

Medidas Protetivas Destinadas a Imigrantes em Situação Irregular em Portugal

Cleoneide Maropo de Medeiros

**Dissertação de Mestrado em Direito – Especialização em Ciências Jurídico-
Políticas**

Orientação: Prof.^a Doutora Fátima Castro Moreira

Coorientação: Prof. Doutor André Pereira Matos

Maio, 2022



UNIVERSIDADE PORTUCALENSE

Medidas Protetivas Destinadas a Imigrantes em Situação Irregular em Portugal

Cleoneide Maropo de Medeiros

Dissertação de Mestrado em Direito – Especialização em Ciências Jurídico-Políticas

Orientação: Prof.^a Doutora Fátima Castro Moreira

Coorientação: Prof. Doutor André Pereira Matos

Maio, 2022



UNIVERSIDADE PORTUCALENSE

Dedico a minha mãe. Que mesmo sem ter concluído o primeiro grau de estudos, teve a sabedoria para educar seus filhos valorizando o conhecimento.

À minha filha. Que se manteve fiel a todos valores os quais acreditamos, mesmo longe dos meus olhos.

À minha família. Que na minha ausência foi o pilar da minha casa, em especial minha irmã Clarice Moreira Maropo, fiel escudeira para todas as horas.

Agradecimentos

Agradeço a Deus por permitir e prover todos os meios necessários para que o sonho de concluir um mestrado em Europa se concretizasse. À Ele “toda honra e toda glória”.

Agradeço aos professores, que se dedicaram com excelência, transmitindo conhecimento, trocando experiências, cada um com seu mérito.

Agradeço minha família, que durante o tempo que precisei me dedicar aos estudos, estavam cuidando da minha casa com todo esmero e amor.

Por fim, agradeço aos colegas de turma que tornaram os dias longe da família mais alegres, pela amizade, carinho e apoio de todos.

Medidas Protetivas Destinadas a Imigrantes em Situação Irregular em Portugal

Resumo

De acordo com o Relatório de Imigração Fronteiras e Asilo – RIFA, entre os anos 2015 e 2020, registou-se um aumento significativo no fluxo migratório em Portugal. Em 2020, apesar das restrições impostas pelo Estado, devido à pandemia Covid19, houve um acréscimo no fluxo em 12,2% comparado ao ano anterior, contabilizando até ao final desse ano 662 095 títulos de residência. Esses dados correspondem apenas aos imigrantes documentados, sem levar em conta a imigração clandestina, apesar dos esforços do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras - SEF no combate à imigração ilegal, os números reais são consideravelmente superiores aos apresentados pelo RIFA, uma vez que muitos desses imigrantes vivem em Portugal em situação irregular. Embora a Constituição da República portuguesa garanta a todos, independente da condição que se encontrem em solo português, um rol de direitos e deveres, a falta de um título de residência coloca o imigrante às margens da proteção do Estado.

Palavras-chave: Imigração. Residência. Direitos fundamentais. Direito da Imigração; Direito Constitucional.

Medidas Protetivas Destinadas a Imigrantes em Situação Irregular em Portugal

Abstract

According to the Borders and Asylum Immigration Report – RIFA, between the years 2015 and 2020, there was a significant increase in the migratory flow in Portugal. In 2020, despite the restrictions imposed by the State, due to the Covid19 pandemic, there was an increase in the flow of 12,2% compared to the previous year, accounting for 662 095 residence permits by the end of that year. These data correspond only to documented immigrant, without considering illegal immigration, despite the efforts of the Foreigners and Borders Service – SEF to combat illegal immigration, the real numbers are considerably higher than those presented by the RIFA, since many live in Portugal in an irregular situation. Although the Constitution of the Portuguese Republic guarantees everyone, regardless of their condition on Portuguese soil, a list of rights and duties, the lack of a residence permit places the immigrants on the margins of State protection.

Keywords: Immigration. Residence. Fundamental rights. Immigration Law; Constitutional right.

Índice

Índice de Abreviaturas.....	xiv
Introdução	16
1. O Processo Migratório entre Portugal e Brasil	19
1.1. Brasil descobre Portugal.....	19
1.2. Portugal – Um País de Imigrantes?	22
1.2.1. Principais motivos da imigração Brasil – Portugal	33
1.3. Instituições de Apoio aos Imigrantes em Portugal	38
1.3.1. Políticas de desenvolvimento económico-social.....	38
2. Instrumentos Jurídicos de Proteção aos Imigrantes	40
2.1. Constituição da República Portuguesa	40
2.1.1. Os princípios da Universalidade, da Igualdade, e da Equiparação. 43	
2.1.2. Limitações aos direitos dos imigrantes em Portugal.....	46
2.1.3. O direito constitucional à livre associação de imigrantes em Portugal	51
2.1.4. Dos direitos dos imigrantes em situação irregular	62
2.2. A Lei de Estrangeiros e Fronteiras em Face aos Direitos dos Imigrantes	
Dispostos na Constituição da República Portuguesa.....	66
2.2.1. O estatuto do estrangeiro e fronteiras e uma nova política migratória	
em Portugal 70	
2.3. Dos instrumentos internacionais de proteção	74
3. Tempo para Residir e Tempo para Contribuir	79
3.1. Desigualdade com base no tipo de residência.....	79
3.2. Contraordenação ou Crime.....	82
Conclusão	84
Bibliografia	87

Índice de Abreviaturas

- ACBL – Associação Casa do Brasil de Lisboa.
- ACIDI – Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural.
- ACIME – Alto Comissariado para as Imigrações e Minorias Étnicas.
- ACM – Alto Comissariado para as Migrações.
- ACMA – Associação para a Coordenação dos Migrantes Angolanos.
- ACVL – Associação Cabo-verdiana de Lisboa.
- AGUINENSO – Associação Guineense de Solidariedade Social.
- AIF – Ações de Inspeção e Fiscalização.
- AR – Autorização de Residência.
- Art. – Artigo.
- AUE – Ato Único Europeu.
- CAAS – Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen.
- Cap. – Capítulo.
- CAP – Centros de Acolhimento Permanentes.
- CEE – Comunidade Económica Europeia.
- CGTP/IN – Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses – Intersindical Nacional.
- CNAI – Centro Nacional de Apoio à Integração de Migrantes.
- COCAI – Conselho Consultivo para Assuntos de Imigrantes.
- CRP – Constituição da República Portuguesa.
- CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.
- CT – Código do Trabalho.
- DL – Decreto Lei.
- DSE – Direção de Serviços de Estrangeiros.
- DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- IEFP – Instituto de Emprego e Formação Profissional.
- INE – Instituto Nacional de Estatística.
- NAV – Notificações para Abandono Voluntário.
- NISS – Número de Inscrição da Segurança Social.
- OCDE/OECD – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico.
- OCPM – Obra Católica Portuguesa para as Migrações.
- OIM – Organização Internacional para as Migrações.

OIT – Organização Internacional do Trabalho.
OM – Observatório das Migrações.
ONG – Organizações Não Governamentais.
ONU – Organização das Nações Unidas.
PALOP – Países de Língua Oficial Portuguesa.
PAC – Processos de Afastamento Coercivo.
RIFA – Relatório de Imigração Fronteira e Asilo.
RMMG – Retribuição Mínima Mensal Garantida.
SAPA – Sistema Automático de Pré-Agendamento.
SCAL – Secretaria Coordenadora das Ações de Legalização.
SEFSTAT – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras Estatística.
SSS – Sistema de Segurança Social.
STJ – Supremo Tribunal de Justiça.
SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.
TACC – Tratado de Amizade Cooperação e Consulta.
TEDH – Tribunal Europeu dos Direitos Humanos.
TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.
TUE – Tratado da União Europeia.
UE – União Europeia
UGT – União Geral dos Trabalhadores.

Introdução

Faz parte do comportamento humano a busca por melhores condições de vida, seja por motivos econômicos, culturais, sociais ou humanitários, levando a crer muitas vezes, que partir para outro país é a solução.

O problema não reside no facto do cidadão trocar um Estado por outro, não há nada de errado no processo migratório, desde que se observe os requisitos legais de entrada no país de destino, o que nem sempre é seguido por alguns cidadãos, que deixam sua pátria sem qualquer planeamento, sem garantia se vão conseguir trabalho, sem o visto adequado e sem o conhecimento da legislação do país escolhido.

Em muitos casos, por se sentirem perseguidos, torturados ou deslocados devido a conflitos internos ou externos nos países de origem, o estrangeiro enxerga como única saída arriscar-se em uma trajetória perigosa em busca de um Estado que lhes ofereça condições mais dignas.

Esse fluxo migratório desenfreado e sem respaldo legal é uma preocupação constante no Parlamento Europeu, que vem desenvolvendo medidas através da Comissão Europeia que visam melhorar a gestão das fronteiras externas e, ao tratar-se de refugiados, tornar mais dignos os processos de asilo ao separá-los dos migrantes regulares.

São situações e realidades que fundamentam o presente trabalho, concentrado no estudo da migração regular, com ênfase na migração laboral envolvida entre Brasil e Portugal, e apesar da presença de referências acerca dos refugiados, estes não são objeto de estudo.

A escolha destes países deu-se pelo facto de os mesmos manterem laços perenes de amizade, solidificados através da história por tratados internacionais, a exemplo do Tratado de Amizade Cooperação e Consulta (TACC), que garante ao Brasil uma discriminação positiva, comparada a outros países terceiros. Para além desses motivos, por ser o Brasil o país com maior representatividade na comunidade estrangeira em Portugal, de acordo com o Relatório de Imigração Fronteira e Asilo (RIFA).

Este trabalho está inserido no âmbito do direito internacional, cujo tema faz parte da linha de estudos do Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas, que por sua vez integra a política dos direitos humanos.

Com relação ao limite espacial, será apresentado um estudo com base no fenómeno migratório Brasil-Portugal, no período que vai do ano 2015 até o ano 2020. Embora haja uma abordagem geral sobre o tema desde o descobrimento do Brasil, esta terá um viés elucidativo.

Neste contexto, como objetivo geral, será analisada a questão das políticas protetivas adotadas pelo Estado, com vista a salvaguardar os direitos dos imigrantes em situação irregular em Portugal, ou seja, aqueles cidadãos de países terceiros que entraram em território português, e aqui se encontram, que trabalham e contribuem para o Estado, porém não estão documentados com um título de residência. Essa análise será feita no âmbito dos instrumentos nacionais e internacionais.

Como objetivos específicos, a atenção será voltada à crítica dessas medidas protetivas, com relação ao tempo que o estrangeiro leva para adquirir documentos necessários para se tornar um contribuinte do Estado português comparado ao tempo de espera por um título de residência, como também, será analisado se o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) está a respeitar o princípio da igualdade quanto ao tratamento dado entre as categorias de imigrantes no processo de legalização.

Além disso, ao alcance dos objetivos propostos, a atenção volta para a resposta à seguinte pergunta de partida: As medidas protetivas adotadas pelo Estado português aos imigrantes são eficazes?

Na persecução dos objetivos acima elencados, e por uma resposta à pergunta central, este trabalho está dividido em três capítulos integrados em três partes, cada uma com seus desdobramentos: a primeira parte será tratado o contexto histórico acerca da migração envolvendo Portugal e Brasil – Processo migratório entre Portugal e Brasil – expondo de forma resumida a história da imigração entre esses dois países, sob uma ótica macro, tratando com detalhes o período delimitado como objeto temporal, qual seja, do ano de 2015 a 2020.

Na segunda parte, o tema em questão são as medidas estabelecidas por instrumentos legais em âmbito Nacional e Internacional, adotadas pelo Estado português, que visam a regularização da situação dos estrangeiros, como também a proteção dos mesmos – Instrumentos jurídicos de proteção aos imigrantes – em que serão analisados os instrumentos legais de proteção ao imigrante adotados pela União Europeia e inseridos no ordenamento jurídico português, entender o texto da Lei de Estrangeiros quanto ao processo de legalização dos imigrantes e, buscar os artigos na Constituição da República Portuguesa (CRP) que efetivamente tragam proteção ao imigrante.

Na terceira e última parte surge o cerne da questão desse trabalho, cujo título escolhido foi – Tempo para contribuir e tempo para residir – em que faremos uma comparação entre o tempo que o imigrante trabalhador leva para ser reconhecido como contribuinte aos cofres públicos, mesmo sem ser residente legal, e o tempo que o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras leva para conceder um título de residência ao imigrante laboral. Nessa parte, também será questionado o princípio da igualdade, uma

vez que o processo de legalização dos estrangeiros trabalhadores é mais custoso que para os outros tipos de imigrantes.

É importante frisar que o presente trabalho foi baseado nas normas habituais de metodologia científica, positivista, podendo com segurança afirmar que a análise é mista, ou seja, qualitativa e quantitativa, em que será trabalhado o período de 2015 até 2020 e, para tanto, utilizaremos como ferramentas pesquisas bibliográficas, documentais e visitas a *websites*.

Esse trabalho é de extrema relevância não apenas para a comunidade migrante, mas para a sociedade em geral, uma vez que esta é formada por pessoas detentoras de direitos, dentre os quais, o direito de migrar e serem reconhecidas no país de destino com respeito e sem discriminação.

Espera-se, contudo, que esse estudo venha colaborar para a compreensão dos diplomas legais existentes no âmbito da migração voluntária, adotados pelo Estado português, e possa responder à indagação central.

1. O Processo Migratório entre Portugal e Brasil

1.1. Brasil descobre Portugal

Será útil iniciar esse estudo por uma breve panorâmica da história envolvendo Portugal e Brasil.

No final do século XV, houve a expansão de fronteiras para exploração de novos territórios e a necessidade da colonização de terras novas, influenciando com essas descobertas o movimento migratório, o que no caso de Portugal para o Brasil teve a finalidade de conquista e exploração. Tal movimento iniciou-se no ano 1500 com o descobrimento do Brasil e terminou em 1822 com a independência proclamada por Dom Pedro I¹.

Ao longo da história, Portugal e Brasil vivem uma relação enraizada com laços perenes de uma língua em comum, solidificados através dos séculos por Tratados e Acordos Internacionais ratificados por ambos². Esse vínculo teve como marco o descobrimento do segundo pelo primeiro em 22 de abril de 1500, em que no decorrer da história, corta-se o “cordão umbilical” e o Estado brasileiro passa da condição de colônia de Portugal para Estado independente e soberano no dia 07 de setembro de 1822, o que tecnicamente transformou aqueles, antes considerados colonizadores, em imigrantes.

Durante os séculos XIX e XX, o Brasil experimentou um longo processo migratório vindo de Portugal, motivado pela crise econômica que este país enfrentava à época. Os portugueses esperavam encontrar no Brasil, gigante país em expansão com uma língua em comum, um leque de oportunidades, o que fez do Brasil o destino preferido dos migrantes portugueses.

Entretanto, o Brasil por sua vez, através da Constituição de 1934 reafirmado na Constituição de 1937, estabeleceu um regime de cotas limitando a entrada dos estrangeiros imigrantes em 2% sobre o número total dos nacionais brasileiros num período de 50 anos, facto esse que dificultou a entrada dos portugueses no Brasil,³ conforme redação do artigo 151 da Constituição de 1937, que assim dispõe:

A entrada, distribuição e fixação de imigrantes no território nacional estará sujeita às exigências e condições que a lei determinar não podendo, porém, a corrente

¹ FERREIRA, Diogo, DIAS, Paulo. *História de Portugal*. Lisboa: Verso de Kapa, 2016. SILVA, Daniel Neves. Independência do Brasil. In: *Brasil Escola*. UOL. Disponível em: <https://brasilescola.uol.com.br/historiab/independencia-brasil.htm>.

² CONSULADO GERAL DE PORTUGAL EM SÃO PAULO. Tratados e Acordos entre Portugal e Brasil. Disponível em: <https://consuladoporugalsp.org.br/dados-sobre-portugal/tratados-e-acordos-entre-portugal-e-brasil/>.

³ ROCHA-TRINDADE, Maria Beatriz e FIORI, Neidi. Migrações entre Portugal e Brasil: reciprocidade de preferências 1908-1945. In: PADILLA, Beatriz e XAVIER, Maria (org.). *Revista Migrações*. Número Temático Migrações entre Portugal e América Latina. Lisboa: ACIDI, 2009, outubro, n.º 5, pp. 203-219. Disponível em: https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:hYekLXJgEEJ:https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/183863/Migr5_Sec2_Art3.pdf/f8d70930-eddb-485f-9e16-cdda2c19d70d&cd=1&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=pt.

imigratória de cada país exceder, anualmente, o limite de dois por cento sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil os últimos cinquenta anos.⁴

Os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) também demonstram um declínio da migração portuguesa para o Brasil entre os anos de 1929 e 1943. Tal facto pode ser explicado devido a suspensão das viagens atlânticas em consequência da 2.^a guerra mundial e pela política protetiva adotada pelo Brasil no início do século XX para o trabalhador nacional.⁵

No início dos anos 50 os motivos da queda migratória de Portugal para o Brasil tiveram motivos diferentes daqueles supramencionados. Em 1948, a partir dos benefícios gerados pelo auxílio econômico do plano Marshall, nome como ficou conhecido o apoio criado no pós-guerra, por iniciativa do secretário de Estado norte-americano George Marshall, iniciou-se a reconstrução da Europa Ocidental e com isso o aumento da oferta de empregos, e conseqüentemente, o declínio da migração luso-brasileira, pois os portugueses trocaram o Brasil por países da Europa que apresentavam melhores oportunidades de trabalho⁶.

O fluxo migratório português com destino ao Brasil retomou seu crescimento no final da década de 60 e início dos anos 70, devido a crise econômica e financeira que Portugal atravessou nesse período, contudo, essa nova população de migrantes portugueses não se estabeleceu de vez no Brasil, mas tiveram como destino também outros países da Europa e Estados Unidos da América⁷.

Com a integração de Portugal em janeiro de 1986 na Comunidade Económica Europeia (CEE), o país recebeu incentivos financeiros para se enquadrar às exigências da Comunidade, iniciando um plano de desenvolvimento económico-financeiro, com incremento na construção civil e conseqüente necessidade de angariação de força de trabalho⁸.

Esse mercado laboral ativo em Portugal atraiu trabalhadores não só do Brasil, mas de outros Estados terceiros, e essa mão-de-obra externa foi de suma importância para a efetivação do plano de desenvolvimento iniciado no país. Essa foi uma época marcada

⁴ Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. *Diário Oficial da União, Seção 1* [em linha]. Brasília: Imprensa Nacional, 1937-10-11, p. 22359. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-35093-10-novembro-1937-532849-norma-pl.html> [consult. 29 abr. 2022].

⁵ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Território Brasileiro e Povoamento. IBGE, 2022. Disponível em: <https://brasil500anos.ibge.gov.br/territorio-brasileiro-e-povoamento/portugueses/imigracao-de-declinio-1960-1991.html>. A oscilação no fluxo migratório proveniente de Portugal rumo ao Brasil e vice-versa, entre os anos analisados, teve como causa principal a crise económico-financeira envolvendo os dois países.

⁶ BORCHARDT, Klaus-Dieter. *ABC do Direito da União Europeia*. Bruxelas: Comissão Europeia, 2016. Em 1948 foi criada a Organização Europeia de Cooperação Económica – OEEC, por iniciativa dos Estados Unidos e com o objetivo de reconstruir a Europa Ocidental, cuja primeira missão consistiu na permissão de trocas comerciais entre os Estados.

⁷ SANTOS, Vanda. *O discurso oficial do Estado sobre a emigração dos anos 60 a 80 e emigração dos anos 90 à actualidade*. Lisboa: Observatório da Imigração, 2004. Disponível em: <https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/177157/EstudoOI+8.pdf/a8ddb746-c551-4d07-8a2f-181fc28297c3> [consult.27 jan. 2022].

⁸ BORCHARDT, Klaus-Dieter. *O ABC do direito da União Europeia*.

pela imigração laboral, o que a princípio iniciou com um número não muito representativo de imigrantes brasileiros, mas que ao longo dos anos tornou-se expressivo. Esse grupo era formado por cidadãos com nível de instrução superior e capacitados para ocuparem postos de trabalhos qualificados, esse período ficou conhecido como a “primeira vaga migratória”⁹.

Durante os anos 90, o movimento migratório de brasileiros rumo a outros Estados em busca de trabalho tornou-se crescente, devido à situação económico-financeira desfavorável no Brasil, com altas taxas de inflação e desemprego, e Portugal foi um desses destinos¹⁰.

Nesse interregno, entre meados da década de 90 e início do ano 2000 o número de imigrantes em Portugal duplicou, o que antes era formado quase que exclusivamente por brasileiros e cidadãos de países africanos de língua oficial portuguesa, conhecidos como PALOP, passou a fazer parte também a população de imigrantes chineses, indianos e europeus reformados, essa época ficou conhecida como a “segunda vaga migratória”, formada por imigrantes investidores, reformados e trabalhadores, que eram contratados para ocuparem postos de trabalho desprezados pelos nacionais e pelos estrangeiros residentes da primeira vaga migratória.

Com o incremento da construção civil no setor público, do comércio e serviços, o Estado português passou a receber cada vez mais trabalhadores estrangeiros, sem as exigências qualitativas específicas, pois as empresas locais careciam de mão-de-obra que suprissem suas necessidades nos postos de trabalhos menos qualificados¹¹.

Em que pese o incentivo financeiro recebido, Portugal não conseguiu atingir o crescimento desejado, mantendo-se estagnado desde o início do século XXI, chegando ao ápice com a crise financeira mundial iniciada em 2008, atingindo desemprego na ordem de 17,9% em 2013, e, conseqüentemente, um aumento na emigração portuguesa e retorno dos imigrantes aos seus países de origem. O ano 2012 foi o ano com maior saldo migratório negativo nesse período, apresentando um valor negativo na ordem de (-) 37 352 imigrantes¹².

⁹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Território Brasileiro e Povoamento*. IBGE, 2022. Disponível em: <https://brasil500anos.ibge.gov.br/territorio-brasileiro-e-povoamento/portugueses/imigracao-de-declinio-1960-1991.html>. Com o quadro desfavorável economicamente no Brasil e a entrada de Portugal na União Europeia, houve um aumento do número de portugueses de volta a Portugal e de brasileiros a migrarem para aquele país em busca de trabalho.

¹⁰ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Território Brasileiro e Povoamento*. Na década de 90 o Brasil registou um total de um milhão e quinhentos mil emigrantes, motivados pela crise económica e financeira que se instalou no país.

¹¹ MALHEIROS, Jorge Macaísta. *Imigração brasileira em Portugal*. Lisboa: Observatório da Imigração, 2007. Disponível em: https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/179693/1_ImigrBrasileira.pdf/7d926056-f322-427a-8393-73fb1848da37. A brasileira apenas em 2003 perdia a liderança para a ucraniana como a nacionalidade mais representativa com autorização de residência em Portugal, o que em 2004 passou a liderar o ranking permanecendo até os dias atuais.

¹² OBSERVADOR. Crise e castigo. A longa estagnação da economia em Portugal. Observador, 2016. Disponível em: <https://observador.pt/especiais/crise-castigo-longa-estagnacao-da-economia-portugal/>.

Conforme apresentado alhures, o fenómeno migratório entre Portugal e Brasil ocorre desde o descobrimento do Brasil, com seus altos e baixos para os dois países. Atualmente, o Brasil lidera o *ranking* entre as nacionalidades com maior número de representantes com títulos de residência em Portugal, o que ocorre desde 2008, atingindo neste ano um percentual de 24% do total de imigrantes no país, ultrapassando a nacionalidade cabo-verdiana, que até então liderava.

Em 2019 esse percentual atingiu 25,6%, conforme dados extraídos do relatório de estatística no portal do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras Estatística (SEFSTAT) 2008 e 2019, e continuou crescendo em 2020, apesar da pandemia COVID-19, em que, mesmo com o encerramento das fronteiras, de março a julho de 2020, e outras restrições, a emissão e renovação dos títulos de residência cresceram, com um total de 42 245 novos títulos de residência emitidos para a nacionalidade brasileira, dentre estes, 36,3% foram para atividade profissional¹³.

Podemos observar que ao longo da história entre Brasil e Portugal o fluxo migratório sofreu variações marcadas pelo desenvolvimento económico-financeiro de cada um desses países, ora atingindo um, ora outro, comprovando a disposição dos dois Estados à migração.

1.2. Portugal – Um País de Imigrantes?

Tomando como base a definição de imigrante da Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização Internacional para as Migrações (OIM) define migrante toda pessoa que deixa seu país de origem, cruzando uma fronteira internacional ou no interior de um Estado, distante da sua residência habitual, independente dos motivos, por um período superior a um ano¹⁴.

O conceito de imigrante e estrangeiro não se confunde, embora todo imigrante seja necessariamente estrangeiro, o contrário nem sempre é verdade, uma vez que, alguns estrangeiros entram em outros países com intenção de turismo, ou trabalho, sem que haja interesse migratório.

Antes da alteração da lei da nacionalidade portuguesa n.º 37/81, de 3 de outubro, que ocorreu em novembro de 2020, também eram considerados imigrantes os filhos de imigrantes, nascidos em Portugal, quando seus pais não estavam legalizados no país,

¹³ A nacionalidade brasileira lidera na verdade desde 2007, com uma população total com 66.354 imigrantes contra 63.925 cabo-verdianos, conforme o relatório SEFSTAT 2007, entretanto, o gráfico apresentado no relatório desse período trás as duas nacionalidades empatadas com 15% do total da população de imigrantes, onde somente no ano seguinte, 2008, com uma representação de 24% da população total, contra 12% da nacionalidade cabo-verdiana, a população brasileira disparou seu crescimento, liderando até os dias atuais. SEFTSTAT. *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo*. Lisboa: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Disponível em: SEFTSTAT - Rifa 2008; SEFTSTAT - Rifa 2019; SEFTSTAT - Rifa 2020.

¹⁴ OLIVEIRA, Catarina Reis. *Indicadores de Integração de Imigrantes: relatório estatístico anual 2021*. Lisboa: Observatório das Migrações, 2021. Disponível em: <https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/383402/Relat%C3%B3rio+Estat%C3%ADstico+Anual+2021.pdf/e4dd5643-f282-4cc8-8be1-92aa499bb92f>. [consult. 08 dec. 2021].

ou, quando não tinham título de residência há pelos menos dois anos há época do nascimento da criança, embora nunca tivessem saído do território português, pois esses eram alguns dos requisitos, para que fosse atribuída a nacionalidade portuguesa.¹⁵

Os nascidos após a alteração da lei da nacionalidade, pela Lei Orgânica n.º 2/2020, de 10 de novembro, foram beneficiados, pois seus pais já não precisavam comprovar tempo de residência, bastando um deles ser portador de um título de residência legal, ou mesmo que não tivesse um título de residência, se comprovasse que residia em Portugal há pelo menos um ano há época do nascimento do filho, tinham o direito de registar a criança como português, observando os demais requisitos, conforme nova redação do artigo 1.º, alínea f), da Lei n.º 37/81, que assim determina:

Os indivíduos nascidos em território português, filhos de estrangeiros, que não se encontrem ao serviço do respetivo Estado, que não declarem não querer ser portugueses, desde que, no momento do nascimento, um dos progenitores resida legalmente no território português, ou aqui resida, independentemente do título, há pelo menos um ano.¹⁶

O relatório estatístico apresentado pelo Observatório das Migrações, traz a pergunta: “Portugal é um país de imigração?”

