



Relatório Político

para a Rede Europeia das Migrações

(Annual Policy Report)

2009

PORTUGAL



PORTUGAL
PONTO DE CONTACTO NACIONAL
PARA A REDE EUROPEIA DAS MIGRAÇÕES



CO-FINANCIADO PELA
COMISSÃO EUROPEIA

Sumário Executivo

1. Este relatório incide sobre os desenvolvimentos políticos e legislativos ocorridos durante o ano de 2009 em Portugal em matéria de imigração e asilo. Constitui a contribuição do Ponto de Contacto Nacional para o *Annual Policy Report de 2009* da Rede Europeia das Migrações (REM) e incorpora contributos de diversas entidades públicas, designadamente das que integram a rede nacional da REM.

Relativamente aos relatórios que o precedem, merece destaque o facto de, a par da análise da estrutura geral do sistema político-legal e dos desenvolvimentos institucionais, políticos e legislativos em matéria de imigração e asilo durante o ano de 2009, o presente relatório indicar desenvolvimentos específicos sobre imigração e asilo relevantes em termos da execução do [Pacto Europeu sobre Imigração e Asilo](#)¹ (doravante, Pacto). O presente relatório incorpora (em itálico) e desenvolve, de forma circunstanciada, o relatório nacional de avaliação do Pacto, oportunamente enviado pelas autoridades portuguesas à Comissão Europeia. Neste contexto, a presente abordagem reportar-se-á a anos anteriores a 2009, caso a implementação das políticas, as acções ou os projectos pertinentes assim o justifiquem, na perspectiva da avaliação da execução do Pacto.

2. No **plano legislativo**, durante o ano de 2009 não se registaram em Portugal alterações estruturais em matéria de imigração e asilo. O quadro legal que regula a imigração vigora desde 2007, com a implementação da [Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho](#),² conhecida como Lei de Estrangeiros e do [Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de Novembro](#).³ Não obstante, em 2009 haverá a destacar a aprovação da [Portaria n.º 760/2009, de 16 de Junho](#),⁴ que adopta **medidas excepcionais** quanto aos meios de subsistência de que

¹ Consultado em 23 de Dezembro de 2009, a partir de http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/doc/doc_13440_08_en.pdf.

² Consultado em 19 de Novembro de 2009, a partir de <http://www.sef.pt/documentos/56/NOVA%20LEI%20ESTRANGEIROS.pdf>

³ Consultado em 19 de Novembro de 2009, a partir de http://www.sef.pt/portal/v10/PT/asp/legislacao/legislacao_detalhe.aspx?id_linha=4849#0

⁴ Consultado em 19 de Novembro de 2009, a partir de <http://www.dre.pt/pdf1s/2009/07/13600/0450904509.pdf#1>

devem dispor os cidadãos estrangeiros para a permanência em território nacional, no contexto da crise económica internacional, e ainda o [Decreto-Lei n.º 204/2009, de 31 de Agosto](#),⁵ do MCTES, que concede o acesso aos benefícios da acção social do ensino superior aos **estudantes** estrangeiros titulares de autorização de residência permanente ou beneficiários do estatuto de residente de longa duração.

O quadro legal que regula o Asilo, [Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho](#),⁶ vigora desde 2008 e não sofreu qualquer alteração no ano em análise.

No plano político importa assinalar que tomou posse, em Outubro de 2009, o [XVIII Governo Constitucional](#)⁷ de Portugal. A mudança de governo, resultante da realização de eleições Legislativas não teve repercussões em termos de mudanças institucionais ou políticas no âmbito da imigração e asilo. Os ministros que tutelam estas áreas, nomeadamente o [Ministro da Administração Interna](#) (MAI)⁸ e o [Ministro da Presidência](#),⁹ mantiveram-se. Para além das eleições Legislativas, houve ainda em Portugal mais dois actos eleitorais – eleições para o Parlamento Europeu e eleições Autárquicas –, nenhum dos quais suscitou particular debate sobre as temáticas de imigração e asilo.

3. Em síntese, dir-se-á que, tanto ao nível legislativo, como ao nível da implementação das políticas, foram dados passos consolidados na execução de praticamente todos os aspectos relevantes da realidade da imigração e asilo, em particular no que se prende com a execução dos compromissos resultantes do Pacto.

Relativamente a **desenvolvimentos específicos no contexto do Pacto**, deve sublinhar-se que o quadro legal nacional que regula as áreas da imigração e asilo precede, em diversos aspectos, o Pacto e antecipa a implementação de várias das soluções nele enunciadas.

⁵ Consultado em 11 de Dezembro de 2009, a partir de http://www.dges.mctes.pt/NR/rdonlyres/9D51C8C7-F4D2-4AA8-83BC-E4CFBD7BF48D/3585/DL204_2009.pdf.

⁶ Consultado em 19 de Novembro de 2009, a partir de <http://www.dre.pt/pdf1s/2008/06/12400/0400304018.pdf#1>

⁷ Consultado em 23 de Dezembro de 2009, a partir de <http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Pages/Inicio.aspx>.

⁸ Consultado em 19 de Novembro, a partir de <http://www.mai.gov.pt/>

⁹ Consultado em 20 de Novembro de 2009, a partir de <http://www.mp.gov.pt/mp/pt/default.htm>

São também de realçar as medidas e acções adoptadas nos domínios do combate à imigração ilegal e controlo de fronteiras, designadamente ao nível da modernização tecnológica, cooperação comunitária e internacional e formação, bem assim como os avanços registados do processo dos vistos biométricos. Também o quadro legal e a actuação dedicada a trabalhadores, em especial os altamente qualificados, estudantes e ao reagrupamento familiar são merecedores de destaque.

Outra área muito relevante prende-se com a informação facultada aos imigrantes, designadamente sobre as condições da imigração legal, como resulta evidente da secção que lhe é dedicada neste relatório.

Em matéria de integração de imigrantes, sem perder de vista o princípio legal da equiparação de direitos, evidencia-se um conjunto diversificado de projectos neste domínio, abrangendo, nomeadamente a inclusão social, a interculturalidade, o emprego, a língua e o reconhecimento de diplomas académicos. Destaca-se ainda a avaliação do Plano de Integração de Imigrantes, que aponta para uma taxa de execução de 81% relativamente às metas propostas distribuídas por diversos sectores e que assumem como grande finalidade o acolhimento e a plena integração dos imigrantes, tendo em conta não apenas os aspectos económico e social, mas igualmente questões relativas à diversidade cultural e religiosa, cidadania, participação e direitos. Ainda neste escopo, aponta-se o facto de o [*Relatório de Desenvolvimento Humano de 2009 – Ultrapassar Barreiras: Mobilidade e desenvolvimento humanos*](#),¹⁰ que procede a uma avaliação das políticas de migração de 28 países, apontar Portugal como o país que maior pontuação alcançou no que respeita à atribuição de direitos e serviços aos migrantes internacionais.

4. Na vertente da **legislação europeia**, no decurso de 2009, não houve lugar a discussão pública digna de relevo, nem se procedeu à transposição de directivas no domínio da imigração e asilo para a ordem jurídica interna.

¹⁰ Consultado em 11 de Dezembro de 2009, a partir de http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2009_EN_Complete.pdf.

1 Estrutura dos sistemas político e legal portugueses

1.1 Estrutura geral do sistema político

A estrutura geral do sistema político nacional e o contexto institucional relevante para a migração e asilo mantiveram-se fundamentalmente inalteradas ao longo do ano de 2009. Também os ministérios e instituições públicas de relevo nesta área não mudaram significativamente ao longo do ano em curso. A arquitectura político-institucional relevante para a imigração e asilo foi já descrita no relatório nacional sobre [Organização de Políticas de Asilo e Migração](#)¹¹ bem como em anteriores [relatórios anuais de política para a Rede Europeia das Migrações](#),¹² pelo que no presente documento nos cingiremos a um breve enquadramento dos principais actores no domínio da imigração e do asilo.

O Governo é o órgão responsável pela definição das políticas de imigração, asilo, acolhimento e integração. Apesar de em resultado de eleições legislativas em Setembro de 2009 se ter formado novo Governo,¹³ não há alterações estruturais a assinalar relativamente às matérias em apreço.

É ao [Ministério da Administração Interna](#) (MAI)¹⁴ que cabe a execução da política de imigração e asilo, tendo por missão o controle da circulação de pessoas nas fronteiras, da entrada, permanência e residência de estrangeiros em território nacional bem como a apreciação e decisão sobre a concessão do estatuto de igualdade e de refugiado.¹⁵ Para efeitos de prossecução destas atribuições, integra a administração directa do Estado no âmbito do MAI, o [Serviço de Estrangeiros e Fronteiras](#) (SEF),¹⁶ que tem por missão proceder ao controlo da circulação de pessoas nos postos de

¹¹ Consultado em 19 de Novembro de 2009, a partir de <http://www.sef.pt/documentos/56/AOrgPolAsiloImigemPortugal.pdf#1>

¹² Consultado em 19 de Novembro de 2009, a partir de http://www.sef.pt/documentos/56/REM_2008_PT.pdf#1

¹³ XVIII Governo Constitucional, suportado por uma maioria parlamentar relativa composta em exclusivo pelo grupo parlamentar do Partido Socialista. Consultado em 20 de Novembro de 2009, a partir de <http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Pages/Inicio.aspx>.

¹⁴ Consultado em 19 de Novembro, a partir de <http://www.mai.gov.pt/>

¹⁵ Decreto-Lei n.º 203/2006, de 27 de Outubro. Artigo 2.º da Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna. Consultado em 20 de Novembro de 2009, a partir de <http://www.prociv.pt/Legislacao/Documents/LeiOrganmai.pdf>.

¹⁶ Consultado em 20 de Novembro de 2009,

fronteira e a permanência e as actividades de estrangeiros em território nacional; prevenir e combater a criminalidade relacionada com a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos; instaurar e decidir os processos de expulsão administrativa de estrangeiros e instruir os processos de pedidos de asilo. Por determinação do Governo, o SEF assegura a representação do Estado Português em grupos e comités da União Europeia referentes às matérias de imigração e asilo, entre os quais se destacam, ao nível do Concelho, o Comité Estratégico de Imigração, Fronteiras e Asilo e o Grupo de Alto Nível de Asilo e Migração. A função de representação do Estado Português alarga-se ainda a outros eventos e organizações internacionais na área do asilo e imigração. Ao SEF cabe ainda, no âmbito das suas atribuições, assegurar os compromissos assumidos ao nível da cooperação internacional e colaborar com os serviços congéneres estrangeiros.

Ainda da tutela do MAI, em matéria de imigração, importa destacar o papel das forças de segurança, nomeadamente da [Guarda Nacional Republicana](#) (GNR)¹⁷ e da [Polícia de Segurança Pública](#) (PSP),¹⁸ no controlo e fiscalização de imigrantes em território nacional e no âmbito da acção desenvolvida nos Centros de Cooperação Policial e Aduaneira, estabelecidos no quadro [Acordo entre a República Portuguesa e o Reino de Espanha sobre cooperação sobre cooperação transfronteiriça em matéria policial e aduaneira](#).¹⁹ A GNR detém ainda competências ao nível da vigilância e patrulhamento da costa portuguesa, nomeadamente através da [Unidade de Controlo Costeiro](#) (UCC).²⁰ A [Polícia Marítima](#)²¹ detém competências no que se prende com o controlo da costa, da zona de domínio público marítimo e das águas territoriais nacionais.

¹⁷ Consultado em 19 de Novembro de 2009, a partir de <http://www.gnr.pt/>.

¹⁸ Consultado em 19 de Novembro de 2009, a partir de <http://www.psp.pt/Pages/defaultPSP.aspx>.

¹⁹ Consultado em 19 de Novembro de 2009, a partir de <http://dre.pt/pdf1sdip/2007/07/13400/44324439.pdf>

²⁰ Art.º 40º da lei 63/2007, de 6 de Novembro: “A UCC é a unidade especializada responsável pelo cumprimento da missão da Guarda em toda a extensão da costa e no mar territorial, com competências específicas de vigilância, patrulhamento e intercepção terrestre ou marítima em toda a costa e mar territorial do continente e das Regiões Autónomas, competindo-lhe, ainda, gerir e operar o Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo (SIVICC), distribuído ao longo da orla marítima.

Consultado em 19 de Novembro de 2009, a partir de http://www.gnr.pt/portal/internet/legislacao/pdf/LEI_ORGANICA.pdf.

²¹ Consultado em 19 de Novembro de 2009, a partir de <http://www.marinha.pt/PT/amarinha/estruturaorganizativa/siademadeautoridademaritima/policiamaritima/Pages/PoliciaMaritima.aspx>.

Também o [Ministério dos Negócios Estrangeiros](#) (MNE)²² tem competências em matéria de regulação e promoção da imigração legal, sobretudo no que se refere à concessão de vistos consulares, a cargo da Direcção de Serviço de Vistos e Circulação de Pessoas, unidade orgânica integrada na [Direcção Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas](#) (DGACCP).²³

No âmbito do [Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social](#) (MTSS),²⁴ em matéria de asilo e imigração, destacam-se o papel da [Autoridade para as Condições do Trabalho](#) (ACT)²⁵ e do [Instituto de Emprego e Formação Profissional, I.P.](#) (IEFP)²⁶. A ACT integra a administração directa do Estado e detém competências na área do aconselhamento, informação e inspecção das condições de trabalho dos estrangeiros em Portugal. O IEFP é responsável pela monitorização do processo de contratação de estrangeiros e elaboração de relatórios de execução do contingente anual de admissão de trabalhadores estrangeiros.

As matérias relativas à integração de imigrantes estão a cargo do [Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I.P.](#) (ACIDI),²⁷ que actua na dependência da Presidência do Conselho de Ministros.²⁸ O ACIDI tem por missão colaborar na concepção, execução e avaliação das políticas públicas, transversais e sectoriais, relevantes para a integração dos imigrantes e das minorias étnicas, bem como promover o diálogo entre as diversas culturas, etnias e religiões.²⁹ Neste âmbito importa destacar as atribuições do [Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração](#) (COCAI)³⁰ e da [Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial](#) (CICDR),³¹ ambos

²² Consultado em 19 de Novembro de 2009, a partir de <http://www.mne.gov.pt/mne/pt/ministerio/>

²³ Consultado em 19 de Novembro de 2009, a partir de <http://www.mne.gov.pt/mne/pt/ministerio/organizacoes/dgaccp/>

²⁴ Consultado em 19 de Novembro de 2009, a partir de <http://www.mtss.gov.pt/>.

²⁵ Consultado em 19 de Novembro de 2009, a partir de <http://www.act.gov.pt/%28pt-PT%29/Paginas/default.aspx>.

²⁶ Consultado em 19 de Novembro de 2009, a partir de <http://www.iefp.pt/Paginas/Home.aspx>

²⁷ Consultado em 19 de Novembro de 2009, a partir de <http://www.acidi.gov.pt/>

²⁸ Art.º 20º, do Decreto-Lei n.º 20/2006, de 27 de Outubro. Consultado em 19 de Novembro de 2009, a partir de <http://dre.pt/pdf1sdip/2009/04/07400/0226102266.pdf>

²⁹ Art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 167/2007, de 3 de Maio. Consultado em 19 de Dezembro de 2009, a partir de http://www.acidi.gov.pt/docs/ACIDI/Lei_organica_ACIDI.pdf

³⁰ Consultado em 19 de Novembro de 2009, a partir de <http://www.acidi.gov.pt/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=166>

³¹ Consultado em 19 de Novembro de 2009, a partir de <http://www.cicdr.pt/>

coordenados e presididos pelo ACIDI e com papéis diferenciados no domínio das políticas de integração e combate à discriminação e exclusão.

Há ainda a destacar o [Conselho Português para os Refugiados \(CPR\)](#),³² vocacionado para lidar com as questões do asilo. O CPR é uma organização não governamental que representa em Portugal o [Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados](#).³³ Nos termos da [Lei do Asilo](#),³⁴ intervém nos procedimentos do asilo, designadamente no aconselhamento, apoio jurídico, assistência aos requerentes e representação e defesa dos interesses de menores não acompanhados requerentes de asilo. O CPR é igualmente responsável pela gestão e funcionamento do centro de instalação para requerentes de asilo, financiado pelo Estado português, e promove um conjunto de actividades que visam a integração dos candidatos e beneficiários de asilo, nomeadamente cursos de língua portuguesa, de integração profissional e de informática. Desenvolve também acções de sensibilização, formação e informação pública de combate à discriminação e promoção da igualdade.

1.2 Estrutura geral do sistema legal

A arquitectura legal, bem como os principais actores e modos de tomada de decisão referentes à gestão e controlo dos fluxos migratórios e de asilo e à integração dos imigrantes em Portugal foram já descritos em anteriores [Relatórios Anuais de Política](#)³⁵, bem como no estudo nacional sobre [Organização de Políticas de Asilo e Migração](#),³⁶ desenvolvidos no âmbito da Rede Europeia das Migrações.

Em 2009 não houve alterações a nível da estrutura do sistema legal em matéria de migrações e de asilo, pelo que se apresentam apenas as leis gerais que regulamentam ambas as áreas.

³² Consultado em 19 de Dezembro de 2009, a partir de <http://www.cpr.pt/>

³³ Consultado em 19 de Dezembro de 2009, a partir de <http://www.cidadevirtual.pt/acnur/index.html>

³⁴ Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho. Consultado em 19 de Dezembro de 2009, a partir de <http://www.dre.pt/pdf1s/2008/06/12400/0400304018.pdf#1>

³⁵ Consultado em 19 de Novembro de 2009, a partir de http://www.sef.pt/documentos/56/REM_2008_PT.pdf#1

³⁶ Consultado em 19 de Novembro de 2009, a partir de <http://www.sef.pt/documentos/56/AOrgPolAsiloImigemPortugal.pdf#1>

Em matéria de imigração, a [Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho](#),³⁷ conhecida como Lei de Estrangeiros, define as condições e procedimentos de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território português, bem como o estatuto de residente de longa duração. Esta lei foi regulamentada pelo [Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de Novembro](#).³⁸

Não obstante, do quadro legal que complementa o regime jurídico de estrangeiros, em 2009 há a assinalar a aprovação da [Portaria n.º 760/2009, de 16 de Junho](#),³⁹ que adopta medidas excepcionais quanto ao regime que fixa os meios de subsistência de que devem dispor os cidadãos estrangeiros para a entrada e permanência em território nacional. Falaremos em maior detalhe desta portaria na secção 3.4.2. do presente relatório.

Em matéria de asilo vigora a [Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho](#),⁴⁰ dita Lei do Asilo, que 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 n.ºs 2004/83/CE, do Conselho, de 29 de Abril](#),⁴¹ e [2005/85/CE, do Conselho, de 1 de Dezembro](#).⁴²

³⁷ Consultado em 19 de Novembro de 2009, a partir de <http://www.sef.pt/documentos/56/NOVA%20LEI%20ESTRANGEIROS.pdf>

³⁸ Consultado em 19 de Novembro de 2009, a partir de http://www.sef.pt/portal/v10/PT/asp/legislacao/legislacao_detalhe.aspx?id_linha=4849#0

³⁹ Consultado em 19 de Novembro de 2009, a partir de <http://www.dre.pt/pdf1s/2009/07/13600/0450904509.pdf#1>

⁴⁰ Consultado em 19 de Novembro de 2009, a partir de <http://www.dre.pt/pdf1s/2008/06/12400/0400304018.pdf#1>

⁴¹ Consultado em 19 de Novembro de 2009, a partir de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:304:0012:0023:PT:PDF>

⁴² Consultado em 19 de Novembro de 2009, a partir de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:PT:PDF>

2 Desenvolvimentos: políticos; de medidas políticas e legislativas; e institucionais

2.1 Desenvolvimentos políticos gerais

A 27 de Setembro realizaram-se em Portugal **eleições para a Assembleia da República**. Estas eleições resultaram numa vitória do Partido Socialista (PS) com 36,55% dos votos,⁴³ o que lhe confere uma maioria relativa de lugares na Assembleia da República. Assim o PS foi convidado pelo Presidente da República, Aníbal Cavaco Silva, a formar o **XVIII Governo Constitucional**⁴⁴ de Portugal, que tomou posse a 26 de Outubro de 2009.

