

Relatório Anual de Política Portugal 2011



PORTUGAL
PONTO DE CONTACTO NACIONAL
PARA A REDE EUROPEIA DAS MIGRAÇÕES



CO-FINANCIADO PELA
COMISSÃO EUROPEIA

Índice

Sumário Executivo	4
1 Introdução: propósito e metodologia seguida	7
1.1 Metodologia	7
1.2 Termos e definições	11
2 Estrutura dos sistemas político e legal portugueses	12
2.1 Estrutura geral do sistema político e contexto institucional.....	12
2.2 Estrutura geral do sistema legal	16
3 Desenvolvimentos gerais relevantes para o asilo e as migrações	17
3.1 Desenvolvimentos políticos gerais.....	17
3.2 Principais debates sobre políticas e legislação.....	18
3.3 Desenvolvimentos relativos ao asilo e migrações.....	28
3.4 Desenvolvimentos institucionais.....	30
4. Imigração e integração	31
4.1. Migração económica	31
4.1.1. Contexto específico.....	31
4.1.2 Desenvolvimentos de âmbito nacional	32
4.1.3. Desenvolvimentos no âmbito da U.E.....	35
4.2 Reunificação familiar	36
4.2.1 Contexto específico.....	36
4.2.2. Desenvolvimentos de âmbito nacional	37
4.2.3. Desenvolvimentos no âmbito da U.E.	38
4.3. Outras formas de migração legal.....	38
4.3.1. Contexto específico.....	38
4.3.2. Desenvolvimentos de âmbito nacional	39
4.3.3 Desenvolvimentos no âmbito da UE.....	41
4.4 Integração	41
4.4.1 Contexto específico.....	41
4.4.2. Desenvolvimentos de âmbito nacional	42
4.4.3. Desenvolvimentos no âmbito da U.E.....	48
4.5. Nacionalidade e naturalização.....	49
4.5.1. Contexto específico.....	49
4.5.2. Desenvolvimentos de âmbito nacional	49
4.5.3. Desenvolvimentos no âmbito da U.E.....	50
5. Imigração ilegal e retorno	51
5.1. Imigração ilegal.....	51
5.1.1. Contexto específico.....	51
5.1.2. Desenvolvimentos de âmbito nacional	51
5.1.3. Desenvolvimentos no âmbito da U.E.....	55
5.2. Retorno	55
5.2.1. Contexto específico.....	55
5.2.2. Desenvolvimentos de âmbito nacional	56
5.2.3. Desenvolvimentos no âmbito da U.E.....	57
5.3 Acções contra o tráfico de pessoas.....	58

5.3.1 Contexto específico.....	58
5.3.2. Desenvolvimentos de âmbito nacional	58
5.3.3 Desenvolvimentos no âmbito da UE.....	61
6. Controlo de fronteiras	62
6.1 Controlo e vigilância das fronteiras externas	62
6.1.1 Contexto específico.....	62
6.1.2 Desenvolvimentos de âmbito nacional	62
6.1.3 Desenvolvimentos no âmbito da UE.....	65
6.2. Cooperação relativa ao controlo de fronteiras.....	65
6.2.1 Contexto específico.....	65
6.2.2 Desenvolvimentos de âmbito nacional	65
6.2.3 Desenvolvimentos no âmbito da UE.....	68
7. Protecção internacional, incluindo asilo	70
7.1. Contexto específico	70
7.2 Desenvolvimentos de âmbito nacional.....	70
7.3 Desenvolvimentos no âmbito da UE.....	71
8. Menores desacompanhados e outros grupos vulneráveis	73
8.1. Contexto específico	73
8.2. Desenvolvimentos de âmbito nacional.....	73
8.3 Desenvolvimentos no âmbito da UE.....	74
9. Abordagem global às migrações.....	74
9.1. Contexto específico	74
9.2. Desenvolvimentos de âmbito nacional.....	74
9.3. Desenvolvimentos no âmbito da UE.....	77
10. Implementação de legislação comunitária	78
10.1 Transposição de legislação comunitária em 2011	78
10.2 Experiências e debates nacionais acerca da (não) implementação de legislação comunitária.....	79

Sumário Executivo

1. O presente Relatório de Política e respectivo Anexo traçam os desenvolvimentos em matéria de imigração e asilo em Portugal, nomeadamente os que relevam para a implementação do Pacto Europeu sobre Imigração e Asilo (doravante designado como Pacto)¹ e Programa de Estocolmo,² no período compreendido entre 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2011. Deve referir-se que os Relatórios Políticos nacionais constituem um elemento fundamental para o relatório factual sobre o Método de Acompanhamento relativo ao controlo da aplicação do Pacto Europeu para a Imigração e Asilo e dos aspectos relevantes do Programa de Estocolmo³ e do seu Plano de Acção,⁴ elaborado anualmente pela Comissão Europeia.

Este Relatório foi elaborado pelo Ponto de Contacto Nacional Português (PCN) da Rede Europeia das Migrações (REM), nos termos do artigo 9.º (1) da Decisão do Conselho 2008/381/CE, incluindo desenvolvimentos políticos e dados estatísticos sobre imigração e asilo.

Ao incidir sobre os desenvolvimentos institucionais, políticos e legislativos em matéria de imigração e asilo que, no período em referência, se registaram em Portugal, o presente Relatório beneficiou dos contributos de várias entidades públicas, designadamente das que integram a Rede Nacional de Pontos de Contacto da REM. As fontes documentais utilizadas como sejam, legislação, peças jurisprudenciais, planos, relatórios, artigos em publicações especializadas ou generalistas, revelaram-se igualmente importantes para a recolha e a análise da informação aqui disponibilizada.

2. Em termos do sistema político-institucional nacional na área da imigração e asilo, o Relatório Anual de Política 2011 dá conta da manutenção da estrutura já anteriormente descrita e nota a ausência de alterações, a este nível, no ano em apreço.

¹ Consultado em 22 de Novembro de 2011, a partir de <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf>.

² Consultado em 22 de Novembro de 2011, a partir de http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/docs/stockholm_program_en.pdf.

³ Consultado em 22 de Novembro de 2011, a partir de http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/docs/stockholm_program_en.pdf.

⁴ Consultado em 22 de Novembro de 2011, a partir de <http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/emn/docs/EMNWP2011.doc>

O quadro legal que regula a imigração manteve-se igualmente inalterado, vigorando a Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho (Lei de Estrangeiros), e o Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de Novembro.

Ao nível dos desenvolvimentos políticos gerais, em 2011, assinala-se a entrada em funções do XIX Governo Constitucional (21 de Junho), na sequência da demissão do XVIII Governo (23 de Março).

Neste contexto, o enunciado político estratégico para a imigração e asilo foi redefinido, assentando em três pilares fundamentais (regulação, fiscalização e integração), expressando uma visão abrangente e integrada, que vem caracterizando a abordagem política nacional nestes domínios nas últimas décadas.

Durante o ano de 2011, não se registou debate político ou público significativo sobre a imigração e asilo. O debate verificado foi centrado na crise financeira nacional e europeia e no Programa de Assistência Financeira da União Europeia/FMI.

Na vertente da imigração legal, prosseguiu-se a agilização dos processos de admissão e de informação nesta área, sem ignorar ajustamentos de programas e medidas, nomeadamente na área do emprego e apoio social, face à crise actual e ao declínio da oferta de emprego.

De acrescentar que em 2011 não foi formalmente aprovado o contingente global indicativo de vistos de residência para a admissão de cidadãos estrangeiros para o exercício de uma actividade profissional subordinada, (artigo 59.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho - Lei de Estrangeiros), sem prejuízo da elaboração do respectivo relatório de suporte à definição deste contingente global.

Na área da integração, o novo Governo deu continuidade à implementação do Plano Nacional de Integração (2010-2013) e do “Programa Escolhas” (2010-2012), sob a coordenação do ACIDI, sem prejuízo de ajustamentos pontuais de algumas das suas medidas, atentas as novas circunstâncias económicas e sociais do país.

Idêntica decisão foi tomada no que se refere à continuidade do Plano Nacional contra o Tráfico de Seres Humanos (2011-2013).

Foi também dada continuidade a várias campanhas e iniciativas concretizadas pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, em particular no que se refere à regularização de menores, prevenção do tráfico de seres humanos e combate à imigração ilegal. Em matéria de controlo de fronteiras, prosseguiram as medidas de modernização tecnológica, de integração em sistemas comuns de controlo, de formação técnica, e de cooperação internacional. É ainda de notar o esforço nacional relativo à actuação no contexto da Agência FRONTEX.

De destacar também a plena implementação do Sistema de Informação de Vistos (VIS), dentro dos parâmetros e calendário definidos para esta etapa do projecto.

As matérias de asilo, protecção internacional e menores desacompanhados permanecem com expressão reduzida em Portugal, sendo que se manteve inalterado o quadro legal regulador do Asilo (Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho). Em 2011 foi prosseguida uma abordagem activa de acolhimento no quadro da reinstalação de refugiados sob a protecção do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR).

A abordagem Global das Migrações processou-se num quadro de cooperação com diversos países.

Por fim, são assinalados os trabalhos de transposição, em curso, das Directivas 2009/50/CE, de 25 de Maio, (Directiva dos “Altamente Qualificados”) e 2009/52/CE, de 18 de Junho, (Directiva “Sanções”), os quais sofreram considerável atraso pela demissão do XVIII Governo e consequente dissolução do Parlamento, bem como da situação da Directiva 2008/115/CE, de 16 de Dezembro.

3. O Relatório Anual de Política 2011 está organizado em dez pontos, designadamente, inicia com uma abordagem aos objectivos e a metodologia adoptada (ponto 1), seguindo-se a estrutura do sistema político-legal português (ponto 2) e os desenvolvimentos relevantes nas áreas da imigração e asilo (ponto 3). Seguem-se secções (e respectivas subsecções) temáticas sobre: imigração e integração (ponto 4), imigração irregular e retorno (ponto 5), controlo de fronteiras (ponto 6), protecção internacional e asilo (ponto 7) e menores desacompanhados (ponto 8). Os temas são abordados de acordo com o contexto específico e os desenvolvimentos nacionais e europeus verificados no período de referência. O Relatório conclui com uma análise

global às migrações (ponto 9) e os progressos na transposição de legislação europeia (ponto 10).

1 Introdução: propósito e metodologia adoptada

1.1 Metodologia

O presente relatório foi redigido pelo do Ponto de Contacto Nacional Português da Rede Europeia de Migrações, que é assegurado pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF).

Para a elaboração do presente relatório foram considerados os contributos das seguintes entidades:

- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) através, nomeadamente, da Direcção Central de Fronteiras (DCF); da Direcção Central de Informática (DCI); do Gabinete de Relações Internacionais e Cooperação (GRIC); do Departamento de Planeamento e Formação (DPF); da Direcção Regional de Lisboa Vale do Tejo e Alentejo (DRLVTA); e do Gabinete de Asilo e Refugiados (GAR);
- Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI, I.P.), Presidência do Conselho de Ministros;
- Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP, I.P.), Ministério da Economia e do Emprego;
- Direcção-Geral da Política de Justiça (DGPJ), Ministério da Justiça;
- Instituto Nacional de Estatística (INE, I.P.);
- Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP), Ministério da Economia e do Emprego;
- Organização Internacional de Migrações (OIM);
- Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas (DGACCP), e Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD)⁵, Ministério dos Negócios Estrangeiros;
- Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI), e Direcção-Geral do Ensino Superior (DGES), Ministério da Educação e Ciência (MEC).

⁵ Futuro Instituto da Cooperação e da Língua.

A informação apresentada foi recolhida junto das fontes apresentadas infra e foram sendo citadas ao longo do relatório:

- a) Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (s.d.), consultado a 21 de Novembro de 2011, a partir de <http://www.cidadevirtual.pt/acnur/>;
- b) Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I.P. (s.d.), consultado a 21 de Novembro 2011, a partir de www.acidi.gov.pt;
- c) Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I.P. (s.d.), *Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial*, consultado a 21 de Novembro 2011, a partir de www.cicdr.pt;
- d) Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I.P. (s.d.), *Observatório da Imigração*, consultado a 21 de Novembro 2011, a partir de www.oi.acidi.gov.pt;
- e) Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I.P. (s.d.), *Programa Escolhas*, consultado a 21 de Novembro 2011, a partir de <http://www.programaescolhas.pt/>;
- f) Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I.P. (s.d.), *PADE – Programa de Apoio ao Doente Estrangeiro*, consultado a 22 de Novembro 2011, a partir de <http://pade.wordpress.com/>;
- g) Assembleia da República, consultado a 22 de Novembro 2011, a partir de www.parlamento.pt;
- h) Autoridade para as Condições do Trabalho (s.d.), consultado a 22 de Novembro 2011, a partir de www.act.gov.pt;
- i) Comunidades dos Países de Língua Portuguesa (s.d.), consultado a 22 de Novembro 2011, a partir de www.cplp.org;
- j) Conselho Português para os Refugiados (s.d.), consultado a 22 de Novembro 2011, a partir de www.cpr.pt;

- k) Governo da República Portuguesa (s.d.), *Portal do Governo*, consultado a 22 de Novembro 2011, a partir de www.portugal.gov.pt;
- l) Guarda Nacional Republicana (s.d), consultado a 25 de Novembro 2011, a partir de www.gnr.pt;
- m) Imprensa Nacional Casa da Moeda, S.A. (s.d.). *Diário da República Electrónico*, consultado a 25 de Novembro 2011, a partir de www.dre.pt;
- n) Ministério da Administração Interna (s.d.), *Observatório do Tráfico de Seres Humanos*, consultado a 23 de Novembro 2011, a partir de <http://www.otsh.mai.gov.pt>;
- o) Ministério da Administração Interna (s.d.), *Passaporte Electrónico Português*, consultado a 23 de Novembro 2011, a partir de <http://www.pep.pt/#1>;
- p) Ministério da Administração Interna (s.d.), consultado a 25 de Novembro 2011, a partir de www.mai.gov.pt;
- q) Ministério da Justiça (s.d.), *Instituto de Tecnologias e Informação da Justiça (ITIJ)*, consultado a 24 de Novembro 2011, a partir de <http://www.dgsi.pt>;
- r) Ministério da Economia e do Emprego (MEE), *Instituto do Emprego e Formação Profissional*, consultado a 25 de Novembro 2011, a partir de <http://www.iefp.pt/Paginas/Home.aspx>;
- s) Ministério da Economia e do Emprego (MEE), consultado a 25 de Novembro 2011, a partir de <http://www.min-economia.pt>;
- t) Ministério da Economia e do Emprego (MEE), *Instituto do Emprego e Formação Profissional*, *Portal Netemprego.imigrante*, consultado a 25 de Novembro 2011, a partir de <http://www.netemprego.imigrante.gov.pt/IEFP/estrangeiros/index.jsp>
- u) Ministério dos Negócios Estrangeiros (s.d.), *Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, I.P.*, consultado a 23 de Novembro 2011, a partir de <http://www.ipad.mne.gov.pt/>

- v) Ministério dos Negócios Estrangeiros (s.d.), consultado a 23 de Novembro 2011, a partir de <http://www.mne.gov.pt/mne/pt/>;
- w) Ordem dos Advogados (s.d.), consultado a 23 de Novembro 2011, a partir de www.oa.pt/;
- x) Plataforma sobre Políticas de Acolhimento e Integração de Imigrantes (s.d.), *Plataforma Imigração*, consultado a 23 de Novembro 2011, a partir de <http://www.plataformaimigracao.org/>
- y) Polícia de Segurança Pública (s.d), consultado a 23 de Novembro 2011, a partir de <http://www.psp.pt/Pages/defaultPSP.aspx>;
- z) Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (s.d.), *INFO.IMIGRANTE.PT*, consultado a 23 de Novembro 2011, a partir de www.imigrante.pt;
- aa) Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (s.d.), *Portal do SEF*, consultado a 23 de Novembro 2011, a partir de www.sef.pt;
- bb) Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (s.d.), *Não Estás à Venda*, consultado a 23 de Novembro 2011, a partir de <http://www.nao-estas-a-venda.sef.pt/>;
- cc) Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (s.d.), *Rapid by SEF*, consultado a 23 de Novembro 2011, a partir de <http://www.rapid.sef.pt/#1>;
- dd) Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (s.d.), *SEFSTAT Portal de Estatística*, consultado a 24 de Novembro 2011, a partir de <http://sefstat.sef.pt/home.aspx>;
- ee) Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (s.d.), *Rede Europeia de Migrações*, consultado a 24 de Novembro 2011, a partir de <http://www.rem.sef.pt>;
- ff) Serviço Jesuíta aos Refugiados (s.d.), consultado a 24 de Novembro 2011, a partir de www.jrsportugal.pt.
- gg) Marinha Portuguesa, consultado a 29 de Novembro de 2011, a partir de www.marinha.pt

Em termos metodológicos, foi considerado como critério de selecção e avaliação de um debate significativo, o facto de ser ou estar na base de artigos em jornais nacionais, de artigos publicados em sítios de internet oficiais ou de intervenções parlamentares.

O conteúdo deste relatório não deverá ser dissociado da informação constante do seu Anexo relativo ao cumprimento dos compromissos do Pacto de Estocolmo, que o complementa e concretiza.

1.2 Termos e definições

Na elaboração do presente Relatório são utilizados os termos e as definições decorrentes do regime legal português e, sempre que possível, no Glossário de Imigração e Asilo, elaborado e publicado no âmbito das actividades da Rede Europeia das Migrações.

2 Estrutura dos sistemas político e legal portugueses

2.1 Estrutura geral do sistema político e contexto institucional

O ano de 2011 ficou marcado pela demissão do XVIII Governo Constitucional, em 23 de Março, que governou em regime de gestão até à nomeação de XIX Governo Constitucional, cuja tomada de posse ocorreu em 21 de Junho.

Em termos da estrutura geral do sistema político nacional e o contexto institucional relevante para a migração e asilo, há, assim, a destacar a entrada em funções do novo executivo, em Junho de 2011. No âmbito da reforma da administração pública que vem sendo empreendida desde então, não se registaram alterações estruturais ao longo do ano em curso em termos de ministérios e instituições públicas mais relevantes nesta área. De todo o modo, aguarda-se a publicação das novas leis orgânicas, o que ainda não ocorreu à data da produção deste relatório.