A discussão acerca desse tema foi iniciada na década de 1950 por Landecker, com seu artigo intitulado “*Types of Integration and their measurement*”. Hodiernamente, reconhece-se que a integração dos imigrantes na sociedade de um país é um processo multidimensional, que depende de vários indicadores¹⁷.

O relatório supra estabelece que, para se medir o grau de importância assumida pelos imigrantes em um país, deve-se observar primeiro qual a representatividade que a população de imigrantes assume em relação aos residentes, segundo, é necessário aferir a evolução do saldo migratório comparado aos anos passados.

Quanto ao saldo migratório, Portugal apresentou um período negativo que durou entre 2011 e 2016, com a pior fase registada em 2015, cujo movimento migratório de entrada nesse ano registou um total de 29 896 (imigração), contra um total de saídas de 40 377 (emigração), obtendo um saldo migratório negativo em (-) 10 481, decorrente da crise económico-financeira vivida por Portugal à época e a estagnação da economia.

Após essa fase, o país voltou a recuperar posição entre os países da UE¹⁸. Com um regime migratório misto, uma vez ser esse Estado tanto recetor quanto emissor de

¹⁵ Lei n.º 37/81. *Diário da República, Série I*. Lisboa: Imprensa Nacional: Casa da Moeda, 1981-10-03, n.º 228, pp. 2648-2651. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=614&tabela=leis&so_miolo= [consult. 23 mar. 2022].

¹⁶ Lei n.º 37/81. *Diário da República, Série I*.

¹⁷ OLIVEIRA, Catarina Reis. *Indicadores de Integração de Imigrantes: relatório estatístico anual 2021*.

¹⁸ OLIVEIRA, Catarina Reis, GOMES, Natália. *Indicadores de Integração de Imigrantes: relatório estatístico anual 2017*. Lisboa: Observatório das Migrações, 2017. Disponível em: <https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/383402/Relat%C3%B3rio+Indicadores+de+Integra%C3%A7%C3%A3o+>

migrantes, passou da 19.^a posição em 2017, para 18.^a em 2018, chegando à 8.^a posição em 2019, conforme dados obtidos no relatório estatístico anual 2020 do Observatório das Migrações (OM)¹⁹.

Com relação à representatividade que os imigrantes assumem comparados aos residentes, no ano 2015 Portugal apresentava uma população de estrangeiros cuja representatividade era de 8% do total de residentes, assumindo o 21.^o lugar entre os países da União Europeia “quanto à importância de estrangeiros (dados de nacionalidade) no total de residentes. Em 2020, entre os países da UE27, passou para a 18.^a posição, mostrando uma evolução durante esses cinco anos.

No período de 2011 até 2017, o saldo negativo nas migrações refletiu na nacionalidade brasileira que, embora continuasse na liderança, o que ocorre desde 2008, sofreu uma redução em sua posição com relação às demais, voltando a crescer em 2018, atingindo em 2019 o maior percentual desde 2012, com 25,6% sobre o total das nacionalidades imigrantes residentes legais em Portugal²⁰.

Alguns fatores podem explicar o decréscimo na população de imigrantes nesse período de 2011 a 2017, tais como a aquisição da nacionalidade portuguesa entre os imigrantes, que deixaram de ser assim considerados e passaram a ser nacionais, a alteração do fluxo migratório com saldo negativo devido a crise económica no mercado laboral português.

Com relação à população de nacionais, entre os anos de 2015 a 2018 observou-se um decréscimo na população portuguesa em média 0,2% ao ano, com leve crescimento entre 2018 e 2019 (+ 0,19%). O relatório do OM 2020 demonstra que Portugal assume o posto de “o quarto país mais envelhecido e com mais grave fragilidade demográfica” entre os países da União Europeia, cuja população com idade acima de 65 anos representa um percentual de aproximadamente 21,5% da população total²¹. De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), Portugal ocupa o

de+Imigrantes+OM+2017.pdf/432839ce-f3c2-404f-9b98-39ab22b5edc5. Normalmente o relatório anual do Observatório das Migrações apresenta dados referentes ao ano anterior, nesse caso, os dados estatísticos do ano 2015 constam no relatório do ano 2017, e não em 2016 como era de se esperar.

¹⁹ OLIVEIRA, Catarina Reis. *Indicadores de Integração de Imigrantes: relatório estatístico anual 2020*. Lisboa: Observatório das Migrações, 2020, p. 30. Disponível em: <https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/383402/Relat%C3%B3rio+Estat%C3%ADstico+Anual+2020+-+Indicadores+de+Integra%C3%A7%C3%A3o+de+Imigrantes/472e60e5-bfff-40ee-b104-5e364f4d6a63>. A partir de 2017, por força do aumento do fluxo migratório positivo (+4.886), cujos dados mostram um total de 36.639 imigrantes permanentes nesse período, Portugal saiu de uma sequência de saldos migratórios negativos e iniciou uma recuperação considerável durante as décadas seguintes, alcançando em 2019 um recorde com um saldo migratório positivo em mais de 44.506.

²⁰ Em 2012 a representação do Brasil enquanto população imigrante foi de 25,3%. Após um período negativo, que durou de 2011 a 2017, a população brasileira voltou a crescer, atingindo em 2019 uma representação de 25,6% com relação ao total de imigrantes portadores de títulos de residência em Portugal, permanecendo como a maior comunidade de imigrantes no país, desde 2007, mesmo nos anos de queda. Os dados podem ser confrontados no portal do SEF, através do RIFA 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019. Disponível em: <https://sefstat.sef.pt/forms/relatorios.aspx>.

²¹ OLIVEIRA, Catarina Reis. *Indicadores de Integração de Imigrantes: relatório estatístico anual 2020*. O relatório estatístico anual do Observatório das Migrações apresenta os indicadores de integração dos imigrantes, com a participação do Alto Comissariado para as Migrações e a Secretária de Estado para a Integração e as Migrações.

quinto lugar de país com a população mais envelhecida do mundo, com idade acima de 60 anos.

Nessa mesma ordem, os dados apresentados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), através do boletim de estatística referente a dezembro de 2020, sinalizou que o ano de 2019 registou uma população portuguesa com um total de 10 295 909 habitantes, composta por 13,6% de jovens, 64,3% em idade ativa e 22,1% de idosos, com um índice de envelhecimento de 163,2 idosos para cada grupo de 100 jovens,²² em janeiro de 2020 Portugal ocupou a quarta posição entre os países da UE27, com 166 idosos para cada 100 jovens, perdendo apenas para Alemanha, Grécia e Itália, e registou uma população total de 10 297 081 pessoas, crescimento de +0,01%.

Como causas desse envelhecimento demográfico observa-se: o baixo índice de natalidade, seguido do baixo índice de mortalidade que consequentemente representa uma maior população idosa e, por ter mantido um fluxo migratório negativo durante os anos passados, apresentando uma emigração superior à imigração.

Quanto ao fenómeno migratório, em que pese os mecanismos que creditam os dados estatísticos acerca dessa questão não retratarem dados exatos, devendo ser observados por aproximação, o INE registou em 2019 um crescimento de 0,43%, com um total de 72 725 imigrantes que entraram em Portugal em 2019, contra uma taxa negativa de crescimento natural em (-) 0,25%.

Desse total de imigrantes, 67% nasceram em um país terceiro, ou seja, cada vez mais imigrantes fora da União Europeia entram em solo português²³, e vêm colaborando para o crescimento da economia do país, uma vez que esses imigrantes que aqui residem e trabalham, mesmo sem um título de residência, contribuem para o Estado através de investimentos, pagamento de impostos e contribuições à Segurança Social, além de fomentar o comércio, serviços e o setor imobiliário.

Entre o período de 2015 a 2020, houve um crescimento da população estrangeira residente em Portugal, finalizando o ano de 2020 com um total de 662 095 Títulos de Residência, o que representa um aumento de 12,2% com relação a 2019, quase metade do percentual de aumento do período 2019/2018, que registou 22,9% a mais, de acordo com os dados apontados pelo Relatório de Imigração Fronteira e Asilo (RIFA) 2019 e 2020, bem como a evolução apresentada no portal de estatística do SEF, SEFSTAT,²⁴

²² INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. *Estatísticas Demográficas: 2019*. Lisboa: INE, 2020. Disponível em: <https://www.ine.pt/xurl/pub/71882686>. De acordo com dados projetados para o futuro no portal do INE, p. 31, a população de Portugal tende a diminuir ao longo dos anos, podendo ficar abaixo dos 10 milhões de habitantes em 2042, estimando um quadro ainda pior para 2080, com apenas 8,2 milhões de habitantes residentes em território nacional, o que representaria 300,3 idosos por cada 100 jovens.

²³ Dados da população de Portugal. Cf. INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. *Estatísticas – População*. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_tema&xpid=INE&tema_cod=1115.

²⁴ O SEF- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, apresenta todos os anos os relatórios estatísticos com dados referentes à população imigrante residente em Portugal, cujos conteúdos são distribuídos no portal através do RIFA de cada ano. Cf. SEFSTAT. *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo*. Lisboa: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

que fornece a evolução da população residente ao final de cada ano, da seguinte forma: Ano 2015 fechou com 388 731 Títulos de Residência (TR); 2016 com 397 731 TR; 2017 com 421 711 TR; 2018 com 480 300 TR; 2019 com 590 348 TR e 2020 com 662 095 TR. Dentre esse total apresentado no ano de 2020, foram emitidos 27,8% para brasileiros, ou seja, 183 993 Títulos de Residência foram para cidadãos brasileiros.

Observamos que cada ano acumula o total dos anos anteriores. Foram 287 811 novos títulos de residência emitidos durante o ano de 2020 e 132 035 TR renovados, 23% a mais que 2019. Desse total, 85 973 foram renovados através da plataforma de renovação automática, serviço disponibilizado em julho de 2020. Os motivos mais relevantes para a concessão dos novos TR em 2020, destacou-se três: reagrupamento familiar, atividade profissional e estudo.

Os dados supracitados representam apenas a população imigrante autorizada pelo SEF a residir em Portugal, entretanto, estima-se um número bastante superior de estrangeiros vivendo em território português de forma irregular, em que a grande maioria são cidadãos de países terceiros, que em alguns casos entraram legalmente, usando de prerrogativas de acordos bilaterais, como acontece entre Brasil e Portugal, pelo Tratado de Amizade Cooperação e Consulta (TACC), que permite a entrada com dispensa de visto para viagens de curta duração,²⁵ por motivos de turismo, jornalismo, cultural e empresarial, bastando demonstrar que dispõem de meios de subsistência e alojamento para o período de até 90 dias, prorrogáveis por mais 90 dias.

Alguns estrangeiros até mesmo entram de forma ilegal, e aqui permanecem sem se manifestar junto ao SEF, o que, independentemente da forma utilizada para entrar, a permanência no território nacional por período superior ao permitido e a falta de comunicação ao SEF, torna o cidadão, mesmo que tenha entrado de forma legal, em irregular, sujeito a coimas e expulsão administrativa ou judicial.

Os jovens representam a maioria da população imigrante em idade laboral ativa, e, dentre esse total, os brasileiros representam 25,6%, predomina a faixa etária dos 25 aos 44 anos. Essa população de imigrantes com perfil jovem e ativo, representa para a Segurança Social um saldo financeiro positivo do Sistema de Segurança Social (SSS),

Disponível em: SEFSTAT - Rifa 2019, SEFSTAT - Rifa 2020. A página do SEFSTAT contém informações acumuladas desde 1980. Disponível em <https://sefstat.sef.pt/forms/evolucao.aspx>.

²⁵ Cf. Lei n.º 23/2007. *Diário da República, Série I*. Lisboa: Imprensa Nacional: Casa da Moeda, 2007-07-04, n.º 127, pp. 4290-4330. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/23-2007-635814>. A Lei n.º 23/07, de 04 de julho, trata da possibilidade de entrada em território nacional português sem a necessidade de visto, no artigo 10.º, n.3. Nos casos previstos a entrada é permitida apenas em casos específicos de curta duração, não se tratando de imigração, conforme transcrito abaixo:

Artigo 10.º - Visto de entrada

(...)

3 – Podem, no entanto, entrar no País sem visto:

Os cidadãos estrangeiros habilitados com título de residência, prorrogação de permanência ou cartão de identidade previsto no n.º 2 do artigo 87.º, quando válidos;

Os cidadãos estrangeiros que beneficiem dessa faculdade nos termos de convenções internacionais de que Portugal seja parte.

devido as contribuições pagas. Este saldo a que nos referimos está relacionado às contribuições e prestações dos imigrantes, e é medido através do montante das contribuições feitas pelos imigrantes, menos o total das prestações sociais pagas a estes.

Em 2019 o saldo do SSS fechou positivo com 884,4 milhões de euros, em 2020 apesar das restrições causadas pela pandemia COVID19, o saldo positivo foi de 802,3 milhões de euros, demonstrando assim que, a imigração laboral contributiva é necessária à sustentabilidade do Sistema da Segurança Social do país.²⁶

Tal qual o Brasil, a Segurança Social em Portugal funciona através de um sistema contributivo, firmado por um contrato social entre o Estado e o contribuinte, cujas normas estabelecem a forma de retorno das contribuições pagas, com fins à proteção do cidadão contribuinte, na velhice, doença, reforma, invalidez, desemprego, acidente de trabalho, óbito, dentre outras.

Para além dos benefícios gerados aos contribuintes do SSS, existem prestações sociais suportadas pela Segurança Social, que têm como objetivo suprir situações de exclusão social e grave carência econômica, trata-se do Rendimento Social de Inserção (RSI), este distingue-se das demais prestações sociais por não carecer de contribuições para gerar o benefício, pode atingir tanto aos requerentes, sejam eles nacionais ou estrangeiros residentes que atendam aos requisitos sociais, quanto aos seus agregados familiares.

Ao contribuir para a Segurança Social, o residente estrangeiro passa a ser detentor dos mesmos direitos sociais protetivos que os nacionais portugueses. Verifica-se, entretanto, que os estrangeiros são os que menos se beneficiam do Sistema de Segurança Social, em que o ano de 2019 os estrangeiros contribuíram com 995,5 milhões de euros, e foram pagos o montante de 111,1 milhões de euros de prestações sociais, e, em 2020 foram contabilizadas 1.075,200 milhões de euros de contribuições, contra 273 milhões de euros de prestações sociais.

Explicando melhor esse quadro, em 2019 por cada grupo de 100 contribuintes, 28 estrangeiros foram beneficiados pelo SSS, e 52 foram beneficiados em 2020 para o mesmo total, enquanto os nacionais apresentaram para os mesmos anos, por cada 100 contribuintes, 58 beneficiados em 2019 e 83 em 2020.

Terminou o ano de 2020 com um total de 424 249 estrangeiros a contribuírem para o Sistema de Segurança Social. Em 2019 foram 393 937 estrangeiros, esse aumento deu-se devido a medida de atribuição do número de inscrição da Segurança social (NISS na hora), introduzida pelo governo a partir de 1 de janeiro de 2020, que ajudou a incrementar o relacionamento entre os estrangeiros e a Segurança Social,

²⁶ OLIVEIRA, Catarina Reis. *Indicadores de Integração de Imigrantes: relatório estatístico anual 2021*.

impactando o crescimento do número de contribuintes estrangeiros, pois antes dessa medida, o NISS de um trabalhador independente podia demorar meses até ser atribuído.

Em que pese a necessidade em fomentar o sistema social do país através das contribuições laborais, não podemos esquecer que o fenômeno migratório rumo à Europa tende ao crescimento, e necessita da cooperação entre os Estados membros, devido a sua natureza transnacional e complexidade desse fenômeno, uma vez que a linha que separa a natureza dos crimes relacionados à imigração ilegal é de difícil persecução.

O ano de 2015 foi marcado por uma crise migratória instalada na Europa, desencadeada com a chegada de quase um milhão de refugiados pelo Mediterrâneo, o que fez com que o tema “Imigração” fosse colocado em evidência na pauta dos assuntos principais na agenda da União Europeia, conforme relatório *The European Anti-Poverty Network*²⁷.

Assim como os demais países da União Europeia, Portugal se manteve atento ao problema da imigração ilegal e as consequências negativas que esse fenômeno representa ao Estado português e ao mundo, especialmente quando se trata de tráfico de pessoas ou contratação de mão-de-obra ilegal para trabalhos em condições análogas a escravos.

Para tanto, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), vem trabalhando não apenas nas fronteiras terrestres, marítimas e aeroportos, mas também em locais de trabalhos e alojamentos, com a finalidade de impedir e repelir a entrada e permanência de estrangeiros ilegalmente no país, bem como punir aqueles que auxiliam e exploram o imigrante indocumentado.

No âmbito do controlo da imigração, o SEF realizou entre os anos de 2015 a 2019 um total de 32 287 Ações de Inspeção e Fiscalização (AIF),²⁸ dentre as quais, fazem parte as Notificações para Abandono Voluntário (NAV) e os Processos de Afastamento Coercivo (PAC). Dentre as nacionalidades identificadas nas ações, a brasileira foi a que teve maior representatividade, conforme dados coletados nos relatórios estatísticos anuais dos anos 2015 a 2019, no portal do SEF²⁹.

²⁷ O parecer de março de 2016 da Rede Europeia Anti-Pobreza, intitulado “A Crise dos Refugiados na Europa”, apresenta um perfil da crise migratória na Europa, com a chegada de aproximadamente 1 milhão de refugiados pelo Mediterrâneo em 2015, o que fez do tema “Imigração”, o principal assunto tratado na EU. Disponível em: <https://www.eapn.pt/ficheiro/ae2fb89d08ba0dc8f7e32fde0445e37e>.

²⁸ Em 2015 foram realizadas 8.797 Ações de Inspeção e Fiscalização, em 2016 foram 7.553, em 2017 foram 5.852, em 2018 foram 5.049 e em 2019 foram 5.036 AIFs. Em que pese o número de AIFs tenha diminuído ao longo dos anos, a representatividade dos brasileiros evoluiu, tendo nas ações de Notificação para Abandono Voluntário (NAV), quanto para as ações que cominaram em Processos de Afastamento Coercivo (PAC). Cf. SEFTSTAT. *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo*. Lisboa: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Disponível em: <https://sefstat.sef.pt/forms/relatorios.aspx>.

²⁹ Cf. SEFTSTAT. *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo*. Lisboa: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Disponível em: <https://sefstat.sef.pt/forms/relatorios.aspx> Os relatórios estatísticos apresentados no Portal do SEF estão

Observa-se uma redução no total de ações de inspeção e fiscalização do SEF, entre 2015 e 2019, porém o mesmo não ocorreu com a representatividade da nacionalidade brasileira, cuja evolução em 2019 registou um percentual de 55,2% nas notificações para abandono voluntário e 38% para os processos de afastamento coercivo, comparados ao total das AIF.

Em 2020, em decorrência da pandemia COVID19, houve uma diminuição em todas as ações realizadas pelo SEF comparadas ao ano anterior, com um total de 2.960 ações de inspeção e fiscalização (- 41,2%), 2.182 notificações para abandono voluntário (-54,9%), dentre essas 1.286 para brasileiros, e, foram executados 208 afastamentos (- 27,3%), 90 deles para brasileiros.

A nacionalidade brasileira também foi a que mais se destacou nos processos de contraordenação instaurados em Portugal, com 19.015 processos em um total de 40.419, desse total 98,6% foram ao abrigo da lei de estrangeiros, n.º 23/2007 de 04 de julho, predominando o artigo 192.º, permanência ilegal com 34.840 processos instaurados.³⁰

Com relação aos crimes apurados em 2020, o SEF registou um total de 476 crimes, em destaque estão: falsificação de documentos, com 287 crimes dessa natureza e auxílio à imigração ilegal, com 80 crimes.

Foram sinalizadas 59 vítimas de tráfico de seres humanos, na grande maioria para exploração laboral com 48 registos, seguindo da exploração sexual com 6 casos, com encaminhamento das vítimas para receberem apoio da Unidade Anti Tráfico de Pessoas (UATP), apoiadas pelos Centros de Acolhimento Permanentes (CAP) e outras organizações.

De acordo com Mestre António Vitorino, a maior parte dos imigrantes que se encontram em situação ilegal no território da UE, entraram legalmente, tornando-se ilegais quando excederam o prazo máximo de estadia permitida, o que nesse caso envolve duas situações: daqueles que entraram por fronteiras não vigiadas, de forma ilegal, e aqueles que entraram legalmente e tornaram-se ilegais com a permanência fora do prazo, o que para todos os efeitos, as duas situações tomam a mesma forma perante a lei, podendo ser sanado tal vício se o imigrante enquadrado em uma das situações se manifestar junto ao SEF com um processo de autorização de residência, e, quando do agendamento, comprovar doze meses de contribuição para o Sistema de Segurança Social e pagar a multa referente à permanência irregular em território português.

organizados com informações estatísticas acerca da população estrangeira residente em Portugal, sobre as ações de inspeção e fiscalização realizadas, bem como a evolução populacional contendo dados desde o ano 1980, dispostos através de relatórios estatísticos anuais.

³⁰ OLIVEIRA, Catarina Reis. *Indicadores de Integração de Imigrantes: relatório estatístico anual 2021*.

Para além dessa percepção, o Mestre observa o fator psicológico que o fenómeno da imigração exerce sobre a população nacional, em que o número de imigrantes percebido pelos nacionais é mais que o dobro que a quantidade real, dado a influência da presença dos estrangeiros junto à população nacional.³¹

O controlo da população estrangeira inserida em território português é feito através de três indicadores: o fluxo de entrada desses estrangeiros em Portugal, a permanência no Estado e o fluxo de saída. Quem fornece os dados referente ao fluxo de entrada dos estrangeiros é a Direção Geral dos Assuntos Consulares do Ministério dos Negócios Estrangeiros, a permanência é controlada pelo SEF, e a saída dos estrangeiros é controlada pela Organização Internacional das Migrações (OIM)³².

Entretanto, o indicador de entrada através de vistos de residência por vezes não é assertivo, pois existem aqueles que aqui entram sem a necessidade de visto, valendo-se de acordos internacionais, permanecendo definitivamente, conforme já foi citado, e também existem os filhos de imigrantes nascidos em território português, que antes da alteração da Lei da Nacionalidade, Lei n. 37/81, de 03 de outubro, não eram considerados portugueses se pelo menos um dos progenitores não tivesse título de residência legal há dois anos quando do nascimento da criança (a lei da nacionalidade foi alterada através da Lei Orgânica n.º 2/2020, de 10 de novembro)³³.

Logo, em que pese não haver o registo da entrada dessas pessoas em Portugal uma vez que nasceram em solo português, são consideradas imigrantes. Também não são contabilizados os imigrantes que entram por fronteiras não vigiadas, uma vez que não se pode apresentar estatística fiável da clandestinidade.

Desse modo, a contabilização do número de imigrantes feita pelo SEF, através do SEFSTAT, embora use como referência os indicadores de entrada, leva em conta o número de autorização de residência concedida, o que também não é um método totalmente correto, pois despreza aqueles que, apesar de terem imigrado para Portugal, entraram no país como nacionais, através de um processo de nacionalidade portuguesa iniciado em seu país de origem, e, contabilizam como imigrantes os nascidos em solo português, apesar de nunca terem imigrado, usando apenas o critério da concessão dos títulos de residência.

³¹ CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS. *Imigração ilegal e tráfico de seres humanos: investigação, prova, enquadramento jurídico e sanções*. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2013. Disponível em: <https://cej.justica.gov.pt/LinkClick.aspx?fileticket=Rs7bGNYjyr8%3d&portalid=30>.

³² OLIVEIRA, Catarina Reis. *Indicadores de Integração de Imigrantes: relatório estatístico anual 2020*, p. 31.

³³ A Lei Orgânica n.º 2/2020, de 10 de novembro alterou a Lei n.º 37/81, de 03 de outubro, beneficiando dentre outras categorias de estrangeiros, os nascidos em território português, no artigo 1.º - Nacionalidade Originária, n.º 1., alínea "f", passando a considera-los portugueses de origem caso preencham o requisito objetivo da residência, independente de título, há um ano: "Os indivíduos nascidos no território português, filhos de estrangeiros que não se encontrem ao serviço do respetivo Estado, que não declarem não querer ser portugueses, desde que, no momento do nascimento, um dos progenitores resida legalmente no território português, ou aqui resida, independentemente do título, há pelo menos um ano". Documentos como contrato de trabalho, contrato de arrendamento de imóvel ou contas em seu nome fazem prova a seu favor.

Entre 2016 e 2017 registou-se pelos postos consulares uma evolução de 119% na concessão de vistos de entrada para brasileiros com finalidade de residência em Portugal, entretanto, houve uma queda significativa nos anos subsequentes, o que de acordo com o OM, p. 36, entre 2017 e 2018 esse percentual caiu para quase a metade, com 58,7%, já entre 2018 e 2019 registou um percentual negativo de (-) 21,1%, facto esse que, com relação à concessão de vistos para residência, fez com que a nacionalidade brasileira perdesse lugar para outras nacionalidades como: nepalesa (com 85,8%), guineense (com 63,5%), indiana (com 58,2%) e cabo-verdiana (com 57,6%).³⁴

Em que pese a queda na concessão dos vistos de entrada, isso não significa necessariamente uma diminuição na concessão de autorizações de residências, uma vez que o SEF concede título de residência ao estrangeiro mesmo sem a posse de um visto de entrada, conforme algumas situações pontuadas, a exemplo do estrangeiro que entra como turista, inicia uma atividade laboral e faz uma manifestação de interesse no portal do SEF solicitando um título de residência para trabalho, sendo dispensado inclusive de provar que entrou legalmente no país, se, além dos requisitos legalmente exigidos, apresentar 12 meses de contribuição à Segurança Social, conforme alteração feita pela Lei n.º 28/2019, de 29 de março, que aditou o n.º 6 aos artigos 88.º e 89.º do diploma legal de estrangeiros, lei 23/07 de 04 de julho, em vigor desde 30 de março de 2019³⁵. Outras situações que permitem a concessão de título de residência sem visto de entrada são as condições do artigo 122.º do mesmo diploma legal³⁶.

Conforme dados apresentados no relatório SEFSTAT 2019, a nacionalidade brasileira continua a liderar na representatividade dentre as comunidades imigrantes com 25,6% do total da população imigrante. Em 2019 registou-se um total de 590.348 Títulos de residência, superando os exercícios anteriores com o valor mais elevado desde 1976, desse total, 151.304 títulos foram para brasileiros, os motivos mais relevantes foram: atividade profissional, reagrupamento familiar e estudo.

³⁴ OLIVEIRA, Catarina Reis. *Indicadores de Integração de Imigrantes: relatório estatístico anual 2020*. Os dados apresentados pelo OM2020, referem-se às informações consulares acerca da concessão de vistos para residência, não podendo ser confundido com a concessão de autorizações de residência para o mesmo período.

³⁵ Lei n.º 28/2019. *Diário da República, Série I*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2019-03-29, n.º 63, p. 1769. Disponível em: <https://data.dre.pt/eli/lei/28/2019/03/29/p/dre/pt/html>. Estabelece uma presunção de entrada legal na concessão de autorização de residência para o exercício de atividade profissional, procedendo à sétima alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

³⁶ O artigo 122.º da Lei n.º 23/2007 apresenta um rol desde a alínea “a” até “r”, com as possibilidades do estrangeiro de um país terceiro obter uma autorização de residência temporária em Portugal, com dispensa de visto de entrada. Também estão dispensados do visto de entrada os cidadãos da União Europeia e seus familiares, assim como as vítimas de tráfico de pessoas ou imigração ilegal, bem como os familiares de residentes legais para reagrupamento familiar, entenda como familiares os filhos menores ou incapazes, os filhos maiores, desde que dependentes do residente e estarem matriculados em uma Instituição em Portugal, os irmãos menores ou incapazes dependentes do residente, os cônjuges e os ascendentes, se estes últimos estejam à cargo do residente.

