

As Políticas Europeias de imigração: breve abordagem ao caso português

Isabel Maria Freitas Valente*

Maria João Guia**

Resumo: O objetivo do presente artigo é abordar a gênese e evolução das políticas europeias na área da imigração. Num segundo momento, conceder uma ênfase especial à realidade portuguesa, no âmbito da transposição de algumas diretivas comunitárias para o ordenamento jurídico português.

Palavras-chave: União Europeia. Políticas Europeias. Migração. Diretivas Comunitárias. Caso Português.

Introdução

Existe uma convicção largamente difundida segundo a qual a Europa se mantém como “projeto sem margens”, ou seja, a construção europeia continua a ser “uma metamorfose inacabada”, como escreve Edgar Morin (1987, p. 15). Ora, a *Europa* não está acabada, permanecendo um objetivo a alcançar, um “ponto de destinos” (BAUER, 2000).

Neste contexto, convém referir que os desígnios da Europa, no que diz respeito à política de imigração, não foi desde sempre um objetivo harmonizado, apesar de haver uma abordagem que se procurou

* Doutora em Altos Estudos Contemporâneos (História Contemporânea, Estudos Internacionais Comparativos) pela Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra; Investigadora Integrada do Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX da Universidade de Coimbra – CEIS20. E-mail: valente.isa@gmail.com.

** Doutora em Direito, Justiça e Cidadania no Séc. XXI. Investigadora do Instituto Jurídico da Universidade de Coimbra. Email: maria.joao.guia@ij.uc.pt

equilibrar, sobretudo processando a imigração para a Europa de forma legal e combatendo, enquanto prioridade, a imigração irregular.

Relativamente a esta questão, Mário David (2005, p. 27), num texto intitulado *A justiça e os assuntos internos na Constituição Europeia*, refere o seguinte que pensamos valer a pena citar: “São agora objectivos da União Europeia desenvolver uma política de controlo das fronteiras e criar políticas comuns em matéria de asilo e imigração [...]” para melhor proteger as pessoas que procuram refúgio na Europa, por perseguições ou por correrem o risco de sofrerem ofensa no seu país de origem.

O objetivo seria, assim, de construir uma União Europeia aberta e segura, tendo em vista a melhor forma de defender os seus valores fundacionais – Paz, Prosperidade, Solidariedade - que se traduziriam em políticas de cooperação e desenvolvimento económico e social. No entanto, o caminho não tem sido linear e esta construção está ainda a processar-se.

Neste quadro, não deixa de ser importante realçar que, segundo o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), “[...] as políticas em matéria de imigração devem reger-se pelo princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-membros, inclusivamente no plano financeiro.” (artigos 79º e 80º do TFUE).

A urgência traduz-se na construção de um sistema equilibrado de gestão adequada dos fluxos migratórios o que implica, como defende o Parlamento Europeu:

[...] um tratamento justo aos nacionais de países terceiros que residem legalmente nos Estados-membros, aperfeiçoar as medidas de combate à imigração ilegal e promover uma cooperação mais estreita com os países terceiros em todas as áreas. A União Europeia (UE) tem como objetivo desenvolver um nível uniforme de direitos e obrigações para os imigrantes legais, comparável ao dos cidadãos da UE. (PARLAMENTO EUROPEU, 2015, p. 1)

Começaremos este artigo por refletir sobre as políticas de imigração na Europa, em nível macro, revendo vários tratados, acordos e

diretivas nesta matéria. Seguidamente abordamos questões de proteção e acesso à justiça dos imigrantes, refletindo em algumas diretivas objetivamente. Entramos, seguidamente, no debate sobre imigração e irregularidade, centrando-nos no caso português e revendo, passo a passo, as alterações mais significativas em Portugal, no que respeita às sucessivas regularizações extraordinárias de imigrantes. Analisamos o crescimento da população imigrante em Portugal nos últimos cinquenta anos, acompanhando as alterações legislativas que foram sendo introduzidas na legislação portuguesa, à medida que Portugal foi acompanhando as decisões europeias na área da imigração. Por fim, abordamos brevemente a transposição de algumas diretivas para a lei portuguesa, sobretudo a diretiva 2008/115/EU, a conhecida Diretiva do Retorno, que passou a gerir a imigração irregular em nível europeu. Concluímos que Portugal se destaca do panorama europeu, no campo da gestão da imigração, principalmente pela escolha das medidas mais inclusivas dentro do que a soberania partilhada da UE permite.

As grandes linhas da política de imigração da União Europeia

No que concerne à evolução da política de imigração europeia, podem delimitar-se três grandes períodos, apesar de este processo ter iniciado com a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão (1997), e impulsionado pelo Conselho Europeu de Tampere, em 1999, são eles:

1. Cooperação intergovernamental, à margem das instituições comunitárias até 1992, assinala-se o Acordo Schengen¹ (1985) e a sua Convenção de Aplicação (1990);
2. Cooperação institucionalizada no seio da UE entre 1992-1997 – refira-se, a título de exemplo, o Ato Único Europeu (1986), criação de um espaço sem fronteiras internas, o Tratado de Maastricht (1992) surge o terceiro pilar da União, constituído pela cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos, prevista no Título VI do Tratado, e o Tratado de Amesterdão (1997), que permitiu a integração do Acervo Schengen na UE;

3. A abordagem comunitária a partir de 1997, com o Tratado de Lisboa, que consagra as bases jurídicas aptas ao estabelecimento de verdadeiras políticas comuns.

Neste pano de fundo, é de todo útil e importante chamar à colação o facto de o Tratado de Amesterdão ter criado bases jurídicas sólidas para o estabelecimento de uma política comum de imigração mediante a execução de programas quinquenais, dos quais se destacam – o *Programa Tampere* (1999-2004) e o *Programa Haia* (2004-2009).

De facto, o Conselho Europeu de Tampere² proclama uma conceção de Europa Aberta e Segura, ou seja, a criação de um Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça na União Europeia. Dito de outra forma, não pode haver integração sem liberdade, nem liberdade sem segurança.

Ora, Tampere estimula a estreita ligação entre a União Europeia, os países terceiros³, e as organizações internacionais (como o Conselho da Europa, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), as Nações Unidas) em matéria de integração no seio da UE dos nacionais de países terceiros que residam legalmente na UE. A esta luz, pode sublinhar-se que o programa de Tampere propunha a criação de uma política comum em matéria de imigração, um sistema único de direito de asilo, uma zona judiciária europeia e o desenvolvimento da área da justiça europeia.

Neste horizonte, a cimeira de Haia, realizada nos Países Baixos em 2004, seguiu a linha de Tampere e permitiu uma atualização do programa e das etapas a desenvolver em seguida.

Para um melhor esclarecimento desta questão lembre-se que:

[...] desde o seu início, a integração europeia esteve sempre fortemente arreigada num ideal comum de liberdade baseado nos direitos humanos, em instituições democráticas e no primado do direito. Estes valores comuns têm-se revelado necessários para garantir a paz e desenvolver a prosperidade na União Europeia, constituindo ainda uma pedra angular para o alargamento da União (CONSELHO EUROPEU DE TAMPERE, 1999, s.p.)

