 2024, qualquer trabalhador imigrante que entre sem um visto de residência não poderá regularizar o seu estatuto de residência.

É importante reconhecer as dificuldades práticas associadas ao regime de regularização devido ao aumento significativo dos pedidos de autorização de residência por parte dos trabalhadores imigrantes. No entanto, estes desafios resultam, em grande medida, da insuficiência de recursos humanos nos departamentos governamentais responsáveis, do insuficiente investimento em soluções digitais e da incapacidade da rede consular portuguesa para acompanhar a realidade das migrações. Em todo o caso, uma lei de



imigração restritiva não impedirá que Portugal seja um destino de fluxos migratórios, apenas os tornará irregulares. É o que nos ensina a evolução da legislação portuguesa em matéria de imigração, que tem demonstrado, consistentemente, a ineficácia de medidas restritivas na gestão efetiva da imigração.

1.1 Leis de Imigração em Portugal: de 1980 a 2007

Antes da década de 1980, a regulamentação da entrada, residência e expulsão de imigrantes encontrava-se fragmentada em várias leis promulgadas nas décadas de 1960 e 1970.

Em 1981, o Decreto-Lei n.º 264-B/81, de 3 de setembro, consolidou a legislação sobre imigração num quadro único, representando a primeira lei de imigração abrangente no Portugal democrático. De acordo com esta lei, os imigrantes eram geralmente obrigados a possuir um visto consular para estabelecer residência em território nacional (artigo 11.º). Além disso, o exercício de atividades profissionais exigia um visto de trabalho prévio emitido pelo Serviço de Estrangeiros (artigo 16.º), uma entidade autónoma da Polícia de Segurança Pública que foi o antecessor direto do SEF, criado em 1986 (Decreto-Lei n.º 440/86, de 31 de dezembro). A legalização da residência em Portugal só era permitida em circunstâncias excecionais (artigo 15.º). Esta legislação, que visava conter o afluxo de imigrantes e a criação de uma força policial especializada para o efeito, reflete uma política de imigração reativa em resposta ao aumento da população imigrante durante a década de 1980 (Pires & Pinho, 2007).

Apesar da ênfase na imigração legal desde a origem, um número crescente de estrangeiros continuou a residir e a trabalhar ilegalmente em Portugal. Em consequência, o primeiro processo de regularização extraordinária de trabalhadores imigrantes teve lugar em 1992 (Decreto-Lei n.º 212/92, de 12 de outubro), permitindo a legalização de cerca de 16.000 indivíduos (Sousa, 2000; Malheiros & Baganha, 2001).

A adesão de Portugal aos Acordos de Schengen exigiu um novo enquadramento legal das migrações, nomeadamente no que respeita ao combate à imigração irregular. Consequentemente, em 1993, o governo de centro-direita do Partido Social Democrata adotou uma nova Lei da Imigração (Decreto-Lei n.º 59/93, de 3 de março). De acordo com Baganha (2005), esta lei visava "uma política de "imigração zero", tão restritiva e selectiva nas entradas que, na prática, estancasse o fluxo migratório (excepto para efeitos de reunificação familiar) e impedisse a fixação de ilegais em território nacional" (Baganha, 2005: p. 32).

Esta lei obrigava os trabalhadores imigrantes a entrar no país com um visto de trabalho emitido pelos consulados portugueses, após parecer favorável da Inspeção Geral do Trabalho (artigo 26.º). Este visto permitia uma permanência até 90 dias, prorrogável por um máximo de 60 dias (artigo 18.º). Para obter uma autorização de residência, o imigrante necessitava de um visto de residência (artigo 19.º), desde que o seu objetivo de residência fosse considerado viável e dispusesse de meios de subsistência e de condições de habitação adequadas (artigo 28.º). Só em casos excecionais de reconhecido interesse nacional poderia ser concedida autorização de residência a quem não tivesse entrado no país com visto de residência (artigo 64.º). O Decreto-Lei reforçou, ainda, o



quadro legal de combate à imigração irregular, introduzindo sanções para as empresas que transportassem indivíduos a quem seja recusada a entrada (artigo 101.º) e criminalizando o auxílio à imigração irregular (artigo 93.º). No entanto, este quadro legal rigoroso não impediu a imigração irregular, uma vez que muitos imigrantes continuaram a entrar com vistos de curta duração ou ao abrigo de acordos de isenção de vistos e a permanecer no país ilegalmente (Baganha, 2005).

A implementação do Acordo de Schengen em março de 1995, que aboliu os controlos fronteiriços com outros Estados Parte, permitiu que imigrantes de países da Europa de Leste entrassem em Portugal com vistos de curta duração emitidos por outros estados, permanecendo posteriormente em situação irregular. Este facto, aliado à procura de mão de obra e ao que Góis e Marques descrevem como a “integração do mercado português no plano de expansão das indústrias migratórias globais” (Góis & Marques, 2018: p. 131), levou a uma mudança estrutural nos padrões de imigração na década de 1990. Para além de um aumento significativo da imigração, verificou-se uma diversificação das origens, com um aumento notável dos imigrantes da Europa de Leste e do Brasil, em vez de predominantemente dos países africanos de língua portuguesa (Malheiros & Baganha, 2001; Baganha, 2005; Góis & Marques, 2018).

Como referem Góis e Marques (2018), uma vez que Portugal deixou de controlar a emissão de vistos Schengen por outros países, bem como a entrada de imigrantes ao abrigo de regimes de isenção de vistos, a política de gestão das migrações começou a ser influenciada pelas forças do mercado. Consequentemente, surgiu uma nova vaga de trabalhadores imigrantes em situação irregular, o que motivou um segundo processo de regularização extraordinária em 1996, regulado pela Lei n.º 17/96, de 24 de maio. Este processo permitiu conceder autorizações de residência a cerca de 30.000 trabalhadores imigrantes (Sousa, 2000; Malheiros & Baganha, 2001). Foi também um sinal de que a gestão da imigração desde a origem, através da emissão de vistos de trabalho pelos consulados portugueses, era inadequada, pois não impedia a entrada de mais imigrantes para satisfazer as necessidades de mão de obra (Góis, 2022).