Assim, e face ao anteriormente exposto, a estrutura político-institucional relevante para a imigração e asilo é a descrita no estudo nacional sobre *A Organização de Políticas de Asilo e Migração em Portugal*,⁶ bem como nos anteriores relatórios anuais de política para a Rede Europeia das Migrações,⁷ pelo que apenas se apresenta resumidamente os 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.

É ao Ministério da Administração Interna (MAI)⁸ que cabe a execução da política de imigração e asilo, nomeadamente, o controle da circulação de pessoas nas fronteiras, da entrada, permanência e residência, saída e afastamento de estrangeiros em território nacional, no quadro da política de gestão da imigração, bem como a apreciação e decisão sobre a concessão do estatuto de refugiado.

Para efeitos de prossecução destas atribuições, no âmbito do MAI, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)⁹, tem por missão proceder ao controlo da circulação de

⁶ Consultado a 21 de Novembro de 2011, a partir de <http://www.sef.pt/documentos/56/AOrgPolAsiloImigemPortugal.pdf#1>.

⁷ Consultado a 4 de Novembro de 2011, a partir de <http://www.mai.gov.pt/index.php?s=missao>

⁸ Decreto-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de Dezembro (Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna).

⁹ Consultado 21 de Novembro a partir de <http://www.sef.pt>

peçoas nos postos de fronteira, da permanência de estrangeiros em território nacional; prevenir e combater a criminalidade relacionada com a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos; gerir os documentos de viagem e de identificação de estrangeiros; 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 (U.E.) referentes às matérias de imigração e asilo, entre os quais se destacam, ao nível do Conselho, 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. Compete igualmente ao SEF estudar, coordenar e executar as medidas e acções relacionadas com as supra referidas actividades e com os movimentos migratórios. Neste contexto, há a registar somente a atribuição de uma nova competência ao SEF para a emissão de passaportes portugueses comuns e temporários¹⁰. Em 2011 o SEF adquiriu novas competências na área da emissão de passaportes, centralizando numa única entidade todo o processo da cadeia de identidade (registo/produção/ emissão/controlo) do Passaporte Electrónico Português (PEP).¹¹

Ainda da tutela do MAI, em matéria de imigração, importa destacar o papel das forças de segurança, nomeadamente da Guarda Nacional Republicana (GNR)¹² e da Polícia de Segurança Pública (PSP)¹³ 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 do Acordo entre a República Portuguesa e o Reino de Espanha sobre cooperação transfronteiriça em matéria policial e aduaneira. A GNR detém ainda competências ao nível da vigilância e patrulhamento da costa portuguesa, nomeadamente através da Unidade de Controlo Costeiro (UCC), unidade especializada responsável neste domínio em toda a extensão da costa e no mar territorial, com

¹⁰ Decreto-Lei n.º 97/2011 de 20 de Setembro. Consultado a 25 de Novembro de 2011, a partir de <http://dre.pt/pdf1sdip/2011/09/18100/0451804519.pdf> e Decreto-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de Dezembro (Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna).

¹¹ Decreto-Lei n.º 97/2011, de 20 de Setembro e Portaria n.º 270/2011, de 22 de Setembro.

¹² Consultado a 21 de Novembro a partir de <http://www.gnr.pt>

¹³ Consultado a 21 de Novembro a partir de <http://www.psp.pt/Pages/defaultPSP.aspx>

competências específicas de vigilância, patrulhamento e intercepção terrestre ou marítima em toda a costa e mar territorial do continente e das Regiões Autónomas, a quem cabe também gerir e operar o Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo (SIVICC) distribuído ao longo da orla marítima¹⁴.

A Polícia Marítima¹⁵ detém competências no que se prende com o controlo da costa, da zona de domínio público marítimo e das águas territoriais nacionais. Nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional adquirem maior relevância o narcotráfico e a imigração ilegal, em cuja repressão a Marinha colabora, respectivamente, com a Polícia Judiciária e com o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

As competências do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE)¹⁶ em matéria de regulação e promoção da imigração legal são, sobretudo, referentes à concessão de vistos consulares, a cargo da Direcção de Serviços de Vistos e Circulação de Pessoas, unidade orgânica integrada na Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas (DGACCP)¹⁷.

No âmbito do Ministério da Economia e do Emprego (MEE)¹⁸, em matéria de asilo e imigração, destacam-se o papel da Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT)¹⁹ e do Instituto de Emprego e Formação Profissional, I.P. (IEFP)²⁰. A ACT integra a administração directa do Estado e detém competências na área do aconselhamento, informação e inspecção das condições de trabalho em Portugal, incluindo as especificidades relacionadas com os estrangeiros. 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. Evidencia-se ainda a actuação do Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) na preparação do relatório de suporte à definição do contingente global de oportunidades de emprego para nacionais de países terceiros para 2011.²¹

¹⁴ Consultado em 25 de Novembro, a partir de http://www.gnr.pt/documentos/Legislacao/LEI_ORGANICA.pdf

¹⁵ Consultado em 29 de Novembro, a partir de <http://www.marinha.pt/pt/amarinha/actividade/segurancaautoridadedoestado/vigilanciafiscalizacaoepolicimento/pages/repressaodeilicitosmaritimos.aspx>

¹⁶ Decreto-Lei, N.º 121/2011, de 29 de Dezembro (Lei Orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros).

¹⁷ Consultado em 25 de Novembro, a partir de <http://www.mne.gov.pt/mne/pt/ministerio/organizacoes/dgaccp/>

¹⁸ Decreto-Lei N.º 126-C, de 29 de Dezembro (Lei Orgânica do Ministério da Economia e Emprego).

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

²⁰ Consultado em 25 de Novembro, a partir de <http://www.iefp.pt/Paginas/Home.aspx>

²¹ Na estrutura do novo Governo, as competências do GEP serão reformuladas e transitarão em parte para o Ministério da Economia e do Emprego, em acordo com o Decreto-Lei n.º 126/2011, de 29 de Dezembro (Lei Orgânica do Ministério da Solidariedade e da Segurança Social) e o Decreto-Lei N.º 126-C, de 29 de Dezembro (Lei Orgânica do Ministério da Economia e Emprego)

As matérias relativas à integração de imigrantes estão a cargo do Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I.P. (ACIDI, I.P.)²², que actua na dependência da Presidência do Conselho de Ministros²³. O ACIDI, I.P. 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. Neste âmbito importa destacar as atribuições do Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração (COCAI) e da Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR), ambos coordenados e presididos pelo ACIDI, I.P. e com papéis diferenciados no domínio das políticas de integração e combate à discriminação e exclusão.

Salienta-se ainda o papel do Conselho Português para os Refugiados (CPR)²⁴ no âmbito da execução da política de asilo e protecção internacional. O CPR é uma organização não-governamental que representa em Portugal o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). Nos termos da Lei do Asilo²⁵, intervém nos procedimentos do asilo, designadamente no aconselhamento, apoio jurídico, assistência aos requerentes e na 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.

Na Região Autónoma dos Açores, de assinalar o Conselho Consultivo Regional para os Assuntos da Imigração, criado no âmbito da Presidência do Governo Regional dos Açores, para assegurar a participação e a colaboração das associações representativas dos imigrantes, dos parceiros sociais, das instituições de solidariedade social e outras organizações que prestam apoio social e cultural aos imigrantes na definição e coordenação das políticas de integração social e de combate à exclusão. Este órgão consultivo integra, entre outras, diversas direcções regionais e institutos, bem como a

²² Consultado em 25 de Novembro, a partir de <http://www.acidi.gov.pt/>

²³ Decreto-Lei N.º 126-A, de 29 de Dezembro (Lei Orgânica da Presidência do Conselho de Ministros).

²⁴ Consultado a 25 de Novembro a partir de <http://www.cpr.pt/>

²⁵ Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho. Consultada a 25 de Novembro de 2011, a partir de <http://www.dre.pt/pdf1s/2008/06/12400/0400304018.pdf#1>

Associação dos Imigrantes nos Açores, o Centro Comunitário de Apoio ao Imigrante, a Associação de Municípios dos Açores, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e o Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural.

2.2 Estrutura geral do sistema legal

A estrutura geral do sistema legal, bem como os principais actores e modos de tomada de decisão referentes à gestão e controlo dos fluxos migratórios, asilo e integração dos imigrantes em Portugal foram já descritos em anteriores Relatórios Anuais de Política, bem como no estudo nacional sobre “Organização de Políticas de Asilo e Migração em Portugal”, desenvolvidos no âmbito da Rede Europeia das Migrações (REM).

Em 2011 não houve alterações a nível do sistema legal relativo às migrações e de asilo, pelo que se apresentam apenas as leis gerais que regulamentam ambas as áreas.

Em matéria de imigração, a Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho²⁶, conhecida como Lei de Estrangeiros, estabelece o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território nacional. Esta lei foi regulamentada pelo Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de Novembro²⁷.

Em matéria de asilo vigora a Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho (Lei do Asilo)²⁸, 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 Abril²⁹ e 2005/85/CE, do Conselho, de 1 de Dezembro³⁰, e consolida no direito nacional a transposição da Directiva n.º 2003/9/CE, do Conselho, de 27 de Janeiro³¹.

²⁶ Consultado a 25 de Novembro de 2011, a partir de <http://dre.pt/pdf1sdip/2007/07/12700/42904330.pdf>

²⁷ Consultado a 25 de Novembro, a partir de <http://dre.pt/pdf1sdip/2007/11/21200/0800808031.pdf>

²⁸ Consultado a 25 de Novembro, a partir de <http://www.dre.pt/pdf1s/2008/06/12400/0400304018.pdf#1>

²⁹ Consultado a 25 de Novembro, a partir de

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:304:0012:0023:PT:PDF>

³⁰ Consultado a 29 de Novembro de 2011, a partir de <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:PT:PDF>

³¹ Consultado a 29 de Novembro de 2011, a partir de <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:PT:PDF>

3 Desenvolvimentos gerais relevantes para o asilo e as migrações

3.1 Desenvolvimentos políticos gerais

A 21 de Junho de 2011 tomou posse o XIX Governo Constitucional de Portugal³², em resultado das eleições legislativas de 5 de Junho de 2011, nas quais o Partido Social-Democrata (PSD), alcançou a maioria relativa.

O XIX Governo Constitucional assenta num acordo de governo com incidência parlamentar celebrado entre o PSD, liderado por Pedro Passos Coelho, e o CDS - Partido Popular, liderado por Paulo Portas.

O Primeiro-Ministro do XIX Governo³³ é Pedro Passos Coelho³⁴. O titular do Ministério da Administração Interna é Miguel Macedo³⁵, responsável directo pela execução da política de imigração e asilo e pela gestão e controlo dos fluxos migratórios para Portugal. Cabe ao Secretário de Estado da Administração Interna, Filipe Lobo d'Ávila³⁶ a responsabilidade directa sobre as áreas de imigração e asilo, designadamente por via da tutela do SEF.

No contexto da Presidência do Conselho de Ministros, cabe ao Secretário de Estado Adjunto do Ministro-Adjunto e dos Assuntos Parlamentares, Feliciano Barreiras Duarte, a tutela da integração dos imigrantes, por via da tutela do ACIDI.

Naturalmente que tal alteração governativa teve impacto na gestão da administração neste ano de 2011, atenta a necessidade de redefinição político-legislativa que estes períodos de transição governativa inevitavelmente acarretam.

³²Consultado a 4 de Novembro de 2011, a partir de <http://www.portugal.gov.pt/pt/GC19/Governo/Composicao/Pages/Composicao.aspx>

³³ Lei orgânica do Governo - Decreto-Lei n.º 86-A/2011, de 12 de Julho.

³⁴ Idem.

³⁵ Consultado a 4 de Novembro de 2011, a partir de <http://www.mai.gov.pt/index.php?s=membros>

³⁶ Idem.

3.2 Principais debates sobre políticas e legislação

Durante o ano de 2011, não há a assinalar significativos debates políticos ou legislativos no domínio da imigração e asilo. Mesmo considerando que houve eleições legislativas em Portugal, a política migratória não emergiu como tema de primeira linha no debate público.

Pese embora temas como a imigração, o asilo, o racismo e a xenofobia tenham sido pontualmente discutidos durante a campanha eleitoral e sejam regularmente noticiados, atomisticamente, pelos *media*, os principais temas a merecer a atenção dos agentes políticos e da sociedade foram claramente a crise europeia, o Programa de Assistência Financeira União Europeia/FMI e a actuação do anterior e do novo governo.

De todo o modo, o facto de em Portugal existir um consenso político alargado relativamente à abordagem geral da imigração e asilo (do qual a aprovação por uma maioria parlamentar alargada da actual Lei de Estrangeiros, em 2007, é um bom exemplo) terá concorrido para tal realidade.

Não obstante, o facto de o actual primeiro-ministro ter afirmado, em campanha eleitoral, ser "o mais africano de todos os candidatos ao Parlamento", sustentando ter "uma sensibilidade muito especial para tudo o que são os problemas destas comunidades", deu origem a diversas reacções, nomeadamente no que refere à participação política dos imigrantes.

Neste contexto, João Quelhas, da Associação Portuguesa de Marketing Político defendeu que "em Portugal, tradicionalmente as comunidades de imigrantes não se envolvem nos actos eleitorais". Para este especialista, ao contrário do que acontece em países como os Estados Unidos ou França, os imigrantes têm "uma expressão eleitoral muito reduzida" e "concentram a sua militância em algumas associações".

Por seu lado, o porta-voz da Comissão Nacional de Eleições (CNE), Nuno Godinho de Matos, declarou que "é um facto que o recenseamento dos imigrantes é muito diminuto e a maioria dos recenseados são brasileiros. Os portugueses de origem familiar africana, mesmo quando podem votar, não o fazem. Nem sequer se vão recensear".

O dirigente do Bloco de Esquerda, Timóteo Macedo, sustentou que os imigrantes têm falta de direitos, pois "mais de 90% dos cidadãos estrangeiros que vivem em Portugal e estão regularizados não podem votar. Não são só bons para trabalhar e pagar impostos também deviam ter direito a escolher."

António Vitorino, membro do Partido Socialista e Ex-Comissário Europeu para os Assuntos Internos e Justiça, defendeu que a participação dos imigrantes na política portuguesa está "aquém do desejável". "Há muito para fazer em relação à participação política e mudar a Constituição é um início", afirmou, durante a conferência "Políticas de Imigração e Direitos Humanos", na Universidade King's College de Londres. Lamentou ainda a timidez dos partidos nas propostas sobre o direito ao voto aos imigrantes. "Há um contraste entre a multiculturalidade e a cor que se vê nas ruas de Lisboa e [a que se vê] no Parlamento", constatou.³⁷

Ao nível do debate político, importa ainda destacar as declarações da Plataforma das Estruturas Representativas das Comunidades de Imigrantes em Portugal (PERCIP), que alertou para o facto das listas de candidatos à Assembleia da República não reflectirem a diversidade e a pluralidade da sociedade portuguesa, onde os imigrantes representam já 5% da população residente e 12% da população activa. Em suma, para os representantes da PERCIP, quebrar a barreira em termos da participação política dos imigrantes, não depende apenas do quadro legal, mas também dos partidos.

Ainda no contexto da campanha eleitoral, registaram-se declarações pontuais sobre políticas de imigração, nacionais e europeias, entre alguns agentes políticos com expressão eleitoral reduzida, relacionadas, em grande medida, com o actual contexto de crise. Foi, nomeadamente, o caso do presidente do Partido Nacional Renovador, partido situado à extrema-direita do espectro político português e com um resultado eleitoral residual (0,32%; 17.742 votantes), que propôs a reposição de fronteiras, o proteccionismo à produção e às famílias portuguesas e teceu críticas à "imigração de portas abertas".

O Movimento Partido da Terra, partido ambientalista e ruralista e também com fraca expressão eleitoral (0,41%: 22.690 votantes), enalteceu o contributo dos imigrantes para

³⁷ Extraído do Jornal I.

combater a desertificação, e referiu que estes podem constituir um estímulo para o regresso dos portugueses a zonas desertificadas do País.

Na área do asilo, cumpre realçar as tertúlias promovidas pelo Serviço Jesuíta aos Refugiados³⁸, com o propósito de alargar à sociedade portuguesa o debate sobre a realidade da detenção administrativa de requerentes de asilo e de migrantes irregulares em Portugal e na Europa.

No que se refere à vertente político-legislativa, no ano em análise, não se registaram alterações significativas.

No âmbito parlamentar há a assinalar a aprovação pela Assembleia da República da Resolução n.º 147/2011³⁹ sobre a Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 562/2006, para estabelecer regras comuns sobre a reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas em circunstâncias excepcionais [COM (2011) 560]. Com base nos pareceres da Comissão de Assuntos Europeus e da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a Assembleia da República resolveu⁴⁰ remeter aos Presidentes do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão Europeia o referido parecer, sustentando que aquela iniciativa viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia reservou estas matérias para a esfera de soberania nacional dos Estados-Membros e que o objectivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de cada um dos Estados-Membros *per si* do que por uma acção comunitária. Mais se afirma que a matéria em causa cabe no âmbito da competência legislativa reservada da Assembleia da República.

Tendo em vista o processo de transposição para a ordem jurídica interna da Directiva 2009/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Junho, que estabelece normas mínimas sobre sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular (“Directiva Sanções”), foi elaborada a proposta de Lei n.º 54/XI, para alteração do regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros de território nacional, aprovada pela Lei n.º 23/2007, de 4 Julho. A referida proposta de Lei foi apresentada à Assembleia da República a 10 de

³⁸ www.jrsportugal.pt

³⁹ Consultado a 29 de Novembro de 2011 a partir de <http://dre.pt/pdf1sdip/2011/11/21700/0482604826.pdf>

⁴⁰ Nos termos do n.º 5 do artigo 166.º da Constituição e da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto.

Março de 2011. Não obstante ter sido iniciado o processo de aprovação parlamentar (nomeadamente o envio da proposta à apreciação da Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias em 14 de Março de 2011), a demissão do Governo e consequente dissolução da Assembleia da República geraram a caducidade desta iniciativa legislativa.