Quanto às autorizações de residência para investimento (ARI), em 2019 das 1 245 autorizações concedidas pelo SEF, 210 ARI foram para brasileiros, em 2020 foram 1 182 ARI, com investimentos totalizando 646 729 464,80 euros, e a nacionalidade brasileira segue em segundo lugar entre as dez mais expressivas, perdendo apenas para os chineses, que em 2019 e 2020 foram concedidas 394 e 296 Autorizações de Residência para Investimentos, respetivamente, conforme dados apresentados pelo RIFA 2019/2020.³⁷

Falemos separadamente do ano 2020, por ser esse período atípico devido à pandemia Covid-19. Pese todas as restrições impostas pelo Estado Português para a entrada de estrangeiros no território nacional, com o encerramento das fronteiras, de março a junho de 2020, ainda assim houve um crescimento na emissão e renovação dos títulos de residência, considerando uma amostragem global, dentre os quais, foram concedidas 126 autorizações de residência por motivo de investimento - ARI, a brasileiros, ficando mais uma vez em segundo lugar, atrás apenas da China, com 296 ARI. Nesse período, o SEF implantou um conjunto de serviços on-line no portal, com a possibilidade de renovação automática dos títulos, agendamentos, pedido de certidões, pagamentos por via eletrónica e alteração de dados.

Com relação às ações realizadas pelo SEF em 2020, houve uma queda comparado a 2019, com um total de 2 960 ações de inspeção e fiscalização (- 41,2%), 2182 notificações para abandono voluntário (- 54,9 %) e 208 processos de afastamento coercivo, 90 deles envolvendo brasileiros.

Não restam dúvidas que o ano de 2020 foi afetado pela pandemia, e com isso a política migratória precisou ser readaptada ao novo sistema. As fronteiras foram encerradas e, sem atendimento presencial, abriu-se o auto-atendimento on-line nos diversos setores.

Os prazos de validade para os títulos de residência já caducados foram alargados, os imigrantes que tinham uma manifestação de interesse inserida no portal nesse período, receberam uma pseudolegalização, em que tiveram sua situação regularizada, podendo assim efetuar a troca da carta de condução, tirar o número de utente, arrendar imóveis, entre outros benefícios que antes apenas atingia àqueles portadores de um título de residência.³⁸

³⁷ SEFTSTAT. *Relatório de Imigração*, Fronteiras e Asilo. Lisboa: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Disponível em: SEFTSTAT Rifa 2019. O ano 2019 encerrou com um total de 151.304 residentes de nacionalidade brasileira, representando a maior comunidade de imigrantes residentes legais em Portugal, esse total representa quase que o somatório das cinco nacionalidades anteriores (Cabo Verde, Reino Unido, Romênia, Ucrânia e China), comparado ao ano de 2018, teve evolução de 45,5%.

³⁸ Despacho n.º 3863-B/2020. *Diário da República, Série II, 3º Suplemento*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2020-03-27, n.º 62, pp. 3-5. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/despacho/3863-b-2020-130835082>. Despacho n.º 10944/2020. *Diário da República, Série II*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2020-11-08, n.º 217-A, pp. 3-4. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/despacho/10944-2020-147933307>. Foram sucessivos

Tais medidas de apoio aos imigrantes foram tomadas com o intuito de evitar o caos, tendo em vista a situação pandémica que levou a óbito muitos cidadãos, essa população de estrangeiros à espera de um agendamento para receber um título de residência (TR), não podia ser penalizada duas vezes, uma pela morosidade do SEF na análise dos processos para concessão do TR, outra por não ter acesso à saúde e outros direitos básicos, por serem considerados irregulares em solo português, o que volta à primeira, onde a falta de um direito reflete em vários outros.

1.2.1. Principais motivos da imigração Brasil – Portugal

Se analisarmos levando-se em conta apenas a concessão dos vistos de residência expedidos nos Consulados brasileiros, chegaríamos à conclusão de que os motivos da imigração brasileira para Portugal entre 2018 e 2020, predominantemente foram estudo e reagrupamento familiar, uma vez ter sido esses vistos os mais destacados entre o total de vistos concedidos a brasileiros nesse período, contrariando o que ocorria no passado, em que predominavam os pedidos de vistos para trabalho.

Mas não se pode analisar os motivos da imigração com base apenas nos vistos consulares, uma vez, conforme já foi dito, grande parte da população de imigrantes entra sem visto no país, e ainda existem os que entram com visto para estudo, pelo facto da concessão do título de residência ser mais rápida, embora o verdadeiro motivo seja trabalho.

O que se sabe está contido nos relatórios estatísticos anuais, em que nesse mesmo período (entre 2018 e 2020), do total dos títulos de residência concedidos a estrangeiros já em solo português, os motivos mais relevantes para concessão de novos títulos foram: atividade profissional subordinada (com 16.424 em 2018, 29.993 em 2019 e 28.976 em 2020); reagrupamento familiar (com 12.716 em 2018, 21.734 em 2019 e 20.796 em 2020) e estudo (com 7.514 em 2018, 11.699 em 2019 e 9.145 em 2020)³⁹.

O qual podemos observar que o verdadeiro motivo da imigração rumo a Portugal é a laboral, estando o Brasil inserido nessa estatística lógica de, ainda que tenha entrado em Portugal sem o visto para trabalho, uma vez em solo português, o brasileiro inicia uma atividade profissional, solicitando ao SEF um título de residência através de uma manifestação de interesse no portal Sistema Automático de Pré-Agendamento (SAPA), quando lhe é concedido o TR, inicia o processo de reagrupamento familiar, trazendo

Despachos com vista acautelar os direitos dos imigrantes que esperam a receção da manifestação de interesse pelo SEF. Acesso em 14/02/2022.

³⁹ Em 2018 registou-se um fluxo migratório que deu origem a 93.154 novos títulos de residência, desse total, 28.210 foram emitidos para nacionais do Brasil. Mantendo a tendência de crescimento, em 2019 o fluxo foi de 129.155 imigrantes com novos títulos de residência, com o Brasil representando 48.796 desse total, e em 2020 registou-se um total de 118.124 novos títulos de residência, em que o Brasil mais uma vez liderou, com 42.245 títulos. OLIVEIRA, Catarina Reis. *Indicadores de Integração de Imigrantes: relatório estatístico anual 2021*. SEFTSTAT. *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo*. Lisboa: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Disponível em: SEFTSTAT Rifa 2019; SEFTSTAT Rifa 2018.

para junto de si o cônjuge e filhos. Mesmo entre aqueles que realmente entram no país para estudar, alguns acabam por iniciar uma atividade profissional, devido ao custo de vida ser demasiado alto para estudantes brasileiros.

A lei de estrangeiro permite o exercício de atividade profissional por estudantes do ensino superior, desde que tenha um contrato de trabalho, que o horário seja compatível e o estudante informe previamente ao SEF, conforme artigo 97.º, n.º 2, da lei 23/2007, de 04 de julho, o que faz com que os estudantes que precisem trabalhar, troquem seu título de residência por estudo, para residência laboral, por ter esse título validade superior a determinadas modalidades de estudo cujo período é de um ano enquanto o TR laboral inicia com validade de dois anos e a renovação tem validade de três anos, havendo uma real economia no custo da confecção do cartão, que hoje representa um valor de 50 euros para brasileiros.

Portugal tem um dos menores salários da UE, um sistema administrativo burocrático, além de ser bastante comum encontrar imigrantes morando em guetos e/ou dividindo residência com outros imigrantes, trabalhando em subempregos, diferentes da sua área de formação profissional. Isso porque os estrangeiros são os mais suscetíveis ao desemprego em época de crise e vivem em situação de desvantagem e dificuldade de crédito para acesso ao mercado habitacional.

Outro obstáculo encontrado pelos imigrantes está no facto de algumas profissões reconhecidas em países terceiros, precisarem de certificação em Portugal, através de um processo de reconhecimento de diploma, sem o qual, para efeitos de comprovação das habilitações literárias, esses profissionais em Portugal são reconhecidos, quando muito, com o 12.º ano, facto esse que dificulta o trabalho na área de formação do imigrante.

Outro fator não menos importante é o domínio de um segundo idioma, preferencialmente o inglês, o que é comum entre os brasileiros mais qualificados, com certificação, não possuem fluência em outra língua, o que dificulta na hora de conseguir uma colocação no mercado de trabalho cada vez mais exigente.

Portugal também tem uma carga tributária altíssima, não muito diferente do Brasil, além do valor cobrado pelos arrendamentos de imóveis que são absurdamente caros, principalmente para estrangeiros, onde há quem cobre até seis meses de rendas antecipadas, prática comum, porém ilegal, uma vez que o Código Civil português estabelece um teto para antecipação de rendas de no máximo três meses, conforme artigo 1076º do Código Civil⁴⁰.

⁴⁰ Artigo 1076.º - Antecipação de rendas

1 – O pagamento da renda pode ser antecipado, havendo acordo escrito, por período não superior a três meses.

2 – As partes podem caucionar, por qualquer das formas legalmente previstas, o cumprimento das obrigações respetivas.

Tais dificuldades levam os imigrantes, quando não conseguem trabalho qualificado, a concorrerem à vagas de trabalhos para exercerem funções não qualificadas, recebendo salários abaixo da média nacional e a se submeterem a dividir residência com outros estrangeiros, pois a grande maioria, para iniciar uma nova vida em terras lusitanas, se desfazem de seus bens no país de origem para garantir meios de subsistência enquanto procuram trabalho, o que se tratando de brasileiro é o equivalente a um mínimo de 4500 reais mensais, considerando a desvalorização do Real em relação ao Euro aproximadamente em 7 para 1.

De acordo com o RIFA 2019, págs. 16 a 19, o crescimento da população estrangeira em Portugal dá-se em decorrência de fatores econômicos e sociais, dentre os quais o acréscimo do emprego é o mais relevante. Entretanto, o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), em 2019 registou um total de 19 120 estrangeiros a procura de emprego por motivo de desemprego (1 782 a mais que no ano 2018), em 2020 esse número dobrou para 39 292 estrangeiros desempregados e a nacionalidade brasileira representa a maioria das inscrições, com um total de 15 430 brasileiros inscritos no IEFP, o que se explica devido ao facto de ser essa comunidade a que tem o maior número de imigrantes residentes em Portugal.⁴¹ A taxa de desemprego entre estrangeiros extracomunitários superou os nacionais, com + 10,4 pontos percentuais em 2020.

Interessante a discrepância entre a remuneração base mensal de um trabalhador estrangeiro comparado a um trabalhador português, pois quando estamos diante de um trabalhador altamente qualificado, a tendência é de uma maior remuneração para o estrangeiro e menor para o português, com um percentual de até + 81% para o estrangeiro, enquanto para o trabalho com nível de qualificação baixo, a remuneração do estrangeiro é mais baixa em média (-) 8,2% com relação ao trabalhador português com o mesmo nível, de acordo com o Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (GEP/MTSSS).⁴²

A forma de contratação do empregado estrangeiro para um trabalho por conta de outrem em Portugal, também não segue o mesmo padrão da contratação do trabalhador nacional. Enquanto o vínculo laboral entre trabalhador português maioritariamente é através de contrato sem termo, entre trabalhador estrangeiro predomina o contrato a termo.

Em 2019, apenas 32,3% dos trabalhadores estrangeiros em Portugal assinaram um contrato de trabalho permanente (sem termo), contra 66,2% de trabalhadores portugueses. Dos 32,3% de estrangeiros com contrato de trabalho permanente, 59,7%

⁴¹ OLIVEIRA, Catarina Reis. *Indicadores de Integração de Imigrantes: relatório estatístico anual 2021*.

⁴² *Idem*.

são nacionais da China, 44,2% são nacionais de Cabo Verde e 25,1% são nacionais do Brasil.

Essa proporção não é a mesma para os contratos de trabalho a termo certo, com os nacionais do Brasil liderando com 54,1% das contratações dessa natureza, embora essa modalidade de contratação represente uma exceção, pois assim trata o código do trabalhador, lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, artigo 140^a e s., que determina a necessidade temporária do vínculo e um motivo, para essa modalidade de contratação, cujos motivos são taxativos, sob pena de reverter-se em contrato permanente, conforme artigo 147.º do mesmo diploma legal.⁴³

Embora o processo de concessão do título de residência em Portugal, seja um processo burocrático, é ainda pior nos outros Estados europeus. Em Portugal o brasileiro encontra maior facilidade para entrar no país, tendo em vista o acordo existente entre esses dois Estados, solidificado através do TACC que em seu artigo 7.º permite em caráter de reciprocidade ao cidadão brasileiro entrar em Portugal sem visto, em algumas situações pontuadas, dentre estas, como turista⁴⁴.

Tal permissão dá azo àqueles que pretendem viver em Portugal, mas não possuem o visto adequado para residir, simularem uma entrada no país como turistas e aqui permanecerem, em busca de trabalho, o que por si só já se traduz em grande risco, tanto para o imigrante, que pode ser expulso do país, quando excede o prazo de permanência como turista, quanto para o empresário que contrata mão-de-obra estrangeira sem o respetivo título de residência ou visto de residência para trabalho, cuja prática dessas atividades pode ser considerada crime, com previsão legal nos artigos 181.º a 185.º-A, da Lei de Estrangeiro, n.º 23/07, de 04 de julho⁴⁵.

Outros fatores contributivos são a identidade do idioma, a possibilidade de encontrar trabalho, ainda que não qualificado, apenas com a manifestação de interesse apresentada ao SEF. Existe também a oportunidade de conhecer outras culturas e trabalhar em outros Estados da Europa com salários mais atrativos, dado a curta distância entre os países da União Europeia.

Acresce a esses fatores a segurança, pois a criminalidade em Portugal é baixa, segundo relatório Global Peace Index – GPI, em 2019 Portugal ocupou o terceiro lugar

⁴³ A Lei n.º 7/2009. *Diário da República, Série I*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2009-02-12, n.º 30, pp. 926-1029. Disponível em: <https://data.dre.pt/eli/lei/7/2009/02/12/p/dre/pt/html>. [consult. 30 jan. 2022]. Artigo 140.º - Admissibilidade de Contrato de Trabalho a Termo Resolutivo, e Artigo 147.º - Contrato de Trabalho sem Termo.

⁴⁴ O Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil foi assinado em Porto Seguro, no dia 22 de abril do ano 2000, em comemoração ao descobrimento do Brasil, restando previsto no artigo 7.º a possibilidade de as partes contratantes entrarem no território uma da outra sem visto, por um período de 90 dias, prorrogáveis por mais 90 dias, para fins culturais, empresariais, jornalísticos ou turísticos, observando a legislação de cada país.

⁴⁵ As disposições penais respeitantes à entrada, permanência e trânsito ilegais de estrangeiros, estão dispostas desde o artigo 181.º ao 185.º-A, que estabelecem responsabilidade civil solidária às pessoas físicas e coletivas ao pagamento de todas as despesas geradas no processo, inclusive coimas, multas e indenizações, sem prejuízo da responsabilidade criminal, prevista nos artigos 183.º a 185.º-A, quanto ao auxílio à imigração ilegal.

no *ranking* dos países mais seguros para se morar e o primeiro lugar entre os países da UE.⁴⁶

Importante lembrar que, a própria Lei de Estrangeiros, apesar de apresentar em seu artigo 77.º os requisitos cumulativos gerais à concessão do Título de Residência, dentre estes, a posse de visto válido e adequado⁴⁷, aplicando sanções aos empregadores que admitem mão-de-obra estrangeira sem autorização de residência ou visto de trabalho, conforme artigo 185.º, 185.º-A, 198.º e 198.º-A⁴⁸, o referido Diploma legal abre caminho ao exercício de uma atividade laboral, seja dependente ou autônoma, quando permite a concessão do título de residência, mesmo que o estrangeiro não possua visto para tal, se esse comprovar através de contrato de trabalho ou prestação de serviços, a existência do labor.

Ou seja, na posse de um contrato de trabalho ou promessa de contrato de trabalho, o estrangeiro que entrar legalmente em Portugal sem um visto para trabalho, pode se registrar no portal do SEF, através do Sistema Automático de Pré-Agendamento (SAPA) e requerer o título de residência para trabalho.

Ainda mais, mesmo que o imigrante não tenha como provar sua entrada legal no país, a Lei considera de forma presumida a entrada legal do cidadão que comprovar sua condição de trabalhador e esteja regularizado com a Segurança Social há pelo menos 12 meses, conforme artigos 88.º e 89.º da Lei de Estrangeiros, alterados pelo artigo n.º 2, da Lei 28/2019, de 29 de março⁴⁹.

⁴⁶ REPÚBLICA PORTUGUESA. Portugal mantém terceiro lugar no Global Peace Index. República Portuguesa, 2020. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/comunicado?i=portugal-mantem-terceiro-lugar-no-global-peace-index>. O GPI é um relatório elaborado pelo *Institute for Economics & Peace*, cujos dados alertam para uma redução mundial da criminalidade em decorrência da pandemia Covid-19.

⁴⁷ Cf. SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS. Legispédia SEF. Disponível em: <https://sites.google.com/site/leximigratoria/legisp%C3%A9dia-sef>. Artigo 77.º – Condições gerais de concessão de autorização de residência temporária. 1 — Sem prejuízo das condições especiais aplicáveis, para a concessão da autorização de residência deve o requerente satisfazer os seguintes requisitos cumulativos:

- a) Posse de visto de residência válido, concedido para uma das finalidades previstas na presente lei para a concessão de autorização de residência;
- b) Inexistência de qualquer facto que, se fosse conhecido pelas autoridades competentes, devesse obstar à concessão do visto;
- c) Presença em território português;
- d) Posse de meios de subsistência, tal como definidos pela portaria a que se refere a alínea d) do n.º 1 do artigo 52.º;
- e) Alojamento;
- f) Inscrição na segurança social, sempre que aplicável;
- g) Ausência de condenação por crime que em Portugal seja punível com pena privativa de liberdade de duração superior a um ano;
- h) Não se encontrar no período de interdição de entrada em território nacional, subsequente a uma medida de afastamento do País.

⁴⁸ Conforme determinam os artigos 185.º, 185.º-A, 198.º e 198.º-A da Lei de Estrangeiros, a contratação de mão-de-obra ilegal (forma pela qual é considerada a contratação de empregado estrangeiro que não possua um título de residência ou visto para trabalho), constitui crime punível com pena que pode chegar a seis anos de prisão e multa, se para tanto ficar provado tráfico de pessoas, além da possibilidade da atividade ser interdita por um período que varia de três meses a cinco anos, sem prejuízo das sanções dispostas em outros diplomas legais.

⁴⁹ Cf. SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS. Legispédia SEF.

Artigo 88.º – Autorização de residência para exercício de atividade profissional subordinada

1 — Para além dos requisitos gerais estabelecidos no artigo 77.º, só é concedida autorização de residência para exercício de atividade profissional subordinada a nacionais de Estados terceiros que tenham contrato de trabalho celebrado nos termos da lei e estejam inscritos na segurança social.

1.3. Instituições de Apoio aos Imigrantes em Portugal

1.3.1. Políticas de desenvolvimento económico-social

Desde 1976 em Portugal, a Organização Internacional para as Migrações (OIM) trabalha para promover o bem-estar e a dignidade dos migrantes, através de políticas de desenvolvimento económico e social em prol dos mesmos.

Atua em conjunto com o governo do Estado, através do Alto Comissariado para as Migrações (ACM) para a integração dos migrantes e o SEF na gestão das fronteiras, com medidas que visam promover a integração dos migrantes na comunidade, combater toda forma de discriminação, desenvolver programas de apoio e inclusão social, além de promover o retorno voluntário dos migrantes que não conseguem adaptar-se no país seja por motivos culturais, financeiros ou idioma.

Para a OIM, o fenómeno da migração humana quando realizado de forma legal gera um benefício a todos os envolvidos, tanto os migrantes, quanto os países de origem e de destino. O controlo dos estrangeiros em território nacional e a fiscalização das fronteiras passou por reestruturações em 1974. Após a Revolução, cabia à Polícia Judiciária (PJ) o controlo interno dos estrangeiros e à Guarda Fiscal (GF) a vigilância das fronteiras.

Na sequência, ainda em 1974, foi criada a Direção de Serviços de Estrangeiros (DSE), que alterou apenas o comando do controlo de estrangeiros em território nacional, permanecendo a fiscalização das fronteiras à GF. Passou por nova reforma, em 23 de junho de 1976, através do Decreto-Lei n.º 494-A/76, essas funções foram centralizadas em um único órgão, o Serviço de Estrangeiros (SE), que, apesar do referido Decreto atribuir-lhe competência tanto sobre o controlo dos estrangeiros em solo português quanto a fiscalização das fronteiras (artigo 2.º, alínea a), as fronteiras ainda continuaram sob a fiscalização da GF.

Após 10 anos de atuação como SE, em 31 de dezembro de 1986, o Decreto-Lei n.º 440/86 reestrutura o SE, que passa a chamar-se Serviço de Estrangeiros e

2 — Mediante manifestação de interesse apresentada através do sítio do SEF na Internet ou diretamente numa das suas delegações regionais, é dispensado o requisito previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 77.º, desde que o cidadão estrangeiro, além das demais condições gerais previstas naquela disposição, preencha as seguintes condições:

a) Possua um contrato de trabalho ou promessa de contrato de trabalho ou tenha uma relação laboral comprovada por sindicato, por representante de comunidades migrantes com assento no Conselho para as Migrações ou pela Autoridade para as Condições do Trabalho;

b) Tenha entrado legalmente em território nacional;

c) Esteja inscrito na segurança social, salvo os casos em que o documento apresentado nos termos da alínea a) seja uma promessa de contrato de trabalho. (Alterado pela Lei 59/2017, de 31 de julho).

(...)

6 — Presume-se a entrada legal prevista na alínea b) do n.º 2 sempre que o requerente trabalhe em território nacional e tenha a sua situação regularizada perante a segurança social há pelo menos 12 meses. (O n.º 6 foi aditado pela Lei n.º 28/2019, de 29 de março, em vigor desde 30-03-2019.)

Nota: Nesses mesmos termos se apresenta o artigo 89.º, da Lei de Estrangeiros. Cf. Lei n.º 28/2019. *Diário da República, Série I.*

Fronteiras (SEF), com total controlo sobre a entrada, permanência e saída dos estrangeiros no país.⁵⁰

O SEF atua em ações de fiscalização nas fronteiras terrestres, aéreas e marítimas, no controlo e emissão de vistos, validando informações de dados no Sistema de Informação Schengen (SIS) e Interpol, usando de equipamentos e sistemas que visam acelerar os processos.

Para além dessas ações, também são áreas de atuação do SEF, a legalização e emissão da documentação dos estrangeiros imigrantes, asilados e refugiados, bem como a investigação criminal no combate ao tráfico humano e à mutilação genital feminina. Os estrangeiros também têm acesso a programas de apoio àqueles que pretendem empreender, procurar trabalho ou retornar ao seu país de origem.

O programa “SEF em Movimento”, criado em 2007, tem como objetivo o auxílio aos estrangeiros imigrantes que se encontrem em situação de vulnerabilidade, para integração desses cidadãos na comunidade portuguesa. O programa conta com apoio da segurança Social, hospitais, Associações de Imigrantes, diversas Organizações Não Governamentais - ONGs, dentre outros parceiros. Assim também atua o “SEF vai à Escola”, programa que visa a regularização dos documentos de menores imigrantes que estão a frequentar uma escola oficial portuguesa.

Esses programas integram o Plano Estratégico do SEF, Plano Estratégico para as Migrações, e os Programas da União Europeia, e tem o apoio do Fundo Comunitário Europeu. O Programa, que é conhecido como “Arvore”, está previsto no artigo n.º 139.º, da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, atende aos cidadãos estrangeiros de países terceiros que, por falta de recursos próprios não conseguem retornar aos seus países de origem.

Conta com a colaboração do Governo do Estado e da Organização Internacional para as Migrações (OIM), e tem como objetivo promover a volta desses migrantes ao país de origem, quando estes, de forma voluntária, queiram regressar e não disponham de recursos para a viagem. A assistência inicia-se ainda em Portugal através da obtenção de documentos para a viagem ou documento pessoal quando necessário, apoio psicossocial e financeiro, para que o cidadão regresse de forma segura e digna até o país da sua nacionalidade ou outro que o acolha.

O cidadão beneficiado por esse programa fica impedido de retornar a Portugal por um período de três anos e, caso queira retornar antes de cumprir o período de vigência da interdição, precisa pedir que cesse a medida e ressarcir o Estado português pelas despesas destinadas ao seu regresso ao país de origem, conforme previsto no artigo supradito.

⁵⁰ SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS. Orgânica e Historial. Disponível em: <https://www.sef.pt/pt/pages/conteudo-detalhe.aspx?nID=6>.

2. Instrumentos Jurídicos de Proteção aos Imigrantes

2.1. Constituição da República Portuguesa

Entre 1926 e 1974 Portugal viveu um período de opressão, em que os direitos fundamentais dos cidadãos foram suprimidos. A primeira Constituição portuguesa pós ditadura entrou em vigor aos dias 25 de abril de 1976, com Francisco da Costa Gomes na presidência da República e devolveu ao povo português a liberdade outrora perdida.

A CRP traz no preâmbulo a garantia da defesa dos direitos fundamentais,⁵¹ coroada nos dois artigos primeiros com o princípio da dignidade da pessoa humana, sendo este em conjunto com os princípios da igualdade e da universalidade, os mandamentos basilares para o respeito aos direitos dos imigrantes.

Com 296 artigos, o texto constitucional embora embasado no princípio da universalidade, apresenta referência direta aos imigrantes em apenas três artigos, tratando de forma geral, e em alguns artigos específicos, essa universalidade não atinge a todos, conforme passamos a analisar.

Durante séculos, Portugal foi considerado um país de emigração, dividindo os seus nacionais entre os mais variados territórios, contudo, com o desenvolvimento da sociedade internacional, as distâncias já não são as mesmas, sendo relativamente fácil deslocar-se de um país para outro. Consequentemente, os fluxos de emigração e imigração passaram a ocorrer simultaneamente, e grande parte da imigração que ocorre é ilegal e ocorre por motivos de desequilíbrio demográfico, pelo que é de extrema importância compreender o seu significado económico e social.

Além disso, a crescente imigração revela inúmeros problemas relacionados com a integração e acolhimento social, no que diz respeito às estruturas habitacionais, às oportunidades de emprego necessárias ao apoio à família, à integração cultural e linguística, bem como problemas jurídicos em múltiplos aspetos, sendo consequentemente, as dimensões legislativas e políticas inerentes a esse fenómeno⁵².

Portugal começou a ser visto como país de imigração apenas na época do XI governo constitucional, ou seja, no período posterior à entrada do país na CEE (1986).

⁵¹ Cf. Constituição da República Portuguesa. *Diário da República*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1974-04-10, n.º 86. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775>. Artigo 2.º (Estado de direito democrático), onde lê-se: "A República Portuguesa é um estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais...".

⁵² CRUZ, Manoel Braga da. *Sessão de abertura, Congresso de imigração em Portugal: Diversidade, cidadania e integração*. Lisboa: ACIME, 2003, pp. 12-14. Disponível em: http://www.museu-emigrantes.org/docs/conhecimento/actas_lcongresso%20imigracao%20em%20portugal.pdf. [consult. 22 fev. 2022].