Recorde-se também que o Conselho Europeu de Sevilha, em 2002, reafirma a intenção de acelerar a aplicação do programa adotado em Tampere, defendendo que é:

[...] vital para a União Europeia e os seus Estados-membros que os fluxos migratórios sejam geridos no respeito do direito, em cooperação com os países de origem e de trânsito desses fluxos. Assim, o Conselho Europeu acolhe com satisfação os resultados obtidos durante o último semestre, nomeadamente o Plano Global de Luta contra a Imigração Ilegal e o Plano de Gestão das Fronteiras Externas, assim como a diretiva que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-membros, e convida as próximas Presidências a continuarem a atribuir às questões da migração uma posição privilegiada nos respetivos calendários de trabalho. As medidas tomadas a curto e médio prazo para a gestão conjunta dos fluxos migratórios devem respeitar um bom equilíbrio entre, por um lado, uma política de integração dos imigrantes legalmente estabelecidos e uma política de asilo que respeite as convenções internacionais, principalmente a Convenção de Genebra de 1951, e, por outro lado, uma luta determinada contra a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos. (CONSELHO EUROPEU DE SEVILHA, 2002, s. p.)

Registre-se ainda que o Conselho Europeu de Salónica, em 2003, reafirmou a necessidade de a União Europeia prosseguir uma política estruturada nestas matérias, com ênfase para a questão da integração dos imigrantes em situação legal.

Por outro lado, os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001, nos Estados Unidos; de 2004, na Espanha; e mais recentemente, em Paris e na Bélgica, imprimiram um carácter de urgência de reforço das questões de segurança contribuindo para o prevalectimento de uma orientação defensiva e unilateral no reforço do controle das fronteiras externas e na luta contra a imigração irregular (SAMPALHO, 2014, p. 13). Justifica-se, neste horizonte, lembrar a criação e implementação de uma política de vistos e o estabelecimento de um sistema integrado e reforçado de gestão de fronteiras externas (o Sistema de

Informação de Schengen), no âmbito do qual se destaca a Agência Frontex, criada pelo Regulamento (CE) n. 2007/2004 do Conselho. A referida Agência promove uma abordagem integrada relativamente à gestão das fronteiras. Efetua análises de riscos, elabora programas de formação para guardas de fronteira e realiza investigações. Desempenha, igualmente, um papel mais ativo na cooperação operacional, coordenando operações conjuntas de gestão das fronteiras, organizando operações de regresso (PARLAMENTO EUROPEU, 2016).

Como é sabido, o Tratado de Lisboa (2009) introduziu a codecisão e a votação por maioria qualificada para a adoção de medidas em matéria de imigração legal, bem como uma nova base jurídica com o objetivo de promover medidas de integração. Clarifica, ainda, que as competências neste domínio são partilhadas entre os Estados-membros, nomeadamente no que respeita à admissão de imigrantes autorizados a entrar legalmente num determinado Estado-membro, para residirem e procurarem emprego. O artigo 79, n.º 5 do TFUE é disso bem esclarecedor.

Acresce ainda salientar que a *Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade*, adotada, em 2011, pela Comissão Europeia promove o estabelecimento de um quadro geral de princípios e regras para as relações da UE com países terceiros em matéria de imigração. No referido quadro, encontram-se plasmados quatro pilares de atuação: imigração legal e mobilidade; imigração ilegal; tráfico de seres humanos; proteção internacional e política de asilo.

Na sequência da aproximação do termo do fim dos programas *Estocolmo*,⁴ adotado em 2009 (e dezembro de 2014), a Comissão adotou uma nova comunicação, em março de 2014, intitulada *Como conseguir uma Europa aberta e segura*. Nessa senda, são definidas as “orientações estratégicas da programação legislativa e operacional no espaço de liberdade, segurança e justiça” para o período de 2014-2020. Essas orientações destacam a necessidade de definir uma abordagem global da imigração legal, a luta contra a imigração irregular e a gestão eficaz das fronteiras.

Não deixa de ser oportuno lembrar que, desde 2008, foram adotadas várias diretivas em matéria de imigração legal e de integração e de gestão da imigração irregular. Assim, ocorre evocar, por exemplo, a Diretiva 2009/50/CE relativa às condições de entrada de

nacionais de países terceiros para emprego altamente qualificado. A designada Diretiva “Autorização Única” – Diretiva 2011/98/UE que define um procedimento comum simplificado para nacionais de países terceiros que apresentem um pedido de autorização de residência ou de trabalho num Estado-membro. A Diretiva 2014/36/ UE que estabelece as condições de entrada e de permanência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho sazonal. E a Diretiva 2014/66/EU relativa às condições de entrada e residência de países terceiros no quadro de transferências dentro de empresas foi adotada em primeiro de maio de 2014. As Diretivas 2014/114/CE e 2005/71/CE aplicáveis a nacionais de países terceiros que procuram ser admitidos na UE para efeitos de estudos ou atividades de investigação foram objeto, em 25 de março de 2013, de uma nova proposta de diretiva no sentido de melhorar os mecanismos legais existentes. (COM (2013) 0151).

Em matéria de integração, destacamos a Diretiva 2003/86/CE que estabelece disposições relativas ao direito ao reagrupamento familiar, bem como o livro verde publicado, em 2011. Nesse contexto, convém referir que, em 2014, a Comissão publicou uma comunicação com orientações sobre a aplicação da diretiva dirigidas aos Estados-membros. Relembre-se, também, a publicação do Manual para Integração, em 2011, e em julho desse mesmo ano, a adoção da Agenda Europeia para a Integração dos Nacionais de Países terceiros. Em janeiro de 2015, o Fórum sobre a Integração alargou o seu escopo de ação tornando-se Fórum Europeu sobre Migração.

Relativamente à imigração ilegal, destacam-se dois importantes atos legislativos: a Diretiva 2008/115/CE – Diretiva de Retorno, que define as normas e os procedimentos comuns dos Estados-membros para o regresso de cidadãos em irregularidade e a Diretiva 2009/52/CE, que estabelece as sanções e medidas a serem aplicadas nos Estados-membros contra empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular.

A par destas reflexões, muitas outras podem ser evocadas. Com efeito, a União Europeia é também um espaço de proteção, colocando-nos no plano dos valores ético-políticos postulados pela Carta dos Direitos Fundamentais e no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. O direito de asilo⁵, por exemplo, é um dos direitos fundamentais de proteção à sobrevivência dos estrangeiros

consignados nos Direitos Fundamentais dos Estrangeiros, um ato soberano de um determinado Estado (URBANO DE SOUSA, 2004). Passaremos a abordar brevemente aqui a questão do acesso concertado dos imigrantes à Justiça, revendo um exemplo ocorrido em França.

