



A Organização das Políticas de Asilo e Imigração em Portugal



REM

**Rede Europeia das Migrações
2008**



Financiado pela
Comissão Europeia



A Organização das Políticas de Asilo e Imigração em Portugal

Estudo efectuado no âmbito da Rede Europeia das Migrações

2008



Propriedade: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

Rua Conselheiro José Silvestre Ribeiro, 4

1649-007 LISBOA

Telefone: 217 115 000 **Fax:** 217 161 595

Titulares do design, paginação e produção: Selenova,Lda.

Est. Nacional 116, Km 20/21 - Zona Industrial de Casais da Serra

2665-305 Milharado

Telf.: 219 758 038 • Fax: 219 855 799

Patrocinadores: Esta publicação foi financiada pela Rede Europeia das Migrações

1.ª Edição

Março de 2009

Copyright © - SEF

Sumário Executivo

O relatório começa por fazer uma breve apresentação do **quadro político** em vigor em Portugal. A partir da Constituição da República Portuguesa, expõe-se a arquitectura institucional que subjaz à separação de poderes, os diversos órgãos de soberania e as suas respectivas competências, tal como estão estipuladas no texto fundamental. Particularmente relevante para o estudo dos fenómenos migratórios e da sua regulação é a compreensão da função legislativa da Assembleia da República e das competências legislativas e executivas do Governo. É ao Governo que compete definir e executar as políticas de imigração e asilo, bem como as políticas de integração de estrangeiros. A execução da política de imigração e asilo cabe especificamente ao (MAI).¹ Neste contexto, é ao [Serviço de Estrangeiros e Fronteiras](#) (SEF),² um Serviço na dependência do MAI, que cabe concretizar estas políticas e aplicar a legislação de imigração e asilo. Por outro lado, outras duas forças de segurança – A [Guarda Nacional Republicana](#) (GNR)³ e a [Polícia de Segurança Pública](#) (PSP)⁴ – intervêm também no domínio da fiscalização de imigrantes em território nacional. A GNR detém ainda, através da sua unidade especial designada Brigada Fiscal, competências ao nível do controlo da costa portuguesa e colabora no controlo de entrada e saída de pessoas do território português. A [Polícia Marítima](#)⁵ detém competências no controlo da costa, da zona de domínio público marítimo e das águas territoriais nacionais.

A instituição governamental mais importante na execução das políticas de integração é o [Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Inter-cultural, Instituto Público](#) (ACIDI),⁶ sendo ainda de destacar, na vertente da imigração laboral, o papel da [Autoridade para as Condições do Trabalho](#) (ACT),⁷ a quem cabe a fiscalização das condições de trabalho em Portugal. No que diz respeito ao asilo, o [Conselho Português para](#)

1 Acessível a partir de: <http://www.mai.gov.pt/>.

2 Acessível a partir de: <http://www.sef.pt>.

3 Acessível a partir de: <http://www.gnr.pt/>.

4 Acessível a partir de: <http://www.psp.pt/>.

5 Acessível a partir de: http://www.marinha.pt/Marinha/PT/Menu/DescobrirMarinha/EstruturaOrganizativa/Area_aut_maritima/policia_maritima/.

6 Acessível a partir de: <http://www.acidi.gov.pt/>.

7 Acessível a partir de: <http://www.act.gov.pt/>.

[os Refugiados](#) (CPR)⁸ é um parceiro estratégico do Estado português no acolhimento de requerentes de asilo e no auxílio à integração dos refugiados. O CPR é uma organização não-governamental e parceiro operacional do [Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados](#) (ACNUR),⁹ sendo a entidade responsável pelo centro de instalação para requerentes de asilo, financiado pelo Estado português.

No que respeita ao **desenvolvimento dos sistemas de asilo e imigração**, é importante sublinhar que o actual regime de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, aprovado em 2007, é o corolário dos diversos regimes legais de imigração que vigoraram nas duas últimas décadas no país. Portugal, foi tradicionalmente um país de emigração que, sobretudo a partir dos anos 1980, se tornou também num país receptor de imigrantes, em resultado da sua estabilização política, da entrada para a Comunidade Económica Europeia em 1986, da qual resultou um acréscimo de desenvolvimento económico e, concomitantemente, um aumento de necessidade de mão-de-obra, nomeadamente para fazer face ao vasto programa de obras públicas, então empreendido. Assim, as leis da imigração que desde então vigoraram têm de ser compreendidas à luz de um duplo imperativo: por um lado responder às novas realidades dos fluxos migratórios; por outro, a necessidade de implementar a legislação comunitária pertinente. Também a composição dos fluxos de estrangeiros não se manteve constante ao longo da recente história da imigração para Portugal. Se em meados dos anos 1980 esses fluxos eram constituídos essencialmente por cidadãos das ex-colónias portuguesas em África, nos anos 1990 passaram a ter uma composição mais heterogénea. Esta mudança materializou-se, nomeadamente, num afluxo muito significativo de contingentes de países do leste da Europa, como a Ucrânia e a Moldávia, e num reforço da imigração vinda do Brasil. Entretanto, o fenómeno da imigração irregular foi ganhando dimensão e visibilidade, ao que os governos responderam, na década de 1990, com processos de regularização extraordinária designadamente, em 1992 e 1996. A intensificação da entrada de estrangeiros entre 1999 e 2001, constituída principalmente por cidadãos da Europa do Leste, levou à alteração do então em vigor [Decreto-Lei n.º 244/98](#), de 8 de Agosto,¹⁰

8 Acessível a partir de: <http://www.cpr.pt>.

9 Acessível a partir de: <http://www.acnur.org>.

10 Acessível a partir de: <http://sites.google.com/site/leximigratoria/legisp%C3%A9dia-sef/links>.

através do [Decreto-Lei n.º 4/2001, de 10 de Janeiro](#),¹¹ o qual veio permitir a regularização de um grande número de estrangeiros que residiam e trabalhavam ilegalmente em Portugal. Ao longo deste processo a questão do trabalho foi assumindo um papel cada vez mais central na regulação dos fluxos migratórios e, conseqüentemente, nos posteriores diplomas legais relativos à imigração, os quais têm em comum o facto de subordinarem a aceitação de trabalhadores estrangeiros às necessidades do mercado de trabalho em Portugal. Este imperativo esteve presente no [Decreto-Lei n.º 34/2003](#), de 25 de Fevereiro,¹² que alterou o Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de Agosto, e está presente na actual [Lei n.º 23/2007](#), de 4 de Julho.¹³

Quanto à actual **organização do sistema**, o regime de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional em vigor, está definido na Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, que transpôs para a ordem jurídica portuguesa uma série de directivas comunitárias. Ao contrário do regime legal anterior, esta lei adopta uma tipologia única de título de residência, a autorização de residência, sendo de destacar a instituição de uma autorização de residência para imigrantes empreendedores e para imigrantes altamente qualificados. A entrada de estrangeiros para o exercício de profissão subordinada está dependente do cálculo das necessidades de mão-de-obra não preenchida por cidadãos portugueses ou ao abrigo do princípio da preferência comunitária. A fixação do contingente de mão-de-obra estrangeira necessária compete ao [Instituto de Emprego e Formação Profissional](#) (IEFP, IP).¹⁴ Já em 2008 foi aprovada a Lei do Asilo, [Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho](#),¹⁵ que estabelece as condições e procedimentos necessários à aquisição do estatuto de refugiado e de protecção subsidiária.

Por último, no que concerne à análise dos sistemas de asilo e imigração, deve notar-se o esforço empreendido no sentido de consolidar uma política abrangente de imigração e asilo, seja ao nível da adopção de um quadro legal consentâneo, seja ao nível do reforço do papel

11 Acessível a partir de: <http://sites.google.com/site/leximigratoria/legisp%C3%A9dia-sef/links>.

12 Acessível a partir de: <http://sites.google.com/site/leximigratoria/legisp%C3%A9dia-sef/links>.

13 Acessível a partir de: <http://sites.google.com/site/leximigratoria/legisp%C3%A9dia-sef/links>.

14 Acessível a partir de: <http://www.iefp.pt>.

15 Acessível a partir de: http://www.refugiados.net/cidadevirtual/legislacao/leis/lei_27_2008_lei_do_asilo.pdf.

do todos os actores e intervenientes nestes processos, no quadro da transversalidade do fenómeno.

1. Introdução: Propósito e Metodologia Seguida

O relatório que agora apresentamos tem por objectivo traçar um mapa legal e institucional da imigração e do asilo em Portugal. A maior parte da sua extensão é dedicada à caracterização dos regimes legais actualmente em vigor, mas nele delineamos também a evolução desses regimes ao longo das últimas três décadas. O âmbito temporal do estudo vai até ao ano 2008, no qual aliás, se registaram desenvolvimentos significativos nas matérias abordadas.

Um dos eixos orientadores deste relatório é a descrição, para benefício do leitor, dos principais agentes institucionais que operam em cada um dos domínios tratados – imigração e asilo – e o papel que a cada um desses agentes está reservado. A descrição da actuação dos principais actores é feita com recurso aos diplomas que consagram os regimes legais de imigração e asilo, mais do que a estudos ou informação dos actores envolvidos. O objectivo foi traçar os principais procedimentos institucionais e legais que envolvem cidadãos estrangeiros que procuram residir regularmente em Portugal, seja através da imigração, seja através do asilo.

Ao mesmo tempo procurou-se retratar as dinâmicas migratórias induzidas pelos diversos regimes legais que vigoraram em Portugal nas três últimas décadas. Por isso, a arquitectura institucional e legal foi complementada, sempre que possível, com as estatísticas referentes à imigração e ao asilo.

Acreditamos por isso que o presente relatório seja particularmente relevante para todos os que desejam compreender, de forma necessariamente sintética e esquemática, o modo como a imigração e o asilo se processam em Portugal, à luz do actual regime legal aplicável.

A escolha da metodologia decorreu naturalmente da orientação que foi imprimida aos conteúdos, pelo que a abordagem utilizada se centrou principalmente na análise dos diplomas legais que constituem o enquadramento da imigração e do asilo em Portugal. De entre esses diplomas merecem especial destaque a Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, (Lei de Estrangeiros) e a Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, (Lei de Asilo).

Foram também utilizados os resultados de uma variedade considerável de estudos académicos realizados sobre a imigração em Portugal nas três últimas décadas, de modo a tentar compreender, ainda que de forma necessariamente sucinta, as lógicas que subjazem aos movimentos migratórios e que uma análise do texto legal não deixa adivinhar. Uma análise realista dos fluxos de estrangeiros para Portugal só é possível através da utilização de dados fiáveis, respeitantes à entrada de cidadãos de Estados terceiros no território português e também ao stock de residentes estrangeiros em cada momento do tempo. Por isso, os dados numéricos utilizados resultam do recurso às fontes mais fidedignas em matéria de imigração e asilo, nomeadamente o SEF e o [Instituto Nacional de Estatística](#) (INE).¹⁶

O presente relatório foi redigido pelo Ponto de Contacto Nacional da Rede Europeia das Migrações, assegurado pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (João Ataíde e Maria José Torres). Participaram ainda na sua redacção Bruno Dias, Edite Rosário e Tiago Santos, investigadores da Númena – Centro de Investigação em Ciências Sociais e Humanas.

¹⁶ Acessível a partir de: <http://www.ine.pt>.

2. Panorama da Organização do Quadro Político, Legislativo e Institucional em Portugal

2.1 Órgãos de Soberania

Nos termos da [Constituição da República Portuguesa](#)¹⁷ são órgãos de soberania o [Presidente da República](#),¹⁸ a [Assembleia da República](#),¹⁹ o [Governo](#)²⁰ e os Tribunais. Os órgãos de soberania devem observar no exercício das suas funções os princípios da separação de poderes e da interdependência estabelecidos na Constituição.

A Assembleia da República, câmara única do Parlamento de Portugal, é representativa de todos os cidadãos portugueses, sendo eleita por sufrágio universal para legislaturas de, em princípio, quatro anos. Os deputados são eleitos em listas ordenadas apresentadas por partidos ou coligações de partidos em cada círculo eleitoral. Apesar disso, representam todo o país e não apenas os cidadãos do círculo eleitoral pelo qual foram eleitos.

O Parlamento tem competências políticas, legislativas e de fiscalização, competindo-lhe nomeadamente vigiar o cumprimento da Constituição e das leis e apreciar os actos do Governo e da Administração Pública. O Parlamento pode, sem prejuízo das que se referem à organização e funcionamento do Governo, legislar sobre todas as matérias. Possui mesmo competências legislativas exclusivas em determinados domínios, como sejam partidos políticos, eleições, orçamento do Estado, referendos, bases gerais do ensino e defesa nacional. Contudo, o Governo pode, mediante autorização legislativa do Parlamento, legislar em determinados assuntos de competência legislativa exclusiva, como é o caso dos direitos, liberdades e garantias fundamentais, da definição de crimes e medidas de segurança, impostos e sistema fiscal, política agrícola e monetária e

17 Acessível a partir de: http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Portugal/Sistema_Politico/Constituicao.

18 Acessível a partir de: <http://www.presidencia.pt/>.

19 Acessível a partir de: <http://www.parlamento.pt/Paginas/default.aspx>.

20 Acessível a partir de: <http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT>.

competências dos tribunais. É também o Parlamento que aprova o Programa do Governo.

O Governo possui funções políticas, legislativas e administrativas, sendo constituído com base nos resultados da eleição para a Assembleia da República, por um mandato de quatro anos. O Governo é chefiado pelo Primeiro-Ministro, o qual é nomeado pelo Presidente da República.

Aos Tribunais compete administrar a justiça, de forma independente e em sujeição à lei. Para além do [Tribunal Constitucional](#)²¹ e do [Tribunal de Contas](#),²² existe o [Supremo Tribunal de Justiça](#),²³ que ocupa o topo da hierarquia dos tribunais de competência generalizada de segunda e primeira instância. As matérias administrativas são julgadas em tribunais específicos, compostos pelo [Supremo Tribunal Administrativo](#)²⁴ e pelos tribunais administrativos de segunda e primeira instância.

O Governo é responsável pela condução da política geral do País e é o órgão superior da administração pública, respondendo politicamente perante o Parlamento.

2.2 Principais Instituições e Agentes na Área do Asilo e da Imigração

Em Portugal o Governo da República é o órgão responsável pela definição das políticas de imigração, asilo, acolhimento e integração.

No quadro da política de gestão da imigração, as atribuições relativas ao controlo da circulação das pessoas nas fronteiras, entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros de Portugal encontram-se na esfera do MAI, a quem cabe ainda apreciar e decidir a concessão do estatuto de refugiado.

21 Acessível a partir de: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/index.html>.

22 Acessível a partir de: <https://www.tcontas.pt/>.

23 Acessível a partir de: <http://www.stj.pt/>.

24 Acessível a partir de: <http://www.stadministrativo.pt/>.

Cabe concretamente ao SEF dar execução à política de imigração e asilo de Portugal, de acordo com as disposições da Constituição e da Lei e as orientações do Governo. Neste contexto e em síntese, as suas atribuições são: controlar a circulação de pessoas através das fronteiras e a permanência e actividades dos estrangeiros em Portugal; investigar a actividade criminal relativa à imigração ilegal; instaurar e decidir os processos de expulsão administrativa de estrangeiros do território nacional, bem como dar execução às decisões de expulsão administrativas e judiciais; accionar e executar os processos de readmissão; emitir parecer em processos de atribuição de vistos consulares e de nacionalidade Portuguesa. Na área do asilo, cabe ao SEF organizar e instruir os processos: de asilo e autorização de residência por razões humanitárias; de determinação do Estado responsável pela análise dos respectivos pedidos; e de transferência dos candidatos entre os Estados membros da União Europeia.