O Primeiro-Ministro do XVIII Governo é José Sócrates Pinto de Sousa, tal como no XVII Governo Constitucional. Rui Pereira mantém-se como titular do Ministério da Administração Interna, responsável directo pela execução da política de imigração e asilo e pela gestão e controlo dos fluxos migratórios para Portugal. Pedro Silva Pereira continua a ser o **Ministro da Presidência**,⁴⁵ responsável pela área da integração dos imigrantes.⁴⁶

As únicas alterações a registar a nível ministerial, no ano em curso, nos ministérios que tutelam as áreas da imigração e asilo, ocorreram ao nível dos respectivos Secretários de Estado. Com o novo Governo, em 31 de Outubro de 2009, o Secretário de Estado Adjunto, José Magalhães, e o Secretário de Estado da Administração Interna, Rui Sá Gomes, foram substituídos nestes cargos, respectivamente por José Conde Rodrigues e Dalila Araújo. É esta última que detém a responsabilidade directa sobre as áreas de imigração e asilo, designadamente por via da tutela do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Na Presidência do Conselho de Ministros, João Tiago Silveira passou a ocupar o cargo de Secretário de Estado, precedido por Jorge Lação.

⁴³ Consultado em 20 de Novembro de 2009, a partir de <http://www.legislativas2009.mj.pt/legislativas2009/>

⁴⁴ Consultado em 20 de Novembro de 2009, a partir de <http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Pages/Inicio.aspx>.

⁴⁵ Consultado em 20 de Novembro de 2009, a partir de <http://www.mp.gov.pt/mp/pt/default.htm>

⁴⁶ Consultado em 20 de Novembro de 2009, a partir de <http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Governo/Composicao/Pages/Composicao.aspx>

Antes das eleições legislativas, em 7 de Junho de 2009, tiveram lugar as **eleições** para o **Parlamento Europeu**, das quais saiu vencedor o Partido Social-Democrata com 31,71% dos votos.

Em 2009 tiveram também lugar as **eleições autárquicas**, em 11 de Outubro, para eleger os titulares dos órgãos de poder local. O Partido Socialista obteve o maior número de votos, tendo o Partido Social-Democrata obtido o maior número de mandatos de presidência de câmaras municipais.

2.2 Principais debates sobre políticas e legislação

No ano em análise, com excepção do debate referente à fixação do contingente de estrangeiros a admitir para o exercício de uma actividade profissional subordinada para 2009, não houve debates significativos no domínio das políticas ou leis de imigração, a nível nacional.

Apesar de em 2009 se terem realizado três actos eleitorais em Portugal, a política migratória não se apresentou como tema de primeira linha no **debate público**, sem prejuízo da relevância que este tema assume a nível da política comum da União Europeia,⁴⁷ e do facto de um daqueles actos eleitorais ter sido para o Parlamento Europeu. Na realidade, assuntos como a imigração, o asilo, o racismo e a xenofobia foram pontualmente discutidos durante as campanhas, em que as principais matérias a receber a atenção dos agentes políticos foram a situação económica do país, no contexto de crise económica global, e a actuação governativa. Provavelmente, o facto de o quadro legal de imigração e asilo ter sido aprovado por larga maioria parlamentar, num passado próximo, terá concorrido para esta realidade.

Apesar da pouca visibilidade do tema imigração no espaço público, tiveram lugar alguns **debates pontuais sobre políticas de imigração**, nacionais e europeias, entre agentes políticos e mediáticos em razão de alguns acontecimentos e desenvolvimentos

⁴⁷ O Diário da República 2ª Série-A – Número 140 S1, de 24 de Junho de 2009, publica um projecto de resolução relativo ao Relatório de Participação de Portugal no Processo de Construção Europeia – 23.º Ano – 2008. Significativamente, é este o número do Diário da República Série-A saído em 2009 no qual são mais frequentemente referidos os temas imigração e asilo. Consultado em 19 de Novembro de 2009, a partir de http://debates.parlamento.pt/page.aspx?cid=r3.dar_s2.

político-legislativos. Foi, nomeadamente, o caso da fixação, pelo governo, do contingente de nacionais de países terceiros, trabalhadores subordinados, a admitir em Portugal; a aprovação da Directiva Retorno, do Conselho da União Europeia; e os distúrbios ocorridos no Bairro da Bela Vista, em Setúbal, onde vivem muitos descendentes de imigrantes.

A fixação do contingente de estrangeiros de países terceiros, a admitir para trabalhar em Portugal, gerou reacções muito diversas, conforme os posicionamentos no espectro político. Este contingente, mais reduzido em relação ao valor do ano transacto, encontrou aprovação no *Centro-Democrático Social. Partido Popular* (CDS-PP), partido situado à direita no espectro político em Portugal. Por seu lado, muitas associações de imigrantes e associações de defesa dos direitos humanos, opuseram-se à medida, com a associação [SOS Racismo](#)⁴⁸ e o [Serviço Jesuíta aos Refugiados](#)⁴⁹ a acusar o governo de tentar obter ganhos eleitorais à custa da diminuição da entrada de imigrantes.

Ao nível dos **debates parlamentares**, em diversos momentos o Centro Democrático Social – Partido Popular instou o Governo a reduzir a quota de imigração legal e posteriormente congratulou-se com a acção que efectivamente veio a ser tomada nesse sentido. O Presidente do CDS-PP, Paulo Portas, justificou o seu apoio à redução do contingente indicativo de imigração, argumentando que em tempos de recessão económica, quando a criação de novos empregos é baixa, a admissão de imigrantes tem também de ser menor. Para Paulo Portas não se trata de adoptar posições xenófobas ou securitárias, mas sim de concentração de esforços nos imigrantes que podem ser efectivamente integrados, e de não iludir aqueles que o Estado Português não tem capacidade para integrar. O governo, através do então Ministro para o Trabalho e Solidariedade Social, Vieira da Silva, justificou a medida de redução do contingente indicativo pela existência da crise e correspondente abrandamento da actividade económica.

⁴⁸ Consultado em 24 de Novembro de 2009, a partir de <http://www.sosracismo.pt/>

⁴⁹ Consultado em 24 de Novembro de 2009, a partir de <http://www.jrsportugal.pt/>

Sindicatos, associações de imigrantes e associações de defesa dos direitos humanos, partidos políticos e até alguns membros do *Partido Socialista*, o partido do governo, manifestaram-se contra esta decisão do governo. André Jorge, director do Serviço Jesuíta aos Refugiados, declarou que as quotas de imigração não devem ser usadas como arma na batalha eleitoral. A associação *SOS Racismo* declarou que a redução do contingente indicativo de imigração é uma forma de fazer dos imigrantes bodes expiatórios da crise económica, ao estabelecer, mesmo que implicitamente, uma relação causal entre imigração e desemprego, podendo contribuir para o recrudescer de sentimentos xenófobos por parte da população portuguesa. De acordo com a mesma associação, esta é uma medida eleitoralista, que tem a grave consequência de estigmatizar os imigrantes que assim se tornam duplamente vítimas da recessão: por um lado, são os primeiros a ser afectados pela perda de empregos, e por outro tornam-se alvos fáceis de sentimentos xenófobos.

Alguns acontecimentos, não directamente ligados a questões migratórias, despoletaram também o debate sobre as políticas de imigração. Foi o caso dos distúrbios ocorridos no bairro da Bela Vista, situado nos arredores de Setúbal, na Área Metropolitana de Lisboa, um bairro onde habitam muitos descendentes de imigrantes, nomeadamente de origem africana. Alguns carros foram incendiados e agentes da polícia atacados, factos que receberam uma grande atenção dos meios de comunicação social, e aos quais se seguiu um debate sobre questões de segurança, no qual o líder do CDS-PP referiu a necessidade de um maior controlo sobre a imigração.

A 3 de Junho, representantes de oito partidos, na altura a concorrer para o Parlamento Europeu, manifestaram-se em Lisboa contra a Directiva Retorno, afirmando que a política de imigração não é uma questão de polícia e que a imigração não deve ser vista como uma ameaça.

Quanto aos debates parlamentares,⁵⁰ merece destaque o debate ocorrido no parlamento a 5 de Fevereiro 2009, que abordou o tema dos actos xenófobos, recentemente ocorridos na Itália e no Reino Unido, nomeadamente, no caso deste último, o episódio dos empregos britânicos para trabalhadores britânicos, relativamente ao qual todos os partidos deploraram as manifestações xenófobas contra emigrantes portugueses. Registou-se também, a 11 de Julho de 2009, a discussão da proposta de que viria a resultar a [Lei n.º 92/2009, de 31 de Agosto](#),⁵¹ que altera o estatuto de pessoal do SEF. Nesse debate mais de um partido referiu o progresso registado na capacidade do SEF para lidar com o acréscimo de utentes que experimentou por via do aumento dos influxos migratórios.

No domínio dos trabalhos parlamentares, é ainda de destacar um conjunto de propostas legislativas, publicadas em Diário da República. É o caso do parecer da Comissão de Educação e Ciência e nota técnica elaborada pelos serviços de apoio sobre um projecto de lei do Bloco de Esquerda⁵² que visa criar um «Programa de Ensino Multilingue nos Estabelecimentos de Ensino Público».⁵³ A Comissão conclui que o projecto reunia os requisitos constitucionais e regimentais para ser agendado para apreciação pelo Plenário da Assembleia da República.

O [Diário da República 2ª Série-A – Número 128, de 4 de Junho de 2009](#),⁵⁴ publicou um projecto de lei do Bloco de Esquerda para a criação de gabinetes jurídicos da Ordem dos

⁵⁰ Na 1.ª série do Diário da República são publicadas transcrições literais de todas as intervenções efectuadas em plenário. Sendo sabido que estas amiúde denotam alguma picardia sem contudo representarem contributos relevantes, optámos pois por omitir na nossa análise dessa fonte as ocorrências em que os temas em apreço no presente relatório tenham aflorado a superfície do debate sem contudo serem objecto de desenvolvimento substancial. Omitimos também os debates cuja análise pouco acrescentasse à da própria produção legislativa resultante.

⁵¹ Consultado em 24 de Novembro de 2009, a partir de <http://dre.pt/pdf1sdip/2009/08/16800/0572405724.pdf>

⁵² Partido afiliado com a Esquerda Unitária Europeia/Esquerda Nórdica Verde.

⁵³ Diário da República 2ª Série-A⁵³ – Número 054, de 16 de Janeiro de 2009. Consultado a partir de http://debates.parlamento.pt/page.aspx?cid=r3.dar_s2.

Na 2.ª Série-A do Diário da República são publicados todos os decretos, resoluções e deliberações do Plenário, Comissão Permanente, Mesa, Conferência dos representantes dos Grupos Parlamentares; projectos de revisão constitucional, projectos e propostas de lei; projectos e propostas de resolução e de referendo, projectos de deliberação, pareceres e outros textos aprovados em Comissão; convocações; mensagens do Presidente da República; programa do Governo; moções de rejeição, de censura e de confiança ao Governo.

⁵⁴ Consultado em 19 de Novembro de 2009, a partir de http://debates.parlamento.pt/page.aspx?cid=r3.dar_s2.

Advogados nas zonas internacionais dos aeroportos e portos, reforçando ainda os mecanismos de acesso ao direito nas zonas internacionais através da obrigatoriedade da presença de um advogado na audição com o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, prevista no n.º 1 do artigo 38.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, e da consagração do efeito suspensivo, no caso de apresentação de recurso da decisão para os Tribunais Administrativos, quanto à decisão de recusa de entrada.

O [Diário da República 2ª Série-A – Número 136, de 18 de Junho de 2009](#),⁵⁵ publica uma moção de censura ao Governo em resultado das eleições para o Parlamento Europeu da responsabilidade do Centro Democrático Social – Partido Popular na qual se lê que “na área da imigração, está à vista os limites de um discurso – e de uma legislação – pouco realista e pouco rigorosa, com dezenas de milhar de imigrantes sem trabalho, ocupação ou realização pessoal.”

O [Diário da República 2ª Série-A – Número 140, de 24 de Junho de 2009](#),⁵⁶ publica dois projectos de lei do Bloco de Esquerda que concernem directamente o tema da imigração. O primeiro visa consagrar o efeito suspensivo dos recursos previstos na Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, dita lei de imigração. O segundo pretende alterar o mecanismo de concessão de autorizações de residência a trabalhadores imigrantes no sentido de facilitar a regularização de trabalhadores já presentes em território nacional, com trabalho e contribuições em dia, mais concretamente abolindo a aplicação das quotas em tais casos e dispensando o requisito de prova de entrada e permanência legal em território nacional. Este projecto vincularia ainda o SEF a apurar e aconselhar, caso a caso, a alternativa mais verosímil de regularização.

O [Diário da República 2ª Série-A – Número 156, de 11 de Julho de 2009](#),⁵⁷ publica um projecto de lei apresentado pelo Partido Comunista Português no qual este propõe que os cidadãos estrangeiros que se encontrem a residir em Portugal sem a autorização legalmente necessária possam obter a sua legalização desde que disponham de

⁵⁵ Consultado em 19 de Novembro de 2009, a partir de http://debates.parlamento.pt/page.aspx?cid=r3.dar_s2.

⁵⁶ Consultado em 19 de Novembro de 2009, a partir de http://debates.parlamento.pt/page.aspx?cid=r3.dar_s2.

⁵⁷ Consultado em 19 de Novembro de 2009, a partir de http://debates.parlamento.pt/page.aspx?cid=r3.dar_s2.

condições económicas mínimas para assegurar a sua subsistência e, em qualquer caso, desde que tenham cá residido permanentemente desde momento anterior à entrada em vigor da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho.

2.3 Desenvolvimentos institucionais

Não houve, em Portugal, durante o ano de 2009, desenvolvimentos institucionais significativos na área das migrações, asilo, protecção de refugiados e integração de imigrantes.

3 Desenvolvimentos específicos relativos a migrações e asilo

3.1 Controlo e monitorização da imigração

3.1.1 Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo

Para efeitos do método de acompanhamento da aplicação do Pacto Europeu para a Imigração e Asilo, Portugal endereçou oportunamente à Comissão Europeia um **relatório nacional** circunstanciado neste domínio. Assim, no que se prende com a avaliação do Pacto, no presente relatório, optou-se por uma **abordagem abrangente**, que **inclui o contributo nacional anteriormente prestado**, complementado com informação adicional, mais circunstanciada, sempre que tal se afigurou relevante.

Para uma melhor identificação e percepção do conteúdo daquele relatório nacional, optou-se por assinalar em **itálico** as partes que foram incorporadas no presente documento.

Deve ainda notar-se que a presente abordagem reportar-se-á a anos anteriores a 2009, sempre que a implementação das políticas, as acções ou os projectos pertinentes o justifiquem. É o caso do quadro legal nacional de imigração e asilo, o qual, sendo anterior ao Pacto, precede-o na implementação de algumas das soluções aí enunciadas.

Em termos genéricos convém referir que a **política nacional de imigração** assenta numa abordagem global, integrada e equilibrada, que se estrutura em torno de quatro grandes eixos:

- Regulação dos fluxos migratórios;
- Promoção da imigração legal;
- Luta contra a imigração irregular;
- Integração dos imigrantes.

É pois neste enquadramento que Portugal tem prosseguido a execução das suas políticas de imigração e asilo e dos respectivos enquadramentos legislativos, ao longo dos últimos anos.

3.1.1.1 II(c) Envidar esforços para prevenir os riscos de imigração ilegal

Em termos da prevenção dos riscos da imigração ilegal no contexto das políticas de entrada dos nacionais de países terceiros, Portugal desenvolveu esforços no domínio da **cooperação transfronteiriça** com Espanha, tendo em vista o reforço da cooperação policial e controlo de fluxos migratórios e da imigração ilegal, Assim, os antigos Postos Mistos de Fronteira (interna) foram transformados (2008-2009) em Centros de Cooperação Policial e Aduaneira (CCPA) em Castro Marim/Ayamonte, Elvas/Caia, Vilar Formoso/Fuentes de Oñoro, Valença/Tui, tendo ainda sido criado adicionalmente o CCPA de Quintanilha/Alcanizes. As competências dos CCPAS foram alargadas ao domínio aduaneiro e criminalidade transfronteiriça complexa, passando estas unidades a integrar elementos da Polícia Judiciária e Direcção Geral das Alfandegas e Impostos Especiais sobre Consumo.

No âmbito da actuação dos CCPAs regista-se um ligeiro aumento dos resultados, em especial no que concerne ao número de nacionais de países terceiros detectados em situação irregular.⁵⁸

Saliente-se o esforço nacional no sentido da **modernização tecnológica** do controlo de fronteiras e documentação de segurança, aspecto abordado relativamente ao cumprimento do ponto III (e) do Pacto.

Outra aspecto central da política nacional de prevenção dos riscos da imigração ilegal é a **participação** activa nas acções de fiscalização da fronteira externa comum, coordenadas pela Agência Europeia **FRONTEX**. No decurso de 2009, Portugal participou em 12 operações conjuntas : HERA 2009, para patrulhamento e vigilância da costa africana (Mauritânia, Senegal e Cabo Verde), dando continuidade à operação do ano anterior; HAMMER, para resposta eficaz e rápida ao reajustamento que os

⁵⁸ Em termos mensais (média), o número de controlos móveis tem-se mantido regular no período de Janeiro de 2008 a Outubro de 2009, com cerca de 250 acções empreendidas. A redução do número de identificados verificada no período – média mensal de 2008 de cerca de 16 720 cidadãos face a 15 120 em 2009 – é contrabalançada com a eficácia deste tipo de acções com um acréscimo de cerca de 15,6% do número de identificados oriundos de países terceiros (média mensal de 2 232,7 em 2008 para 2 581,2 em 2009). Esta melhoria na eficácia traduz-se no acréscimo de 10,2% do número médio de estrangeiros identificados em situação irregular (média mensal de 67,2 em 2008 para 74,0 em 2009), como resultado de uma mais adequada focalização na actuação.

facilitadores de imigração/ traficantes de seres humanos têm vindo a demonstrar no decurso de anteriores operações; JUPITER, para controlo de imigração ilegal nas fronteiras externas do leste da UE; URANUS, para reforço do controlo de Pontos de Passagem Autorizados nas fronteiras externas; ZEUS, (fronteiras aéreas e marítimas) para detecção da utilização abusiva do estatuto de marítimo para efeitos de imigração clandestina; NAUTILUS, para detecção de facilitadores; AIR BORDER FOCAL POINTS, participação do aeroporto de Lisboa e deslocação de um perito para o Aeroporto de Barajas em Madrid; HUBBLE, referenciação de imigração ilegal por via aérea com origem em diversos aeroportos de países terceiros; EPN ALFA, para reforço da vigilância marítima na zona costeira sul de Portugal, no âmbito da Rede Europeia de Patrulhas (EPN); MINERVA, para reforço do controlo em postos de fronteira marítimos no sul de Espanha, com vista à detecção dos fluxos de imigração ilegal proveniente de Marrocos; SEA BORDER FOCAL POINTS, para apoiar operações estratégicas sobre as principais rotas da imigração ilegal na fronteira externa marítima; INDALO, cooperação operacional entre EM na gestão do controlo de fronteiras externas para apoiar o combate à imigração ilegal ao longo da fronteira externa marítima sul da UE, em especial de fluxos ligados a redes criminosas.