Através da mesma proposta de Lei n.º 54/XI, o Governo tencionava, igualmente, transpor para a ordem jurídica interna a Directiva Comunitária 2009/50/CE do Conselho, de 25 de Maio de 2009, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado.

O novo executivo reiniciou os trabalhos tendentes à transposição das referidas Directivas por via da alteração da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho (Lei de Estrangeiros), processo ora em curso.

No dia 29 de Dezembro foi publicada a nova Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna, que define as principais atribuições do Ministério no âmbito da política de imigração (artigo 2.º), bem como as principais atribuições do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (artigo 7.º).

Nesta vertente, esta nova Lei Orgânica não introduz alterações substantivas no que se prende com as supra referidas atribuições em apreço, face ao quadro legal precedente.

Atento à sua importância para a plena integração dos imigrantes, deve referir-se o Despacho Normativo n.º 12/2011, para o Ensino Básico, e o Ofício-circular com a referência OFC-DGIDC/2011/GD/8, de 16 de Agosto⁴¹, para o Ensino Secundário, relacionado com o ensino da língua portuguesa como língua não materna. Estes normativos estabelecem que cada grupo de nível de proficiência linguística deve ser constituído, no mínimo, por dez alunos, podendo, para se atingir este mínimo, agrupar-se os alunos de nível de iniciação e os de nível intermédio, independentemente do nível de ensino, ciclo ou ano de escolaridade em que se encontram. Nos casos em que não se reúne este número de alunos, deverão as escolas, no âmbito da sua autonomia, encontrar a melhor solução no sentido de proporcionar actividades de apoio na área do ensino do português como língua não materna.

⁴¹ Despacho normativo n.º12/2011 de 22 de Agosto e Ofício circular OFC-DGIDC/2011/GD/8, disponíveis em <http://www.dgicd.min-edu.pt/outrosprojetos/index.php?s=directorio&pid=64>

O relatório⁴² de suporte à definição do contingente global de oportunidades de emprego para nacionais de países terceiros para 2011, foi elaborado no final do ano de 2010. No entanto, não foi formalmente adoptado o contingente global indicativo de concessão de vistos de residência para admissão de trabalhadores de estados terceiros, para o exercício de uma actividade laboral subordinada para o ano de 2011, tal como previsto no artigo 59.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho (Lei de Estrangeiros), o qual é aprovado através de Resolução do Conselho de Ministros.

De alguma forma associada ao tema da emigração e fronteiras, pela sua relevância no que se refere à segurança documental, a nível nacional e europeu, há a assinalar a adopção do Decreto-Lei n.º 97/2011, de 20 de Setembro⁴³, que altera o Decreto-Lei n.º 83/2000 de 11 de Maio⁴⁴ (Lei dos Passaportes), o qual transfere para o SEF a competência para a emissão do passaporte comum português. Esta transferência ocorreu no contexto da extinção dos Governos Cívicos⁴⁵, pelo actual executivo, e enquadra-se no propósito governamental de implementar uma política de segurança de documentos de identidade e viagem, de harmonia com as directrizes traçadas pela União Europeia e as organizações internacionais competentes (cf. Preâmbulo do diploma). Simultaneamente foi alargado o número de postos de recepção de pedidos de passaporte, fazendo uso dos meios já hoje disponibilizados pelo Instituto de Registos e Notariado. I.P.

Cumprir ainda referir que foi publicado, em Novembro, o Despacho n.º 15623/2011⁴⁶ relativo à colocação, em permanência, de um Oficial de Ligação do SEF junto do Centro de Comando Operacional da GNR, ao qual é dado pleno acesso à informação disponibilizada pelo SIVICC (Sistema de Vigilância, Comando e Controlo da Costa), nomeadamente nas vertentes de vigilância e controlo da fronteira marítima, da imigração ilegal, do tráfico de pessoas, do auxílio à imigração ilegal e da criminalidade conexas, bem como relativamente a todas as outras matérias que sejam relevantes em sede de competência do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

⁴² Documento produzido no âmbito do ex-Ministério do Trabalho e Segurança Social.

⁴³ Consultado a 25 de Novembro de 2011, a partir de <http://dre.pt/pdf1sdip/2011/09/18100/0451804519.pdf>

⁴⁴ Consultado a 25 de Novembro de 2011

http://www.sef.pt/portal/v10/PT/asp/legislacao/legislacao_detalhe.aspx?id_linha=4479

⁴⁵ Órgão que representava o Governo em cada distrito.

⁴⁶ Consultado a 25 de Novembro de 2011, a partir de <http://dre.pt/pdf2sdip/2011/11/221000000/4557245572.pdf>

À luz das competências atribuídas pelo Tratado de Lisboa aos Parlamentos Nacionais⁴⁷, particularmente no que se refere à possibilidade de dirigir aos presidentes do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão pareceres fundamentados sobre a conformidade de determinado projecto de acto legislativo com o princípio da subsidiariedade, devem ainda referir-se os pareceres das Comissões Parlamentares da Assembleia da República que no ano em apreço incidiram sobre as matérias de imigração e asilo. Na verdade, considera-se que o exercício desta nova competência veio potenciar uma reflexão política mais aprofundada sobre as matérias de imigração e asilo em Portugal.

- Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias sobre o Acordo a assinar entre o MAI-SEF e o *Joint Research Centre* da CE⁴⁸, de cedência para efeitos de estudo de impressões digitais constantes da base de dados do Sistema de Informação do Passaporte Electrónico Português (SIPEP)

Analisados o projecto do Acordo, o ofício do MAI, o parecer da CNPD e o normativo aplicável, a Comissão entendeu que não se suscitam questões formais ou materiais que obstem à assinatura do acordo, sem prejuízo dos poderes de fiscalização permanente por parte do Parlamento;

- Parecer da Comissão de Assuntos Europeus (CAE) sobre a Proposta alterada de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um mecanismo de avaliação e controlo para verificar a aplicação do acervo de Schengen [COM (2011) 559]⁴⁹

A Comissão entendeu que a iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objectivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma acção comunitária e que a matéria em causa não cabe no âmbito da competência legislativa reservada da Assembleia da República. A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias também se pronunciou no sentido de a iniciativa não violar o princípio da subsidiariedade, sendo o seu parecer incluído como parte integrante do parecer da CAE;

- Parecer da Comissão de Assuntos Europeus sobre a Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 539/2001

⁴⁷ Protocolo (n.º 1) anexo ao Tratado de Lisboa.

⁴⁸ Consultado a 25 de Novembro de 2011, a partir de <http://www.parlamento.pt/sites/COM/XIILEG/1CACDLG/Paginas/RelatoriosActividade.aspx>

⁴⁹ Consultado a 25 de Novembro de 2011, a partir de <http://www.parlamento.pt/sites/COM/XIILEG/4CAE/Paginas/Relatoriospareceresescrutinieiniciativaseuropeias.aspx>

do Conselho, que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação⁵⁰.

A Comissão entendeu que esta iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objectivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma acção comunitária.

Durante o ano de referência, a política migratória foi objecto de uma iniciativa legislativa (Projecto de Lei n.º 25/XII/1.^a), apresentado pelo Bloco de Esquerda, que pretendeu consagrar o efeito suspensivo, e não meramente devolutivo, dos recursos previstos na Lei de Estrangeiros (Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho). A iniciativa visava alterar a Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, com o objectivo de aprimorar as garantias judiciais dos cidadãos estrangeiros, consagrando o efeito suspensivo dos recursos nela previstos.⁵¹ O Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e a nota técnica foram no sentido de o projecto estar em condições constitucionais e regimentais de ser discutido e votado em Plenário. Aguarda discussão na Assembleia da República.

Num contexto mais alargado do debate público, deve sublinhar-se o programa televisivo “Nós”, no canal de televisão pública, RTP2, dedicado ao debate e informação sobre a realidade da imigração em Portugal; o programa de rádio “Gente como Nós” e ainda a revista BI (ACIDI) sobre temáticas da imigração e da interculturalidade. Pontualmente, estes temas são ainda abordados em debates televisivos de carácter político, registando-se ainda algum debate na comunidade bloguística nacional.

Em paralelo, tem-se registado uma crescente visibilidade e debate na sociedade portuguesa relativamente ao tráfico de seres humanos. Exemplo desta actividade foi a entrada na Assembleia da República de uma Petição que solicitava a ratificação da Convenção do Conselho da Europa contra a exploração e o abuso sexual de crianças e a adopção de medidas de prevenção e combate ao tráfico sexual de crianças e jovens⁵².

⁵⁰ Consultado a 25 de Novembro de 2011, a partir de

<http://www.parlamento.pt/sites/COM/XIILEG/4CAE/Paginas/Relatoriospareceresescrutinieiniciativaseuropeias.aspx>

⁵¹ Publicado no Diário da Assembleia da República II série A N.º 42/XII/1 2011.10.12, em

http://app.parlamento.pt/DARPages/DAR_FS.aspx?Tipo=DAR+II+s%a9rie+A&tp=A&Numero=42&Legislatura=XII&SessaoLegislativa=1&Data=2011-10-12&Paginas=3-9&PagIni=0&PagFim=0&Observacoes=&Suplemento=&PagActual=0&pagFinalDiarioSupl=&idpag=569088&idint=&idact=

⁵² Consultado a 16 de Dezembro de 2011 a partir de

<http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalhePeticao.aspx?BID=12091>

Inserida no âmbito de uma campanha criada por uma empresa de cosmética, que decorre em mais de 50 países, a Petição contou com a aprovação da Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV), e reuniu cerca de 31.500 assinaturas. Aguarda agendamento para apreciação em Plenário.

O debate sobre a imigração e asilo tendeu a concentrar-se em torno da discussão especializada, nomeadamente de académicos, agentes políticos e administrativos e outros actores relevantes nesta área. Assim, é de referir, de forma sucinta, algumas iniciativas de relevo, a título meramente exemplificativo.

Em Setembro de 2011, decorreu em Ponta Delgada (Açores) a 16.^a Conferência Internacional *Metropolis*, evento internacional de reflexão e análise dos fenómenos migratórios, que reuniu investigadores, agentes políticos e outras entidades relevantes. O tema central da conferência foi *O futuro das migrações: perspectivas em mudanças globais*. Neste contexto, cabe salientar a intervenção da Rede Europeia das Migrações neste evento, e concretamente do SEF, na qualidade de Ponto de Contacto Nacional desta rede, por via da intervenção na mesa redonda: *On the waterfront: Global migration and port cities sobre a Imigração por via marítima no sul da União Europeia*.

No dia 6 de Dezembro, o ACIDI, I.P., em parceria com a Fundação Calouste Gulbenkian, promoveu as V Jornadas do Observatório da Imigração, no âmbito das Celebrações do Dia Internacional do Migrante. Estas jornadas são a nível nacional uma sede privilegiada para o debate e diálogo entre os investigadores/autores, decisores políticos, representantes da sociedade civil e de associações de imigrantes e público em geral, para além da apresentação de novos estudos temáticos, publicados pelo Fórum Imigração da Gulbenkian.

Em Março, o SEF e o Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, promoveram a título póstumo, o Encontro de Homenagem à Professora Doutora Maria Ioannis Baganha⁵³, académica pioneira no estudo das migrações em Portugal. Este

⁵³ Professora da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, coordenadora do Núcleo de Estudos de Migrações e investigadora do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, Maria Ioannis Baganha integrou desde a sua criação, em 2002, a rede de centros de investigação parceiros do Observatório da Imigração, tendo deixado um contributo importante enquanto especialista no domínio da imigração em Portugal e das migrações internacionais.

encontro, apoiado pela REM, contou com a participação de alguns dos mais destacados investigadores e estudiosos nacionais na área das migrações.

Em Abril de 2011, foi apresentado na Fundação Calouste Gulbenkian, o estudo MIPLEX III, liderado pelo *Migration Policy Group* e pelo *British Council*, do qual a Fundação Gulbenkian é parceira em Portugal, que avalia e compara as políticas de imigração vigentes em 31 países (os 27 Estados-Membros da União Europeia e a Noruega, a Suíça, o Canadá e os Estados Unidos), através de 148 indicadores. Este estudo internacional, que inclui um *ranking* dos países com as melhores políticas de integração de imigrantes, colocou, de novo, Portugal em segundo lugar entre os países avaliados. O estudo destaca em particular a Lei da Nacionalidade, o reconhecimento das qualificações obtidas no estrangeiro, o facto de todos os alunos terem acesso facilitado à escola e os progressos no sentido da igualdade de oportunidades em termos laborais.

Em Setembro realizou-se a Conferência "Refugiados em Portugal: a sua história é a nossa história", com a presença do Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, António Guterres. Esta iniciativa inscreveu-se no âmbito das comemorações do 20.º Aniversário do Conselho Português para os Refugiados (CPR).

No âmbito do Dia Europeu contra o Tráfico de Seres Humanos, realizou-se, o Colóquio "Tráfico de Seres Humanos", na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Nessa ocasião foi assinado um Memorando de Entendimento entre o SEF e o ACIDI, I.P., com cerca de 16 entidades, assumindo o compromisso "de aproximação de todas as entidades que trabalham neste campo, absolutamente fundamental para ajudar a conhecer este fenómeno e a única forma de o combater eficazmente."

A III Conferência Internacional Pensar & Agir: 10 anos de Boas Escolhas, realizou-se em Julho, no âmbito das comemorações dos 10 anos do "Programa Escolhas". A conferência contou com a presença de dois especialistas internacionais na área da integração de crianças e jovens, que concentraram as suas intervenções nos temas da resiliência e da prevenção em comunidades vulneráveis.

No contexto das celebrações do Dia Internacional de Luta pela Eliminação da Discriminação Racial, realizou-se em Março um seminário de debate sobre as temáticas

da discriminação racial e da xenofobia, ocasião em que foi apresentado o novo estudo do Observatório da Imigração sobre os Discursos do Racismo em Portugal (*vide* referência abaixo). O evento foi promovido pela Presidência do Conselho de Ministros, o ACIDI, I.P.e a Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial.

Em Novembro, o Ponto de Contacto Português da REM promoveu o 4.º Encontro da Rede Nacional das Migrações, subordinado ao tema “Imigração, Trabalho e Educação”. Neste encontro, procurou-se fomentar a reflexão sobre as migrações, bem como o diálogo entre instituições oficiais e a academia, tendo sido promovido no âmbito da REM.

Relativamente a estudos, teses e artigos académicos com relevância para a migração e asilo, publicados durante o ano de 2011, podem referenciar-se, nomeadamente os seguintes:

- *Imigração Ucraniana em Portugal e no Sul da Europa: a emergência de uma ou mais comunidades?* Maria Baganha, José Carlos Marques e Pedro Góis, Coleção Comunidades, Observatório da Imigração de Portugal, Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, (Janeiro de 2011);
- *A caminho da integração. Abordagem sobre a segunda vaga da imigração brasileira*, Nice Diógenes, Dissertação de mestrado, FCSH-UNL, (Janeiro de 2011);
- *Contextualização e intercompreensão na aula multicultural de PLNМ*, Maria Ferreira, Dissertação de mestrado, FCSH-UNL, (Janeiro de 2011);
- *Normas laborais e liberdade de prática religiosa: crentes do Islão em Portugal*, Fernando Ribeiro, Dissertação de mestrado, FCSH-UNL, (Março de 2011);
- *Discursos do racismo em Portugal: Essencialismo e inferiorização nas trocas coloquiais sobre categorias minoritárias*, Edite Rosário, Tiago Santos e Sílvia Lima, Estudos OI 44, Observatório da Imigração, Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, (Março de 2011);
- *Cidadania Portuguesa: A Nova Lei da Nacionalidade de 2006*, Claire Healy, Estudos OI 45, Observatório da Imigração de Portugal, Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, (Abril de 2011);

- *Diversidade Linguística no Sistema Educativo Português: Necessidades e Práticas Pedagógicas nos Ensinos Básico e Secundário*, Maria do Carmo Vieira da Silva e Carolina Gonçalves, Estudos OI 46, Observatório da Imigração Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, (Abril de 2011);
- *Trajectos e Projectos de Jovens Descendentes de Imigrantes à Saída da Escolaridade Básica*, Teresa Seabra, Sandra Mateus, Elisabete Rodrigues e Magda Nico, Estudos OI 47, Observatório da Imigração de Portugal, Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, (Abril de 2011);
- *A estrutura da narrativa escrita em crianças com diferentes línguas maternas e a mesma língua de escolarização*, Sandra Borges, Dissertação de mestrado, Escola Superior de Educação – Instituto Politécnico de Lisboa, (Maio de 2011);
- *A resposta do Estado às barreiras linguísticas dos imigrantes. Caso português*, Malgorzata Satalecka, Dissertação de mestrado, FCSH-UNL, Maio de 2011
- *O Direito de Estrangeiros na Jurisprudência Portuguesa*, Soraya Jossana da Cruz Gonçalves, Edição de Autor, (Maio de 2011);
- *Crime na Imprensa: representações sobre imigrantes e ciganos em Portugal*, Sílvia Gomes, *Working paper*, CICS, Universidade do Minho, (Julho 2011);
- *Migração Temporária e Circular em Portugal, Factos, Políticas e Estratégias* Serviço de Estrangeiros e Fronteiras – Rede Europeia das Migrações (Outubro de 2011);
- *A Satisfação das Necessidades de Mão-de-Obra através da Imigração: O Caso Português*, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras – Rede Europeia das Migrações (Outubro de 2011);
- *Imigrantes e Segurança Social em Portugal*, Prof. João Peixoto (coord.), Carolina Marçalo, Nancy Tolentino, Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, (Dezembro de 2011);

3.3 Desenvolvimentos relativos ao asilo e migrações

A abordagem estrutural definida pelo novo executivo (em funções desde Junho de 2011) para a área das migrações radica em três pilares fundamentais: regulação, fiscalização e integração. No quadro da política nacional de segurança interna, deverá proceder-se à

regulação rigorosa, ajustada e proporcional dos fluxos migratórios, bem como da fiscalização e da luta contra a imigração clandestina e tráfico de seres humanos, como vectores basilares na política de imigração, permitindo ao Estado controlar o processo migratório e criar as condições de sustentabilidade para a adopção de políticas de integração ajustadas e eficazes.⁵⁴

De acordo com o programa do Governo, no âmbito da política de imigração e controlo de fronteiras, são ainda vectores-chave de actuação a participação nacional nos organismos de gestão de fluxos fronteiriços, o reforço das relações com os Estados-Membros da União Europeia e das parcerias internacionais nestas áreas.