A Proteção dos imigrantes e o acesso à Justiça

É necessário ponderar que atualmente a Europa se encontra inserida numa geografia comum em que a Justiça não assenta apenas em diretivas transpostas para o direito nacional, mas que deve ter em conta a Lei Internacional e Europeia, o que implica evocar os mais variados diplomas que envolvam Justiça nestes contextos: a Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes⁶, a Convenção de 1951 relativa ao estatuto dos Refugiados⁷, o Pacto e Anexo ao Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP)⁸ e todos os outros que foram sendo celebrados e implementados. Assim, cruzando as coordenadas ‘migrações’, ‘cidadania’ e ‘justiça’, não podemos deixar de referir que a questão do acesso aos direitos é uma questão de Direitos Humanos que abrangem todos os indivíduos, visto que “[...] saímos da esfera da cidadania como a característica que define o indivíduo que tem o direito de reivindicar Justiça” (GUILD, 2010, s.p.).

Segundo Elspeth Guild (2010), referindo-se a instâncias de cumprimento da Justiça, e a conexões entre migrações e justiça, a conceção de Justiça não se prende unicamente com instituições físicas do Estado, mas também, e sobretudo, com um ideal de Justiça existente para além da Soberania do Estado, Justiça essa instaurada na Comunidade Internacional. Essa conceção é materializada através de instâncias que, à semelhança do Tribunal Internacional de Justiça e do Tribunal Penal Internacional (TPI), promovem a ideia de Justiça como valor transnacional isento de obrigações geográficas, sobretudo a partir da ideia do fim de “imunidade soberana” (GUILD, 2010). Essa Justiça é reivindicada e exigida pelos cidadãos, de forma ampla e abrangente, tocando todos os que se encontram abrangidos na jurisdição de um Estado. No entanto, ponderando o caso do imigrante que procura aceder à Justiça, enfrentando instituições e

autoridades legais e estatais, verifica-se que este não sente a mesma segurança de acesso à residência, à reunificação familiar, a direitos continuados no campo da atividade económica, o que nos obriga a refletir sobre se sabemos quem são (e não são) os autores e os destinatários dessa Justiça, principalmente se ponderarmos as diferenças entre áreas geográficas e povos (GUILD, 2010).

Elsbeth Guild referiu-se ao exemplo de uma circular emanada do Ministério do Interior de França e divulgada em cinco de agosto de 2010, cujas diretivas implicaram a evacuação de cerca de trezentos acampamentos e a expulsão de cerca de oito mil pessoas, grupos maioritariamente compostos por indivíduos de grupos “Rom” (de nacionalidades romena e búlgara⁹), pelo facto de a lei francesa vigente na altura obrigar os indivíduos a ser titulares de uma autorização de permanência ou de trabalho. Gomes (2014, p. 65) menciona a decisão de 2010 de Nicolas Sarkozy de endurecimento de políticas contra os Rom oriundos dos Balcãs, prometendo “[...] dismantlar num prazo de três meses metade dos acampamentos nómadas ilegais e prometeu pôr na fronteira todos os ‘rom delinquentes’, enviando-os para os países de origem, Roménia e Bulgária (s.p.) [...]”, removendo assim em dez dias “[...] 700 ciganos de França e destruir trezentos dos seiscentos acampamentos ilegais que existiam no país” (GUIA, 2015, p. 77). França foi acusada, na altura, de estar em incumprimento da Diretiva 2004/38/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho de 29 de abril de 2004 (relativa aos direitos dos cidadãos da União Europeia e dos membros das suas famílias de circular e residirem livremente no território dos Estados-membros) e à Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH) (e aos princípios de não discriminação baseados em raça, nacionalidade ou etnia) e foi-lhe dado um prazo para alteração da legislação nacional.

Vejam agora no caso português alguns aspetos sobre a gestão da irregularidade e a transposição de diretivas europeias.

Imigração e irregularidade – a história do caso português

A questão política da imigração e da comunicação veiculada nos discursos midiáticos foi relacionada com uma imagem acerca da

criminalidade violenta. Esta confundiu-se com o “negócio da imigração ilegal” e do tráfico de pessoas, mesclada ainda por menções a atividades da criminalidade itinerante e de crime organizado, nomeadamente no que respeita aos assaltos a multibancos, que perpetuam no imaginário coletivo imagens de grupos organizados que vêm de fora,¹⁰ com uma mobilidade que assusta a rotina dos autóctones. No entanto, são os próprios imigrantes desprovidos de direito a regularizar-se quem permanece numa posição de vulnerabilidade: “Nos contextos migratórios, a cidadania marca a distinção entre os membros e os que não pertencem com base nas suas diferentes relações com estados particulares (BAUBÖCK, 2006, p. 15).”

A história da imigração em Portugal, tal como nos outros países do sul da Europa, é relativamente recente, e prende-se essencialmente com o processo de descolonização, com uma primeira vaga oriunda das ex-colónias, nos anos 70 e 80, uma segunda vaga ligada à entrada de Portugal na EU, uma terceira vaga oriunda dos países de Leste num fenómeno transversal a toda a Europa. Atualmente, num quadro de recessão económica, os fluxos migratórios parecem ter entrado em queda (SABINO; ABREU; PEIXOTO, 2010, p. 3).

A relação entre a cidadania e a irregularidade é notória: não tendo acesso a direitos, os indivíduos não nacionais tornam-se invisíveis, diluem-se no espaço, enveredando por vezes por esquemas informais quando não são sujeitos a um regresso ao país de origem. A Diretiva 2008/115/CE do Parlamento e do Conselho, de dezesseis de dezembro de 2008, define, no nº 4º do artº nº 3º, a decisão de regresso da seguinte forma: “[...] uma decisão ou ato administrativo ou judicial que estabeleça ou declare a situação irregular de um nacional de país terceiro e imponha ou declare o dever de regresso”. Regresso é, por sua vez, definido na Lei 29/12, de 09 de agosto, artº 3º, alínea u) como:

[...] o retorno de nacionais de Estados terceiros ao país de origem ou de proveniência decorrente de uma decisão de afastamento ou ao abrigo de acordos de readmissão comunitários ou bilaterais ou de outras Convenções, ou ainda a outro país terceiro de opção do cidadão estrangeiro e no qual seja aceite.

A imagem da imigração em Portugal assume um papel de inicial relevo pelos anos 60, com a emergência de bairros suburbanos em Lisboa, constituídos maioritariamente por cidadãos luso-africanos (ESTEVES, 1991), movimento acompanhado pela saída de portugueses com destinos europeus. Reis et al. (2010, p. 69) apresenta os movimentos de saída de portugueses, balizando o início do séc. XX com a saída de cerca de 35.000 portugueses anualmente, número que abrandou para 9.000 saídas anuais nos anos 30 e 40. Entre 1950 e 1975, a média anual de saída de portugueses aumentou para 50.000, voltando a diminuir para 20.000 emigrantes e aumentando novamente no início do século XXI para médias de 28.000 emigrantes anuais.

A descolonização dos anos 70 implicou a perda da nacionalidade portuguesa a muitos cidadãos das ex-colónias e alargou o alcance de recrutamento de imigrantes laborais a outras áreas geográficas (GOMES, 2014, p. 21; MALHEIROS, 1996, p. 80-81; ESTEVES; MALHEIROS, 1991, p. 37). Por força das sucessivas alterações legislativas, sobretudo nos últimos 25 anos, com a entrada de Portugal na União Europeia e no espaço Schengen, a identificação da categoria de imigrantes foi sofrendo alterações.