Esse discurso aparecerá consolidado a partir do início dos anos 90, fazendo comparações entre o passado do país de emigração e a nova realidade⁵³.

São vários os motivos que deram origem à recente vaga migratória em Portugal, à queda do bloco soviético, à globalização, ao crescimento da população mundial até ao final do século XX, à política de imigração portuguesa até aos anos 90 e à abertura das fronteiras da Europa após 1995, devido ao Acordo de Schengen⁵⁴.

No ano de 1981, existiam 54 414 residentes estrangeiros em Portugal. Em 1991 o valor atingido era de 107 767 indivíduos, em 2000, 207 607 e em 2001, 305 503, dos quais 223 602 eram residentes e 126 901 possuíam autorização de residência. Dentre os estrangeiros em Portugal havia:

Estrangeiros titulares de autorização de residência, de cartão de residência e de autorização de permanência. O Governo português criou o último tipo de autorização através do Decreto-Lei n.º 4/2001, de 10 de janeiro, art. 55.º, que se aplicava a cidadãos de países terceiros que não reunissem as condições para obter o visto adequado, mas que possuíssem um contrato de trabalho, com Informação da Inspeção-geral do Trabalho. O limite da autorização de permanência era de 1 ano podendo ser renovado até cinco anos. Contudo, este regime foi revogado pela nova lei de imigração. As autorizações de permanência podem ser entendidas como um novo processo de regularização de cidadãos estrangeiros.⁵⁵

As primeiras constituições portuguesas simplesmente ignoraram os direitos dos estrangeiros e só em 1933 o princípio da reciprocidade se consagrou como princípio dominante, apesar da Revolução Francesa ter iniciado um movimento constitucional europeu, a Constituição portuguesa de 1822, após aquela Revolução, tratava exclusivamente dos direitos e deveres dos portugueses, sem mencionar os cidadãos estrangeiros, sendo apenas sancionado o direito ao exercício dos seus cultos religiosos⁵⁶.

“A reciprocidade é o fundamento das normas e princípios que regulamentam as relações entre os povos”. Dessa forma, as cláusulas de reciprocidade, contidas nos tratados internacionais, vinculam o cumprimento da contraparte do Estado com o qual se relaciona, portanto, pode-se perceber a ocorrência de políticas de boa vizinhança, em que um Estado cumpre determinada cláusula enquanto o outro Estado fornece a contrapartida, formando assim relações no cenário internacional, pois não é aquele que

⁵³ CRUZ, Manoel Braga da. *Sessão de abertura, Congresso de imigração em Portugal: Diversidade, cidadania e integração*.

⁵⁴ CRUZ, Manoel Braga da. *Op. Cit.*

⁵⁵ NEVES, Alexandra Chicharo das. *Os direitos do estrangeiro: respeitar os direitos do homem*. Lisboa: Observatório da Imigração, 2011, p. 35. Disponível em: http://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/179891/Tese36_WEB.pdf. [consult. 22 fev 2022].

⁵⁶ NEVES, Alexandra Chicharo das. *Os direitos do estrangeiro: respeitar os direitos do homem*.

se fala aqui como força de lei, dadas as características inerentes ao Direito Internacional Público⁵⁷.

Com a Constituição portuguesa de 1911, foi garantida aos portugueses e estrangeiros, residentes no país, a inviolabilidade dos direitos à liberdade, segurança individual e propriedade.

Posteriormente, a Constituição de 1933 permitiu que lei ordinária excluísse dos estrangeiros os direitos conferidos aos cidadãos portugueses, e estabeleceu que os estrangeiros não tinham direitos políticos, bem como direitos que constituíam encargos para o Estado português, salvo nos casos de reciprocidade, garantindo o direito aos estrangeiros quando o seu país de origem oferecesse as mesmas garantias aos cidadãos portugueses.

Mais tarde, em 1966, o Código Civil português pôs termo ao princípio da equiparação, que foi completamente substituído pelo da reciprocidade, negando o Estado português aos estrangeiros todos os direitos negados aos cidadãos portugueses no seu país de origem, como forma de pressão, a fim de melhorar as condições e garantias oferecidas aos portugueses noutros territórios. Finalmente, com a Constituição de 1976, com o objetivo de extinguir toda e qualquer discriminação, foi devolvido o princípio da igualdade entre cidadãos portugueses e estrangeiros⁵⁸.

Note-se que os imigrantes, com a redação da Constituição de 1976, passam a apresentar-se em condição bastante favorável, em relação aos anos anteriores, sendo garantido um maior número de direitos, alicerçados nos princípios da universalidade, igualdade e equiparação.

O nível de reconhecimento dos direitos dos imigrantes em Portugal é elevado. Este facto decorre do facto de a CRP estabelecer o princípio da igualdade dos cidadãos perante a lei (artigo 13.º), independentemente da raça e o princípio da igualdade de direitos entre cidadãos e estrangeiros, com as exceções previstas na Constituição e na lei (artigo 15.º)⁵⁹.

Assim, é de extrema importância compreender os princípios que norteiam o reconhecimento dos direitos destes imigrantes, nomeadamente a universalidade, a igualdade e a equiparação, como referido anteriormente, bem como as suas eventuais exceções e limitações

⁵⁷ NUNES, Fernando. O critério da reciprocidade como fundamento de um direito internacional justo e da compreensão acerca do conceito de um povo em "O Direito dos Povos". *Revista Seara Filosófica*. Pelotas: UFPel, 2010, Inverno, n.º 1, p. 12. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/searafilosofica/article/view/396>. [consult. 22 fev 2022].

⁵⁸ NEVES, Alexandra Chicharo das. *Os direitos do estrangeiro: respeitar os direitos do homem*.

⁵⁹ LEITÃO, José. Direito dos imigrantes em Portugal. *Janus 2001: Anuário de relações internacionais*. Lisboa: Observare, 2001, p. 2. Disponível em: <https://repositorio.ual.pt/handle/11144/2244>. [consult. 22 fev 2022].

2.1.1. Os princípios da Universalidade, da Igualdade, e da Equiparação

Tem sido um longo caminho percorrido pelo direito português, até que os direitos dos imigrantes estejam firmemente enraizados, desta forma, embora não se enquadre no ideal imaginado dos princípios da igualdade e equiparação, sustentados pelo direito internacional, a evolução é clara e cada vez mais poderosa.

A cidadania do imigrante é alcançada através do reconhecimento gradual de um conjunto de direitos básicos, que consiste no direito à segurança, acesso a garantias processuais, com direito a intérprete caso não compreenda a língua utilizada pelo tribunal competente, o direito de não ser expulso se estiver em situação legalmente no território, direito ao casamento e a formação de uma família, o direito à liberdade religiosa, educação, propriedade privada e cuidados médicos, entre muitos outros direitos necessários para uma integração efetiva.

Nesse sentido, nota-se que os direitos garantidos aos imigrantes são também os dos cidadãos portugueses, aplicando-se os princípios da universalidade, igualdade e equiparação⁶⁰.

A Constituição da República Portuguesa⁶¹ estabelece no seu artigo 1.º, o princípio da dignidade da pessoa humana, adotando-o como base para a formação da sociedade como um todo, apoiando assim a aplicação de outros princípios fundamentais da inclusão do imigrante, como os princípios da universalidade, igualdade e equiparação acima mencionados⁶².

É preciso perceber que até hoje existiram duas linhas de polémicas que foram e são latentes, sobre a amplitude dos direitos humanos, conforme já revelado pelo princípio desta análise, porém, é preciso resumi-las. A primeira linha, cujos defensores são chamados de relativismo cultural, desenvolve sua lógica no sentido de tornar relativística à aplicação dos direitos humanos, pois, de acordo com isso, devem ser levados em conta aspetos sociais e culturais, em que não há uma moral universal comum.

Por outro lado, o princípio da universalidade, princípio amplamente difundido e adotado pela maioria das nações, preconiza a aplicação dos direitos humanos em todo

⁶⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes. Enquadramento jurídico da imigração. In: ALTO COMISSARIADO PARA A IMIGRAÇÃO E MINORIAS ÉTNICAS (Org.). *Congresso de imigração em Portugal: Diversidade, cidadania e integração*. Lisboa: ACIME, pp. 12-14, 2003. Disponível em: <https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/177157/Actas+CongressoIm.pdf/c70e5fde-146b-4a3f-9ae7-6aa1f27868ee>. [consult. 22 fev 2022].

⁶¹ Constituição da República Portuguesa. *Diário da República*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1974-04-10, n.º 86. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775>.

⁶² NEVES, Alexandra Chicharo das. *Os direitos do estrangeiro: respeitar os direitos do homem*.

o planeta, e para isso a cultura é independente, pois os direitos inerentes à condição humana devem prevalecer⁶³.

Para o universalismo, o argumento relativista busca justificar as violações dos direitos humanos com base na ideia multicultural, como se esta, por si só, relativizasse a aplicação de tais direitos, deixando os Estados imunes ao controle da comunidade internacional. Além disso, o universalismo traz consigo a necessidade de uma homogeneização dos direitos humanos, e a eles inerentes, e a existência de normas universais sobre as garantias fundamentais do ser humano é uma exigência da sociedade internacional contemporânea⁶⁴.

Com base no conceito universalista explicitado, há uma consolidação dos direitos básicos garantidos aos estrangeiros, o que garante a aplicação de princípios como igualdade e equiparação. No que respeita ao princípio da igualdade consagrado no artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa, refira-se que a cidadania não pode conferir privilégio, benefício ou prejuízo a qualquer indivíduo, sendo para este artigo as suas terras de origem independentes⁶⁵.

Assim, consagra o princípio da igualdade de que, no momento da aplicação da lei, não pode ocorrer qualquer discriminação, considerando que todas as pessoas são juridicamente iguais, dotadas de direitos e deveres inerentes tanto à condição humana como à vida social. No entanto, este princípio não se restringe ao território português, estando este princípio universal dos direitos humanos incorporado no ordenamento jurídico interno do país⁶⁶.

Observa-se que o princípio-regra da igualdade entre nacionais e estrangeiros (artigos 13.º e 15.º da CRP) passou a ser sistematicamente incorporado nas Convenções Internacionais e demais instrumentos de *soft law* aos quais os Estados estavam vinculados. Nesse sentido, paulatinamente se estabelece a ideia de que o Estado deve reconhecer aos estrangeiros os mesmos direitos garantidos aos nacionais, equiparando-os em todos os aspetos⁶⁷.

Deste modo, e com base no princípio da equiparação, constata-se que o estrangeiro, residente ou não no respetivo território nacional, é titular de direitos e deveres constitucionais e de outros constantes em leis infraconstitucionais, bem como cidadão, na apresentação das disposições do artigo 15.º da Constituição da República

⁶³ BARRETTO, Vicente. Universalismo, multiculturalismo e direitos humanos. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio, GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Org.). *Direitos Humanos no Século XXI: Parte I*. Rio de Janeiro: IPRI – Fundação Alexandre Gusmão, 1998. Disponível em: https://funag.gov.br/loja/download/253-Direitos_Humanos_no_Seculo_XXI_-_Parte_I.pdf.

⁶⁴ PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional*. São Paulo, Editora Saraiva, 2008.

⁶⁵ Constituição da República Portuguesa. *Diário da República*.

⁶⁶ NEVES, Alexandra Chicharo das. *Os direitos do estrangeiro: respeitar os direitos do homem*.

⁶⁷ CANOTILHO, J. J. Gomes. Enquadramento jurídico da imigração, p. 161.

Portuguesa, a sua redação incluiu a ampliação dos direitos dos estrangeiros, com exceção dos direitos políticos, apoiando assim o princípio em causa.

Além disso, é de extrema importância sublinhar que o princípio da equiparação não diz respeito apenas aos estrangeiros legais em território nacional, mas também aos que se encontrem em situação de irregularidade, precisamente porque este princípio assenta primordialmente na dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, entende-se que em todos os casos em que os direitos discutidos sejam os de natureza fundamental, estes devem ser reconhecidos por todos os sujeitos, legais ou não.

O princípio da equiparação também se aplica aos direitos fundamentais de natureza análoga, com legislação visando restringi-los, respeitando critérios de adequação, proporcionalidade e necessidade⁶⁸.

Direitos de natureza semelhante são considerados direitos sociais vinculados às condições de trabalho, bem como ao acesso aos cuidados de saúde, que devem ser garantidos e amparados pelo princípio da equiparação.

Portanto, pode-se observar que o princípio da equiparação acarreta a necessidade de o Estado atuar como garantidor dos direitos de todos os indivíduos sob sua jurisdição, não sendo razoável, com base nos direitos humanos, àqueles que se encontram em um lugar diferente do nascimento, apresentando-se como estrangeiro em um polo vulnerável da vida social⁶⁹.

Com isso, é muito importante que os Estados busquem estabelecer esse princípio, e aplicá-lo em larga escala, e não apenas aos estrangeiros que se encontram em posição normal no território nacional.

A Constituição da República Portuguesa, no seu artigo 15.º, ao mesmo tempo que assegura a aplicação do princípio da equiparação aos estrangeiros, limita-o expressamente em alguns aspetos. Como exemplo dos direitos políticos, que são concedidos apenas aos cidadãos, bem como das funções públicas muitas vezes não técnicas e dos direitos e deveres conferidos pela própria Constituição portuguesa.

No entanto, a mesma Constituição, no n.º 3, também do seu artigo 15.º, abre uma eventual exceção às restrições estabelecidas, pois permite o exercício desses direitos a pessoas provenientes de países de língua materna portuguesa, desde que o estrangeiro resida em território português e que o seu país de origem garanta os mesmos direitos aos cidadãos portugueses, com base numa cláusula de reciprocidade.

No entanto, esta exceção não se aplica ao acesso aos cargos de Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Presidente do Conselho e

⁶⁸ NEVES, Alexandra Chicharo das. *Os direitos do estrangeiro: respeitar os direitos do homem*.

⁶⁹ MORAIS, Carlos Blanco de. De novo a querela da “unidade dogmática” entre direitos de liberdade e direitos sociais em tempos de “exceção financeira”. *e-Publica - Revista Eletrónica de Direito Público*. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2014, vol. 1, n.º 3, p.59-85. Disponível em: <https://www.e-publica.pt/volumes/v1n3/pdf/Vol.1-N%C2%BA3-Art.05.pdf>. [consult. 22 fev. 2022].

Presidentes dos Tribunais Supremos, bem como ao serviço nas Forças Armadas e no serviço diplomático carreira⁷⁰.

Ainda, no que tange ao princípio da equiparação, “Como é sabido, com o regime particular, esse princípio refere-se apenas aos cidadãos dos países de língua portuguesa [...]”⁷¹. Com isto, nota-se que este princípio não é aplicável aos estrangeiros de países cuja língua materna não seja o português, sob o fundamento claro da aproximação dos países que compõem a comunidade lusófona.

Nesse sentido, verifica-se que a Constituição da República Portuguesa traz algumas exceções ao princípio da igualdade, que são por ela invertidas no caso dos estrangeiros de língua portuguesa, restando apenas as restrições referidas aos cargos públicos mencionados, acima de.

Além disso, com base no princípio da igualdade, para os nacionais de outros países são garantidos os direitos fundamentais, bem como os direitos fundamentais da mesma natureza, os quais se limitam em termos de direitos políticos e direitos exclusivos dos cidadãos⁷².

2.1.2. Limitações aos direitos dos imigrantes em Portugal

Fica claro, com base no exposto, que o direito internacional dos direitos humanos busca mitigar a influência do princípio da soberania estatal, para que os direitos inerentes ao indivíduo possam ser levantados.

Nota-se que, em matéria econômica, a soberania sofre limitações, como no caso da União Europeia, que por vezes regula o direito econômico interno. Portanto, não seria razoável que a soberania também não pudesse ser limitada em termos de aplicação das normas internacionais de direitos humanos⁷³.

No entanto, importa igualmente referir que os direitos e garantias concedidos aos imigrantes estão também sujeitos a limitações, como as acima referidas, que consistem no acesso a determinados cargos públicos, direitos políticos e mesmo acesso ao serviço militar. No entanto, não se trata apenas de limitações aos direitos dos imigrantes, pois existem outras, tanto constitucionais como previstas em leis ordinárias, admitidas pelo direito internacional e pelo direito interno⁷⁴.

Nota-se que o direito de ir e vir, por exemplo, inerente a todo ser humano, pode ser indiretamente limitado por alguns fatores, como econômicos e sociais, pois estes

⁷⁰ NEVES, Alexandra Chicharo das. *Op. Cit.*

⁷¹ MIRANDA, Jorge, A incorporação ao direito interno de instrumentos jurídicos de direito internacional humanitário e direito internacional dos direitos humanos. *Revista CEJ*. Brasília, 2000, v. 4, n. 11. Disponível em: <http://www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/view/344/546>. [consult. 22 fev. 2022].

⁷² NEVES, Alexandra Chicharo das. *Os direitos do estrangeiro: respeitar os direitos do homem*.

⁷³ MIRANDA, Jorge, A incorporação ao direito interno de instrumentos jurídicos de direito internacional humanitário e direito internacional dos direitos humanos.

⁷⁴ NEVES, Alexandra Chicharo das. *Op. Cit.*

não impedem diretamente o fluxo migratório, mas reduzem consideravelmente a possibilidade, tendo em vista que são necessárias as condições econômicas mínimas para que a migração ocorra, assim como também é necessária uma receptividade social mínima para que o imigrante permaneça no local desejado.

Essas possibilidades são plenamente admitidas pelo direito internacional, uma vez que não tem capacidade para determiná-las, que são fruto da organização social e econômica de cada Estado. No entanto, tais limitações podem, sem dúvida, impedir que o indivíduo tenha o direito de migrar ou permanecer em território estrangeiro⁷⁵.

No que diz respeito à participação política, embora seja de fundamental importância para um Estado democrático, sua limitação é tradicional quando se trata de sua atribuição a estrangeiros, pois pressupõe um risco, pois o não nacional, pode não conhecer a realidade social, econômica, cultural e política do lugar, bem como, com base na lógica da soberania estatal, também pode pôr em perigo este princípio, permitindo a intervenção de Estados estrangeiros no Estado de acolhimento.

Nesse sentido, o direito internacional defende que a participação política deve ser exclusiva dos cidadãos do Estado em questão, ainda que sejam permitidas exceções, como no caso da igualdade entre portugueses e brasileiros, através do Estatuto de Igualdade⁷⁶.

Dessa forma, percebe-se que o direito internacional autoriza restrições políticas, com base no pressuposto de que um indivíduo está intimamente relacionado ao seu país de nascimento, e está transitoriamente sujeito à jurisdição de outro estado, e, portanto, direitos políticos, salvo indicação em contrário, caso contrário, são garantidos apenas aos cidadãos desse país⁷⁷.

De acordo com o disposto até aqui, pode-se constatar que o exercício da vida política é a única limitação direta reconhecida pelo direito internacional em relação aos migrantes, deixando ao arbítrio dos Estados melhorar sua disciplina.

Dessa forma, a Constituição da República Portuguesa define que “A lei pode atribuir a estrangeiros residentes no território nacional, em condições de reciprocidade, capacidade eleitoral ativa e passiva para a eleição dos titulares de órgãos de autarquias locais” e ainda que “A lei pode ainda atribuir, em condições de reciprocidade, aos cidadãos dos Estados-membros da União Europeia residentes em Portugal o direito de elegerem e serem eleitos Deputados ao Parlamento Europeu⁷⁸.”

⁷⁵ CAVARZERE, Thelma Thais. *Direito internacional da pessoa humana: A Circulação Internacional de Pessoas*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2001.

⁷⁶ NEVES, Alexandra Chicharo das. *Os direitos do estrangeiro: respeitar os direitos do homem*.

⁷⁷ COSTA, Paulo M., SILVA, Abreu da. A participação dos portugueses não residentes e dos estrangeiros residentes nas eleições portuguesas. *Documentação e direito comparado*, 2000, v. 81, n. 82, p 183-215. Disponível em: <http://www.gddc.pt/actividade-editorial/pdfs-publicacoes/8182paulocosta.pdf>. [consult. 22 fev. 2022].

⁷⁸ Constituição da República Portuguesa. *Diário da República*.

Tais estipulações permitem ao imigrante obter maior reconhecimento ao garantir certos direitos políticos, embora o direito internacional não os defina como necessários.

Além disso, é de salientar a inclusão dos direitos de petição e ação popular no princípio da igualdade, desde a Constituição da República Portuguesa, no seu artigo n.º 52, que garante aos estrangeiros o direito de petição, enquanto a Lei n.º 83/95 garante o direito à ação popular em seu artigo n.º 2, que afirma que “são titulares do direito procedimental de participação popular e do direito de ação populares quaisquer cidadãos no gozo dos seus direitos civis e políticos [...]”⁷⁹, embora a redação do artigo se refira a cidadãos, é admissível a sua utilização por estrangeiros, desde que seja para proteger direitos, não sendo aplicável nos casos em que o objetivo seja claramente pressão política.

Ainda, acerca do direito de petição, além da previsão constitucional já citada, a Lei n.º 43/90, determina que “Os estrangeiros e os apátridas que residam em Portugal gozam sempre do direito de petição para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos”⁸⁰.

Nesse sentido, fica claro que para que a proteção dos direitos dos estrangeiros residentes no país seja efetiva, tanto a Constituição quanto a lei ordinária garantem a possibilidade de pleitear a tutela jurisdicional cabível⁸¹.

Além disso, ainda sobre o direito de petição, mas como instrumento de participação política e não apenas de defesa de direitos, a Lei n.º 43/90 no artigo 4.º, n.º 1, garante a cláusula de igualdade e reciprocidade relativamente aos nacionais de países pertencentes à União Europeia e à CPLP, de acordo com a seguinte fórmula:

“Art 4º) 1- O direito de petição, enquanto instrumento de participação política democrática, pertence aos cidadãos portugueses, sem prejuízo de igual capacidade jurídica para cidadãos de outros Estados, que a reconheçam, aos portugueses, em condições de igualdade e reciprocidade, nomeadamente no âmbito da União Europeia e no da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa”.⁸²

Desta forma observa-se que, embora os direitos políticos constituam uma exceção à aplicação dos princípios da igualdade e da equiparação, Portugal garante, nos casos específicos previstos neste número, que o exercício desses direitos aos estrangeiros, com os da União Europeia e dos estados que integram a comunidade lusófona têm maiores garantias do que os de diferentes Estados.

⁷⁹ Constituição da República Portuguesa. *Diário da República*.

⁸⁰ Lei n.º 43/90. *Diário da República, Série I*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1990-08-10, n.º 184 pp. 3304-3307. Disponível: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/43-1990-573515>.

⁸¹ NEVES, Alexandra Chicharo das. *Os direitos do estrangeiro: respeitar os direitos do homem*.

⁸² Lei n.º 43/90. *Diário da República, Série I*.

Todo ser humano é dotado, em tese, de liberdades livres e físicas, consistindo no direito à vida, à liberdade de locomoção, ao direito à segurança individual, ao direito à inviolabilidade do lar e ao direito à reunião e à associação, que constituem, sem dúvida, os primeiros e mais elementares direitos humanos. Nesse sentido, nota-se que a liberdade de locomoção, que se traduz no direito de ir e vir, está no cerne das liberdades individuais.

Além disso, percebe-se a existência de outras liberdades que não as de natureza material, como a liberdade de expressão e de consciência, que também estão intimamente relacionadas ao desenvolvimento do ser humano em sociedade⁸³.

Entretanto, essas liberdades encontram limites nas determinações normativas de cada estado, como a redação do art. 27.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa, nomeadamente na alínea 'c' onde estabelece que o estrangeiro irregular, ou que estejam sujeitos ao processo de expulsão, pode ser sujeito a prisão, detenção ou qualquer outra medida coerciva⁸⁴.

No entanto, ainda que esteja legal em território nacional, o estrangeiro também tem restrição ao seu direito à liberdade, que não provém dos Estados da União Europeia, pois depende da autorização do Estado recetor para entrar, permanecer e sair do território.

Além disso, com base no princípio fundamental da liberdade e da dignidade da pessoa humana, a Lei n.º 23/07 retirou do elenco das medidas de coação a prisão preventiva, demonstrando maior respeito com relação aos imigrantes ilegais, apesar de as outras medidas restritivas ainda serem aplicáveis⁸⁵.

Nota-se que, quatro são os aspetos relacionados ao direito de ir e vir, qual sejam “[...] o direito de permanecer, o direito de se deslocar dentro do território, o direito de sair do território e o direito de entrar no território [...]”⁸⁶.

Nesse sentido, a liberdade é considerada um direito fundamental do indivíduo, independentemente do território em que se encontre, devendo esse direito ser respeitado, salvo exceções previstas em lei. Além disso, pode-se observar que, embora a prisão preventiva não seja mais possível para os casos de imigração ilegal, a prisão continua em vigor, portanto, a restrição à liberdade permanece, pois, a única diferença entre essa em relação à prisão preventiva é o local a ser respeitado, que vem a ser a habitação do expulsando.

⁸³ BEDIN, Gilmar Antônio. *Os Direitos do Homem e o Neoliberalismo*. Injuí: Editora Injuí, 1998.

⁸⁴ Constituição da República Portuguesa. *Diário da República*.

⁸⁵ NEVES, Alexandra Chicharo das. *Os direitos do estrangeiro: respeitar os direitos do homem*.

⁸⁶ SOARES, Mário Lúcio Quintão. Direitos fundamentais do homem nos textos constitucionais brasileiro e alemão. *Revista de informação legislativa*. Brasília, Senado Federal, 1992, ano 29, n.º 115, p. 105. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176047/000472186.pdf?sequence=3>. [consult. 22 fev. 2022].

Com base no art. 142, n. 1º, da Lei n.º 23/07, também é possível colocar o estrangeiro em centro de acolhimento temporário, por um período máximo de 60 dias, o que representa, sem dúvida, o limite da liberdade do imigrante⁸⁷.

Por isso, com referência ao código de processo penal, o legislador estabeleceu, em seu art. 218.º, n.º 3, que a medida coercitiva que consiste em detenção deve observar os prazos máximos previstos no art. 215.º, § 1.º, do mesmo código, que são quatro meses sem a apresentação da acusação, oito meses sem decisão cautelar proferida após o inquérito preliminar, um ano e dois meses sem sentença de primeiro grau e um ano e seis meses sem condenação com sentença transitada em julgado, mas nestes casos todos os prazos mencionados são duplicados⁸⁸.

Dessa forma, transcorridos os prazos acima mencionados sem ter praticado os atos previstos no artigo, bem como sob custódia, o imigrante será posto em liberdade, cessando assim a medida coercitiva⁸⁹. Estes termos estabelecidos por lei são baseados no art. 27, n. 3º, da Constituição da República Portuguesa, que estabelece que os prazos máximos para a restrição da liberdade devem ser definidos pelo legislador ordinário⁹⁰.

Além disso, tais prazos devem ser fundamentados no princípio da dignidade da pessoa humana, que determina a necessidade de um prazo razoável, sem que a liberdade da pessoa seja privada indefinidamente. Nesse sentido, é permitida a colocação do imigrante em centros de instalação, bem como a obrigatoriedade de permanência na residência, quando, tendo sido notificado para sair do território nacional, nele permaneça, sendo conseqüentemente detido e não sendo possível a deportação dentro de 48 horas. No entanto, as referidas medidas são admitidas ainda que não tenha expirado o prazo para deixar o território nacional, ou seja, sem que haja, de facto, desobediência à determinação.