Neste contexto, o Partido Socialista, que chegou ao poder em 1995, implementou várias alterações à política de imigração, incorporando na sua agenda governativa objetivos programáticos que visavam melhorar a integração social e económica dos imigrantes. Em 1996, criou o Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (Pires & Pinho, 2007), ao qual sucedeu o Alto Comissariado para as Migrações. Esta instituição foi extinta em 2023, tendo as suas responsabilidades sido transferidas para a recém-criada Agência para a Integração, Migrações e Asilo (AIMA).

Em 1998, foi adotada uma terceira lei da imigração: o Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de agosto. Esta lei continuou a privilegiar a regulação dos fluxos migratórios desde a origem (Góis, 2022), estabelecendo um complexo sistema de vistos consulares em função do objetivo da estada do requerente (artigo 27.º). Os trabalhadores imigrantes estavam obrigados a obter um visto de trabalho, válido por um ano, com diferentes categorias consoante a natureza da atividade profissional (artigos 36.º e 37.º). Em alternativa, podiam solicitar um visto de residência para o exercício de atividades profissionais. Estes vistos só podiam ser concedidos com a aprovação do Instituto de Desenvolvimento e Inspeção do Trabalho (ou, no caso das Regiões Autónomas, da respetiva secretaria



regional). A admissão de trabalhadores imigrantes estava limitada a um período máximo de dois anos (artigo 42.º) e estava subordinada às vagas de emprego que não pudessem ser preenchidas por cidadãos da UE ou imigrantes a residir legalmente em Portugal (artigo 41.º). Embora não se tratasse formalmente de um sistema de quotas, funcionava efetivamente como tal.

De um modo geral, esta lei era restritiva e burocrática, não impedindo a uma nova vaga de imigração irregular, predominantemente da Europa de Leste, para satisfazer a procura de mão de obra em vários sectores da economia, como a construção e o turismo (Baganha, 2005). Mesmo o regime excecional para a regularização de imigrantes no interesse nacional (artigo 88.º) não conseguiu travar o aumento do número de trabalhadores migrantes em situação irregular. Baganha considerava que este regime tornou “Portugal um país mais atrativo para as redes de tráfico de mão-de-obra” (Baganha, 2005, p. 33). Um novo afluxo de migrantes da Europa de Leste, particularmente da Ucrânia, Rússia e Moldávia, contribuiu ainda mais para o aumento do número de trabalhadores migrantes em situação irregular. No final de 2000, no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras havia 41.401 pedidos pendentes de autorização de residência ao abrigo do regime excecional previsto no artigo 88.º do Decreto-Lei n.º 244/98 (Baganha, 2005).

Em resposta à eventual necessidade de um novo processo de regularização extraordinária, o Decreto-Lei n.º 4/2001, de 10 de janeiro, procedeu a uma revisão significativa do quadro legal da imigração laboral. Por um lado, incluiu o visto de trabalho num sistema de oportunidades de emprego em sectores específicos, com base num relatório aprovado pelo Governo, ouvido o Instituto do Emprego e Formação Profissional e após parecer das associações patronais e sindicais (artigo 36.º). Por outro lado, criou a “autorização de permanência”, uma espécie de autorização de residência que permitia aos trabalhadores imigrantes em situação irregular regularizar o seu estatuto desde que tivessem um contrato de trabalho com informação da Inspeção Geral do Trabalho (artigo 55.º). A autorização de permanência era válida por um ano e podia ser prorrogada até um máximo de cinco anos (artigo 55.º, n.º 4). Este mecanismo de regularização permanente associava efetivamente o controlo dos fluxos migratórios à regulação do mercado de trabalho, uma vez que a regularização administrativa dos imigrantes estava dependente da regularidade da sua relação laboral (Pires & Pinho, 2007).

Para Baganha este regime validava “a posteriori o funcionamento do mercado, reconhecendo tacitamente a total inoperância dos mecanismos de regulação existentes”, sendo que a validade máxima da autorização de permanência implicava que as necessidades de mão de obra eram vistas como temporárias e circunstanciais (Baganha, 2005, p. 35). Na opinião de Góis, a procura de mão de obra barata por parte do mercado de trabalho influenciou a política de imigração, passando de uma abordagem restritiva para “uma política de porta semiaberta baseada nas necessidades conjunturais do mercado de trabalho” (Góis, 2022, p. 94).

Entre 2001 e 2003, um total de 183.655 imigrantes foram regularizados ao abrigo deste regime (SEF, 2004). Foram abrangidos não só imigrantes de países lusófonos como o Brasil (37.920) e Angola (8.533), mas também um número significativo de imigrantes



da Europa de Leste, particularmente da Ucrânia (64.595), Moldávia (12.632), Roménia (10.926) e Rússia (7.047).

Em 2003, o recém-eleito governo de centro-direita (PSD/CDS) concluiu que este regime flexível de regularização permanente de trabalhadores imigrantes tinha contribuído para um aumento substancial da imigração irregular. Consequentemente, introduziu alterações significativas à Lei da Imigração de 1998, através do Decreto-Lei n.º 34/2003, de 25 de fevereiro. As principais alterações foram as seguintes: Em primeiro lugar, foi abolido o regime de autorização de permanência (artigo 20.º), sem prejuízo dos pedidos pendentes (artigo 18.º) e da renovação das autorizações já concedidas (artigo 19.º). Os novos imigrantes passaram a ter de obter o visto adequado junto de um consulado português. Além disso, o artigo 36.º revisto da Lei da Imigração de 1998 estabeleceu um sistema de quotas anuais obrigatórias para a admissão de trabalhadores imigrantes. Por último, o direito ao reagrupamento familiar foi restringido aos imigrantes titulares de uma autorização de residência há pelo menos um ano (nova redação do artigo 56.º).