Durante a vigência do império colonial português, os cidadãos nascidos nas então províncias ultramarinas (atuais PALOP, Goa, Damão e Diu) e em territórios não autónomos sob administração portuguesa (Timor-Leste e Macau) beneficiavam da titularidade de um cartão de cidadão de província ultramarina, o que lhes permitia obter um passaporte, após uma autorização muito seletiva do Estado que procurava controlar as saídas dos cidadãos nascidos nas províncias ultramarinas. Depois da revolução de 25 de abril de 1974 e antes mesmo que a totalidade das colónias tivesse obtido a independência, a lei da nacionalidade portuguesa e a de cada uma das ex-colónias foi alterada, proporcionando um grande fosso entre territórios outrora tão ligados: Portugal vinculou a obtenção da nacionalidade ao *jus sanguini* e as pátrias recém-declaradas basearam-se no *jus soli* (BAGANHA; GÓIS, 1998; 1999). Estes acontecimentos vieram traduzir-se numa alteração do estatuto de cidadania dos oriundos das ex-províncias ultramarinas, que passaram a ser encarados como estrangeiros, exceto aqueles cujo pai ou avô português tivesse nascido em território nacional. Os anos que mediam entre 1975 e 1980 revelaram-se verdadeiros

tempos de transição do estatuto de cidadania para muitos cidadãos que se encontravam em Portugal e que, por causa das estipulações já mencionadas, perderam o direito à nacionalidade portuguesa: não tendo regressado aos seus países de origem, perderam por completo os seus documentos, passando a viver num limbo de não cidadania que nem os cidadãos não nacionais sentiam.

Entre o início dos anos 80 e a primeira grande regularização extraordinária de cidadãos não nacionais que ocorreu em 1992-1993, o número de cidadãos em situação irregular com origem nesta sequência legislativa e/ou processual aumentou muito, sendo que houve uma transição de cidadania/nacionalidade e, por isso, do seu estatuto em território nacional que os não incluía, na altura, na categoria de estrangeiros.

Apesar de a imigração poder ser encarada como uma questão política (MARTÍN, 2006), acentuou-se o aspeto multicultural no nosso país com o fim das colónias ultramarinas e com a vinda de muitos cidadãos não nacionais, sobretudo de comunidades lusófonas. Os anos 1980 e 1990 conheceram uma diversificação de nacionalidades, com a vigência de programas de regularização extraordinária e, a partir do ano 2000, Portugal conheceu uma nova faceta como país de imigração, após longos anos de emigração que se mantém até aos nossos dias. Aliás, é concebida a hipótese da colocação de Portugal na “semiperiferia da Europa”, pelo facto de ter sido até há pouco tempo um país recetor e distribuidor de migrantes, “[...] placa giratória que distribui e absorve mão-de-obra” (BAGANHA; GÓIS, 1998; 1999, p. 10), dependendo do excesso ou necessidade de mais trabalhadores, num movimento pendular dependente de vários fatores políticos, económicos (entre os quais o agravamento de crises financeiras) e sociais, o que poderá constituir um fator de reforço da emigração portuguesa:

Tal sucederá, com maior probabilidade, se existir maior pressão para a emigração, decorrente de uma deterioração das condições de vida em Portugal, e um menor fluxo de entradas, resultante de um possível “desvio” da imigração para os novos países da UE pós-alargamento e de políticas mais restritivas” (PEIXOTO, 2004, p. 17).

Peixoto (2004, p. 2) procura preencher uma lacuna nos estudos realizados em torno das migrações em território nacional, os quais se têm concentrado fundamentalmente nas entradas, muito embora Portugal tenha sido um país fortemente emigratório desde a década de 1960. Ao contrário do que é veiculado na literatura académica e nos *media*, Portugal não deixou de ser um país de emigração para ser um país de imigração, mantendo ambas facetas, na medida em que os portugueses continuam a abandonar o país, procurando outros destinos com melhores oportunidades de vida, ao mesmo tempo que os imigrantes têm solicitado nacionalidade portuguesa nos últimos anos¹¹ a um ritmo de cerca de vinte mil por ano,¹² desde 2007 e até 2012. “[...] parece possível argumentar que, na actualidade, existem razões estruturais que levam a que Portugal seja, simultaneamente, um país de emigração e de imigração” (PEIXOTO, 2004, p. 16).

De acordo com João Peixoto (2004, p. 445), os regimes migratórios caracterizam-se por transições suaves e lógicas (apud PEIXOTO, 2004; ZELONSKÝ, 1971) entre fases dominadas pela imigração e fases dominadas pela emigração, transições que respondem aos processos económicos em marcha. Portugal parece destacar-se, entre os Estados-membros da UE, como um país em que as saídas não diminuíram com a adesão ao espaço único, como aconteceu com outros países menos desenvolvidos (PEIXOTO, 2004, p. 3).

Os movimentos socio-histórico-políticos dos últimos cinquenta anos repercutiram-se na forma como os cidadãos não nacionais têm vindo a ser recebidos e inseridos na sociedade, da mesma forma que a sua própria identidade e seu estatuto têm sofrido diversas metamorfoses, à medida que a representatividade de não nacionais no país tem vindo a aumentar. Passaremos agora a analisar, em pormenor, as entradas de imigrantes em Portugal nos últimos cinquenta anos.

Imigração em Portugal: alterações significativas dos últimos trinta anos

Até meados da década de 1970, os imigrantes eram numericamente pouco significativos em Portugal. O Censo de 1960 registra a presença de 29.000 estrangeiros a residir no país (BAGANHA;

MARQUES, 2001; GUIA, 2008, p. 22). A população estrangeira que reside em Portugal tem vindo a aumentar nas últimas décadas, chegando a duplicar em dez anos (entre 1981 e 1992), como se pode observar na tabela n. 1. Também as nacionalidades de origem e os perfis sociodemográficos se alteraram substancialmente ao longo destes anos, o que indicia uma “[...] complexificação progressiva da composição da população estrangeira em Portugal” (BAGANHA; MARQUES, 2001, p. 143). Refira-se, ainda, o rápido aumento da percentagem de população estrangeira em Portugal, comparativamente com o lento aumento dos nacionais (GUIA, 2008, p. 23).