Finalmente, também é permitida a transferência de estrangeiros para um centro de instalação quando lhes é negada a entrada em território nacional, desde que não possam ser reexpedidos no prazo de 48 horas, e todos os procedimentos acima referidos sejam realizados pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)⁹¹.

⁸⁷ NEVES, Alexandra Chicharo das. *Op. Cit.*

⁸⁸ Decreto-Lei n.º 78/87. *Diário da República, Série I*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1987-02-17, n.º 40. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/1987-34570075>.

⁸⁹ NEVES, Alexandra Chicharo das. *Os direitos do estrangeiro: respeitar os direitos do homem*.

⁹⁰ Constituição da República Portuguesa. *Diário da República*.

⁹¹ NEVES, Alexandra Chicharo das. *Op. Cit.*

2.1.3. O direito constitucional à livre associação de imigrantes em Portugal

O movimento associativo de imigrantes em Portugal acompanhou a história da imigração do país. Isso se intensifica e se diversifica conforme a densidade dos fluxos migratórios e os múltiplos países de origem desses fluxos⁹².

Em Portugal, até ao início dos anos 90, não existiam fluxos migratórios significativos, o que conduziu a um crescimento lento e reduzido das associações. É possível, no entanto, identificar os fundamentos da primeira na década de 1970⁹³.

Portanto, é razoável dizer que houve um início lento após a descolonização e até o final da década de 1980. Nos anos 90 tivemos um crescimento exponencial e regular e no início dos anos 2000, também devido à chegada de imigrantes de países do Leste Europeu, um aumento súbito. No entanto, durante esta viagem assistimos a uma predominância de associações de imigrantes da África lusófona⁹⁴.

Durante a segunda metade da década de 1970 e ao longo da década de 1980, as associações intervieram preferencialmente nas emergências sociais. Os recém-chegados foram apoiados em termos de habitação, procura de trabalho e regularização do seu estatuto jurídico. Na ausência de medidas formais de apoio à integração de imigrantes até o início da década de 1990, as associações de imigrantes serviram como valiosas estruturas de apoio e informação⁹⁵.

O período que se inicia em meados da década de setenta e se prolonga até ao final da década de oitenta, como referido anteriormente, é o período em que se verifica uma intervenção de emergência na esfera social, mas não só, as associações também realizam atividades recreativas criando espaços destinados à convivência entre os povos do país. Até o início da década de 1990, o Estado português não tinha uma política coordenada na questão da imigração, e a política de integração dos imigrantes era praticamente inexistente e desarticulada⁹⁶.

As primeiras associações raramente expandiram sua atividade para além dos limites dos bairros em que se formaram, operando em contextos altamente locais e de forma informal⁹⁷.

Além disso, como já foi referido, algumas das associações de imigrantes originaram-se de associações de bairros que se formaram para resolver muitos dos

⁹² PEQUITO, José Pedro Ferreira Lourenço. *Políticas de imigração, estado de bem-estar e população imigrante em Portugal*. Dissertação de Mestrado. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, 2009.

⁹³ BAGANHA, Maria Ioannis, MARQUES, José Carlos, GÓIS, Pedro. Imigrantes em Portugal: uma síntese histórica. *Ler História*. Lisboa: ISCTE-IUL, 2009, n.º 56. Disponível em: <https://journals.openedition.org/lerhistoria/1979>.

⁹⁴ BAGANHA, Maria Ioannis, MARQUES, José Carlos, GÓIS, Pedro. Imigrantes em Portugal: uma síntese histórica.

⁹⁵ BAGANHA, Maria Ioannis, MARQUES, José Carlos, GÓIS, Pedro. *Op. Cit.*

⁹⁶ PEQUITO, José Pedro Ferreira Lourenço. *Políticas de imigração, estado de bem-estar e população imigrante em Portugal*.

⁹⁷ PEQUITO, José Pedro Ferreira Lourenço. *Op. Cit.*

problemas dos bairros construídos ilegalmente que estavam a ser construídos na periferia de Lisboa. Este caso inclui associações como a Associação Cultural Moinho da Juventude (criada como pré-associação em 1983 e formalmente constituída em 1987) ou a Associação Unidos de Cabo Verde (1983)⁹⁸.

O mesmo autor reconhece que houve, no entanto, associações que não tiveram esse objetivo, privilegiando uma intervenção nacional que visasse a população imigrante e algumas preocupações quanto aos países de origem (por exemplo, a Associação Sociedade Guineense de Solidariedade Social).

A falta de uma agenda política de etnicidade até o início da década de 1990 pode ser explicada tanto pelo caráter moderno dos fluxos migratórios, pelas fragilidades do Estado de bem-estar social, ou mesmo pela falta de participação das elites imigrantes na política local. Contexto do País⁹⁹.

A intensificação dos fluxos imigratórios levou a um aumento muito grande do movimento sindical de imigrantes. A principal razão para este aumento foi o rápido crescimento da imigração africana do final dos anos 80 ao início dos anos 90. Não há dúvida de que as associações formadas ganharam importância na integração dos imigrantes, bem como na representação e defesa de seus direitos. O aumento do número de imigrantes teve outro efeito, o de estimular associações com diferentes interesses¹⁰⁰.

Até Portugal aderir ao Acordo de Schengen (acordo que regulamenta a livre circulação de pessoas na Europa) em 1991, brasileiros e africanos de língua portuguesa não encontravam barreiras à entrada em território português. A partir deste acordo há uma mudança de atitude por parte do governo e do parlamento. Mas, apesar das restrições adotadas, uma situação diferente foi mantida para os imigrantes brasileiros devido ao Acordo de Supressão de Vistos assinado em 9 de agosto de 1960 (os brasileiros podiam entrar e permanecer no país por até seis meses sem visto)¹⁰¹.

A legislação nacional sobrepôs-se então às diretivas europeias. No entanto, Portugal começou a tomar medidas mais restritivas em nome da harmonização com as políticas da União Europeia, o que tem causado tensões diplomáticas tanto com o Brasil como com os países africanos de língua portuguesa¹⁰².

⁹⁸ BAGANHA, Maria Ioannis, MARQUES, José Carlos, GÓIS, Pedro. Imigrantes em Portugal: uma síntese histórica.

⁹⁹ BARRETTO, Vicente. Universalismo, multiculturalismo e direitos humanos.

¹⁰⁰ BAGANHA, Maria Ioannis, MARQUES, José Carlos, GÓIS, Pedro. *Op. Cit.*

¹⁰¹ CRUZ, Manoel Braga da. *Sessão de abertura, Congresso de imigração em Portugal: Diversidade, cidadania e integração.*

¹⁰² CRUZ, Manoel Braga da. *Sessão de abertura, Op. Cit.*

A partir desta data, foram desenvolvidas as primeiras medidas legislativas sobre imigração, centradas na regulação de fluxos e centralizadas no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, único órgão responsável pela imigração¹⁰³.

O discurso político português predominante preocupou-se com o controlo fronteiriço, o que contribuiu para a criação de uma opinião pública receosa de uma invasão de imigrantes e que levou à sua hostilidade¹⁰⁴.

Cruz conclui que devido a esta situação, as ações das associações de imigrantes visavam unir esforços em torno da defesa dos direitos dos imigrantes, destacando entre esses esforços a regularização da situação jurídica de um número desconhecido de indocumentados¹⁰⁵.

Este contexto social provocou então o despertar das associações como atores políticos, assumindo o papel de mediadores entre os imigrantes e o governo, passando a ter uma mobilização política mais exigente. Esta mobilização teve duas centralidades, uma na exigência de regularização de documentos (havia um elevado número de imigrantes em situação irregular devido à dificuldade de obtenção de autorização de residência), outra, nos problemas enfrentados pelos descendentes (insuficiência e discriminação dessa população por instituições escolares que não estavam preparadas para trabalhar em um contexto de diversidade cultural).

Como mencionado acima, o discurso oficial do Estado foi impulsionado por uma certa hostilidade em relação à imigração, mas outros discursos políticos divergentes coexistiram com o discurso oficial, como é o caso do discurso do Partido Socialista (forte aliado das associações de imigrantes), depois à oposição¹⁰⁶.

Este partido lançou o primeiro debate parlamentar sobre a regularização de imigrantes ilegais e pressionou o governo a dar prioridade a esta questão, também afetado pelos constrangimentos impostos pela política europeia¹⁰⁷.

Em 1991 o Partido Socialista assinou um acordo com quatro associações de imigrantes (Aguinense, Associação Caboverdiana, Associação dos Amigos de São Tomé e Príncipe e ACRA, associação angolana que já não existe). Um dos principais líderes que assinaram esse acordo foi o guineense Fernando Ká, filiado ao Partido Socialista na década de 1990¹⁰⁸.

Na primeira metade da década de 1990 e durante o mandato do XII governo (governo PSD, de outubro de 1991 a outubro de 1995), ocorreu a primeira regularização

¹⁰³ BAGANHA, Maria Ioannis, MARQUES, José Carlos, GÓIS, Pedro. *Op. Cit.*, p. 100.

¹⁰⁴ PEQUITO, José Pedro Ferreira Lourenço. *Políticas de imigração, estado de bem-estar e população imigrante em Portugal*.

¹⁰⁵ CRUZ, Manoel Braga da. *Sessão de abertura, Congresso de imigração em Portugal: Diversidade, cidadania e integração*.

¹⁰⁶ CRUZ, Manoel Braga da. *Op. Cit.*

¹⁰⁷ CRUZ, Manoel Braga da. *Op. Cit.*

¹⁰⁸ CRUZ, Manoel Braga da. *Op. Cit.*

extraordinária de imigrantes. Durante o primeiro período de regularização extraordinária de imigrantes, formou-se em 1992 a primeira plataforma intraorganizacional, a Secretaria Coordenadora das Ações de Legalização (SCAL) que servia de elo entre o movimento associativo de imigrantes e o governo¹⁰⁹.

No que diz respeito ao SCAL, esta secretaria surgiu da vontade dos imigrantes e seus descendentes e seus aliados sociais e religiosos na tentativa de falar a uma só voz. A SCAL (Secretaria Coordenadora das Ações de Legalização) apontou para uma maior cooperação com o Estado, com o objetivo de resolver os problemas das comunidades imigrantes face a determinadas estruturas burocráticas e policiais, como a Inspeção Geral do Trabalho, Segurança Social, Ministério da Lado de dentro, Alto Comissariado para as Imigrações e Minorias Étnicas (hoje por Diálogo Intercultural), Ministérios da Justiça e Saúde e Serviços de Imigração e Fronteiras.

O SCAL foi constituído essencialmente para atuar no 1º Processo de Regularização Extraordinária de Imigrantes, no entanto alargou a sua atuação devido às subseqüentes alterações legislativas sobre a situação dos estrangeiros, que os vários governos foram apresentando ao país e em particular às comunidades migrantes¹¹⁰.

O SCAL foi, portanto, um interlocutor privilegiado do Estado. As autoridades centrais e locais são obrigadas a acompanhar não só a primeira regularização de imigrantes, mas também duas outras implementadas na década de 1990. O SCAL tornou-se um grupo especializado em legislação sobre estrangeiros como representante de imigrantes e suas associações, convidado a comentar sobre a nova lei de imigração na década de 1990.

Suas observações e recomendações aos partidos políticos e ao governo fizeram dela uma organização cívica discutida no parlamento e muitas de suas propostas foram ouvidas e aprovadas por unanimidade por todos os partidos ali presentes. O SCAL sempre foi um conjunto de características informais, onde havia uma sobreposição na relação pessoal entre os dirigentes e entre suas respectivas associações e interesses políticos, ideológicos e econômicos¹¹¹.

O papel pessoal inerente à militância cívica tem se desenvolvido dentro da Secretaria de Coordenação. O SCAL era inicialmente constituído por 7 entidades, a Associação Cabo-verdiana de Lisboa (ACVL), a Associação Guineense de Solidariedade Social (AGUINENSO), a Associação Casa do Brasil de Lisboa (ACBL), a Associação para a Coordenação dos Migrantes Angolanos (ACMA), a Confederação

¹⁰⁹ BARRETTO, Vicente. Universalismo, multiculturalismo e direitos humanos.

¹¹⁰ BAGANHA, Maria Ioannis, MARQUES, José Carlos, GÓIS, Pedro. Imigrantes em Portugal: uma síntese histórica.

¹¹¹ CRUZ, Manoel Braga da. *Sessão de abertura, Congresso de imigração em Portugal: Diversidade, cidadania e integração.*

Geral dos Trabalhadores Portugueses (CGTP/IN - Direção das Migrações), a União Geral dos Trabalhadores (UGT - Direção das Migrações) e a Obra Católica Portuguesa para as Migrações (OCPM)¹¹².

A maioria das lideranças (associativas, sindicais, sociais e religiosas) que compunham o SCAL vivia do próprio trabalho para apoio pessoal e familiar. Em geral, estavam fora do horário de trabalho, para coordenar os trabalhos estratégicos, preparar campanhas e apoiar as associações representadas na rede. Devido às tensões da participação cívica plural associativa, o SCAL teve que enfrentar contratempos internos e externos¹¹³.

O SCAL foi comprometido em várias áreas. Nos sítios, o SCAL tem-se multiplicado em campanhas de sensibilização e mobilização para que a informação sobre regularização e educação para a legalidade, informação geral, em colaboração com o SEF e ACIME chegue a todos.

Existiam redes intermediárias pouco transparentes e pouco credíveis e, foi graças à aliança entre SCAL, SEF e ACIME para as sessões de esclarecimento sobre as condições exigidas pelos processos de regularização, que a administração pública adaptou e melhorou a sua relação com o público migrante e reestruturou a sua atenção aos migrantes e seus descendentes, com o objetivo de proteger os imigrantes destas redes, fornecendo-lhes a melhor informação possível num momento de contínuas alterações legislativas, ao nível dos requisitos de regularização de permanência ou residência¹¹⁴.

Esta secretaria apresentou uma lista de sugestões e recomendações sobre questões como residência e nacionalidade, depois de ter percebido que existia uma má relação entre os imigrantes e os serviços administrativos do Estado, que não estavam preparados (a nível técnico, cultural ou linguístico) para receber o público estrangeiro. Estas recomendações e sugestões visavam uma regulamentação mais abrangente e uma melhoria da atitude administrativa em relação aos imigrantes¹¹⁵.

Houve apoio sindical dos departamentos de migração da CGTP e da UGT. A informação sobre os direitos dos trabalhadores estrangeiros foi disponibilizada nas suas estações de serviço. Foram denunciados empregadores abusivos e estudadas situações injustas, em termos de remuneração e discriminatórias em termos de direitos, para encontrar uma solução. O apelo à sindicalização era permanente, visto como uma

¹¹² CRUZ, Manoel Braga da. *Sessão de abertura, Congresso de imigração em Portugal: Diversidade, cidadania e integração*.

¹¹³ CRUZ, Manoel Braga da. *Op. Cit.*

¹¹⁴ PEQUITO, José Pedro Ferreira Lourenço. *Políticas de imigração, estado de bem-estar e população imigrante em Portugal*.

¹¹⁵ PEQUITO, José Pedro Ferreira Lourenço. *Op. Cit.*

forma de participação cívica na sociedade de acolhimento em defesa do trabalho digno e justo¹¹⁶.

Houve também apoio psicoespiritual através do OPCM, que também fazia parte do SCAL. Este teve o papel de mobilizar paróquias, centros sociais e secretarias de pastoral migratória para o apoio religioso e espiritual das diversas comunidades religiosas.

As capelanias de imigrantes foram criadas com vista a um apoio cultural específico (a capelania africana de Lisboa foi um dos exemplos). Apoio religioso voltado para a integração plena, que assume também os valores espirituais, transcendência e visão de mundo que toda cultura encerra em suas tradições e em sua linguagem¹¹⁷.

O SCAL teve, assim, um papel importante, pois foi a primeira ação conjunta de associações e organizações de imigrantes em matéria de defesa dos direitos humanos e das liberdades¹¹⁸.

O SCAL permitiu, como referido anteriormente, a existência de redes (que até então não existiam) por associações, o que levou ao reforço da capacidade de contestação do Estado. Esse trabalho em rede interassociativa se beneficiou da experiência do SCAL até o final da década de 90, período em que mesmo sem regularidade nos processos de legalização, essa estrutura continuou a formular propostas sobre política de imigração.

Este crescimento da mobilização de membros culminou numa manifestação coletiva de protesto pelo homicídio de Alcindo Monteiro, cidadão português de origem cabo-verdiana, em 1995. Este incidente reforçou também a necessidade de as associações de imigrantes se unirem em torno da exigência de justiça de parte do Estado, em especial no que diz respeito ao combate à discriminação étnica e racial¹¹⁹.

Após o auge da mobilização em massa em 1995, houve uma fase de amadurecimento crescente das associações de imigrantes. Coincidiu com o período em que a política de imigração começou a tomar forma, que veio a consolidar-se no governo direto. As políticas governamentais nesse período foram pautadas pela integração da população e pela manutenção dos controles fronteiriços¹²⁰.

O XIV Governo introduz no seu programa, incluído no capítulo "Uma Nova Geração de Políticas Sociais", uma seção dedicada à política de imigração e minorias étnicas. Em 1996, foi criado o cargo de Alto Comissariado para as Migrações e Minorias Étnicas, por iniciativa do governo socialista, com o objetivo de preencher esta lacuna,

¹¹⁶ PEQUITO, José Pedro Ferreira Lourenço. *Políticas de imigração, estado de bem-estar e população imigrante em Portugal*.

¹¹⁷ PEQUITO, José Pedro Ferreira Lourenço. *Op. Cit.*, p. 45.

¹¹⁸ PEQUITO, José Pedro Ferreira Lourenço. *Op. Cit.*

¹¹⁹ PEQUITO, José Pedro Ferreira Lourenço. *Op. Cit.*

¹²⁰ PEQUITO, José Pedro Ferreira Lourenço. *Op. Cit.*

cuja tarefa seria acompanhar o apoio à integração dos imigrantes e privilegiar o diálogo com as associações¹²¹.

Apoio à integração de imigrantes visando prevenir a xenofobia e a discriminação, tal criação permitirá, pela primeira vez, haver um interlocutor oficial entre o Estado e as associações de imigrantes. Permitirá também que as associações sejam reconhecidas política e institucionalmente como mediadoras dos interesses dos imigrantes. O discurso oficial do Estado também permitiria a criação de um clima de maior abertura da opinião pública em relação à imigração¹²².

No segundo processo de legalização, iniciado em 1996, o Governo de Guterres criou uma Comissão de Acompanhamento, composta por representantes do Governo, um representante escolhido pelas associações de imigrantes e Maria de Lourdes Baltazar (representante da Obra Católica), que existiu durante vários anos e foi extinta muito tempo depois de o processo estar praticamente esgotado¹²³.

Falando em fluxos migratórios, na segunda metade da década de 1990 o principal fluxo de imigrantes veio, principalmente, de países orientais, o que resultou no surgimento de novas associações de imigrantes. Estas foram, assim, cada vez mais reconhecidas como parceiros nas estruturas do governo central e local com vista à implementação de políticas dirigidas aos imigrantes¹²⁴.

A elaboração de um conjunto de documentos legais que conformaram uma política de integração, fez com que as associações vissem cada vez mais o Estado como parceiro fundamental. As associações de imigrantes têm vindo a alargar o seu âmbito de intervenção e a reforçar as suas capacidades organizativas e de apoio comunitário, devido à possibilidade de acesso ao financiamento europeu para programas de intervenção social¹²⁵.

Nesta fase, verifica-se um aumento significativo das parcerias entre estruturas do governo central, autarquias, sindicatos e outras organizações da sociedade civil, o que leva ao reconhecimento oficial do papel das associações de imigrantes no seu processo de integração¹²⁶.

As associações passam a priorizar programas de integração social e económica de imigrantes e seus descendentes, perseguindo, assim, menos ação política, a rigor.

¹²¹ PEQUITO, José Pedro Ferreira Lourenço. *Políticas de imigração, estado de bem-estar e população imigrante em Portugal*.

¹²² PEQUITO, José Pedro Ferreira Lourenço. *Op. Cit.*

¹²³ BAGANHA, Maria Ioannis, MARQUES, José Carlos, GÓIS, Pedro. *Imigrantes em Portugal: uma síntese histórica*.

¹²⁴ BARRETTO, Vicente. *Universalismo, multiculturalismo e direitos humanos*.

¹²⁵ PEQUITO, José Pedro Ferreira Lourenço. *Políticas de imigração, estado de bem-estar e população imigrante em Portugal*.

¹²⁶ PEQUITO, José Pedro Ferreira Lourenço. *Op. Cit.*

Isso só é possível pela maior abertura e diálogo por parte do Estado, ou pela maior oferta de projetos e oportunidades de financiamento¹²⁷.

Apesar desses acontecimentos, ainda há uma mobilização sobre a identidade de origem dos imigrantes, que está intimamente relacionada à informalidade presente no nascimento da maioria das associações:

A mobilização em torno de uma identidade de origem tende a ser mais eficaz do que a mobilização para objetivos bem definidos de afirmação de projetos comunitários ou de cidadania. Este facto tende a revelar uma heterogeneidade de interesses e projetos, bem como práticas de diferenciação que poderão assumir um referencial étnico.¹²⁸

As ações da Expo 98 levaram à recuperação da economia. Em seguida, Portugal recebeu uma nova onda de imigração vinda principalmente dos países orientais e do Brasil. Em 1998, foi criado o Conselho Consultivo para Assuntos de Imigrantes (COCAI).

No campo da política e reforma do Estado, o programa do governo inclui a questão da expansão das fronteiras, fluxos migratórios, entre outros fatores (por exemplo, desemprego).

Neste contexto, o programa inclui algumas ações relacionadas com a expansão das fronteiras e o aumento das pressões migratórias, (tendo em conta as políticas e princípios do espaço Schengen e as políticas de segurança exigidas pelo Tratado da União Europeia), tais como assegurar o controlo das fronteiras externas, harmonizar a política de emigração oriunda de Portugal e imigração com origem em países de expressão portuguesa, com procedimentos de integração e assimilação social, como também a aplicação das convenções internacionais no âmbito das políticas de asilo, em conformidade com a Constituição.

A Lei n.º 134/98 de 28 de agosto proíbe e repudia a discriminação com base na cor, nacionalidade ou origem étnica¹²⁹. A Lei das Associações de Imigrantes¹³⁰ (Lei n.º 115/99 de 3 de agosto, organizada pelo Decreto-Lei n.º 75/2000 de 9 de maio, elaborado em colaboração com a Deputada Celeste Correa e o então Alto-Comissário José Leto) era uma ambição de longa data do Movimento das Associações de Imigrantes¹³¹.

¹²⁷ PEQUITO, José Pedro Ferreira Lourenço. *Políticas de imigração, estado de bem-estar e população imigrante em Portugal*.

¹²⁸ PEQUITO, José Pedro Ferreira Lourenço. *Op. Cit.*, p. 150.

¹²⁹ Lei n.º 134/99. *Diário da República, Série I*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1999-08-28, n.º 201. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/134-1999-532442>.

¹³⁰ Lei n.º 115/99. *Diário da República, Série I*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1999-08-03, n.º 179. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/1999-74872623>.

¹³¹ PEQUITO, José Pedro Ferreira Lourenço. *Políticas de imigração, estado de bem-estar e população imigrante em Portugal*.

Esta lei prevê a prestação de apoio financeiro a entidades oficialmente reconhecidas como tal. Esta exigência contribuiu para o aumento dos pedidos de reconhecimento por parte de muitas associações

A Lei n.º 115/99, de 3 de agosto, estabelece o regime jurídico das associações representativas de imigrantes e seus descendentes. Essa lei dá corpo às reivindicações das referidas associações, que desde o início da década de 1990 vêm exigindo do Estado uma lei para regular seus estatutos. Até serem organizadas ao abrigo desta certificação legal, as associações de imigrantes seguiam o modelo das associações culturais sem fins lucrativos, ficando excluídas do exercício do direito de radiodifusão.

O Decreto-Lei n.º 75/2000 definiu as formas de apoio técnico e financeiro prestado pelo Estado às associações, bem como o processo de registo da sua representação e reconhecimento. Em referido decreto, em seu artigo 9.º, n.º 2, e no artigo 33.º, do Decreto-Lei n.º 197/99, é explicado os casos que excluem as associações de obterem apoio do Estado.

Os critérios de triagem das associações visam excluir as associações do terceiro setor para imigrantes que não tenham objetivos claros. As associações de imigrantes têm personalidade jurídica, não têm fins lucrativos e podem ser nacionais, regionais ou locais, consoante o número mínimo de membros, que será de 1000, 500 e 100 respetivamente¹³².

A abrangência da Associação (nacional, regional ou local) atualmente não tem influência no valor do apoio financeiro. Os limites máximos variam apenas em função do tipo de apoio (anual ou ocasional), conforme se pode verificar no ponto sobre apoios.

A Constituição da República Portuguesa no seu artigo 46.º explica os fundamentos da Liberdade Sindical. O artigo 1.º refere-se ao direito dos cidadãos de se associarem livremente e sem depender de qualquer autorização, desde que não se destinem a promover a violência e os seus fins não sejam contrários ao direito penal.

A Seção 2 refere-se à livre realização dos objetivos das associações, que, portanto, não devem ter qualquer interferência do poder público, bem como também se refere ao facto de que não podem ser dissolvidos pelo Estado ou ter suas atividades suspensas, salvo nos casos previstos em lei e por decisão judicial. O n.º 3 estabelece que ninguém pode ser obrigado a aderir a uma associação ou a permanecer nela. Por fim, o parágrafo 4 indica quais tipos de associações não são permitidas (ideologia armada, militar, militarizada, paramilitar ou fascista).

O processo de constituição de uma associação divide-se essencialmente em cinco fases: a assembleia constitutiva e a aprovação dos estatutos; obtenção do

¹³² BAGANHA, Maria Ioannis, MARQUES, José Carlos, GÓIS, Pedro. Imigrantes em Portugal: uma síntese histórica.

certificado de admissibilidade e do cartão provisório (Cadastro Nacional de Pessoas Coletivas); a escritura pública; a publicação e os registos definitivos e a eleição dos órgãos sociais. Para formar uma associação, deve haver pelo menos um grupo de 3 pessoas. Para que os órgãos obrigatórios funcionem legalmente, é necessário um mínimo de 9, sendo 3 para o conselho de administração, 3 para o conselho fiscal e 3 para a mesa da assembleia geral.

Com a criação da "Associação na Hora", torna-se possível constituir uma associação num só balcão e de forma imediata. Quando uma associação é constituída desta forma deixa de ser necessário obter a certidão de elegibilidade da associação (no Registo Nacional de Pessoas Coletivas), assinar a escritura pública, enviá-la fisicamente ao Ministério Público, arquivá-la no governo e publicação no Diário da República. Quem constitui a associação recebe de imediato o cartão de empresa eletrónico (é comunicado o número de identificação da Segurança Social), a certidão da escritura de constituição da associação e os respetivos estatutos. À associação é ainda atribuído um registo de domínio na Internet.

Segundo o artigo 2.º da Lei n.º 115/99, as associações de imigrantes têm como objetivo estatutário a proteção dos direitos e interesses dos imigrantes e dos seus descendentes residentes em Portugal. Neste contexto, as associações de imigrantes têm deveres para com os imigrantes e seus descendentes em termos de apoio, defesa e promoção dos direitos e interesses dos mesmos, (de modo a permitir uma boa integração e inserção e conseqüentemente uma melhoria das suas condições de vida) e de promoção e estimulação das capacidades próprias, culturais e sociais.