O sistema de quotas obrigatórias para a admissão de trabalhadores imigrantes introduzido em 2003 revelou-se um fracasso. Era altamente burocrático e não refletia a realidade da migração. Em 2004, apenas cerca de 10% das necessidades de mão de obra identificadas na quota anual obrigatória foram satisfeitas através da admissão de trabalhadores imigrantes regulares (Baganha, 2005). Consequentemente, a escassez de mão de obra continuou a ser colmatada através da imigração irregular.

Principais leis de imigração em Portugal

Ano	Lei
Decreto-Lei n.º 264-B/81	Lei de Imigração
Decreto-Lei n.º 440/86	Criação do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)
Decreto-Lei n.º 212/92	1.º processo extraordinário de regularização de trabalhadores imigrantes em situação irregular
Decreto-Lei n.º 59/93	Lei de Imigração
Lei n.º 17/96	2.º processo extraordinário de regularização de trabalhadores imigrantes em situação irregular
Decreto-Lei n.º. 244/98	Lei de Imigração
Decreto-Lei n.º 4/2001	"Autorização de permanência" – regularização permanente de trabalhadores imigrantes
Decreto-Lei n.º 34/2003	Lei de Imigração
Decreto Regulamentar n.º 6/2004	Regularização de trabalhadores imigrantes
Lei n.º 23/2007	Lei de Imigração
Lei n.º 28/2019	Regularização de trabalhadores imigrantes em situação irregular
Lei n.º 73/2021	Reestruturação do sistema português de controlo de fronteiras
Decreto-Lei n.º 41/2023	Criação da Agência para a Integração, Migrações e Asilo (AIMA)
Decreto-Lei n.º 37-A/2024	Revogação do regime de regularização de trabalhadores imigrantes em situação irregular
Decreto-Lei n.º 264-B/81	Lei de Imigração



Devido às insuficiências deste sistema, em 2003 tiveram lugar processos adicionais de regularização extraordinária. Em primeiro lugar, ao abrigo do Acordo Luso-Brasileiro de 2003 (aprovado pelo Decreto n.º 40/2003, de 19 de setembro) foi regularizada a residência de cerca de 30.000 trabalhadores brasileiros. Em segundo lugar, foi adotada uma medida regulamentar (artigo 71.º do Decreto Regulamentar n.º 6/2004, de 26 de abril), que regularizou a permanência de mais de 50.000 trabalhadores imigrantes (Baganha, 2005), cuja situação se encontrava regularizada junto da Segurança Social e da Administração Fiscal. Este processo de regularização veio confirmar a mudança estrutural da imigração em Portugal: já não era predominantemente de países lusófonos, mas cada vez mais oriunda de regiões distantes e sem laços históricos com Portugal, incluindo tanto países europeus como a Ucrânia, a Roménia e a Moldávia, como países não europeus como o Paquistão e a Índia (Baganha, 2005).

1.2. A Lei de Imigração de 2007: Uma breve caracterização

Em 2007, foi adotada a atual Lei da Imigração portuguesa (Lei n.º 23/2007, de 4 de julho), que sofreu, desde então, 15 alterações, a última introduzida pelo Decreto-Lei n.º 37-A/2024, de 3 de junho.

Até 2020, a emissão de vistos de residência para imigrantes que pretendessem trabalhar em Portugal estava sujeita a uma quota não vinculativa de oportunidades de trabalho (artigo 59.º). No entanto, a legislação de 2007 reconheceu os desafios de aplicar um percurso migratório regulamentado desde a origem devido a vários fatores, como a inadequação da rede consular portuguesa para lidar com os fluxos migratórios, a burocracia excessiva e a dificuldade de conciliar a oferta e a procura de trabalho à distância. Para responder a estes desafios, a lei estabeleceu um mecanismo de regularização permanente de trabalhadores imigrantes (artigo 88.º, n.º 2). Também alargou esta possibilidade a outras categorias de imigrantes, tais como trabalhadores independentes, estudantes, familiares de imigrantes ou pessoas com necessidades humanitárias específicas (por exemplo, crianças imigrantes ou indivíduos particularmente vulneráveis, como vítimas de exploração laboral). Além disso, a lei aproximou-se mais dos direitos humanos ao alargar o direito ao reagrupamento familiar e reforçar as suas garantias processuais (artigos 98.º e seguintes) e ao estabelecer limites legais à recusa de entrada e à expulsão para proteger o direito dos imigrantes à vida privada e familiar - em particular os que têm filhos menores a residir em Portugal, sobre os quais exercem o poder parental, ou os que são considerados portugueses de facto, pois nasceram ou viveram em Portugal desde idade inferior a 10 anos (artigos 36.º e 135.º) (Sousa, 2023).

O sistema de quotas não vinculativo para a admissão de trabalhadores imigrantes falhou em regular a imigração laboral desde a origem. Consequentemente, a partir de 2020, foi sucessivamente suspenso pelas Leis do Orçamento de Estado de 2020, 2021 e 2022. Em 2022, este sistema foi revogado pela Lei n.º 18/2022 de 25 de agosto, que também introduziu o visto de procura de trabalho (Artigo 57.º-A), permitindo que estrangeiros entrem e residam legalmente até seis meses para procurar emprego. Após conseguir um trabalho, poderiam então obter uma autorização de residência.