Tabela 1 – População total em Portugal, nacionais e não nacionais, legalmente autorizados, entre 1960 e 2012

Ano	População Total	Residentes estrangeiros e autorizados a residir em Portugal	% estrangeiros
1960	8 889 392	29 579	0,3%
1970	8 611 110	31 505	0,4%
1981	9 819 054	54 414	0,6%
1992	9 950 029	123 612	1,2%
2001	10 330 774	350 898	3,4%
2002	10 394 669	413 487(1)	4,0%
2003	10 444 592	433 650(1)	4,2%
2004	10 473 050	447 155(1)	4,3%
2005	10 494 672	414 659(2)	4,0%
2006	10 511 988	420 189	4,0%
2007	10 532 588	435 736	4,1%
2008	10 553 339	440 277	4,2%
2009	10 563 014	454 191	4,3%
2010	10 573 479	445 262	4,2%
2011	10 572 721	436 822	4,1%
2012	10 542 398	417 042	4,0%

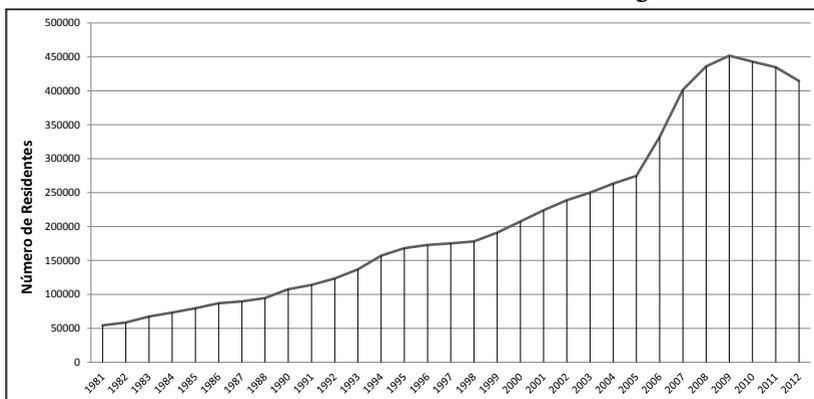
Fonte: INE 2005; Dados estatísticos SEF 2005 (dados provisórios); GUIA, 2008; Estimativas da população residente em Portugal e Eurostat (Population on 1 January 2.4.0-r1-2014-12-11 (PROD)).

1. Estes dados foram obtidos através da soma das autorizações de residência e das autorizações de permanência concedidas
2. Este número foi conseguido através da soma das autorizações de residência em 2005, das autorizações de permanência concedidas e prorrogadas em 2005 e da prorrogação de vistos de longa duração que incluem vistos de trabalho, vistos de estada temporária e vistos de estudo, em 2005 (dados provisórios do SEF)

O fenómeno da imigração para Portugal tornou-se, a partir da década de 1980, cada vez mais visível na sociedade portuguesa, tanto pelo volume como pela incidência territorial e consequências socioeconómicas. Com efeito, apesar de existirem estrangeiros em Portugal há séculos, foi apenas no século XX, especialmente a partir dos referidos anos 1980, que se tornou mais visível esta dupla perspectiva de país de emigrantes e imigrantes (muitos dos quais oriundos dos PALOP), ou seja, um país de regime “misto” (RIFA, 2012, p. 14).

Portugal registrou efetivamente, desde meados do século XX até o início do século XXI, profundas mudanças nos fluxos migratórios, quer em nível quantitativo (conforme se pode depreender da análise do gráfico n. 1, quer em nível qualitativo.

Analisando o gráfico n. 1, verifica-se ter havido um aumento de imigrantes entre 2000 e 2002. No que concerne aos momentos de descida da população portuguesa, de realçar que em 2001, pela primeira vez, Portugal apresentou uma inversão nas estruturas etárias da população, passando o grupo dos idosos a ser mais numeroso do que o dos jovens, acompanhando a redução da natalidade (GUIA, 2015, p. 238).

Gráfico 1 – Indivíduos não nacionais a residir em Portugal – 1981-2012

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (www.sef.pt) (GUIA, 2015)

Da análise desse gráfico, podemos inferir da existência de, pelo menos, quatro momentos distintos na imigração em Portugal (o primeiro que poderíamos assinalar desde 1981¹³ a 1992, o segundo, de 1992 a 2004, o terceiro, de 2004 a 2009, e o quarto, de 2010 até ao presente). O elevado número de legalizações de imigrantes, efetuadas nas regularizações extraordinárias de 1992/1993 e de 1996, confirma a forte incidência da imigração clandestina, mas também a persistência por longos períodos de tempo em situação irregular (PEDROSO et al., 2014).

Com efeito, a evolução da população não nacional residente em Portugal não pode ser dissociada de alterações legislativas e, designadamente, das regularizações extraordinárias. Para regularizar a situação dos imigrantes em situação irregular, nos anos noventa do século XX, efetuaram-se duas campanhas de legalização extraordinárias, em 1992/1993 e em 1996, em que foram concedidas autorizações de residência a 39.166 e 35.082 cidadãos, respetivamente. Já no início do século XXI, para promover a legalização do elevado número de indivíduos não nacionais a residir ilegalmente no país e para responder às fortes pressões dos *lobbies* da construção civil, obras públicas, da indústria do turismo, entre outras, promulgou-se o Decreto-Lei n.º 4/2001, de 10 de janeiro, ao abrigo do qual se regularizou a permanência em território nacional de 184.000 trabalhadores imigrantes

com contrato de trabalho, previamente registado no Ministério do Trabalho, entre 2001 e 2003 (BAGANHA, 2005).

O primeiro aumento de população, de 1981 a 1986, resulta maioritariamente da melhoria das condições de vida e da integração de Portugal na UE, da redução progressiva da taxa de mortalidade¹⁴ e do início de uma época de desenvolvimento, tendo havido menos emigrantes a abandonar o país e mais imigrantes a chegar no país (juntamente com o retorno de população das ex-colónias e Europa). Entre 1993 e 2000, são a imigração e as melhores condições de vida que Portugal oferece à população residente, fruto da sua integração na UE, que favorecem o novo crescimento da população.

Em 2011 (segundo o Censos de 2011), a população portuguesa contabilizava 10.561.614 habitantes, tendo aumentado 2% relativamente à década anterior. As razões para tal prendem-se com o envelhecimento da população,¹⁵ com o prolongamento da esperança média de vida (19% da população tem 65 ou mais anos), como também a entrada de cerca de 200.000 imigrantes entre 2001 e 2004. A análise da distribuição geográfica da população não nacional com autorização de residência em Portugal, em 2011, a partir dos dados disponibilizados pelo sítio de estatísticas do SEF¹⁶ (SEFSTAT), permite apenas concluir que quase metade da população não nacional reside no distrito de Lisboa – 43,1% (n=188.259) –, tendo decrescido entre 2009 e 2011 em 0,4%, ou seja, de 196.798 residentes em 2009, para 188.259 em 2011 (PEDROSO et al., 2014).

Matizes da transposição de diretivas para a lei portuguesa de estrangeiros

Da análise da transposição de diretivas, fomos constatando que as medidas mais “penalizadoras” implementadas em Portugal, principalmente por meio de Diretivas europeias, têm-no sido na área da criminalização de comportamentos de quem explora os imigrantes, sobretudo os que se encontram em situação irregular, e não tanto sobre os imigrantes (cuja regulamentação, quando em situação irregular, foi também revista a partir da Diretiva 2008/115/CE do

Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, transposta para a Lei 29/2012, de 9 de agosto):

Estão em causa as situações em que a atividade é praticada de forma reiterada ou recorrente, em condições de trabalho particularmente abusivas. A incriminação agora introduzida tem natureza subsidiária e não prejudica a aplicação de normas referentes a crimes mais graves de tráfico de pessoas, maus tratos, auxílio à imigração ilegal ou angariação de mão-de-obra ilegal. Otimizam-se, assim, os mecanismos de combate às situações de emprego ilegal de cidadãos nacionais de países terceiros na vertente do empregador (LEGISPÉDIA SEF, on line, s.p.).