No que diz respeito às relações, devem estabelecer intercâmbios com congéneres estrangeiros ou promover ações comuns de informação ou formação. Em matéria de direitos, e ainda, de acordo com a Lei n.º 115/99 (artigo 4.º, n.º 1, alíneas a até f), as associações de imigrantes têm o direito de participar na definição da política de imigração, nos processos legislativos relacionados com a imigração e na consulta com agências.

Têm também o direito de transmitir nos serviços públicos de rádio e televisão (este direito só é concedido às associações a nível nacional, beneficiando as a nível regional e local, através das primeiras), bem como todos os direitos e privilégios concedidos por lei às pessoas coletivas de utilidade pública. Estão também isentos de despesas e preparativos legais e de imposto de selo. O direito ao apoio técnico e financeiro e de participação na definição de medidas do programa de imigração do governo é muito importante.

A existência de apoio técnico e financeiro às associações pode fazer a diferença em seu crescimento. Uma associação que não tem este apoio tem um raio de ação

restrito, pelo que muitas vezes tem uma intervenção mais localizada e mais rara (falta de apoio para a realização das atividades). A cooperação entre o Estado e as associações de imigrantes é importante no que se refere à definição das políticas de imigração, a troca de pontos de vista beneficiará a sua definição.

As associações de imigrantes que não sejam reconhecidas pelo Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI) não são abrangidas pelos direitos anteriormente enunciados, no entanto, são-lhes garantidos os seguintes (de acordo com as alíneas g), h), i) e j) do mesmo artigo), solicitação e obtenção das entidades competentes das informações e da documentação que lhes permitam acompanhar a definição e execução das políticas de imigração; a intervenção junto das autoridades públicas em defesa dos direitos dos imigrantes, a participação (junto das autarquias locais) na definição e execução das políticas locais que digam diretamente respeito aos imigrantes e o benefício de apoio técnico e financeiro por parte do Estado, nos termos da lei.

Conforme n.º 1.º do artigo 7.º da Lei n.º 115/99, de 3 de agosto, o apoio associativo previsto na alínea j) do artigo 4.º é concedido mediante a assinatura de protocolos com o ACIDI. O n.º 2 do artigo 7.º da referida lei estabelece que a assinatura destes protocolos depende dos projetos apresentados pelas associações e é precedida do parecer do conselho consultivo.

Existem cerca de uma centena de associações reconhecidas pelo ACIDI, representando diversos países (Brasil, Angola, Moçambique, Ucrânia, Roménia, etc.). Desenvolvem o seu trabalho em áreas como eventos culturais e de entretenimento, apoio jurídico, intervenção política no âmbito da imigração e questões antidiscriminação, aulas de língua e cultura portuguesas, entre outras.

O reconhecimento da representatividade é concedido pelo ACIDI, precedido de decisão do Conselho Consultivo de Assuntos dos Imigrantes (COCAI). As associações de imigrantes que pretendam candidatar-se devem cumprir os seguintes requisitos: ter estatutos publicados (devem comprovar esta publicação através de uma cópia dos mesmos e do extrato publicado em Diário da República), ter órgãos sociais regularmente eleitos (À data do pedido de reconhecimento, deve ser anexada cópia da certidão eleitoral), estar inscrita no Cadastro Nacional das Pessoas Coletivas (ao solicitar o reconhecimento, deve ser entregue também cópia da certidão que autoriza esse registro), inscrever-se no seu objeto ou empresa nomear a promoção de direitos e interesses específicos dos imigrantes e desenvolver atividades que comprovem uma real promoção desses mesmos direitos e interesses específicos (para comprovar esses requisitos, é necessário no momento do reconhecimento apresentar o relatório de atividades do último ano e as respetivas atas de aprovação na Assembleia Geral ou

Plano Anual de Atividades é, no caso de uma associação em início de atividade. Por último, a associação deve ainda apresentar uma declaração indicando o número total de associados e a abrangência territorial da atividade.

Sempre que aconteça qualquer alteração em sua composição, formação jurídica, segundo o n.º 3 do artigo 2.º, do Decreto-Lei n.º 115/99, as associações devem apresentar os documentos que correspondam a tais modificações, de forma que seja possível confirmar a manutenção dos requisitos legais para o reconhecimento da representatividade, sem prejuízo da apresentação anual, até 31 de janeiro, da declaração em que o número de acionistas e o seu âmbito de atuação territorial podem ser encontrados.

Nos termos do n.º 1 do artigo 4.º do presente decreto-lei, o ACIME e o Conselho Consultivo para a Imigração podem solicitar informações ou documentos complementares que se revelem necessários à tomada de decisão ou à emissão de parecer.

O n.º 2 informa que a COCAI emite parecer no prazo máximo de 10 dias úteis a contar da data de entrada do pedido ou da instrução do processo. O n.º 3 refere-se à decisão a ser proferida pela ACIME, no prazo máximo de 15 dias úteis a contar da emissão do parecer pela COCAI. De acordo com o artigo 5.º, o ACIME promove, no prazo de 10 dias, a publicação no Diário da República do extrato da decisão proferida.

Compete ao Gabinete da ACIME organizar o registo das associações cuja representatividade seja reconhecida, bem como a emissão anual do cartão de identificação (artigo 6.º da Lei n.º 115/99, de 3 de agosto, regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 75/2000 de 9 de maio).

2.1.4. Dos direitos dos imigrantes em situação irregular

Como vimos até aqui, são muitos os princípios consagrados na Constituição portuguesa, que estão na base da condição do indivíduo quando em terras estrangeiras, como os princípios da universalidade, igualdade e equiparação explicados anteriormente.

Ressalta-se a importância de tais princípios para que haja salvaguardas efetivas para todos, mesmo que não nacionais, tendo em vista que todo ordenamento precisa de fundamentos, e de um fundamento sólido o suficiente para construir as regras para que sejam lógicas e consistentes, razão pela qual por trás dos princípios estão os verdadeiros fundamentos de todo o sistema jurídico¹³³.

¹³³ MOURA, Patrícia Uliano Effting Zochde. *A finalidade do princípio da igualdade: a nivelação social – interpretação dos atos de igualar*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2005, p. 33.

Os imigrantes que residem legalmente em Portugal gozam da maioria dos direitos, liberdades e garantias pessoais, como o direito à vida, o direito à integridade pessoal, o direito à identidade pessoal, o desenvolvimento da personalidade, capacidade civil, bom nome e reputação, imagem, palavra, privacidade da vida privada e familiar, proteção jurídica contra todas as formas de discriminação, direito à liberdade e segurança, direito à irretroatividade da lei penal, direito ao habeas corpus, inviolabilidade do domicílio e da correspondência, liberdade de consciência, religião e culto, liberdade de expressão e informação, liberdade de reunião e manifestação, liberdade de associação. Os imigrantes gozam ainda do direito de constituir família e se casar e do direito ao sustento e educação dos filhos e ao reagrupamento familiar, nos termos da lei¹³⁴.

Além disso, vale lembrar que esses imigrantes também têm a garantia de segurança no emprego, liberdade de associação, direito de greve, de participação e de criação de comissões de trabalho, podendo exercer tanto o direito de voto quanto de eleger dentro delas e de ser eleito também em associações sindicais e, quando provenientes de países da União Europeia ou da Comunidade de países lusófonos, direitos políticos baseados no princípio da igualdade.

O imigrante regularizado, enfim, também tem direito ao salário do trabalho, à organização do trabalho em condições dignas, à higiene no local de trabalho, à segurança, à saúde, ao descanso, ao tempo livre, a uma jornada de trabalho que respeite os limites máximos estabelecidos por lei, descanso semanal remunerado, férias anuais remuneradas, assistência em caso de desemprego, propriedade privada e seus efeitos, segurança social, rendimento mínimo nacional, acesso à saúde nos casos de reciprocidade quando o imigrante tem direito à maternidade, paternidade, infância, juventude, proteção de deficientes e idosos, educação, cultura¹³⁵.

Assim, fica claro que os direitos dos imigrantes regularizados em Portugal são muitos, com pouquíssimas limitações, apesar da discriminação sofrida, pois é considerável a importância dos princípios internacionais para a consolidação desses direitos. No entanto, quando se trata de imigrantes ilegais, os limites são muitos, sendo garantidos apenas a esses direitos mínimos, baseados em sua condição humana. Posto isto, é tempo de pôr fim à verificação dos direitos efetivos dos imigrantes ilegais em Portugal.

Perante a necessidade de defesa dos direitos humanos no cenário internacional, um comportamento mais solidário por parte dos Estados e particulares para com os estrangeiros residentes no seu território. Ser solidário com a humanidade significa sentir-se parte desse coletivo que habita todo o planeta Terra¹³⁶.

¹³⁴ LEITÃO, José. *Direito dos imigrantes em Portugal*, p. 2.

¹³⁵ LEITÃO, José. *Op. Cit.*

¹³⁶ ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Direitos Humanos e não-violência*. São Paulo: Editora Atlas, 2001, p. 48-49.

Assim, enquanto a condição humana supera o poder estatal, a evolução social da inclusão dos estrangeiros é real e gradual, e os direitos humanos são a base de todas as garantias que lhes são prestadas. Nesse sentido, aponta-se que a ilegalidade não pode limitar seus direitos fundamentais aos imigrantes, uma vez que o fator documental não deve prevalecer sobre a dignidade da pessoa humana.

Assim, todos os imigrantes têm direitos, mas os imigrantes em situação irregular gozam de menos direitos do que os em situação regular. Desde o início, eles não gozam do direito de permanecer no país, podendo ser expulsos, no entanto os direitos humanos são garantidos, portanto todos os imigrantes gozam de direitos humanos básicos que são inerentes à dignidade da pessoa humana sobre a qual a República Portuguesa se funda, como consta do artigo 1.º da Constituição¹³⁷.

Inicialmente, o direito à saúde é um direito humano fundamental, independentemente da nacionalidade, língua, religião ou convicções políticas, regido pela lei portuguesa¹³⁸. Fica assim claro que todos os imigrantes têm direito ao acesso à saúde, uma vez que a legislação portuguesa prevê esse acesso a todos os cidadãos, independentemente do seu estatuto legal.

No entanto, apesar do disposto na lei, existem dificuldades quanto à aplicação efetiva da lei, uma vez que, por vezes, esta é desconhecida, tanto para os imigrantes como para os trabalhadores de saúde. Assim, em 2003, nasceu o Gabinete de Saúde do Centro Nacional de Apoio à Imigração (CNAI), com o objetivo de promover o acesso à saúde, informando os imigrantes sobre os seus direitos, bem como os profissionais de saúde sobre o conteúdo da legislação¹³⁹.

Embora o problema tenha sido amenizado com a criação da Autoridade de Saúde, a desigualdade de acesso ainda é sentida pelos imigrantes ilegais devido a dificuldades de transporte, falta de informação, por vezes presença de polícia nas entradas dos hospitais, falta de informação dos funcionários, limitação de sistemas, que não permitem o processamento de serviços ilegais, não gerando receita, entre outros fatores¹⁴⁰.

No entanto, importa referir que, apesar destas limitações, o direito de acesso aos cuidados de saúde é garantido pela legislação portuguesa aos imigrantes, tanto regulares como irregulares.

¹³⁷ LEITÃO, José. *Op. Cit.*, p. 4.

¹³⁸ HORTA, Rosário, CARVALHO, Amélia. O Gabinete de Saúde do Centro Nacional de Apoio ao Imigrante: uma estratégia de acesso dos imigrantes aos cuidados de saúde. *Revista Migrações – Número Temático Imigração e Saúde*. Lisboa, ACIDI, 2007, n.º 1, p. 181. Disponível em: http://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/183863/migracoes1_art11.pdf. [consult. 22 fev. 2022].

¹³⁹ HORTA, Rosário, CARVALHO, Amélia. O Gabinete de Saúde do Centro Nacional de Apoio ao Imigrante: uma estratégia de acesso dos imigrantes aos cuidados de saúde.

¹⁴⁰ PADILLA, Beatriz. Saúde dos imigrantes, multidimensionalidade, desigualdades e acessibilidade em Portugal. *Revista Internacional de Mobilidade Humana. Brasília*, 2013, ano XXI, n. 40, p. 49-68. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/remhu/v21n40/04.pdf>. [consult. 22 fev. 2022].

Perante o crescente fluxo migratório de mão-de-obra, é necessário verificar quais são as garantias que os imigrantes irregulares possuem em relação ao vínculo empregatício, visto que a dignidade da pessoa humana deve ser respeitada, independentemente da regularidade do estrangeiro.

Neste sentido, apesar de a legislação portuguesa prever direitos laborais apenas para pessoas singulares com residência legal, o imigrante irregular, tendo prestado o serviço, deve ser devidamente remunerado em montante igual ao dos restantes trabalhadores, pelo que o enriquecimento sem causa não ocorre do empregador. No entanto, não é garantido o recebimento da atual renda mínima nacional, necessária para quem está regularizado¹⁴¹.

Além disso, são garantidas ao trabalhador irregular as condições mínimas de higiene, tratamento digno, alimentação, entre outros direitos baseados nos direitos humanos e seus princípios fundamentais¹⁴².

Contudo, é importante destacar a flagrante vulnerabilidade desses trabalhadores, uma vez que lhes são garantidos pouquíssimos direitos, sofrendo estes à margem das normas trabalhistas nacionais, prestando serviços, às vezes, em condições análogas à de escravo, em que recebem remuneração consideravelmente inferior ao praticado nas relações de trabalho regulares¹⁴³.

O direito à educação é um direito humano inalienável desde meados do século XX, garantido pelo artigo 36.º, n.º 1 e n.º 5.º, da Constituição da República Portuguesa, a todos os particulares, nacionais ou estrangeiros¹⁴⁴.

No entanto, neste artigo não há menção à ilegalidade, nesse sentido, com base nos direitos humanos e no direito internacional, a Convenção sobre os Direitos da Criança foi elaborada em 1995, conforme consagrado na Resolução do Conselho da União Europeia, definindo a matéria em relação aos menores. Portanto, todas as crianças, ainda que filhas de imigrantes ilegais, têm direito à educação básica, nos termos do art. 2º da referida Convenção, que visava garantir que nenhuma criança fosse impedida de frequentar uma instituição de ensino¹⁴⁵.

Além disso, aos imigrantes ilegais são garantidos alguns outros direitos, que consistem na capacidade civil para a celebração de contratos, que devem ser considerados válidos e na possibilidade, embora condicionada pelos resultados obtidos e pela disponibilidade de recursos da agência, de beneficiar através de Benefícios de Ação Social. Ainda assim, é preciso reconhecer os direitos à vida, à integridade moral e

¹⁴¹ LEITÃO, José. Direito dos imigrantes em Portugal.

¹⁴² NEVES, Alexandra Chicharo das. *Os direitos do estrangeiro: respeitar os direitos do homem*.

¹⁴³ OLIVEIRA, Sérgio P. Espaços e tempos de ilegalidade: A construção cotidiana do imigrante ilegal. In: *VIII Congresso luso-afro-brasileiro de ciências sociais*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais – Universidade de Coimbra, 2004. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/sergiooliveira.pdf>. [consult. 22 fev. 2022].

¹⁴⁴ NEVES, Alexandra Chicharo das. *Op. Cit.*

¹⁴⁵ LEITÃO, José. *Op. Cit.*

física, ao desenvolvimento da personalidade, à vida privada, à irretroatividade da lei penal, ao acesso aos tribunais, ao habeas corpus e à liberdade de expressão, informação, consciência, religião e culto¹⁴⁶.

Com isso, parece que poucos direitos são garantidos aos imigrantes ilegais, sendo reconhecidos apenas aqueles estritamente ligados à inviolabilidade dos direitos humanos. No entanto, ainda que tais direitos visem preservar e manter as condições mínimas de subsistência do indivíduo, a desumanização é real, baseada em grande parte na discriminação contra estrangeiros.

Nesse sentido, observa-se que o imigrante regular também é vítima de desumanização, vítima de xenofobia, pelo simples facto de ser estrangeiro, porém, gozando da proteção do Estado em diversos aspetos, principalmente aqueles oriundos de países onde, a princípio, existe a igualdade aplicável. No entanto, quando se trata do indivíduo irregular, essa proteção é mínima, pois ele se encontra em um Estado estrangeiro, influenciado tanto pelo poder da soberania estatal quanto por correntes nacionalistas de direita

2.2.A Lei de Estrangeiros e Fronteiras em Face aos Direitos dos Imigrantes Dispostos na Constituição da República Portuguesa

Em Portugal, o primeiro diploma legal a tratar sobre os direitos e deveres dos estrangeiros em transitar livremente no Território Nacional foi o Decreto-Lei n.º 189-B/76, de 15 de março, o poder de polícia, que antes atuava com livre-arbítrio para expulsar do país os nacionais de países terceiros, passou a ter limites.

De acordo com as condições estabelecidas no artigo 1.º, n.º 1 do referido Decreto, o cidadão estrangeiro somente poderia ser expulso do país caso tivesse entrado de forma clandestina; atentado contra a segurança nacional, a ordem pública ou aos bons costumes; ou ainda, participado em ações políticas não autorizadas pelo governo¹⁴⁷.

Ao contrário do Decreto supracitado, que beneficiou os nacionais de países terceiros, dando garantias de circulação no país, através de limites ao poder de polícia, no ano seguinte, no dia 17 de março, o Decreto-Lei n.º 97/77, também estabelecia limites, mas dessa vez sobre o número de estrangeiros contratados para trabalhar em Portugal, com reserva de até 90% das vagas dos postos de trabalho para trabalhadores nacionais, e somente na falta destes, mediante prévia justificação por parte da entidade

¹⁴⁶ LEITÃO, José. Direito dos imigrantes em Portugal.

¹⁴⁷ Decreto-Lei n.º 189-B/76. *Diário da República*, Série I [em linha]. Lisboa: Instituto Nacional-Casa da Moeda, 1976-03-15, n.º 63, pp. 7-8. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/189-b-1976-143746>. Esse instrumento jurídico teve como objetivo não apenas limitar ações da polícia com relação à expulsão de estrangeiros do território português, bem como garantir meios ao exercício do direito de ir e vir desses estrangeiros, mediante condições preestabelecidas no artigo 1.º, n. 1. Ao estrangeiro expulso era imputado um prazo de interdição de entrada em território nacional, cuja desobediência era considerada crime com pena de prisão e multa, sem direito a liberdade provisória.

patronal e autorização do Ministério do Trabalho, esse percentual poderia ser quebrado¹⁴⁸.

Denota-se que a experiência de Portugal com a imigração é mais preocupante porque faz parte da União Europeia, que limita a livre circulação de pessoas pertencentes ao bloco, tendo que lidar com legislação nacional e transnacional, facto que pode fornecer aos pesquisadores sobre o tema no Brasil instrumentos normativos e exemplos de políticas de imigração que deram ou não resultados em um mundo cada vez mais globalizado estimula a necessidade de uma legislação supranacional¹⁴⁹.

Nesta fase, é finalmente criada uma política explicitamente dirigida à imigração. A fase da “política de imigração zero”, formulada pelo então Ministro da Administração Interna, Dias Loureiro, teve como objetivo a regulação dos fluxos, a discriminação positiva dos nacionais dos PALOP e uma política altamente restritiva em relação aos imigrantes económicos¹⁵⁰.

Devido à discriminação positiva contra os nacionais do PALOP, foi criada a regularização extraordinária através do Decreto-Lei n.º 212/92, como forma de regularizar a situação dos imigrantes ilegais em Portugal provenientes destes países. Como exemplo da questão, cita-se o artigo 2.º do referido diploma legal:

2 - Os cidadãos originários de países de língua oficial portuguesa podem usar da mesma faculdade, na observância das condições expressas no número anterior, ou desde que a sua entrada no País se reporte a data anterior a 1 de junho de 1986 e se verifique a sua presença continuada em território nacional a partir dessa mesma data, não contando para este efeito ausências de curta duração para assistência à família, férias ou outros motivos exceccionalmente atendíveis.

Em relação à política restritiva aos imigrantes económicos, cita-se a criação do Decreto-Lei n.º 59/93, que em seu preâmbulo é expresso que:

A iniciativa apresentada vem dar resposta às novas exigências que a Portugal se coloca como país de imigração situado num espaço comunitário. É, além disso, reflexo necessário da aplicação de convenções internacionais das quais é Portugal Estado signatário. Como objetivos essenciais pretendem-se: aperfeiçoar a disciplina de concessão de vistos, clarificar o regime de concessão de autorizações de residência e reforçar as garantias de controlo para obviar situações de permanência ilegal no País, com todo o cortejo de possíveis ofensas à dignidade do cidadão e de diminuição das suas garantias.

¹⁴⁸ Decreto-Lei n.º 97/77. *Diário da República*, Série I [em linha]. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1977-03-17, n.º 64, pp. 546-548. [consult. 21m mar. 2021]. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/97-1977-141049>.

¹⁴⁹ PEQUITO, José Pedro Ferreira Lourenço. *Políticas de imigração, estado de bem-estar e população imigrante em Portugal*.

¹⁵⁰ BAGANHA, Maria Ioannis, MARQUES, José Carlos, GÓIS, Pedro. *Imigrantes em Portugal: uma síntese histórica*.

A expressão dada pelo ministro de tender à imigração zero tinha a ver com a criação de critérios para o fluxo migratório, ou seja, a intenção era que os imigrantes recebidos fossem na sua maioria já membros das comunidades existentes no país.

Acontece que, contraditoriamente, nada foi feito quanto à emissão de vistos de curta duração e, portanto, os imigrantes, principalmente dos PALOP, continuaram a entrar em território português através deste visto e permaneceram ilegais após o prazo de validade. Assim, embora tenha sido criada legislação extraordinária para regular a vida desses imigrantes, não houve nenhuma medida para impedi-los de permanecer ilegalmente no país¹⁵¹.

Com a nova corrente de imigração ilegal criada pelas leis de 1992 e 1993, uma nova legislação extraordinária se fez necessária para regularizar todos aqueles imigrantes que permaneceram no país ilegalmente. Foi criada a Lei n.º 17/96 de 24 de maio, que segundo Baganha, tinha três pressupostos:

[P]romover a futura cooperação e amizade com os países africanos de expressão portuguesa e com o Brasil; colocar um ponto final no processo de exclusão dos imigrantes irregulares relativamente ao modelo social europeu (nomeadamente a proteção social e laboral); e garantir menores níveis de risco para os portugueses ameaçados pelo crescimento da marginalização e da exclusão provocadas pela imigração clandestina.¹⁵²

O artigo primeiro da referida Lei assevera que:

A presente lei estabelece um processo de regularização extraordinária da situação de cidadãos originários de países de língua oficial portuguesa que se encontrem a residir em território nacional sem a necessária autorização legal.

Ressalta-se, no entanto, que em março de 1995 Portugal aderiu ao Acordo de Schengen, que visava adotar um sistema de livre circulação de pessoas para os Estados signatários, pelo que abriu as suas fronteiras a países da Europa de Leste, como a Rússia, Ucrânia e Romênia. Desta forma, os nacionais destes países deixam de necessitar de consulta prévia obrigatória para a concessão de vistos¹⁵³.

Aliado a este facto, em 1998 houve uma alteração à Lei que Regulamenta as Operações de Entrada e Residência (Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de agosto), que foi uma inovação da possibilidade de ao Ministro da Administração Interna conceder visto

¹⁵¹ BAGANHA, Maria Ioannis, MARQUES, José Carlos, GÓIS, Pedro. Imigrantes em Portugal: uma síntese histórica.

¹⁵² BAGANHA, Maria Ioannis, MARQUES, José Carlos, GÓIS, Pedro. *Op. Cit.*, p. 35.

¹⁵³ BAGANHA, Maria Ioannis, MARQUES, José Carlos, GÓIS, Pedro. *Op. Cit.*

de residência a quem não se enquadre no aparelho normativo, tendo em conta o interesse nacional e razões humanitárias¹⁵⁴.

É importante ressaltar que essa inovação pode representar uma evolução na questão dos direitos humanos, porém, deve ser devidamente regulamentada e fiscalizada, combinando esforços com medidas de integração, para não criar problemas para a segurança nacional. Nesse sentido, no período, tem-se assistido a uma crescente onda de tráfico de mão-de-obra em território português, principalmente de países da Europa de Leste¹⁵⁵.

Note-se que no período a legislação portuguesa voltou a estar em descompasso com a realidade dos fluxos migratórios. O dispositivo legal tem como principal objetivo a regulação dos países PALOP, pois até o início da década de 90 eram os imigrantes com maior incidência, mas não percebiam a nova onda migratória do Leste Europeu, causando um descontrole dos fluxos.

Nesse sentido é importante destacar as palavras de Baganha sobre o assunto:

Em suma, a regulação dos fluxos nesta segunda fase visava não prejudicar os interesses geoestratégicos de Portugal, ou seja, manter a liberalidade da concessão de vistos de curta duração aos migrantes dos PALOP e do Brasil. Pretendia ainda incluir no quadro legal um mecanismo excepcional de regularização de imigrantes ilegais, com fins humanitários, que permitisse esvaziar quaisquer bolsões de imigrantes ilegais de países de língua portuguesa que, entretanto, formassem.¹⁵⁶

A situação agravou-se quando fora percebido que a adesão ao espaço Schengen permitia a entrada em Portugal de qualquer cidadão que tivesse obtido um visto de curta duração em qualquer um dos países do acordo. Por exemplo, se um cidadão de um país que não tem laços com a comunidade portuguesa entra na Europa através da Roménia, pode também entrar em Portugal sem qualquer verificação de visto e depois obter residência ilegal. Nesse sentido, destacam-se as palavras de Pequito:

A partir de 1995, ano de aplicação da convenção de Schengen, a imigração em Portugal tomou uma dinâmica diferente. Portugal perdeu, na prática, a exclusividade do direito de emissão de vistos de acesso ao seu território, passando esse poder para o conjunto dos países do tratado.¹⁵⁷

Portanto, é necessário que o governo, que está empenhado em integrar esses acordos de liberdade de circulação, promova políticas de integração desses novos

¹⁵⁴ BAGANHA, Maria Ioannis, MARQUES, José Carlos, GÓIS, Pedro. Imigrantes em Portugal: uma síntese histórica.

¹⁵⁵ BAGANHA, Maria Ioannis, MARQUES, José Carlos, GÓIS, Pedro. *Op. Cit.*

¹⁵⁶ BAGANHA, Maria Ioannis, MARQUES, José Carlos, GÓIS, Pedro. *Op. Cit.*, p. 40.

¹⁵⁷ PEQUITO, José Pedro Ferreira Lourenço. *Políticas de imigração, estado de bem-estar e população imigrante em Portugal*, p. 110.

imigrantes e garanta suas condições para se estabelecerem no país e viverem, a fim de alcançar um equilíbrio entre a segurança, políticas nacionais e de direitos humanos.

Ao citar a segurança nacional, neste caso é necessário incluir a segurança do próprio imigrante, pois permanecer ilegalmente em um país é um estado de extrema vulnerabilidade e uma afronta aos direitos fundamentais do estrangeiro. Ressalta-se que esses imigrantes, apesar de contribuírem com a força de trabalho para o desenvolvimento da economia do país, estão sujeitos a violações das leis trabalhistas, abuso de poder por parte das autoridades, sendo que, na grande maioria das vezes, não denunciam ou buscam os meios legais para reclamar seus direitos por medo de serem deportados.