O chamado regime de "manifestação de interesse" (Artigo 88.º, n.º 2 da Lei da Imigração), inicialmente concebido como um mecanismo excepcional, foi sendo flexibilizado. Este permitia a regularização permanente de trabalhadores imigrantes que tivessem entrado sem o visto adequado, ou ao abrigo de uma isenção de visto, desde que tivessem um contrato de trabalho e inscrição na segurança social. Inicialmente, este mecanismo exigia que o imigrante tivesse entrado e permanecido legalmente no país. No entanto, a Lei n.º 59/2017 de 31 de julho alargou este regime a quem apenas tivesse uma oferta de emprego e tivesse entrado legalmente, mesmo sem permanência regular. A partir de 2019, o regime foi estendido a trabalhadores que tivessem entrado em Portugal de forma irregular, desde que a sua situação na segurança social estivesse regularizada há, pelo menos, 12 meses (novo Artigo 88.º, n.º 6 introduzido pela Lei n.º 28/2019 de 29 de março).

Este regime flexível de regularização foi criticado por aqueles que o consideram um "fator de atração" para a imigração irregular e incentivo à exploração laboral (Gil, 2022). Com base neste argumento, o atual governo de centro-direita (PSD/CDS) adotou o Decreto-Lei n.º 37-A/2024 de 3 de junho, que o revogou.

É compreensível que, para quem procura melhores condições de vida, a possibilidade de regularização em Portugal seja um fator decisivo no seu projeto migratório e na escolha do destino. No entanto, este regime de regularização apenas beneficiava os imigrantes já integrados no mercado de trabalho, impedindo-os de permanecer numa situação irregular e vulnerável. Representava, também, uma abordagem humana e justa, uma vez que um Estado que aceita contribuições para a segurança social de um imigrante não pode mantê-lo numa condição clandestina, o que apenas exacerba a sua vulnerabilidade à exploração. A revogação deste mecanismo de regularização permanente não travará a imigração; apenas a tornará irregular. Isto é especialmente preocupante, dado o défice estrutural de mão de obra em vários setores de atividade em Portugal, tanto qualificados como não qualificados, que dependem fortemente de trabalhadores imigrantes.

Foi num contexto de um Portugal aberto à imigração que o Partido Socialista, que governou de 2015 a 2024, promoveu a extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). As suas competências na área da documentação de imigrantes e asilo foram transferidas para uma agência puramente administrativa, a AIMA, que também assumiu responsabilidades no domínio da integração. Para compreender plenamente a escala desta reforma institucional da política de imigração portuguesa, é essencial primeiro entender o que era o SEF, o que será explorado na secção seguinte.

2. O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF): Uma força policial única de fronteiras, imigração e asilo

2.1. Gestão da imigração antes do SEF

As origens do SEF remontam à polícia política da ditadura que governou Portugal de 1933 até à Revolução de 25 de Abril de 1974, que estabeleceu a democracia e o Estado de direito. Durante a ditadura de Salazar, a principal preocupação não era a imigração, mas



sim a emigração. O regime focava-se em controlar a emigração dos cidadãos portugueses, temendo a perda de jovens necessários para as guerras coloniais e a possibilidade de movimentos de oposição organizados no estrangeiro (Galvanese, 2020). A Polícia de Vigilância e Defesa do Estado, criada pelo Decreto-Lei n.º 22.992 de 29 de agosto de 1933, era responsável por prevenir e reprimir crimes de natureza política e social (Artigo 3.º), bem como controlar as fronteiras, deter cidadãos portugueses que tentassem emigrar sem a devida documentação, impedir a entrada de estrangeiros indocumentados ou indesejáveis e manter registos de cidadãos estrangeiros (Artigo 4.º). Em 1945, foi substituída pela Polícia Internacional e de Defesa do Estado (PIDE), sob a tutela do Ministério do Interior (Decreto-Lei n.º 35.046 de 22 de outubro de 1945), mantendo o seu papel no controlo da emigração, segurança de fronteiras e residência de cidadãos estrangeiros.

Em 1969, a Direção-Geral de Segurança (DGS) sucedeu à PIDE, mantendo o seu estatuto de polícia política com autoridade sobre emigração, imigração e controlo de fronteiras (Artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 49.401 de 24 de novembro de 1969 e Artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 368/72 de 30 de setembro). Isso incluía controlar a entrada, permanência e atividades de estrangeiros em Portugal, emitir pareceres sobre pedidos de visto, conceder autorizações de residência, supervisionar o emprego de imigrantes irregulares e controlar as fronteiras terrestres, marítimas e aéreas através da sua Direção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (Artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 368/72 de 30 de setembro).

Após a Revolução de 1974, a DGS foi extinta (Decreto-Lei n.º 171/74 de 25 de abril) e as suas funções de controlo de imigração e fronteiras foram temporariamente transferidas para a Polícia Judiciária e a Guarda Fiscal, respetivamente. Em maio de 1974, o Decreto-Lei n.º 215/74, de 22 de maio, concedeu à Polícia de Segurança Pública (PSP) poderes em matéria de imigração, incluindo controlar a entrada e permanência de estrangeiros, emitir pareceres sobre vistos, conceder autorizações de residência e supervisionar o emprego de trabalhadores imigrantes (Artigo 1.º). O controlo das fronteiras, incluindo a autoridade para recusar a entrada de estrangeiros indocumentados, suspeitos ou indesejados, foi atribuído à Guarda Fiscal (Artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 215/74 de 22 de maio). Ainda nesse ano, foi criada a Direção do Serviço de Estrangeiros no seio da PSP (Decreto-Lei n.º 651/74 de 22 de novembro). Em 1976, este departamento foi separado da PSP e colocado sob a autoridade direta do Ministro da Administração Interna (Decreto-Lei n.º 494-A/76 de 23 de junho de 1976), originando a criação do Serviço de Estrangeiros, o antecessor direto do SEF, encarregue de controlar a entrada, permanência e atividades de estrangeiros em Portugal, conceder autorizações de residência e emitir pareceres sobre vistos consulares.

2.2. O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)

Criado em 1986 sob a tutela do Ministro da Administração Interna (Decreto-Lei n.º 440/86 de 31 de dezembro), o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) era uma força policial especializada responsável pela implementação da política de imigração. As suas funções incluíam documentar imigrantes (conceder autorizações de residência e vistos



de trabalho), processar pedidos de asilo, deportar estrangeiros e controlar as fronteiras aéreas, marítimas e terrestres.