Relativamente ao combate ao tráfico de seres humanos, assegura-se a continuidade da implementação do Plano Nacional para o Tráfico de Seres Humanos, fomenta-se a prevenção e combate a este fenómeno, numa perspectiva integrada, com uma intervenção pedagógica e preventiva visando a protecção de potenciais vítimas, a sua assistência e sancionamento dos agentes do tráfico.

No que respeita à integração da população imigrante, o Governo tenciona desenvolver medidas promotoras da inclusão, dos direitos e deveres de cidadania, fundamentalmente nas áreas da educação, do emprego, da qualificação profissional e da habitação. Para tal, promoverá a participação das organizações não-governamentais (ONG) e associações de imigrantes, enquanto parceiros estratégicos.

Neste âmbito é ainda de sublinhar a continuidade da implementação do II Plano para a Integração dos Imigrantes, tendo como áreas de intervenção estratégicas, a consolidação das redes de acolhimento de imigrantes, a potenciação do acesso aos direitos sociais e o fomento do emprego e a formação profissional com especial destaque para a dimensão do empreendedorismo imigrante como resposta à crise actual.

De forma a ajustar o Plano de Integração de Imigrantes à crise económica e social com que o país actualmente se debate, as Grandes Opções do Plano ressalvam a existência de eventuais ajustes pontuais a algumas das suas medidas.

⁵⁴Consultado a 5 de Dezembro a partir de <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheIniciativa.aspx?BID=36566>

Em simultâneo, mantém-se a continuidade da execução da 4.^a Geração do “Programa Escolhas” (2010-2012), no quadro das suas áreas de actuação prioritárias – inclusão escolar e educação não formal, formação profissional e empregabilidade, dinamização comunitária e cidadania, inclusão digital, bem como empreendedorismo e capacitação.

Em termos do asilo e protecção internacional, prossegue-se uma política humanista e solidária nomeadamente por via da reinstalação de refugiados sob mandato do ACNUR, bem como da recolocação de beneficiários de protecção internacional, no contexto de eventuais pressões desproporcionadas noutros Estados-Membros da União Europeia.

3.4 Desenvolvimentos institucionais

Para além da mudança dos titulares do novo Governo que tutelam as áreas em apreço e da definição da respectiva abordagem política governamental, como atrás referido, durante o ano de 2011, não se registaram alterações institucionais dignas de registo ao nível das entidades públicas que intervêm nas matérias das migrações, asilo e integração.

4. Imigração e integração

4.1. Migração económica

4.1.1. Contexto específico

Em Portugal, é genericamente reconhecido o contributo da população estrangeira para o desenvolvimento económico nacional, bem como para a promoção de uma nova visão da sociedade assente na tolerância e no respeito pela diversidade, e também para a aprendizagem de novos comportamento sociais e culturais.

Refira-se que em Portugal é prosseguida uma abordagem inclusiva das políticas de emprego, protecção social⁵⁵ e de saúde, dirigidas a todos os indivíduos, não existindo, assim, restrições de acesso a programas e/ou medidas em razão da nacionalidade, sem prejuízo do preenchimento de requisitos objectivos específicos.

As políticas de emprego prosseguidas em Portugal garantem, às populações imigrantes, os mesmos direitos que a cidadãos nacionais, nomeadamente no que refere ao acesso a orientação profissional, medidas e programas de emprego e formação.

Neste âmbito, as políticas activas em matéria de emprego e formação profissional vocacionadas para a população imigrante implementadas incidem, essencialmente, no apoio ao empreendedorismo imigrante e na promoção das condições de trabalho regular. O apoio ao empreendedorismo imigrante visa promover a auto empregabilidade, e assim, combater o desemprego, fenómeno que se repercute na população estrangeira de forma substancialmente mais gravosa do que a nacional⁵⁶. No que refere à promoção das condições de trabalho regular, são desenvolvidas acções de divulgação de informação e intervenção direccionada ao combate ao trabalho não declarado e irregular.

Neste domínio, as principais directrizes de orientação incidem nos seguintes aspectos:

- Promoção da formação em competências básicas de cidadania e de língua portuguesa, para nacionais de países terceiros não oriundos dos PALOP, para

⁵⁵ www.seg-social.pt

⁵⁶ www.iefp.pt

facilitar e potenciar a inserção dos imigrantes, evitando situações de (auto) marginalização que favorecem a emergência de tensões sociais. Neste contexto, o Programa “Portugal para Todos” (infra) é um bom exemplo;

- Reforço das valências dos Centros de Apoio ao Imigrante e alargamento da rede dos Centros Locais de Apoio ao Imigrante (CLAI), com o objectivo de responder de forma integrada às questões que se colocam aos imigrantes. Estas estruturas funcionam sob a coordenação de ACIDI, I.P. e têm por base uma parceria alargada de serviços, com competências em diversas áreas, sendo a área do emprego e formação assegurada por Gabinetes de Inserção Profissional criados especificamente para o efeito;
- Combate à discriminação social e laboral, permitindo aos cidadãos imigrantes beneficiar das prestações técnicas do serviço público de emprego, nomeadamente no âmbito da orientação profissional, acesso às medidas e programas de emprego e formação, colocação no mercado de trabalho e acesso às prestações de desemprego.

4.1.2 Desenvolvimentos de âmbito nacional

A migração económica continua a merecer particular atenção no Programa do novo executivo (posse do Governo a 21 de Junho de 2011), bem como nas Grandes Opções do Plano para 2012-2015, numa visão abrangente, que inclui a abordagem do crescimento da economia e equilíbrio das contas públicas nacionais, demografia e sustentabilidade do sistema de segurança social: “No momento actual, considerando os objectivos de desenvolvimento que se pretendem alcançar em Portugal nos próximos anos, com a inadiável necessidade de efectivar o crescimento da economia e de equilibrar as contas públicas, subsiste a necessidade de continuar a recrutar mão-de-obra externa, para assegurar segmentos profissionais em determinados sectores e áreas da actividade económica e, numa acepção mais global, para promover o rejuvenescimento da pirâmide etária, a sustentabilidade demográfica e o saneamento financeiro do sistema social.”⁵⁷

⁵⁷Consultado a 5 de Dezembro a partir de <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=36566>

No âmbito da integração, o Governo propõe-se dar seguimento à implementação do actual Plano para a Integração dos Imigrantes. No que respeita à migração laboral é de destacar a prioridade na potenciação do acesso aos direitos sociais e das medidas para fomentar o emprego e a formação profissional com especial destaque para o empreendedorismo imigrante enquanto resposta à crise e do Projecto Empreendedorismo Imigrante (PEI), para apoio à implementação de ideias de negócio por imigrantes⁵⁸.

Como principais programas e medidas de promoção da empregabilidade de imigrantes há a destacar:

- Programa “Portugal para Todos” (desenvolvimento de competências básicas no domínio da língua Portuguesa e em Cidadania);
- “Cursos de Educação e Formação de Adultos” (formação articulada de três componentes: Base, Profissionalizante e Prática em Contexto de Trabalho);
- “Actividades Ocupacionais” (ocupação socialmente útil, enquanto não surgem alternativas de trabalho ou de formação profissional, prevenindo o seu isolamento social e a tendência para a desmotivação e marginalização, garantindo um rendimento de subsistência);
- Inscrição nos Centros de Emprego (possibilidade de inscrição nos centros de emprego de todos os cidadãos imigrantes desempregados ou empregados que pretendam mudar de emprego, desde que portadores de título válido de permanência ou residência).

De forma a ajustar o Plano de Integração de Imigrantes à crise económica e social com que o país actualmente se debate, as Grandes Opções do Plano ressalvam a eventual existência de ajustes pontuais a algumas das suas medidas

O executivo assegurou, também, a continuidade da execução da 4.^a Geração do “Programa Escolhas” (2010-2012), sublinhando a relevância da migração económica, através da definição de áreas prioritárias, designadamente a inclusão escolar e educação não formal, a formação profissional e empregabilidade, a dinamização comunitária e cidadania, a inclusão digital, bem como o empreendedorismo e capacitação.

⁵⁸Consultado a 5 de Dezembro a partir de <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheIniciativa.aspx?BID=36566>

Sem prejuízo do que acima foi referido sobre a conceptualização das políticas migratórias, no decurso de 2011, não se assinalam outras alterações significativas na área da migração laboral, nomeadamente no que se prende com o quadro legal aplicável a Lei de Imigração (Lei nº 23/2007, de 4 de Julho).

A Lei de Imigração prevê a definição de um contingente anual indicativo de oportunidades de emprego não preenchidas por cidadãos nacionais, cidadãos comunitários ou estrangeiros residentes em Portugal, através do qual se pretende ajustar as ofertas de emprego disponíveis ao potencial de mão-de-obra estrangeira com a qualificação profissional adequada, procurando assim promover uma adequada cooperação com os países de origem de fluxos migratórios. Pese embora no final do ano de 2010 ter sido elaborado um relatório⁵⁹ de suporte à definição do contingente global de oportunidades de emprego para nacionais de estados terceiros, no ano de 2011 não foi formalmente adoptado o contingente global indicativo de concessão de vistos de residência para admissão de trabalhadores de estados terceiros para o exercício de uma actividade laboral subordinada.

No decurso de 2011 registaram-se progressos ao nível da agilização do processo de reconhecimento de qualificações, através das seguintes medidas:

- Conceptualização e colocação *online*, no sítio da internet da Direcção-Geral do Ensino Superior de uma base de dados sobre os registos/reconhecimentos académicos⁶⁰, nos termos da medida 17 do Plano de Integração de Imigrantes;
- Formação aos mediadores do Centro Nacional de Apoio ao Imigrante (CLAI) de Lisboa sobre os mecanismos de reconhecimento académico e profissional em Portugal.
- Disponibilização de informação no sítio da internet do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP, I.P.) sobre o reconhecimento das qualificações adquiridas no seu país de origem⁶¹.

Como prevenção da fuga de cérebros, o II Plano para a Integração de Imigrantes (em vigor a partir de Setembro de 2010), prevê a criação do sistema de informação sobre imigrantes altamente qualificados, a executar até 2013 (medida 19) e do reforço da

⁵⁹ Documento produzido no âmbito do ex - Ministério do Trabalho e Segurança Social.

⁶⁰ <http://www.dges.mctes.pt/DGES/pt/Reconhecimento/NARICENIC/Reconhecimento+Académico/DRMCI4/>

⁶¹ <http://www.iefp.pt/perfil/Paginas/imigrante.aspx>

coordenação da concessão de bolsas de estudo em função das necessidades dos países de origem (medida 72). Neste segundo caso, foi constituído um Grupo de Trabalho que, em 2011, identificou as acções que cada um dos Ministérios representados já desenvolveu para a concretização desta medida, bem como a apresentação de propostas para novas iniciativas a adoptar.

Refira-se ainda a consolidação do Sistema ISU – Interface SEF-Universidades⁶², pelo SEF, o qual visa a certificação simplificada de cidadãos estrangeiros no acesso ao Ensino Superior, agilizando o processo de validação da situação documental dos alunos nacionais de países terceiros que pretendam matricular-se numa instituição de ensino superior portuguesa ou que nela se encontrem a estudar.

Em 2011 foram concedidas 231 autorizações de residência a trabalhadores altamente qualificados. No mesmo período foram ainda concedidas 2.823 autorizações de residência a estudantes do ensino superior⁶³ (dados até final de Novembro).

4.1.3. Desenvolvimentos no âmbito da U.E.

Tendo em vista o processo de transposição para a ordem jurídica interna da Directiva Comunitária 2009/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Junho, que estabelece normas mínimas sobre sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular (“Directiva Sanções”), foi elaborada a proposta de Lei n.º 54/XI, para alteração do regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros de território nacional, aprovado pela Lei n.º 23/2007, de 4 Julho.

A referida proposta de Lei foi apresentada à Assembleia da República a 10 de Março de 2011. Não obstante ter sido iniciado o processo de aprovação parlamentar (nomeadamente o envio da proposta à apreciação da Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias em 14 de Março de 2011), por força da demissão do Governo e conseqüente dissolução da Assembleia da República, a iniciativa legislativa caducou.

⁶² No ano em apreço, o sistema foi implementado na Universidade de Lisboa, no ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa e no Instituto Politécnico da Guarda (IPG).

⁶³ O valor das concessões de autorizações de residência a estudantes do ensino superior inclui novas concessões, renovações e autorização para exercício de actividade profissional subordinada.

Através da mesma proposta de Lei n.º 54/XI, o Governo tencionava, igualmente, transpor para a ordem jurídica interna a Directiva Comunitária 2009/50/CE do Conselho, de 25 de Maio de 2009, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado.

O novo Governo retomou, contudo, os trabalhos tendentes à transposição das referidas Directivas e alteração da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, processo que se encontra em curso.

Cumprе salientar ainda que, em 2011, no âmbito da monitorização da implementação e execução do *Small Business Act* (SBA), a Comissão Europeia considerou de todo o interesse a criação e manutenção de uma Base de Dados, por país, sobre boas práticas que resultem de iniciativas políticas, projectos, instrumentos ou outras medidas introduzidas por/ou pela iniciativa de entidades públicas, ou público-privadas, quer a nível nacional, regional ou local. Neste contexto, em 2011 o “PEI – Projecto de Promoção do Empreendedorismo Imigrante” mereceu a aceitação da Comissão Europeia como “Boa Prática”, pelo que está já inscrito no respectivo sítio de internet⁶⁴.

4.2 Reunificação familiar

4.2.1 Contexto específico

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, compreendendo, 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. A Lei consagra, ainda, um conceito alargado de “membro da família”, face à Directiva do “Reagrupamento Familiar”, o qual 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 em 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

⁶⁴ <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/best-practices/database/SBA/index.cfm?fuseaction=practice.list>

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.

A Lei de Estrangeiros contempla ainda um conjunto de direitos análogos e/ou complementares ao reagrupamento familiar (Artigo 122.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho), que reforçam a salvaguarda da unidade e dos laços familiares dos nacionais de países terceiros, em particular dos menores.

Igualmente, a Lei do 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), e o direito ao 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.

Conforme já mencionado no Relatório Anual do ano transacto, importa sublinhar o facto do MIPEX III (Index de Políticas de Integração de Migrantes) ter atribuído a Portugal o primeiro lugar no ranking no que se refere às políticas de reagrupamento familiar, na sequência da adopção, em 2007, da actual Lei de Estrangeiros.

4.2.2. Desenvolvimentos de âmbito nacional

No ano em análise não se registaram alterações legislativas relativamente à migração familiar. A Lei portuguesa dá especial ênfase à figura do Reagrupamento Familiar.

O quadro legal aplicável contém respostas flexíveis ao reagrupamento de familiares de nacionais de países terceiros, legalmente residentes em Portugal (artigo 98.º, n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho), incluindo uma política facilitadora de concessão de vistos consulares e a possibilidade de concessão de autorização de residência com dispensa de visto para familiares que já se encontram em Portugal.

Em 2011, até final de Setembro, foram concedidas 9.423 autorizações de residência ao abrigo do reagrupamento familiar, dando-se assim continuidade à política de agilização da migração familiar, no quadro da legislação em vigor.

Em termos gerais, cabe aos Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante (*One-Stop-Shops*) informar e dar apoio aos cidadãos imigrantes, facilitando a relação entre os utentes e os vários serviços da administração pública aí presentes, prestando apoio específico, nomeadamente em matéria de consultoria legal, reagrupamento familiar e integração no mercado de trabalho, entre outras questões. Neste contexto, é de referir o papel do Gabinete de Apoio da Reunificação Familiar, sob a responsabilidade do ACIDI, o qual presta informações e apoio, em especial sobre todo o procedimento do processo de reagrupamento familiar.

De destacar também a continuidade do Projecto “SEF vai à Escola”, promovido pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras em 2009, no âmbito do Programa “SEF em Movimento”. Este Projecto destina-se a regularizar a permanência de menores estrangeiros que frequentam estabelecimentos de ensino em Portugal (ver secção 4.4.2).

4.2.3. Desenvolvimentos no âmbito da U.E.

Nada a assinalar nesta vertente.

4.3. Outras formas de migração legal

4.3.1. Contexto específico

Portugal tem feito um esforço significativo no domínio da divulgação de informação, bem como no apoio e esclarecimento dos imigrantes e de outros actores relevantes, designadamente no domínio da imigração legal, incluindo a aposta na comunicação em línguas estrangeiras. Em 2011 é de realçar a continuidade dos centros de contacto do ACIDI, I.P. e do SEF, bem como dos Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante (*One-Stop-Shops*).

4.3.2. Desenvolvimentos de âmbito nacional

No decurso do ano em apreço, foi dada continuidade às actividades e projectos na área da divulgação de informação e de esclarecimento de imigrantes e de outros actores relevantes, designadamente no domínio da imigração legal, incluindo a aposta na comunicação em línguas estrangeiras, num esforço conjugado por parte de todas as entidades oficiais envolvidas no processo migratório.

Associada à implementação das políticas nacionais de integração, o ACIDI tem vindo a promover uma estratégia de comunicação e informação que passa pela melhoria do acesso dos imigrantes a toda a informação relevante sobre os seus direitos e deveres na sociedade portuguesa, nomeadamente através da disseminação de folhetos e brochuras, no seu sítio da internet (www.acidi.gov.pt), e através da intervenção de mediadores interculturais e da linha telefónica SOS (808 257 257). Este serviço telefónico presta informação geral na área da imigração, designadamente o acesso aos direitos sociais atribuídos aos imigrantes, a possibilidade de facultar aconselhamento e, quando necessário, procede ao encaminhamento das questões formuladas.