3.1.1.2 II(h) Assegurar a aplicabilidade de uma decisão de afastamento tomada por um Estado-Membro em qualquer lugar do território da União Europeia e sua indicação no Sistema de Informação de Schengen (SIS)

A legislação de estrangeiros em Portugal é anterior ao Pacto (PEIA) e já previa a possibilidade de executar decisões de afastamento tomadas pelas autoridades competentes de outros Estados-Membros da União Europeia ou Estado Parte da CAAS (artigo 169.º e seguintes da Lei n.º 23/2007, 4 de Julho) desde que essas decisões tenham por base uma ameaça grave e actual para a ordem pública ou para a segurança nacional desse Estado-Membro ou o incumprimento, por parte do cidadão de Estado terceiro, da regulamentação desse Estado-Membro em matéria de entrada e permanência. Salvaguardam-se as situações em que os cidadãos de Estados terceiros são titulares de autorização de residência em Portugal ou noutros Estados-Membros.

Desta forma, a legislação portuguesa encontra-se harmonizada com a [Directiva 2001/40/EC](#),⁵⁹ por via dos artigos 169.º a 172.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho (Lei de Estrangeiros). A densificação dos procedimentos de reconhecimento mútuo de decisões de expulsão e de reembolso é feita através dos artigos 83.º a 88.º do Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de Novembro.

Ao **nível procedimental**, foram ainda tomadas medidas administrativas para agilizar o processo de reconhecimento junto dos outros Estados-Membros, designadamente através de definição de regras de registo das decisões de expulsão (medida cautelar “Não Admissão” – NA) para efeitos de inscrição na base de dados nacional e no Sistema de Informação Schengen, de acordo com o artigo 96.º da CAAS.

Esta medida NA, cujo início da inscrição no sistema nacional e no SIS ocorreu no início de 2009, conta presentemente com o registo de 283 indicações. Por outro lado, 1090 pessoas foram indicadas em 2009 com a medida de interdição de entrada, com inscrição simultânea no SIS.⁶⁰

Até Novembro de 2009, inclusive, Portugal recusou a entrada a 184 nacionais de países terceiros, com fundamento numa indicação de não admissão no espaço Schengen.

3.1.1.3 III(a) Controlar de forma mais eficaz as fronteiras externas terrestres, marítimas e aéreas

Como vector central da política nacional de reforço da eficácia do controlo das fronteiras externas, Portugal criou e implementou um [sistema de controlo automático de fronteira para passaportes biométricos](#) (RAPID)⁶¹, desde Julho de 2007, que foi progressivamente implementado nos anos 2008 e 2009. Neste mesmo período foi

⁵⁹ Consultado em 19 de Novembro de 2009, a partir de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:149:0034:0036:EN:PDF>.

⁶⁰ Salvo raras excepções referentes a interdições exclusivas a território português. Os dados apurados referem-se a 7 de Dezembro de 2009.

⁶¹ Consultado em 19 de Novembro de 2009, a partir de <http://www.rapid.sef.pt/>.

instalado um *Sistema de Controlo de Fronteira automático* (PASSE)⁶² que permite o registo das entradas e saídas nas fronteiras externas de Portugal.

*Portugal apoiou, ainda, desde o início, a criação do **EUROSUR** (Sistema de Vigilância que cobre toda a fronteira marítima sul da União Europeia bem como o Mar Mediterrâneo através da utilização de tecnologias modernas para salvar vidas no mar e combater a imigração ilegal)⁶³ e a troca de informação obtida a partir dos diferentes sistemas nacionais, tendo em conta as diferenças geográficas e de tipo de fronteiras dos Estados-Membros participantes, o que irá permitir a promoção da cooperação e o reforço das capacidades de vigilância das fronteiras dos Estados-Membros.*

Durante o ano de 2009, Portugal empenhou-se na continuação do desenvolvimento do EUROSUR, avançando com os trabalhos preparatórios das fases 1 e 2 deste Sistema.

Na mesma perspectiva da eficácia do controlo das fronteiras externas nacionais, em 2009 o Plano de **Formação** do SEF (entidade responsável pelo controlo de pessoas nas fronteiras) deu prioridade às áreas de conhecimento relativas às atribuições e competências específicas do Serviço. *Neste contexto são de destacar designadamente os cursos de Fronteiras Marítimas e Fronteiras Aéreas, ministrados ao longo do ano em Lisboa, Porto e Faro, bem como a Documentação de Segurança – Electrónica e Biometria e o Alerta Rápido. Foram ainda ministradas 20 acções de formação sobre Segurança Aeroportuária, repartidas por Lisboa, Porto e Faro.*

De assinalar ainda as acções de formação, realizadas em parceria com o MNE, a funcionários dos Consulados e Embaixadas de Portugal na Tunísia (Tunes), Macau, Argentina (Buenos Aires) e Bulgária (Sofia).

⁶² Consultado em 19 de Novembro de 2009, a partir de http://www.sef.pt/portal/v10/EN.aspx/noticias/Noticias_Detalhe.aspx?id_linha=5390.

⁶³ Consultado em 19 de Novembro de 2009, a partir de <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/86&format=HTML&aged=0&language=EN>.

Ao nível da Agência Europeia FRONTEX, Portugal beneficiou de formação no âmbito do projecto Rapid Border Intervention Teams (RABITS),⁶⁴ na área da análise de risco (Frontex Border Guard Analytical Community-FRONBAC), dos cursos de nível médio para oficiais de imigração, dos cursos de especialista de detecção de documentos fraudulentos e da formação de *Air Crew Training*.

3.1.1.4 III(b) Generalizar a emissão de vistos biométricos; reforçar a cooperação entre os consulados dos Estados-Membros; criar serviços consulares comuns em matéria de vistos

Portugal encontra-se no grupo de Estados-Membros que cumpriram os prazos previstos no calendário de testes da Comissão Europeia, tendo em vista o arranque do Visa Information System (VIS). Nesse sentido, e tendo em conta o acordado arranque faseado por zona geográfica, estão actualmente as Secções Consulares das Embaixadas do Norte de África a ser dotadas da aplicação indispensável à recolha dos dados biométricos, o que já permitiu iniciar a recolha de dados biométricos em Tunis, Cairo e Rabat.

*Saliente-se ainda o Projecto **BioDev II**, que decorreu no Consulado Geral de Portugal em Dakar e no posto de fronteira do Aeroporto de Lisboa. A presença de Portugal neste projecto foi marcada pela singularidade da sua participação, dado que a somar a todos os objectivos partilhados com os restantes Estados Participantes, aproveitou a oportunidade para certificar a dupla valência da solução nacional de resenha biométrica, aplicada ao VIS, através da utilização do Kiosque-PEP.*

⁶⁴ Mecanismo de prestação de assistência operacional rápida, por um período de tempo limitado, sob a forma de equipas de intervenção rápida nas fronteiras, a um Estado-Membro que a requeira por se ver confrontado com uma situação de pressão urgente e excepcional, especialmente devido à chegada de um grande número de nacionais de países terceiros a pontos das fronteiras externas, no intuito de entrarem ilegalmente no território desse Estado-Membro.

No âmbito do projecto VIS, no decorrer de 2009, foi ainda desenvolvido um motor gerador de todas as mensagens passíveis de serem trocadas com o C-VIS - Central VIS, para emissão, consulta e alteração de vistos, segundo as especificações técnicas definidas pela Comissão Europeia. Nas datas previstas foram efectuados, com sucesso, os testes de *Pre-compliance (Cd simulator e playground)* e *Compliance*.

Simultaneamente a este processo, o SEF iniciou um estudo para a elaboração da **interface nacional** que comunicará com o C-VIS e com as duas entidades responsáveis pela emissão de vistos, SEF e MNE.

Para o Sistema Nacional de Vistos iniciou-se um projecto tendo em vista os desenvolvimentos necessários das actuais aplicações de emissão de vistos, ao nível da recolha de dados, para a comunicação com o C-VIS, bem assim como nas aplicações de controlo de fronteira, para a validação dos vistos emitidos.

3.1.1.5 III(d) Atender melhor, num espírito de solidariedade, às dificuldades dos Estados-Membros submetidos a um afluxo desproporcionado de migrantes

Neste domínio, entre Outubro de 2008 e Outubro de 2009, Portugal participou em 19 Operações Conjuntas coordenadas pela FRONTEX, tendo destacado nesse âmbito cerca de 94 peritos.

3.1.1.6 III(e) Utilizar instrumentos de tecnologias modernas que garantam a interoperabilidade dos sistemas e permitam uma gestão integrada eficaz da fronteira externa

Desde Julho de 2007 que Portugal dispõe de um sistema de controlo automático de fronteira (RAPID) com base no reconhecimento de dados biométricos do passageiro (facial) e no cruzamento com os seus dados biográficos. O RAPID tem por objectivo automatizar nos aeroportos todo o processo de controlo da passagem dos portadores de passaporte electrónico. Para além do controlo documental, procede à verificação dos elementos de segurança, através de uma base de dados de espécimes, posteriormente efectua o controlo do documento (extravio ou roubo) e da pessoa (medidas cautelares,

em especial mandados de captura) face ao Sistema de Informação Schengen e ao sistema nacional. Em 2009, o sistema RAPID foi estendido aos postos de fronteira dos aeroportos de Ponta Delgada e Lajes, nos Açores.

Quantitativamente, o número de passageiros a utilizar a “fronteira electrónica” tem vindo a aumentar. Desde a sua implementação até Novembro de 2009, 1 202 868 passageiros utilizaram este sistema. Por ano, passaram no RAPID 51 470 pessoas em 2007, 479 263 pessoas em 2008 e 672 135 pessoas em 2009.

Realce ainda para o Processo Automático e Seguro de Saídas e Entradas (PASSE) encontra-se em funcionamento nas fronteiras aéreas portuguesas. Este sistema permite a realização de controlos documentais e de identidade de forma célere, simples e segura, bem como, entre outras funcionalidades, o controlo automático do Visto, realizando a validação de documentos e identidades, cruzando informação com as Bases da Interpol e das Medidas Cautelares do sistema nacional (SII) e do Sistema de Informação Schengen. No ano de 2009 (até Novembro) o número de passageiros controlados nas fronteiras portuguesas, utilizando o PASSE, ascendeu a 6 336 203, 4 242 894 à chegada e 2 093 309 na partida.

Finalmente, uma nota para o projecto português [SISone4All](#),⁶⁵ liderado pelo SEF. No âmbito do alargamento do Espaço Europeu de Livre Circulação de Pessoas, dado o atraso na implementação do SIS II, este projecto permitiu aos Novos Estados Membros da União Europeia e Suíça aceder às valências do Sistema de Informação Schengen.

3.1.1.7 III(f) Aprofundar a cooperação com os países de origem ou de trânsito tendo em vista reforçar o controlo da fronteira externa

Portugal participa no projecto SEAHORSE que prevê a criação de uma rede segura de troca de informações no âmbito da imigração ilegal por via marítima envolvendo Espanha (centro coordenador) Mauritânia, Senegal, Cabo Verde, Gâmbia e Guiné-Bissau.

⁶⁵ Consultado em 19 de Novembro de 2009, a partir de <http://www.sisone4all.sef.pt/>.

Por outro lado, no domínio da cooperação, Portugal vem fortalecendo as **relações com países terceiros**, com particular destaque com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP). Neste contexto, a cooperação na área das novas tecnologias vem assumindo um papel de crescente relevância. Como principais projectos é de realçar a implementação do sistema de emissão do novo passaporte electrónico de S. Tomé e Príncipe, bem como a implementação do sistema informático de registo de cidadãos estrangeiros no aeroporto internacional da Praia, em Cabo Verde (PASSE- Cabo Verde). Até ao final do corrente ano prevê-se a conclusão da instalação do mesmo sistema no aeroporto internacional do Sal.

3.1.2 Outros desenvolvimentos

Em 2009, nesta área, há ainda a assinalar alguns **desenvolvimentos legislativos** de pormenor, de entre os quais se destacam os seguintes.

Na sequência da introdução do novo título de residência electrónico, a [Portaria nº 515/2009](#), de 20 de Abril⁶⁶ vem introduzir diferentes níveis de serviço na emissão do documento, ampliando assim a oferta de serviço aos interessados, e permitindo a escolha entre um regime normal de emissão e um regime de urgência, com prazos de emissão e preços correspondentes diferenciados.

Foi publicada a [Portaria nº 568/2009, de 28 de Maio](#),⁶⁷ do Ministério da Administração Interna. Este diploma estabelece as regras de cumprimento das especificações do Passaporte Electrónico Português (PEP) de acordo com as disposições comunitárias aplicáveis. Da mesma forma estabelece que deve ser dado cumprimento à [Recomendação 2008/355/CE, da Comissão, de 5 de Dezembro de 2007](#) (JOC L 118/30, de 6 de Maio de 2008),⁶⁸ relativa à protecção consular garantida aos cidadãos europeus,

⁶⁶ Consultado em 10 de Dezembro de 2009 a partir de <http://dre.pt/pdf2sdip/2009/04/076000000/1580915809.pdf>.

⁶⁷ Consultado em 10 de Dezembro de 2009 a partir de <http://dre.pt/pdf1sdip/2009/05/10300/0333403335.pdf>.

⁶⁸ Consultado em 10 de Dezembro de 2009, a partir de <http://vlex.pt/vid/comiss-dezembro-texto-artigo-passaportes-38161780>

por forma a incluir no Passaporte Electrónico Português a citação do [artigo 20.º do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia](#).⁶⁹

A necessidade de estabelecer uma mais rápida ligação entre os cidadãos e as forças de segurança, nomeadamente a [Polícia Judiciária](#) (PJ),⁷⁰ a [Autoridade Nacional de Protecção Civil](#) (ANPT)⁷¹ e o SEF, levou à criação do [Portal de Segurança](#),⁷² através da [Portaria nº 1019/2009, de 10 de Setembro](#),⁷³ do MAI. Através deste portal na internet o cidadão poderá aceder facilmente a dados dispersos por várias entidades, bem como informação relevante que lhe permitirá actuar em diversas circunstâncias, incluindo catástrofes, crimes e alterações da ordem e tranquilidade públicas.

A [Lei nº 92/2009, de 31 de Agosto](#)⁷⁴ vem introduzir uma alteração e um aditamento ao [Decreto-Lei nº 290-A/2001, de 17 de Novembro](#),⁷⁵ (que aprova o regime de exercício de funções e o estatuto do pessoal do SEF, entidade responsável pelo controlo de pessoas nas fronteiras e de estrangeiros em território nacional) relativas, respectivamente, às habilitações mínimas para admissão ao estágio para provimento nas categorias de inspector e inspector adjunto e eliminação dos limites de idade (antes fixados num mínimo de 21 anos e num máximo de 30 anos) e ao provimento, por escolha e despacho ministerial, sob proposta do director nacional, dos cargos dirigentes com natureza operacional entre o universo constante do artigo 17º Decreto-Lei nº 290-A/2001, de 17 de Novembro e dos artigos 66º e 67º do [Decreto-Lei nº 252/2000, de 16 de Outubro](#)

⁶⁹ Consultado em 10 de Dezembro de 2009, a partir de <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/index.htm>.

⁷⁰ Consultado em 15 de Dezembro, a partir de <http://www.policiajudiciaria.pt/>.

⁷¹ Consultado em 15 de Dezembro de 2009, a partir de <http://www.proteccaocivil.pt/Pages/default.aspx>.

⁷² Consultado em 15 de Dezembro de 2009 a partir de <http://www.portalseguranca.gov.pt/>.

⁷³ Consultado em 15 de Dezembro de 2009 a partir de <http://dre.pt/pdf1sdip/2009/09/17600/0619206193.pdf>.

⁷⁴ Consultado em 24 de Novembro de 2009, a partir de <http://dre.pt/pdf1sdip/2009/08/16800/0572405724.pdf>

⁷⁵ Consultado em 24 de Novembro de 2009, a partir de <http://dre.pt/pdf1sdip/2001/11/267A01/00020019.pdf>

3.2 Asilo e protecção de refugiados

3.2.1 Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo

3.2.1.1 *IV(c) Promover a solidariedade no que respeita aos Estados-Membros cujo regime de asilo se encontra sujeito a pressões específicas e desproporcionadas*

*Nesta fase, em que ainda não foi adoptado o **regulamento** que estabelece o **Gabinete Europeu de Asilo**, que prevê as acções de apoio aos Estados-Membros sujeitos a pressões, ainda não é possível, em concreto indicar as acções empreendidas a nível nacional.*

*Portugal, à semelhança do passado (em 2006 e 2007 recebeu sete refugiados sob mandato do ACNUR provenientes de Malta), já se disponibilizou para receber beneficiários de protecção internacional (seis) ao abrigo do **Projecto-piloto de beneficiários de protecção internacional** que se encontram em Malta, mostrando desde já a sua solidariedade com os países da União Europeia sujeitos a pressões específicas. A nível nacional, estão a ser avaliados (para serem colocados em prática) os critérios de selecção dos beneficiários de protecção internacional, bem como de integração dos mesmos.*

3.2.1.2 *IV(e) Convidar os Estados-Membros a ministrarem aos agentes encarregados dos controlos nas fronteiras externas uma formação em matéria de direitos e obrigações no domínio da protecção internacional*

Neste vertente há que referir que a **formação** de funcionários no domínio do asilo e protecção subsidiária é um imperativo da Lei de Asilo (artigo 83.º da Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho).

No contexto da formação contínua prestada aos agentes encarregados dos controlos de fronteiras, entre Outubro de 2008 até ao final de Outubro de 2009, foram ministradas

cinco acções de formação (14 horas cada) sobre a nova Lei portuguesa de Asilo, que transpõe as denominadas Directivas de Procedimentos e Qualificação (Lei 27/2008 de 30 de Junho). Está prevista mais uma acção em Dezembro.

Foram igualmente ministradas cinco acções de formação (7 horas cada) sobre o regulamento de Dublin e EURODAC. Nestas acções de formação participaram cerca de 120 elementos do SEF, o que traduz um rácio elevado de formandos participantes nestas acções de formação.

Realizaram-se ainda duas acções de formação em Ética e Direito Disciplinar, com a componente de Direitos Humanos (Ética), cujo programa inclui a abordagem dos principais instrumentos internacionais nos quais Portugal é Parte, designadamente os que se prendem com esta temática.

Em Novembro teve lugar uma acção de formação (14 horas), ministrada pelo ACNUR, sobre as disposições constantes da [Convenção de Genebra de 1951, relativa ao estatuto dos refugiados, alterada pelo Protocolo de Nova Iorque de 31 de Janeiro de 1967](#).⁷⁶

3.2.2 Outros desenvolvimentos

A presença de beneficiários de asilo e protecção subsidiária em Portugal é pouco expressiva, conforme documentado, designadamente nos relatórios estatísticos anuais sobre Asilo e Imigração já apresentados no âmbito da Rede Europeia das Migrações. Não obstante, durante o ano de 2009, o tema recebeu alguma atenção sobretudo através do desenvolvimento de iniciativas que procuraram sensibilizar a opinião pública para os direitos dos requerentes de asilo.

O ano em análise fica marcado pela assinatura de um Protocolo, no dia 31 de Julho de 2009, entre o CPR, a [Câmara Municipal de Lisboa](#),⁷⁷ o SEF e a Swatch Tempus Internacional, que visa a instalação de um **Centro de Acolhimento de Crianças**

⁷⁶ Consultado em 24 de Novembro de 2009, a partir de http://www.cidadevirtual.pt/cpr/asilo1/conv_0.html.