No plano comunitário o SEF assegura, por determinação do Governo, a representação do Estado Português no âmbito do Comité Estratégico Imigração, Fronteiras e Asilo, no Grupo de Alto Nível de Asilo Migração e nos demais Grupos de Trabalho e Comités do Conselho e da Comissão Europeia na área da imigração e asilo.

A fiscalização e controlo de imigrantes em Portugal conta ainda com a intervenção da GNR e da PSP, nomeadamente no âmbito de acções de fiscalização em território nacional e no âmbito de operações conjuntas no quadro da cooperação policial luso-espanhola. A GNR detém ainda, através da sua unidade especial designada Brigada Fiscal, competências ao nível do controlo da costa portuguesa em matéria de infracções aduaneiras e colabora no controlo de entrada e saída de pessoas do território português. A Polícia Marítima detém competências no controlo da costa, da zona de domínio público marítimo e das águas territoriais nacionais.

No que se prende com a vertente laboral, sob tutela do [Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social](#) (MTSS)²⁵ merece realce o papel do IEFP, em particular sobre a monitorização do processo de contratação e elaboração dos relatórios de execução do contingente anual de admissão de trabalhadores estrangeiros, e a ACT, entidade com-

25 Acessível a partir de: <http://www.mtss.gov.pt/>.

petente para verificar as condições de trabalho dos estrangeiros em Portugal.

Na regulação de fluxos e promoção da imigração legal, destaca-se ainda o papel do [Ministério dos Negócios Estrangeiros](#) (MNE),²⁶ com incidência na dimensão internacional e de relações externas da imigração e na política de vistos, esta concretamente desenvolvida através da [Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas](#) (DGACCP),²⁷ com competências em matéria de concessão de vistos consulares.

A vertente da integração de imigrantes estão a cargo do ACIDI, dirigido pela Alta Comissária para a Imigração e o Diálogo Intercultural. O ACIDI tem como missão colaborar na definição, execução e avaliação das políticas públicas relevantes para a integração dos imigrantes e das minorias étnicas, bem como fomentar o diálogo entre religiões, culturas e etnias e desenvolver acções no âmbito do combate ao racismo e à xenofobia.²⁸

Na definição das políticas públicas nesta área, o Estado Português conta com o [Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração](#) (COCAI),²⁹ dirigido pela Alta Comissária para a Imigração e o Diálogo Intercultural, cujo principal objectivo é assegurar a participação das associações representativas dos imigrantes, dos parceiros sociais e das instituições de solidariedade social na definição das políticas de integração social e de combate à exclusão.

Realce ainda para a [Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial](#) (CICDR),³⁰ à qual cabe, entre outras atribuições: recolher informação sobre a prática de actos discriminatórios e aplicar as respectivas sanções; elaborar relatório anual sobre a situação da igualdade e da discriminação racial em Portugal; e recomendar medidas para preven-

26 Acessível a partir de: www.min-nestrangeiros.pt.

27 Acessível a partir de: www.min-nestrangeiros.pt/mne/portugal/dgaccp.html.

28 Lein.º 202/2006, de 27 de Outubro, artigo 20.º. Acessível a partir de: http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/607D5616-DC5F-453B-B58F-D918523537A1/0/LO_PCM_2006.pdf.

29 Página do COCAI. Acessível no site do ACIDI a partir de: <http://www.acidi.gov.pt/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=105>.

30 Acessível a partir de: <http://www.cicdr.pt/>.

ção da prática de discriminações em razão da raça, cor, nacionalidade ou origem étnica. Trata-se de uma entidade independente, presidida, por inerência, pela Alta Comissária para a Imigração e Diálogo Intercultural, integrando representantes da Assembleia da República, Governo, associações de imigrantes, anti-racistas e de defesa dos direitos humanos, centrais sindicais, associações patronais e três personalidades designadas pelos restantes membros.³¹

2.3 Outras Instituições de Relevância

Algumas organizações não governamentais desempenham um papel relevante no domínio da implementação de políticas de imigração e asilo – seja através de participação em órgãos consultivos governamentais, seja por via de parcerias com organismos ou entidades públicas – entre elas o [Serviço Jesuíta aos Refugiados](#),³² a [Obra Católica Portuguesa de Migrações](#)³³ e outras, que de seguida se enumeram.

No âmbito do asilo destaca-se o papel do CPR. O CPR é uma Organização não Governamental para o Desenvolvimento cujo principal objetivo é a promoção de uma “política de asilo humana e liberal, a nível nacional e internacional”. O CPR é o parceiro operacional do ACNUR para Portugal e, nos termos da lei de asilo, detém competência legal, designadamente no aconselhamento, apoio jurídico e assistência aos requerentes. O CPR é ainda responsável pela gestão e funcionamento do centro de instalação para requerentes de asilo (Centro de Acolhimento da Bobadela, próximo de Lisboa), financiado pelo Estado português.

A [Organização Internacional para as Migrações](#) (OIM)³⁴ coopera com o Estado Português, sendo a entidade que desenvolve o Programa de Retorno Voluntário em Portugal. No âmbito do retorno voluntário, a OIM e o SEF, em parceria com diversas outras entidades públicas e pri-

31 Regulamento interno da CICDR. Consultado a 11 de Setembro de 2008, a partir de: http://www.acime.gov.pt/docs/Acime/CicdrCocai/Regulamento_CICDR.pdf.

32 Acessível em: <http://www.jrsportugal.pt/>.

33 Acessível em: <http://www.ecclesia.pt/ocpm/>.

34 Acessível a partir de: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/1386>.

vadas, desenvolveram recentemente uma rede de informação e aconselhamento a imigrantes que pretendem retornar, por sua iniciativa, aos países de origem.

Algumas das mais importantes Organizações Não Governamentais (portuguesas na área da imigração), como é o caso da [Solidariedade Imigrante](#)³⁵ e do [SOS Racismo](#),³⁶ encontram-se entre as cerca de 770 instituições que participam no [Programa Escolhas](#)³⁷ que, no âmbito dos seus objectivos,³⁸ promove vários projectos, cada um deles constituindo um consórcio entre uma instituição promotora e vários parceiros.

35 Acessível a partir de: <http://www.solimigrante.org/>.

36 Acessível a partir de: <http://www.sosracismo.pt/>.

37 Acessível a partir de: <http://www.programaescolhas.pt>.

38 O objectivo do Programa Escolhas é a promoção da inclusão social de crianças e jovens provenientes de contextos socioeconómicos mais vulneráveis, tendo em consideração o maior risco de exclusão social, nomeadamente dos descendentes de imigrantes e minorias étnicas, procurando a igualdade de oportunidades e o reforço da coesão social.

3. Desenvolvimento dos Sistemas de Asilo e Imigração

3.1 Asilo

À semelhança da legislação que enquadra a área da imigração, também o quadro legal do asilo em Portugal sofreu diversas alterações, sobretudo a partir dos anos 1980. De um modo geral, a alteração normativa foi sendo condicionada pela evolução de valores sociais a tutelar neste domínio, bem como pela necessidade de transposição de normas comunitárias.

Em 1980, a [Lei n.º 38/80](#), de 1 de Agosto,³⁹ veio regular o Direito de Asilo e Estatuto do Refugiado. Os pedidos eram apresentados ao SEF, responsável pela instrução dos processos. A competência para decidir sobre os pedidos de asilo era então do MAI e do [Ministério da Justiça](#) (MJ),⁴⁰ ouvida para o efeito a Comissão Consultiva para os Refugiados.

O ano de 1991 constitui um marco na recente história do asilo em Portugal, com a criação do CPR, vocacionado essencialmente para a tutela dos Refugiados.

A Lei n.º 38/80, de 1 de Agosto, foi entretanto revogada pela [Lei n.º 70/93](#), de 29 de Setembro. No âmbito desta lei os pedidos de asilo, bem como a instrução dos processos, continuaram a ser da responsabilidade do SEF. Finda a instrução do processo, o SEF enviava o relatório ao Comissário Nacional para os Refugiados (CNR) e este, por sua vez, apresentava uma proposta fundamentada ao MAI, da qual dava simultaneamente conhecimento ao representante do ACNUR. A decisão final competia ao MAI.

Uma das críticas apontada a esta solução legislativa prendia-se com a eliminação do direito de asilo por razões humanitárias (Leitão, s.d.). Na Lei n.º 38/80, de 1 de Agosto, esse direito era consagrado pelo artigo 2.º, que considerava que podia “ser concedido asilo aos estrangeiros e aos apátridas que não queiram voltar ao Estado da sua nacionalidade ou da sua residência habitual por motivos de insegurança devida a conflitos armados

39 Acessível a partir de: <http://www.dre.pt/pdf1sdip/1980/08/17600/19421946.PDF>.

40 Acessível a partir de: <http://www.mj.gov.pt>.

ou de sistemática violação dos direitos humanos que ali se verifiquem”. Na Lei n.º 70/93, de 29 de Setembro, era considerado que em condições semelhantes podia ser aplicado o regime excepcional por razões humanitárias (artigo 10.º) previsto no artigo 64.º do [Decreto-Lei n.º 59/93](#), de 3 de Março,⁴¹ que estabelecia o regime de entrada, permanência, saída e expulsão de estrangeiros do território nacional em vigor. Um outro aspecto, apontado como negativo e considerado como um retrocesso em matéria de regulamentação do direito de asilo, referia-se à extensão dos efeitos do asilo. A Lei n.º 38/80, de 1 de Agosto, estabelecia que: “Os efeitos do asilo devem ser declarados extensivos ao cônjuge e aos filhos do requerente e podem ser declarados extensivos a outros membros do seu agregado familiar, desde que este o requeira e prove a qualidade destas pessoas”. O artigo 5.º da Lei 70/93, de 29 de Setembro, previa apenas que: “Os efeitos de asilo podem ser declarados extensivos ao cônjuge e aos filhos menores solteiros ou incapazes de petição ou, sendo este menor de 18 anos, ao pai ou à mãe” (Leitão, s.d.; CPR, 1996).

No ano de 1993 os números do asilo atingiram o pico de 1 659 pedidos.⁴² A maioria dos pedidos foi de Europeus, 78%, com os naturais da Roménia a representarem 63%. De África contabilizam-se 15%.⁴³ No ano de 1994 assistiu-se a um decréscimo considerável, tendo sido registados 614 pedidos e 332 em 1995 (Neves, 1996). Confirmou-se o efeito dissuasor da nova lei, depois do pico de candidatos observado em 1993. Em 1995 os romenos continuam em maioria (195 mais 97 familiares, longe dos 1 034 de 1993), destacando-se ainda os oriundos da Libéria (19), Bangladesh (17), Bósnia (12 mais 6) e Angola (7 mais 4) (Carvalho, 1996).

Em meados da década de 1990, a temática do asilo foi alvo de debates a nível público e político.⁴⁴

41 Acessível a partir de: <http://sites.google.com/site/leximigratoria/legisp%C3%A9dia-sef/links>.

42 De acordo com José Leitão (s.d.) o Governo, com vista à alteração legislativa, utilizou “uma estratégia argumentativa que manipulou dados estatísticos e explorou inclusive preconceitos relativamente aos estrangeiros”.

43 No total, 71% chegaram a Portugal de carro ou comboio, 17% de barco e 12% de avião.

44 E.g. Reunião Internacional de Especialistas sobre o Regime Jurídico de Asilo em Portugal, em 29 de Junho de 1995; Mesa Redonda sobre a CIG’96-Revisão do Tratado da UE e da Lei de Asilo, 17 de Outubro de 1995; Audição Parlamentar sobre a Situação dos Refugiados em Portugal, 26 de Fevereiro de 1996; Congresso Internacional - Refugiados: Que Futuro na Europa Pós-96?, 04-05 de Junho de 1996. Acessível a partir de: www.cpr.pt.

Em 1998 registam-se novas alterações no regime jurídico então em vigor, com a implementação da [Lei n.º 15/98](#), de 26 de Março,⁴⁵ que estabeleceu um novo regime jurídico-legal em matéria de asilo e refugiados. De acordo com este diploma, o SEF recebe o pedido, decide acerca da aceitação do mesmo e instrui o processo. Durante a instrução os representantes do ACNUR ou do CPR podem juntar ao processo relatórios ou informações sobre o respectivo país de origem e obter informações sobre o estado do processo. O SEF elabora um relatório que envia, junto com o processo, ao CNR. Este, por sua vez, elabora um projecto de proposta fundamentada de concessão ou recusa de asilo no prazo de dez dias a contar da recepção do processo. Deste projecto é dado conhecimento ao representante do ACNUR e ao CPR, que podem, querendo, pronunciar-se sobre o seu conteúdo, no prazo de cinco dias. O requerente é notificado do teor da proposta e pode pronunciar-se sobre ela no mesmo prazo. Caso o requerente ou as entidades mencionadas se pronunciem, o CNR deve reapreciar o projecto à luz dos novos elementos e apresentar proposta fundamentada ao Ministro da Administração Interna no prazo de cinco dias. O Ministro da Administração Interna decide no prazo de oito dias a contar da data da apresentação da proposta (artigo 23.º).

A Lei n.º 15/98, de 26 de Março, foi complementada pela [Lei n.º 20/2006](#), de 23 de Junho,⁴⁶ que transpôs para a ordem jurídica portuguesa a [Directiva n.º 2003/9/CE](#),⁴⁷ do Conselho, de 27 de Janeiro, relativa a normas mínimas de acolhimento de requerentes de asilo nos Estados Membros. Entre outros aspectos, são definidas as condições materiais de acolhimento e cuidados de saúde, garantias administrativas e jurisdicionais. Em articulação com o Alto-Comissário da ONU para os Refugiados e com o CPR, são também adoptadas medidas para tornar mais eficaz o sistema de acolhimento de requerentes de asilo. Com vista à simplificação de procedimentos, o artigo 24.º deste diploma extingue o CNR, a quem competia emitir parecer fundamentado no âmbito da instrução dos processos de asilo. Nos termos do mesmo artigo 24.º, finda a instrução

45 Acessível a partir de: http://www.sef.pt/portal/V10/EN/asp/legislacao/legislacao_detalle.aspx?id_linha=4219#0.

46 Acessível a partir de: http://www.sef.pt/portal/V10/PT/asp/legislacao/legislacao_detalle.aspx?id_linha=4573#0.

47 Acessível a partir de: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0009:PT:HTML>.

dos processos⁴⁸ pelo SEF, estes são remetidos directamente ao MAI, para decisão final (SEF, 2007b).

No decurso de 2006, o mecanismo da reinstalação foi utilizado pela primeira vez operando como um instrumento complementar ao sistema comum de asilo. Neste âmbito Portugal acolheu 17 refugiados com base num pedido do ACNUR (SEF, 2007a). Ainda em 2006, o [Decreto-Lei n.º 222/2006](#), de 10 de Novembro,⁴⁹ define a estrutura orgânica para a execução do Fundo Europeu para os Refugiados para o período 2005-2010 e o regime de financiamento público das actividades a desenvolver no âmbito do mesmo Fundo. Para o efeito, é criada a figura do Gestor, autoridade responsável pelo FER, para os efeitos da [Decisão do Conselho 2004/904/CE](#), de 2 de Dezembro.⁵⁰

No ano de 2007, no domínio do asilo assinala-se a [Resolução do Conselho de Ministros n.º 110/2007](#), de 12 de Julho,⁵¹ que regula as condições de acolhimento anual de 30 pessoas, no quadro de pedidos de reinstalação de refugiados, conforme previsto no artigo 27.º da lei nacional de asilo.

Já em 2008, a lei do asilo de 1998 é revogada na sequência da aprovação da Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, que estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo e protecção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de protecção subsidiária, transpondo para a ordem jurídica interna as Directivas do Conselho [2004/83/CE](#), de 29 de Abril,⁵² e [2005/85/CE](#), de 1 de Dezembro.⁵³

48 Com proposta de concessão ou recusa de asilo, atribuição ou renovação de autorização de residência por razões humanitárias e declaração da perda do direito de asilo.