Verificou-se, ao longo dos anos, em Portugal, um endurecimento das políticas migratórias ao nível da implementação de medidas mais severas de combate à criminalidade, sem contudo verdadeiramente limitar a imigração, diferentemente do que se verifica em outros países (EUA) e Estados-membros (Holanda, França, Itália), que têm vindo a implementar medidas mais restritivas de acesso aos imigrantes.

Com a entrada em vigor da Lei nº 23/07, de 04 de julho (atualizando também a Lei nº 34/94, de 14 de setembro) que transpôs, entre outras, a Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, o período máximo de estadia do cidadão não nacional no Centro de Instalação Temporária não pode ultrapassar os sessenta dias, apesar de a recomendação da Diretiva se alongar à impossibilidade de manutenção do estrangeiro por mais de seis meses. A lei nº 34/94, de 14 de setembro (com a versão dada pela Lei 23/07, de 04 de julho e a nova redação introduzida pela Lei 29/12, de 09/08) estabelecia no artº 3º, nº 2º:

A instalação, sempre que determinada, manter-se-á até à concessão de visto de permanência ou da autorização de residência, ou à execução da decisão da expulsão ou ao reembarque do estrangeiro, não podendo exceder o período de

dois meses, e deve ser judicialmente reapreciada ao fim de cada período de oito dias.

O art. 15, n. 5 da Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativo a normas e procedimentos comuns nos Estados-membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular refere: “A detenção mantém-se enquanto se verificarem as condições enunciadas no n. 1 e na medida do necessário para garantir a execução da operação de afastamento. Cada Estado-Membro fixa um prazo limitado de detenção, que não pode exceder os seis meses”.

A Diretiva 2009/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de junho de 2009, estabelece normas mínimas sobre sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular, transposta para a Lei 29/2012, de 9 de agosto. A esses, que se encontram em vulnerabilidade, e às vítimas de tráfico de pessoas, as alterações legislativas têm trazido melhores e mais condições de apoio. Contudo, e nos últimos anos, as políticas europeias têm centrado mais a sua atenção na gestão da imigração irregular, legislando o afastamento de indivíduos não nacionais em situação irregular, do que propriamente procurando melhores sistemas de integração dos mesmos, não esquecendo que estes têm sido essenciais no desenvolvimento demográfico de uma Europa envelhecida. Portugal, conforme já mencionado, destaca-se pela diferença neste campo, dando um enfoque positivo à vida dos imigrantes em nível socioeconómico, apesar de seguir a linha europeia de endurecimento das políticas migratórias (JERÓNIMO, 2009). A Lei 29/2012, de 9 de agosto, trouxe uma série de novidades, maioritariamente decorrentes da implementação de Diretivas Europeias. Uma das novas medidas nesta área foi a:

[...] introdução de medidas previstas no II Plano para a Integração dos Imigrantes, que visam clarificar o regime de apoio judiciário às vítimas de tráfico de seres humanos ou de ação de auxílio à imigração ilegal, e a revisão da atual exigência de condenação em processo-crime por violência doméstica para se poder atribuir uma

autorização de residência autónoma a familiares reagrupados que sejam vítimas de tal fenómeno (LEGISPÉDIA SEF , on line, s.p.).

Ainda assim, e segundo Mitsilegas (2012) sublinha, os Estados-membros mantêm o poder de criminalizar desde que o procedimento da Diretiva seja cumprido, ou seja, que os indivíduos sejam devolvidos aos seus países de origem (MITSILEGAS, 2012, p. 110). Ou seja, a imposição de sanções neste campo deve cumprir sempre a lei europeia e a Diretiva de Retorno em especial, cujo escopo parece ser ampliado até em casos em que não parece ser aplicável. Isto levou-o a concluir que é muito pouco provável que a criminalização de entradas ou permanências ilegais a nível nacional (independentemente do Estado-membro) possa ser interpretada sem consideração pela Diretiva, ou que possa ser implementada como um fim em si, tendo que estar sempre ligada ao objetivo do retorno do cidadão não nacional, e exigindo sempre, dessa forma, o respeito pela lei europeia. Em última análise, o autor conclui que o TJE recorre à lei da UE para proteger cidadãos de países terceiros de situações de criminalização abusiva pelos Estados-membros, confirmando que a lei europeia impõe, de facto, limites à lei penal doméstica dos seus Estados-membros (MITSILEGAS, 2012, p. 110).

Considerações finais

Depois do exposto, podemos inferir, sem sombra de dúvida, que a Europa do século XXI está ainda a construir-se nomeadamente na área das políticas de imigração e de protecção dos Direitos Humanos.

Ora, as políticas de imigração na UE não estão ainda completamente harmonizadas, aliás à semelhança do que acontece noutras áreas do processo de construção europeu, apesar de haver um caminho convergentemente percorrido. Nem sempre a lei e as instituições de acesso à justiça se revelam completa garantia dos indivíduos não nacionais, sobretudo dos oriundos dos países terceiros. Aliás, o que constatamos do breve estudo da transposição de algumas diretivas aqui apresentadas para o caso português é que os Estados-membros, mesmo

partilhando a soberania e estando vinculados às decisões comuns, poderem enveredar por uma maior criminalização ou maior inclusão.

Portugal destaca-se da grande maioria dos outros Estados-membros pela implementação de medidas mais integradoras das diretivas europeias no que concerne a direitos relativos aos imigrantes. A Suécia tem vindo a ser considerada pelo relatório MIPEX¹⁷ o primeiro país mais bem considerado em termos de medidas de integração¹⁸ de imigrantes (tendo recebido a classificação de cem num total de cem pontos). Portugal tem vindo a ser considerado o segundo melhor país neste campo (GUIA, 2015, p. 302). Entre as várias medidas elencadas no relatório MIPEX, destacamos, por exemplo, o direito de um estrangeiro ter acesso grátis a intérprete sempre que se dirige a um médico (independentemente do tempo da sua residência na Suécia), o direito a aulas gratuitas de sueco e a um prémio equivalente a mil dólares americanos assim que os estudos tenham sido completados. 60% dos indivíduos que se encontram atualmente a viver a expensas do Estado Sueco são imigrantes, tendo sido recentemente aprovado o acesso de imigrantes em situação irregular a cuidados de saúde suportados pelo Estado (NEUDING, 2013). A Suécia apresenta uma das taxas de pobreza mais baixas do mundo: apenas 1% da população sueca vive em pobreza, segundo o Eurostat. Portugal tem feito um caminho semelhante e destaca-se pela escolha de políticas mais inclusivas no que concerne aos imigrantes, sendo um caso positivo a destacar nesta área.

THE IMMIGRATION EUROPEAN POLICIES: AN APPROACH TO THE PORTUGUESE CASE

Abstract: The objective of the current article is to approach the genesis and evolution of European policies on immigration. In a second moment we want to conceive a special emphasis to the Portuguese reality in what concerns the transposition of some European directives to the Portuguese juridical development.