⁷⁷ Consultado em 24 de Novembro de 2009, a partir de <http://www.cm-lisboa.pt/>

Refugiadas. Com a assinatura deste protocolo, foi dado o primeiro passo para a criação de uma infra-estrutura, exclusivamente destinada a receber e proporcionar as melhores condições de educação e de integração às crianças que procuram refúgio em Portugal.⁷⁸

Em 2009 deve destacar-se ainda a organização da [Conferência Internacional "A Reinstalação: Desafios e Oportunidades"](#),⁷⁹ promovida pelo CPR e pela [Churches' Commission for Migrants in Europe](#) (CCME)⁸⁰ em 27 de Maio de 2009. Este evento teve lugar na Assembleia da República e contou com a participação, na sessão de abertura, do Ministro da Administração Interna, Rui Pereira,⁸¹ dos eurodeputados Ana Gomes e Armando França, da Coordenadora Sénior da Reinstalação do ACNUR e de Teresa Tito de Moraes, presidente da direcção do CPR. O então Secretário de Estado Adjunto e da Administração Interna, José Magalhães, participou na sessão sobre a reinstalação como instrumento fundamental na protecção dos refugiados e a selecção e a operacionalização da chegada a Portugal.

O Dia Mundial do Refugiado, dia 20 de Junho, foi assinalado por várias entidades da sociedade civil, como a [Amnistia Internacional](#)⁸² ou [Médicos do Mundo](#).⁸³ O CPR organizou um conjunto de eventos, aos quais se associou o Presidente da República, com uma visita às instalações do Centro de Acolhimento para Refugiados da Bobadela, ocasião em que enalteceu o trabalho realizado por essa organização não governamental «em prol daqueles que são forçados a abandonar os seus países». Uma Feira Intercultural e a Gala do Dia Mundial do Refugiado foram dois eventos relevantes na

⁷⁸ O CPR é responsável pela gestão de um Centro de Acolhimento para Refugiados, localizado na Bobadela, que recebe 41 refugiados de várias nacionalidades. Esta infra-estrutura dispõe ainda de um espaço infantil, denominado "O Espaço A Criança", no qual é aplicado um projecto educativo e lúdico com uma perspectiva multicultural.

⁷⁹ Consultado em 24 de Novembro de 2009, a partir de

<http://www.acidi.gov.pt/modules.php?name=News&file=article&sid=2895>

⁸⁰ Consultado em 24 de Novembro de 2009, a partir de <http://www.ccme.be/>

⁸¹ Intervenção do Ministro da Administração Interna na Conferência Internacional "A Reinstalação: Desafios e Oportunidades". Consultado em 24 de Novembro de 2009, a partir de http://www.mai.gov.pt/data/actualidades_e_destaque/2008%20actualidades%20e%20destaque/docs%202009/%7B09F55C76-005E-4CBC-975D-1C5B86ED7BFA%7D_Intervencao%20cpr.pdf

⁸² Comunicado da Amnistia Internacional no dia Mundial do Refugiado, 20 de Junho de 2009. Consultado em 24 de Novembro, a partir de

http://www.amnistia-internacional.pt/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=481

⁸³ Consultado em 24 de Novembro, a partir de

<http://www.medicosdomundo.pt/index.jsp?page=news&newsId=431>

celebração do Dia. O ACIDI marcou a data no [Programa "Nós"](#),⁸⁴ convidando a presidente do CPR e relatando histórias de vida de alguns dos refugiados instalados no Centro de Acolhimento, com vista à sensibilização da população para a temática do asilo.

3.3 Menores desacompanhados (e outros grupos vulneráveis)

3.3.1 Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo

Não contendo os objectivos do Pacto menção explícita a este tema, a sua abordagem será efectuada infra, sob a epígrafe “Outros desenvolvimentos”.

3.3.2 Outros desenvolvimentos

Relativamente à temática dos menores desacompanhados merece destaque o regime legal de **regularização dos menores desacompanhados**, consagrado pela alínea e) do artigo 122.º da Lei de Estrangeiros.

Faz-se notar que a **assistência** e tratamento facultados a qualquer menor desacompanhado detectado no país não obedece a qualquer diferenciação em função da nacionalidade.

Ao nível da **admissão**, deve assinalar-se que o reduzido número de menores desacompanhados a afluir a Portugal (de entre os quais poucos pedem asilo) facilitam um acompanhamento de proximidade e garantem a execução dos apoios legalmente previstos. Em termos de boas práticas, pode destacar-se, a título de exemplo, a prioridade e celeridade dadas pelo SEF nos postos de fronteira à apreciação dos processos de decisão para admissão ou recusa de entrada que envolvam menores. A solução de reconhecimento legal do CPR como interveniente no procedimento de asilo

⁸⁴ "Nós", é um programa televisivo de responsabilidade do ACIDI, IP que procura criar uma ponte de informação junto da sociedade civil, através da apresentação de entrevistas e debates sobre temas actuais; peças informativas sobre os direitos e deveres dos cidadãos imigrantes; ligação com as associações de imigrantes e serviços disponibilizados pela sociedade civil e Estado.

e responsável pelos mecanismos de apoio e integração dos candidatos ao asilo, também se afigura como uma solução inovadora em termos comparados.

O estudo *[Menores Desacompanhados em Portugal: Recepção, Retorno e Integração](#)*,⁸⁵ elaborado pelo Ponto de Contacto Nacional para a Rede Europeia das Migrações, no ano em análise, faculta uma visão abrangente desta realidade em Portugal.

3.4 Migração económica

3.4.1 Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo

3.4.1.1 *I(a) Estabelecer políticas de imigração laboral*

A Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, dita Lei de Estrangeiros, e respectivos diplomas regulamentares, transpuseram para a ordem jurídica interna um conjunto de directivas comunitárias, incluindo as que se reportam a esta temática.

*Através da mesma lei, o anterior sistema de quotas, que estruturou a admissão de trabalhadores migrantes, foi substituído por um **contingente global**, baseado em estimativas anuais das necessidades do mercado de trabalho que não podem ser preenchidas pela mão-de-obra existente no país. Assim, no cumprimento do regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros, consubstanciado na citada lei (n.º 2 do art.º 59º), o número de **vistos de residência** para exercício de actividade **profissional subordinada** está dependente da existência de oportunidades de emprego não preenchidas por cidadãos nacionais, por trabalhadores nacionais de Estados Membros da União Europeia, do Espaço Económico Europeu, ou de 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.*

A definição do contingente indicativo de oportunidades de emprego a serem preenchidas por trabalhadores estrangeiros é feita por Resolução do Conselho de

⁸⁵ Consultado em 24 de Novembro de 2009, a partir de <http://www.sef.pt/documentos/56/UMS%20Portugal%20PT%200.91.pdf>

Ministros, mediante parecer prévio da Comissão Permanente de Concertação Social, sendo os procedimentos necessários à elaboração do contingente indicativo da responsabilidade do Ministério do Trabalho e Segurança Social que, para o efeito, promove a elaboração de um relatório síntese sobre as oportunidades de emprego.

O Instituto de Emprego e Formação Profissional publicita as carências de mão-de-obra identificadas pelos empregadores, podendo os trabalhadores estrangeiros contactar directamente as entidades empregadoras, de forma a obter um contrato de trabalho, uma promessa de contrato de trabalho ou uma manifestação de interesse na sua contratação. Com base nesta documentação, estes trabalhadores podem, assim, solicitar um visto de residência.

Em 2009 a fixação do contingente indicativo realizou-se através da [Resolução do Conselho de Ministros nº 50/2009](#).⁸⁶ Tendo em conta a desaceleração da actividade económica e o seu previsível impacto no mercado de trabalho em Portugal, o Governo fixou em 3 800 o número de vistos de residência a serem concedidos a trabalhadores estrangeiros para exercício de actividade profissional subordinada, desde a data de publicação da resolução, 28 de Maio, até 32 de Dezembro de 2009. Neste contingente inclui-se um limite de 89 para a Região Autónoma dos Açores e de 58 para a Região Autónoma da Madeira.

A fixação deste contingente indicativo, inferior ao do ano anterior, gerou um debate público, já referido no ponto 2.2.

Está em fase final de elaboração o Relatório para 2010 sobre o Contingente de Oportunidades de Emprego no país para trabalhadores imigrantes.

3.4.1.2 I(b) Reforçar a atractividade da União Europeia para os trabalhadores altamente qualificados e facilitar ainda mais o acolhimento dos estudantes e dos investigadores

⁸⁶ Consultado em 15 de Dezembro de 2009, a partir de <http://dre.pt/pdf1sdip/2009/06/11400/0366903670.pdf>

A actual **lei de imigração** consagra um processo de admissão de trabalhadores altamente qualificados **mais simples** (relativamente ao procedimento anteriormente em vigor) e com articulação reforçada entre os ministérios e demais entidades envolvidas. Neste âmbito, a lei admite ainda a possibilidade de os trabalhadores altamente qualificados poderem, beneficiar de um regime de isenção de visto de residência para acesso ao estatuto de residente, caso reúnam os requisitos legais exigidos para o efeito (n.º 2 do artigo 90.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho).

De igual forma, para efeitos do processo de concessão de autorização de residência, a lei estabelece a **articulação reforçada**, entre os ministérios envolvidos ([Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior](#) [MCTES]⁸⁷, MNE e MAI) e centros de investigação, estabelecimentos de ensino superior e outras entidades, nomeadamente empresas que acolham actividades altamente qualificadas (n.º 2 do artigo 56.º do Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de Novembro).

Não menos importante foi a constituição de um **grupo de trabalho interministerial**, integrando representantes dos três ministérios acima citados, para promover a simplificação do processo de contratação de docentes, investigadores e outro pessoal estrangeiro altamente qualificado. Este grupo elaborou as regras administrativas para a simplificação do processo de admissão e criou uma rede de contactos nominal para rápida articulação entre os organismos envolvidos.

Em breve ir-se-ão, , iniciar os trabalhos de **transposição** da [Directiva 2009/50/CE, de 25 de Maio](#)⁸⁸ para a ordem jurídica interna.

No domínio da **legislação**, destaque para o [Decreto-Lei n.º 204/2009, de 31 de Agosto](#),⁸⁹ do MCTES, que alargou os **direitos sociais dos estudantes** estrangeiros, promovendo o acesso aos benefícios da acção social do ensino superior aos estudantes estrangeiros

⁸⁷ Consultado em 11 de Dezembro de 2009, a partir de <http://www.mctes.pt/>.

⁸⁸ Consultado em 11 de Dezembro de 2009, a partir de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:155:0017:0029:PT:PDF>.

⁸⁹ Consultado em 11 de Dezembro de 2009, a partir de http://www.dges.mctes.pt/NR/rdonlyres/9D51C8C7-F4D2-4AA8-83BC-E4CFBD7BF48D/3585/DL204_2009.pdf.

titulares de autorização de residência permanente ou beneficiários do estatuto de residente de longa duração.

Em 2009 (até final de Outubro) foram concedidas 259 autorizações de residência a trabalhadores altamente qualificados. No mesmo período foram ainda concedidas 2 112 autorizações de residência a estudantes do ensino superior.

3.4.1.3 I(c) Não favorecer a fuga de cérebros

Neste ponto, a nível de **prática administrativa**, foi adoptada uma interpretação mais favorável das disposições relativas ao cancelamento e renovação de autorizações de residência, no sentido de incentivar a migração circular e temporária.

Os trabalhos de transposição da Directiva 2009/50/CE, de 25 de Maio, nomeadamente das disposições relativas a esta matéria, serão iniciados em breve.

Neste ponto não pode ignorar-se o Programa de **Integração Profissional de Médicos Imigrantes**, dedicado a apoiar médicos imigrantes, nacionais de Estados membros da União Europeia ou de Estados Terceiros, com licenciatura obtida em países terceiros, com os quais Portugal não tenha acordos de reconhecimento automático de habilitações, com formação realizada nos países de origem, e que pretendam exercer funções médicas, no âmbito do Serviço Nacional de Saúde Português (Cf. ponto 3.7.1.1).

3.4.2 Outros desenvolvimentos

Considerando o impacto da corrente **crise económica** internacional nos imigrantes que vivem e trabalham em território Português, em particular no que se refere a situações de desemprego ou de instabilidade laboral, assume particular relevância em 2009 a redução dos meios de subsistência necessários para a obtenção de uma Autorização de

Residência por parte de cidadãos de países terceiros ⁹⁰, através da [Portaria n.º 760/2009, de 16 de Julho](#) ⁹¹. Esta Portaria, dos Ministérios da Administração Interna e do Trabalho e Solidariedade Social, estabelece **condições excepcionais** relativamente aos **meios de subsistência** de que devem dispor os cidadãos estrangeiros para a entrada e permanência em território nacional. Para o efeito, foi considerado não fazer sentido que razões conjunturais relativas à crise económica determinassem, de forma quase automática, a cessação da permanência dos trabalhadores afectados e das suas famílias em território nacional - como por exemplo daqueles em situação de desemprego involuntário.

Desta forma, «a título excepcional, ao requerente que comprove encontrar-se em situação de desemprego involuntário e declare não poder manter a disponibilidade ou a possibilidade de adquirir legalmente os meios de subsistência previstos na Portaria n.º 1563/2007 ⁹², pode ser prorrogada a permanência correspondente ao tipo de visto, atendendo ao período de tempo de prorrogação solicitado, renovado o título de residência temporária, renovada a autorização de residência permanente ou concedida a residência de longa duração». Este regime excepcional é alargado aos membros do respectivo agregado familiar do requerente, inclusive em situações em que tenha ocorrido reagrupamento familiar. O critério de determinação dos meios de subsistência é, para o primeiro adulto, 50% da Retribuição Mínima Mensal Garantida e 30% para os restantes membros do agregado familiar.

A aplicação da referida portaria estende-se aos processos pendentes e terá lugar a revisão no prazo de um ano, conforme a pertinência estimada na sequência de relatórios de avaliação do MAI e do MTSS, acerca do número e situação dos cidadãos estrangeiros abrangidos pelas normas excepcionais ora aprovadas.

⁹⁰ Os meios de subsistência, de que devem dispor os cidadãos estrangeiros para a entrada e permanência em território Português foram fixados pela [Portaria n.º 1563/2007, de 11 de Setembro](#), ⁹⁰ dos Ministérios da Administração Interna e do Trabalho e da Solidariedade Social.

⁹¹ Consultada a 26 de Novembro de 2009, a partir de <http://www.dre.pt/pdf1s/2009/07/13600/0450904509.pdf>

⁹² A portaria n.º 1563/2007, de 11 de Setembro, delimitou o conceito de "meios de subsistência", adoptando como referência a Retribuição Mínima Mensal Garantida, definida nos termos do n.º 1 do artigo 266.º do [Código do Trabalho](#).

3.5 Reunificação familiar

3.5.1 Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo

3.5.1.1 *I(d) Regular melhor a imigração familiar*

A Lei de Estrangeiros (artigo 98.º e seguintes da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho) prevê um **amplo regime** legal de **reagrupamento familiar**, abrangendo, designadamente os membros da família de um estrangeiro residente em Portugal, que se encontrem fora do território nacional ou que tenham entrado legalmente no país.

O **conceito legal de “membro da família”** abrange o cônjuge; os filhos menores ou incapazes a cargo e os menores adoptados, bem como os filhos maiores, solteiros, a cargo do casal ou de um dos cônjuges, que se encontrem a estudar num estabelecimento de ensino em Portugal; os ascendentes na linha recta e em 1.º grau do residente ou do seu cônjuge (que se encontrem a seu cargo) e os irmãos menores (que se encontrem sob tutela do residente).

O reagrupamento familiar pode ainda ser reconhecido a favor do parceiro que mantenha uma união de facto, em território nacional ou fora dele, com o cidadão estrangeiro residente e dos filhos solteiros menores ou incapazes, incluindo os filhos adoptados do parceiro de facto, desde que estes lhe estejam legalmente confiados.

Por outro lado, a Lei de **Asilo** garante aos beneficiários do estatuto de refugiado ou de protecção subsidiária a preservação da unidade familiar (artigo 68.º da Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho), permitido o reagrupamento familiar com os membros da sua família, nos termos definidos na Lei de Estrangeiros. Para efeitos de reagrupamento familiar do refugiado menor não acompanhado, consideram-se ainda membros da família os ascendentes directos em 1.º grau; o seu tutor legal ou qualquer outro familiar, se o refugiado não tiver ascendentes directos ou não for possível localizá-los.

Adoptando uma aceção alargada de reagrupamento familiar, a legislação portuguesa (artigo 122.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho) contempla ainda um conjunto de direitos **análogos e/ou complementares ao reagrupamento familiar**, que reforçam a salvaguarda da unidade e dos laços familiares dos nacionais de países terceiros, em

particular dos menores. São exemplos disso, nomeadamente, a possibilidade de concessão de autorização de residência com isenção de visto a menores nascidos em território nacional, filhos de estrangeiros residentes; a menores nascidos e que permaneçam em território nacional em frequência escolar; a filhos de residentes, que tenham atingido a maioridade e permaneçam habitualmente em território nacional desde os 10 anos; a maiores nascidos em território nacional, que aqui permaneçam desde idade inferior a 10 anos; a cidadãos estrangeiros com filhos menores residentes em Portugal ou com nacionalidade portuguesa sobre os quais exerçam efectivamente o poder paternal e a quem assegurem o sustento e a educação e aos ascendentes em 1.º grau dos cidadãos estrangeiros menores nascidos e permaneçam em território nacional e em frequência escolar, que sobre eles exerçam efectivamente o poder paternal.

No âmbito do **conhecimento da língua**, refira-se o *[Programa Português Para Todos \(PPT\)](#)*⁹³, promovido pelo ACIDI com apoio do POPH/QREN, que visa a certificação de conhecimentos de língua portuguesa (iniciação e português técnico). Foram disponibilizados à população imigrante, gratuitamente, cursos de formação de português certificados que permitem o acesso à nacionalidade, à autorização de residência permanente e/ou ao estatuto de residente de longa duração.

Foram ainda ministrados cursos de português técnico para os sectores do comércio, hotelaria, cuidados de beleza, construção civil e engenharia civil.

O 1.º Concurso de candidaturas - Formandos 2008/2009 - abrangeu 3 619 imigrantes e envolveu o montante financeiro de €1. 063 268, 67. Em 2009/2010 o número de imigrantes abrangidos aumentou para 5 330 imigrantes e o financiamento para € 2. 893.456, 20€.

⁹³ Consultado em 11 de Dezembro de 2009, a partir de <http://www.min-edu.pt/outerFrame.jsp?link=http%3A//www.acidi.gov.pt/modules.php%3Fname%3DContent%26pa%3Dshowpage%26pid%3D1065>.

3.5.2 Outros desenvolvimentos

Na sequência da divulgação do [Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo](#) (RIFA),⁹⁴ 2008, através do qual se constata que os cidadãos ucranianos passaram a constituir a segunda maior comunidade estrangeira em Portugal, o dirigente da [Associação de Ucranianos em Portugal](#),⁹⁵ Pavlo Sadokha, atribui este facto ao reagrupamento familiar, facilitado pela nova legislação portuguesa. Da mesma forma, Fernando Palha, dirigente da Associação dos Imigrantes do Leste Europeu e Maria Incu, da Fratia - Associação de Imigrantes Romenos e Moldavos, reconhecem a importância do reagrupamento familiar no crescimento destas comunidades em Portugal.

Ao abrigo do Reagrupamento Familiar, em 2009 (até ao final do mês de Outubro), foram concedidas 9 453 Autorizações de Residência. No que respeita a aceção alargada de reagrupamento familiar de nacionais de países terceiros, foram ainda concedidas 3 504 autorizações de residência, nos domínios de protecção da família e menores, familiares de vítimas de tráfico de pessoas e auxílio à imigração ilegal e familiares de estatuto de residência de longa duração.⁹⁶

3.6 Outras formas de migração legal

3.6.1 Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo

3.6.1.1 *I(f) Melhorar a informação sobre as possibilidades e as condições da imigração legal*

Portugal vem empreendendo um esforço significativo no domínio da **divulgação de informação, apoio e esclarecimento** de imigrantes, designadamente no domínio da imigração legal.

⁹⁴ Consultado em 19 de Dezembro de 2009, a partir de <http://www.sef.pt/documentos/56/RIFA%202008%20out.pdf#1>.

⁹⁵ Consultado em 19 de Dezembro de 2009, a partir de http://www.ukremigrantpt.ipsys.net/index_files/spilka1pt.htm.