Em simultâneo, os Centros de Apoio Nacionais e Locais para os imigrantes (www.oss.inti.acidi.gov.pt), reúnem os diversos serviços públicos relacionados com os imigrantes, nomeadamente, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, a Segurança Social, a Inspeção-Geral do Trabalho, e os representantes dos Ministérios da Saúde, Educação e Justiça, oferecendo desta forma apoio específico na integração dos imigrantes em Portugal (por exemplo, empreendedorismo, assessoria jurídica, reagrupamento familiar, apoio ao emprego, à habitação e ao consumidor). Cada Centro oferece serviços em diversas línguas, designadamente português, cabo-verdiano, guineense crioulo, romeno, russo e inglês.

Na vertente laboral da migração, destaca-se a informação disponibilizada no sítio da internet do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP, I.P.) e, na vertente dos vistos, no sítio da internet do Ministério dos Negócios Estrangeiros, no *item* “Portugal para Estrangeiros”.

De igual forma, o sítio da internet do SEF (www.sef.pt), disponibiliza informação relevante, em particular no que se refere à imigração legal, nas versões portuguesa e inglesa, dispondo também de um portal de agendamento *on-line*⁶⁵ para os estrangeiros melhor adequarem a sua disponibilidade ao cumprimento das obrigações legais em matéria de regularidade documental.

Evidencia-se ainda o Centro de Contacto do SEF, multilingue e multicanal, dotado de mediadores culturais para agilizar a comunicação com os imigrantes.

Neste contexto, destaca-se igualmente a publicação de uma edição de bolso sobre a legislação nacional de imigração e asilo, promovida pelo SEF sob o patrocínio da Rede Europeia das Migrações (REM), de distribuição gratuita e generalizada.

No ano de 2011, o SEF prosseguiu os esforços de aperfeiçoamento do seu portal de estatística de imigração, o SEFSTAT, disponibilizando ao público informação estatística detalhada sobre a comunidade estrangeira residente em Portugal. O sítio da internet do SEF tem sido objecto de actualizações constantes, no que se refere à disponibilização de informação relevante.

Foi igualmente consolidado o sítio da internet do Ponto de Contacto Nacional Português da REM, onde são disponibilizados todos os relatórios e estudos nacionais realizados no âmbito dos trabalhos desta Rede, bem como outra informação relevante produzida e emanada pela REM. Deve também referir-se a consolidação e revisão técnica da versão em língua portuguesa do Glossário Europeu de Imigração e Asilo, com definições harmonizadas de termos nesta área, ao nível dos Estados-Membros da União Europeia, disponível também no sítio da internet nacional da REM.

Enquanto Ponto de Contacto Nacional da REM, o SEF participou activamente, ao longo do ano, nas actividades desenvolvidas por esta Rede. Podem destacar-se a sua intervenção no âmbito do mecanismo de troca de informação *ad-hoc*, para resposta a questões suscitadas pelos Estados-Membros e pela Comissão Europeia, no domínio da imigração e asilo. Em 2011, Portugal deu resposta a 58 questões colocadas pelos

⁶⁵ <http://www.sef.pt/portal/v10/PT.aspx/marcacao/index.aspx>

diversos Estados-Membros, contando com a colaboração de diversos parceiros da Rede Nacional das Migrações.

Salientam-se, também, as comunicações proferidas pelo PCN em diversos eventos europeus e internacionais, como sejam, na 16.^a Conferência Internacional *Metropolis* (Açores, Ponta Delgada, 12 a 16 de Setembro 2011), sobre o tema *Migration by Sea at E.U. Southern Borders*, na mesa redonda *On the Waterfront: Global migration and port cities*; na Conferência REM 2011 (Polónia, Varsóvia, 25 de Outubro 2011) subordinada ao tema *Combating irregular migration: practical responses*, com uma apresentação conjunta com os PCN de Espanha e Malta sobre *Irregular migration in the South of the EU: brief overview*; e na Conferência do PCN de Malta (Malta, 30 de Novembro 2011), sobre o tema *Migration: what does the future hold for Europe?*

Na área da integração, há a referir que no ano em referência, o ACIDI tem vindo a participar em redes relevantes, nomeadamente na Rede Europeia de Pontos Focais Nacionais de Integração, para troca e partilha de informações relevantes sobre a política de integração.

4.3.3 Desenvolvimentos no âmbito da U.E.

No ano em análise há a assinalar a nomeação de um novo Ponto de Contacto Nacional Português para o Mecanismo de Informação Mútua (MIM), composto por duas entidades do MAI, o SEF e a DGAI. Esta nomeação surge no contexto da revitalização do MIM, promovida pela Comissão Europeia.

O PCN participou activamente no debate europeu realizado com o objectivo de discutir e planear a revitalização deste sistema de comunicação europeu em matéria de políticas de migração e asilo.

4.4 Integração

4.4.1 Contexto específico

Em Portugal, a política de integração de imigrantes tem por base o princípio legal da equiparação dos direitos dos titulares de autorização de residência aos dos cidadãos

nacionais (artigo 83.º da Lei de Estrangeiros). Deste modo, é garantida, em condições de igualdade, a aplicação das disposições legais em matéria de segurança social, benefícios fiscais, filiação sindical, reconhecimento de diplomas, certificados e outros títulos profissionais, 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, à educação e ensino, ao exercício de uma actividade profissional, à orientação e à formação profissionais e à saúde.

No domínio laboral, em particular, os titulares de Autorização de Residência beneficiam de condições idênticas às dos trabalhadores de nacionalidade portuguesa, tal como enunciado na secção sobre migração económica (4.1).

4.4.2. Desenvolvimentos de âmbito nacional

Durante o ano de 2011 iniciou-se a efectiva implementação do II Plano para a Integração dos Imigrantes (II PII) 2010-2013, adoptado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2010, de 12 de Agosto. Este plano de acção procura, numa abordagem holística, a plena integração dos imigrantes na cultura, na língua, no emprego, na formação profissional e na habitação. Este Plano constitui uma ferramenta privilegiada onde se concretiza a abordagem abrangente e transversal que pauta a política nacional de imigração e de integração de imigrantes. O Plano é coordenado pelo ACIDI, fazendo parte integrante do mesmo os parceiros ministeriais relevantes. Para proceder à monitorização deste Plano foi constituída uma Rede de Pontos Focais de Supervisão, também sob a coordenação do ACIDI.

O II Plano para a Integração dos Imigrantes (II PII) 2010-2013⁶⁶ e a 4.ª Geração do “Programa Escolhas” (2010-2012), afirmaram-se como instrumentos centrais das políticas de integração de imigrantes em Portugal, prosseguidas pelo novo executivo.

⁶⁶ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2010, de 12 d Agosto de 2010. Trata-se de um instrumento de orientação global das políticas públicas para a integração dos imigrantes que tem como objectivos estratégicos: o pleno respeito dos direitos dos imigrantes, a promoção da coesão social, a igualdade de oportunidades e favorecimento da integração dos imigrantes na sociedade portuguesa, bem como o diálogo intercultural. A nova estratégia incluiu quatro novas áreas, não abrangidas no I Plano de Integração: diversidade e interculturalidade, protecção e integração de imigrantes em situação de desemprego e idosos imigrantes. Para este efeito, este Plano incentiva a participação da sociedade civil,

Esta opção é encarada como “uma resposta à crise” actual, em especial no que se prende com o empreendedorismo imigrante. Assumiu-se também o objectivo de assegurar uma maior igualdade de oportunidades e um reforço da coesão social na sociedade portuguesa. Neste contexto, de entre as dezassete áreas estratégicas de intervenção do II Plano para a Integração dos Imigrantes, definiram-se como prioritárias a consolidação das redes de acolhimento de imigrantes, a potenciação do acesso aos direitos sociais e as medidas para fomentar o emprego e a formação profissional. Este Plano poderá vir a ser objecto de ajustes pontuais em algumas das suas medidas, face às circunstâncias económicas e sociais que o país atravessa.⁶⁷

No que se refere à 4.^a Geração do “Programa Escolhas” (2010-2012), o novo Governo sublinhou como áreas de actuação prioritárias a inclusão escolar e educação não formal, a formação profissional e empregabilidade, a dinamização comunitária e cidadania, a inclusão digital, e o empreendedorismo e capacitação. Deste modo procura-se promover a inclusão de crianças e jovens de contextos socioeconómicos mais vulneráveis, nomeadamente os descendentes de imigrantes e minorias étnicas. O Programa já envolveu 64.908 crianças, jovens e familiares nos seus 134 projectos locais.

Face ao reconhecimento de que os imigrantes vêm enfrentando dificuldades adicionais no mercado de trabalho nacional, devido à actual crise económica e ao consequente declínio da procura em alguns sectores económicos, há ainda que realçar as seguintes medidas:

- Promoção do emprego, através da acção desenvolvida numa rede constituída por 25 centros de emprego (UNIVA) especificamente para os imigrantes, em parceria entre o IEFP e parceiros locais, principalmente associações de imigrantes. O Gabinete de Apoio ao Emprego e o Centro Nacional de Apoio Imigrante (CNAI) fazem parte da rede de centros de emprego UNIVA;
- Promoção do empreendedorismo, através do Gabinete de Apoio ao Empreendedorismo Imigrante (a funcionar no âmbito dos CNAI e que visam apoiar e orientar iniciativas empresariais) que lançou um novo programa que

através de iniciativas próprias ou em parceria com políticas públicas. O II PII envolve 14 Ministérios na implementação de 90 medidas dedicadas à integração de imigrantes, distribuídas por 17 áreas de intervenção: 1) acolhimento; 2) cultura e língua; 3) emprego, formação profissional e dinâmicas empresariais; 4) educação; 5) solidariedade e segurança social; 6) saúde; 7) habitação; 8) justiça; 9) racismo e discriminação; 10) acesso à cidadania e participação cívica; 11) associativismo imigrante; 12) descendentes de imigrantes; 13) idosos imigrantes; 14) relações com os países de origem; 15) promoção da diversidade e da interculturalidade; 16) questões de género; 17) tráfico de seres humanos.

⁶⁷ Grandes Opções do Plano (disponível em <http://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/gop.aspx>)

visa aumentar a consciencialização sobre o empreendedorismo imigrante, bem como através de uma parceria com a Associação Nacional de Direito ao Crédito;

- Formação e certificação de competências, reforçando o programa de cursos de língua portuguesa “Portugal Acolhe”, promovido pelo ex-Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social⁶⁸, o qual prossegue um programa de formação de língua portuguesa para imigrantes, direccionado a áreas profissionais específicas (comércio, hotelaria, construção, etc.), a par do programa de aprendizagem geral da língua.

Também no sentido de assegurar a efectiva utilização de competências no mercado de trabalho, há a destacar duas abordagens principais:

- O reconhecimento das qualificações e certificação de competências, mediante políticas activas neste sentido, dentro do quadro legal aplicável sobre o reconhecimento de graus, articulados com as características dos graus atribuídos por universidades portuguesas e sobre o registo de diplomas estrangeiros;
- O combate à discriminação no mercado de trabalho, incluindo acções de sensibilização. Neste âmbito, cabe realçar o papel desempenhado pela Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR)⁶⁹.

No ano em referência, assistiu-se à consolidação do trabalho desempenhado pelos Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante, destacando-se o ajuste no horário de atendimento do CNAI de Lisboa que visou uma maior adequação às necessidades dos imigrantes. No que respeita aos Centros Locais de Apoio à Integração dos Imigrantes, também estes têm vindo a afirmar-se como instrumentos fundamentais na promoção da interculturalidade ao nível local, paralelamente à sua missão de realizar atendimentos presenciais aos imigrantes para resolução dos seus problemas. Procura-se, desta forma, adequar o esforço, internacionalmente reconhecido, de aposta na proximidade das políticas de acolhimento, sendo o projecto de Promoção da Interculturalidade a Nível

⁶⁸ As atribuições do ex-Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social foram, essencialmente, repartidas pelos actuais Ministério da Economia e do Emprego e Ministério da Solidariedade e Segurança Social.

⁶⁹ A Comissão tem por missão acompanhar a aplicação da legislação nacional de combate à discriminação em razão de ascendência, raça e origem nacional ou étnica. Pode, nomeadamente recolher informações sobre a prática de actos discriminatórios, recomendar a adopção de medidas legislativas e publicitar casos de violação efectiva da lei. A Comissão é composta por representantes de organizações governamentais, parlamentares, associações de imigrantes e anti-racista e representantes de sindicatos e organizações patronais

Municipal uma ferramenta fundamental para apoiar iniciativas da sociedade civil nestas áreas.

No ano de 2011, foi dada continuidade ao Programa “SEF em Movimento”, o qual visa aproximar e facilitar o relacionamento dos cidadãos com o SEF, facultando um conjunto de serviços, nomeadamente na vertente documental, a grupos vulneráveis de cidadãos com dificuldades de deslocação ao Serviço (doentes, idosos, crianças).

Direccionando a política de atendimento e acompanhamento aquele público-alvo, o “SEF em Movimento” contribui activamente para a integração dos imigrantes na sociedade de acolhimento, através da regularização da situação documental. Para o efeito, como elemento central deste programa, destaca-se o reforço da colaboração com outras entidades, designadamente:

- Parcerias com diversas entidades da administração pública e da sociedade civil;
- Protocolo de Cooperação com a Direcção-Geral dos Serviços Prisionais, visando a facilitação da comunicação de estrangeiros reclusos com o SEF e a resolução da sua situação documental, na perspectiva da sua futura reinserção social.

O “SEF em Movimento” integra ainda o Projecto “SEF vai à Escola”. Este Projecto destina-se a regularizar a permanência (concedendo ou renovando autorização de residência) de menores estrangeiros que frequentam estabelecimentos de ensino em Portugal, visando a criação de condições para uma efectiva inclusão social e participação cívica. O Projecto inclui deslocações do SEF às escolas para regularização e sensibilização. Por esta via, o Projecto contém uma dimensão de campanha de sensibilização de imigrantes e de instituições sobre as vantagens da migração regular, através do meio escolar. No decurso de 2011 este projecto foi alargado aos agrupamentos de escolas dos concelhos de Évora, Viseu e Loures.

Através deste projecto, foi possível regularizar 174 menores, até Maio de 2011.

Como referido no capítulo 2, relativamente aos processos de consulta e envolvimento da sociedade civil, nos termos do quadro legal nacional aplicável, a definição das políticas públicas e a aprovação de legislação na área da imigração são precedidas da auscultação do Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração (COCAI), assegurando a participação, nomeadamente das associações representativas dos imigrantes, dos parceiros sociais e das instituições de solidariedade social naqueles processos. Actualmente existem 124 associações de imigrantes, de âmbito local, regional ou

nacional, reconhecidas em Portugal, o que significa que têm o direito de participar na definição da política de imigração, nos processos de regulação da imigração, nos conselhos consultivos, e na solicitação do financiamento de projectos específicos do Governo, através do orçamento anual do ACIDI.

Também a Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR) vem desempenhando um papel fundamental na prossecução das políticas de integração, a qual congrega representantes do Governo, organizações de imigrantes e anti-racistas, representantes de sindicatos e organizações patronais.

Ao nível das actividades promovidas no âmbito da integração e combate à discriminação, são de destacar as seguintes:

- O Prémio “Jornalismo para a Tolerância” atribuído anualmente a jornalistas que tenham fornecido uma imagem positiva dos imigrantes, evitando a estigmatização dos imigrantes e minorias étnicas;
- O Prémio “Jornalismo Direitos Humanos e Integração”, promovido pelo Gabinete para os Meios de Comunicação Social (GMCS) e pela Comissão Nacional da UNESCO (CNU), que reconhece os melhores trabalhos jornalísticos sobre a promoção e defesa dos Direitos Humanos e Integração, publicados ou difundidos nos meios de comunicação social, e que é atribuído desde 2006. Em 2011, à semelhança do ano transacto, a iniciativa contemplou a atribuição de prémios para as três categorias: imprensa escrita, rádio e meios audiovisuais;
- O Prémio “Empreendedor Imigrante do Ano”, promovido desde 2007, é atribuído ao imigrante que revele especial capacidade empreendedora e de responsabilidade social na sociedade portuguesa, sendo simultaneamente um exemplo de integração proactiva e inovadora na economia;
- A Distinção das “Melhores Práticas Autárquicas em Integração de Imigrantes”, atribuído ao Município português cujo projecto autárquico (decorrido total ou parcialmente em 2010) mais tenha contribuído para um melhor acolhimento dos cidadãos imigrantes fixados no concelho, através de iniciativas inovadoras, originais e com um elevado grau de mobilização e abrangência;

- O Concurso Nacional de Fotografia lançado pela Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR), com o apoio do ACIDI, tendo como tema “Portugal: Múltiplas Vivências de Fé” e a sua finalidade é eleger fotografias que documentem qualquer prática da fé, símbolo, estrutura ou artefacto que ajude a ilustrar como os portugueses ou estrangeiros residentes em território nacional expressam as suas crenças religiosas;
- O Programa “Imigrantes Solidários – Interajuda para Profissionais Qualificados” é um projecto-piloto lançado pelo Serviço Jesuíta aos Refugiados e tem como objectivo apoiar a integração socioprofissional de imigrantes com qualificações superiores em diversas áreas de formação, através do financiamento de despesas relacionadas com o processo de equivalência académica e apoio na procura activa de emprego nas áreas de formação respectivas;
- A Promoção de estudos pelo Observatório da Imigração para apoiar a concepção, execução e avaliação de políticas públicas nesta área;
- A Sensibilização pública para a tolerância e diversidade como valores civilizacionais fundamentais na sociedade portuguesa, através de acções nas áreas social, cultural, artística e desportiva.

Em 2011, o ACIDI, I.P. recebeu o Prémio de “Melhores Práticas na Administração Pública 2011” (EPSA 2011), organizado pelo Instituto Europeu da Administração Pública (EIPA), na categoria “Alargar o Sector Público através da Governação Participativa”. Este prémio veio destacar o trabalho do ACIDI pelo seu projecto de Envolvimento da Sociedade Civil no Acolhimento e Integração dos Imigrantes.