49 Acessível a partir de: <http://dre.pt/pdf1sdip/2006/11/21700/77987804.PDF> .

50 Acessível a partir de: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004D0904:PT:HTML>.

51 Acessível a partir de: http://www.refugiados.net/cidadevirtual/legislacao/leis/resol_conselho_ministros_21ago2007.pdf.

52 Acessível a partir de: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:PT:HTML>.

53 Acessível a partir de: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:01:PT:HTML>.

3.2 Imigração

Portugal foi tradicionalmente um país de emigração,⁵⁴ no entanto, sobretudo a partir da última década do século XX, o número de entradas no país aumenta significativamente e Portugal passa a integrar também os países de imigração (Almeida et al., 2004). À semelhança do que aconteceu com outros países da Europa do Sul, trata-se de um 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 (Entzinger, 2001). Aliás, ainda que se tenha verificado um abrandamento das saídas, Portugal não deixou de ser um país de emigração. Com efeito, ao longo do século XX apenas três décadas houve em que o saldo migratório foi positivo, ou seja, em que o número de entradas no país ultrapassou o número de saídas: as de 1930, de 1970 e de 1990 (Rosa & Vieira, 2003). E para cada uma destas há uma explicação conjuntural, a saber: o programa de obras públicas associado à Exposição do Mundo Português (1940); a descolonização; e o programa de obras públicas associado à EXPO'98 de Lisboa (Exposição Mundial de 1998). No período mais recente, estima-se haver um retomar da emigração portuguesa. Os dados da OCDE apontam para um aumento das saídas dos portugueses para o estrangeiro, nomeadamente para a Europa (Malheiros, 2006b). Com base nos dados do Eurostat, concluímos que em 2006 o somatório do afluxo de imigrantes com nacionalidade portuguesa a países do sistema Eurostat foi de 44 445. A investigadora Helena Rato estima mesmo que por cada 15 novos imigrantes que chegam a Portugal, há 100 portugueses que saem para trabalhar no estrangeiro (Rato, 2008).

O enquadramento legal da imigração e gestão de fluxos (entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros de território nacional), bem como da aquisição de nacionalidade portuguesa e do acesso à cidadania social e política, sofreu diversas reformas sobretudo a partir dos anos 1980. De um modo geral, as alterações ocorridas têm estado relacionadas com a evolução dos fluxos migratórios com destino a Portugal e com a necessidade de implementar políticas e dar resposta a imperativos da União Europeia (CSE, 2006).

54 De acordo com uma estimativa da DGACCP reportada em 2008, a população portuguesa e de origem portuguesa residente no estrangeiro perfaz 4 964 755 residentes (Provedor de Justiça, 2008).

Até meados da década de 1970 o peso da população estrangeira não detinha expressividade, sendo inferior a 0,3% do total da população residente em Portugal (Almeida et al., 2004). O processo de descolonização, encetado em 1975 após a revolução democratizante de 25 de Abril de 1974, veio marcar uma nova fase nas imigrações em Portugal. Para além do repatriamento dos portugueses residentes nas ex-colónias – Rui Pena Pires estima que terão vindo repatriados cerca de meio milhão de portugueses, os ditos retornados, constituindo o maior movimento populacional da história recente de Portugal (Pires, 2003) – o país tornou-se um pólo de atracção para um largo contingente de africanos. Em busca de melhores condições de vida ou fugindo à guerra civil nos países recém independentes, estes imigrantes apostaram em Portugal como país de destino por motivos de ordem política (permeabilidade de entradas na ex-metrópole), sociocultural (afinidades resultantes de séculos de história e língua veicular comum) e económica (imigração laboral) (Rosário, 1999).

O fim do regime colonial português levou à regulamentação da aquisição de nacionalidade por parte de indivíduos nascidos nas ex-colónias que até então eram considerados portugueses, tendo sido publicado o [Decreto-Lei n.º 308-A/75](#), de 24 de Junho.⁵⁵ Este diploma considerou a “conveniência em conceder ou possibilitar a manutenção da nacionalidade portuguesa em casos em que uma especial relação de conexão com Portugal ou inequívoca manifestação de vontade” o justificasse.

Nestes termos, a simultaneidade entre os processos de retorno e de imigração propriamente dita, a alteração à lei de nacionalidade ocorrida em 1975 e o fluxo de entradas ilegais tornam difícil conhecer o volume dos contingentes imigratórios provenientes dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) na segunda metade da década de 1970 e inícios de 1980. A discrepância de dados entre fontes estatísticas ilustra esta dificuldade. No censo de 1981 o INE contabilizou 108 518 estrangeiros residentes (1% da população total residente), dos quais 45 222 (42%) eram oriundos dos PALOP. Os dados do SEF (dedicados exclusivamente à imigração regular) registam um total de 62 692 estrangeiros, dos quais 27 287 (43%) imigrantes são provenientes dos PALOP. Não obstante as discrepâncias entre as fontes, os dados ex-

55 Acessível a partir de: http://www.lawrei.eu/nacionalidade/Legislacao/DL308_a.php.

pressam inequivocamente que os africanos se tornaram a população estrangeira residente mais representativa em Portugal (Oliveira et al., 2006).

Em 1981 verifica-se a primeira sistematização legislativa respeitante à regulação da entrada, permanência, saída e expulsão de estrangeiros do território nacional, tendo entrado em vigor o [Decreto-Lei n.º 264-B/81](#), de 3 de Setembro,⁵⁶ que veio reunir a legislação existente sobre a matéria. Até essa data, 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 (...)” (Baganha, Ferrão & Malheiros, 1998).

Nos anos 1980, altura em que a maioria dos Estados da Europa Central e do Norte impunham fortes barreiras à imigração de países terceiros, Portugal beneficiou de alguns factores que combinados, propiciaram uma situação internacional favorável e acabaram por funcionar como incentivos à entrada desses fluxos, o que viria a reflectir-se no saldo migratório registado na década de 1990. Consolidada a democracia, a estabilidade política estimulou o investimento nacional e internacional e em 1986 a adesão à então Comunidade Económica Europeia veio promover o desenvolvimento de vários sectores económicos (Oliveira et al., 2006). Entre 1980 e 1990 registou-se um aumento da população estrangeira com situação regularizada de 50 750 para 107 767 indivíduos, representando uma variação positiva de 86% e uma taxa de crescimento médio anual de 7% (SEF, 2007a). Para além do intensificar das entradas assistiu-se a uma diversificação dos fluxos: uma ligeira diminuição no ritmo da imigração de africanos provenientes das ex-colónias, um crescimento da imigração indiana e chinesa, uma retoma da imigração europeia e um aumento significativo da população brasileira que “configurava já, em finais dos anos 90, a formação de uma nova fileira migratória, e não mais uma simples contracorrente” (Pena Pires, 2003). Na década de 1990 a imigração portuguesa não sofre, relativamente ao decénio anterior, grandes alterações qualitativas quanto às origens predominantes. Já em termos quantitativos, constata-se uma quase duplicação do número de efectivos residentes estrangeiros. De 101 011 em 1989 (correspondente a 1% da população total residente), o

56 Acessível a partir de: <http://sites.google.com/site/leximigratoria/legisp%C3%A9dia-sef/links>.

número de imigrantes legais passou para 191 143 (2% da população do país) em 1999.⁵⁷

Uma vez mais, a dinâmica dos fluxos migratórios e os contextos nacionais (a entrada na Comunidade Económica Europeia em 1986) e internacionais (a adesão à Convenção de Schengen), conduziram à alteração do quadro legal nacional. Com vista a obedecer às disposições comunitárias relativas à livre circulação de pessoas nos países membros, foi implementada a Lei n.º 59/93, de 3 de Março, que previa os vistos uniformes, os vistos de curta duração, trânsito e escala, válidos em todos os países aderentes à Convenção do Acordo Schengen.

Ainda na década de 1990, a constatação política do crescimento da imigração irregular levou a dois processos de regularização extraordinária: um primeiro, que decorreu em 1992 e se estendeu por 1993,⁵⁸ e um segundo, que teve lugar em 1996.⁵⁹ De uma forma geral ambos os processos abrangeram cidadãos de países terceiros, entre os quais beneficiaram de tratamento específico os cidadãos originários de países de língua oficial portuguesa (Provedor de Justiça, 2008).⁶⁰

Entretanto, em 1998 foi adoptada a nova lei de imigração, através do [Decreto-Lei n.º 244/98](#), de 8 de Agosto⁶¹, revogando a Lei n.º 59/93, de 3 de Março. De acordo com a nova lei, foram estabelecidas condições genéricas para a entrada e estadia de nacionais de países terceiros em

57 Acessível a partir de: <http://www.sef.pt/estatisticas.htm>.

58 Decreto-Lei n.º 212/92, de 12 de Outubro, que estabeleceu as condições de regularização da situação de imigrantes em situação irregular, bem como o Decreto-Lei n.º 63/93, de 5 de Março, que prorrogou o prazo de vigência estabelecido no primeiro diploma.

59 A regularização extraordinária de 1992 veio a traduzir-se na emissão de títulos de residência, nos termos da lei geral, nos anos de 93 e 94, dando origem a um crescimento da população estrangeira, que passa de uma média anual de 5%, para 8% e 10%, respectivamente. A Regularização Extraordinária de 1996 produziu os seus efeitos nos anos de 1999 e 2000, com um aumento da população estrangeira residente entre os 7% e 8%, por via da emissão de títulos de residência (SEF, 2007a).

60 No processo de regularização extraordinária de 1992 cerca de 39 000 cidadãos regularizaram a sua situação, dos quais 2/3 eram nacionais de Angola e Cabo Verde. O processo de 1996 permitiu a regularização de cerca de 30 000 imigrantes, uma vez mais com elevada incidência dos nacionais dos PALOP.

61 Acessível a partir de: <http://sites.google.com/site/leximigratoria/legisp%C3%A9dia-sef/links>.

território português.⁶² Neste diploma foram ainda consagrados sete tipos de vistos – escala, trânsito, curta duração (vistos uniformes de curta duração Schengen), residência, estudo, trabalho e estada temporária (vistos de longa duração) – e houve, em relação à lei de 1993, uma ampliação na duração dos mesmos. Há também a destacar alterações relevantes no que se refere ao direito de reagrupamento familiar e à extensão dos direitos iguais conferidos aos familiares estrangeiros de cidadãos portugueses.⁶³

A partir de finais da década de 1990 e início de 2000 houve uma intensificação dos fluxos migratórios. Entre 2000 e 2001 registou-se o maior crescimento⁶⁴ (69%) de população estrangeira residente em Portugal (SEF, 2007a). Além da dimensão quantitativa, há a assinalar profundas alterações no plano qualitativo. Na sequência do colapso da URSS e da emergência de Estados independentes pós soviéticos, assistiu-se a um novo e significativo afluxo de imigrantes provenientes da Europa do Leste, mudança fundamental na curta história da imigração portuguesa que passou a receber, em larga escala, imigrantes originários de países com os quais não tinha afinidades históricas, linguísticas ou culturais.⁶⁵

No início deste século registam-se novas alterações no regime jurídico então em vigor, através do Decreto-Lei n.º 4/2001, de 10 de Janeiro. Este diploma cria a figura de autorização de permanência, concedendo 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 contrato de trabalho e desde que portadores de um passaporte válido e certificado do registo criminal. Este dispositivo legal estabelece, pela primeira vez na política de imigração portu-
gue-

62 Serem portadores de um documento de viagem válido, provarem dispor de meios de subsistência, não constarem na lista de pessoas não admissíveis do Sistema de Informação de Schengen ou do sistema nacional e serem possuidores de um visto válido e adequado para o propósito de entrada.

63 Por exemplo, os menores estrangeiros nascidos em território português beneficiam de estatuto de residente idêntico ao concedido a qualquer dos seus progenitores, desde que seja requerido nos seis meses imediatos ao nascimento.

64 Em 2000 residiam legalmente em Portugal 207 607 imigrantes. Em 2001 o número de imigrantes aumentou para 350 898.

65 Até 2000, dos estrangeiros residentes em Portugal destacavam-se os cabo-verdianos, brasileiros, angolanos e guineenses. Contudo, os resultados da legislação que entrou em vigor em 2001 reconfiguraram a hierarquia quantitativa das diversas comunidades. Os ucranianos passaram a ser o grupo de estrangeiros mais numerosos, seguido dos brasileiros, cabo-verdianos e angolanos.

sa, uma estreita relação entre a imigração e as necessidades do mercado interno de trabalho (CSE, 2006). Acentuando as preocupações de promoção da integração social dos imigrantes, este decreto introduziu uma dependência dos fluxos de entrada face à análise das necessidades anuais e sectoriais do mercado de trabalho. Visando o combate da imigração ilegal, passou a regulamentar a responsabilização dos empregadores pelo cumprimento da lei no que concerne ao pagamento de salários, contribuições fiscais e à segurança social dos trabalhadores imigrantes, assim como a criminalizar o apoio à imigração ilegal.⁶⁶ A aplicação deste decreto-lei veio regularizar a situação de muitos imigrantes.⁶⁷ No entanto, o Decreto-Lei n.º 34/2003, de 25 de Fevereiro, que viria alterar a Lei de Imigração (Decreto-Lei 244/98), concede que “paralelamente, o fluxo da imigração ilegal não só não diminuiu como, por força desta legislação flexível, aumentou de forma acentuada, tornando-se cada vez mais visível a precariedade do acolhimento e integração destes imigrantes”. O legislador, reconhecendo a importância da imigração legal e a integração social dos imigrantes, propõe-se então à “definição e execução de uma política transparente, adoptando soluções definitivas e estruturantes, ao invés de medidas avulsas e transitórias”, assente em três eixos fundamentais: “promoção da imigração legal em conformidade com as possibilidades reais do País, integração efectiva dos imigrantes e combate firme à imigração ilegal”.

Este último decreto foi complementado pelo [Decreto Regulamentar n.º 6/2004](#), de 26 de Abril,⁶⁸ que veio permitir a regularização dos imigrantes ilegais que tivessem entrado no país antes de Março de 2003, que se encontrassem a trabalhar e tivessem as contribuições fiscais e da segurança social em dia. Foi fixado um limite máximo anual imperativo de entradas em território nacional de cidadãos de países terceiros a admitir para o exercício de uma actividade profissional. Esse limite constava de um relatório plurianual elaborado pelo Governo, mediante parecer do IEFP e após audição de vários órgãos (municipais, regionais

66 Como por exemplo, angariação de mão-de-obra ilegal e contratação de imigrantes em situação irregular.

67 O recurso ao Regime de Autorização de Permanência permitiu a regularização de 183 000 cidadãos estrangeiros em território nacional. Destes, cerca de 101 000 eram oriundos da Europa Central e Oriental, com destaque para os cidadãos Ucranianos com um total de 65 000 concessões.

68 Acessível a partir de: <http://sites.google.com/site/leximigratoria/legisp%C3%A9dia-sef/links>.

e nacionais)⁶⁹ cujo exercício estivesse ligado ao mercado de trabalho e aos imigrantes. Nesse relatório foram definidos os critérios económicos e sociais na determinação das necessidades de mão-de-obra e da capacidade de acolhimento de cada região,⁷⁰ assegurando a participação das autarquias locais em todo o processo. Outras alterações relevantes, introduzidas em 2003, foram: 1) a revogação do regime de autorizações de permanência, 2) a exigência aos requerentes do reagrupamento familiar de uma real ligação ao país através da permanência legal durante um certo período de tempo⁷¹ e 3), com vista ao combate à imigração ilegal, o reforço das sanções e coimas aplicáveis às infracções relacionadas com a imigração clandestina e com a exploração de mão-de-obra estrangeira em situação ilegal no país. É ainda sublinhada nesta lei alguma desburocratização dos procedimentos de actuação do SEF, com vista a acelerar os processos e facilitar a integração dos imigrantes (Oliveira et al., 2006).