⁹⁶ Fonte: SEF-Stat – Dados referentes a 28 de Outubro de 2009.

Em termos estruturais, destacam-se os [Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante](#) (CNAI).⁹⁷ Trata-se de serviços de acolhimento, informação e apoio aos imigrantes, reunindo diversos Ministérios, instituições e gabinetes de apoio aos migrantes (Lisboa e Porto). Em 2009, surgiu uma extensão do CNAI de Lisboa em Faro, segundo distrito do país com mais imigrantes.⁹⁸

Por seu lado, os [Centros Locais de Apoio à Integração de Imigrantes](#) (CLAII)⁹⁹ são espaços de acolhimento, informação e apoio descentralizado que visam responder aos problemas que se colocam aos imigrantes, trabalhando em rede e estreita ligação com os CNAI. Actualmente a rede é composta por 85 CLAII, existindo assim uma cobertura quase total do território, numa lógica de proximidade e em parceria com municípios e sociedade civil.¹⁰⁰

O [Portal do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras](#)¹⁰¹ está acessível em língua portuguesa e inglesa, constituindo uma plataforma *on-line*, que proporciona um conjunto de informação alargada sobre a actividade do Serviço, o quadro legal de imigração e asilo e os respectivos procedimentos e documentos necessários neste âmbito. Este website congrega ainda o acesso a diversos sítios especializados, nomeadamente [informação e cidadania dos imigrantes](#),¹⁰² [Centro de Contacto do SEF](#),¹⁰³ [legislação sobre imigração](#),¹⁰⁴ [passaporte electrónico](#),¹⁰⁵ [fronteira electrónica – RAPID](#)¹⁰⁶ e [combate ao tráfico de seres humanos](#).¹⁰⁷

⁹⁷ Consultado em 11 de Dezembro de 2009, a partir de

<http://www.acidi.gov.pt/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=1093>.

⁹⁸ Entre Outubro de 2008 e Outubro de 2009, o número total de atendimentos feitos a imigrantes nos CNAI foi de 315 337, tendo sido 204 918 no CNAI de Lisboa), 102 440 no CNAI do Porto e 7 979 no CNAI de Faro.

⁹⁹ Consultado em 11 de Dezembro de 2009, a partir de

<http://www.acidi.gov.pt/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=945>.

¹⁰⁰ De Outubro de 2008 a Outubro 2009, abriram 12 novos CLAII: Guarda, Vila Nova de Famalicão, Amadora/Venteira, Vila Real, Santarém, Cascais, Porto Itinerante, Portimão, Almada/Laranjeiro, Amadora/Buraca e Sintra Itinerante. Neste período, a Rede CLAII efectuou um total de 73.460 atendimentos.

¹⁰¹ Consultado em 11 de Dezembro de 2009, a partir de www.sef.pt.

¹⁰² Consultado em 11 de Dezembro de 2009, a partir de www.imigrante.pt.

¹⁰³ Consultado em 11 de Dezembro de 2009, a partir de <http://www.imigrante.pt/site-contact-center/>.

¹⁰⁴ Consultado em 11 de Dezembro de 2009, a partir de <http://sites.google.com/site/leximigratoria/#1>.

¹⁰⁵ Consultado em 11 de Dezembro de 2009, a partir de <http://www.pep.pt/#1>.

¹⁰⁶ Consultado em 11 de Dezembro de 2009, a partir de <http://www.rapid.sef.pt/#1>.

¹⁰⁷ Consultado em 11 de Dezembro de 2009, a partir de <http://www.nao-estas-a-venda.sef.pt/#1>.

Deve ainda sublinhar-se o facto de este website do SEF facultar possibilidade de inscrição *on-line* para os locais de atendimento público do Serviço, bem como de inscrição no portal [SAPA](#),¹⁰⁸ destinado à tramitação de procedimentos de concessão de Autorizações de Residência.

No atendimento de cidadãos estrangeiros o SEF recorre ao apoio de **mediadores culturais**, cujo papel, no contexto da integração dos imigrantes, foi qualificado como boa prática pelo estudo [The Labour Market Integration Of Immigrants In Portugal](#),¹⁰⁹ da OCDE.

Em 2009 o Contact Center (centro de atendimento) do SEF contou com 30 mediadores culturais, atendendo uma média diária de 1 600 chamadas. Em 2009 (até Outubro), foram realizados 368.282 agendamentos para atendimento. Destes, 76.138 são feitos automaticamente, via Portal do SEF e SAPA (sistema automático de pré agendamento, na inscrição para a Manifestação de Interesse, no quadro de regime excepcional de regularização, ao abrigo do artigo 88.º, n.º 2 da lei de estrangeiros). Nesta data o SEF dispõe de 23 Postos de Atendimento que trabalham exclusivamente mediante agendamento do Centro de Contacto.

Na vertente laboral, destaca-se o [NET/Emprego-Imigrante](#),¹¹⁰ instrumento criado pelo MTSS, através do Serviço Público de Emprego (IEFP) que disponibiliza, através da Internet, a publicitação de ofertas de emprego não satisfeitas por trabalhadores com prioridade comunitária e, simultaneamente, a candidatura de cidadãos de Estados Terceiros a essas mesmas ofertas de emprego, bem como o acompanhamento do tratamento das mesmas até à sua satisfação. Os destinatários são entidades empregadoras que manifestem interesse no recrutamento de cidadãos estrangeiros de Estados terceiros, e cidadãos desses mesmos Estados que pretendam candidatar-se ao desempenho de actividade profissional subordinada em Portugal.

¹⁰⁸ Consultado em 11 de Dezembro de 2009, a partir de <http://sapa.sef.pt/>.

¹⁰⁹ Consultado em 11 de Dezembro de 2009, a partir de http://www.oecd.org/document/15/0,3343,en_2649_33931_38002191_1_1_1_37415,00.html.

¹¹⁰ Consultado em 11 de Dezembro de 2009, a partir de <http://www.netemprego.imigrante.gov.pt/IEFP/estrangeiros/index.jsp>.

Também o [site do IEFP](#)¹¹¹ tem informação dirigida aos imigrantes sobre emprego, formação, subsídio de desemprego, programa de aprendizagem de língua portuguesa, entre outras.

O [Instituto de Segurança Social](#) (ISS)¹¹² através do seu Site disponibiliza toda a informação relevante para os trabalhadores migrantes que, estando legalmente em Portugal, beneficiam dos mesmos deveres e direitos que os cidadãos nacionais.

Está em funcionamento, desde Janeiro de 2008, o **Projecto [CAMPO- Centro de Apoio ao Imigrante no País de Origem](#)**.¹¹³ Este projecto surgiu no âmbito da Comissão Conjunta entre Portugal e Cabo Verde para as questões da imigração, sendo que as delegações dos dois países são chefiadas por membros do Governo. Destina-se a apoiar e informar os potenciais migrantes em Cabo Verde, procurando, através de um atendimento personalizado, fornecer informação útil e actualizada ao cidadão, garantir vias de imigração regular e estabelecer as articulações necessárias que possam agilizar a sua ida para Portugal. Pretende-se que o CAMPO funcione como uma ponte entre o país de origem e o de acolhimento, contribuindo de forma prática e concreta para a integração dos imigrantes em Portugal. Entre os diversos serviços prestados no âmbito do projecto destacam-se a divulgação de ofertas de oportunidades de emprego em Portugal e em Cabo Verde e ajuda aos interessados no estabelecimento de contactos com as entidades patronais que disponibilizaram as referidas ofertas, apoio na obtenção dos documentos necessários à concretização do reagrupamento familiar e obtenção de nacionalidade para os cidadãos Cabo Verdeanos que já residem em Portugal e alerta às associações de Imigrantes e rede dos CLAII para a chegada de um cidadão cabo-verdiano que irá precisar de apoio, num determinado território do país, promovendo o respectivo acompanhamento. São parceiros do Projecto Campo o [Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento](#) (IPAD),¹¹⁴ o ACIDI, I.P.,¹¹⁵ e a [Associação dos Imigrantes nos Açores](#) (AIPA).¹¹⁶

¹¹¹ Consultado em 11 de Dezembro de 2009, a partir de <http://www.iefp.pt/Paginas/Home.aspx>.

¹¹² Consultado em 11 de Dezembro de 2009, a partir de www.seg-social.pt.

¹¹³ Consultado em 27 de Novembro de 2009, a partir de <http://www.aipaglobal.com/objectivos.php>.

¹¹⁴ O IPAD, do MNE, prossegue o fim de ajuda pública ao desenvolvimento com vista ao fortalecimento das relações externas de Portugal e à promoção do desenvolvimento económico, social e cultural dos países beneficiários, em especial os língua oficial portuguesa. É financiador do Projecto Campo. Consultado em 27 de Novembro de 2009, a partir de <http://www.ipad.mne.gov.pt/>.

3.6.2 Outros desenvolvimentos

No âmbito de mecanismos legais para entrada no país, há a referir o **visto consular** de Estada Temporária emitido a favor de nacionais de países terceiros que careçam de **tratamento médico** em estabelecimentos de saúde oficiais ou oficialmente reconhecidos, bem como, aos familiares dos doentes que lhes prestem assistência e acompanhem no decurso do tratamento médico em Portugal. (art. 54º, nº 1, al. a) e g) da Lei de Estrangeiros). A validade territorial deste visto é limitada a Portugal, por um período de três meses, prorrogável, quando tal se justifique, até um ano e susceptível de nova prorrogação por igual período.

Para efeitos de vistos para acompanhamento familiar dos doentes são considerados o cônjuge, a pessoa com que vive em união de facto, os ascendentes, os filhos ou pessoa com outro vínculo de parentesco. No caso de menores ou incapazes, na falta de familiar, o visto pode ser emitido à pessoa a cargo de quem estejam ou a familiares desta.

No domínio dos estatutos de longa duração, a legislação nacional prevê a concessão de Autorização de Residência com dispensa de visto em situações especiais, nomeadamente a estrangeiros que sofram de uma doença que requeira assistência médica prolongada que obste ao retorno ao país, a fim de evitar risco para a saúde do próprio (art.º 122, al. g) da Lei de Estrangeiros).¹¹⁷

¹¹⁵ No âmbito do Projecto Campo cabe ao ACIDI assegurar a formação inicial e contínua de cada uma das técnicas, disponibiliza informação rigorosa e ajuda a estabelecer as pontes com os Centros Locais de Apoio à Integração dos Imigrantes.

¹¹⁶ A AIPA visa, entre outros, o objectivo de contribuir para a integração social e combate à exclusão, discriminação de cidadãos migrantes, promovendo a sua dignificação e igualdade de oportunidades, direitos e obrigações com os cidadãos nacionais. É responsável pela implementação do Projecto Campo e pelo seu funcionamento. Consultado em 27 de Novembro de 2009, a partir de <http://www.aipa-azores.com/>.

¹¹⁷ O art.º 122 da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, prevê uma série de outras situações em que os estrangeiros estão dispensados de visto de residência para obtenção de autorização de residência, não relevantes para efeitos da presente abordagem.

3.7 Integração

3.7.1 Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo

3.7.1.1 *I(g) favorecer a integração harmoniosa em conformidade com os princípios comuns*

A política de **integração** de imigrantes em Portugal tem como enquadramento o **princípio legal da equiparação de direitos** dos titulares de autorização de residência (artigo 83.º da Lei de Estrangeiros). É-lhes, assim, garantida, em condições de igualdade de tratamento, a aplicação das disposições nacionais, nomeadamente em matéria de segurança social, benefícios fiscais, filiação sindical, reconhecimento de diplomas, certificados e outros títulos profissionais e acesso a bens e serviços à disposição do público, bem como a aplicação de disposições que lhes concedam direitos especiais.

Para além disso, a lei enuncia expressamente que o titular de Autorização de Residência tem direito, sem necessidade de autorização especial relativa à sua condição de estrangeiro, designadamente à educação e ensino, exercício de uma actividade profissional, à orientação, à formação profissionais e à saúde.

Deve notar-se que a Autorização de Residência confere o direito ao exercício de uma **actividade profissional** de condições idênticas às dos trabalhadores de nacionalidade portuguesa. Os seus titulares são atendidos nos Centros de Emprego, independentemente da sua situação laboral, em paridade com os cidadãos nacionais, podendo beneficiar das prestações técnicas, nomeadamente no âmbito da informação e da orientação profissional, aceder às medidas e programas de emprego e formação, bem como de inscrição para emprego (colocação no mercado de trabalho) ou acesso às prestações de desemprego, reunidas as demais condições exigidas para os cidadãos nacionais.

Aliás, cabe referir que, segundo o [Relatório de Desenvolvimento Humano de 2009 – Ultrapassar Barreiras: Mobilidade e desenvolvimento humanos](#) –, das Nações Unidas

¹¹⁸ (que procede a uma avaliação das políticas de migração de 28 países), Portugal é o país que maior pontuação alcançou no que respeita à atribuição de direitos e serviços aos migrantes internacionais. Para a respectiva avaliação foram consideradas «diversas dimensões das políticas para a migração, incluindo critérios de admissão, políticas de integração, o tratamento de migrantes autorizados e a situação dos migrantes irregulares». Saliente-se que o *Migration Integration Policy Index* (MIPEX)¹¹⁹ de 2007, havia colocado Portugal no segundo lugar em termos de políticas desenvolvidas para a integração de imigrantes segundo diversos aspectos, tais como o acesso ao mercado de trabalho, a reunião familiar, a residência de longa duração, a participação política, o acesso à nacionalidade e a anti-discriminação.

Em 2009, destacam-se as seguintes **alterações legislativas** relacionadas com a atribuição ou consolidação dos direitos dos imigrantes em Portugal:

- *Decreto-Lei n.º 204/2009, de 31 de Agosto, do MCTE - Este decreto-lei promove o acesso aos benefícios da acção social do ensino superior aos estudantes estrangeiros titulares de Autorização de Residência permanente ou beneficiários do estatuto de residente de longa duração. Desta forma, vê-se satisfeita uma recomendação formulada pelo Provedor de Justiça.*¹²⁰

- *Portaria n.º 760/2009, de 16 de Julho - Reduz para metade os meios de subsistência que um imigrante tem de possuir para reunir a sua família, uma vez que a crise mundial, que atinge também Portugal, não deixa de reflectir-se nos imigrantes, sujeitando-os a situações de instabilidade temporária no emprego ou de desemprego.*¹²¹

- *Circular Informativa – Acesso dos Imigrantes ao Serviço Nacional de Saúde N.º12/DQS/DM - 07/05/09*¹²² - *Vem clarificar e desenvolver o Despacho n.º 25.360/2001, de 16 de Novembro, do Ministro da Saúde, respeitante ao acesso ao*

¹¹⁸ Consultado em 11 de Dezembro de 2009, a partir de http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2009_EN_Complete.pdf.

¹¹⁹ Consultado em 11 de Dezembro de 2009, a partir de <http://www.integrationindex.eu/multiversions/2712/FileName/MIPEX-2006-2007-final.pdf>.

¹²⁰ Remetemos para a sessão 3.4.1.2. do presente relatório, onde este assunto aparece já desenvolvido.

¹²¹ Remetemos para a sessão 3.4.2. do presente relatório, onde este assunto aparece já desenvolvido.

¹²² Consultado em 11 de Dezembro de 2009, a partir de <http://www.portaldasaude.pt/portal/conteudos/a+saude+em+portugal/noticias/arquivo/2009/5/imigrantes.htm>.

Serviço Nacional de Saúde, por parte de imigrantes regulares e imigrantes irregulares, demonstrando que o acesso à saúde é um direito humano fundamental.

- [Portaria n.º 1262/2009, de 15 de Outubro](#):¹²³ *cria e regulamenta os cursos de Português para Falantes de Outras Línguas (Cursos PPT).*

Ao nível da **implementação das políticas**, o realce vai para o **Plano para a Integração dos Imigrantes**, criado através da [Resolução do Conselho de Ministros n.º 63-A/2007, de 3 de Maio](#).¹²⁴ *Este Plano veio dar uma resposta global, integrada e abrangente, que sistematiza os objectivos e compromissos do Estado no acolhimento e integração dos imigrantes que procuram Portugal como país de destino. Para o efeito, identifica um conjunto de 122 Medidas, consubstanciadas em 295 metas, distribuídas por 20 áreas sectoriais e transversais, que assumem como grande finalidade o acolhimento e a plena integração dos imigrantes, tendo em conta não apenas os aspectos económico e social, mas igualmente importantes questões relativas à diversidade cultural e religiosa, cidadania, participação e direitos. Após dois anos de implementação, o plano foi alvo de avaliação, constante do [2.º relatório de execução do PII](#),¹²⁵ que mostra que 81% das suas medidas já se encontram executadas ou em execução. O Plano será alvo de um novo e final momento de avaliação no final de 2009, altura em que termina o seu prazo de execução.*

Para além do Plano, merecem destaque um conjunto alargado de **projectos e iniciativas** dirigidos à integração de imigrantes, dos quais de destacam os seguintes:

- *Por decisão do Governo português foi renovado o **Programa Escolhas (PE)**, 4ª Geração ([RCM n.º 63/2009 de 23 de Julho](#)),¹²⁶ para o período de 2010 a 2012. Trata-se de um programa de âmbito nacional que visa promover a inclusão social de crianças e jovens provenientes de contextos sócio-económicos mais vulneráveis, particularmente*

¹²³ Consultado em 11 de Dezembro de 2009, a partir de http://min-edu.pt/np3content/?newsId=4335&fileName=portaria_1262_2009.pdf.

¹²⁴ Consultado em 11 de Dezembro de 2009, a partir de http://dre.pt/cgi/dr1s.exe?t=id&cap=205-209&doc=5&v03=*tr%El%fico+seres+humanos*&sort=0&submit=Pesquisar.

¹²⁵ Consultado em 11 de Dezembro de 2009, a partir de <http://www.acidi.gov.pt/docs/PII/Relatorio-PII-segundo-ano.pdf>.

¹²⁶ Consultado em 11 de Dezembro de 2009, a partir de <http://www.fileden.com/files/2009/3/31/2386431/RCM%2063-2009.pdf>.

de descendentes de imigrantes. Funciona numa lógica de proximidade com as populações locais, sendo desenvolvido por mediadores, associações e instituições, num total de 780 parceiros e cerca de 81 000 destinatários (3ª geração). Para esta 4ª geração decidiu-se alargar o Programa e acrescentar à lista de prioridades de apoio a “temática do empreendedorismo” e “capacitação das qualificações”. Para o efeito serão apoiados sensivelmente 140 projectos, o que significa a “possibilidade de intervir em mais bairros. As áreas prioritárias de intervenção são: a inclusão escolar e a educação não-formal, a formação profissional e a empregabilidade, a dinamização comunitária e a cidadania, a inclusão digital, o empreendedorismo e a capacitação.”¹²⁷

- [Projecto de Mediação Intercultural no Atendimento em Serviços Públicos](#):¹²⁸ Este projecto, coordenado pelo ACIDI, enquanto organismo responsável pelas políticas públicas de acolhimento e apoio à integração de imigrantes, pretende, designadamente integrar a gestão da diversidade cultural em serviços de atendimento da administração pública, afirmar o princípio da interculturalidade enquanto pilar de coesão social, contribuir para a definição do perfil dos agentes de mediação através da colocação de 28 agentes de mediação intercultural em 25 serviços públicos com acolhimento e atendimento a imigrantes. Os serviços públicos envolvidos, identificados e contactados pelas entidades parceiras são maioritariamente da área da saúde (13) e dos serviços municipais (7). Há ainda um serviço público de cada uma das seguintes áreas: policia de segurança pública, segurança social, habitação, emprego e educação. Em 2009, estimam-se em 14 000 os atendimentos a realizar no Projecto e um total de custos de € 433.914,88. Trata-se de um projecto-piloto co-financiado pelo Fundo Europeu para a Integração de Nacionais de Países Terceiros.