2.2.1. O estatuto do estrangeiro e fronteiras e uma nova política migratória em Portugal

O primeiro passo para a atual política migratória em Portugal foi em 2007 através da Lei n.º 23/2007, e com o Decreto Regulamentar n.º 84/2007 que a regulamentou. Destaca-se, como inovação, o estabelecimento de um único tipo de visto de residência em Portugal, criando um estatuto de residente de longa duração, adequado para quem resida em Portugal há mais de 5 anos. Portanto, todas as outras opções são vistas como temporárias, como destaca Pequito:

Esta lei define duas áreas de emissão de vistos: os vistos de curta duração, que podem ser concedidos por períodos até três meses, que incluem também os vistos de trânsito (apenas para acesso a áreas internacionais, em trânsito) ou os vistos de trânsito (estadia máxima de cinco dias); e os de média e longa duração. Estes últimos incluem os vistos temporários, que, sendo emitidos por um período de três meses, permitem a renovação por iguais períodos, e os vistos de residência, que são emitidos por um período até quatro meses e se destinam à obtenção de autorização. Os vistos anteriores para estudo e trabalho estão incluídos, nesta lei, nos vistos de residência.¹⁵⁸

A referida lei também procura garantir aos imigrantes os mesmos direitos que os nacionais, citando como exemplo o direito ao trabalho, justiça, educação e segurança social¹⁵⁹.

É importante destacar também que a legislação de 2007 buscou trazer ao país não apenas mais mão de obra, mas também mão de obra qualificada. Segundo dados do SEF (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras), em 2002 não foi emitido nenhum visto

¹⁵⁸ PEQUITO, José Pedro Ferreira Lourenço. *Políticas de imigração, estado de bem-estar e população imigrante em Portugal*, p. 105.

¹⁵⁹ PEQUITO, José Pedro Ferreira Lourenço. *Op. Cit.*

de estada temporária para investigação ou atividades altamente qualificadas, enquanto em 2007 este número subiu para 3.955¹⁶⁰.

Este facto é analisado na própria lei, que nos primeiros artigos já busca definir o que seriam atividades altamente qualificadas e atividades independentes, como pode ser visto:

Artigo 3.º Definições: Para efeitos da presente lei considera-se:

- a) «Atividade altamente qualificada» aquela cujo exercício requer competências técnicas especializadas ou de carácter excecional e, conseqüentemente, uma qualificação adequada para o respetivo exercício, designadamente de ensino superior;
- b) «Atividade profissional independente» qualquer atividade exercida pessoalmente, no âmbito de um contrato de prestação de serviços, relativa ao exercício de uma profissão liberal ou sob a forma de sociedade;

Refira-se que estas facilidades concedidas apenas a uma categoria económica ou intelectual e destinadas a excluir aqueles que procuram uma melhor qualidade de vida, podem surgir como uma tentativa de alterar o estigma dos imigrantes interessados em emigrar para Portugal.

Nota-se novamente que se trata de uma política que se concentra inteiramente no desenvolvimento do mercado, não necessariamente na garantia de direitos básicos. Cabe criticar a legislação acima, por sua preferência pela lógica puramente de mercado, e por não apresentar como princípio fundamental a garantia dos direitos fundamentais e da dignidade humana. Neste diapasão são citadas as palavras de Alexandrino:

Mesmo à luz do direito internacional público, é evidente que a lei portuguesa de imigração não coloca os direitos humanos fundamentais, a não discriminação e o Estado de direito como um dos seus (ou primeiros) eixos. O mesmo, a *fortiori*, pode ser exigido pela própria constituição portuguesa, cuja essência nesta área sensível parece resumir-se na referência à “igualdade de dignidade” de todas as pessoas.¹⁶¹

Em 2017, foi aprovada uma nova lei (Lei n.º 59/2017¹⁶²), que por sua vez é a quarta alteração à Lei n.º 23/2007, que gerou controvérsia sobre a sua eficácia. Revela-se mais um mecanismo excecional para regularizar a situação dos estrangeiros. Em seu texto, a parte que estava gerando maior repercussão é a parte que revela que agora basta ter a promessa de um contrato de trabalho para que o imigrante seja legalizado, não sendo mais necessário que o contrato já tenha sido firmado e registado. Portanto,

¹⁶⁰ SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS. *Migração Temporária e Circular em Portugal: Factos, Políticas e Estratégias*. Lisboa, 2010. Disponível em: https://rem.sef.pt/wp-content/uploads/EN_2010_PT_01.pdf.

¹⁶¹ ALEXANDRINO, José de Melo. A Nova Lei de Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de Estrangeiros. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2008, vol. XLIX, n.º 1 e 2, p. 100.

¹⁶² Lei n.º 59/2017. *Diário da República*, Série I [em linha]. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2017-07-31, n.º 146, p. 4133. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/59-2017-107781373>.

as mudanças mais significativas são analisadas. A lei anterior (Lei n.º 23/2007) previa o seguinte:

Art. 88.º Autorização de residência para exercício de atividade profissional subordinada 1 — Para além dos requisitos gerais estabelecidos no artigo 77.º, só é concedida autorização de residência para exercício de atividade profissional subordinada a nacionais de Estados terceiros que tenham contrato de trabalho celebrado nos termos da lei e estejam inscritos na segurança social. 2 — Exceionalmente, mediante proposta do diretor-geral do SEF ou por iniciativa do Ministro da Administração Interna, pode ser dispensado o requisito previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 77, desde que o cidadão estrangeiro, além das demais condições gerais previstas nessa disposição, preencha as seguintes condições: a) Possua um contrato de trabalho ou tenha uma relação laboral comprovada por sindicato, por associação com assento no Conselho Consultivo ou pela Inspeção Geral do Trabalho; b) Tenha entrado legalmente em território nacional e aqui permaneça legalmente; c) Esteja inscrito e tenha a sua situação regularizada perante a segurança social.

Já a Lei n.º 59/2017, passa a dizer:

Artigo 88.º 1- [...] 2 - Mediante manifestação de interesse apresentada através do sítio do SEF na Internet ou diretamente numa das suas delegações regionais, é dispensado o requisito previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 77.º, desde que o cidadão estrangeiro, além das demais condições gerais previstas naquela disposição, preencha as seguintes condições: a) Possua um contrato de trabalho ou promessa de contrato de trabalho ou tenha uma relação laboral comprovada por sindicato, por representante de comunidades migrantes com assento no Conselho para as Migrações ou pela Autoridade para as Condições do Trabalho; b) Tenha entrado legalmente em território nacional; c) Esteja inscrito na segurança social, salvo os casos em que o documento apresentado nos termos da alínea a) seja uma promessa de contrato de trabalho.

Conclui-se que o objetivo da lei é desburocratizar o sistema, tendo em conta que a lei anterior supunha que o imigrante estabelecesse uma relação de trabalho e fosse legalizado antes de entrar em território português, mas na prática, o que aconteceu, foi a entrada de estrangeiros para sua posterior regularização, caso encontrem trabalho.

Tendo em conta que os tempos de espera para a programação do SEF e para a emissão da autorização de residência são muito longos, os imigrantes estão em situação irregular há muito tempo.

Com o novo regime jurídico apresentado pela Lei n.º 59/2017, o processo ficou menos burocratizado, pois basta a promessa de um contrato de trabalho. A análise do SEF tornou-se menos minuciosa, o que a princípio deveria contribuir para a celeridade do processo. Agora é suficiente para o imigrante cumprir os requisitos simples estabelecidos.

O que o legislador não prestou atenção com a nova lei, é o facto de que ela também facilitou o comércio de contratos de trabalho, pois é mais fácil e menos

burocrático vender uma promessa contratual, que pode ser facilmente cancelada em seguida, e que colocará o imigrante em situação irregular.

Também é importante destacar as alterações que foram feitas no art. 135.º, que estabelece os limites para a expulsão, norma que deve sempre garantir a dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, a legislação vigente (Lei nº 59/2017) tem a seguinte fórmula:

Artigo 135.º Limites à expulsão 1 — Não podem ser afastados coercivamente ou expulsos do País os cidadãos estrangeiros que:

- a) Tenham nascido em território português e aqui residam;
- b) Tenham efetivamente a seu cargo filhos menores de nacionalidade portuguesa a residir em Portugal;
- c) Tenham filhos menores, nacionais de Estado terceiro, residentes em território português, relativamente aos quais assumam efetivamente responsabilidades parentais e a quem assegurem o sustento e a educação;
- d) Se encontrem em Portugal desde idade inferior a 10 anos e aqui residam.

Refira-se que a nova legislação visa proteger as pessoas que sejam pais de menores, ainda que sejam cidadãos de países terceiros, mas que residam em território português. Além disso, quem vive em Portugal desde os dez anos de idade também está protegido por lei e não pode ser expulso arbitrariamente do país.

A Lei n.º 102/2017¹⁶³, que regulamenta a vida dos imigrantes em Portugal, a partir de uma simples leitura de as suas disposições, permite concluir que o grau regulamentar reforça ainda mais a política de atração de investidores e profissionais altamente qualificados para Portugal, numa tentativa de alterar o tipo de imigrante que o país mais recebe.

Um exemplo claro do exposto é o artigo terceiro da lei (Lei nº 102/2017), que define os termos que serão utilizados ao longo do texto, como o significado de atividade altamente qualificada, atividade profissional independente, centro de pesquisas, entre outros.

Ao consultar o portal do SEF sobre os vistos admitidos para estada em Portugal, o resultado obtido apenas reforça a ideia de que a política migratória do país está cada vez mais centrada nos benefícios económicos, como se pode constatar:

- Visto de residência para exercício de atividade profissional subordinada pode ser emitido visto de residência para exercício de atividade profissional subordinada aos nacionais de Estados terceiros que preencham as condições gerais e que:

- a) Possuam contrato de trabalho ou promessa de contrato de trabalho; ou
- b) Possuam habilitações, competências ou qualificações reconhecidas e adequadas para o exercício de uma das atividades abrangidas pelo número anterior e beneficiem de uma manifestação individualizada de interesse da entidade empregadora.

¹⁶³ Lei n.º 102/2017. *Diário da República*, Série I [em linha]. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2017-08-28, n.º 165, pp. 5092-5165. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/102-2017-108063583>.

- Visto de residência para exercício de atividade profissional independente ou para imigrantes empreendedores. O visto para obtenção de autorização de residência para exercício de atividade profissional independente pode ser concedido ao nacional de Estado terceiro que:

a) Tenha contrato ou proposta escrita de contrato de prestação de serviços no âmbito de profissões liberais; e

b) Se encontre habilitado a exercer a atividade independente, sempre que aplicável. É concedido visto de residência para os imigrantes empreendedores que pretendam investir em Portugal, desde que:

a) Tenham efetuado operações de investimento; ou

b) Comprovem possuir meios financeiros disponíveis em Portugal, incluindo os decorrentes de financiamento obtido junto de instituição financeira em Portugal, e demonstrem, por qualquer meio, a intenção de proceder a uma operação de investimento em território português.

- Visto de residência para atividade de investigação ou altamente qualificada. É concedido visto de residência para efeitos de realização de investigação científica a nacionais de Estados terceiros que tenham sido admitidos como estudantes de ensino superior ao nível de doutoramento ou como investigadores a colaborar num centro de investigação reconhecido pelo Ministério da Educação e Ciência, nomeadamente através de contrato de trabalho ou promessa de contrato de trabalho, de um contrato ou proposta escrita de prestação de serviços ou de uma bolsa de investigação científica. É igualmente concedido visto de residência para o exercício de uma atividade docente num estabelecimento de ensino superior ou uma atividade altamente qualificada a nacionais de Estados terceiros que disponham de adequada promessa de contrato ou de um contrato de prestação de serviços.

Neste contexto, refira-se que o controlo fronteiriço se torna mais difícil após a entrada no Acordo de Schengen, uma vez que um grande número de imigrantes entra por outros países europeus e se instala ilegalmente em Portugal, o que não lhes garante uma cidadania plena. Direito, à mercê da ação ilegal, de não obter as garantias básicas necessárias.

2.3. Dos instrumentos internacionais de proteção

Externamente, outros Instrumentos legais tratavam especificamente da proteção dos trabalhadores migrantes, é o caso da Carta Social Europeia e Convenção Europeia relativa ao estatuto jurídico do trabalhador migrante (1977), a Convenção n.º 143 da OIT sobre os trabalhadores migrantes (1979), e a Convenção das Nações Unidas sobre a proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e membros de suas famílias (1990).

Somente ao final da década de 80 desenvolveu-se um conceito comum entre os Estados-Membros acerca da imigração. Foi através do Ato Único Europeu (AUE), em 1 de julho de 1987, que se evidenciou a temática entre os países da UE, conforme bem explora Ana Rita Gil: “A partir desse instrumento, deu-se o impulso para a inscrição da

matéria de imigração nas questões de interesse comum aos vários Estados-Membros.”¹⁶⁴

O objetivo do AUE não era retirar a competência dos Estados-Membros em sede e controlo de imigração externa, mas sim de auxiliar no que se refere à promoção da livre circulação de mercadorias e pessoas, garantindo com isso, inclusive aos países terceiros, acesso a serviços e capitais. Ainda nesse contexto, o AUE serviu de base ao Tratado da União Europeia (TUE), assinado em Maastricht, na Holanda, no dia 7 de fevereiro de 1992, em vigor a partir do dia 1 de novembro de 1993, que transpôs para o ordenamento jurídico da UE os assuntos sobre controlo da imigração¹⁶⁵.

Entretanto, enquanto alguns diplomas visavam a inclusão e proteção dos migrantes, a contrário sensu, outros tinham o viés de exclusão, a exemplo do Acordo de Schengen (1985), que deu origem à Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen (CAAS), que permitia a livre circulação entre os Estados signatários, apenas para os nacionais, excluindo os cidadãos dos Estados terceiros, apresentando logo no artigo 1.º a definição do termo «estrangeiro» como: “... qualquer pessoa que não seja nacional dos Estados-Membros das Comunidades Europeias”, deixando assim bem nítido quem poderia ou não circular entre os países signatários do acordo¹⁶⁶.

A necessidade de se criar instrumentos legais voltados especificamente à proteção dos estrangeiros deu-se pelo facto da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) ser um instrumento de carácter universal. Criado no pós-guerra, pautado no princípio da universalidade, direcionado a todos indivíduos pertencentes à raça humana, sejam nacionais ou estrangeiros, que teve como mote evitar a repetição das atrocidades ocorridas durante a guerra¹⁶⁷.

O artigo 13.º, número 1, da DUDH estabelece o direito ao cidadão de livre circulação e fixação de residência em outro Estado diferente do seu, esse direito não é absoluto, apenas se trata de uma expectativa de direito, dependente do consentimento do Estado de destino, em respeito ao princípio do *ius includendi et excludendi*, e ainda

¹⁶⁴ GIL, Ana Rita. *Imigração e Direitos Humanos*. Lisboa: Editora Petrony, 2017, p. 83.

¹⁶⁵ O Tratado da União Europeia, também conhecido como Tratado de Maastricht, foi pautado sobre três pilares: “1) as comunidades europeias; 2) uma política externa e de segurança comum; e 3) a cooperação entre os governos da EU nos domínios da justiça e dos assuntos internos.” O tema imigração está assente no terceiro pilar, que tem por objetivo proporcionar aos cidadãos da EU maior segurança. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=legisum:xy0026>.

¹⁶⁶ Convenção de aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de junho de 1985. Jornal Oficial da União Europeia. Bruxelas: União Europeia, 1990. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:42000A0922\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:42000A0922(02)). Embora a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen trate sobre estrangeiros, apenas fez de forma a definir o termo, uma vez que o diploma legal visa regras entre os Estados-Membros signatários sobre a “supressão gradual do controlo das fronteiras comuns” e os requisitos necessários à permissão da circulação dos estrangeiros.

¹⁶⁷ Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <https://dre.pt/dre/geral/legislacao-relevante/declaracao-universal-direitos-humanos>. A Declaração Universal dos Direitos do Homem teve seu texto final apresentado em 10 de dezembro de 1948, em Portugal a DUDH foi publicada no Diário da República em 9 de março de 1978. O Documento apresenta um rol de direitos fundamentais inalienáveis protegidos e direcionados a toda humanidade, sem distinção.

assim, prevalece o caráter da universalidade, não havendo reservas de direitos aos estrangeiros.

Nesses termos também se observa a universalidade no texto do artigo 15.º n.º 2, do mesmo diploma: “Ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua nacionalidade nem do direito de mudar de nacionalidade.” Especialmente na parte final do texto “... direito de mudar de nacionalidade,” que poderia ser interpretado como direcionado aos estrangeiros, também não se trata de direito absoluto, o qual esbarra na soberania de cada Estado em tratar da legislação sobre nacionalidade.

A primeira manifestação de proteção internacional voltada ao estrangeiro contemplou um conjunto de direitos reservados a este fim, que ficou conhecida como “Teoria do tratamento internacional mínimo”, que deu grande contributo à “proteção internacional dos direitos humanos.” Conforme bem trata Ana Rita Gil:

De facto, o direito internacional dos direitos humanos foi construído em torno de um postulado essencial: o postulado da igualdade de todos os homens e mulheres, através da afirmação da existência de direitos que pertencem originariamente e essencialmente a todos os seres humanos, que são inerentes à sua natureza, independentemente da sua pertença a qualquer grupo particular.¹⁶⁸

Após o AUE e o Tratado de Maastricht outros instrumentos legais surgiram e colaboraram para a expansão dos direitos dos estrangeiros no âmbito da UE, a exemplo do Tratado de Amesterdão (02/10/1997)¹⁶⁹, que agregou ao TUE o ideal de segurança, com a criação de um “espaço de liberdade, de segurança e de justiça”, e o Tratado de Lisboa (01/12/2009), este último veio ratificar os objetivos da UE, assentados nos valores supremos dos “direitos fundamentais, da democracia, da tolerância cultural e religiosa, da paz, da estabilidade e do direito,” reconhecendo outros instrumentos jurídicos de proteção do homem e os princípios basilares, conforme expresso no artigo 21.º, n.º 1:

A ação da União na cena internacional assenta nos princípios que presidiram à sua criação, desenvolvimento e alargamento, e que é seu objetivo promover em todo o mundo: democracia, Estado de direito, universalidade e indivisibilidade dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais, respeito pela dignidade humana, princípios da igualdade e solidariedade e respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional.

¹⁶⁸ GIL, Ana Rita. *Imigração e Direitos Humanos*, p. 181.

¹⁶⁹ Tratado da União Europeia. *Jornal Oficial da União Europeia*. Bruxelas: União Europeia, 2012. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>. O artigo 3.º, n.2 do Tratado da União Europeia, transpõe o texto do artigo 73.º-I do Tratado de Amesterdão, com fins a garantir “um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas”, tendo como base medidas proativas de combate à criminalidade e controlo da imigração.

Conforme Ana Rita Gil, pg. 157, a maior parte dos doutrinadores defende o direito do Estado em incluir e excluir o estrangeiro do seu território nacional, trata-se do *ius includendi et excludendi*, entretanto, não se pode desprezar o entendimento de alguns doutrinadores, embora a minoria, que reconhecem um “direito geral à imigração”, através de uma perspectiva jusnaturalista, esse direito se justifica pelo direito à emigração.¹⁷⁰

Explica a autora que tal entendimento não se sustenta, uma vez que não se pode comparar o direito à imigração com o direito à emigração, devido a soberania inerente a cada Estado. Logo, a liberdade que o estrangeiro tem em deixar seu país de origem não pode ser interpretada, e na mesma medida comparada, à liberdade em entrar em território alheio.

Não pode-se deixar de mencionar, como instrumento de proteção não apenas dos imigrantes, mas de todos os seres humanos, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que juntamente com os demais instrumentos internacionais de proteção ora mencionados, têm o viés de reconhecerem e exigirem que os Estados não apenas reconheçam, mas que também garantam os direitos previstos a todos os homens e mulheres, independente da sua condição, seja nacional ou estrangeiro, legalizado ou em situação de ilegalidade, em virtude do princípio da universalidade e da não discriminação.

Direitos esses consagrados como fundamentais e inalienáveis, tais como: direito à vida; a não ser submetido à tortura, tratamento desumano ou degradantes; direito à família; direito de ter um julgamento justo.

Como reflexo, esses direitos atingem aos imigrantes, ainda que em situação irregular, conforme entendimento do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem – TEDH, proibindo os Estados a realizarem expulsões coletivas; de promover expulsão a imigrante quando este corre risco de morte, tortura ou perseguição ao retornar ao país de origem¹⁷¹; garantindo ao imigrante a proteção da vida privada e familiar, nos casos de processo de expulsão e promovendo garantias específicas em casos de detenções.

A Diretiva 2008/115/CE – Diretiva do Retorno, apresenta os princípios básicos da expulsão, que devem ser cumpridos pelos Estados-Membros para o tratamento do regresso dos imigrantes irregulares para seus países de origem ou de residência,

¹⁷⁰ GIL, Ana Rita. *Imigração e Direitos Humanos*, p. 157. A liberdade de movimentos é defendida por diversos autores, os quais são citados pela autora, alguns inclusive consideram “inútil a manutenção de controlo e políticas migratórias”, cf. Anderson, B., Sharma, N., & Wright, C. Editorial: Why No Borders? *Refuge: Canada's Journal on Refugees*, 2011, 26(2), p. 10. Disponível em: <https://doi.org/10.25071/1920-7336.32074>. Para os autores a imigração ocorrerá independente dos esforços dos Estados em protegerem suas fronteiras.

¹⁷¹ Cf. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Jornal Oficial da União Europeia. Bruxelas: União Europeia, 2012. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A12012P%2FTXT>. Artigo 19.º. Proteção em caso de afastamento, expulsão ou extradição.

através de um procedimento legal, não limitado ao facto do imigrante ter ultrapassado o prazo de permanência permitido, em que o Estado deve sempre ponderar se é possível regularizar a situação do imigrante, com uma análise justa e transparente do processo, usando em última ração a detenção, respeitando os princípios da não-repulsão, do interesse superior da criança, da vida familiar e do estado de saúde do imigrante¹⁷².

Em que pese os instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos garantam aos estrangeiros os mesmos direitos que aos nacionais, salvo algumas exceções, devido aos princípios da universalidade, da equiparação, da igualdade e da proibição da discriminação.

Embora já se reconheçam o direito de o imigrante irregular não ser expulso do território onde se encontre por questões humanitárias, esses direitos não são garantidos aos demais imigrantes em situação irregular, não havendo à luz da UE um instrumento legal direcionado especificamente à proteção desses imigrantes. Isto porque, o imigrante ao entrar em um território sem a permissão, fere a soberania desse Estado, que usa o poder soberano *ius includendi et excludendi* para resgatar essa soberania que lhe foi retirada com a entrada ilegal em seu país.

Entretanto, não podemos esquecer que antes do direito internacional dos direitos humanos, a matéria Direitos Humanos era tratada à luz do ordenamento jurídico de cada Estado, em que apenas a partir do surgimento do direito internacional dos direitos humanos, os direitos dos estrangeiros passaram a ser respeitados e reconhecidos no âmbito internacional, por se tratar de obrigações *erga omnes*¹⁷³.

¹⁷² Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008. Jornal Oficial da União Europeia. Bruxelas: União Europeia, 2008. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&from=SV>. Artigo 5.º.

¹⁷³ GIL, Ana Rita. *Imigração e Direitos Humanos*, p. 629.

3. Tempo para Residir e Tempo para Contribuir

3.1. Desigualdade com base no tipo de residência

Existem dois tipos de autorização de residência em Portugal, previstos nos artigos 75.º e 76.º da Lei de Estrangeiros, Lei n.º 23/2007, são estas: autorização de residência temporária e autorização de residência permanente.

A primeira, em regra é válida por um período de dois anos, prorrogável por mais 3 anos, salvo nos casos em que o estrangeiro permaneça em solo português por período inferior a um ano, ou quando necessite comprovar sua permanência anualmente, como o caso das autorizações de residência por estudo, seja em curso técnico ou nível superior em Universidade portuguesa, em que a validade do título fica restrita a um ano, renovável sempre por esse período até a conclusão do ensino.

A autorização de residência permanente não tem prazo de validade, entretanto, o título precisa ser renovado a cada cinco anos ou quando haja alteração nos dados do estrangeiro¹⁷⁴. O estrangeiro que tenha completado cinco anos de residência legal em Portugal, pode requerer o Título de Residência Permanente e também a nacionalidade portuguesa por naturalização, caso cumpra os requisitos previstos no artigo 6.º, alínea “b”, da Lei 37/81, de 3 de outubro¹⁷⁵.

O pedido de AR deve ser formulado junto SEF, e é necessário que o estrangeiro se encontre em solo português e cumpra com os requisitos básicos cumulativos, que constam no artigo 77.º da Lei de estrangeiros, quais sejam: apresentar junto a uma Delegação do SEF, um documento de viagem válido, regra geral esse documento é o passaporte com o visto adequado à AR solicitada; precisa comprovar que possui meios de subsistência no valor da Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG), nos termos do artigo 266.º, do Código do Trabalho (CT), referente ao período de validade da AR¹⁷⁶; conforme o caso, necessário informar o Número de Inscrição na Segurança Social (NISS); não pode ter sido condenado por um crime, cuja pena seja prisão superior a um

¹⁷⁴ No ano 2020 houve alteração na validade da autorização de residência temporária, artigo 75.º da Lei 23/2007, de 4 de julho, passando para dois anos a validade da primeira concessão, e três anos a renovação. A autorização de residência permanente, prevista no artigo 76.º do mesmo diploma legal, permanece inalterada.

¹⁷⁵ “Aquisição da nacionalidade por naturalização. Artigo 6.º - Requisitos. 1 – O Governo concede a nacionalidade portuguesa, por naturalização, aos estrangeiros que satisfaçam cumulativamente os seguintes requisitos: a) Serem maiores ou emancipados à face da lei portuguesa; b) Residirem legalmente no território português há pelo menos cinco anos; c) Conhecerem suficientemente a língua portuguesa; d) Não tenham sido condenados, com trânsito em julgado da sentença, com pena de prisão igual ou superior a 3 anos, por crime punível segundo a lei portuguesa; e) Não constituam perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional, pelo seu envolvimento em atividades relacionadas com a prática do terrorismo, nos termos da respetiva lei.”

¹⁷⁶ Os meios de subsistência estão definidos em Portaria n.º 1563/2007, de 11 de dezembro, no artigo 2.º, que assim disciplina: “Art. 2.º Meios de Subsistência. (...), considera-se «Meios de subsistência» os recursos estáveis e regulares que sejam suficientes para as necessidades essenciais do cidadão estrangeiro e, quando seja o caso, da sua família, designadamente para alimentação, alojamento e cuidados de saúde e higiene, (...)” Esse requisito “meios de subsistência”, pode ser substituído por um Termo de Responsabilidade, assinado por um nacional ou por um residente legal em Portugal. Cf. Portaria n.º 1563/2007. *Diário da República, Série I*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2007-12-11, n.º 238, pp. 8866-8868. Disponível em: <https://data.dre.pt/eli/port/1563/2007/12/11/p/dre/pt/html>.

ano, nem estar no período de interdição de entrada em solo nacional, por medida de afastamento; também não pode ter o nome indicado para efeitos de não admissão no Sistema de Informação Schengen (SIS), e/ou no Sistema Integrado de Informações do SEF.

O prazo estabelecido pela Lei de estrangeiros, para decisão e notificação do SEF sobre o pedido de AR é de 90 dias para concessão da AR e 60 dias para renovação, conforme redação do artigo 82.º, *in verbis*:

Decisão e notificação

1 – O pedido de concessão de autorização de residência deve ser decidido no prazo de 90 dias.

2 – O pedido de renovação de autorização de residência deve ser decidido no prazo de 60 dias.