Ainda durante o ano de 2003 há a registar a assinatura de um [Acordo entre Portugal e o Brasil sobre a Contratação Recíproca de Nacionais](#)⁷² (conhecido por Acordo Lula) que funcionou como mecanismo de regularização exclusivamente direccionado para a comunidade brasileira residente em Portugal.⁷³

Em 2004, o já referido Decreto Regulamentar n.º 6/2004, de 26 de Abril, passou a prever a possibilidade de menores estrangeiros, nascidos em território português até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 34/2003, de

69 Regiões Autónomas, Inspecção-Geral do Trabalho, Associação Nacional de Municípios Portugueses, confederações patronais e sindicais e o Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas.

70 Aquando da publicação do Decreto Regulamentar n.º 6/2004 de 26 de Abril, o Governo fixou a quota de 8 500 para a entrada de novos imigrantes (podendo vir a ser alargada caso a actividade económica o justifique), repartida pelos seguintes sectores de actividade: 2 100 para a agricultura, 2 900 para a hotelaria, 2 800 para a construção civil e 700 para outras actividades.

71 Conforme previsto em decisões comunitárias, contudo, pelo menor período de tempo previsto nessas disposições, alegando uma política de carácter humanista.

72 Aprovado pelo Decreto n.º 40/2003, de 19 de Setembro, e válido até Julho de 2008. Acessível a partir de: http://www.mreis.pt/biblioteca/doc_word_pdf/dec40-2003.pdf.

73 As condições de regularização exigiam a entrada comprovada do requerente em Portugal até 11 de Julho de 2003 (data de assinatura do Acordo), a realização de registo prévio junto do SEF ou representação brasileira acreditada em Portugal, a existência de relação laboral estabelecida com entidade empregadora fixada em território nacional. Inscreveram-se no processo de regularização cerca de 30 000 cidadãos brasileiros.

25 de Fevereiro, e que não se tenham ausentado do território nacional, ficarem dispensados de visto para obtenção de autorização de residência. Idêntico regime passou então a ser aplicado aos progenitores que relativamente ao menor efectivamente exercessem o poder paternal.

Entretanto, a partir de Agosto de 2007 vigora em Portugal uma nova Lei de Imigração – a Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, que rege a entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território português, bem como o estatuto de residente de longa duração. Das alterações introduzidas assumem particular significado as disposições transitórias desta lei,⁷⁴ através das quais os portadores de vistos e prorrogações de longa duração e autorizações de permanência beneficiarão, no termo da validade dos respectivos títulos, de autorizações de residência. Visando uma desburocratização do sistema agilizam-se os procedimentos para concessão de título de residência, passando este a englobar várias categorias (em substituição da existência de diferentes tipos de visto, tal como vigorava na legislação anterior), de acordo com o motivo que justificou a sua concessão (SEF, 2007a).

Comparando os números de estrangeiros residentes em situação regular em Portugal nos últimos anos, apercebemo-nos, entretanto, de um ligeiro abrandamento do ritmo de entradas,⁷⁵ com particular incidência no número de cidadãos provenientes da Europa do Leste. Este fenómeno poderá encontrar explicação no recente alargamento da União Europeia que incluiu alguns desses Estados (ou países próximos), bem como no tendencial crescimento dos respectivos mercados de trabalho em alguns dos países do Leste da Europa (Provedor de Justiça, 2008).⁷⁶

74 Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, artigo 217.º.

75 De acordo com o SEF em 2004 residiam legalmente em Portugal 447 155 estrangeiros. Em 2005 registou-se uma quebra de 7% cifrando-se o total de estrangeiros em 414 659. Em 2006 há um ligeiro crescimento, de 1%, aumentando os números para 420 189. Em 2007 os dados provisórios apontam para 435 736 estrangeiros em situação regular, registando um crescimento de 4% em relação ao ano anterior (SEF, 2007a).

76 Refira-se a título de exemplo, o facto de a Polónia e a Ucrânia serem os próximos responsáveis pela organização do Campeonato Europeu de Futebol de 2012, o que dinamiza necessariamente o sector de obras públicas nesses países. De acordo com a Associação de Ucrânianos em Portugal, a Polónia já é, actualmente, o destino de alguns dos cidadãos ucranianos que residiam em Portugal (Provedor de Justiça, 2008).

Em termos da caracterização do stock de imigrantes,⁷⁷ verifica-se na distribuição por género uma preponderância de indivíduos do sexo masculino (55%),⁷⁸ factor que tem sido relativamente constante e constitui uma característica intrínseca do tipo de imigração laboral. No entanto, nos últimos tempos essa tendência tem vindo a ser atenuada por via do reagrupamento familiar. Os nacionais de países terceiros com maior representatividade em Portugal são os do Brasil (15%), Cabo Verde (15%), Ucrânia (9%), Angola (8%) e Guiné-Bissau (6%). No que concerne à distribuição etária dos estrangeiros residentes em situação regular, constata-se que a imigração portuguesa é pouco envelhecida, resultado do facto de a imigração em Portugal ser um fenómeno recente (também aqui a imigração laboral interfere com esta tendência). Dos grupos de idade, o mais representativo é o de 20-39 anos (cerca de 50% do total), seguindo-se o de 40-64 (com 25%). O grupo mais jovem, de 0-19 anos, é bastante mais expressivo (21%) do que o grupo dos idosos (4%). Com base no tipo de título detido pelo estrangeiro é possível entender dois tipos distintos de imigração em Portugal: uma mais antiga, reportada ao processo imigratório ocorrido ainda durante o século XX, composta por imigrantes de todos os grupos etários, portadores de título de residência e que beneficiaram do reagrupamento familiar para cônjuges, descendente e ascendentes (como são os casos de Cabo Verde, Angola e Guiné-Bissau); uma imigração mais recente, registada nos últimos anos, composta por beneficiários dos regimes de regularização previamente referidos, que numa primeira fase surgem isolados, mas que numa segunda fase promovem também a reunião familiar, direccionada sobretudo para os cônjuges e descendentes, como se pode observar nos grupos de cidadãos do Brasil e da Ucrânia. Por último, em termos de distribuição geográfica da população estrangeira residente, há a referir que a imigração recente é bem mais dispersa pelo país do que a mais antiga que, até finais dos anos 1990, se concentrava maioritariamente na Área Metropolitana de Lisboa. Contudo, esta dispersão, não prejudica a supremacia do Litoral (em particular Lisboa, Faro e Setúbal) em detrimento do interior, reproduzindo a realidade existente em termos de distribuição geográfica da população nacional (SEF, 2007a).

77 Os dados usados na presente caracterização de stock da população estrangeira referem-se aos mais recentemente publicados pelo SEF (Relatório de Actividades, 2007. Imigração, Fronteiras e Asilo).

78 A única excepção na distribuição por género das comunidades imigrantes em Portugal é referente aos cidadãos do Brasil, em que se verifica uma maioria de mulheres (52%).

4. Organização do Sistema

Em matéria de asilo, a Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou protecção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de protecção subsidiária, transpondo para a ordem jurídica interna as Directivas do Conselho n.º 2004/83/CE, de 29 de Abril, e n.º 2005/85/CE, de 1 de Dezembro.

O regime de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional está definido na Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, comumente designada como lei de estrangeiros. Esta lei é aplicável a nacionais de países terceiros e consagra, entre outros aspectos, as regras relativas à admissão de estrangeiros, tipos de vistos e condições para a sua emissão, reagrupamento familiar, permanência e afastamento de território nacional, disposições criminais e contra-ordenacionais específicas do domínio da imigração e taxas aplicáveis aos serviços prestados pela Administração neste domínio.

Aprovada por uma larga maioria parlamentar a Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, veio simplificar o anterior regime legal, nomeadamente através da adopção de uma tipologia única de títulos para cidadãos estrangeiros que queiram residir e trabalhar em Portugal: a autorização de residência. A emissão de visto de residência para o exercício de actividade profissional subordinada depende da existência de oportunidades de emprego não preenchidas ao abrigo do princípio da preferência comunitária. Neste contexto, o IEFP mantém um sistema de informação, permanentemente actualizado e acessível ao público, sobre ofertas de trabalho subordinado.

A lei da imigração foi regulamentada através do [Decreto Regulamentar n.º 84/2007](#), de 5 de Novembro,⁷⁹ o qual, em síntese, define os requisitos da instrução processual das figuras legais previstas naquela lei.

Por outro lado, a lei de imigração e respectivo decreto regulamentar, foram complementados através de portarias que concretizaram diversos aspectos dos regimes legais consagrados na referida lei, no-

79 Acessível a partir de: <http://sites.google.com/site/leximigratoria/legisp%C3%A9dia-sef/links>.

meadamente: a [Portaria n.º 727/2007](#), de 6 de Setembro,⁸⁰ que fixa as taxas e encargos a cobrar pelo SEF; a [Portaria n.º 1563/2007](#), de 11 de Dezembro,⁸¹ que fixa os critérios uniformes e define os meios de subsistência⁸² de que devem dispor os cidadãos estrangeiros para entrada, permanência ou residência em território nacional, designadamente para a concessão de vistos e prorrogação de permanência e concessão ou renovação de títulos de residência; e a [Portaria n.º 1079/2007](#), de 16 de Novembro,⁸³ que estabelece os limites etários mínimo e máximo, para efeitos de concessão de visto de residência para frequência do ensino secundário.

No que respeita à integração⁸⁴ destes cidadãos, é de salientar que a Constituição da República Portuguesa determina no número 1 do seu artigo 15.º que “os estrangeiros e os apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres do cidadão português”. Esta disposição repercute-se por toda a legislação nacional de forma eficaz, o que levou Portugal a conquistar o segundo lugar na lista ordenada de estados incluídos no Índice de Políticas de Integração de Imigrantes (Niessen et al., 2007). É de recordar que a comparação que estrutura este índice envolve a UE25, o Canadá, a Suíça e a Noruega. É também

80 Acessível a partir de: <http://sites.google.com/site/leximigratoria/legisp%C3%A9dia-sef/links>.

81 Acessível a partir de: <http://sites.google.com/site/leximigratoria/legisp%C3%A9dia-sef/links>.

82 Consideram-se “meios de subsistência” os recursos estáveis e regulares que sejam suficientes para as necessidades essenciais do cidadão estrangeiro e, quando seja o caso, da sua família, designadamente para alimentação, alojamento e cuidados de saúde e higiene. O critério de determinação dos meios de subsistência é efectuado por referência à retribuição mínima mensal garantida nos termos do n.º 1 do artigo 266.º do Código do Trabalho ([Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto](#)), atenta a respectiva natureza e regularidade, líquida de quotizações para a segurança social com a seguinte valoração per capita em cada agregado familiar: primeiro adulto, 100%; segundo ou mais adultos, 50%; crianças e jovens com idade inferior a 18 anos e filhos maiores a cargo, 30%. Ver: http://www.mtss.gov.pt/docs/Cod_Trabalho.pdf.

83 Acessível a partir de: <http://sites.google.com/site/leximigratoria/legisp%C3%A9dia-sef/links>.

84 Na acepção que lhe é dada pela Comunicação da comissão COM 2003/336 de “processo bipolar, baseado em direitos mútuos e correspondentes obrigações que cabem aos nacionais de países terceiros legalmente residentes e à sociedade de acolhimento que porfia pela plena participação do imigrante. Isto implica, por um lado, que é da responsabilidade da sociedade de acolhimento assegurar que os direitos formais que assistem os imigrantes facultam a cada indivíduo a possibilidade de participar na vida económica, social, cultural e cívica e, por outro lado, que os imigrantes respeitam as normas e valores fundamentais da sociedade de acolhimento e participam activamente no processo de integração, sem terem de abandonar a sua própria identidade”. Acessível a partir de: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0336:FIN:PT:PDF>.

de referenciar aqui a [Lei n.º 18/2004, de 11 de Maio](#),⁸⁵ que transpõe a Directiva “Raça”, sobre igualdade de tratamento entre pessoas ([Directiva 2000/43/CE](#), do Conselho, de 29 de Junho)⁸⁶ e numerosos outros diplomas de similar teor que podem ser consultados no site da CICDR.

Na vertente da integração, a [Resolução do Conselho de Ministros n.º 63A/2007](#), de 3 de Maio,⁸⁷ aprovou o Plano Nacional para a Integração de Imigrantes (PII). O PII visa estimular a participação dos imigrantes na concepção, desenvolvimento e avaliação das políticas de imigração, sistematizando os objectivos e compromissos sectoriais do Estado português no acolhimento e integração de imigrantes. Para o efeito este plano enuncia um total de 123 medidas, a executar até ao final da presente legislatura (2005-2009), envolvendo 13 Ministérios. Pretende-se, assim, atingir níveis superiores de integração, numa perspectiva sectorial, designadamente nas áreas do Trabalho, Habitação, Saúde e Educação, bem como numa perspectiva transversal, nomeadamente no que toca às questões do racismo e discriminação, igualdade de género e cidadania.

4.1 Asilo e Migração

4.1.1 Procedimentos de Entrada

4.1.1.1 Asilo⁸⁸

O regime legal de asilo e os respectivos procedimentos encontram-se especificados na Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho.

85 Acessível a partir de: http://www.cicdr.pt/images/stories/lei18_2004.pdf.

86 Acessível a partir de: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:PT:HTML>.

87 Acessível a partir de: http://www.acime.gov.pt/docs/ACIDI/PII_DR.pdf.

88 Preliminarmente deve referir-se que, pese embora o enunciado das especificações para o presente relatório prevejam a designação de “procedimentos de entrada”, é nosso parecer que, pelo menos na língua e no quadro legal portugueses, se afigura desproporcionado falar genericamente em procedimentos de entrada, tendo em conta que o pedido de asilo se sobrepõe a tal análise.

Para além do MAI, enquanto entidade responsável pela decisão do processo, as principais organizações envolvidas no procedimento de pedido de asilo em Portugal são o SEF e o CPR,⁸⁹ nos termos que a seguir se apresentam.

O estrangeiro ou apátrida que entre em território nacional a fim de obter asilo, deve apresentar o seu pedido ao SEF ou a qualquer outra autoridade policial. Neste caso, a autoridade policial receptora tem o dever de remeter o pedido de asilo ao SEF no prazo de quarenta e oito horas. Logo que o pedido de asilo for recebido, o SEF informa o representante do CPR. Até à decisão do pedido de asilo, o requerente pode solicitar a extensão deste pedido aos membros da família que o acompanhem, devendo esta solicitação ser precedida pelo consentimento prévio expresso das pessoas a cargo. Nos termos da lei, os menores podem apresentar um pedido de asilo em seu nome.

Para validar a permanência do requerente em território nacional durante a pendência do processo, é-lhe entregue uma declaração comprovativa de apresentação do pedido de asilo e são-lhe dados a conhecer os seus direitos e obrigações.

Em termos de conteúdo, nos pedidos de asilo devem conter todos os elementos necessários para a sua adequada fundamentação⁹⁰ e outros que se revelem pertinentes para avaliação do processo.⁹¹ Para além disso, é garantido ao requerente o direito de prestar declarações, formalizado através de notificação do SEF, no prazo de cinco dias após entrega do pedido de asilo. No caso de menores ou incapazes o SEF deve ainda comunicar esse facto ao CPR para efeitos de representação legal destas pessoas.

Após a realização das adequadas diligências processuais, o SEF elabora um relatório escrito do qual constam as informações essenciais relati-

89 Em particular porque desde que em Dezembro de 1998 se deu o encerramento do ACNUR em Portugal, o CPR passou a representar esta organização no nosso país. Ainda assim, manteremos as referências ao ACNUR na discussão que se segue, uma vez que estão presentes na legislação.