- [Projecto Estudos e Diagnósticos de Integração e Promoção da Interculturalidade ao nível Local](#):¹²⁹ Esta iniciativa destina-se a contribuir para um maior conhecimento das comunidades imigrantes residentes nos diferentes concelhos – suas necessidades e seus contributos – e a estimular a promoção de iniciativas de interculturalidade. Para o

¹²⁷ Programa Escolhas. Consultado em 11 de Dezembro de 2009, a partir de www.programaescolhas.pt.

¹²⁸ Consultado em 11 de Dezembro de 2009, a partir de <http://www.acidi.gov.pt/modules.php?name=News&file=article&sid=2910>.

¹²⁹ Consultado em 11 de Dezembro de 2009, a partir de http://www.acidi.gov.pt/docs/Press_Releases/PR_Assinatura_Protocolos.pdf.

feito, convida-se a rede CLAI a apresentar projecto. Estão 18 CLAI envolvidos, dos quais 11 de autarquias e 7 de entidades da sociedade civil, com um investimento total de € 325,629,81 (resultados: 21 estudos parcelares e um estudo comparativo). Trata-se de uma acção apoiada pelo Fundo Europeu para a Integração de Nacionais de Países Terceiros.

- Reforço de Apoios Financeiros às Associações de Imigrantes para actividades de integração das Comunidades: Comparativamente a 2008, o ano de 2009 teve um aumento de 7,10% nos apoios concedidos às Associações de Imigrantes (€ 745.191,68). As actividades a desenvolver tiveram como objectivo a dignificação e igualdade de oportunidades; a mudança de atitudes e mentalidades, nomeadamente a nível da educação, da cultura e dos meios de comunicação social; a formação técnica de suporte a iniciativas empresariais, culturais e sociais; a formação profissional para aumento da qualificação do cidadão imigrante; a criação de serviços de apoio às famílias imigrantes e a eliminação de todas as formas de discriminação.

- Gala de encerramento do Ano Europeu do Diálogo Intercultural, no dia 18 de Dezembro de 2008: realização de uma inédita Gala televisiva (RTP1), em horário nobre, traduzindo-se num espectáculo intercultural e de celebração do Dia Internacional do Migrante com a participação de artistas portugueses e imigrantes, com uma assistência de 512.000 locais de visionamento e um share televisivo de 17.2.

No capítulo da **aprendizagem da língua** portuguesa e o acesso ao **emprego**, enquanto factores essenciais de integração, merecem particular destaque:

*- O **Programa Português Para Todos (PPT)**,¹³⁰ desenvolvido no âmbito do [Programa Portugal Acolhe](#), promovido no sentido de facilitar a inserção social, cultural e profissional dos imigrantes em Portugal. Este programa, visa facultar à população imigrante residente em Portugal o acesso a um conjunto de conhecimentos indispensáveis a uma inserção de pleno direito na sociedade portuguesa, promovendo a capacidade de expressão e compreensão da língua portuguesa e o conhecimento dos direitos básicos de cidadania, entendidos como componentes essenciais do processo de*

¹³⁰ Remetemos para a sessão 3.5.1., alínea d) do presente relatório, onde este assunto aparece já desenvolvido.

integração, através de um conjunto de acções de formação em língua portuguesa, cidadania e português técnico.

- A [Rede de Gabinetes de Inserção Profissional](#) (GIP).¹³¹ *estes gabinetes são estruturas de apoio ao emprego que, em estreita relação com os Centros de Emprego, prestam apoio a jovens e adultos desempregados na definição ou desenvolvimento do seu percurso de inserção ou reinserção no mercado de trabalho. A Rede GIP Imigrante (RGI), gerida a partir do ACIDI, é constituída por 24 Gabinetes de Inserção Profissional distribuídos pelo território nacional, sendo dinamizada por entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos.*

- [Projecto de Promoção do Empreendedorismo Imigrante](#) (PEI).¹³² *O Projecto PEI que tem como objectivo geral fomentar atitudes empreendedoras junto das comunidades imigrantes, com especial enfoque naquelas que residem em bairros de maior vulnerabilidade. O PEI tem como metas o apoio à criação de 30 novos negócios bem como o desenvolvimento de competências pessoais, sociais e de gestão empresarial, prevendo a formação e capacitação de cerca de 120 pessoas. Como complemento à formação, pretende-se criar um Programa de Mentores, com o objectivo de proporcionar um apoio mais prático, recorrendo a executivos, empresários e profissionais experientes. Trata-se de uma acção apoiada pelo Fundo Europeu para a Integração de Nacionais de Países Terceiros.*

- Ainda a nível da promoção do empreendedorismo junto das comunidades imigrantes, o ACIDI lançou o [Concurso de Ideias de Negócios](#),¹³³ com o objectivo de mobilizar, estimular e dinamizar os potenciais empreendedores de modo a contribuir para o sucesso no desenvolvimento de pequenos negócios.

- Encontra-se em execução o **Programa de Integração Profissional de Médicos Imigrantes**, cujo regulamento foi aprovado pela [Portaria nº 925/2008, do Ministério da](#)

¹³¹ Consultado em 11 de Dezembro de 2009, a partir de <http://www.acidi.gov.pt/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=1375>.

¹³² Consultado em 11 de Dezembro de 2009, a partir de <http://www.acidi.gov.pt/modules.php?name=News&file=article&sid=3019>.

¹³³ Consultado em 11 de Dezembro de 2009, a partir de <http://www.acidi.gov.pt/modules.php?name=News&file=article&sid=2923>.

Saúde, publicada no Diário da República, 1ª Série, nº 158 de 18 de Agosto.¹³⁴ Este programa visa apoiar imigrantes licenciados em medicina, nacionais de Estados membros da União Europeia ou de Estados Terceiros, que tenham obtido a licenciatura fora da União Europeia em países com os quais Portugal não tenha acordos de reconhecimento automático de habilitações, com formação realizada nos seus países de origem, e que desejam exercer funções médicas, no âmbito do Serviço Nacional de Saúde Português. Tem por objectivo apoiar a integração de 150 médicos que se encontrem legalmente a residir em Portugal, nos termos da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, exercendo actividades profissionais diversas da sua formação médica. O Programa resulta de uma parceria pública-privada, entre a Fundação Calouste Gulbenkian,¹³⁵ o JRS e a Administração Central dos Serviços de Saúde, I.P.¹³⁶ e é financiado na íntegra pelo Ministério da Saúde,¹³⁷ tendo os seus objectivos sido inscritos no Plano para a Integração de Imigrantes.

Ao nível do **combate à discriminação** (relativamente ao qual Portugal dispõe de quadro legal nacional consolidado, sancionatório de condutas discriminatórias), foram promovidas actividades concretas neste domínio, designadamente:

- O Prémio Jornalismo Direitos Humanos e Integração,¹³⁸ *que reconhece o trabalho desenvolvido pelos profissionais da Comunicação Social, na área da tolerância e da integração, do combate a todas as formas de racismo e da discriminação. A iniciativa contemplou a atribuição de prémios para as 3 categorias: escrita, rádio e televisão, no valor de € 3.000,00, mais um prémio do Diálogo Intercultural, no valor de € 5.000,00.*

- O Concurso “Cartaz Contra a Discriminação”, *que tem por finalidade eleger um Cartaz alusivo aos valores da Diversidade e da Não-discriminação em função da Nacionalidade, Origem Étnica, Raça, Cor ou Religião, visando a sua reprodução e distribuição a nível nacional pelo ACIDI, IP. O concurso foi lançado pela CICDR e*

¹³⁴ Consultado em 27 de Novembro de 2009, a partir de:

<http://dre.pt/pdf1s%5C2008%5C08%5C15800%5C0569005695.pdf>.

¹³⁵ Consultado em 27 de Novembro de 2009, a partir de: <http://www.gulbenkian.pt/>.

¹³⁶ Consultado em 27 de Novembro de 2009, a partir de: <http://www.acss.min-saude.pt/>

¹³⁷ Consultado em 27 de Novembro de 2009, a partir de: <http://www.portaldasaude.gov.pt/portal>

¹³⁸ Consultado em 11 de Dezembro de 2009, a partir de <http://www.acidi.gov.pt/modules.php?name=News&file=article&sid=2882>

aberto a todos os cidadãos residentes em território nacional. *O valor do prémio atribuído foi de € 1.500,00, tendo também sido entregue menções honrosas.*

- Tradução, edição e lançamento do [kit “Uma Ferramenta para a Diversidade para Programas Informativos na Televisão de Serviço Público”](#)¹³⁹ da Agência para os Direitos Fundamentais [Fundamental Rights Agency].

- Uma [Bolsa de Formadores](#)¹⁴⁰ que assegura, a pedido de instituições envolvidas no processo de acolhimento e integração de imigrantes (escolas, associações, ONG, instituições de solidariedade social, autarquias, hospitais, tribunais, organismos públicos e privados, entre outras) a realização de acções de sensibilização gratuitas. Entre muitos outros módulos, são abordados temas como a Lei da Nacionalidade, a Lei dos Estrangeiros e o Diálogo Intercultural. Neste âmbito destaca-se a organização de um módulo sobre [Mitos e Factos sobre Imigração em Portugal](#)¹⁴¹, informação também compilada numa brochura de leitura acessível, que visa essencialmente desconstruir preconceitos acerca da imigração.

Na sétima edição do [Prémio Boas Práticas no Sector Público](#),¹⁴² que se distingue por um crescente número de candidaturas e um maior grau de ambição de cada projecto, o Projecto de Bolsa de Formadores do ACIDI, I.P. foi nomeado para a categoria de Capital Humano.

3.7.1.2 I(h) Promover as trocas de informação relativas às boas práticas em matéria de acolhimento e de integração

¹³⁹ Consultado em 12 de Dezembro de 2009, a partir de http://fra.europa.eu/fraWebsite/press/materials_trainings/diversity_toolkit_en.htm.

¹⁴⁰ Consultado em 12 de Dezembro de 2009, a partir de <http://www.entreculturas.pt/Formacao.aspx>.

¹⁴¹ Consultado em 12 de Dezembro de 2009, a partir de http://www.acidi.gov.pt/docs/Publicacoes/Mitos_e_Factos_2009.pdf.

¹⁴² Consultado em 17 de Dezembro de 2009, a partir de <http://www.boaspraticas.com/>.

Atendendo aos princípios da [Agenda Comum para a Integração](#) (COM 2005 389)¹⁴³, às recomendações do [Handbook on Integration for policy-makers and practitioners](#)¹⁴⁴ e à própria experiência portuguesa com os Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante (CNAI), o ACIDI coordenou um projecto INTI, envolvendo 6 Estados Membros e uma organização internacional, sobre “[One-Stop-Shop: a new answer for immigrant integration](#)”,¹⁴⁵ onde foi discutida a forma de implementar um modelo de serviço integrado nas sociedades europeias. Um dos resultados mais relevantes deste projecto foi o [handbook how to implement a One-Stop-Shop for Immigrant Integration](#).¹⁴⁶ A Conferência Final do projecto INTI “One-Stop-Shop: uma nova resposta para a integração de imigrantes” teve lugar em Lisboa, a 6 de Fevereiro de 2009, e contou com a presença de ministros, decisores políticos, académicos e representantes da sociedade civil de diversos Estados Membros da União Europeia.

Por outro lado, o **Ponto de Contacto Nacional da Rede Europeia das Migrações**, a cargo do SEF, e a sua Rede Nacional, têm constituído um canal privilegiado de contacto, identificação, recolha, troca e divulgação de informação, bem como do estudo de todas as vertentes da realidade migratória, incluindo boas práticas em matéria de acolhimento e de integração.

Através do [Observatório da Imigração](#),¹⁴⁷ tutelado pelo ACIDI, tem sido promovido o desenvolvimento e disseminação de conhecimento sobre o fenómeno migratório, em particular na dimensão integração, evidenciando-se, durante o ano de 2009, a produção de oito novos estudos no âmbito da [Colecção Estudos OI](#),¹⁴⁸ de dois novos volumes da

¹⁴³ Consultado em 17 de Dezembro de 2009, a partir de http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_migration/114502_pt.htm.

¹⁴⁴ Consultado em 17 de Dezembro de 2009, a partir de http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc/2007/handbook_2007_en.pdf

¹⁴⁵ Consultado em 17 de Dezembro de 2009, a partir de http://www.acidi.gov.pt/docs/Noticias/Sumario_OSS.pdf

¹⁴⁶ Consultado em 17 de Dezembro de 2009, a partir de www.oss.inti.acidi.gov.pt.

¹⁴⁷ Consultado em 17 de Dezembro de 2009, a partir de <http://www.oi.acidi.gov.pt/>.

¹⁴⁸ Consultado em 17 de Dezembro de 2009, a partir de <http://www.oi.acidi.gov.pt/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=15>.

[Revista Migrações](#),¹⁴⁹ e da publicação de sete novos trabalhos no domínio da [Colecção Teses sobre Imigração e Minorias Étnicas](#).¹⁵⁰

Finalmente uma nota para o papel do [website do ACIDI](#)¹⁵¹ na publicitação de boas práticas em matéria de acolhimento e de integração e das medidas comunitárias de apoio às políticas nacionais de integração

3.7.2 Outros desenvolvimentos

Durante o ano 2009, há ainda algumas iniciativas relacionadas com a temática da integração de imigrantes que merecem particular destaque:

- Actividades desenvolvidas pela [Plataforma da Imigração](#)¹⁵² durante o ano de 2009, nomeadamente o [Prémio “Empreendedor Imigrante” do ano](#)¹⁵³ e a [Distinção de Melhores Práticas Autárquicas](#).¹⁵⁴ O Prémio "Empreendedor Imigrante" visa premiar imigrantes que se tenham distinguido pelo seu papel empreendedor e responsável no contexto da sociedade portuguesa, e que sejam exemplos de integração pró-activa e inovadora e, eventualmente, de estímulo à cooperação entre os seus países de origem e Portugal. A Distinção de Melhores Práticas Autárquicas é atribuída às autarquias que se tenham evidenciado pela implementação de projectos exemplares no domínio da promoção do acolhimento e da integração de imigrantes.

- Comemorou-se a 18 de Dezembro, em Portugal, o Dia Internacional dos Migrantes, numa iniciativa conjunta do Ministério da Presidência, do Alto-Comissariado para a

¹⁴⁹ Consultado em 17 de Dezembro de 2009, a partir de <http://www.oi.acidi.gov.pt/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=104>.

¹⁵⁰ Consultado em 17 de Dezembro de 2009, a partir de <http://www.oi.acidi.gov.pt/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=17>.

¹⁵¹ Consultado em 17 de Dezembro de 2009, a partir de <http://www.acidi.gov.pt>.

¹⁵² A Plataforma sobre Políticas de Acolhimento e Integração de Imigrantes resulta da actuação conjunta dos parceiros da Sociedade Civil (fundações, associações patronais, membros do Conselho Económico e Social e confissões religiosas) com intervenção directa ou indirecta no acolhimento e integração de migrantes em Portugal. Consultado em 17 de Dezembro de 2009, a partir de <http://www.plataformaimigracao.org/>.

¹⁵³ Consultado a partir de 2009, a partir de <http://www.plataformaimigracao.org/iniciativas/premio-empresendedor-imigrante-do-ano>.

¹⁵⁴ Consultado em 17 de Dezembro de 2009, a partir de <http://www.plataformaimigracao.org/iniciativas/distin%C3%A7%C3%A3o-para-melhores-pr%C3%A1ticas-aut%C3%A1rquicas>.

Imigração e Diálogo Intercultural e a Fundação Calouste Gulbenkian intitulada: [Portugal País de Imigração e Emigração: Desafios comuns de integração?](#)¹⁵⁵ A iniciativa incluiu um debate sobre integração, a cerimónia pública de entrega do prémio “Empreendedor imigrante” da Plataforma Imigração, bem como a apresentação de diversos estudos cobrindo uma grande variedade de temáticas relacionadas com a imigração.

3.8 Nacionalidade e naturalização

3.8.1 Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo

Em termos genéricos, deve sublinhar-se que o novo regime jurídico da nacionalidade (Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de Abril) **alargou o acesso à nacionalidade portuguesa**, nos termos a seguir explicitados, facto não negligenciável na perspectiva da integração e coesão social, em especial no que se prende com a naturalização.

3.8.2 Outros desenvolvimentos

Em termos de enquadramento legal a entrada em vigor da alteração introduzida à [Lei da Nacionalidade](#)¹⁵⁶ (Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de Abril) e o seu respectivo Regulamento ([Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de Dezembro](#)),¹⁵⁷ veio determinar a atribuição de nacionalidade (originária) aos cidadãos: nascidos em Portugal, filhos de estrangeiros, caso um dos progenitores aqui tenha nascido e tenha residência à data do nascimento; nascidos em Portugal, filhos de estrangeiros, se declarem pretender ser portugueses, e um dos progenitores aqui resida legalmente há cinco anos, no momento do nascimento; nascidos em Portugal que não tenham outra nacionalidade.

Para efeitos de vontade (derivada) de aquisição de nacionalidade são consideradas as situações de: estrangeiro casado com nacional português há mais de 3 anos ou em união

¹⁵⁵ Consultado em 19 de Dezembro de 2009, a partir de <http://www.oi.acidi.gov.pt/modules.php?name=News&file=article&sid=2391>.

¹⁵⁶ Consultado em 17 de Dezembro de 2009, a partir de <http://www.nacionalidade.sef.pt/>.

¹⁵⁷ Consultado em 17 de Dezembro de 2009, a partir de http://www.pgdlisboa.pt/pgdl/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=895&tabela=leis&nversao=.

de facto, judicialmente reconhecida; estrangeiro plenamente adoptado por nacional português e filhos menores de pai ou mãe que tenha adquirido a nacionalidade portuguesa.

No que respeita a aquisição de nacionalidade por naturalização (derivada) são considerados os: estrangeiros maiores, residentes legais há 6 anos, com conhecimento suficiente da língua portuguesa e não condenados pela prática de crime punível com pena de prisão igual ou superior a 3 anos; menores nascidos em Portugal, filhos de estrangeiros, que aqui tenham concluído o 1.º ciclo ou que um dos progenitores aqui resida legalmente há cinco anos.

Desde a entrada em vigor do novo quadro legal (2007), registou-se um **aumento exponencial do acesso à nacionalidade portuguesa**. No que se refere aos pedidos de aquisição da nacionalidade por naturalização (artigo 6.º da Lei da Nacionalidade), registaram-se 5 115 pedidos em 2007, 18 750 em 2008 e 21 397 até 30 de Novembro de 2009.

Em termos genéricos, o universo dos requerentes representa todo o espectro de nacionalidades estrangeiras residentes em território nacional. As nacionalidades mais representativas são Cabo Verde, Brasil, Guiné-Bissau, Angola, Moldávia, S. Tomé e Príncipe e Ucrânia. Importará sublinhar que o número total de pedidos de nacionalidade decididos, com parecer favorável, desde a alteração da lei (15 de Dezembro de 2006) até 30 de Novembro de 2009 foi de 88 159.

Em paralelo, o novo regime legal atribuiu à [Conservatória dos Registos Centrais do Ministério da Justiça](#)¹⁵⁸ competência em matéria de instrução e decisão dos pedidos de aquisição de nacionalidade por naturalização. Neste âmbito foram criados Balcões de Nacionalidade em 7 Conservatórias do registo civil, a saber: Almada, Amadora, Arquivo Central do Porto, Silves, Torres Vedras, Vila Nova de Famalicão e Vila Verde (Despachos n.ºs 11 e 18/2008). Posteriormente, o número de Balcões foi alargado a mais 19 conservatórias do registo civil, a cujos conservadores foi atribuída competência para a instrução e decisão de grande parte dos pedidos de nacionalidade em referência

¹⁵⁸ Consultado em 18 de Dezembro de 2009, a partir de <http://www.irm.mj.pt/sections/noticias/crcentrais/>.
Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

(Despacho n.º 64/2009). Assim, partir de Maio do ano em análise também as conservatórias abaixo indicadas passaram, a decidir processos de naturalização: Barreiro, Cascais, Guarda, Guimarães, Loulé, Mangualde, Ovar, Pombal, Ponta Delgada, Portalegre, Santarém, Tondela, Viana do Castelo, 1.ª de Vila Nova de Gaia, para além da de Lisboa e das 4 do Porto.