O SEF era simultaneamente um serviço de segurança e um órgão de investigação criminal, acumulando um conjunto significativo de competências que, em muitos países, estão tipicamente distribuídas por várias agências. De acordo com o artigo 2.º da sua Lei Orgânica (Decreto-Lei n.º 252/2000 de 16 de outubro, na sua redação mais recente dada pelo Decreto-Lei n.º 240/2012 de 6 de novembro), as principais competências do SEF eram:

- Controlo de fronteiras: Realizar verificações de documentos nos postos fronteiriços e recusar a entrada a estrangeiros que não cumprissem os requisitos legais de entrada.
- Gestão da imigração: Emitir pareceres sobre pedidos de vistos consulares, conceder e renovar autorizações de residência e emitir pareceres sobre pedidos de naturalização.
- Policiamento da imigração: Imposição de coimas por infrações à lei de imigração, condução de procedimentos de expulsão ou readmissão de imigrantes irregulares e investigação de crimes previstos na legislação de imigração (por exemplo, auxílio à imigração ilegal, angariação de mão de obra estrangeira em situação irregular, casamentos de conveniência e tráfico de seres humanos).
- Gestão do asilo: Avaliar a admissibilidade dos pedidos de asilo e instruir procedimentos de asilo.

Gestão dos Sistemas de Informação Schengen e de Vistos: Gerir as secções nacionais do Sistema de Informação Schengen – SIS (embora apenas os alertas sobre estrangeiros para efeitos de não admissão ou retorno estivessem sob a sua competência) e do Sistema de Informação de Vistos - VIS (embora este sirva primariamente os consulados).

Além destas responsabilidades administrativas e policiais, o SEF também tinha a tarefa de emitir passaportes a cidadãos portugueses — uma função normalmente associada aos serviços de registo civil sob a alçada do Ministério da Justiça.

A concentração de funções administrativas para a documentação de imigrantes e o processamento de pedidos de asilo (que é intrinsecamente diferente da imigração em termos políticos e legais), controlo de fronteiras e investigação criminal de delitos relacionados com a imigração resultou numa aplicação prática da legislação de imigração e asilo influenciada por uma abordagem centrada na segurança.

A forma burocrática e securitária com que o SEF geria uma política de imigração que deveria ser aberta e humanista, bem como o elevado nível de insatisfação entre os imigrantes, que enfrentavam uma série de dificuldades e atrasos na sua documentação, levaram a um processo de dessecuritização, culminando na decisão de dismantlar o SEF e retirar a gestão da imigração e do asilo do âmbito da segurança interna.



3. A extinção do SEF e a criação da Agência para a Integração, Migração e Asilo (AIMA): Corolário de uma política de imigração humanista que não vê a imigração como uma questão policial

Em 2019, o Partido Socialista incluiu no seu programa eleitoral um compromisso para estabelecer regimes de imigração mais flexíveis, incluindo a criação de um quadro de mobilidade para os cidadãos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). O partido também defendeu uma mudança na forma como a administração pública interagia com os imigrantes, salientando que "quem imigra ou pretende imigrar não pode ser visto, a priori, como um suspeito. (...) deve ser encarado como alguém em busca de melhores oportunidades de vida e que, (...) pode dar um contributo útil para a sustentabilidade demográfica e o desenvolvimento económico (...)." (Partido Socialista, 2019, p. 145).

Esta visão foi impulsionada pela insatisfação generalizada com a forma descoordenada, burocrática e excessivamente lenta com que o SEF processava os pedidos de autorização de residência. Milhares de imigrantes enfrentavam atrasos prolongados, que muitas vezes resultavam em dificuldades significativas, como a negação do direito à reunificação familiar, restrições aos direitos sociais e económicos e mobilidade limitada. Os imigrantes corriam o risco de ser impedidos de reentrar no país ou de serem sujeitos a decisões de repatriamento se estivessem sem a devida documentação.

Neste contexto, o Partido Socialista apelou a uma mudança da forma como os serviços públicos se relacionam com os imigrantes, através da adoção de uma abordagem humanista e menos burocrática, e defendeu uma clara separação organizacional "entre as funções policiais e as funções administrativas de autorização e documentação de imigrantes" (Partido Socialista, 2019, p. 145). Esta separação não implicava necessariamente a dissolução do SEF, mas uma reforma profunda do serviço, especialmente tendo em conta que o programa eleitoral do partido incluía planos para expandir a sua rede de mediadores para apoiar os cidadãos estrangeiros.

Foi, no entanto, o caso de Ihor Homeniuk que catalisou a decisão de extinguir o SEF. A 10 de março de 2020, Ihor Homeniuk, um cidadão ucraniano, foi impedido de entrar no Aeroporto de Lisboa por não ter uma autorização de residência ou visto que lhe permitisse trabalhar. Detido no Centro de Instalação Temporária do aeroporto, morreu a 12 de março após ter sido agredido por inspetores do SEF, que foram posteriormente condenados. Este crime, que se tornou público a 29 de março de 2020, chocou a nação e provocou fortes reações por parte do Estado e da sociedade civil. Em resposta, o governo reformou os Centros de Instalação Temporária nos aeroportos, indemnizou a viúva de Homeniuk e assinou um protocolo com a Ordem dos Advogados para garantir assistência jurídica gratuita a todos os estrangeiros a quem fosse negada a entrada. A consequência mais significativa foi a adoção da Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro, que reestruturou o sistema de controlo fronteiriço em Portugal. Esta lei determinou a extinção do SEF e a transferência das suas funções policiais e de controlo de fronteiras para outras forças de segurança, enquanto as suas funções administrativas seriam atribuídas a uma nova agência dedicada à gestão administrativa da imigração e do asilo. Apesar da complexidade da reforma, foi estabelecido um prazo inicial de 60 dias para a sua implementação, que foi posteriormente adiado duas vezes, entrando finalmente em vigor



a 29 de outubro de 2023 com a criação da Agência para a Integração, Migrações e Asilo (AIMA) pelo Decreto-Lei n.º 41/2023.