Conforme já mencionado no Relatório Anual do ano transacto, importa sublinhar os resultados alcançados pelo nosso país no relatório MIPEX III (Index de Políticas de Integração de Migrantes), apresentados em Bruxelas em 28 de Fevereiro de 2011.

Neste ranking internacional das melhores políticas de integração de imigrantes, em 31 países da Europa e da América do Norte, Portugal mantém o segundo lugar e vê a sua pontuação consideravelmente reforçada, aproximando-se da Suécia, que continua a ocupar o primeiro lugar. Por outro lado, Portugal é, entre os 10 países mais bem classificados, aquele cuja pontuação mais progride desde a última avaliação. De recordar que na primeira edição do MIPEX, em 2005, Portugal situava-se no quarto

lugar entre apenas 15 países analisados, ascendendo em 2007 ao segundo lugar entre 28 países, posição que mantém e reforça agora, em 2011, entre 31 países.

Para tal classificação foi particularmente relevante o primeiro lugar atribuído a Portugal no ranking do acesso à nacionalidade (com a Lei da Nacionalidade portuguesa a ser assim considerada como a melhor do mundo desenvolvido) e também o primeiro lugar atribuído nas políticas de reagrupamento familiar (na sequência da Lei de Estrangeiros, de 2007).

Portugal obteve o segundo lugar na integração dos imigrantes no mercado de trabalho, o quarto lugar no acesso dos imigrantes à educação e no acesso a autorizações de residência permanentes, o quinto lugar nas políticas anti-discriminação e o sétimo lugar na participação política dos imigrantes.

O Relatório refere positivamente os Planos para a Integração de Imigrantes de 2007-2009 e de 2010-2013, a Lei de Estrangeiros de 2007, os programas para reforçar a inserção dos imigrantes no mercado de trabalho e o reforço do Programa Escolhas, agora na sua 4.^a Geração.

Não menos relevante é o MIPEX destacar o facto de Portugal ter permanecido atento, contrariando uma tendência que se acentuou na Europa com a emergência da crise internacional, às políticas de integração e à salvaguarda dos direitos dos imigrantes, mantendo um consenso social alargado em torno do seu contributo positivo para o desenvolvimento do País e uma atitude favorável ao diálogo intercultural.

4.4.3. Desenvolvimentos no âmbito da U.E.

Nada a assinalar.

4.5. Nacionalidade e naturalização

4.5.1. Contexto específico

O regime de atribuição e aquisição da nacionalidade portuguesa foi revisto em 2006, com a alteração da Lei da Nacionalidade, (Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de Abril; regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de Dezembro). Reforçando o princípio do *ius soli*, o novo regime legal alargou significativamente o acesso à nacionalidade portuguesa, com reconhecimento de um estatuto de cidadania a quem tenha fortes laços com Portugal, consagrando, em diversas situações, o direito subjectivo à naturalização.

Este regime legal prevê a atribuição da nacionalidade portuguesa originária aos cidadãos filhos de estrangeiros nascidos no território português e que pelo menos um dos progenitores tenha nascido em Portugal e resida no país ao tempo do nascimento do filho. Prevê igualmente a atribuição da nacionalidade portuguesa originária aos cidadãos nascidos no território português, filhos de estrangeiros que não se encontrem ao serviço do respectivo Estado, se declararem que querem ser portugueses e desde que, no momento do nascimento, um dos progenitores aqui resida legalmente há pelo menos cinco anos.

Por sua vez, no domínio da aquisição da nacionalidade foi consagrado um direito subjectivo à naturalização por parte dos menores nascidos no território português, filhos de estrangeiros, se, no momento do pedido, um dos progenitores aqui residir legalmente há cinco anos ou se o menor aqui tiver concluído o primeiro ciclo do ensino básico.

Todas as decisões de atribuição e de aquisição da nacionalidade portuguesa são da competência do Ministério da Justiça.

4.5.2. Desenvolvimentos de âmbito nacional

Em 2011 não existiram alterações legislativas a assinalar. No entanto, e pelo seu impacto ao nível da comunidade estrangeira em Portugal, assinala-se que a aplicação deste quadro legal induziu o aumento substancial do número de estrangeiros que anualmente acedem à nacionalidade portuguesa. No ano em apreço registou-se o acesso

de 26.925 estrangeiros à nacionalidade portuguesa (dados provisórios a Dezembro de 2011).

No capítulo da jurisprudência, realça-se o Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º2/2011 de 6 de Abril⁷⁰, que conclui que a aquisição da nacionalidade portuguesa, por cidadão estrangeiro anteriormente condenado na pena acessória de expulsão do País (pela prática de um crime) determina, uma vez judicialmente reconhecida, a extinção dessa pena, caso ainda não tenha sido cumprida.

4.5.3. Desenvolvimentos no âmbito da U.E.

Nada a assinalar.

⁷⁰ Consultado a 13 de Dezembro a partir de [Diário da República n.º 71, Série II-D, Págs. 16798 a 16808](#)

5. Imigração ilegal e retorno

5.1. Imigração ilegal

5.1.1. Contexto específico

O controlo e combate à imigração ilegal, ao tráfico de seres humanos e demais criminalidade que vitima os imigrantes constituem um dos vectores estratégicos na política nacional de imigração.

Assim, a Lei de Estrangeiros prevê sanções reforçadas para a exploração de imigrantes ilegais, contendo uma moldura penal do crime de auxílio à imigração ilegal agravada, a criminalização do casamento por conveniência e a concessão de maior protecção às vítimas de tráfico de seres humanos e pessoas alvo de acções de auxílio à imigração ilegal.

5.1.2. Desenvolvimentos de âmbito nacional

De acordo com as linhas estratégicas definidas pelo novo Governo, a fiscalização, a luta contra a imigração clandestina e o tráfico de seres humanos constituem vectores centrais da política de imigração, permitindo ao Estado controlar o processo migratório e criar as condições de sustentabilidade para a adopção de políticas de integração ajustadas e eficazes.⁷¹

Em 2011 foi dada continuidade à estratégia de combate ao emprego clandestino, no quadro da luta contra a imigração ilegal e tráfico de seres humanos, focada nas pessoas e/ou organizações que beneficiam ilegitimamente deste tipo de situações, e não nos imigrantes alvo de exploração de pessoas e /ou redes criminosas.

Em termos da aplicação do quadro legal nacional sancionatório do emprego de estrangeiros não habilitados para esse efeito, destaca-se a instauração de 552 processos de contra ordenação com esse fundamento⁷².

⁷¹Consultado a 5 de Dezembro a partir de

<http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=36566>

⁷²Dados provisórios a 30 de Setembro de 2011. Fonte – SEF (SCO).

Por outro lado, a Lei permite que um nacional de país terceiro possa requerer autorização de residência em território nacional, a título excepcional, nomeadamente para o exercício de actividade profissional subordinada⁷³ ou independente⁷⁴. Por motivos excepcionais, pode ainda ser concedida autorização de residência temporária a saber, por razões de interesse nacional, por razões humanitárias não contempladas no regime de protecção internacional, ou por razões de interesse público (artigo 123.º do mesmo diploma). De referir que os pedidos são apreciados pelas autoridades numa base individual.

Neste âmbito, foram concedidas 5.493 autorizações de residência para exercício de actividade profissional subordinada.⁷⁵ Neste universo predominam os cidadãos nacionais do Brasil (2.953), seguidos dos de Cabo Verde (412), da Índia (311), da Ucrânia (302) e da China (258). Os valores provisórios ora registados, em consonância com os dos anos precedentes, permitem antever a consolidação da tendência para o decréscimo de cidadãos estrangeiros regularizados a título excepcional.

Realce ainda para o contributo no controlo da imigração ilegal resultante da consolidação, em 2011, do modelo de gestão integrada de fronteiras em Portugal (IBM - *Integrated Border Management Model*) (ver capítulo 6).

Na perspectiva da segurança documental, a nível nacional e europeu, releva para o combate à imigração ilegal a atribuição ao SEF de competências na área da emissão do passaporte português, centralizando numa única entidade todo o processo da cadeia de identidade (registo/produção/emissão/controlo) do Passaporte Electrónico Português (PEP), culminando um processo iniciado em 2006 (Decreto-Lei n.º 97/2011, de 20 de Setembro e Portaria n.º 270/2011, de 22 de Setembro). Neste contexto, evidenciam-se os seguintes aspectos:

- Concepção de equipamentos específicos (quiosques) para recolha simplificada e desburocratizada de dados biográficos e biométricos do requerente de passaporte;
- Definição dos elementos de segurança e suporte físico e gráfico, em estreita colaboração com a Imprensa Nacional – Casa da Moeda;

⁷³ No caso dos trabalhadores subordinados, o mais expressivo, devem os requerentes ser detentores de contrato de trabalho, celebrado nos termos da lei, estar inscritos na segurança social e ter entrado legalmente em território nacional (artigo 88.º, n.º 2, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho).

⁷⁴ Artigo 89.º, n.º 2, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho

⁷⁵ Dados provisórios a Setembro de 2011. Fonte SEF.

- Conceção do SIPEP – Sistema de Informação do Passaporte Electrónico Português, o qual permite registar, armazenar, tratar, manter actualizada, validar e disponibilizar a informação associada ao processo de concessão do passaporte, nas suas diferentes categorias, com base na identificação civil do requerente;
- Concentração no SEF das estruturas e dos procedimentos de aquisição e validação de dados e a articulação e interoperabilidade de todas as entidades intervenientes no registo físico e lógico dos dados recolhidos;
- Interoperabilidade com o sistema RAPID, que permite potenciar a vertente electrónica do PEP, nomeadamente ao nível do controlo de fronteira, reforçando a segurança do controlo de fronteira, o combate à imigração irregular e a salvaguarda da identidade dos indivíduos.

Em termos de análise de risco associado ao fenómeno migratório, em 2011, o SEF consolidou uma Unidade de Análise de Risco (UAR), a qual tem vindo a desenvolver uma actividade de análise de informação associada ao fenómeno migratório, ao tráfico de seres humanos nas fronteiras. Como fontes privilegiadas de informação são utilizados elementos comunicados pelos Oficiais de Ligação de Imigração e Serviços de Inteligência, dos Centros de Cooperação Policial e Aduaneira e ainda dos resultados das acções de fiscalização conduzidas em território nacional e de toda a informação obtida nos postos fronteiriços. Esta abordagem permite emitir alertas, em situações de ameaça iminente nas fronteiras, bem como elaborar relatórios periódicos, com informação partilhada nos fóruns apropriados. Deve ainda referir-se o contributo nacional que a Unidade de Análise de Risco presta à Rede de Análise de Risco da FRONTEX (FRAN), designadamente através de informação estatística e relatórios sobre a realidade nos postos de fronteira nacionais.

No quadro dos trabalhos do COSI (Comité Permanente de Segurança Interna), Portugal participou nos grupos de projecto que visam implementar cinco das vinte e nove medidas adoptadas pelo Conselho JAI, de Fevereiro de 2010, destinadas ao reforço e protecção das fronteiras externas e combate à imigração ilegal. A implementação das cinco medidas será desenvolvida por cinco grupos de projecto, constituídos por Estados-Membros que se voluntariaram para o efeito. As medidas abrangem as seguintes áreas de actuação: patrulhas conjuntas; troca de informação entre Estados-Membros e Agências; informação pré-fronteira; partilha de informação sobre o *modus*

operandi das redes de Tráfico de Seres Humanos, auxílio à imigração ilegal e falsificação de documentos; e Rede Europeia de Patrulhas.

De referir ainda que o SEF colocou Oficiais de Ligação de Imigração (OLI) nos principais países de origem de fluxos migratórios para Portugal, nomeadamente Angola, Brasil, Ucrânia, Rússia, Senegal, Cabo Verde e Guiné-Bissau. A colocação de dois OLI em Cabo Verde e Guiné-Bissau é desenvolvida em parceria com a Alemanha e a Holanda, com o co-financiamento da União Europeia, ao abrigo do Fundo de Fronteiras Externas. Estes projectos procuram contribuir para o reforço de competências das autoridades locais (serviços de migração, consulados e companhias aéreas) nos domínios do controlo de fronteiras e análise documental, de modo a promover o controlo dos fluxos migratórios junto dos países de origem. No projecto implementado em Cabo Verde, é dada particular atenção ao fluxo migratório ilegal por via marítima.

De mencionar, ainda, a participação do SEF como parceiro nos projectos comunitários apresentados pela Alemanha, que permitiram o destacamento de Oficiais de Ligação de Imigração na Turquia, na Argélia (ambos já concluídos) e na Rússia (S. Petersburgo; em curso).

A qualificação dos recursos humanos constitui um vector importante da estratégia do SEF. Apesar do quadro financeiro restritivo, em 2011, foi ministrada formação aos colaboradores de diversas áreas, imediata ou mediatamente relacionadas com o combate à imigração ilegal.

No que respeita ao cumprimento do princípio do reconhecimento mútuo das decisões, até à data não houve necessidade de accionar tal mecanismo para o afastamento de estrangeiros de território nacional, não obstante este regime estar consagrado na legislação nacional de estrangeiros.

Relativamente à jurisprudência, evidencia-se o Acórdão n.º 360/2011 do Tribunal Constitucional de 12 de Julho⁷⁶, o qual encerrou um processo interposto de decisão condenatória da Direcção Regional do Centro do SEF pela prática de sete contra-ordenações, previsto e punido pelo artigo n.º 198.º, n.º 2, alínea *b*), da Lei n.º 23/2007,

⁷⁶ Consultado a 13 de Dezembro a partir de [Diário da República n.º 211, Série II-D, Págs. 43586 a 43591](#)

de 4 de Julho (i.e. exercício de actividade profissional não autorizado por estrangeiros). O referido Tribunal decidiu não julgar inconstitucional a norma do nº 2 do artigo 198º da Lei nº 23/2007, de 4 de Julho (Lei de Estrangeiros), considerando que esta norma não viola os princípios da culpa, da proporcionalidade e da igualdade.

5.1.3. Desenvolvimentos no âmbito da U.E.

O novo Governo retomou os trabalhos tendentes à transposição da Directiva 2009/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Junho, que estabelece normas mínimas sobre sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular (“Directiva Sanções”) e alteração da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, após a caducidade do procedimento anteriormente iniciado decorrente da demissão do Governo e consequente dissolução da Assembleia da República (ver 10.1).

5.2. Retorno

5.2.1. Contexto específico

O regime legal de notificação de estrangeiros em situação irregular para abandono voluntário do território nacional (artigo n.º 138.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho) é preferencialmente utilizado relativamente ao afastamento coercivo na sequência de processo administrativo de expulsão.

Por outro lado, Portugal prossegue uma política consistente de retorno voluntário. Neste âmbito, o Programa de Retorno Voluntário nacional, executado em cooperação entre o Governo Português e a OIM - Missão em Portugal, concretiza uma política de retorno voluntário efectiva, digna e humana, de cidadãos estrangeiros aos seus países de origem ou a países terceiros dispostos a recebê-los. Para os efeitos que ora relevam, destaca-se o apoio antes e depois da partida, nomeadamente a assistência na reintegração, através da elaboração de um Plano Individual de Retorno, no qual, com base nas necessidades concretas de reintegração do candidato, se fornece toda a informação relevante para a

definição do plano de reintegração e negócio, incluindo a concessão de um subsídio de reintegração.

5.2.2. Desenvolvimentos de âmbito nacional

Em 2011, não se registaram desenvolvimentos significativos no âmbito do retorno.

No entanto, no que refere à execução de afastamentos ao abrigo dos Acordos de Readmissão deve assinalar-se a existência de diversos constrangimentos essencialmente relacionados com o hiato entre a oportunidade do afastamento e a tramitação burocrática do processo. Efectivamente, na activação de alguns acordos bilaterais verifica-se a existência de prazos de resposta excessivamente alargados, bem como de dificuldades práticas na identificação do interlocutor válido. Considerando que o prazo nacional para detenção de cidadãos estrangeiros para efeitos de afastamento é relativamente reduzido (60 dias), o cumprimento dos prazos fixados nos acordos, em especial no caso de não existirem meios de comunicação electrónicos, não consegue ser sempre garantido. Assim, comumente é mais eficiente o recurso aos canais comuns de afastamento, em alternativa aos procedimentos previstos nos acordos.

Não obstante, Portugal considera de grande relevância a célere conclusão das negociações tendentes à celebração de Acordo de Readmissão entre a União Europeia e Marrocos.

Neste domínio, prosseguiram ainda os esforços de negociação e conclusão dos protocolos de implementação dos Acordos de Readmissão com países terceiros, em particular com a Rússia e com a Sérvia (em negociação, sendo que as negociações técnicas estão concluídas).

No decurso de 2011, Portugal não participou na organização de voos de retorno conjuntos, mas beneficiou de apoio ao retorno no âmbito de oito voos conjuntos promovidos por outros Estados-Membros.

Em termos de retorno voluntário, prosseguiu-se a execução do Programa Nacional de Retorno Voluntário, em cooperação com a OIM. Neste contexto, destaca-se o apoio antes e depois da partida, nomeadamente a assistência na reintegração, através da

elaboração de um Plano Individual de Retorno, no qual, com base nas necessidades concretas de reintegração do candidato, se fornece toda a informação relevante para a definição do plano de reintegração e negócio, incluindo a concessão de um subsídio de reintegração.

De modo a potenciar este Programa foi estabelecida, em 2007, uma rede de parceiros para prestar informação e aconselhamento aos imigrantes dispostos a beneficiar de apoio ao retorno voluntário. Desde o início, que esta rede se tem revelado uma ferramenta muito útil, contando com 50 pontos focais distribuídos em todo o território Português, os quais representam mais de 60% dos pedidos anuais.

Em 2011, no âmbito do Programa Nacional de Retorno Voluntário, foram criados dois cartazes sobre reintegração divulgados através dos parceiros relevantes desta rede, com o objectivo de promover e partilhar as boas práticas de apoio à reintegração, utilizando o exemplo concreto de alguns beneficiários do programa. Os dados provisórios relativos ao retorno voluntário assistido (545 retornados)⁷⁷, apontam no sentido do crescimento face aos dados dos anos precedentes. Em termos de nacionalidades mais representativas, destacam-se claramente o Brasil, com 461 cidadãos retornados, seguido de Angola (239), S. Tomé e Príncipe (16), Cabo Verde (13) e Ucrânia (4).