90 Identificação do requerente e dos membros da família que o acompanham, nacionalidade, país ou países de residência anteriores, identificação de pedidos de asilo anteriores e relato das circunstâncias ou factos que fundamentam o asilo.

91 Documentos de viagem de que disponha, elementos de prova, eventuais testemunhas.

vas ao pedido de asilo. Esse relatório é notificado ao requerente, para que o mesmo se possa pronunciar sobre ele no prazo de cinco dias e, simultaneamente, comunicado ao representante do CPR. A apreciação do pedido de asilo compete ao SEF, que deverá ter em conta elementos referentes à situação e circunstâncias pessoais do requerente e factos relevantes respeitantes ao país de origem.

No caso de pedidos de asilo apresentados nos postos de fronteira por estrangeiros que não preencham os requisitos legais necessários para entrada em território nacional, o regime processual de admissão comporta especificidades que seguidamente se descrevem. Assim, os pedidos apresentados em postos de fronteira são recebidos por funcionários com formação apropriada e conhecimento adequado das normas aplicáveis no domínio do direito de asilo e refugiados.

O SEF comunica de imediato a apresentação do pedido ao CPR, que pode pronunciar-se no prazo de quarenta e oito horas e entrevistar o requerente. Neste prazo o requerente é informado dos seus direitos e obrigações e presta declarações que servirão como audiência prévia do interessado.

Até à notificação da decisão do director nacional do SEF o requerente de asilo permanece na zona internacional do respectivo aeroporto ou porto. No caso de menores não acompanhados ou separados, a instalação temporária para onde são reencaminhados obedece a condições especiais, nos termos internacionalmente recomendados, designadamente pelo ACNUR, [UNICEF](http://www.unicef.pt/)⁹² e [Comité Internacional da Cruz Vermelha](http://www.icrc.org/por).⁹³

Sempre que o pedido de asilo seja admitido, é dada entrada ao requerente em território nacional, seguindo-se a instrução do pedido de asilo.

Independentemente da formulação do pedido de asilo em território nacional ou num posto de fronteira, a lei prevê um processo de tramitação acelerada, no qual o pedido deverá ser considerado inadmis-

92 <http://www.unicef.pt/>.

93 <http://www.icrc.org/por>.

sível nos casos legalmente tipificados.⁹⁴ A competência para proferir decisão fundamentada sobre os pedidos inadmissíveis cabe ao director nacional do SEF. Tal decisão, notificada ao requerente e ao CPR, é susceptível de impugnação judicial no prazo de oito dias, caso se trate de requerente em território nacional, e de setenta e duas horas, caso se trate de requerente em posto de fronteira. Em ambos os casos a impugnação tem efeito suspensivo. Caso o requerente esteja em território nacional, é proferida uma decisão judicial no prazo de oito dias; caso o requerente tenha apresentado o seu pedido num posto de fronteira, a decisão é proferida no prazo de setenta e duas horas, beneficiando entretanto o requerente de protecção jurídica, com as devidas adaptações, nos termos previstos para a nomeação de defensor de arguido para diligências urgentes na [Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho](#).⁹⁵ O requerente poderá ainda solicitar a nomeação celerare de mandatário forense, em condições que a lei prevê virem a ser fixadas por protocolo entre o Ministério da Administração Interna e a Ordem dos Advogados.

Caso o pedido de asilo não seja admitido, o requerente tem o dever de abandonar o país, sob pena de afastamento coercivo.

No que respeita a procedimentos de entrada, o pedido de asilo tem um efeito suspensivo sobre eventuais procedimentos administrativos ou processos criminais por entrada irregular em território nacional que possam ter sido instaurados contra o requerente e familiares que o acompanhem. Caso o pedido de asilo seja deferido e se estabeleça que a irregularidade da entrada foi determinada pelos mesmos factos que condicionaram a necessidade de asilo, os procedimentos ou

94 De acordo com artigo 19.º o pedido tem tramitação acelerada quando se verifique: já ter sido concedido estatuto de refugiado ao requerente por outro Estado membro; um país, que não um Estado membro, seja considerado o primeiro país de asilo para o requerente; a pessoa que pede asilo for autorizada a permanecer no país por outros motivos e, em resultado disso, tiver beneficiado de um estatuto que lhe confere benefícios equivalentes aos do estatuto de refugiado; o requerente for autorizado a permanecer em território nacional por motivos que o protejam contra a expulsão na pendência de um resultado de um procedimento para a determinação de um estatuto; o requerente tiver apresentado um pedido idêntico posterior à pronúncia de uma decisão final; uma pessoa a cargo do requerente tiver apresentado um pedido separado depois de ter consentido que o seu caso fosse abrangido por um pedido feito em seu nome e, sempre que for evidente que o pedido não satisfaz nenhum dos critérios definidos pela Convenção de Genebra e Protocolo de Nova Iorque.

95 Acessível a partir de: <http://www.dgpj.mj.pt/sections/leis-da-justica/livro-iii-leis-civis-e-leis-de-processo-civil/regime-de-acesso-ao>

processos serão arquivados. De outro modo, retomarão o seu devido curso.⁹⁶

4.1.1.2 Imigração

Os procedimentos de entrada em território nacional estão previstos na Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho (Lei de Estrangeiros).

Para além do papel desempenhado pelos postos consulares – tutelados pelo MNE, nomeadamente no processo de concessão de vistos – o SEF é a entidade directamente responsável pelos procedimentos de entrada de estrangeiros em Portugal, nos moldes que a seguir se descrevem:

De acordo com o artigo 9.º Lei n.º 23/2007, (condições gerais de entrada em Portugal), os cidadãos estrangeiros devem ser portadores de um documento de viagem reconhecido e com uma validade superior à da estada, salvo no caso da reentrada de um cidadão estrangeiro residente no país. Podem igualmente entrar ou sair do país cidadãos estrangeiros que se encontrem em condições legalmente especificadas, designadamente em termos da titularidade de determinados documentos, ou sejam nacionais de países com os quais Portugal tenha convenções internacionais nesse sentido.⁹⁷

É igualmente condição de entrada em Portugal a posse de meios de subsistência suficientes para o período da estada e para a viagem de

96 Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, artigo 12.º.

97 Nacionais de Estados com os quais Portugal tenha convenções internacionais que lhes permitam a entrada com o bilhete de identidade ou documento equivalente; Sejam abrangidos pelas convenções relevantes entre os Estados Partes do Tratado do Atlântico Norte; Sejam portadores de laissez-passer emitido pelas autoridades do Estado de que são nacionais ou do Estado que os represente (só é válido para trânsito e, quando emitido em Portugal apenas permite a saída do país); Sejam portadores da licença de voo ou do certificado de tripulante a que se referem os anexos n.º 1 e 9 à Convenção sobre Aviação Civil Internacional, ou de outros documentos que os substituam, quando em serviço; Sejam portadores do documento de identificação de marítimo a que se refere a Convenção n.º 108 da Organização Internacional do Trabalho, quando em serviço; Sejam nacionais de Estados com os quais Portugal tenha convenções internacionais que lhes permitam a entrada apenas com a cédula de inscrição marítima, quando em serviço; Podem igualmente entrar no País, ou sair dele, com passaporte caducado, os nacionais de Estados com os quais Portugal tenha convenções internacionais nesse sentido; Podem ainda sair do território português os cidadãos estrangeiros habilitados com salvo-conduto ou com documento de viagem para expulsão de cidadão nacional de Estado terceiro (artigo 9.º).

regresso a um país, no qual a admissão do estrangeiro esteja garantida. Concretamente, para efeitos de entrada e permanência, devem os estrangeiros dispor, em meios de pagamento, per capita, dos montantes definidos por portaria do MAI e do MTSS. Subsidiariamente, os estrangeiros podem apresentar termo de responsabilidade, subscrito 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.

Para além daqueles requisitos de entrada e sem prejuízo das exceções previstas na lei, os estrangeiros devem ainda ser titulares de um visto válido⁹⁸ e adequado à finalidade da deslocação, concedido pelas autoridades consulares nacionais nos termos da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, ou pelas autoridades competentes dos Estados Partes na Convenção de Aplicação⁹⁹ (vistos consulares).

Os vistos consulares revestem as seguintes tipologias: visto de escala, visto de trânsito, visto de curta duração, visto de estada temporária e o visto de residência.¹⁰⁰ As entidades responsáveis pela concessão de vistos são os postos consulares de carreira e as secções consulares,¹⁰¹ competindo-lhes solicitar os pareceres, informações e demais elementos necessários para a instrução dos pedidos. No entanto, há situações em que a concessão de visto implica o parecer prévio obrigatório do SEF, nomeadamente: a) quando sejam solicitados vistos de residência e de estada temporária; b) quando tal for determinado por razões de

98 Podem entrar no país sem visto: a) Os cidadãos habilitados com título de residência, prorrogação de permanência ou com cartão de identidade, quando válidos; b) Cidadãos estrangeiros que beneficiem dessa faculdade nos termos de convenções internacionais de que Portugal seja parte.

99 Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de Junho de 1985, assinada em Schengen em 19 de Junho de 1990. <http://europa.eu/scadplus/leg/pt/lvb/l33020.htm>.

100 Os vistos de escala, de trânsito e de curta duração são válidos para um ou mais Estados Partes na Convenção de Aplicação. Os vistos de estada temporária e de residência são unicamente válidos para o território português.

101 Excepto quando se trate de vistos de escala, de trânsito ou de curta duração solicitados por titulares de passaportes diplomáticos, de serviço, oficiais e especiais ou documentos de viagem emitidos por organizações internacionais, casos em que a concessão dos vistos é de competência das embaixadas e postos consulares de carreira portuguesas.

interesse nacional, por motivos de segurança interna ou de prevenção da imigração ilegal e da criminalidade conexas.¹⁰²

Excepcionalmente, podem ser concedidos em postos de fronteira vistos de trânsito e de curta duração e vistos especiais. Este último pode ser concedido por razões humanitárias ou de interesse nacional, reconhecidas por despacho do MAI, para entrada e permanência temporária no país a cidadãos estrangeiros que não reúnam os requisitos legais exigíveis para o efeito. É competente para a concessão dos vistos concedidos em postos de fronteira o Director Nacional do SEF, com faculdade de delegação.

4.1.2 Condições de Admissão

4.1.2.1 Asilo

De acordo com a Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho o direito de asilo é garantido aos estrangeiros e apátridas perseguidos ou gravemente ameaçados de perseguição, em consequência de actividade 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. Este direito é igualmente reconhecido aos estrangeiros e apátridas 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 efectivamente a característica associada à raça, nacionalidade, social ou política que induz a perseguição, desde que tal característica lhe seja atribuída pelo agente da perseguição.¹⁰³ Quando o estrangeiro tenha mais do que uma nacionalidade o asilo só será concedido, quando os motivos que o sustentam se verifiquem relativamente a todos os Estados de que é nacional.

A mesma lei define as situações em poderá ocorrer a exclusão ou recusa de asilo ou de protecção subsidiária. Deste modo, não podem bene-

102 Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, artigo 53.º, n.º 1.

103 Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, artigo 3.º, n.º 1, 2 e 4.

ficiar de asilo ou protecção subsidiária os estrangeiros e apátridas que beneficiem de protecção ou assistência por parte de outros órgãos ou agências das Nações Unidas, que não o ACNUR, desde que essa protecção não tenha cessado sem que a situação da pessoa em causa tenha sido resolvida em conformidade com as resoluções aplicáveis da Assembleia Geral das Nações Unidas. É igualmente vedada a possibilidade de virem a beneficiar de asilo ou protecção subsidiária aos estrangeiros e apátridas que, perante as autoridades do país em que tenham estabelecido residência, beneficiem dos direitos e deveres dos nacionais desse país ou equivalentes. Encontram-se ainda excluídos os estrangeiros e apátridas que, presumidamente, tenham praticado crimes contra a paz, crimes de guerra ou crimes contra a humanidade; crimes dolosos de direito comum, puníveis com pena de prisão superior a três anos fora do território nacional, antes de terem sido admitidos como refugiados; ou actos contrários aos objectivos e princípios das Nações Unidas enunciados no preâmbulo e nos artigos 1.º e 2.º da Carta das Nações Unidas.¹⁰⁴

O asilo ou a protecção subsidiária podem ainda ser recusados sempre que a concessão desses estatutos represente perigo ou ameaça pública para a segurança interna ou externa ou para a ordem pública. De igual forma ocorre quando o estrangeiro ou apátrida tenha cometido crimes puníveis com pena de prisão, caso tivessem sido praticados no território do país de que tem nacionalidade ou onde residia previamente e tiver deixado o país de origem unicamente com o objectivo de evitar sanções decorrentes desses crimes.

O SEF é a entidade competente pela instrução de pedidos de asilo e apresentação de propostas para concessão ou recusa de protecção, cuja decisão cabe ao MAI. O CPR podem emitir pareceres no âmbito dos processos de admissão, conforme os procedimentos que a seguir se apresentam.

Aos requerentes de asilo cujo pedido tenha sido admitido, o SEF emite uma autorização de residência provisória, válida pelo período de quatro meses contados da data de decisão de admissão do pedido, renovável por iguais períodos até decisão final do processo. O mesmo acontece aos membros da família do requerente a quem tenham sido declarados

104 Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, artigo 9.º, n.º 1.

extensivos os efeitos de asilo. Enquanto os processos estiverem pendentes, é aplicável aos requerentes e seus familiares o disposto na lei de asilo (Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho) e na lei de estrangeiros (Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho).

A instrução do procedimento de asilo deve decorrer no prazo de sessenta dias, prorrogável por iguais períodos, até ao limite de cento e oitenta dias, quando tal se justifique (artigo 28.º). Durante a instrução dos procedimentos de asilo, se necessário, pode ser solicitado o parecer de peritos sobre questões específicas, nomeadamente de ordem médica ou cultural, e o CPR pode juntar ao processo relatórios ou informações sobre o respectivo país de origem e obter informações sobre o estado do processo.

Finda a instrução do procedimento de asilo, o SEF elabora proposta fundamentada de concessão ou recusa de asilo, notificando o requerente do conteúdo da mesma, para que este se possa pronunciar no prazo de cinco dias. É igualmente dado conhecimento da proposta ao representante ao CPR, que dispõe do igual período de tempo para se pronunciar sobre o seu conteúdo. Decorrido esse prazo, a proposta devidamente fundamentada, é remetida ao director nacional do SEF, que a apresenta ao membro do governo responsável pela área da administração interna, no prazo de dez dias. Este, por sua vez, decide acerca do processo no prazo de oito dias a contar da data em que lhe foi apresentada a referida proposta. Seguidamente, cabe ao SEF notificar a decisão proferida ao requerente, com menção do direito de impugnação judicial para os tribunais administrativos, no prazo de quinze dias, com efeito suspensivo.

A decisão judicial do recurso é proferida no prazo de quinze dias. Em caso de decisão de recusa de protecção internacional, o requerente pode permanecer em território nacional durante um período transitório, que não exceda os trinta dias, ficando sujeito ao regime de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros de território nacional a partir desse período.

O direito de asilo cessa quando o estrangeiro ou apátrida decida voluntariamente valer-se novamente da protecção do país de nacionalidade; venha a recuperar voluntariamente a sua nacionalidade perdida; adqui-

ra uma nacionalidade e goze da protecção deste país; regresse voluntariamente ao país que abandonou ou fora do qual permaneceu por receio de ser perseguido; não possa recusar valer-se da protecção do país do qual é nacional, por terem desaparecido as circunstâncias pelas quais foi reconhecido como refugiado; tratando-se de pessoa sem nacionalidade, esteja em condições de regressar ao país em que tinha a sua residência habitual; por terem deixado de existir as circunstâncias segundo as quais foi reconhecido como refugiado; renuncie expressamente ao direito de asilo.