A AIMA assumiu as responsabilidades administrativas do SEF nas áreas de imigração e asilo, que incluem emitir pareceres sobre pedidos de visto, conceder e renovar autorizações de residência, gerir pedidos de proteção internacional e tomar decisões sobre retorno, entre outras. Adicionalmente, a AIMA herdou as responsabilidades do Alto Comissariado para as Migrações (ACM) relacionadas com o acolhimento e integração de migrantes, o combate ao racismo e à discriminação, a integração de grupos étnicos (particularmente a comunidade cigana, apesar de os seus membros terem, em grande parte, nacionalidade portuguesa) e a promoção do diálogo intercultural e inter-religioso – questões relevantes tanto para cidadãos portugueses como estrangeiros.

A autoridade do SEF sobre o controlo das fronteiras aéreas foi transferida para a Polícia de Segurança Pública (PSP), que também gere a segurança dos aeroportos, enquanto o controlo das fronteiras terrestres e marítimas foi entregue à Guarda Nacional Republicana (GNR), uma força de segurança militarizada já responsável pela vigilância das fronteiras marítimas. Estas forças de segurança são agora também responsáveis pela execução de decisões de afastamento de imigrantes em situação irregular (conforme determinado pela AIMA), pela execução de decisões de expulsão judicial e pela gestão de centros de detenção para imigrantes irregulares que aguardam repatriamento. A competência para investigar crimes relacionados com a migração, incluindo o tráfico de seres humanos, foi concentrada na Polícia Judiciária.

A responsabilidade pela emissão de passaportes a cidadãos portugueses, anteriormente a cargo do SEF, foi transferida para o Instituto dos Registos e Notariado, que, logicamente, deveria ser o responsável por essa função, uma vez que a emissão de passaportes é mais adequadamente gerida pelos serviços de registo civil, e não por um serviço de imigração. Também começou a receber pedidos de renovação de autorizações de residência.

No Sistema de Segurança Interna, foi criada uma Unidade de Coordenação de Fronteiras e Estrangeiros (Artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 41/2023). Esta unidade assumiu as responsabilidades do SEF no que diz respeito a verificações de segurança sobre cidadãos estrangeiros (emitindo pareceres prévios à concessão de vistos e autorizações de residência) e à gestão dos sistemas de informação utilizados no controlo de fronteiras, como o Sistema de Informação de Schengen (SIS), o Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS), o Sistema de Informação de Vistos (VIS), o Sistema de Entrada/Saída (SES) e o Sistema de Informação Antecipada sobre Passageiros (APIS).

Em geral, esta reforma, que entrou em vigor a 29 de outubro de 2023, enfrentou forte oposição de todos os partidos de direita (PSD, CDS-PP), da extrema-direita (Chega) e até do Partido Comunista Português. Embora o Partido Comunista apoiasse a criação de um novo serviço administrativo para as funções de gestão de imigração e asilo, opôs-se à extinção do SEF como uma força policial especializada no controlo de fronteiras.

Algumas vozes na academia também criticaram a reforma. O Observatório de Imigração, Fronteiras e Asilo (Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa) expressou uma posição muito negativa, argumentando que a reforma contraria



a abordagem adotada pela União Europeia de uma gestão integrada das migrações. Em particular, estabeleceu uma analogia com a Direcção-Geral da Migração e dos Assuntos Internos da Comissão Europeia, embora esta comparação seja descabida, uma vez que a DG HOME não tem qualquer papel na aplicação da legislação relativa à imigração, asilo ou controlo de fronteiras. Gil (2024) também criticou a extinção do SEF, argumentando que “a existência de uma entidade especialista policial em matéria de imigração” é benéfica. A Ordem dos Advogados apôs-se, igualmente, à extinção do SEF, salientando o seu valor enquanto polícia especializada no controlo da imigração e das fronteiras.

Em minha opinião, esta reforma era inevitável no contexto de uma política de imigração humanista. Concentrar a execução da política de imigração e asilo e o controlo de fronteiras numa polícia especializada, levava a que toda a área fosse indevidamente influenciada por preocupações securitárias – contrariando o princípio fundamental de que a política de imigração não deve encarar os imigrantes como uma ameaça, mas sim como seres humanos que procuram realizar um projeto de vida no nosso país. Como Pires (2020) argumenta, esta concentração de funções foi tóxica porque reforçou a perceção de que a imigração é uma questão de segurança, quando não é nem deve ser. Além disso, institucionalizou a visão de que a imigração é uma ameaça, o que fomenta a xenofobia. Por conseguinte, as tarefas administrativas relacionadas com a imigração e asilo devem ser confiadas a um serviço público administrativo e não a uma força policial. A imigração é um fenómeno complexo, mas inevitável e profundamente humano.

Nos primeiros tempos de funcionamento, a AIMA tem enfrentado desafios, nomeadamente devido aos cerca de 400 mil processos de regularização pendentes herdados do SEF, sem capacidade para dar uma resposta célere. Tal tem conduzido a um aumento das queixas dos imigrantes que continuam a sofrer atrasos nos processos de regularização ou de renovação de autorizações de residência, deixando-os numa situação jurídica precária. Resta-nos esperar que o governo dote a AIMA dos recursos humanos e tecnológicos necessários para melhorar o seu serviço, uma vez que a documentação dos imigrantes é um pré-requisito fundamental para a sua integração na sociedade de acolhimento.