No capítulo da jurisprudência, realce para o Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 2/2011 de 6 de Abril⁷⁸, que conclui que a aquisição da nacionalidade portuguesa, por cidadão estrangeiro anteriormente condenado na pena acessória de expulsão do País (pela prática de um crime) determina, uma vez judicialmente reconhecida, a extinção dessa pena, caso ainda não tenha sido cumprida.

5.2.3. Desenvolvimentos no âmbito da U.E.

Neste âmbito, cumpre referir que, em Novembro último, Portugal respondeu ao relatório de acompanhamento da transposição da Directiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular (“Directiva Retorno”), elaborado pela Comissão Europeia, no qual são

⁷⁷ Dados provisórios a Novembro de 2011. Fonte SEF.

⁷⁸ Consultado a 13 de Dezembro a partir de [Diário da República n.º 71, Série II-D, Págs. 16798 a 16808](#)

apontadas alegadas desconformidades de algumas das normas nacionais pertinentes. Em síntese, na sua resposta à Comissão Europeia, Portugal considera que as desconformidades, ou conformidades parciais, apontadas não podem considerar-se procedentes, nos termos das razões aí explicitadas. Não obstante, por razões de clareza e segurança jurídicas, no âmbito da alteração da lei de imigração para a transposição das directivas “sanções” e “trabalhadores altamente qualificados”, Portugal irá proceder à afinação do regime legal nacional em aspectos particulares que não estarão em integral harmonia com a “Directiva Retorno”.

5.3 Acções contra o tráfico de pessoas

5.3.1 Contexto específico

Em associação com o combate à imigração ilegal, a luta contra o tráfico de pessoas configura um dos pontos estratégicos da política de imigração nacional. Neste contexto, em 2010, foi adoptado o II Plano Nacional contra o Tráfico de Seres Humanos (2011 – 2013), através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 94/2010, de 29 de Novembro. Este Plano enuncia medidas estruturadas em torno de quatro áreas estratégicas de intervenção: Conhecimento, Sensibilização e Prevenção; Educação e Formação; Protecção e Assistência e Investigação Criminal e Cooperação.

5.3.2. Desenvolvimentos de âmbito nacional

No que respeita ao tráfico de seres humanos, o novo Governo propõe-se reforçar a prevenção e o combate a esta prática, designadamente, através de uma maior sensibilização da opinião pública no que se refere à gravidade deste crime e à necessidade da sua denúncia, da formação dos profissionais que intervêm nesta área e da protecção e a assistência às vítimas. Para o efeito, o executivo irá prosseguir a execução do II Plano Nacional contra o Tráfico de Seres Humanos (2011 – 2013).

Este Plano enuncia 45 medidas, estruturadas em torno de quatro áreas estratégicas de intervenção: Conhecimento, Sensibilização e Prevenção; Educação e Formação; Protecção e Assistência e Investigação Criminal e Cooperação.

Em linha com a estratégia acima referida, no âmbito do “Dia Europeu contra o Tráfico de Seres Humanos”, teve lugar na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra o Colóquio “Tráfico de Seres Humanos”. Nessa ocasião foi assinado um Memorando de Entendimento entre o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e o Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural – ACIDI, com cerca de 16 entidades, e assumido o compromisso “de aproximação de todas as entidades que trabalham neste campo, absolutamente fundamental para ajudar a conhecer este fenómeno e a única forma de o combater eficazmente”.

No ano em análise destaca-se ainda a construção, pelo Observatório de Tráfico de Seres Humanos (OTSH), de uma base de dados e de uma plataforma de geo-referenciação para a recolha de informação sobre tráfico de pessoas, que está a ser empreendida pelo Observatório de Tráfico de Seres Humanos (OTSH). Este sistema de monitorização nacional foi já objecto de apresentação em diversos contextos, nomeadamente em Viena a convite do *Austrian Institute for International Affairs*.

O Observatório do Tráfico de Seres Humanos desenvolveu ainda um sítio na internet⁷⁹ com informação relevante nas diversas vertentes do tráfico de pessoas, incluindo esclarecimentos e informação útil sobre a denúncia e formas de protecção das vítimas, com ligações a outras ferramentas electrónicas, nomeadamente o sistema nacional de queixa electrónica e o Portal Europeu de Imigração.

Deve ainda referir-se o Sistema de Queixa Electrónica do Ministério da Administração Interna (<https://queixaselectronicas.mai.gov.pt>), bem como a linha telefónica SOS Imigrante (808 257 257), através dos quais as vítimas de abusos do quadro da imigração ilegal ou de tráfico de seres humanos podem formular a sua queixa, alternativamente à apresentação de queixa directa junto das entidades policiais.

Portugal participou também no projecto “Promovendo Parcerias Transnacionais, para prevenção e resposta ao tráfico de seres humanos do Brasil para os Estados-Membros da U.E.”, numa parceria entre Portugal (SEF), Itália, Brasil e ICMPD, e no projecto ITINERIS para protecção da exploração dos migrantes do Brasil para os Estados-Membros da União Europeia, numa parceria entre Portugal (SEF), Brasil, Espanha e

⁷⁹ <http://www.otsh.mai.gov.pt/>

ICMPD, focado na protecção dos direitos dos trabalhadores migrantes contra o tráfico e exploração através da promoção de informação das oportunidades de migração legal. Neste contexto, no quadro da Assistência Técnica e Intercâmbio de Informação (TAIEX), o SEF acolheu uma visita de uma delegação da Polícia de Fronteira do Ministério do Interior da Sérvia para recolha de informação em matéria de enquadramento legal e melhores práticas nos domínios do combate ao tráfico de seres humanos e do auxílio à imigração ilegal.

Ao nível da sensibilização contra o Tráfico de Seres Humanos, em 2011 o SEF prosseguiu a promoção das campanhas “Não Estás à Venda” e “Saferdicas”⁸⁰. A campanha “Não Estás à Venda” está direccionada para a sociedade civil, em particular a estudantes, pessoal de saúde e agentes que actuam em áreas problemáticas de cariz social, sendo promovidas acções de sensibilização em escolas e estabelecimentos de saúde. Quanto à campanha “Saferdicas”, tem como objectivo alertar para os perigos e cuidados a ter na utilização da internet, nomeadamente em relação ao recrutamento para o tráfico de pessoas.

Deve também notar-se que o OTSH ministrou formação a técnicos do Centro Nacional de Apoio ao Imigrante/Linha SOS Imigrante (ACIDI) e a elementos das forças e serviços de segurança nacionais sobre o supra referido sistema de monitorização, bem como sobre a recolha de dados em tráfico de pessoas e metodologias de análise de informação, dirigidas a órgãos de polícia criminal nacional (GNR, PSP, SEF e PJ).

Refira-se ainda, a intervenção relevante na sensibilização contra o tráfico, em particular de crianças e jovens, da Associação de Apoio à Vítima (APAV)⁸¹, a qual vem desenvolvendo campanhas de informação e apoiou uma petição apresentada à Assembleia da República, no dia 15 de Março, tendente ao combate ao tráfico sexual de crianças e jovens.

Finalmente, merece referência a promoção de Portugal para o Nível 1 no que se refere às Políticas de Combate ao Tráfico de Seres Humanos, no contexto que o Relatório de 2011 do Departamento de Estado norte-americano.

⁸⁰ <http://www.sef.pt/portal/v10/PT/asp/page.aspx>

⁸¹ http://www.apav.pt/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=45&Itemid=63

5.3.3 Desenvolvimentos no âmbito da U.E.

Nada a assinalar.

6. Controlo de fronteiras

6.1 Controlo e vigilância das fronteiras externas

6.1.1 Contexto específico

Nos anos mais recentes Portugal tem seguido uma política de forte investimento no domínio da segurança do controlo de pessoas e da gestão dos fluxos por via do controlo de fronteiras, em particular com que se prende com a utilização de novas tecnologias, cuja notoriedade é reconhecida, nomeadamente pelos projectos *SISone4ALL* e *RAPID*.

6.1.2 Desenvolvimentos de âmbito nacional

O novo Governo definiu a regulação/controlo de fronteiras com um dos três pilares fundamentais da política de imigração, a desenvolver no plano da política de segurança interna, como forma de controlar o processo migratório e de criar condições de sustentabilidade para efectivar práticas de integração. Neste domínio, o novo executivo pretende ainda garantir a efectiva participação nacional nos organismos de gestão de fluxos fronteiriços.

Em 2011 destaque para a implementação do *APIS (Advance Passenger Information System)* nas fronteiras, concretizado e testado em fase-piloto, com três das principais companhias aéreas a operar em Portugal (*TAP, British Airways* e *SATA*). Aguarda-se para breve a aprovação de uma Portaria com as regras procedimentais do sistema. A implementação, em fase-piloto, do sistema *APIS* permite a integração dos dados dos passageiros no sistema *PASSE*, precedendo a sua chegada.

Em 2011, o reforço da segurança, agilização e coordenação do controlo fronteiriço foi potenciado através do sistema de controlo automático de fronteiras *PASSE*⁸², nas suas diversas vertentes: *PASSE, PASSE Back Office, PASSE consultas* e *Mobile PASSE*

⁸²O sistema *PASSE (Processo Automático e Seguro de Saídas e Entradas)* é conjugado com o *RAPID (Sistema de Reconhecimento Automático de Passageiros Identificados Documentalmente)*, destinado a passageiros da UE, EEE e Suíça, portadores de passaporte biométrico.

(equipamento móvel concebido pelo SEF que permite o controlo de pessoas fora das linhas de controlo, com particular relevância para controlos a bordo de embarcações, bem como em operações móveis no terreno e ainda em fronteiras aéreas).

Neste ano foi o PASSE foi instalado em todos os postos de fronteira marítima externa nacionais, pelo que actualmente todos os postos de fronteira em Portugal estão apetrechados este sistema que valida os elementos de segurança existente no passaporte e efectua consultas às bases de dados pertinentes em tempo real. Assim, o PASSE configura uma ferramenta significativa para o reforço da segurança no controlo das fronteiras, designadamente em termos de combate à fraude, imigração ilegal e o tráfico de seres humanos, potenciando também a análise de risco.

O sistema PASSE permitiu, também, a operacionalização do VIS, a funcionar em todos os postos de fronteira nacionais nos termos e âmbito definidos para a primeira fase deste projecto.

Complementarmente procedeu-se à consolidação da vertente PASSE *Back Office*, a qual permite a gestão/elaboração de processos de ocorrências relativos aos passageiros interceptados através do PASSE, contemplando um conjunto de funcionalidades que permite uma optimização da gestão diária do controlo de fronteira (fluxos de passageiros, consulta, recolha e tratamento de informação e recursos humanos).

O ano em análise marca, também, o início da operacionalização do sistema RAPID (Sistema de Reconhecimento Automático de Passageiros Identificados Documentalmente) em todos os postos de fronteira aérea nacionais, cujo processo de instalação foi concluído no ano transacto. O RAPID é um sistema de controlo automático de passageiros, pioneiro a nível mundial.

Neste contexto, refira-se ainda a participação portuguesa no grupo 1 do desenvolvimento do SISII e o processo de implementação do VIS.

No âmbito da actuação da Agência Europeia FRONTEX, Portugal tem participado activamente no Grupo de Trabalho para a consolidação de orientações e boas práticas sobre sistemas automáticos de fronteiras (*Working Group on the Elaboration of*

Automated Border Crossing Systems) e ainda no programa de visitas aos Estados-Membros para recolha de informação e identificação de requisitos relativos às tecnologias de segurança fronteiriça.

Relativamente à formação ministrada em 2011, evidenciam-se as acções no domínio das Medidas Cautelares e Indicações Schengen., bem como a formação promovida no quadro da FRONTEX, realçando a promoção do 1.º Curso Regional *RABIT (RABIT Induction Training)* dirigido aos participantes nas Equipas de Intervenção Rápida no âmbito da FRONTEX, promovido em Portugal pelo SEF (24 elementos de vários Estados-Membros).

Aos elementos afectos ao controlo de fronteira (SEF) foi também ministrado, no quadro da FRONTEX, um conjunto alargado de acções de formação, nomeadamente, o 4.º curso de estatística (1); no 3.º curso OSINT DTM, dedicado à análise de risco na área migratória (1); *Mid Level Courses* – Curso I, formação abrangente para oficiais de imigração de nível médio (1); *Mid Level Courses in 2011* – Curso IV (1), formação na área de entrevista através do Curso para peritos em *debriefing*, (1) e na formação-piloto de peritos em *screening* (1); *workshop* para peritos RABIT /FJST no âmbito do controlo de fronteiras aéreas (2); *Roadshow* vocacionado para a fraude documental, envolvendo cerca de 100 elementos na fronteira do Aeroporto de Lisboa.

Em 2011 Portugal prosseguiu a consolidação do modelo de gestão integrada de fronteiras (IBM - *Integrated Border Management Model*), tal como adoptado pelo Conselho Europeu em 2006, assente nos seguintes vectores:

- Controlo de fronteiras (incluindo vigilância) efectuado nos termos do Código de Fronteiras Schengen, incluindo análise de risco e inteligência criminal;
- Detecção e investigação de criminalidade transfronteiriça, em coordenação com as autoridades policiais competentes;
- Definição de quatro níveis de controlo:
 - Actuação em países terceiros de origem, nomeadamente através da colocação de Oficiais de Ligação para a Imigração como conselheiros para documentação e informação coligidas pelos serviços de inteligência;
 - Cooperação Internacional, nomeadamente com os países vizinhos, consubstanciado, nomeadamente na participação nas operações FRONTEX

e nos cinco centros de cooperação policial e alfandegária (CCPA) em Espanha;

- Verificações e vigilância de fronteiras;
- Controlo de circulação de cidadãos de países terceiros em território nacional.

6.1.3 Desenvolvimentos no âmbito da U.E.

Nada a assinalar.

6.2. Cooperação relativa ao controlo de fronteiras

6.2.1 Contexto específico

Portugal tem continuado a promover e a reforçar a sua relação de cooperação no domínio do controlo de fronteiras, quer ao nível da União Europeia, quer ao nível de países terceiros, particularmente em relação aos países de língua oficial portuguesa.

6.2.2 Desenvolvimentos de âmbito nacional

No âmbito da política de Imigração e Controlo de Fronteiras, o novo Governo assumiu o reforço das parcerias internacionais na área da gestão dos fluxos fronteiriços e das relações com os Estados-Membros da União Europeia, especialmente no quadro de Schengen.

Relativamente ao Sistema de Informação de Vistos (VIS)⁸³, conduzido em Portugal pelo MNE, desde 20 de Maio de 2010, está em funcionamento o Centro Comum de Pedidos de Visto da cidade da Praia, em Cabo Verde, emitindo vistos para sete Estados Schengen. Deste modo, são proporcionadas melhores condições para os requerentes de

⁸³ O sistema VIS processa os dados e as decisões relacionadas com todos os pedidos de vistos de curta duração para o Espaço Schengen (visita ou trânsito), utilizando elementos biométricos (impressões digitais e imagem digital facial) com vista à facilitação da identificação dos titulares de vistos será facilitada e salvaguarda da identidade dos titulares dos documentos. A verificação biométrica com recurso ao VIS nos controlos de fronteira garantirá maior celeridade e segurança dos viajantes.

visto em Cabo Verde. Um segundo projecto, em vigor até Janeiro de 2012, pretende continuar a desenvolver os objectivos do projecto inicial, nomeadamente no que se refere à formação sobre vistos. Sublinhe-se que o SEF foi responsável pela implementação de um *broker* que controla e gere os acessos dos Sistemas de Emissão de Vistos, RPV (MNE) e SNV (SEF), ao sistema europeu VIS. A infra-estrutura tecnológica principal nacional do VIS, assim como o SPOC (*Single Point of Contact*), é da responsabilidade do SEF. O *software* central nacional de pedido de visto (RPV), *Visa Network System*, foi modificado para incorporar os novos requisitos do sistema VIS.

De referir ainda que o VIS começou a operar no Norte de África a 11 Outubro de 2011. Este sistema será progressivamente implementado noutras regiões do mundo de forma a conectar, dentro de dois anos, os postos consulares de todos os Estados Schengen. Desde o início desta fase do processo, os postos consulares portugueses envolvidos foram Rabat, Tunis, Argel, Tripoli e Cairo.

No decurso de 2011 Portugal participou em diversas operações conjuntas coordenadas pela Agência Europeia FRONTEX, em especial no que se refere à solidariedade para com Estados-Membros sujeitos a pressão migratória desproporcionada. A representação nacional nas diversas operações conjuntas concretizou-se através da participação de elementos do SEF, bem como da GNR e da Força Aérea Portuguesa (FAP).

Neste contexto, destaca-se a participação nacional na operação RABIT 2010 na Grécia (terminada a 3 de Março de 2011), onde as equipas de intervenção rápida (RABIT *Pool*) intervieram, pela primeira vez, em cenário real, na fronteira terrestre da Grécia com a Turquia. Esta operação contou com a participação de 20 elementos das equipas de intervenção rápida portuguesa (SEF e GNR).

De igual forma, deve sublinhar-se a operação HERMES 2011, que contou com a participação de 16 peritos do SEF e com um avião C 295M da Força Aérea, para reforço do controlo de fronteira da ilha de Lampedusa (Itália).