No que respeita à protecção subsidiária, o estrangeiro ou apátrida deixa de ser elegível quando as circunstâncias que levaram à sua concessão tiverem cessado ou se tiverem alterado tornando a protecção desnecessária.¹⁰⁵

A avaliação das supra referidas circunstâncias cabe ao SEF, sendo a cessação declarada apenas no caso de a alteração das circunstâncias no Estado da nacionalidade ou de residência habitual do beneficiário seja significativa e duradoura para afastar o receio fundado de perseguição ou o risco de sofrer ofensa grave.¹⁰⁶

A renovação do direito de asilo ou de protecção subsidiária poder revogada, suprimida ou recusada quando o beneficiário devesse ter sido ou possa ser excluído de tal o direito; tenha deturpado ou omitido factos decisivos para beneficiar de protecção; represente perigo para a segurança interna; tenha sido condenado por sentença transitada em julgado por crime doloso de direito comum punível com pena superior a três anos, ou represente um perigo para a segurança interna ou para a ordem pública.¹⁰⁷

É ao Ministro da Administração Interna que cabe, sob proposta do Director Nacional do SEF, declarar a perda do direito de protecção internacional.

105 Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, artigo 41º, n.º 1 e 2.

106 Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, artigo 41º, n.º 3.

107 Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, artigo 41º, n.º 4.

4.1.2.2 Imigração

Tal como referido no ponto 4.1.1.2., a concessão dos vistos para entrada em território nacional é competência dos postos consulares de carreira e secções consulares, cabendo a estes organismos a verificação do cumprimento das respectivas condições de emissão. A concessão de vistos varia de acordo com a finalidade da deslocação e estada de cidadão de país terceiro, nos termos que a seguir se apresentam.

O visto de escala permite ao seu titular, quando utilize uma ligação internacional, a passagem por um aeroporto ou um porto de um Estado Parte na Convenção de Aplicação. Estão sujeitos a este visto os nacionais de Estados identificados em despacho conjunto dos ministros da Administração Interna e dos Negócios Estrangeiros, bem como os titulares de documentos de viagem emitidos pelos referidos Estados.

O visto de trânsito destina-se a permitir a entrada em território português a quem, proveniente de um Estado terceiro, se dirija para um país terceiro no qual tenha garantida a admissão.

O visto de curta duração destina-se a permitir a entrada no país ao seu titular para fins que, sendo aceites pelas autoridades competentes, não justifiquem a concessão de outro tipo de visto, designadamente para fins de turismo e de visita ou acompanhamento de familiares que sejam titulares de visto de estada temporária.

O visto de estada temporária destina-se a permitir a entrada em território nacional ao seu titular para vários fins, nomeadamente: a) tratamento médico em estabelecimento de saúde oficial; b) transferência de cidadãos nacionais de Estados Partes na Organização Mundial do Comércio, no contexto da prestação de serviços ou da realização de formação profissional em território português; c) exercício de uma actividade profissional em Portugal, subordinada ou independente, de carácter temporário e que não ultrapasse, em regra, os seis meses; d) exercício, no país, de uma actividade científica em centros de investigação, de uma actividade docente num estabelecimento de ensino superior ou de uma actividade altamente qualificada durante um período de tempo inferior a um ano; e) exercício de uma actividade desportiva amadora, certificada pela respectiva federação, desde que o

clube ou associação se responsabilize pelo alojamento e cuidados de saúde; f) permanência em território nacional por períodos superiores a três meses, em casos excepcionais, devidamente fundamentados, designadamente o cumprimento de compromissos internacionais no âmbito da Organização Mundial de Comércio, em sede de liberdade de prestação de serviços; g) acompanhamento familiar sujeito a tratamento médico.

Para efeitos de visto de estada temporária para exercício de actividade profissional subordinada, os nacionais de países terceiros devem dispor de promessa ou contrato de trabalho. As ofertas de trabalho subordinado de carácter temporário são divulgadas pelo IEFP, que mantém um sistema de informação, acessível ao público do qual constam todas as ofertas não preenchidas por nacionais de Estados Membros da União Europeia, do Espaço Económico Europeu ou de Estados terceiros residentes legais em território nacional, procedendo à sua divulgação, nomeadamente junto das embaixadas e postos consulares de carreira portugueses.¹⁰⁸

O visto de residência destina-se a permitir ao seu titular a entrada em território português a fim de solicitar autorização de residência.¹⁰⁹ Este visto é válido para duas entradas e habilitando o seu portador a permanecer em território português pelo período de quatro meses.¹¹⁰ Existem seis tipos diferentes de vistos de residência, em função do propósito a que se destinam: a) visto de residência para o exercício de uma actividade profissional subordinada; b) visto de residência para exercício de actividade profissional independente ou para imigrantes empreendedores; c) visto de residência para actividade de investigação ou altamente qualificada; d) visto de residência para estudo, intercâmbio de estudantes, estágio profissional ou voluntariado; e) visto de residência no âmbito da mobilidade dos estudantes do ensino superior; f) visto de residência para efeitos de reagrupamento familiar. A emissão de um visto de residência permite ao seu titular a entrada em território português a fim de solicitar autorização de residência, mas não lhe confere, por si só, o estatuto de estrangeiro residente em Portugal.

108 Lei n.º 23/2007 de 4 de Julho de 2007, artigo 56.º.

109 Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, artigo 48.º, n.º 1, alínea b).

110 Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, artigo 58.º, n.º 1 e 2.

No que diz respeito à emissão deste tipo de vistos para fins de acesso ao mercado de trabalho, a lei enumera três situações. O visto de residência para exercício de actividade profissional subordinada, sujeito às regras do princípio da preferência comunitária, em função da existência de oportunidades de emprego, não preenchidas por nacionais portugueses, trabalhadores nacionais de Estados Membros da União Europeia, do Espaço Económico Europeu, do Estado terceiro com o qual a Comunidade Europeia tenha celebrado um acordo de livre circulação de pessoas, bem como por trabalhadores nacionais de Estados terceiros com residência legal em Portugal. O contingente global de oportunidades de emprego é aprovado anualmente pelo Conselho de Ministros, mediante parecer prévio da Comissão Permanente de Concertação Social, constando num sistema de informação permanentemente actualizado e acessível ao público, da responsabilidade do IEFP. A emissão de vistos de residência para o exercício deste tipo de actividade depende da existência de promessa ou contrato de trabalho.

O visto de residência para exercício de actividade profissional independente ou para imigrantes empreendedores pressupõe um contrato ou proposta escrita de contrato de prestação de serviços no âmbito de profissões liberais e, se aplicável, as adequadas habilitações para o exercício da actividade independente. O visto de residência para empreendedores que pretendam investir em Portugal, pressupõe operações de investimento ou comprovativo de meios financeiros disponíveis em Portugal.

O visto de residência para actividade de investigação ou altamente qualificada é concedido a nacionais de países terceiros que tenham sido admitidos a colaborar como investigadores num centro de investigação, reconhecido pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, admitidos para o exercício de uma actividade docente num estabelecimento de ensino superior ou para uma actividade altamente qualificada. À semelhança das situações anteriores, os requerentes deste visto devem ter contrato ou outra modalidade de relação contratual que sustente a sua entrada e residência em Portugal.

Sem prejuízo de condições específicas para a concessão de cada tipo de visto e de regimes especiais constantes de acordos internacionais, a concessão de vistos de residência, de estada temporária e de curta duração

depende das seguintes condições: inexistência de uma medida de afastamento do país e do subsequente período de interdição de entrada em território nacional; inexistência de indicação para efeitos de não admissão no Sistema de Informação Schengen; inexistência de indicação para efeitos de não admissão no Sistema Integrado de Informações do SEF; posse de meios de subsistência; documento de viagem válido e seguro de viagem. Para a concessão de vistos de residência para exercício de actividade profissional subordinada ou independente, estudo, intercâmbio de estudantes, estágio profissional ou voluntariado, de vistos de estada temporária e de curta duração é ainda exigido a posse de um título de transporte que assegure o regresso do requerente. A concessão de visto de estada temporária ou visto 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 que tenha sofrido mais do que uma condenação com idêntica pena, ainda que a sua execução tenha sido suspensa. Pode ainda ser recusada a emissão de vistos com fundamento numa ameaça para a ordem, segurança ou saúde públicas.

O processo de concessão de alguns tipos de vistos envolve outras entidades, nomeadamente no caso dos vistos de residência para actividade profissional subordinada e reagrupamento familiar. No primeiro caso, a decisão deve ser comunicada ao IEFP para actualização dos dados divulgados referentes ao contingente global indicativo de oportunidades de emprego para nacionais de países terceiros.¹¹¹ No caso de vistos para reagrupamento familiar (para membros da família que se encontrem fora de território nacional) tem que haver reconhecimento prévio pelo SEF do direito de reagrupamento familiar, o qual é comunicado à DGACCP para efeitos de emissão do visto ao familiar ou familiares em questão.

¹¹¹ Como referido, a concessão de visto de residência para actividade profissional subordinada está dependente da existência de oportunidades de emprego. Para esse efeito, o Conselho de Ministros, mediante parecer prévio da Comissão Permanente da Concertação Social, aprova anualmente uma resolução que define um contingente global de oportunidades de trabalho, podendo excluir sectores ou actividades onde não se verifiquem necessidades de mão-de-obra. O IEFP e os seus congéneres das Regiões Autónomas dos Açores e Madeira, mantêm um sistema de informação permanentemente actualizado e acessível ao público, através da Internet, das ofertas de emprego, também divulgado junto das embaixadas e postos consulares de carreira portugueses. Até ao limite do contingente fixado pode ser emitido visto de residência para exercício de actividade profissional subordinada aos cidadãos de Estados terceiros que preencham as condições gerais de concessão de vistos de residência e que possuam contrato de trabalho ou promessa de contrato de trabalho. Cabe ao IEFP elaborar um relatório semestral sobre a execução do contingente global, para o que a concessão de um visto de residência para trabalho subordinado é-lhe comunicado.

4.1.3 Residência Legal

4.1.3.1 Asilo

Os procedimentos referentes ao requerimento de asilo e concessão de estatuto aparecem especificados nos pontos 4.1.1.1 e 4.1.2.1.

A concessão do direito de asilo confere ao beneficiado o estatuto de refugiado,¹¹² sendo-lhe concedida uma autorização de residência válida por cinco anos, renovável.

Relativamente à protecção subsidiária, a lei concede autorização de residência por razões humanitárias aos estrangeiros e apátridas a quem não seja aplicável o regime legal de concessão de asilo e que sejam impedidos ou se sintam impossibilitados de regressar ao país da sua nacionalidade ou da sua residência habitual, por razões de sistemática violação dos direitos humanos, ou por risco de ofensa grave.¹¹³ A autorização de residência por razões humanitárias concedida no âmbito da protecção subsidiária é válida por um período de dois anos, renovável.

De acordo com a Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, os requerentes de asilo em situação de carência económica e social beneficiam de apoio para alojamento e alimentação, bem como do acesso ao Serviço Nacional de Saúde.¹¹⁴

4.1.3.2 Imigração

De acordo com a Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, podem residir em Portugal os cidadãos de países terceiros habilitados com título de residência válido. Por “residente legal” entende-se “o cidadão estrangeiro habilitado com título de residência em Portugal, de validade igual ou superior a um ano”¹¹⁵, a qual pode ser autorização de residência temporária

112 Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, artigo 4.º.

113 Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, artigo 7.º, n.º 1.

114 Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, artigos 51.º, 52.º, 56.º e seguintes.

115 Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, artigo 3.º, alínea p).

ou permanente¹¹⁶. A autorização de residência temporária é válida pelo período de um ano, renovável por períodos sucessivos de dois anos ou sempre que se verifique a alteração dos elementos de identificação nele registados.¹¹⁷ A autorização de residência permanente não tem limite de validade.

O SEF é a entidade responsável pela emissão destes títulos de residência. As condições gerais para a concessão de autorização de residência são enumeradas no artigo 77.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho: posse de visto de residência válido; meios de subsistência, tal como definidos na lei; condições de alojamento; inscrição na Segurança Social (quando aplicável); ausência de condenação por crime punível com pena privativa de liberdade de duração superior a um ano; não se encontrar no período de interdição de entrada em território nacional subsequente a uma medida de afastamento do país; ausência de indicação no Sistema de Informação Schengen e ausência de indicação no Sistema Integrado de Informação do SEF para efeitos de não admissão.

A renovação da autorização temporária deve ser solicitada pelos interessados até trinta dias antes do termo do prazo de validade.¹¹⁸ São, nomeadamente, requisitos da renovação:¹¹⁹ a existência, nos termos da lei, de condições de alojamento; o cumprimento das obrigações fiscais e para com a segurança social; a inexistência de condenação em pena ou penas, que, isolada ou no seu conjunto, ultrapassem um ano de prisão.

Por sua vez, a autorização de residência permanente destina-se aos estrangeiros que reúnam cumulativamente os seguintes requisitos: titularidade de autorização de residência temporária há pelo menos cinco anos; inexistência, durante os últimos cinco anos de residência em território português, de condenação em pena ou penas que, isolada ou cumulativamente, ultrapassem um ano de prisão; meios de subsistência tal como definidos na lei; condições de alojamento; e conhecimentos do Português básico.

116 Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, artigo 74.º, n.º 1.

117 Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, artigo 75.º.

118 Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, artigo 78.º, n.º 1.

119 Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, artigo 78.º, n.º 2.

A tipologia de autorização de residência varia em função do fim a que se destina:¹²⁰ exercício de actividade profissional subordinada; independente; investigação ou actividade profissional altamente qualificada; estudo em estabelecimento de ensino secundário; estudo em estabelecimento de ensino superior; estágio profissional não remunerado; frequência de um programa de voluntariado; reagrupamento familiar; vítimas de tráfico de pessoas ou de acção de auxílio à imigração ilegal; titulares do estatuto de residente de longa duração noutro Estado Membro da União Europeia.

A permanência em Portugal por períodos limitados, nomeadamente para o exercício de uma actividade laboral, por regra inferiores a seis meses ou investigação científica, docência em estabelecimento superior ou actividade altamente qualificada, por regra inferior a um ano, é titulada por um visto de estada temporária.¹²¹

4.1.4 Acesso ao Mercado de Trabalho

O acesso ao mercado de trabalho em Portugal por parte de estrangeiros é titulado por um único documento que, em simultâneo, legitima a sua permanência em território nacional. Este documento pode revestir a forma de título de residência ou de visto de estada temporária, este destinado a estadias de duração limitada.

Como já referido, cabe à ACT controlar o cumprimento das normas laborais em Portugal, fiscalizar, incluindo as especificidades que nesta área se relacionam com estrangeiros.

4.1.4.2 Asilo

Aos requerentes de asilo ou de protecção subsidiária a quem tenha sido emitida autorização de residência provisória é assegurado o acesso ao mercado de trabalho nos termos da lei geral. No entanto, este acesso encontra-se vedado durante o período que medeia a apresentação do pedido e a decisão sobre a sua admissibilidade, salvo se o requerente for titular de uma autori-

120 Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, artigo 88.º e seguintes.

121 Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, artigo 54.º e seguintes.

zação de residência ou outro título habilitante de permanência em território nacional, que lhe permita exercício de uma actividade profissional.¹²²

São-lhes também aplicáveis as disposições gerais relativas ao sistema de segurança social.¹²³

4.1.4.2 Imigração

4.1.4.2.1 *Visto de Estada Temporária*

Numa perspectiva de acesso ao mercado de trabalho, a titularidade de um visto de estada temporária permite o exercício de uma actividade profissional subordinada ou independente, de carácter temporário.

De entre as finalidades a que se destina o visto de estada temporária, para efeitos do mercado de trabalho, relevam o exercício de uma actividade profissional subordinada ou independente, que não ultrapasse, em regra, os seis meses; o exercício de actividade científica em centros de investigação, docência em estabelecimento de ensino superior ou de uma actividade altamente qualificada durante um período inferior a um ano.