3 – Na falta de decisão no prazo previsto no número anterior, por causa não imputável ao requerente, o pedido entende-se como deferido, sendo a emissão do título de residência imediata.¹⁷⁷

Observe que o referido artigo usa o termo imperativo “deve”, ou seja, é uma obrigação legal que os processos sejam decididos dentro do prazo estabelecido. Entretanto, esses prazos não estão sendo obedecidos, sob o argumento de que o processo só inicia quando os documentos são apresentados em uma delegação, apesar do próprio SEF disponibilizar um portal no site para que o trabalhador insira seus dados e toda documentação necessária à concessão do Título de Residência.

Trata-se do Sistema Automático de Pré-Agendamento (SAPA), onde o SEF receciona esses documentos, o que tecnicamente deveria iniciar a partir dessa fase a contagem do prazo para decisão, e não apenas da apresentação dos mesmos pessoalmente, uma vez que a intenção desse mecanismo é de agilizar o processo, então não faz sentido que haja necessidade de reanálise dos documentos para que esses sejam considerados válidos em um processo de AR para trabalhador, por ser essa medida contraproducente e contrária ao princípio da celeridade e da igualdade.

Até a presente data, o SEF tem tratado os processos de AR para trabalhador subordinado ou independente de forma desigual ao tratamento dado aos demais pedidos de residência.

O trabalhador, seja ele empregado de uma empresa ou prestador de serviços, precisa submeter seu pedido de AR através de uma Manifestação de Interesse – MI, no site do SEF, portal SAPA, local onde deve se registrar colocando seu e-mail e seus dados pessoais, em seguida deve inserir a documentação necessária ao processo, feito isso, é gerado um número de MI e o requerente recebe a confirmação do registo por e-mail.

¹⁷⁷ Lei n.º 23/2007. *Diário da República, Série I*

Após confirmar o registo, o trabalhador fica esperando a receção dos seus documentos pelo SEF e uma disponibilidade de vaga para agendar a entrega pessoalmente dos documentos que já foram inseridos no portal, em uma Delegação do SEF, o que tem levado em média 22 meses.

Em comparação com os trabalhadores, a AR para estudantes que tenham entrado em Portugal sem o visto para estudos, leva em média 3 meses, desde o pedido de agendamento, que pode ser efetuado por telefone, sem a necessidade de análise prévia de documentos, até a chegada do título de residência no seu endereço.

Cada vez mais estrangeiros entram em Portugal como turistas e resolvem permanecer no país. O artigo 10.º da Lei de Estrangeiros (Visto de entrada), estabelece no n. 3: “Podem, no entanto, entrar no País sem visto: ...b) Os cidadãos estrangeiros que beneficiem dessa faculdade nos termos de convenções internacionais de que Portugal seja parte.”

No caso dos brasileiros, trata-se do Tratado de Amizade Cooperação e Consulta, já exaustivamente detalhado nesse trabalho, em que os turistas brasileiros podem entrar e permanecer, sem visto de entrada em Portugal, pelo período de até 180 dias (90 dias prorrogáveis por mais 90 dias), desde que cumpram os requisitos de entrada e estes permaneçam quando da renovação.

Um dos requisitos exigidos a todo cidadão estrangeiro que pretende entrar em Portugal, é a comprovação dos meios de subsistência, conforme artigo 11.º da Lei 23/07, que considera como referência os meios de subsistência definidos pela Portaria n.º 760/2009, de 16 de julho, que por sua vez reporta à “retribuição mínima mensal garantida nos termos do n.º 1 do artigo 266.º do Código do Trabalho”, líquida de descontos à Segurança Social.

Aos portadores de um visto de residência, a forma como deve ser comprovada a RMMG para uma família composta pelos cônjuges e um filho menor de 18 anos, filho maior ou irmão e ascendentes a cargo do casal, é da seguinte forma: O primeiro adulto precisa comprovar 100% da RMMG, o segundo adulto 50% e os demais 30%.

No caso do turista este deve comprovar que dispõe do montante de 75 euros por cada entrada, acrescido de 40 euros por cada dia de permanência em Portugal. O requisito da comprovação dos meios de subsistência pode ser dispensado quando o estrangeiro apresenta um «Termo de Responsabilidade», assinado por um nacional ou residente legal em Portugal, garantindo ao estrangeiro alojamento e alimentação durante o período de estada no país.

Vencidos os requisitos de entrada, o turista que decide permanecer em Portugal trabalhando para sobreviver, precisa informar ao SEF sua nova condição, seja ela como trabalhador subordinado ou independente. Para tanto o estrangeiro aspirante a um título

de residência para trabalho, deve inserir no SAPA, no portal do SEF: seus documentos pessoais, contrato de trabalho ou promessa de contrato de trabalho, comprovante que entrou legal no país, comprovativo de prorrogação de estada, atestado de morada, número de identificação fiscal – NIF, registo criminal do país de origem e dos países que tenha permanecido por mais de um ano e número da Segurança Social.

Ocorre que, o procedimento embora simples e aparentemente criado para agilizar os processos, não tem nada de célere, onde o trabalhador pode esperar por até 22 meses pela receção dos documentos, e em seguida passa por outra espera até conseguir o agendamento para se dirigir a uma delegação do SEF e efetivar seu processo de residência.

3.2. Contraordenação ou Crime

As contraordenações são condutas de menor potencial ofensivo, praticadas pelo agente por negligência ou dolo, puníveis com sanção pecuniária, não convertível em prisão. O estrangeiro ao entrar em Portugal sem visto, usando das prerrogativas estabelecidas em acordos internacionais, deve permanecer pelo prazo necessário permitido.

Após esse prazo, caso ele permaneça em solo português sem uma prévia autorização do SEF, está praticando uma contraordenação, cuja pena é o pagamento de coimas, que variam conforme o tempo de permanência ilegal no país.

Além da permanência ilegal no país, também são consideradas contraordenações: o acesso sem autorização na zona internacional do porto; aos que transportam pessoas com entrada não autorizada em Portugal; a falta de um visto de escala aeroportuário; a não comunicação de dados; a falta de declaração de entrada no país; o exercício de uma atividade profissional sem a devida autorização; e a utilização da mão-de-obra ilegal.¹⁷⁸

O crime parte de uma conduta mais gravosa em descumprimento da lei, cuja pena pode ser de prisão, prestação de serviços e/ou coimas, ou medidas de segurança aos inimputáveis. No âmbito da legislação de estrangeiros, são considerados crimes: a entrada, permanência e trânsito ilegais de estrangeiros em Portugal, em desrespeito ao determinado nos artigos 6.º (entrar por um posto de fronteira vigiado), 9.º (falta de documentos de viagem válidos) e 10.º (entrar sem o visto adequado à viagem), números 1 e 2 do artigo 32.º (constem o nome no Sistema de Informação Schengen ou no Sistema Integrado de Informação do SEF), todos da Lei de Estrangeiros.

Incorre em responsabilidade criminal, quem favorece ou facilita tais práticas, cujas penas podem ser de multa e/ou prisão, cujo limite da pena pode ser de até oito anos, a

¹⁷⁸ Sobre as contraordenações, v. artigos 192.º à 198.º-A, Lei n.º 23/2007. *Diário da República, Série I.*

dependem do enquadramento legal. As disposições penais para essas práticas estão previstas no Capítulo IX da Lei 23/2007, desde o artigo 181.º ao 191.º.

A criminalidade associada à imigração ilegal é de difícil persecução e o sucesso do resultado carece da colaboração e harmonização legislativa entre os outros Estados Membros.

A linha que separa os crimes de imigração ilegal e do tráfico de seres humanos é muito tênue, em ambos os casos, geralmente há uma ligação muito forte entre vítimas e criminosos, tanto emocional quanto financeira, gerando nessa relação um interesse em comum, pois a vítima não quer ser expulsa do país e acaba submetendo-se às regras abusivas impostas pelo agenciador, e o êxito nas investigações reside em romper essa ligação existente, através de um trabalho realizado em conjunto com a polícia e o serviço social, com a finalidade de ganhar a confiança da vítima, para que esta possa colaborar na identificação dos criminosos, e na verdade acerca da situação que envolve o caso em concreto, pois somente assim, pode-se concluir se é uma vítima de imigração ilegal ou de tráfico de seres humanos.

O crime de tráfico de seres humanos está previsto no artigo 160.º do Código Penal português, Lei n.º 48/95, de 15 de março. Quando estamos diante de um caso de tráfico de pessoas, a vítima tem direito a proteção do Estado, recebe um título de residência e apoio psicológico.

Conclusão

Nas três partes em que esse trabalho foi dividido, cada capítulo apresentou sua especificidade. A respeito da primeira parte, foram salientados os aspetos históricos da migração entre Brasil e Portugal, com a evolução do fenómeno da migração com destino a Portugal desde o ano 2015 até 2020 e como é feito o controlo e contabilização do número de imigrantes em solo português, bem como da importância desses imigrantes para a sustentabilidade do sistema da segurança social do país. Foram tratadas questões acerca das funções do SEF e as políticas de apoio voltadas aos imigrantes, desenvolvidas em Portugal com auxílio do Fundo Comunitário Europeu.

Na segunda parte foram tratados temas voltados ao arcabouço jurídico de proteção ao estrangeiro imigrante, tanto na legislação nacional quanto internacional. Vimos a garantia Constitucional dos direitos fundamentais direcionados a todos que se encontrem em solo português, como também as limitações aos direitos dos imigrantes.

Por último, na terceira parte foram abordadas questões sobre o tempo que um trabalhador leva para conseguir se legalizar em Portugal, comparado com os demais grupos de imigrantes. Vimos também o limiar entre a legalidade e a ilegalidade dos imigrantes e as consequências traduzidas em contraordenações ou crimes.

É certo que, embora a Constituição da República Portuguesa proteja de forma genérica os estrangeiros em solo português, garantindo alguns direitos a esses, sem especificar a necessidade de um título de residência para o gozo desses direitos, com base nos princípios Constitucionais da igualdade, da equiparação e da universalidade que visam proteger a todos, independente da situação regular, esse mesmo diploma legal retira essa proteção quando permite a expulsão e a prisão do imigrante indocumentado.

A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia aplica-se a todas as pessoas, inclusive aos imigrantes irregulares. A Diretiva do Retorno e o princípio básico da expulsão, determina que o Estado deve ponderar no caso de uma iminente expulsão, se é possível regular o imigrante. Muito embora a CRP consagre alguns Direitos emanados das normas internacionais de proteção aos Direitos humanos, existem dois poderes inerentes a todo Estado soberano, que permitem que este decida quem pode entrar e ser expulso do seu território, é o *ius includendi* e o *ius excludendi*.

São muitos os direitos garantidos em diplomas nacionais e internacionais aos imigrantes documentados, mas como esses direitos que estão no papel podem refletir na proteção dos imigrantes que se encontram em situação irregular?

A verdade é que à luz do Direito da UE não há garantia de direitos aos imigrantes em situação irregular, muito embora algumas garantias já tenham sido afirmadas

através do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, tais como: proibição absoluta (com base no princípio da proibição da discriminação), ou seja, proibição de expulsão coletiva; garantias fundamentais que possibilitem ao imigrante ter acesso à informação, acompanhamento jurídico, humanitário e social, local e condições adequados (a zona do aeroporto não é considerada pelo TEDH como local adequado); proibição de tortura, tratamento desumano ou degradante e proteção à vida privada e familiar.

É bem verdade que devemos aceitar a soberania do Estado e o direito que esse tem em impedir a entrada e a permanência de um estrangeiro que tenha entrado ou permaneça irregular em seu território. Mas como explicar o antagonismo, em que esse mesmo Estado que combate a entrada ilegal de imigrantes, permite que esse imigrante indocumentado, que entrou em Portugal ilegalmente e aqui permaneceu, abra uma atividade e ou sociedade e contribua para os cofres públicos, até mesmo legaliza a entrada irregular com o comprovativo do pagamento de doze contribuições à Segurança Social.

À princípio pode-se entender como um benefício ao imigrante, mas na verdade, não se trata de um benefício propriamente dito, e sim uma compensação decorrente da importância que essas contribuições representam à sustentabilidade do Sistema da Segurança Social do país.

Se a própria CRP tem como princípio básico a igualdade, como justificar que um trabalhador espera por longos anos até sua Autorização de Residência ser aprovada, enquanto outras categorias de imigrantes esperam poucos meses.

Estamos falando de desigualdade pautada no tipo de residência, que deveria seguir uma ordem cronológica, seja para AR por motivo de trabalho, estudo, reagrupamento familiar ou para investimento. Essa última AR para investimento, é a mais privilegiada, pois garante logo a possibilidade de se obter a nacionalidade portuguesa, tamanha é a desigualdade, enquanto para as demais categorias tal possibilidade só ocorre após cinco anos de residência legal.

O trabalhador estrangeiro entra em Portugal para ocupar vagas não preenchidas pelos nacionais desse País, é a categoria que mais contribui para o Estado Português, e ainda assim, o processo para requerer o título de residência é o mais demorado entre todos os demais.

É bem verdade que muitos estrangeiros iniciam o processo de AR em Portugal com fins de trabalhar em outros Estados Membros da União Europeia, devido a facilidade decorrente de acordos bilaterais, como é o caso dos brasileiros. Mas tal facto não invalida o princípio da igualdade, bem como as contribuições feitas por esses imigrantes ao Sistema da Segurança Social, conforme dados apresentados alhures.

Nesse diapasão, conclui-se que não podemos falar ainda de direitos dos imigrantes irregulares, embora paulatinamente as medidas restritivas de direitos sofram limites, ainda estamos longe do modelo Kantiano de cidadania universal.

Bibliografia

ALEXANDRINO, José de Melo. A Nova Lei de Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de Estrangeiros. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2008, vol. XLIX, n.º 1 e 2.

ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Direitos Humanos e não-violência*. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

ANDERSON, B., SHARMA, N., WRIGHT, C. Editorial: Why No Borders? *Refuge: Canada's Journal on Refugees*, 2011, 26(2), 5–18. <https://doi.org/10.25071/1920-7336.32074>.

BAGANHA, Maria Ioannis, MARQUES, José Carlos, GÓIS, Pedro. Imigrantes em Portugal: uma síntese histórica. *Ler História*. Lisboa: ISCTE-IUL, 2009, n.º 56. Disponível em: <https://journals.openedition.org/lerhistoria/1979>.

BARRETTO, Vicente. Universalismo, multiculturalismo e direitos humanos. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio, GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Org.). *Direitos Humanos no Século XXI: Parte I*. Rio de Janeiro: IPRI – Fundação Alexandre Gusmão, 1998. Disponível em: https://funag.gov.br/loja/download/253-Direitos_Humanos_no_Seculo_XXI_-_Parte_I.pdf.

BEDIN, Gilmar Antônio. *Os Direitos do Homem e o Neoliberalismo*. Injuí: Editora Injuí, 1998.

BORCHARDT, Klaus-Dieter. *ABC do Direito da União Europeia*. Bruxelas: Comissão Europeia, 2016.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Enquadramento jurídico da imigração. In: ALTO COMISSARIADO PARA A IMIGRAÇÃO E MINORIAS ÉTNICAS (Org.). *Congresso de imigração em Portugal: Diversidade, cidadania e integração*. Lisboa: ACIME, pp. 12- 14, 2003. Disponível em:

<https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/177157/Actas+CongressoIm.pdf>.

[consult. 22 fev 2022].

CAVARZERE, Thelma Thais. *Direito internacional da pessoa humana: A Circulação Internacional de Pessoas*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2001.

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS. *Imigração ilegal e tráfico de seres humanos: investigação, prova, enquadramento jurídico e sanções*. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2013. Disponível em: <https://cej.justica.gov.pt/LinkClick.aspx?fileticket=Rs7bGNYyjr8%3d&portalid=30>.

CONSULADO GERAL DE PORTUGAL EM SÃO PAULO. *Tratados e Acordos entre Portugal e Brasil*. Disponível em: <https://consuladoporugal.sp.org.br/dados-sobre-portugal/tratados-e-acordos-entre-portugal-e-brasil/>.

COSTA, Paulo M., SILVA, Abreu da. A participação dos portugueses não residentes e dos estrangeiros residentes nas eleições portuguesas. *Documentação e direito comparado*, 2000, v. 81, n. 82, p. 183-215. Disponível em: <http://www.gddc.pt/actividade-editorial/pdfs-publicacoes/8182paulocosta.pdf>. [consult. 22 fev. 2022].

CRUZ, Manoel Braga da. *Sessão de abertura, Congresso de imigração em Portugal: Diversidade, cidadania e integração*. Lisboa: ACIME, 2003, pp. 12-14. Disponível em: http://www.museu-emigrantes.org/docs/conhecimento/actas_lcongresso%20imigracao%20em%20portugal.pdf. [consult. 22 fev. 2022]

FERREIRA, Diogo, DIAS, Paulo. *História de Portugal*. Lisboa: Verso de Kapa, 2016.

GIL, Ana Rita. *Imigração e Direitos Humanos*. Lisboa: Editora Petrony, 2017.

HORTA, Rosário, CARVALHO, Amélia. O Gabinete de Saúde do Centro Nacional de Apoio ao Imigrante: uma estratégia de acesso dos imigrantes aos cuidados de saúde. *Revista Migrações – Número Temático Imigração e Saúde*. Lisboa, ACIDI, 2007, n.º 1, pp. 179-186. Disponível em: http://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/183863/migracoes1_art11.pdf. [consult. 22 fev. 2022].

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Território Brasileiro e Povoamento*. IBGE, 2022. Disponível em: <https://brasil500anos.ibge.gov.br/territorio-brasileiro-e-povoamento/portugueses/imigracao-de-declinio-1960-1991.html>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. *Estatísticas Demográficas: 2019*. Lisboa: INE, 2020. Disponível em: <https://www.ine.pt/xurl/pub/71882686>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. *Estatísticas – População*. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_tema&xpid=INE&tema_cod=1115.

LEITÃO, José, *Direito dos imigrantes em Portugal*. *Janus 2001: Anuário de relações internacionais*. Lisboa: Observare, 2001. Disponível em: <https://repositorio.ual.pt/handle/11144/2244>. [consult. 22 fev 2022].

MALHEIROS, Jorge Macaísta. *Imigração brasileira em Portugal*. Lisboa: Observatório da Imigração, 2007. Disponível em: https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/179693/1_ImigrBrasileira.pdf.

MIRANDA, Jorge, A incorporação ao direito interno de instrumentos jurídicos de direito internacional humanitário e direito internacional dos direitos humanos. *Revista*

CEJ. Brasília, 2000, v. 4, n. 11. Disponível em: <http://www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/view/344/546>. [consult. 22 fev. 2022].

MORAIS, Carlos Blanco de. De novo a querela da “unidade dogmática” entre direitos de liberdade e direitos sociais em tempos de “exceção financeira”. *e-Publica - Revista Eletrónica de Direito Público*. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2014, vol. 1, n.º 3, p.59-85. Disponível em: <https://www.e-publica.pt/volumes/v1n3/pdf/Vol.1-N%C2%BA3-Art.05.pdf>. [consult. 22 fev. 2022].

MOURA, Patrícia Uliano Effting Zochde. *A finalidade do princípio da igualdade: a nivelação social – interpretação dos atos de igualar*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2005.

NEVES, Alexandra Chicharo das. *Os direitos do estrangeiro: respeitar os direitos do homem*. Lisboa: Observatório da Imigração, 2011. Disponível em: http://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/179891/Tese36_WEB.pdf. [consult. 22 fev 2022]

NUNES, Fernando. O critério da reciprocidade como fundamento de um direito internacional justo e da compreensão acerca do conceito de um povo em “O Direito dos Povos”. *Revista Seara Filosófica*. Pelotas: UFPel, 2010, Inverno, n.º 1, pp. 7-24. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/searafilosofica/article/view/396>. [consult. 22 fev 2022].

OBSERVADOR. Crise e castigo. A longa estagnação da economia em Portugal. *Observador*, 2016. Disponível em: <https://observador.pt/especiais/crise-castigo-longa-estagnacao-da-economia-portugal/>.

OLIVEIRA, Catarina Reis. *Indicadores de Integração de Imigrantes: relatório estatístico anual 2021*. Lisboa: Observatório das Migrações, 2021. Disponível em: <https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/383402/Relat%C3%B3rio+Estat%C3%A0Dstico+Anual+2021.pdf>.

OLIVEIRA, Catarina Reis. *Indicadores de Integração de Imigrantes: relatório estatístico anual 2020*. Lisboa: Observatório das Migrações, 2020. Disponível em: <https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/383402/Relat%C3%B3rio+Estat%C3%A0Dstico+Anual+2020+-+Indicadores+de+Integra%C3%A7%C3%A3o+de+Imigrantes>.

OLIVEIRA, Catarina Reis, GOMES, Natália. *Indicadores de Integração de Imigrantes: relatório estatístico anual 2017*. Lisboa: Observatório das Migrações, 2017. Disponível em: <https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/383402/Relat%C3%B3rio+Indicadores+de+Integra%C3%A7%C3%A3o+de+Imigrantes+OM+2017.pdf>.

OLIVEIRA, Sérgio P. Espaços e tempos de ilegalidade: A construção cotidiana do imigrante ilegal. In: *VIII Congresso luso-afro-brasileiro de ciências sociais*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais – Universidade de Coimbra, 2004. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/sergiooliveira.pdf>. [consult. 22 fev. 2022].

PADILLA, Beatriz. Saúde dos imigrantes, multidimensionalidade, desigualdades e acessibilidade em Portugal. *Revista Internacional de Mobilidade Humana*. Brasília, 2013, ano XXI, n. 40, p. 49-68. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/remhu/v21n40/04.pdf>. [consult. 22 fev. 2022].

PEQUITO, José Pedro Ferreira Lourenço. *Políticas de imigração, estado de bem-estar e população imigrante em Portugal*. Dissertação de Mestrado. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, 2009. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/1149>.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional*. São Paulo, Editora Saraiva, 2008.

REPÚBLICA PORTUGUESA. Portugal mantém terceiro lugar no Global Peace Index. República Portuguesa, 2020. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/comunicado?i=portugal-mantem-terceiro-lugar-no-global-peace-index>

ROCHA-TRINDADE, Maria Beatriz e FIORI, Neidi. Migrações entre Portugal e Brasil: reciprocidade de preferências 1908-1945. In: PADILLA, Beatriz e XAVIER, Maria (org.). *Revista Migrações*. Número Temático Migrações entre Portugal e América Latina. Lisboa: ACIDI, 2009, outubro, n.º 5, pp. 203-219. Disponível em: https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:hYekLxJxgEEJ:https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/183863/Migr5_Sec2_Art3.pdf/f8d70930-eddb-485f-9e16-cdda2c19d70d&cd=1&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=pt.

SANTOS, Vanda. *O discurso oficial do Estado sobre a emigração dos anos 60 a 80 e emigração dos anos 90 à actualidade*. Lisboa: Observatório da Imigração, 2004. Disponível em: <https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/177157/EstudoOI+8.pdf/>.

SEFTSTAT. *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo*. Lisboa: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Disponível em: <https://sefstat.sef.pt/forms/relatorios.aspx>.

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS. Legispédia SEF. Disponível em: <https://sites.google.com/site/leximigratoria/legisp%C3%A9dia-sef>.

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS. Orgânica e Historial. Disponível em: <https://www.sef.pt/pt/pages/conteudo-detalle.aspx?nID=6>.

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS. *Migração Temporária e Circular em Portugal: Factos, Políticas e Estratégias*. Lisboa, 2010. Disponível em: https://rem.sef.pt/wp-content/uploads/EN_2010_PT_01.pdf.

SILVA, Daniel Neves. *Independência do Brasil*. Brasil Escola. UOL. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/historiab/independencia-brasil.htm>.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. Direitos fundamentais do homem nos textos constitucionais brasileiro e alemão. *Revista de informação legislativa*. Brasília, Senado Federal, 1992, ano 29, n.º 115. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176047/000472186.pdf?sequence=3>. [consult. 22 fev. 2022].

Legislação consultada

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. *Diário Oficial da União, Seção 1* [em linha]. Brasília: Imprensa Nacional, 1937-10-11, p. 22359. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-35093-10-novembro-1937-532849-norma-pl.html> [consult. 29 abr. 2022].

Constituição da República Portuguesa. *Diário da República*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1974-04-10, n.º 86. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775>.

Convenção de aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de junho de 1985. *Jornal Oficial da União Europeia*. Bruxelas: União Europeia, 1990. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:42000A0922\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:42000A0922(02)).

Decreto-Lei n.º 78/87. *Diário da República, Série I*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1987-02-17, n.º 40. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/1987-34570075>.

Decreto-Lei n.º 189-B/76. *Diário da República, Série I* [em linha]. Lisboa: Instituto Nacional-Casa da Moeda, 1976-03-15, n.º 63, pp. 7-8. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/189-b-1976-143746>.

Decreto-Lei n.º 97/77. *Diário da República, Série I* [em linha]. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1977-03-17, n.º 64, pp. 546-548. [consult. 21m mar. 2021]. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/97-1977-141049>.

Despacho n.º 3863-B/2020. *Diário da República, Série II, 3º Suplemento*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2020-03-27, n.º 62, pp. 3-5. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/despacho/3863-b-2020-130835082>.

Despacho n.º 10944/2020. *Diário da República, Série II*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2020-11-08, n.º 217-A, pp. 3-4. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/despacho/10944-2020-147933307>.

Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008. *Jornal Oficial da União Europeia*. Bruxelas: União Europeia, 2008. Disponível

em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&from=SV>.

Lei n.º 7/2009. *Diário da República, Série I*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2009-02-12, n.º 30, pp. 926-1029. Disponível em: <https://data.dre.pt/eli/lei/7/2009/02/12/p/dre/pt/html>.

Lei n.º 23/2007. *Diário da República, Série I*. Lisboa: Imprensa Nacional: Casa da Moeda, 2007-07-04, n.º 127, pp. 4290-4330. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/23-2007-635814>.

Lei n.º 28/2019. *Diário da República, Série I*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2019-03-29, n.º 63, p. 1769. Disponível em: <https://data.dre.pt/eli/lei/28/2019/03/29/p/dre/pt/html>.

Lei n.º 37/81. *Diário da República, Série I*. Lisboa: Imprensa Nacional: Casa da Moeda, 1981-10-03, n.º 228, pp. 2648-2651. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=614&tabela=leis&so_miolo=.

Lei n.º 43/90. *Diário da República, Série I*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1990-08-10, n.º 184 pp. 3304-3307. Disponível: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/43-1990-573515>.

Lei n.º 59/2017. *Diário da República, Série I* [em linha]. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2017-07-31, n.º 146, p. 4133. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/59-2017-107781373>.

Lei n.º 102/2017. *Diário da República, Série I* [em linha]. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2017-08-28, n.º 165, pp. 5092-5165. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/102-2017-108063583>.

Lei n.º 115/99. *Diário da República, Série I*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1999-08-03, n.º 179. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/1999-74872623>.

Lei n.º 134/99. *Diário da República, Série I*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1999-08-28, n.º 201. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/134-1999-532442>.

Portaria n.º 1563/2007. *Diário da República, Série I*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2007-12-11, n.º 238, pp. 8866-8868. Disponível em: <https://data.dre.pt/eli/port/1563/2007/12/11/p/dre/pt/html>.

Tratado da União Europeia. *Jornal Oficial da União Europeia*. Bruxelas: União Europeia, 2012. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>.



Universidade Portucalense Infante D. Henrique | Rua Dr. António Bernardino de Almeida,
541 4200-072 Porto | Telefone: +351 225 572 000 | email: upt@upt.pt