Em síntese, para além da Conservatória dos Registos Centrais, são hoje 26 as conservatórias com competência em parte da matéria de nacionalidade.

Para além disso, os imigrantes residentes em Portugal já dispunham de 4 postos de atendimento, a funcionar como Extensões da Conservatória dos Registos Centrais, no Centro Nacional de Apoio ao Imigrante em Lisboa; Espaço Registos de Benfica; Centro Nacional de Apoio ao Imigrante no Porto; Posto dos Registos de Lisboa; Loja do Cidadão de Odivelas e ainda e o Espaço Registos do Areiro, aberto em Dezembro de 2009. Há ainda a referir os serviços prestados pelas 316 conservatórias do registo civil em matéria de informação e entrega de pedidos, às quais cabe trabalhar localmente os processos, se para tal lhes tiver sido atribuída competência, ou encaminhá-los para as entidades competentes.

No corrente ano foi implementado um serviço telefónico de **Helpdesk da Nacionalidade**, para resposta a pedidos de informações, quer gerais, quer específicas do estado de determinada tramitação processual. Esta linha de atendimento está integrada na Linha Registos. O serviço Linha Registos reúne num único número de fácil acesso (707 201 122) todas as linhas de apoio aos serviços prestados pelo Instituto de Registos e Notariado, IP.

3.9 Imigração ilegal

3.9.1 Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo

3.9.1.1 II(a) Limitar-se a regularizações caso a caso

A legislação portuguesa compreende a possibilidade de **regularização casuística**, a qual atende às especificidades do fenómeno imigratório nacional. Em síntese, os critérios que presidem à regularização caso a caso pressupõem o estabelecimento de um

estrangeiro em Portugal, por um lapso de tempo significativo, exercendo uma actividade laboral (subordinada ou independente) e o cumprimento das regras fiscais e contributivas aplicáveis (n.º 2 dos artigos 88.º e 89.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho); a existência de uma relação familiar ou afectiva com território nacional (reunião familiar em sentido alargado, permanência em território nacional ao abrigo de estatutos diversos – protecção internacional ou vítimas de tráfico de pessoas ¹⁵⁹ - artigo 109º da Lei n.º 23/2007), ou razões de interesse nacional, interesse público ou humanitárias (artigo n.º 123 da Lei n.º 23/2007).

Ao abrigo destes regimes foram concedidas 20 664 autorizações de residência em 2009 (dados de 28 de Outubro de 2009), repartindo-se pelos seguintes regimes:

- Dispensa de visto para obtenção de autorização de residência para efeitos de exercício de actividade profissional subordinada: 14 486
- Dispensa de visto para obtenção de autorização de residência para efeitos de exercício de actividade profissional independente: 252
- Dispensa de visto para obtenção de autorização de residência em casos de reunião familiar (sentido alargado), protecção de saúde, revisão de estatuto de residente (protecção internacional, vítimas de tráfico de pessoas): 5 356
- Regime extraordinário (razões de interesse nacional, público ou humanitárias): 537
- Vítimas de Tráfico de Pessoas: 33.

3.9.1.2 II(g) Lutar com firmeza contra as pessoas que exploram os estrangeiros em situação irregular

A luta contra a imigração irregular e tráfico de seres humanos constitui um dos vectores centrais em torno do qual se desenrola a Política Nacional de Imigração portuguesa. De resto, um dos principais propósitos na nova Lei de Estrangeiros (Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho) foi precisamente o reforço das medidas de combate à imigração ilegal,

¹⁵⁹ Remetemos para a sessão 3.5.1. onde a questão sobre o Reagrupamento Familiar aparece já desenvolvida.

designadamente o **agravamento das sanções para a exploração de imigrantes ilegais**, agravamento da moldura penal do crime de auxílio à imigração ilegal e criminalização do casamento por conveniência e maior protecção das vítimas de tráfico de seres humanos e pessoas alvo de acções de auxílio à imigração ilegal.

Assim, Portugal dispõe de um quadro legal sancionatório para infracções contra as pessoas que exploram os estrangeiros em situação irregular. *De acordo com o artigo 198.º, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, o emprego de cidadãos estrangeiros em situação irregular sujeita o empregador a coimas aí previstas. Para além disso, empregador, utilizador e empreiteiro são responsáveis solidariamente pelo pagamento destas coimas. Estão previstas sanções acessórias em caso de reincidência (publicidade da decisão condenatória, interdição temporária de exercício de actividades no estabelecimento onde se verificou a infracção por um período até um ano e privação participar em arrematações ou concursos públicos por um período até dois anos).*

Refira-se igualmente que (cf. artigo 194.º do supracitado diploma) o transporte para território português de cidadão estrangeiro que não possua documento de viagem ou visto válido, por transportadora ou qualquer pessoa no exercício de uma actividade profissional, constitui, igualmente contra-ordenação.

Por outro lado, a angariação de mão-de-obra estrangeira ilegal, é punida com pena de prisão de um a quatro anos (artigo 185 do supracitado diploma).

*Acresce ainda referir que o **Código de Trabalho** ([Lei n.º 7/2009 de 12 Fevereiro](#))¹⁶⁰ prevê no artigo 648.º que a violação do disposto no artigo 87.º (“Igualdade de tratamento”) constitui uma contra-ordenação grave.*

Em 2009 (até Outubro) foram instaurados 20 358 processos de contra-ordenação por violação do regime legal de estrangeiros, dos quais 791 correspondem a sanções a entidades empregadoras de cidadãos em situação irregular.

¹⁶⁰ Consultado em 19 de Dezembro de 2009, a partir de http://www.ers.pt/legislacao_atualizada/outros-diplomas/ambito-geral/Lei%207-2009-%20de%2012%20de%20Fevereiro.pdf/view.

No **domínio legislativo**, a [Lei n.º 38/2009, de 20 de Julho](#),¹⁶¹ define os objectivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2009/2011. Atendo-nos ao tema do presente relatório, destacamos, entre outros objectivos específicos da política criminal a prevenção, repressão e redução da criminalidade violenta, grave ou organizada, incluindo a associação criminosa dedicada ao **tráfico de pessoas ou ao auxílio à imigração ilegal e promover a protecção de vítimas especialmente vulneráveis, incluindo imigrantes**. O diploma em questão considera crimes de prevenção prioritária o tráfico de pessoas, o auxílio à imigração ilegal, crimes com motivações discriminatórias ou em razão de ódio racial, religioso, político ou gerado pela cor, origem étnica ou nacional; considera crimes de investigação prioritária o tráfico de pessoas, a discriminação racial, religiosa ou sexual, a falsificação de documento punível com pena de prisão superior a três anos e associada ao tráfico de pessoas ou ao auxílio à imigração ilegal, o auxílio à imigração ilegal propriamente dito, o casamento de conveniência, os crimes com motivações discriminatórias ou em razão de ódio racial, religioso, político ou gerado pela cor, origem étnica ou nacional da vítima; por fim, considera vítimas especialmente vulneráveis os imigrantes.

3.9.2 Outros desenvolvimentos

Não há, neste âmbito, outros desenvolvimentos adicionais a assinalar em 2009.

3.10 Acções contra o tráfico de pessoas

3.10.1 Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo

3.10.1.1 II(e) Cooperar com os países de origem e de trânsito, a fim de lutar contra as redes de tráfico de seres humanos e informar melhor as populações ameaçadas

¹⁶¹ Consultado em 24 de Novembro de 2009, a partir de <http://dre.pt/pdf1sdip/2009/07/13800/0453304541.pdf>

*Portugal tem reforçado a sua cooperação no quadro da Abordagem Global das Migrações. Deve referir-se, em particular, a participação nas **Parcerias para a Mobilidade UE com Cabo Verde e Moldávia**. No caso de Cabo Verde destaca-se o desenvolvimento de campanhas de informação e sensibilização sobre os perigos do tráfico de seres humanos e, na Moldávia, a assinatura de um acordo bilateral no domínio da cooperação tendente à troca de informação, assistência técnica e formação nas áreas da segurança documental, controlo de fronteira e tráfico de seres humanos.*

Também é relevante a participação (como parceiro do [International Centre for Migration Policy Development \[ICMPD\]](#)¹⁶²) no Projecto aprovado ao abrigo do Programa Temático de Cooperação com Estados Terceiros - “[Promoting Transnational Partnerships – Preventing and Responding to Trafficking in Human Beings from Brazil to UE Members States](#)”, bem como a participação no Projecto “[Tráfico de Seres Humanos: Sistema de Recolha de Dados e Gestão de Informações Harmonizadas](#)¹⁶³” (Projecto co-financiado pela UE, com início em Outubro de 2008, com uma duração de 18 meses).

*Ao nível de oficiais de ligação, Portugal tem colocados **Oficiais de Ligação e de Imigração** em Angola, Senegal, Guiné-Bissau, Cabo-Verde, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Federação Russa, Ucrânia e Brasil. A actividade destes oficiais de ligação tem contribuído decisivamente para o reforço do diálogo e a cooperação com as entidades nacionais e locais dos respectivos países, nomeadamente no âmbito do combate, a partir da origem, da imigração ilegal e da regulação dos fluxos migratórios, na verificação e acompanhamento do processo de emissão de vistos, bem como auxiliando a investigação criminal, atentas as características transnacionais deste tipo de criminalidade.*

Destaque ainda para a realização de dois [Seminários com o Brasil sobre o Tráfico de Seres Humanos e Imigração Ilegal](#),¹⁶⁴ que originou a elaboração das Declarações de

¹⁶² Consultado em 19 de Dezembro de 2009, a partir de <http://www.icmpd.org/3.html>

¹⁶³ Consultado em 19 de Dezembro de 2009, a partir de <http://www.dgai.mai.gov.pt/?area=101&mid=106&sid=111&ssid=112>.

¹⁶⁴ Consultado em 19 de Dezembro de 2009, a partir de http://www.sef.pt/portal/v10/PT/asp/Noticias/Noticias_Detalhe.aspx?id_linha=5296.

Brasília e de Lisboa, tendo sido adoptadas medidas concretas para o combate à imigração ilegal e ao tráfico de seres humanos.

Ainda nas acções de combate ao Tráfico de Seres Humanos, há a referir o desenvolvimento da **Campanha do Conselho da Europa "[Não estás à venda](#)"**,¹⁶⁵ relacionada com o tráfico em Portugal, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Guiné-Bissau e Brasil.

3.10.2 Outros desenvolvimentos

No quadro do **[I Plano Nacional contra o Tráfico de Seres Humanos](#)** (I PNCTSH - 2007-2010),¹⁶⁶ aprovado pela **[Resolução do Conselho de Ministros nº 81/2007, de 22 de Junho](#)**,¹⁶⁷ o MAI criou¹⁶⁸ o **[Observatório do Tráfico de Seres Humanos](#)** (OTSH)¹⁶⁹, com vista à produção, recolha, tratamento e difusão de informação respeitante ao tráfico de pessoas e outras formas de violência de género, fenómenos que, dada a sua natureza clandestina, são muito difíceis de conhecer.

O OTSH depende do MAI e exerce as suas funções em articulação com o coordenador do PNCTSH. O seu primeiro plano anual de actividades foi publicado em Julho de 2009¹⁷⁰ e aponta como objectivos estratégicos do Observatório a consolidação do sistema de monitorização sobre tráfico de seres humanos e a criação de uma base de conhecimento sobre o fenómeno.

No âmbito da actividade do Observatório do TSH, foi criado o Sistema de Monitorização para o Tráfico de Seres Humanos, que permite conhecer a realidade nacional neste domínio, nomeadamente através do Guia Único de Registo (GUR).¹⁷¹

¹⁶⁵ Consultado em 19 de Dezembro de 2009, a partir de <http://www.nao-estas-a-venda.sef.pt/>.

¹⁶⁶ Consultado a 26 de Novembro de 2009 a partir de http://www.portugal.gov.pt/pt/Documentos/Governo/PCM/I_PNCTSH.pdf

¹⁶⁷ Consultado a 26 de Novembro de 2009 a partir de <http://dre.pt/pdf1sdip/2007/06/11900/39383949.PDF>

¹⁶⁸ **[Decreto-Lei n.º 229/2008, de 27 de Novembro](#)**

¹⁶⁹ Consultado a 26 de Novembro de 2009 a partir de <http://www.otsh.mai.gov.pt/>

¹⁷⁰ Consultado a 26 de Novembro de 2009 a partir de <http://www.otsh.mai.gov.pt/cms/files/conteudos/PLANO DE ACTIVIDADES FINAL.pdf>

¹⁷¹ O Guia Único de Registo (GUR) constitui-se como um Projecto que procede ao registo de vítimas de TSH (não contendo dados pessoais).

Para além do GUR, o Observatório criou outro instrumento de sinalização de vítimas, o Guia de Sinalização, vocacionado para ONGs e outras entidades públicas e privadas.

De modo a promover a protecção das vítimas, em 2 de Julho de 2008, foi assinado um protocolo entre o MAI, PCM, MTSS e a Associação para o Planeamento Familiar, com vista a criação de um Centro de Acolhimento e Protecção (CAP)¹⁷². O CAP visa “assegurar o acolhimento temporário, em local securizante, procurando promover o equilíbrio físico/emocional e a integração social das vítimas.”

Foi adoptado um Sistema de Queixa Electrónica (SQE),¹⁷³ um projecto que permite a remessa em formato electrónico, via internet, de queixas sobre o crime de TSH. As queixas podem ser inseridas quer por vítimas, quer por pessoas que tenham conhecimento de situações de tráfico. A inserção de uma queixa implica a abertura imediata de processo-crime.

Em Fevereiro de 2009, foi realizada a primeira Conferência sobre TSH, no âmbito do programa de formação da Escola da Polícia Judiciária, com o objectivo de promover uma reflexão aprofundada sobre tal matéria.

De acordo com os dados do Observatório do TSH, em 2008 foram sinalizadas 138 vítimas de TSH, 123 em Portugal Continental e 15 na Região Autónoma Madeira. A caracterização breve das vítimas de 2008 revela a preponderância do género feminino (88% dos casos), de nacionalidades estrangeiras (93%), da situação irregular em território nacional (68%), e maior representatividade de nacionalidades lusófonas (Brasil 74%; Moçambique 12%; Portugal 7%).

Foi apresentado a 18 de Outubro de 2009 o Primeiro Relatório do Plano Contra o Tráfico de Seres Humanos, que contém um primeiro balanço das actividades efectuadas no âmbito do I PNCTSH. O relatório aponta para a necessidade de criação de agentes especializados no tráfico de seres humanos no SEF, mas também na PJ. O relatório refere também a necessidade de reintegração das vítimas de tráfico,

¹⁷² Consultado em 19 de Dezembro de 2009, a partir de www.otsh.mai.gov.pt.

¹⁷³ Consultado em 19 de Dezembro de 2009, a partir de <https://queixaselectronicas.mai.gov.pt/>.

nomeadamente através da assinatura de um protocolo com o IEFP para a criação de vagas em cursos de formação para essas vítimas.¹⁷⁴

Importa ainda referir que em 21 de Maio de 2009 se deu, em Portugal, a primeira condenação por tráfico de seres humanos com o novo Código Penal, para um grupo de sete indivíduos de nacionalidade romena, que traficava mulheres da Roménia para Portugal para fins de exploração sexual, tendo sido detidos, em Lisboa, pela Direcção Central de Investigação do SEF. Ficaram provados em tribunal, para além do tráfico de seres humanos, os crimes de associação criminosa e lenocínio.¹⁷⁵

3.11 Migração de retorno

3.11.1 Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo

3.11.1.1 II(b) Celebrar acordos de readmissão, seja no plano comunitário, seja no plano bilateral

No ano em referência não foram celebrados acordos bilaterais de readmissão com países terceiros. No entanto, Portugal encontra-se a negociar os Protocolos Bilaterais de Implementação dos Acordos de Readmissão celebrados entre a CE e a Rússia, Ucrânia, Moldávia e Balcãs Ocidentais. Decorrem actualmente negociações relativamente a protocolos de implementação dos Acordos de readmissão entre a CE e diversos países.

3.11.1.2 II(f) Os Estados-Membros a dotarem-se de dispositivos de incentivo no que se refere à ajuda ao retorno voluntário, e a informarem-se mutuamente a este respeito

¹⁷⁴ Consultado em 26 de Novembro de 2009, a partir de http://209.85.229.132/search?q=cache:0QW1RJxc0OsJ:jn.sapo.pt/PaginaInicial/Nacional/Interior.aspx%3Fcontent_id%3D1393894+tr%C3%A1fico+humano+pt&cd=10&hl=en&ct=clnk&gl=pt&lr=lang_pt&client=firefox-a

¹⁷⁵ Consultado em 26 de Novembro de 2009, a partir de http://www.caim.com.pt/cms/docs_prv/docs/DPR4a16c443927cf_1.htm?PHPSESSID=5f8bc758c1bfd6c22214f4e00276a317

O [Programa de Retorno Voluntário](#)¹⁷⁶ em Portugal, criado pelo Estado Português em cooperação com a OIM, tem apoiado o retorno assistido de cidadãos nacionais de países terceiros como elemento relevante na gestão das políticas migratórias nacionais. Em síntese, o Programa nacional de retorno voluntário prevê a concessão de apoio em três fases: pré-retorno, transporte e pós-retorno, não descurando ainda a vertente informativa.

*Em 2009 foi adoptado um novo projecto – **Programa de Apoio ao Retorno Voluntário e à Reintegração** – fundado numa parceria entre o SEF e a [Missão Portuguesa da Organização Internacional para Migrações \(OIM\)](#).¹⁷⁷ Apostando num **retorno informado e sustentado** e na eficiência e diversificação dos serviços de assistência às pessoas que solicitam o apoio do PRV, reforçando e flexibilizando os serviços de apoio à reintegração no país de origem. Este projecto visa, ainda, acompanhar, em conjunto com a missão da OIM em Buenos Aires, a reintegração de aproximadamente 30 brasileiros, com o intuito de avaliar o impacto da assistência à reintegração para poder responder às necessidades do grupo-alvo e promover mais eficazmente um retorno efectivamente sustentável aos beneficiários do programa.*

Em termos de financiamento comunitário, tanto o projecto “SuRRIA – Sustentação do Retorno – Constituição de uma Rede de Informação e Aconselhamento” (Dezembro de 2006 a Maio de 2008), como o estudo “*Assessment of Brazilian Migration Patterns and Assisted Voluntary Return Programme from selected EU Member States to Brazil*” (Setembro de 2007 a Fevereiro de 2009) foram co-financiados pela União Europeia, ao abrigo dos Fundos afectos ao Retorno.

Através do projecto “SuRRIA” foi criada em Portugal uma **rede descentralizada de apoio e aconselhamento ao retorno voluntário**, envolvendo um conjunto alargado de entidades de diversa natureza. Esta rede constitui actualmente um elemento chave para a promoção e gestão do programa nacional de retorno voluntário.

¹⁷⁶ Consultado em 20 de Dezembro de 2009, a partir de <http://www.oi.acidi.gov.pt/docs/rm/Brochuras/retornovoluntario.pdf>.

¹⁷⁷ Consultado em 20 de Dezembro de 2009, a partir de <http://www.iom.int/jahia/Jahia/portugal>.