Neste contexto, é ainda autonomizado o exercício de actividades laborais relativamente à transferência de cidadãos nacionais de Estados Partes na Organização Mundial do Comércio (OMC), no âmbito da prestação de serviços ou da realização de formação profissional em território português; o exercício de uma actividade desportiva amadora certificada e ainda, em casos excepcionais, a permanência por períodos superiores a três meses, para efeitos de compromissos internacionais no âmbito da OMC em sede de liberdade de prestação de serviços.

4.1.4.2.2 *Autorização de Residência*

De acordo com o n.º 1 do artigo 83.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, a autorização de residência confere ao seu titular o direito de exercer uma actividade profissional subordinada ou independente. Para além disso, a

122 Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, artigo 54.º e 71.º.

123 Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, artigos 71.º e 72.º.

autorização de residência é condição necessária e suficiente para o acesso à orientação, formação, aperfeiçoamento e reciclagem profissionais, sem necessidade de qualquer autorização adicional relativa à condição de estrangeiro. A lei assegura ainda a igualdade de tratamento dos estrangeiros, nomeadamente em áreas relacionadas com a vertente laboral, tais como a segurança social, os benefícios fiscais e a filiação sindical.

A concessão de autorização de residência está dependente de condições gerais (artigo 77º da Lei 23/2007, de 4 de Julho), tais como: a inexistência de condenações penais relevantes, a posse de visto de residência, dispor de meios de subsistência e alojamento, a inexistência de interdição de entrada ou indicação no Sistema de Informação Schengen para efeitos de admissão, bem como inscrição na Segurança Social, sempre que aplicável.

Para além das condições gerais de concessão de autorização de residência, são exigíveis alguns requisitos específicos, aplicáveis em função da natureza da actividade que se pretende desenvolver em Portugal.

Desta forma, e no que à dimensão laboral diz respeito, para a obtenção de uma autorização de residência para o exercício de uma actividade profissional subordinada, o cidadão estrangeiro deverá estar na posse de um contrato de trabalho, celebrado nos termos da lei, bem como estar inscrito na segurança social.¹²⁴ A concessão de autorização de residência para exercício de actividade profissional subordinada é então comunicada pelo SEF ao IEFP para efeitos da execução do contingente acima referido.¹²⁵

No intuito de tutelar expectativas de estrangeiros efectivamente inseridos no mercado de trabalho, a lei permite, a título excepcional, a concessão de autorização de residência com dispensa do necessário visto de residência válido. Assim, sem prejuízo das demais requisitos gerais aplicáveis, o cidadão estrangeiro pode obter uma autorização de residência com dispensa daquele visto, desde que preencha as seguintes condições: possua um contrato de trabalho ou tenha uma relação laboral comprovada por sindicato, por associação com assento no COCAL ou pela ACT; tenha entrado legalmente em território nacional e aqui

124 Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, artigo 88.º, n.º 1.

125 Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, artigo 88.º, n.º 3 e n.º 4.

permaneça legalmente; esteja inscrito na Segurança Social e tenha a respectiva situação regularizada.¹²⁶

Já a concessão de títulos de residência para o exercício de uma actividade profissional independente implica a reunião das seguintes condições especiais: ter constituído sociedade nos termos da lei, declarado o início de actividade junto da administração fiscal e da segurança social como pessoa singular ou celebrado um contrato de prestação de serviços para o exercício de uma profissão liberal; estar habilitado a exercer uma actividade profissional independente; dispor de meios de subsistência; estar inscrito na segurança social; e, quando exigível, apresentar declaração da ordem profissional respectiva de que preenche os respectivos requisitos de inscrição.¹²⁷ Também neste caso é admissível o regime excepcional de acesso à autorização de residência com dispensa do visto (artigo 89, n.º 2, da Lei 23/2007).

Quanto à autorização de residência para actividade de investigação ou altamente qualificada, para além dos requisitos gerais, devem observar-se as seguintes condições: ser admitido a colaborar num centro de investigação oficialmente reconhecido, através de um contrato de trabalho, de um contrato de prestação de serviços ou de uma bolsa de investigação científica; ou dispor de contrato de trabalho ou de prestação de serviços compatível com o exercício de uma actividade docente num estabelecimento de ensino superior, ou com uma actividade altamente qualificada; e estar inscrito na segurança social.¹²⁸ Está também prevista a dispensa da posse de visto de residência válido, sempre que tenha entrado e permanecido legalmente em Portugal. O titular de uma autorização de residência que seja admitido a colaborar num centro de investigação oficialmente reconhecido, pode exercer uma actividade docente, nos termos da lei.¹²⁹

126 Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, artigo 88.º, n.º 2 e expressa no Decreto Regulamentar n.º 84/2007, no artigo 54, n.º 3, Justificação de Excepcionalidade.

127 Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, artigo 89.º, n.º 1.

128 Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, artigo 90.º, n.º 1.

129 Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, artigo 90.º, n.º 2 e 3.

4.1.5 Retorno

Na vertente do retorno o presente estudo adopta uma abordagem abrangente, englobando, quer os casos de afastamento coercivo e retorno voluntário, quer as situações de não admissão (recusas de entrada) em território nacional.

4.1.5.1 Asilo

Neste contexto, os regimes de afastamento coercivo e de recusa de entrada encontram-se limitados em função dos valores subjacentes à protecção conferida pelo asilo.

O pedido de asilo tem efeitos suspensivos relativamente aos procedimentos de natureza administrativa e/ou criminal, instaurados ou a instaurar, contra o requerente e seus familiares por entrada e/ou permanência irregular no país ou não reunião dos requisitos de admissão. Assim, caso o pedido de asilo seja deferido e se estabeleça que a irregularidade da entrada foi determinada pelos factos que fundamentaram o asilo, o procedimento será arquivado.¹³⁰

Em caso de decisão de recusa de protecção internacional, o requerente pode permanecer em território nacional durante um período transitório, que não exceda os trinta dias. Após este período fica sujeito ao regime geral de afastamento consagrado pelo Lei de Estrangeiros (Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho).

Por outro lado, qualquer cidadão estrangeiro alvo de um processo de expulsão de território nacional não poderá ser afastado para qualquer país onde possa ser perseguido por motivos que fundamentam a concessão de asilo ou possa sofrer tortura ou tratamento degradante (artigo 143.º, n.º 1 da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho), sendo reencaminhado para outro país que o aceite.

Na área do retorno voluntário, a Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, admite a assistência a requerentes e beneficiários de asilo ou protecção

¹³⁰ Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, artigo 12º, e Lei n.º 23/2007, artigo 146º, n.º 5.

subsidiária que manifestem vontade de regressar ao país de origem, nomeadamente através de programas desta natureza.¹³¹

4.1.5.2 Imigração

4.1.5.2.1 Afastamento

O afastamento coercivo de território nacional pode revestir duas formas: expulsão administrativa, destinada aos cidadãos estrangeiros que entrem e/ou permaneçam ilegalmente no país, e expulsão judicial, destinada a estrangeiros em situação regular¹³² (medida autónoma de expulsão judicial)¹³³ ou aplicada como pena acessória pela prática de um crime¹³⁴ doloso com condenação a pena de prisão efectiva superior a seis meses (para cidadãos não residentes) ou superior a um ano (para residentes).

Como limites ao afastamento, a lei estabelece a inadmissibilidade de expulsão de estrangeiros nascidos e residentes em território português; que tenham a seu cargo filhos menores de nacionalidade portuguesa a residir em Portugal; que tenham a seu cargo filhos menores, residentes em Portugal aos quais asseguram sustento e a educação; bem como daqueles que residam no país desde idade inferior a 10 anos.

Quanto aos estrangeiros residentes de longa duração, a sua expulsão judicial só pode fundamentar-se em ameaça para a ordem pública ou segurança pública.

A expulsão administrativa visa o afastamento de estrangeiros que tenham entrado e/ou permaneçam de forma ilegal no território português.¹³⁵ O cidadão estrangeiro detectado nestas circunstâncias é detido por autoridade policial e apresentado, no máximo de quarenta e

131 Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, artigo 139.º.

132 Com os fundamentos previstos no artigo 134.º, n.º 1, als. b) a f) da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho,.

133 Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, artigo 153.º.

134 Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, artigo 151.º.

135 Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, artigo 145.º.

oito horas após a detenção, às autoridades judiciais para validação da detenção e aplicação de medidas de coacção, se tal se justificar.¹³⁶

Porém, em casos fundamentados e como alternativa à detenção, o estrangeiro pode ser notificado pelo SEF para abandonar voluntariamente o território nacional no prazo que lhe for fixado, entre dez e vinte dias,¹³⁷ sob pena de instauração de processo administrativo de expulsão.

Em caso de detenção, durante o interrogatório judicial, o estrangeiro detido pode ainda, caso manifeste tal desejo, ser entregue à custódia do SEF para condução à fronteira e afastamento do país, com brevidade possível.¹³⁸ Esta forma de afastamento determina a aplicação de uma medida de não admissão durante um ano, inscrita no Sistema Integrado de Informações do SEF e no Sistema de Informação Schengen.¹³⁹

Validada a detenção pelo juiz, este pode determinar a aplicação das seguintes medidas de coacção: colocação do expulsando em centro de instalação temporária, obrigação de permanência na habitação com vigilância electrónica e a apresentação periódica ao SEF ou às autoridades policiais.¹⁴⁰ Se for determinada a medida de colocação do cidadão estrangeiro num centro de instalação temporária ou espaço equipado, esta permanência não poderá exceder os sessenta dias.¹⁴¹ Caso seja aplicada outra medida de coacção o estrangeiro é notificado para comparecer no SEF.

Segue-se a fase administrativa, durante a qual o SEF irá promover o processo de afastamento do território nacional. Durante a instrução do processo, o expulsando é obrigatoriamente ouvido, cabendo a decisão final ao Director do SEF. Esta decisão é notificada ao expulsando, em língua que o estrangeiro possa entender, com menção dos fundamentos de facto e de direito e da possibilidade de recuso judicial, com efeito devolutivo.¹⁴²

136 Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, artigo 146.º, n.º 1.

137 Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, artigo 138.º, n.º 1.

138 Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, artigo 147.º, n.º 1.

139 Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, artigo 33.º, n.º 1, alínea e) e artigo 147.º, n.º 2 e 3.

140 Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, artigo 160.º, n.º 3.

141 Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, artigo 146.º, n.º 3.

142 Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, artigo 141.º e artigo 148.º.

Como acima referido, a expulsão não pode ser efectuada para qualquer país onde o visado possa ser perseguido pelos motivos que, nos termos da lei, justificam a concessão do direito de asilo ou onde o cidadão estrangeiro possa sofrer tortura, tratamento desumano ou degradante. Neste caso o cidadão expulso é encaminhado para outro país que o acolha.¹⁴³

No domínio do retorno voluntário, o Estado português apoia o regresso voluntário de cidadãos estrangeiros aos seus países de origem, nomeadamente no âmbito de programas de cooperação estabelecidos com organizações internacionais, como é o caso da OIM, entidade responsável pela promoção do programa de retorno voluntário actualmente em vigor no país. Neste programa, o Estado suporta os custos inerentes à viagem de retorno e outras despesas necessárias neste âmbito e concede a uma quantia aos beneficiários (SEF, 2008a).

Por outro lado, no âmbito do projecto SuRRIA – “Sustentação do Retorno – Rede de Informação e Aconselhamento”, promovido pelo SEF em parceria com a OIM, foi criada uma rede descentralizada de apoio, informação e encaminhando os processos para a OIM para imigrantes que pretendam retornar voluntariamente aos países de origem, envolvendo diversos actores, nomeadamente, o SEF, os Centros de Apoio ao Imigrante do ACIDI, a Cruz Vermelha, o Serviço Jesuíta para os Refugiados, Caritas e outras associações locais.

Sob os beneficiários do retorno voluntário impende um período subsequente de interdição de entrada de três anos. A admissão em território nacional durante esse período implica a devolução ao Estado dos montantes recebidos, acrescidos de juros à taxa legal.¹⁴⁴

4.1.5.2.2 *Recusa de Entrada*

Relativamente à não admissão, um estrangeiro vê a sua entrada recusada em território português, caso não reúna os requisitos legais de admissão no país,¹⁴⁵ (tal como referido no capítulo sobre as condições de

143 Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, artigo 143.º.

144 Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, artigo 139.º.

145 Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, artigo 32.º.

admissão). Neste processo o estrangeiro é sempre ouvido, cabendo a decisão de recusa de entrada ao Director Nacional do SEF, com faculdade de delegação.¹⁴⁶ A decisão é sempre notificada, em língua que o estrangeiro possa entender, com menção dos fundamentos de facto e de direito e da possibilidade de recuso judicial, com efeito devolutivo.¹⁴⁷

Sempre que não for possível efectuar o reembarque do estrangeiro não admitido em território nacional nas quarenta e oito horas subsequentes à decisão de recusa de entrada, é dado conhecimento à autoridade judicial competente, de modo a que seja determinada a manutenção do cidadão em centro de instalação temporário ou espaço equiparado.¹⁴⁸

Durante a permanência na zona internacional do porto ou aeroporto ou em centro de instalação temporária ou espaço equiparado, o estrangeiro a quem tenha sido recusada a entrada pode comunicar com a representação diplomática ou consular do seu país ou com qualquer pessoa da sua escolha, beneficiando de assistência de intérprete, cuidados de saúde e apoio necessário à satisfação das suas necessidades básicas, bem como, a expensas do próprio, ao acesso à assistência jurídica por advogado.¹⁴⁹

4.2 Ligações com outras Áreas de Intervenção Política

A estratégia adoptada para a política nacional na área da imigração e asilo assenta numa visão global e abrangente deste fenómeno, estruturando-se em torno de quatro grandes eixos: regulação dos fluxos migratórios, promoção da imigração legal, luta contra a imigração ilegal e integração dos imigrantes na sociedade de acolhimento. Exemplo recente da importância conferida às matérias da imigração foi a adopção das temáticas da imigração legal e o combate à imigração ilegal como uma das prioridades da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia em 2007.

146 Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, artigos 37º e 38º.

147 Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, artigo 38.º, n.º 2.

148 Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, artigo 38.º, n.º 4.

149 Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, artigo 40º.

Ao nível da execução das políticas assinala-se a intervenção de um conjunto diversificado de entidades. Como oportunamente referido, sob tutela do MAI, destaca-se o papel do SEF, entidade responsável pelo controlo de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros, bem como competências de natureza criminal especializada relativamente aos crimes de auxílio à imigração ilegal e tráfico de seres humanos e ainda a instrução dos processos de asilo.

Neste contexto, merece ainda destaque a intervenção do MTSS relativamente à vertente laboral da imigração, designadamente através do IEFP (responsável pela publicitação e monitorização do processo de contratação e elaboração dos relatórios de execução do contingente anual de admissão de trabalhadores estrangeiros) e da ACT (responsável pelas fiscalização das condições de trabalho).

A intervenção do MNE destaca-se na dimensão internacional e de relações externas da imigração e na política de vistos, com destaque a DGACCP, relativamente às quais possui competências de coordenação.

Atenta a natureza transversal da integração de imigrantes, a coordenação das respectivas políticas está acometida à Presidência do Conselho de Ministros, cabendo a sua prossecução ao ACIDI, em especial no que se refere à colaboração na concepção, execução e avaliação das políticas públicas relevantes para a integração dos imigrantes e das minorias étnicas.

Em particular nesta vertente, a actuação dos ministérios sectoriais não pode ser escamoteada, como é o caso, por exemplo, dos Ministério da Saúde, da Educação e das Finanças, cuja actuação se orienta pelo princípio constitucional da equiparação de direitos e deveres entre cidadãos nacionais e estrangeiros.