Para além destas, Portugal participou nas seguintes operações conjuntas:

- Fronteiras aéreas:

- FOCAL POINTS 2011 – Destacamento de dois peritos para os aeroportos de Barajas (Madrid) e Charles de Gaulle (Paris). Na vertente aérea, os Focal Points visam apoiar as operações estratégicas sobre as principais rotas da imigração ilegal na fronteira externa aérea. Trata-se de uma operação anual, na qual o aeroporto de Lisboa tem também participado como Focal Point activo;
- HAMMER 2011 – Envolvimento de dois elementos nesta operação que pretende dar resposta eficaz e rápida ao reajustamento que os facilitadores de imigração e tráfico de seres humanos demonstram no decurso de operações anteriores;
- HUBBLE 2011 – Participação de quatro peritos do SEF na referenciação de imigração ilegal por via aérea com origem em diversos aeroportos de países terceiros;
- MIZAR 2011 (Holanda) – Participação de um perito no aeroporto de Amesterdão.
- Fronteiras marítimas:
 - INDALO 2011 (Espanha) – Fase operacional: 11 de Maio a 31 de Outubro de 2011; Participação de sete peritos do SEF e ainda da FAP e da GNR.
 - MINERVA 2011 (Espanha) – Participação de quatro equipas cinotécnicas da GNR.
 - POSEIDON SEA (Grécia) – Participação do SEF e da FAP;
 - AENEAS 2011 (Grécia) – Participação de dois peritos do SEF;
- Fronteiras terrestres:
 - JUPITER 2011 (Hungria) – Participação da GNR;
 - POSEIDON LAND (Grécia) – Operação anual com a participação de doze peritos do SEF e da GNR;
 - ATTICA 2011 (Grécia) – Participação de dois peritos do SEF nesta operação anual conjunta em matéria de retorno, apoiando as autoridades gregas no processo de identificação e afastamento de imigrantes ilegais; com especial ênfase nas diligências para emissão de documentos de viagem por parte das embaixadas.

Para além da vertente operacional, Portugal tem tido também um papel muito destacado no contexto das actividades do *Document Specialist Board* da FRONTEX.

No ano em análise Portugal deu continuidade à promoção e reforço da cooperação entre o SEF e serviços congéneres, em particular os de países de língua oficial portuguesa. Para tal foram formalizados Protocolos de Cooperação Bilateral com especial ênfase na inclusão das novas tecnologias no controlo de fronteiras. Assim, em 2011, ao nível do reforço da cooperação com os países de origem em matéria de controlo de fronteiras evidencia-se a instalação do Sistema PASSE na Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe, Cabo Verde e Timor. No caso de Timor foi também incluído um sistema para emissão de vistos. O projecto de instalação do sistema em São Tomé e Príncipe prolongar-se-á até 2012.

Dando continuidade à participação no Programa de Cooperação Técnico Policial (PCTP), promovido pelo MAI com o apoio financeiro do IPAD, em 2011, o SEF acompanhou e desenvolveu vinte e duas acções de formação e assessoria em países africanos de língua portuguesa, salientando-se as seis acções de formação ministradas nas matérias de fronteiras marítimas e aéreas, vocacionadas para quadros das entidades congéneres de Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau e Moçambique.

É ainda de salientar a formação ministrada na área do Planeamento e Organização Procedimental (Moçambique) e a capacitação, através da formação pedagógica de formadores de elementos dos serviços congéneres (Angola, Moçambique e Cabo Verde), nas áreas de dactiloscopia, controlo de fronteiras aéreas, controlo de fronteiras marítimas, documentação de segurança e técnicas de fiscalização e intervenção policial.

Em termos de equipamento, foi instalado em Angola o Laboratório de Peritagem Documental do Serviço de Migração e Estrangeiros, incluindo a formação adequada aos respectivos colaboradores.

No âmbito da cooperação bilateral foi assinado em Lisboa, a 27 de Setembro de 2011, um Acordo entre Portugal e Timor-Leste em matéria de Segurança Interna, incidente na cooperação técnica através de acções de assessoria, formação de pessoal, fornecimento de material, realização de estudos de organização e prestação de serviços.

6.2.3 Desenvolvimentos no âmbito da U.E.

Nada a assinalar.

7. Protecção internacional, incluindo asilo

7.1. Contexto específico

A política nacional de imigração e de protecção internacional (asilo) assenta numa visão global e abrangente da realidade migratória, no contexto das políticas comuns da União Europeia neste domínio. Em termos do asilo e protecção internacional, Portugal tem seguido uma política humanista e solidária nomeadamente por via da reinstalação de refugiados sob mandato do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), bem como da recolocação de beneficiários de protecção internacional, no contexto de eventuais pressões desproporcionadas noutros Estados-Membros da União Europeia.

7.2 Desenvolvimentos de âmbito nacional

Em 2011, no quadro da reinstalação, Portugal recebeu 30 refugiados, que se encontravam sob a protecção do ACNUR. Os refugiados reinstalados são oriundos da Tunísia (provenientes da Líbia, de onde se deslocaram em razão do conflito vigente), Senegal e Síria.

Cumprir referir ainda que, no corrente ano Portugal concedeu a vinte e um indivíduos o estatuto de protecção subsidiária e a vinte e quatro indivíduos o estatuto de refugiado (dados provisórios a Outubro de 2011).

No âmbito do projecto-piloto da Comissão Europeia para o internamento de beneficiários de protecção internacional de Malta (Projecto EUREMA), Portugal recebeu seis beneficiários de protecção internacional, no final do ano de 2010, tendo o projecto sido concluído no decurso do ano em análise.

Na área específica do acolhimento e à semelhança do ano transacto, no âmbito do Programa Anual de 2011 do Fundo Europeu para os Refugiados III⁸⁴, cumpre sublinhar a continuidade do apoio ao Programa de Reinstalação (acção 3). Tendo por base a

⁸⁴ Consultado a 19 de Dezembro a partir de http://www.fundoscomunitarios.mai.gov.pt/proquadro/FunEurRefugiadosIII/Programas/Documents/textoC_2011_2745_PT_ACTE2_f.pdf

Resolução do Conselho de Ministros n.º 110/2007, de 21 de Agosto, que estabelece uma quota anual de 30 pessoas a serem reinstaladas em Portugal, as entidades competentes procedem, de forma contínua, a um trabalho de planeamento em articulação com o ACNUR. Em resultado deste trabalho (que atende a critérios de selecção, definidos previamente e comunicados ao ACNUR, consentâneos com os requisitos regulamentares do Fundo) resulta a apresentação de *dossiers* individuais pelo ACNUR, com base nos quais é feita, de forma individual, a análise, avaliação e selecção dos refugiados a reinstalar, com a participação dos MAI e MNE e com consultas de segurança. Nesta acção destacam-se as seguintes actividades: acolhimento e integração de refugiados reinstalados; curso de Português Língua Estrangeira (PLE) – Intensivo; *workshops* nas empresas sobre a temática da reinstalação; promoção do voluntariado e de estágios não remunerados dos reinstalados nas empresas; acolhimento de algumas crianças e menores desacompanhados e/ou famílias monoparentais no novo Centro de Acolhimento para Crianças Refugiadas.

Destacam-se, ainda, as comemorações do 20.º Aniversário do Conselho Português para os Refugiados (CPR), no âmbito das quais se realizou a Conferência "Refugiados em Portugal: a sua história é a nossa história", que contou com a presença do Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, António Guterres.

No âmbito do debate e dos contributos da sociedade civil, cumpre salientar as tertúlias promovidas pelo Serviço Jesuíta aos Refugiados⁸⁵ que decorreram em livrarias de referência em Lisboa. Estas tertúlias visaram alargar à sociedade portuguesa o debate sobre a realidade da detenção administrativa de requerentes de asilo e de migrantes irregulares em Portugal e na Europa, na sequência na publicação do livro *Muros que nos Separam – Detenção de Requerentes de Asilo e Migrantes Irregulares na União Europeia*, publicado pelo SJR Portugal em parceria com uma editora, no ano transacto.

7.3 Desenvolvimentos no âmbito da U.E.

⁸⁵ www.jrsportugal.pt

No quadro do Gabinete Europeu de Asilo (EASO), Portugal disponibilizou cinco peritos para o contingente de intervenção deste Gabinete na fronteira grego-turca (peritos em registo e triagem de situações relacionadas com os fluxos mistos).

8. Menores desacompanhados e outros grupos vulneráveis

8.1. Contexto específico

A assistência facultada a menores desacompanhados em Portugal não obedece a qualquer diferenciação em função da nacionalidade.

Neste domínio, refira-se o papel desempenhado pela Comissão Nacional de Protecção das Crianças e Jovens em Risco (CNPCJR)⁸⁶ na coordenação, acompanhamento e avaliação da acção dos organismos públicos e da comunidade na protecção de crianças e jovens em risco, actividade que em Portugal é enquadrada pela Convenção sobre os Direitos da Criança. Por outro lado, compete às Comissões de Protecção de Crianças e Jovens (CPCJ) promover os direitos da criança e do jovem e prevenir ou pôr termo a situações susceptíveis de afectar a sua segurança, saúde, formação, educação ou desenvolvimento integral.

Relativamente aos menores desacompanhados nacionais de países terceiros, é de referir ainda o regime excepcional de regularização consagrado pela alínea *e*) do artigo n.º 122.º da Lei de Estrangeiros.

8.2. Desenvolvimentos de âmbito nacional

Ao nível da admissão, deve assinalar-se que o reduzido número de menores desacompanhados que afluem a Portugal (de entre os quais poucos requerem asilo) facilitam um acompanhamento de proximidade e garantem a execução dos apoios legalmente previstos. O ano de 2011, não se revelou excepção uma vez que apenas cinco menores não acompanhados⁸⁷ requereram asilo.

⁸⁶ <http://www.cnpcjr.pt/default.asp>

⁸⁷ Fonte: SEF – Outubro de 2011 – Dados provisórios

8.3 Desenvolvimentos no âmbito da U.E.

Embora não seja especialmente afectado pela chegada de menores não acompanhados, Portugal continua a reconhecer a importância desta questão e a necessidade de uma resposta global, ao nível da União, que conjugue medidas de prevenção, de protecção e de assistência ao retorno, baseada no superior interesse da criança. Portugal continua assim empenhado na aplicabilidade das medidas constantes nas Conclusões do Conselho sobre MNA, aprovadas em Junho de 2010.

9. Abordagem global às migrações

9.1. Contexto específico

Portugal concede grande relevância à estratégia desenvolvida através dos instrumentos previstos no âmbito da abordagem global das migrações, os quais têm permitido potenciar o desenvolvimento das políticas de imigração da União Europeia dirigida a países terceiros e dar resposta a alguns problemas comuns neste domínio.

9.2. Desenvolvimentos de âmbito nacional

No ano em apreço a cooperação com países terceiros na área das migrações incidiu sobre os países africanos de língua oficial portuguesa (PALOP), nomeadamente no âmbito dos projectos de cooperação técnico-policial, como já referido neste relatório, focados na formação de formadores e na assessoria especializada.

No contexto da cooperação na prevenção e combate à imigração ilegal com países terceiros, no ano em curso, sobressaem ainda diversas iniciativas promovidas pelo SEF nomeadamente:

- Projecto “Promovendo Parcerias Transnacionais, para prevenção e resposta ao tráfico de seres humanos do Brasil para os Estados-Membros da União

Europeia”, concluído em Maio, numa parceria entre Portugal (SEF), Itália, Brasil e ICMPD, cujo início remonta a 2009;

- Projecto ITINERIS que tem por objecto a protecção da exploração dos migrantes do Brasil para os Estados-Membros da União Europeia. Este projecto, promovido em parceria entre Portugal (SEF), Brasil, Espanha e ICMPD, é focado na protecção dos direitos dos trabalhadores migrantes contra o tráfico e exploração através da promoção de informação das oportunidades de migração legal. Neste projecto o SEF tem uma forte intervenção na componente relativa à protecção dos direitos dos migrantes através da promoção de campanhas de informação;
- Destacamento de um colaborador, pelo período de 18 meses, em Mtwara (Tanzânia), na qualidade de Gestor do Projecto “Capacitação da gestão de fronteira – uma abordagem transfronteiriça para combate à migração irregular e implementação de um sistema de gestão migratória ao longo da fronteira da Tanzânia com Moçambique, Malawi e Zâmbia”. A intervenção do SEF inclui igualmente a instalação do Sistema PASSE na fronteira terrestre de Moçambique com a Tanzânia e na disponibilização de formadores para as áreas de documentação de segurança e fraude documental, controlo de fronteira e métodos e técnicas de prevenção em tráfico de seres humanos, beneficiando as autoridades dos quatro países destinatários;
- Projecto de apoio à capacitação formativa e analítica em gestão migratória com a Moldávia e a Geórgia (GOVAC). Trata-se de uma parceria do SEF com o ICMPD, que alia, de uma forma inovadora, o contributo dos elementos das administrações dos países parceiros à mais-valia dos investigadores académicos. O SEF intervirá na vertente do auxílio à imigração ilegal e combate ao tráfico de seres humanos no seminário transversal às diversas vertentes da migração, a realizar na capital moldava. O SEF acolherá, ainda, visitas de estudo das autoridades moldavas e georgianas, previstas para o início de 2012;

- Programa MIEUX (*Migration EU Expertise*), que resulta de uma iniciativa conjunta entre a Comissão Europeia e o ICMPD, destinado a reforçar as capacidades dos países terceiros (beneficiários) para uma melhor gestão da migração irregular e os fluxos migratórios mistos. O envolvimento dos peritos do SEF neste programa tem permitido aprofundar o conhecimento da realidade institucional e do actual contexto migratório dos países beneficiários, em particular dos países da CPLP envolvidos (Angola e Moçambique), com um impacto positivo na estratégia de cooperação bilateral na abordagem das migrações com esses países. Nessa medida, a participação mais recente neste âmbito concretizou-se em missões de assistência técnica de apoio às autoridades da Zâmbia e ao Parlamento do Mercado Comum do Sul (Mercosul) na área do combate ao Tráfico de Seres Humanos;
- No quadro da Assistência Técnica e Intercâmbio de Informação (TAIEX)⁸⁸, o SEF acolheu uma visita de uma delegação da Polícia de Fronteira do Ministério do Interior da Sérvia, durante a qual os participantes tiveram a oportunidade de recolher algumas noções em matéria de enquadramento legal e melhores práticas nos domínios do combate ao tráfico de seres humanos e do auxílio à imigração ilegal.

No quadro da Parceria de Mobilidade estabelecida entre Cabo Verde e a União Europeia, Portugal prosseguiu a implementação do projecto conhecido como CAMPO (Centro de Apoio ao Migrante no País de Origem), até o final de 2011. Tendo por principal objectivo a promoção da mobilidade legal entre Cabo Verde e a UE, reforçando a cooperação sobre migração e desenvolvimento (orientação de reintegração), bem como combater a migração irregular (antes da partida de orientação), este projecto contou com o apoio financeiro de Portugal (IPAD), da agência espanhola para a cooperação (AECID) e da União Europeia.

No âmbito do processo de reconciliação nacional pós-conflito na Guiné-Bissau, Portugal apoiou a organização de uma Conferência intitulada "Paz e Reconciliação" orientada para a diáspora Guineense (Bissau) na Europa e em particular em Portugal.

⁸⁸ O TAIEX é um instrumento da Comissão Europeia que tem como objectivo, no âmbito da política de alargamento, apoiar o processo de reforço de capacidades e de transposição e aplicação do acervo comunitário aos países candidatos à UE e a parceiros com perspectivas europeias.

Para além da ajuda financeira à realização do evento, o envolvimento nacional contribuiu para desenvolver um diálogo fecundo entre os diversos grupos da diáspora Guineense.

Portugal participou ainda na Conferência Ministerial de Poznan, no âmbito do Processo de Praga “Construir Parcerias de Migração”, cuja grande relevância decorre da adopção de um Plano de Acção para 2012-2016.

No quadro do Processo de Rabat/Paris, é de realçar a participação na III Conferência Ministerial sobre Migração e Desenvolvimento, em Dacar, onde foi aprovada a Estratégia de cooperação para o triénio 2012-2014.

9.3. Desenvolvimentos no âmbito da U.E.

No início do ano, no âmbito da consulta pública de preparação da Comunicação sobre a avaliação da Abordagem Global das Migrações, Portugal salientou a importância da dimensão externa da política migratória no quadro do diálogo e cooperação com os países terceiros, bem como defendeu uma abordagem equilibrada entre as três vertentes da Abordagem Global das Migrações e pelo justo equilíbrio geográfico, quer em termos de acções, quer de recursos.

10. Implementação de legislação comunitária

10.1 Transposição de legislação comunitária em 2011

Visando a transposição para a ordem jurídica interna da Directiva 2009/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Junho, que estabelece normas mínimas sobre sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular (“Directiva Sanções”), foi elaborada a proposta de Lei n.º 54/XI, para alteração do regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros de território nacional (Lei n.º 23/2007, de 4 Julho).

Também por via da mesma proposta de Lei n.º 54/XI, o Governo tencionava ainda transpor para a ordem jurídica interna a Directiva Comunitária 2009/50/CE do Conselho, de 25 de Maio de 2009, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado.

A referida proposta de Lei foi apresentada à Assembleia da República a 10 de Março de 2011, tendo-se iniciado o processo de aprovação parlamentar, nomeadamente o envio da proposta à apreciação da Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias em 14 de Março de 2011. Porém, a demissão do Governo e a consequente dissolução da Assembleia da República operaram a caducidade desta iniciativa legislativa.

O novo executivo retomou, contudo, os trabalhos tendentes à transposição da referida Directiva e alteração da Lei n.º 23/2007 de 4 de Julho, ora em curso.

Neste âmbito, cumpre referir ainda que, em Novembro último, Portugal respondeu ao relatório de acompanhamento da transposição da Directiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular (“Directiva Retorno”), elaborado pela Comissão Europeia, no qual são apontadas alegadas desconformidades de algumas das normas nacionais pertinentes. Em síntese, na sua resposta à Comissão Europeia, Portugal considera que as desconformidades, ou conformidades parciais, apontadas não podem considerar-se

precedentes, nos termos das razões aí explicitadas. Não obstante, por razões de clareza e segurança jurídicas, no âmbito da alteração da Lei de Imigração para a transposição das Directivas “Sanções” e “Trabalhadores Altamente Qualificados”, Portugal irá proceder à afinação do regime legal nacional em aspectos particulares que não estarão em integral harmonia com a “Directiva Retorno”.

10.2 Experiências e debates nacionais acerca da (não) implementação de legislação comunitária

Em 2011 não se assinala qualquer debate digno no que se refere à transposição de directivas.