As medidas adoptadas para promover o regresso voluntário, consubstanciam-se no reforço de assistência e aconselhamento da pré/pós partida, a fim de dar um apoio mais direccionado e adequado aos candidatos PRV em todo o território; no reforço do sistema de apoio à reintegração e ao sistema de informações sobre os cidadãos que regressam ao país de origem (Programa IRRICO), com o objectivo de permitir um retorno informado e sustentável; no aumento do número de entidades que fazem parte da rede de informação e aconselhamento, a qual conta com 39 parceiros até ao momento; na melhoria ao nível local da estratégia de divulgação do PRV; e por fim, numa maior participação dos parceiros locais na estratégia de divulgação local do PRV.

O número de beneficiários do programa de retorno voluntário assistido ao abrigo do protocolo OIM-SEF, em 2009 foi de 381, em que se destacam, como principais nacionalidades, o Brasil, Angola, Cabo Verde, Moçambique e Ucrânia.

3.11.2 Outros desenvolvimentos

Portugal está a elaborar um estudo dedicado ao retorno assistido no país, no quadro do programa de trabalho da Rede Europeia das Migrações para o ano de 2009.

3.12 Relações externas / abordagem global

3.12.1 Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo

3.12.1.1 V(a) Celebrar com os países de origem e de trânsito, a nível comunitário ou a título bilateral, acordos que incluam disposições relativas às possibilidades de migração legal, à luta contra a imigração ilegal e ao desenvolvimento desses países

*No domínio dos acordos bilaterais destaca-se o **projecto-piloto Portugal - Ucrânia sobre “migração temporária e circular”**, tendo por base legal o acordo PT-UA sobre migração temporária de cidadãos ucranianos para prestação de trabalho na República Portuguesa, de 14 de Fevereiro de 2005. No sentido de operacionalizar este acordo, PT e UA, com o co-financiamento da Comissão Europeia e o apoio da Organização Internacional das Migrações e do Banco Mundial, acordaram na implementação deste*

projecto-piloto que prevê a selecção de 50 imigrantes ucranianos para trabalhar em Portugal em empresas portuguesas nos sectores de actividade de Agricultura, Hotelaria e Restauração e Construção Civil, por um período de seis meses, sendo os vistos a conceder de estada temporária. Neste processo serão apoiados pela OIM, que pagará as viagens de ida e volta e apoiará a reintegração dos imigrantes no seu regresso à UA.

Após esta estadia, regressam à Ucrânia para tentar implementar projectos, de criação de emprego por conta própria ou de outrem, com os conhecimentos que adquiriram.

O Banco Mundial irá avaliar os resultados e impacto dessa migração temporária, comparando-a com os resultados e impacto de outros 50 candidatos que, não sendo seleccionados, permanecerão no seu país de origem, sendo alvo de um estudo para avaliar os prós e contras da Migração. Numa fase posterior e, se os resultados obtidos forem positivos, estes trabalhadores terão preferência num segundo recrutamento e facilidade de procedimentos de admissão (circularidade).

Relativamente à informação mútua sobre acordos bilaterais e de readmissão, Portugal tem prestado informação sobre as suas indicativas neste domínio, bem assim como procurado informar-se junto de outros Estados-Membros e da Comissão, nomeadamente no âmbito do JAIEX e da GANAM.

3.12.1.2 V(b) Oferecer aos nacionais dos países parceiros, tanto a Leste como a Sul da Europa, possibilidades de imigração legal

*Portugal avançou com uma **Proposta de Protocolo de Migração Laboral com Cabo-Verde**, apresentada formalmente à parte cabo-verdiana no início de Novembro de 2009, tendo-se iniciado o processo de negociação. Este Protocolo visa definir os procedimentos de admissão de cidadãos cabo-verdianos e portugueses para efeitos de exercício de uma actividade profissional subordinada de carácter temporário ou permanente bem como para efeitos de estágios profissionais em Portugal ou em Cabo Verde.*

Veja-se ainda, a este propósito, o Projecto de Migração Circular Portugal – Ucrânia

referido no ponto V a) de 3.12.1.

*No que se prende com os incentivos a forma de migração temporária ou circular, deve referir-se que a **legislação** portuguesa (Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho) prevê especificadamente a possibilidade de **manutenção do direito de residência** em Portugal quando o cidadão se desloca ao seu país de origem para ali desenvolver uma actividade de natureza profissional, empresarial, cultural ou social.*

*Por outro lado, através do **projecto “DIAS de Cabo Verde”**,¹⁷⁸ Portugal apoia as actividades do Instituto das Comunidades, em matéria de migração e desenvolvimento, com o objectivo de favorecer a migração circular de migrantes altamente qualificados.*

3.12.1.3 V(c) Cooperar com os países de origem e de trânsito a fim de desincentivar ou combater a imigração clandestina

A cooperação portuguesa na área da imigração desenvolve-se com particular incidência junto dos **Países de Língua Oficial Portuguesa**, nomeadamente através da prestação de assessorias técnicas e da formação de formadores aos serviços congéneres. Esta cooperação assenta numa estratégia de reforço da capacitação institucional na área da gestão das migrações e controlo das fronteiras.

No âmbito dos Projectos de Cooperação Técnico-Policiais têm sido ministradas acções de formação nas áreas de Controlo de Fronteiras Aéreas, Fronteiras Marítimas, Fraude Documental, Dactiloscopia e Documentação de Segurança, Fraude e Identificação, Técnicas de Intervenção e Fiscalização Policial. Estes cursos constituem um vector central do modelo de cooperação concebido pelo SEF, o qual se pode considerar como uma boa prática neste domínio. Esta abordagem pretende dotar os formandos de competências e conhecimentos transversais, adequados à **consolidação de um quadro de formadores**, nos seus serviços de origem, assente na experiência e contacto directo com outras realidades e formas de organização.

¹⁷⁸ Consultado em 20 de Dezembro de 2009, a partir de <http://www.diasdecaboverde.org/>.

Neste contexto, em 2009 decorreram os 3º e 4º Cursos de Formação de Formadores dos Serviços de Imigração dos **Países Africanos de Língua Portuguesa**. *Estes cursos conjugam a formação pedagógica de formadores com formação em informática e nas áreas técnicas do controlo de fronteiras aéreas e da documentação de segurança, complementada com o contacto directo com os correspondentes departamentos dos Serviços de imigração portugueses. Estes dois cursos abrangeram um universo de 22 elementos dos serviços congéneres, parte deles decorridos em Portugal, acrescidas de mais dois meses práticos de formação nos países de origem, monitorizado por formadores portugueses.*

No âmbito do Projecto Técnico-Policial estabelecido em parceria entre o IPAD/MAI-SEF e Ministério do Interior de Angola, foram ministrados dois cursos de formação neste país, designadamente nas áreas do Asilo e do Tráfico de Seres Humanos. Ainda em 2009 decorreu um estágio na área da Organização Processual, através do qual técnicos especializados dos Quadros do Serviço de Migração e Estrangeiros de Angola tomaram conhecimento directo com os diversos Departamentos do SEF.

Também o diálogo com as **autoridades brasileiras** ao nível do controlo das fronteiras, do intercâmbio de informações e da investigação criminal tem vindo a ser reforçado. Neste ponto, destaca-se a participação do SEF no “*V Encontro Internacional sobre os Direitos Humanos, Segurança Pública e Tráfico de Seres Humanos: Assistência Integral às Vítimas*”, em São Salvador. Há ainda a destacar a parceria do SEF com o ICMPD num projecto, aprovado ao abrigo do Programa Temático de Cooperação com os Estados Terceiros, para a prevenção e resposta ao tráfico de seres humanos do Brasil para a Europa.

Nos anos mais recentes, a respeito das **novas tecnologias**, a cooperação tem incidido nas áreas da documentação de segurança e ao controlo de fronteira, e implementação de sistemas de registo e tratamento integrado de informações, nomeadamente:

- Desenvolvimento do passaporte electrónico em Cabo-Verde;
- Implementação do novo Sistema de Controlo de Fronteiras PASSE em Cabo-Verde, em funcionamento no Aeroporto da Cidade da Praia desde 15 de Julho de 2009, estando prevista a expansão aos restantes Aeroportos e Portos

internacionais de Cabo Verde;

- Início da emissão do novo passaporte são-tomense, de acordo com as novas regras ICAO, na sequência da implementação de um sistema de emissão de passaporte em São Tomé e Príncipe;

3.12.1.4 V(d) Integrar melhor as políticas migratórias e de desenvolvimento

A integração das políticas de imigração e desenvolvimento constitui um importante objectivo da abordagem portuguesa da cooperação para o desenvolvimento. Pese embora Portugal não disponha de uma estratégia específica de migração e desenvolvimento, está a desenvolver uma **abordagem coerente** para a integração daquelas duas políticas. Nesse sentido, foi lançado um **documento estratégico** intitulado “*Uma visão estratégica para a Cooperação Portuguesa*”, o qual foca questões como a solidariedade humanitária e política e os interesses geoestratégicos e económicos que enquadram a cooperação portuguesa para o desenvolvimento. Este documento enuncia ainda a importância das associações de imigrantes como actores do desenvolvimento e o seu papel no desenvolvimento social e económico dos respectivos países de origem.

A participação nacional no Fórum Global sobre Migração e Desenvolvimento foi um passo importante no exercício de conjugação das políticas migratórias e estratégias de desenvolvimento. Portugal identificou já um **ponto focal** responsável pela promoção de uma abordagem coerente entre migração e desenvolvimento, bem como pela partilha de informação e de experiências entre os diversos agentes nacionais. Para além disso, Portugal assinou um **acordo de parceria** especial com a IMO e está activamente envolvido em importantes projectos de migração e desenvolvimento. Esta parceria envolve diversos actores que trabalham nestes domínios.

*Concretamente no âmbito da **formação profissional**, como já referido, Portugal ministra acções de formação em Angola, Cabo-Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe, no contexto dos Projectos de Cooperação Técnico-Policiais, com vista a capacitar as forças e os serviços de segurança daqueles países com*

conhecimentos técnicos aprofundados.

Estas acções são coordenadas pelo MAI e, na sua maioria, abrangem a vertente de formação de formadores nas seguintes áreas: investigação criminal, ordem pública, segurança na aviação civil, segurança do meio ambiente, segurança pessoal e protecção de altas individualidades e de missões diplomáticas, controlo de massas, negociação de reféns, trânsito, atendimento da mulher e criança vítima de violência, direcção e estratégia policial, guarda fronteiras, protecção civil, técnicas de intervenção policial, direitos fundamentais e organização policial, fiscalização rodoviária, fiscalização policial, dactiloscopia, documentação de segurança, fronteiras aéreas, fronteiras marítimas, teoria geral de planeamento operacional, área fiscal, tráfico de seres humanos, asilo e refugiados, documentação de segurança, fraude documental e identificação, planeamento e gestão de grandes eventos, bem como restabelecimento e manutenção da ordem pública.

3.12.1.5 V(e) Promover acções de co-desenvolvimento e a adopção de instrumentos financeiros específicos que incentivem a transferência da poupança dos migrantes para o seu país

No sentido de operacionalizar uma abordagem coerente entre migrações e desenvolvimento e promover acções de co-desenvolvimento com países de origem, Portugal tem actuado a nível bilateral e multilateral, seleccionando os países parceiros, bem como algumas organizações internacionais, com quem estabeleceu parcerias específicas. Um exemplo destes esforços é o projecto sobre o “Reforço da capacidade de Cabo Verde na gestão da migração laboral e de retorno no contexto das parcerias para a mobilidade estabelecidas com a União Europeia”, o qual visa promover a mobilidade entre Cabo Verde e a União Europeia, através dos seguintes objectivos específicos: i) Facilitar a conjugação entre competências e ofertas de emprego e prestar informação relevante sobre os canais de imigração, bem como promover o uso dos canais legais de imigração; ii) facilitar a reintegração no mercado de trabalho cabo-verdiano dos seus nacionais, retornados de países da UE, e apoiar a maximização das competências e recursos adquiridos através das suas experiências migratórias em

proveito próprio e do desenvolvimento de Cabo-Verde.

Portugal concede ainda apoio através do já referido projecto “DIAS de Cabo Verde – Diáspora para o desenvolvimento de Cabo Verde”, cujo objectivo é reforçar a capacidade e competências dos profissionais que trabalham em sectores chave para o desenvolvimento deste país.

*No que se prende concretamente com a questão das **remessas**, visando informar os imigrantes sobre os serviços de remessas disponibilizados pelas instituições bancárias a operar em Portugal, foi introduzido um campo específico para esse efeito no site do ACIDI, com o nome de "Remessas".¹⁷⁹ Esta opção teve como princípio subjacente a possibilidade de, através desta via, se disponibilizar informação constantemente actualizada, o que não seria possível com a produção de um folheto. Entre Junho de 2008 e Maio de 2009, contabilizaram-se 2 515 visitas ao site.*

Portugal acolheu, de 4 a 6 de Maio de 2009, a 3ª reunião do Grupo de Trabalho IV (Migração e Remessas) do Projecto Euromed Migrações II, no quadro da Parceria Euro-Mediterrânica. A sessão incidiu sobre “O acesso financeiro nas transferências de remessas” e contou com a participação dos Estados-Membros e dos países MEDA.

3.12.2 Outros desenvolvimentos

No ano em análise não há outros desenvolvimentos a assinalar nesta secção.

¹⁷⁹ Consultado em 20 de Dezembro de 2009, a partir de http://www.acidi.gov.pt/modules.php?name=FAQ&myfaq=yes&id_cat=33&categories=Remessas

4 Implementação de legislação comunitária

4.1 Transposição de legislação comunitária em 2009

No decurso de 2009 não se procedeu à transposição de legislação comunitária no domínio da imigração e asilo para a ordem jurídica interna.

Não obstante, são de assinalar alguns instrumentos legais comunitários relevantes nesta área, adoptados em 2009:

- [Decisão da Comissão de 5 de Maio de 2009](#)¹⁸⁰ que estabelece as medidas de execução relativas aos mecanismo de consulta ao Sistema de Informação sobre Vistos (VIS), e a outros procedimentos relativos ao VIS, que são referidos no artigo 16º do Regulamento (CE) nº 767/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de Julho de 2008. O mecanismo de comunicação "VIS mail" permite a transmissão de informação relativa à emissão de vistos, entre Estados-membros, através da infra-estrutura do Sistema de Informação sobre Vistos (VIS). Enquanto este sistema não estiver operacional a VISION constitui a única rede de comunicação utilizada para a consulta em matéria de vistos. Na fase final de implementação do sistema, quando todos os postos responsáveis pela emissão de vistos Schengen estiverem ligados ao VIS, o mecanismo "VIS Mail" substituirá a Rede de Consulta Schengen sendo que, a partir dessa data, todos os tipos de mensagens serão trocados através da infra-estrutura VIS com recurso ao mecanismo VIS Mail.

- Ainda respeitante ao Sistema de Informação sobre Vistos, a [Decisão da Comissão 2009/756/CE de 9 de Outubro](#)¹⁸¹ estabelece as especificações relativas à resolução das imagens e utilização das impressões digitais para efeitos de identificação e de verificação biométricas.

¹⁸⁰ Consultado a 19 de Dezembro de 2009 a partir de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:117:0003:0007:PT:PDF>.

¹⁸¹ Consultado a 19 de Dezembro de 2009 a partir de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:270:0014:0017:PT:PDF>.

- O [Regulamento \(CE\) nº 1104/2008 do Conselho de 24 de Outubro de 2008](#),¹⁸² havia previsto, no seu artigo 11º, que a migração do Sistema de Informação de Schengen (SIS + 1) para o Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II) ocorresse até 30 de Setembro de 2009, tendo o Conselho decidido que, devido a certas questões identificadas no teste do SIS II, que provocaram um atraso nas actividades de implementação do sistema, essa data tinha deixado de ser realista. Assim, a Comissão, através da [Decisão da Comissão 2009/720/CE de 17 de Setembro de 2009](#),¹⁸³ decidiu que a migração do SIS + 1 para o SIS II deve ser completada até à data do termo de vigência do Regulamento (CE) nº 1104/2008, 30 de Junho de 2010 (Art. 19º). O mesmo se encontra disposto nas Decisões da Comissão 2008/839/JAI de 24 de Setembro e 2009/724/JAI de 17 de Setembro.

4.2 Experiências e debates nacionais suscitados pela transposição de legislação comunitária

¹⁸² Consultado a 19 de Dezembro de 2009 a partir de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:299:0001:0008:PT:PDF>.

¹⁸³ Consultado a 19 de Dezembro de 2009 a partir de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:257:0026:0027:PT:PDF>.

Anexo – Metodologia, termos e definições

4.3 Metodologia

4.4 Termos e definições

ACIDI – Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural

ACT – Autoridade para as Condições do Trabalho

CCPA – Centro de Controlo Policial e Aduaneiro

CICDR – Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial

CLAI – Centro Local de Apoio à Integração de Imigrantes

CNAI – Centro Nacional de Apoio ao Imigrante

COCAI – Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração

CPLP – Comunidades dos Países de Língua Portuguesa

CPR – Conselho Português para os Refugiados

DGACCP – Direcção Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas

DGAI – Direcção-Geral de Administração Interna

GNR – Guarda Nacional Republicana

IP – Instituto Público

MAI – Ministério da Administração Interna

MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros

ONG – Organização Não Governamental

PII – Plano de Integração dos Imigrantes

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

Relatório Anual de Política 2009

PNAI – Plano Nacional de Acção para a Inclusão

PSP – Polícia de Segurança Pública

RAPID – Reconhecimento Automático de Passageiros Identificados Documentalmente

SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

SNS – Serviço Nacional de Saúde

ÍNDICE

Sumário Executivo	4
1 Estrutura dos sistemas político e legal portugueses	8
1.1 Estrutura geral do sistema político	8
1.2 Estrutura geral do sistema legal.....	11
2 Desenvolvimentos: políticos; de medidas políticas e legislativas; e institucionais	13
2.1 Desenvolvimentos políticos gerais	13
2.2 Principais debates sobre políticas e legislação	14
2.3 Desenvolvimentos institucionais	19
3 Desenvolvimentos específicos relativos a migrações e asilo	20
3.1 Controlo e monitorização da imigração	20
3.1.1 Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo.....	20
3.1.2 Outros desenvolvimentos	28
3.2 Asilo e protecção de refugiados.....	30
3.2.1 Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo.....	30
3.2.2 Outros desenvolvimentos	31
3.3 Menores desacompanhados (e outros grupos vulneráveis)	33
3.3.1 Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo.....	33
3.3.2 Outros desenvolvimentos	33
3.4 Migração económica	34
3.4.1 Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo.....	34
3.4.2 Outros desenvolvimentos	37
3.5 Reunificação familiar	39
3.5.1 Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo.....	39
3.5.2 Outros desenvolvimentos	41
3.6 Outras formas de migração legal.....	41
3.6.1 Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo.....	41
3.6.2 Outros desenvolvimentos	45
3.7 Integração	46
3.7.1 Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo.....	46
3.7.2 Outros desenvolvimentos	55
3.8 Nacionalidade e naturalização.....	56
3.8.1 Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo.....	56
3.8.2 Outros desenvolvimentos	56
3.9 Imigração ilegal	58
3.9.1 Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo.....	58
3.9.2 Outros desenvolvimentos	61
3.10 Acções contra o tráfico de pessoas.....	61
3.10.1 Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo.....	61
3.10.2 Outros desenvolvimentos	63
3.11 Migração de retorno	65
3.11.1 Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo.....	65
3.11.2 Outros desenvolvimentos	67
3.12 Relações externas / abordagem global.....	67
3.12.1 Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo.....	67

3.12.2	Outros desenvolvimentos	73
	No ano em análise não há outros desenvolvimentos a assinalar nesta secção.	73
4	Implementação de legislação comunitária.....	74
4.1	Transposição de legislação comunitária em 2009	74
4.2	Experiências e debates nacionais suscitados pela transposição de legislação comunitária.....	75
	Anexo – Metodologia, termos e definições	76
4.3	Metodologia.....	76
4.4	Termos e definições.....	76
	ÍNDICE.....	78