Deve ainda realçar-se o papel da [Conservatória dos Registos Centrais](#),¹⁵⁰ integrada no MJ, entidade responsável pelos processos de atribuição e aquisição da nacionalidade e pelo registo central sobre atribuição, aquisição e perda da nacionalidade portuguesa.

150 Acessível a partir de: <http://www.mpc.mj.pt/rcentr/infocent.asp>.

A articulação e interacção coerente entre todos os actores, em especial os de natureza pública, tem sido uma prioridade na concretização da política migratória portuguesa, cujos resultados efectivos são por demais notórios. Para o efeito, devem sublinhar-se as funções do COCAI, onde, a par de representantes de diversas entidades publicas, têm assento, nomeadamente, associações representativas dos imigrantes, parceiros sociais e instituições de solidariedade social, para a definição das políticas de integração social e de combate à exclusão, em especial nas suas vertentes migratórias. A par deste Conselho desenvolvem-se outros canais e contactos entre os diversos actores a parceiros dedicados à temática migratória. Neste contexto, é de referir a rede de pontos de contacto sobre migrações, que no âmbito da Rede Europeia das Migrações, veio reforçar ainda mais a proximidades entre os vários intervenientes deste processo.

De igual modo, as associações de imigrantes, anti-racistas e de defesa dos direitos humanos, centrais sindicais, associações patronais, entre outros integram a CICDR, dedicada à recolha e análise de informação e prevenção da prática de actos discriminatórios.

Neste ponto, as entidades extra governamentais vêm assumindo um papel relevante na concretização das políticas migratórias e de asilo em Portugal. Exemplo disso é a promoção de reuniões entre o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e as associações representativas dos imigrantes para reflexão e acompanhamento das problemáticas migratórias. A celebração de protocolos entre o SEF e diversas Associações de Imigrantes para a disponibilização de mediadores sócio-culturais para atendimento presencial e telefónico dos imigrantes, facilitando o acesso dos imigrantes aos serviços prestados, constitui como um exemplo de boas práticas neste domínio.

Concretamente na área do asilo, deve sublinhar-se as funções conferidas pela Lei de Asilo ao CPR (representante do ACNUR para Portugal) na protecção jurídica e social dos requerentes de asilo e dos refugiados, nomeadamente no âmbito da instrução dos pedidos de asilo e do acolhimento, configurando uma solução inovadora em termos europeus e internacionais.

Também a OIM tem desempenhado um papel de grande relevo, assente num diálogo permanente e aberto com as instituições governamen-

tais que transcende em muito a gestão do programa de retorno voluntário, pela qual é responsável em Portugal.

Como já foi referido, nos últimos dois anos Portugal adoptou um novo quadro legal de imigração e asilo, assente num consenso parlamentar e social alargado e numa visão abrangente da realidade migratória. Este novo quadro legal visa estimular a migração legal, o combate à exploração e à criminalidade relacionada com a imigração, e a tutela dos direitos dos imigrantes, revelando-se também uma ferramenta essencial para a actuação articulada e coerente de todos os agentes e actores no processo migratório em Portugal, cujo potencial ainda não é possível avaliar na presente data.

5. Análise dos Sistemas de Asilo e Imigração.

Em 12 de Julho de 2000, o então Comissário Europeu para a Justiça e Assuntos Internos António Vitorino referiu num discurso que a política de imigração zero levada a cabo pelos países europeus nos últimos 25 anos não constituía uma resposta, face aos novos desafios económicos e demográficos com que a Europa nesse momento se deparava.¹⁵¹ Desde então, temos vindo a assistir a reestruturações das políticas europeias de imigração que promovem, entre outros aspectos, a chamada gestão de fluxos migratórios (*managed migration*), cuja consolidação estratégica se efectuou, nomeadamente, através dos Programas de Tampere e de Haia.

A nível nacional, a evolução das políticas de imigração tem-se caracterizado por um percurso semelhante, incluindo as vertentes não previstas na política comum de imigração e asilo. Um relatório recente do Provedor de Justiça refere que *excluída uma política de 'imigração zero', foi afirmada a necessidade da gestão de fluxos de imigração económica, a materializar numa política de contingentação das entradas de novos imigrantes* (Provedor de Justiça, 2008). As evoluções verificadas na lei da imigração desde 2001 mostram consistência a este respeito e têm procurado afinar os procedimentos por via dos quais se procura realizar este objectivo, mostrando a produção mais recente – nomeadamente o Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de Novembro – uma particular aposta na atracção de mão-de-obra qualificada e empreendedora para Portugal, consubstanciada sobretudo através da desburocratização e facilitação de condições de admissão.

Na linha da política comum europeia de captação de pessoas qualificadas, a valorização desta imigração manifesta-se não apenas na legislação mais recente, mas também na criação e desenvolvimento de programas de reconhecimento de habilitações superiores, com vista ao suprimento de necessidades específicas do mercado de trabalho nacional. Um bom exemplo disto é o Programa de Reconhecimento de

151 Acessível a partir de http://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=2326_o_4_o.

Habilitações de Médicos Imigrantes, que tem vindo a ser promovido por instituições da sociedade civil e pelo Estado.¹⁵²

Outro aspecto que vem sendo crescentemente estimulado e consolidado nas sucessivas leis de imigração nacionais é o reagrupamento familiar, nomeadamente a agilização e facilitação dos processos de reagrupamento. Esta evolução corresponde a uma etapa nova da imigração em Portugal, caracterizada por uma maior consolidação das comunidades imigrantes em Portugal e expressa uma solução mais humanista na gestão dos fluxos migratórios. Deste modo, a unificação dos estatutos jurídicos de residência em Portugal, operada pelo novo quadro legal português, para além da transposição da Directiva n.º 2003/86/CE, do Conselho, de 22 de Setembro, homogeneizou e clarificou o regime de reagrupamento, anteriormente alvo de regimes distintos, em função da natureza do título do beneficiário do direito.

Não obstante Portugal ser um país de imigração relativamente recente, surge referido como exemplo de boas práticas em matéria de integração de imigrantes, nomeadamente no *Índice de Políticas de Integração de Imigrantes* (Niessen *et al.*, 2007), em matéria de análise de legislação, onde ocupa o segundo lugar numa lista ordenada de Estados que envolve a UE25, o Canadá, a Suíça e a Noruega.

Ao nível dos direitos fundamentais, há que sublinhar o facto de a Constituição da República Portuguesa consagrar o princípio da igualdade de direitos entre cidadãos nacionais e estrangeiros e de o quadro legal nacional conferir aos estrangeiros um acervo alargado direitos, nomeadamente ao nível das prestações sociais, saúde e ensino.

Também neste domínio há a destacar a criação do Plano de Integração de Imigrantes que visa promover e otimizar os canais de integração das comunidades imigrantes (Provedor de Justiça, 2008), bem assim como o Plano Nacional de Acção para a Inclusão e, numa outra vertente, o Plano Nacional contra o Tráfico de Seres Humanos.

152 O primeiro programa de Reconhecimento de Habilitações de Médicos Imigrantes foi financiado pela Fundação Calouste Gulbenkian e executado em parceria com o Serviço de Jesuítas e Refugiados. Decorreu entre 2002 e 2005 e integrou 106 médicos de origem imigrante no Sistema Nacional de Saúde. Reconhecendo a importância da iniciativa o Ministério da Saúde, em parceria com a FCG e o JRS, lançou em 2008 um novo programa para Integração Profissional de 150 Médicos Imigrantes. Acessível a partir de: <http://www.gulbenkian.pt/index.php?section=63&artId=1119>.

Em suma, a experiência portuguesa recente é informada por múltiplas adaptações, não só às mudanças registadas nos próprios fluxos migratórios, mas também à evolução social e demográfica da população nacional, à política comum e aos eventos internacionais que condicionam esta realidade. A resposta a estes estímulos tem sido um esforço multi-dimensional de gestão de fluxos migratórios do qual é possível salientar aspectos como a criação de contingentes, a promoção da imigração qualificada, a disponibilização de acesso a mecanismos de regularização que não impliquem um “efeito de chamada”,¹⁵³ o combate à imigração irregular mais focado no controlo e agravamento das sanções para quem explore o trabalho de imigrantes irregulares ou o tráfico humano e medidas integradas entre diferentes entidades e sectores com vista a uma integração transversal dos imigrantes na sociedade portuguesa.

153 Terminologia adoptada para explicar o fenómeno de atracção de imigração, isto é imigrantes que escolhem Portugal como país de imigração por via de influência de familiares ou amigos que já se encontrem em território nacional.

Bibliografia

Abranches, Maria; di Sciullo, Luca; Rosário, Edite & Santos, Tiago (2007) *Medir a Integração: O Caso de Portugal. Indicadores regionais de inserção socioeconómica dos nacionais de países terceiros*. Lisboa: OIM.

Almeida, André Corrêa de (coord.); Norte, Cláudia; Mortágua, Maria João; Rosa, Maria João Valente; Silva, Pedro Duarte & Santos, Vanda (2004) *O Impacto da Imigração nas Sociedades da Europa: o caso Português. Um Estudo para a Rede Europeia das Migrações*. Lisboa: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Baganha, Maria; Ferrão, João; Malheiros, Jorge (1998) *Os Movimentos Migratórios Externos e a sua Incidência no Mercado de Trabalho em Portugal*. Lisboa: Observatório do Emprego e Formação Profissional.

Carvalho, Frederico (1996) “Refugiados longe da paz” em *Expresso*, 24 de Fevereiro de 1996.

CPR (1996) “Conclusões do Grupo de Trabalho I: Protecção Jurídica dos Refugiados – Quadros legais e internacionais” em *O Asilo em Portugal, Volume II*. Lisboa: CPR. Acessível em: http://www.refugiados.net/cid_virtual_bkup/asilo2/2cgt1.html.

CSE (2006) *Estatísticas dos Movimentos Migratórios*. Lisboa: Conselho Superior de Estatística.

Entzinger, Han (2001) “Novas tendências migratórias à escala mundial” em *Janus 2001*. Lisboa: Público e Universidade Autónoma de Lisboa, Novembro de 2000.

Leitão, José (s.d.) “Os Refugiados, o Direito da Solidariedade”. Acessível em: http://www.refugiados.net/cid_virtual_bkup/asilo1/jl.html.

Magalhães, José (2008) “Directiva do Retorno”. Acessível em: http://www.sef.pt/portal/v10/PT/asp/noticias/Noticias_Detalhe.aspx?id_linha=5074.

Malheiros, Jorge (2006a) *Integração social e profissional de imigrantes*,

refugiados e minorias étnicas. Lisboa: Gabinete de Gestão EQUAL.

Malheiros, Jorge (2006b) declarações por ocasião da apresentação em Lisboa do relatório *Perspectivas das Imigrações Internacionais* da OCDE a 2 de Novembro de 2006. Acessíveis a partir de: <http://www.acime.gov.pt/modules.php?name=News&file=article&sid=1595>.

Neves, Céu (1996) “Audição parlamentar pede alterações à lei de asilo. Governo vai estudar apoios” em *Diário de Notícias*, 27 de Fevereiro de 1996.

Niessen, Jan; Huddleston, Thomas; Citron, Laura; Geddes, Andrew & Jacobs, Dirk (2007) *Índex de Políticas de Integração de Imigrantes*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian e British Council

OECD (2007) *International Migration Outlook. Annual Report. 2007 Edition*. Paris: OECD.

OECD (2008) *Jobs for Immigrants (Vol. 2): Labour Market Integration in Belgium, France, the Netherlands and Portugal*. Paris: OECD.

Oliveira, Catarina Reis de; Rosário, Edite & Santos, Tiago (2006) *Indicators of Immigrant Integration. Portugal, First Report*. Lisboa. ACIME.

Peixoto, João (2007) “Tráfico, contrabando e imigração irregular: os novos contornos da imigração brasileira em Portugal” in *Sociologia, Problemas e Práticas*, Jan. 2007, no.53, pp.71-90.

Pires, Rui Pena (2003) *Migrações e Integração: Teoria e Aplicações à Sociedade Portuguesa*. Oeiras: Celta Editora.

Poulain, Michel; Perrin, Nicolas & Singleton, Ann (eds.) (2006) *THESIM – Towards Harmonised European Statistics on International Migration*. Louvain-la-Neuve: Presses Universitaires de Louvain.

Provedor de Justiça (2008) *Relatórios Sociais: Imigração, Direitos das Mulheres; Infância e Juventude; Protecção da Saúde; Sistema Penitenciário*. Lisboa: Provedoria de Justiça.

Rato, Helena (2008) declarações em “Portugal continua a ser um país de emigrantes” artigo surgido em *Mundo Português* de 18 Março de 2008. Acessível a partir de: <http://www.mundoportugues.org/content/1/2217/portugal-continua-ser-pais-emigrantes/>.

Rosa, Maria João Valente e Vieira, Cláudia (2003) *A população portuguesa no séc. XX*. Lisboa: ICS.

Rosário, Edite (1999) “Representações de Mobilidade: Imigrantes e Minorias Étnicas no Vale de Algés: um Estudo de Caso”, Dissertação de Mestrado em Sociologia, apresentada à FCSH-UNL.

SEF (2007a) *Relatório de Actividades 2006. Imigração, Fronteiras e Asilo*. Lisboa: SEF.

SEF (2007b) *Relatório Anual de Política para a Rede Europeia das Migração, 2006*. Lisboa: SEF.

SEF (2008a) “Boas Práticas no retorno voluntário de imigrantes”, nota à comunicação social publicada no Portal do SEF a 20 de Maio de 2008. Acessível a partir de: http://www.sef.pt/portal/v10/PT/asp/noticias/Noticias_Detalhe.aspx?id_linha=5037.

SEF (2008b) *Relatório de Actividades 2007. Imigração, Fronteiras e Asilo*. Lisboa: SEF.

Lista de Acrónimos

ACIDI, I.P. – Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, Instituto Público

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

ACT – Autoridade para as Condições do Trabalho

CICDR – Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial

CNR – Comissário Nacional para os Refugiados

COCAI – Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração

CPR – Conselho Português para os Refugiados

DGACCP – Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas

GNR – Guarda Nacional republicana

IEFP, I.P. – Instituto de Emprego e Formação Profissional, Instituto Público

INE – Instituto Nacional de Estatística

MAI – Ministério da Administração Interna

MJ – Ministério da Justiça

MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros

MTSS – Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social

OIM – Organização Internacional para as Migrações

OMC – Organização Mundial do Comércio

PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

PII – Plano Nacional para a Integração de Imigrantes

PSP – Polícia de Segurança Pública

SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

ÍNDICE

Sumário Executivo	3
1 <u>Introdução: Propósito e Metodologia Seguida</u>	7
2 <u>Panorama da Organização do Quadro Político, Legislativo e Institucional em Portugal</u>	9
2.1 <u>Órgãos de Soberania</u>	9
2.2 <u>Principais Instituições e Agentes na Área do Asilo e da Imigração</u>	10
2.3 <u>Outras Instituições de Relevância</u>	13
3 <u>Desenvolvimento dos Sistemas de Asilo e Imigração</u>	15
3.1 <u>Asilo</u>	15
3.2 <u>Imigração</u>	19
4 <u>Organização do Sistema</u>	29
4.1 <u>Asilo e Migração</u>	31
4.1.1 <u>Procedimentos de Entrada</u>	31
4.1.2 <u>Condições de Admissão</u>	37
4.1.3 <u>Residência Legal</u>	45
4.1.4 <u>Acesso ao Mercado de Trabalho</u>	47
4.1.5 <u>Retorno</u>	51
4.2 <u>Ligações com outras Áreas de Intervenção Política</u>	55
5 <u>Análise dos Sistemas de Asilo e Imigração</u>	59

<u>Bibliografia</u>	63
<u>Lista de Acrónimos</u>	67
<u>ÍNDICE</u>	69