Até à data, o novo governo de centro-direita não foi influenciado pelo partido de extrema-direita, o Chega, que gostaria de reverter esta reforma e restabelecer o SEF. No entanto, ao revogar o regime de regularização permanente de trabalhadores imigrantes e ao sinalizar a sua intenção de apenas admitir imigrantes que obtenham um visto de residência consular e um contrato de trabalho, o governo adotou uma política de imigração restritiva. Tendo em consideração o envelhecimento da população portuguesa e o facto de setores críticos da economia, como o turismo e a agricultura, dependerem fortemente de mão de obra imigrante, é provável que esta medida não consiga travar os fluxos migratórios como pretendido. Em vez disso, pode conduzir a um aumento da imigração irregular, o que é incompatível com os valores humanistas que têm orientado a política de imigração de Portugal nos últimos anos.



Conclusões

A extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e a criação de uma nova entidade de carácter puramente administrativo (a Agência para a Integração, Migrações e Asilo – AIMA) para gerir a imigração, o asilo, a integração e o diálogo intercultural representam um marco na política migratória portuguesa, que se tem caracterizado por uma abertura humanista às migrações internacionais. Esta reforma, promovida pelo Partido Socialista, que governou Portugal entre novembro de 2015 e abril de 2024, reflete a sua perspetiva humanista sobre as migrações, dando ênfase à regularização e integração dos imigrantes. O regime de regularização permanente de trabalhadores imigrantes, em vigor até 4 de junho de 2024, exemplifica esta política, incentivando a imigração regular e a integração daqueles que procuram novas oportunidades em Portugal. A criação da AIMA, uma agência administrativa não policial fora do sistema de segurança interna, é o culminar desta política humanista e de um processo de dessecuritização das migrações. Significa uma mudança fundamental na relação do Estado com os imigrantes, encarando-os não como ameaça à segurança, mas como indivíduos que procuram melhores condições de vida em Portugal. Em suma, marca uma política que vê a imigração não como uma questão de segurança, mas como um fator positivo para o desenvolvimento do país.

Resta esperar que o atual governo, formado pelos partidos de centro-direita PSD e CDS, que se opuseram a esta reforma, não a revertam. A revogação do regime de regularização permanente de trabalhadores imigrantes é um sinal preocupante de uma mudança para uma política de imigração mais restritiva e centrada na segurança. É pouco provável que esta política consiga controlar eficazmente os fluxos migratórios e até pode conduzir a um aumento da imigração irregular, colocando os imigrantes em situação vulnerável e dificultando a sua integração. No entanto, o anúncio do governo de um investimento adicional na AIMA para reforçar os seus recursos humanos e tecnológicos, permitindo-lhe responder mais eficazmente aos milhares de processos de regularização pendentes, é um passo positivo. É preciso esperar para ver.

Referências

- AIMA (2024). *Relatório de Migrações e Asilo 2023*. <https://aima.gov.pt/media/pages/documents/92dd0f02ea-1726562672/rma-2023.pdf>
- Baganha, M. I. (2005). Política de Imigração: A regulação dos fluxos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 73, 2005, 29-44.
- Galvanese, M. S. (2020). Fronteiras de Papel: o controle da emigração pelo regime Salazarista (1933-1947). *Revista Tempos Históricos*, Vol. 24, n.º 1, 36-72. e-ISSN 1983-1463. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8845818>
- Gil, A.R. (2022). Entrevista. *Diário de Notícias* (27.12.2022). <https://www.dn.pt/sociedade/ana-rita-gil-as-alteracoes-a-lei-potenciaram-a-imigracao-clandestina-e-a-exploracao-laboral-15552735.html/>



- Gil, A. R. (2024). Entrevista. *Observador* (22.01.2024). <https://observador.pt/2024/01/22/fim-do-acm-e-do-sef-pode-colocar-em-causa-integracao-de-imigrantes-considera-investigadora/>.
- 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 29/2018*, p. 125-151. <https://journals.openedition.org/eces/3307>.
- Góis, P. (2022). Redes, interligações e sistemas migratórios num Portugal europeu e atlântico. *Relações Internacionais*, 87-105. https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri75/n75a06.pdf
- Governo da República Portuguesa (2024). *Plano de Ação para as Migrações* (03-06-2024). <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDEyMQcA225SAQUAAA%3d>
- Malheiros, J. & Baganha, M. I. (2001). Imigração ilegal em Portugal: padrões emergentes em inícios do séc. XXI. *Janus* 2001. https://www.janusonline.pt/arquivo/2001/2001_3_3_12.html#1.
- Observatório de Imigração, Fronteiras e Asilo – OIFA (2021). *Parecer sobre a Proposta de Lei 104/XIV/2.^a* (GOV). <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=VtdMx8UquUe1IOHGEnpD9mzxM6RmJLEBPy%2fXBIHHX41leqLMmTaPtgUizFCgYP%2fSbTFymMDMsnMMapJiwykbGy6P75ag3%2fR%2fp1F2cnzQ5nzGiRxPO%2frLwjZdtkr1fvb6xXp%2fhu%2f0BN9g4KKNe1hng2OwRa%2fWQZTb5zdiyau4XhMd2NsQpNL3Q%2f7KKaLuoHWp9RGgycev%2beKJbjslpq9hRYoWiB1vTwjF7mNac4ml32LfFq%2bWhqZoi9A3ZnNmux94t6aEhoc%2bEVOOiwEYsTj%2foKX2QIfK3uj%2bZ39nNvi7LHOo3pkiAoPR81bzmJ%2bRrvZanwSBtEirSYqwHHjBICTkprQK2yuf9mRKcSCmzpT9PCFivg8UgI%2frjfHdJ3bTpMSTdrvONOf016sr5odjRVmB7%2bhUTroxQ6irIumLXP8DHNFaASaJ9coF%2fanEg0mbemW5N3pkTiXUt1cl6m9C%2bq8bKwrvilp1%2bucsId2sFdGkOLRXcSXhd%2bDn87iWr8N4LLQmx%2fyUPttJPum4zL08%2b9nTi3A%3d%3d&fich=Observatório+de+Imigração%2c+Fronteiras+e+Asilo.pdf&Inline=true>
- Pires, R. P. & Pinho, F. (2007). Políticas de imigração em Portugal. Viegas, J. M, Carreiras, H. & Malamud, A., *Portugal no contexto europeu*. Vol. 1: Instituições e Política, 137-160. Lisboa: Celta. https://www.academia.edu/26547081/Políticas_de_imigração_em_Portugal
- Pires, R. P. (2020). A imigração não é um assunto de polícia. *O Público*. (14.12.2020). <https://www.publico.pt/2020/12/14/opiniao/noticia/imigracao-nao-assunto-policia-1942853>
- SEF (2023). *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2022*. <https://www.sef.pt/pt/Documents/RIFA2022%20vF2a.pdf>
- SEF (2004). *Relatório Estatístico 2003*. https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2003.pdf
- Salgado, M. H. A & Pereira, M. F. A (2022). A Nova Política Migratória Portuguesa: Uma Análise Sócio-Jurídica. *Revista Jurídica do Curso de Direito da UESC 2022.2*, 80-102.