Keywords: European Union. European policies. Migration. European Directives. Portuguese case.

Notas

¹ Relativamente a esta matéria, veja-se, por exemplo o texto de Carlos Coelho que escreve o seguinte: “O primeiro Acordo de Schengen foi celebrado em 14 de junho de 1985, entre os cinco países fundadores (França, Alemanha, Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos). Numa base intergovernamental, acordaram em suprimir os controlos de identidade nas suas fronteiras comuns. Este acordo criou um território sem fronteiras internas, normalmente designado por Espaço Schengen. Em 19 de junho de 1990, com a assinatura da Convenção de Schengen (que entrou em vigor em 1995), os países signatários definiram as condições de aplicação e as garantias de realização da liberdade de circulação. Desse modo, procederam à abolição dos controlos transfronteiriços nas fronteiras internas (esses controlos poderão ser, excecionalmente, reintroduzidos por decisão de cada Estado-membro, por um período limitado, se se revelarem necessários para a manutenção da ordem pública ou da segurança nacional), e paralelamente foi implementado um conjunto de medidas compensatórias que incluem: uma harmonização da política de vistos para o Espaço Schengen, o estabelecimento de controlos eficazes nas fronteiras externas, o reforço da cooperação entre as suas administrações e serviços de Polícia, Alfândegas e Justiça, e a criação do Sistema de Informação Schengen (SIS). Pouco a pouco, o Espaço Schengen alargou-se. Passou a incluir, em princípio, todos os países da União Europeia, mas com uma participação apenas parcial da Irlanda e do Reino Unido (não participam nos acordos sobre os controlos fronteiriços e os vistos), mais a Islândia e a Noruega (integrantes do Passaporte Nórdico). O Acordo, a Convenção, as regras adotadas com base nestes dois textos e os acordos conexos constituem o chamado «acervo de Schengen»”.

² Em 15 e 16 de outubro de 1999, o Conselho Europeu reuniu em sessão extraordinária, em Tampere, para debater o desenvolvimento da União enquanto espaço de liberdade, de segurança e de justiça, utilizando plenamente as possibilidades oferecidas pelo Tratado de Amesterdão.

³ “Estado terceiro: qualquer Estado que não seja membro da União Europeia nem seja Parte na Convenção de Aplicação ou onde esta não se encontre em aplicação” (Lei 29/12, de 09 de agosto, artº 3º, alínea k).

⁴ O Programa de Estocolmo fornece um roteiro para o trabalho da União Europeia (UE) no espaço de justiça, liberdade e segurança para o período entre 2010 e 2014. Este programa sucedeu aos programas plurianuais Tampere e Haia.

⁵ Desde 1999, a União tem trabalhado na criação de um Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA). Atualmente a política europeia de asilo é alicerçada nos artigos 67.º, n.º2, e 78.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia; e no Artigo 18.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE. Tendo por objetivo nodal

a harmonização dos procedimentos de asilo aplicados pelos Estados-membros, através da implementação de um regime de asilo comum destinado a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional e a garantir a observância do princípio da não repulsão. Cabendo ao Parlamento Europeu e ao Conselho, de acordo com o processo legislativo ordinário, adotar as medidas relativas à criação de um Sistema Europeu de Asilo.

⁶ Adotada e aberta à assinatura, ratificação e adesão pela resolução n.º 39/46 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 10 de dezembro de 1984.

⁷ Adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução n. 429 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950.

⁸ Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação aprovado pelo Decreto nº 592 – de 6 de julho de 1992.

⁹ Ainda que estes dois países tivessem integrado a UE a 1 de junho de 2007.

¹⁰ Os africanos, ucranianos e brasileiros são sempre mencionados na comunicação social como ligados a estas práticas.

¹¹ “A quarta alteração à Lei da Nacionalidade (Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de abril, que altera a Lei n.º 37/81, de 3 de outubro) ampliou o conceito de residência legal no território português para efeito de obtenção da nacionalidade (visto ou autorização de residência). O principal impacto foi o aumento substancial do número potencial de estrangeiros podem aceder à nacionalidade portuguesa” (RIFA, 2013, p. 18).

¹² As explicações constantes no RIFA 2013 do SEF apresentam várias destas explicações para a descida da população estrangeira residente em Portugal: “A dinâmica evolutiva da população estrangeira em Portugal evidencia uma consolidação da tendência decrescente no número de estrangeiros residentes em Portugal, totalizando 401.320 cidadãos (diminuição de 3,8%), bem como do número de novos títulos emitidos, num total de 33.246, (decréscimo de 13,7%). Nesse sentido, não será alheio o impacto da receção de 30.130 pedidos no âmbito da atribuição e aquisição da nacionalidade portuguesa [...], a alteração de fluxos migratórios e o impacto da atual crise económica no mercado laboral” (RIFA, 2013, p. 9-10).

¹³ Apesar de o marco poder fixar-se pelo ano de 1975.

¹⁴ Apesar de Portugal apresentar a taxa de mortalidade mais alta da UE.

¹⁵ Há 40 anos, a população portuguesa tinha mais jovens do que idosos.

¹⁶ Disponível em: <<http://sefstat.sef.pt/>>

¹⁷ Sendo o MIPEX III o mais atual. Para mais informações, pode consultar-se <http://www.mipex.eu/>

¹⁸ Através da mensuração de 148 parâmetros de políticas de integração.

Referências

BAGANHA, Maria I.; GÓIS, Pedro. Migrações internacionais de e para Portugal: o que sabemos e para onde vamos?. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, nº 52/53, p. 229-280, 1999.

BAGANHA, Maria I.; MARQUES, José. *Imigração e Política: o Caso Português*. Lisboa: Fundação Luso-Americana, 2001.

BAGANHA, Maria I. Política de imigração: a regulação dos fluxos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 73, p. 29-44, 2005.

BAUBÖCK, Rainer. Migration and Citizenship. Legal Status, Rights and Political Participation. *IMISCOE Reports*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006

BAUER, Otto. A Nação. In: *Um Mapa da questão nacional*. BALAKRISHNAN, Gopal (Org.). Rio de Janeiro: Contraponto, 2000. p. 45-83.

COELHO, Carlos. Schengen (Acervo, Espaço e Convenção). *Euroogle Dicionários*, 2010. Disponível em: <http://euroogle.com/dicionario.asp?definicao=866>. Acesso em: 9 fev. 2016.

COMISSÃO EUROPEIA. *Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação, de estudos, de intercâmbio de estudantes, de formação remunerada e não remunerada, de voluntariado e de colocação “au pair”*. 2013. Disponível em: <<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20130151.do>>. Acesso em: 1 abr. 2016.

CONSELHO EUROPEU DE SEVILHA. 21 e 22 de junho de 2002. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/omk/omnsapir.so/pv2?PRG=CALDOC&TPV=DEF&FILE=020613&TXTLST=1&POS=1&LASTCHAP=121&SDOCTA=9&Type_Doc=FIRST&LANGUE=PT. Acesso em: 1 abr. 2016.