Padilha, B. & Ortiz, A. (2012). Fluxos migratórios em Portugal: do boom migratório à desaceleração no contexto de crise. Balanços e desafios. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana* (39), 159–184. <https://www.scielo.br/j/remhu/i/2012.v20n39/>

Partido Socialista (2019). *Fazer ainda mais e melhor – Programa Eleitoral do Partido Socialista* <https://ps.pt/wp-content/uploads/2021/03/2019.Programa-Eleitoral-PS-2019.-Fazer-ainda-mais-e-melhor.pdf>

Sousa, Constança Urbano (2023). Respect for family life in the context of immigration in the Portuguese law: the right to family reunification and limits to the expulsion of immigrants. In Biosca S. A, Quitáns I.C., *El Derecho Internacional en la Frontera de los Derechos Humanos*, 355-365. Madrid: Universidade Pontificia Comillas.

Sousa, Constança Urbano (2019). A securitização da imigração e o imperativo de uma gestão da migração legal baseada no respeito pelos direitos humanos. *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, n.º 140, 2019, 35-66; <http://www.mitramiss.gob.es>

Sousa, Constança Urbano (2000). La régularisation d'étrangers illégaux au Portugal. In Bruycker, Philippe De (Dir.), *Les régularisations d'étrangers illégaux dans l'Union Européenne/Regularisations of illegal immigrants in the European Union*, 389-396. Bruxelas: Bruylant.

Legislação

Decreto-Lei n.º 22.992, de 29 de agosto de 1933. *Diário do Governo*, n.º 195. I-Série, p. 1583.

Decreto-Lei n.º 35.046, de 22 de outubro de 1945. *Diário do Governo*, n.º 234. I-Série, p. 857.

Decreto-Lei n.º 49.401, de 24 de novembro de 1969. *Diário do Governo*, n.º 275. I-Série, p. 1664.

Decreto-Lei n.º 368/72, de 30 de setembro de 1972. *Diário do Governo*, n.º 229. I-Série, p. 1411.

Decreto-Lei n.º 171/74, de 25 de abril. *Diário do Governo*, n.º 97. I-Série, p. 582.

Decreto-Lei n.º 215/74, de 22 de maio. *Diário do Governo*, n.º 119. I-Série, p. 643.

Decreto-Lei n.º 651/74, de 22 de novembro. *Diário do Governo*, n.º 272. I-Série, p. 1439.

Decreto-Lei n.º 494-A/76, de 23 de junho de 1976. *Diário da República*, n.º 145. I Série, 2.º suplemento, p. 1399.

Decreto-Lei n.º 264-B/81, de 3 de setembro. *Diário da República*, n.º 202. I Série, 1.º suplemento, p. 2350.

Decreto-Lei n.º 440/86, de 31 dezembro. *Diário da República*, n.º 300. I Série, p. 3874.

Decreto-Lei n.º 212/92, de 12 de outubro. *Diário da República*, n.º 235. I Série, p. 4756.



- Decreto-Lei n.º 59/93, de 3 de março. *Diário da República*, n.º 52. I Série-A, p. 929.
- Lei n.º 17/96, de 24 de maio. *Diário da República*, n.º 121. I Série-A, p. 1254.
- Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de agosto. *Diário da República*, n.º 182. I Série-A, p. 3832.
- Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro. *Diário da República*, n.º 239. I Série-A, p. 5749.
- Decreto-Lei n.º. 4/2001, de 10 de janeiro. *Diário da República*, n.º 8. I Série-A, p. 99.
- Decreto-Lei n.º 34/2003, de 25 de fevereiro. *Diário da República*, n.º 47. I Série-A, p. 1338.
- Decreto n.º 40/2003, de 19 de setembro. *Diário da República*, n.º 217. I Série-A, p. 6084.
- Decreto Regulamentar n.º 6/2004, de 26 de abril. *Diário da República*, n.º 98. I Série-B, p. 2571.
- Lei n.º 23/2007, de 4 de julho. *Diário da República*, n.º 127. 1.ª série, p. 4290.
- Decreto-Lei n.º 240/2012, de 6 de novembro. *Diário da República*, n.º 214. 1.ª série, p. 6371.
- Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 de fevereiro. *Diário da República*, n.º 41. 1.ª série, p. 1656.
- Lei n.º 59/2017, de 31 de julho. *Diário da República*, n.º 146. 1.ª série, p. 4313.
- Lei n.º 28/2019, de 29 de março. *Diário da República*, n.º 63. 1.ª série, p. 1769.
- Lei n.º 18/2022, de 25 de agosto. *Diário da República*, n.º 164. 1.ª série, p. 2.
- Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho. *Diário da República*, n.º 107. 1.ª série, p. 20.
- Decreto-Lei n.º 37-A/2024, de 3 de junho. *Diário da República*, n.º 106. 1.ª série – Suplemento.