CONSELHO EUROPEU DE TAMPERE. *Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Tampere 15 e 16 de Outubro de 1999*. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/bg/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ec/00200-r1.p9.htm. Acesso em: 1 abr. 2016.

DAVID, Mário. A justiça e os assuntos internos na Constituição europeia. *Centro de Informação Europeia Jacques Delors Europa: Novas Fronteiras Espaço de liberdade, segurança e justiça*, nº 16/17, p. 27-33, jul. 2004-jun, 2005. Disponível em: < <https://infoeuropa.euroid.pt/registo/000021545/>>. Acesso em: 1 abr. 2016.

ESTEVES, Alina; MALHEIROS, Jorge. Os cidadãos estrangeiros nas prisões portuguesas. In: PINHEIRO, Magda; BAPTISTA, Luís; VAZ, Maria João

(Ed.). *Cidade e metrópole*. Centralidades e marginalidades. Oeiras: Celta Editora, 2001. p. 95-114.

ESTEVES, Maria. *Portugal, país de Imigração*. Lisboa: IED, 1991

GOMES, Sílvia. *Caminhos para a prisão. Uma análise do fenómeno da criminalidade associada a grupos estrangeiros e étnicos em Portugal*. Ribeirão: Edições Húmus, 2014.

GUIA, Maria João. *Imigração e Criminalidade – Caleidoscópio de Imigrantes Reclusos*. Coimbra: Almedina, 2008.

_____. *Imigração, ‘Crimigração’ e Crime Violento. Os Reclusos Condenados e as Representações sobre Imigração e Crime*. 2015. Tese (Doutorado em Direito, Justiça e Cidadania no séc. XXI) – Faculdade de Direito, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Coimbra.

GUILD, Elspeth. Justice and Migration. *Metropolis 15th International Metropolis Conference*. Haia, Holanda, 2010.

JERÓNIMO, Patrícia. Imigração e minorias em tempo de diálogo intercultural: um olhar sobre Portugal e a União Europeia. *Escola de Direito da Universidade do Minho | ED – Departamento de Ciências Jurídicas Públicas*. Braga: Editorial Scientia & Aris Editorial, 2009. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1822/22923>. Acesso em: 1 de abr. 2015.

LEGISPEDIA SEF. Disponível em: <https://sites.google.com/site/leximigratoria/artigo-1-o--objeto>. Acesso em: 10 maio 2015.

MALHEIROS, Jorge Macaísta. *Imigrantes na Região de Lisboa: Os Anos da Mudança*. Lisboa: Edições Colibri, 1996.

MARTÍN, Javier. La ciudadanía para los inmigrantes: una condición de la Europa democrática y multicultural. *Eikasía*, Oviedo, nº 4, p. 1-19, 2006

MITSILEGAS, Valsamis. The Changing Landscape of the Criminalisation of Migration in Europe. The Protective Function of European Union Law. In: GUIA, Maria João; VAN DER WOUDE, Maartje; VAN DER LEUN, Joanne (Ed.). *Social Control and Justice. Crimmigration in an Age of Fear*. Haia: Eleven International Publishing, 2012. p. 87-114.

MORIN, Edgar. *Penser l'Europe*. Paris: Gallimard, 1987

NEUDING, Paulina. How to Explain the Swedish Riots. *The standard answers of the left are wrong*. Washington, 10 de junho, 2013. Disponível em: <http://www.weeklystandard.com/how-to-explain-the-swedish-riots/article/732055>. Acesso em 10 mar. 2014.

PARLAMENTO EUROPEU. *Fichas técnicas sobre a UE*, 2015.

PARLAMENTO EUROPEU. *Gestão das fronteiras externas*. Fichas técnicas sobre a EU. 2016. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.4.html. Acesso em: 1 abr. 2016.

PEDROSO, João. *Acesso ao Direito e à Justiça: um direito fundamental em des(construção)*. O caso do acesso ao direito e à justiça da família e das crianças. 2011. Tese (Doutorado em Sociologia do Estado, do Direito e da Administração) – Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Disponível em: https://estudogeral.sib.uc.pt/jspui/bitstream/10316/22583/1/Tese_Joao%20Pedroso.pdf. Acesso em: 23 jan. 2015.

PEDROSO, João; GERSÃO, Eliana; FONSECA, Graça; LOURENZO, Isabel; PINTO, Paula; SANTOS, Renato. A Justiça de menores: as crianças entre o risco e o crime. *Relatório do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, Vol. 4, 1998.

PEDROSO, João; GUIA, Maria João; SILVA, Vera; RIBEIRO, Joana; BRANCO, Patrícia; CASALEIRO, Paula. *Os sem direitos: a cidadania (limitada) dos imigrantes ilegais e o seu acesso ao direito e à justiça na União Europeia e em Portugal*. Fundação para a Ciência e Tecnologia – PTDC/CPJ-CPO/98508/2008, 2014.

PEIXOTO, João. País de emigração ou país de imigração? Mudança e continuidade no regime migratório em Portugal. *SOCIUS Working Papers*, n. 2, 2004.

PORTUGAL. Lei n.º 34/94, de 14 de setembro de 1994. Define o regime de acolhimento de estrangeiros ou apátridas em centros de instalação temporária. In: PGDL – Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. Disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=301&tabela=leis. Acesso em: 1 abr. 2016.

REIS, José; PEREIRA, Tiago; TOLDA, João; SERRA, Nuno. *Imigrantes em Portugal. Economia, Sociedade, Pessoas e Território*. Coimbra: Almedina, 2010.

RIFA – *Relatório de Imigração, Fronteira e Asilo* SEF, 2012. Disponível em: <<http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa%202012.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2014

RIFA – *Relatório de Imigração, Fronteira e Asilo* SEF, 2013. Disponível em: <http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2013.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2014.

SABINO, Catarina; ABREU, Alexandre; PEIXOTO, João. The making of policies of immigration control in Portugal. *Socius Working Papers*, nº 2, 2010.

SAMPAIO, Vera. Uma política Europeia para as migrações?. In: *VIII Congresso de Português de Sociologia. 40 anos de Democracias: progressos, contradições e prospectivas*, 2014. Atas. Lisboa: APS, 2014, p.1-14. Disponível em: <<http://>

www.aps.pt/viii_congresso/VIII_ACTAS/VIII_COM0934.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2016.

SOUSA SANTOS, Boaventura. La Globalización, los Estados-nación y el Campo Jurídico: de la diáspora jurídica a la ecúmene jurídica?. In: SOUSA SANTOS, Boaventura (Ed.). *Sociología Jurídica Crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*. Madrid: Trotta, 2009. p. 321-409.

TRATADO SOBRE O FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA. Disponível em: http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties_pt.pdf. Acesso em: 1 abr. 2016.

URBANO DE SOUSA, Constança. Direito de Asilo. *Janus*, 2004. Disponível em: <http://www.janusonline.pt/2004/2004_3_3_5.html>. Acesso em: 13 set. 2014.

Recebido em: 20/12/2015
Aprovado em: 20/04/2016



